

JURIDISCHE MOGELIJKHEDEN VAN WATERSCHAPPEN VOOR DE AANPAK VAN BODEMDALING IN VEENWEIDEN



RAPPORT

2024
34

JURIDISCHE MOGELIJKHEDEN VAN WATERSCHAPPEN
VOOR DE AANPAK VAN BODEMDALING IN VEENWEIDEN

RAPPORT

2024

34

ISBN 978.94.6479.089.4



COLOFON

UITGAVE Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
Postbus 2180
3800 CD Amersfoort

AUTEURS Simon Handgraaf (FLO legal)
Wendy van de Leemkolk (FLO legal)
Frédérique Minderhoud (FLO legal)
Peter de Putter (Sterk Consulting)

BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Bernd van de Berg (Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard)
Corine van den Berg (Waterschap Amstel Gooi en Vecht)
Miranda Bregman (Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier)
Pui Mee Chan (STOWA)
Niel de Jong (Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier)
Michelle Talsma (STOWA)
Doreen Wilbers (Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard)

DEELNEMERS BOTSPROEF

Bernd van den Berg (Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard)
Corine van den Berg (Waterschap Amstel Gooi en Vecht)
Miranda Bregman (Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier)
Karlijn van den Broek (Hoogheemraadschap van Delfland)
Gianna Bruni (Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier)
Harm Gerrits (Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden)
Inez Hamel (Waterschap Drents Overijsselse Delta)
Niel de Jong (Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier)
Mark Kramer (Hoogheemraadschap van Rijnland)
Tim Pelsma (Waterschap Amstel Gooi en Vecht)
Nicoline Roelofs (Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden)

VORMGEVING Buro Vormvast
STOWA STOWA 2024-34
ISBN 978.94.6479.089.4

De inhoud van deze uitgave is met de grootst mogelijke zorg samengesteld. Niettemin aanvaarden de auteurs en de uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor mogelijke onjuistheden in de publicatie, of eventuele gevolgen door toepassing van de inhoud ervan.

STOWA spant zich in de rechthebbenden van in de uitgave gebruikte afbeeldingen te respecteren conform het auteursrecht. Indien u desondanks van mening bent dat uw rechten in het geding zijn, dan verzoeken wij u contact met ons op te nemen.

TEN GELEIDE

In veenweidegebieden moet de spiraal van bodemdaling, peilverlaging en nog verdere bodemdaling worden doorbroken. Waterschappen worstelen met de vraag hoe ver zij daarbij kunnen gaan. Het tegengaan van bodemdaling is immers geen expliciete taak van het waterschap. Binnen de watersysteemtaak kunnen waterschappen veel doen, maar keuzes over het schrappen van functies moeten door de provincie en gemeenten worden gemaakt.

Een groot deel van de veenweidegebieden in Nederland heeft te maken met bodemdaling. Bodemdaling (onder andere als gevolg van oxidatie van veen) leidt tot emissies van broeikasgassen en kan daarnaast andere nadelige gevolgen hebben, zoals verzakken van woningen, wegen en waterkeringen. Het raakt de gehele samenleving en dit onderwerp staat op de politieke agenda. Bodemdaling is een maatschappelijk probleem dat alleen in samenwerking tussen overheden op te lossen is.

Dit rapport beschrijft op basis van een bureaustudie de taken, bevoegdheden en instrumenten van waterschappen in relatie tot bodemdaling en broeikasgasemissies uit veenweidegebieden. Naast peilbesluiten hebben waterschappen ook het waterbeheerprogramma, vergunningen en toezicht en handhaving ter beschikking – mits passend binnen de doelstellingen van het waterbeheer. Omdat er sprake is van een maatschappelijke opgave die breder is dan de taken van het waterschap, is ook geschetst wat de taken en bevoegdheden van met name provincies en gemeenten zijn. Juist zij kunnen in de sfeer van de ruimtelijke ordening veel doen. De uitkomsten zijn getoetst aan een aantal praktijkcasussen in de vorm van een botsproef.

Provincies en gemeenten maken keuzes hoe het buitengebied wordt ingericht en functioneert. Bodemdaling is één van problemen die speelt, er zijn meer belangen. De algemene democratie maakt een afweging, en het waterschap kan een bijdrage leveren aan de gemaakte keuzes.

Dit rapport is gemaakt in opdracht van STOWA, als onderdeel van het Kennisprogramma Veen en Water. Dit programma is opgezet om de 'veenwaterschappen' te ondersteunen bij de benodigde veranderingen om het waterbeheer in veenweidegebieden vorm te geven. Naast de meer inhoudelijke vraagstukken over het waterbeheer, zijn er ook vragen over de taken en bevoegdheden van waterschappen in relatie tot bodemdaling en de beperking van de broeikasgasemissies.

Mark van der Werf
Directeur STOWA

SAMENVATTING

Een belangrijke opgaven in het veenweidegebied is het zoveel mogelijk tegengaan van het proces van bodemdaling en het beperken van broeikasgasemissies uit veen. STOWA heeft het Kennisprogramma Veen en Water opgezet voor ondersteuning van de 'veenwaterschappen', ook bij vragen over de taken en bevoegdheden van waterschappen in relatie tot dit onderwerp.

Waterschappen kunnen een bijdrage leveren aan het tegengaan van bodemdaling in veenweidegebied vanuit hun wettelijke taak, namelijk de zorg voor het regionale watersysteem. Het gaat voor het waterschap om het faciliteren van de functies die van het watersysteem gebruik maken, het verbeteren van de waterkwaliteit en het beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste.

Bestrijding van bodemdaling levert een belangrijke bijdrage aan het terugdringen van CO₂-emissies. Als functionele overheid heeft een waterschap geen expliciete CO₂-reductietaken. Het beperken of tegengaan van bodemdaling (en daarmee de broeikasgasemissies) kan het waterschap alleen nastreven als dit mede is te verantwoorden op basis van de genoemde doelen van het watersysteembeheer. Als bodemdaling ertoe leidt dat het steeds moeilijker (en duurder) wordt om de waterbeheertaak goed en doelmatig uit te voeren, is dat een belangrijke reden om het tot dan gevoerde beheer te wijzigen.

Waterschappen hebben een aantal belangrijke instrumenten in handen om gebiedsgericht bodemdaling te beperken of tegen te gaan, zoals het peilbeheer en de regels in de waterschapsverordening.

Als het waterschap een wijziging in het peilbeheer wil doorvoeren dan moet voldoende gemotiveerd worden waarom voor bepaald gebruik geen optimale drooglegging meer geboden kan worden. Het waterbeheerprogramma kan hierin een belangrijke rol spelen. De juridische analyse en de botsproeven in dit project laten zien dat het waterschap ter uitvoering van de wettelijke taak voldoende instrumenten in handen heeft om zijn beleidskeuzes, ook voor het tegengaan van bodemdaling, te realiseren.

Het tegengaan van bodemdaling kan het waterschap niet alleen, het waterschap is daarbij afhankelijk van de provincie en gemeenten. Het terugdringen van de broeikasgasemissies uit veenoxidatie en het tegengaan van bodemdaling vraagt om een samenwerking van overheden en andere betrokken partijen. De concrete aanpak in bodemdaling van het waterschap moet onder de regie en sturing van de provincie plaatsvinden om een gedragen verandering met benodigde ondersteuning van de algemene democratie door te kunnen voeren. De provincie heeft instrumenten in handen om (indien nodig) te sturen richting de gemeente en het waterschap. Provincies en gemeenten maken keuzes hoe het buitengebied wordt ingericht en functioneert. Als in een gebied lastige keuzes moeten worden gemaakt die effect hebben op het landgebruik (vanwege de vernatting van de percelen), moeten overheden gezamenlijk die keuze maken. Het is aan de provincie als ruimtelijke-orderingspartij om hier regie te nemen en te sturen op de afgesproken doelen op het gebied van CO₂-reductie en tegengaan van

bodemdaling in veenweidegebieden. De ruimtelijke ordening geeft de belangrijkste instrumenten om ingrijpende keuzes in het landgebruik door te kunnen voeren (denk bijvoorbeeld aan het veranderen van functies). Het waterschap kan vervolgens zijn instrumenten inzetten ter ondersteuning van deze keuzes.

STOWA IN HET KORT

HOE WE WERKEN

STOWA is het kennis- en innovatiecentrum voor regionale waterbeheerders in Nederland; de waterschappen en provincies. We helpen ze met het verkrijgen van nieuwe kennis en inzichten die nodig zijn om de opgaven van de regionale waterbeheerders beter te kunnen uitvoeren. Dat doen we door kennisvragen te formuleren en te selecteren in programmacommissies. We zetten ons onderzoek uit bij een keur aan experts, adviesbureaus, instituten en universiteiten, die we begeleiden tijdens hun werk. We zorgen voor de beschikbaarstelling en verspreiding van de kennis, inzichten en antwoorden aan de gezamenlijke waterbeheerders. We stimuleren de uitwisseling van kennis en ervaringen, via bijeenkomsten, werkgroepen, excursies, conferenties en communities of practice. We werken samen met onder andere ministeries, Rijkswaterstaat, gemeenten, drinkwaterbedrijven.

WAT WE ONDERZOEKEN

Inhoudelijk richt STOWA zich op alle onderdelen van waterbeheer, van waterkering en stedelijk waterbeheer tot waterzuivering en watersystemen. Belangrijke thema's daarbij zijn klimaatadaptatie, waterveiligheid, waterkwaliteit en ecologie, energietransitie en circulaire economie.

De kennisvragen die STOWA beantwoordt liggen meestal op technisch, natuurwetenschappelijk, bestuurlijk-juridisch of sociaalwetenschappelijk gebied. Onze kennis is altijd gericht op de praktijk van regionale waterbeheerders. Dat is waar we voor staan, als Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer.

WIE WE ZIJN

STOWA is als kennisorganisatie onafhankelijk, onpartijdig en transparant. De afnemers van onze kennis moeten erop kunnen vertrouwen dat de inhoud van onze rapporten objectief en representatief is. Alleen zo kan onze kennis worden ingezet voor beter waterbeheer en innovaties die antwoord geven op de uitdagingen van vandaag en morgen. Het is aan regionale waterbeheerders zelf te bepalen hoe ze de kennis van STOWA in de praktijk gebruiken. STOWA kan daarbij een rol spelen als adviseur, maar is geen uitvoerder of regisseur.

STOWA is een stichting die de richtlijnen volgt voor organisaties zonder winstoogmerk (RJ-640). In ons jaarverslag is daarom naast de cijfermatige jaarrekening onder meer ook een directieverslag over de stichting, haar activiteiten en kentallen opgenomen.

JURIDISCHE MOGELIJKHEDEN VAN WATERSCHAPPEN VOOR DE AANPAK VAN BODEMDALING IN VEENWEIDEN

INHOUD

	TEN GELEIDE	
	SAMENVATTING	
	STOWA IN HET KORT	
1	INLEIDING	1
	1.1 Opdracht	1
	1.2 Doel	1
	1.3 Vraagstelling	2
	1.4 Leeswijzer	2
2	BODEMDALINGSBELEID VAN RIJK, VEENPROVINCIES EN GEMEENTEN	4
	2.1 Inleiding	4
	2.2 Rijksbeleid: sturen en richting geven	6
	2.3 Provinciaal beleid	8
	2.4 Gemeentelijk beleid over bodemdaling	11
3	TAKEN, BEVOEGDHEDEN EN INSTRUMENTEN VAN HET WATERSCHAP	12
	3.1 Inleiding	12
	3.2 Taak waterschap: regionaal waterbeheer	12
	3.3 Wettelijke bevoegdheden: publiekrechtelijke instrumenten waterschappen	13
	3.3.1 Beleidscyclus	14
	3.3.2 Beleid, 'watervisie'	15
	3.3.3 Waterbeheerprogramma	16
	3.3.4 Peilbesluiten	18
	3.3.5 Waterschapsverordening	23
	3.3.6 Weging van het waterbelang	25
	3.3.7 Projectbesluit	25
	3.3.8 Toezicht en handhaving	26
	3.3.9 Overige instrumenten op grond van de Omgevingswet	26
	3.3.10 Grenzen vervullen wettelijke taak door waterschap	27

4	AANVULLENDE BEVOEGDHEDEN WATERSCHAP	28
4.1	Inleiding	28
4.2	Andere instrumenten	28
4.3	Grenzen aan inzet andere instrumenten	29
4.4	Ontbrekende bevoegdheden	31
5	TAKEN, BEVOEGDHEDEN EN INSTRUMENTEN VAN ANDERE OVERHEDEN EN PRIVATE PARTIJEN	32
5.1	Inleiding	32
5.2	Rijk: taken en bevoegdheden	34
5.2.1	Algemeen	34
5.2.2	Instrumentarium Rijk	34
5.3	Provincie: taken en bevoegdheden	35
5.3.1	Algemeen	35
5.3.2	Instrumentarium provincie	36
5.4	Gemeente: taken en bevoegdheden	39
5.4.1	Algemeen	39
5.4.2	Instrumentarium gemeente	40
5.5	Verantwoordelijkheid particuliere grondeigenaar	40
5.6	Raakvlak taken/bevoegdheden Rijk, gemeente en provincie met waterschap	41
5.7	Raakvlak particuliere grondeigenaar met waterschap	42
6	PRAKTIJKBOTSPROEVEN	43
6.1	Inleiding	43
6.2	Botsproef 1: lokale peilverlaging in veenweidegebied	43
6.2.1	Beschrijving	43
6.2.2	Aandachtspunten inzet instrumenten	44
6.3	Botsproef 2: stimuleren aanleg waterinfiltratiesysteem en peilopzet	46
6.3.1	Beschrijving	46
6.3.2	Aandachtspunten inzet instrumenten	47
6.4	Conclusies	48
7	INZET INSTRUMENTARIUM: DOELTREFFEND EN DOELMATIG	50
7.1	Inleiding	50
7.2	Doeltreffend en doelmatig	50
7.3	Inzet van instrumenten	51
8	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	54
BIJLAGE 1	LITERATUURLIJST	57

1

INLEIDING

1.1 OPDRACHT

Een van de maatschappelijke opgaven in het veenweidegebied is het zoveel mogelijk tegengaan van het proces van bodemdaling en het beperken van broeikasgasemissies uit veen. STOWA heeft het Kennisprogramma Veen en Water opgezet om de ‘veenwaterschappen’ te ondersteunen bij de benodigde veranderingen. Naast de meer inhoudelijke vraagstukken over het waterbeheer, zijn er ook vragen over de taken en bevoegdheden van waterschappen in relatie tot bodemdaling en de beperking van de broeikasgasemissies.

Dit rapport beschrijft de taken, bevoegdheden en instrumenten van waterschappen in relatie tot bodemdaling en broeikasgasemissies uit veenweidegebieden. Daarbij is er, omdat er sprake is van een brede maatschappelijke opgave, ook aandacht voor de taken en bevoegdheden van met name provincies en gemeenten. Juist zij kunnen in de sfeer van de ruimtelijke ordening veel doen, daar waar de waterschappen waterhuishoudkundige maatregelen kunnen nemen.

Oorzaak en gevolgen bodemdaling

In veel gebieden in Nederland zakt de bodem. De oorzaken van bodemdaling verschillen per gebied. In landelijke veengebieden zakt de bodem vooral door de ontwatering die in deze gebieden wordt toegepast om landbouw mogelijk te maken. De ontwatering zorgt ervoor dat het veen droog komt te staan (niet langer met grondwater verzadigd is) en onder invloed van zuurstof wordt afgebroken (‘veenoxidatie’). Hierdoor daalt de bodem. In veengebied bestaat de ondiepe bodem uit laagveen, eventueel opgehoogd met klei of zand. Deze gebieden liggen in het westen en noorden van Nederland. In stedelijk gebied verzakt de bodem vooral door zetting – het gewicht van gebouwen en infrastructuur ‘drukt’ op de bodem, waardoor deze zakt. Bodemdaling zorgt voor tal van problemen. Denk bijvoorbeeld aan schade door verzakking van infrastructuur en gebouwen, CO₂-uitstoot door veenoxidatie en verdroging van natuurgebieden.

Nadelige gevolgen zijn bekend en er wordt al lang over gesproken, aldus het advies van de Raad voor de Leefomgeving (uit 2020).¹ Doorgaan op dezelfde voet is geen optie. Denk aan de ecologische schade en verlies van natuurgebieden, verslechtering van veiligheid, verzilting en opbarsting, veen als bron van CO₂-uitstoot en de financiële gevolgen.

1.2 DOEL

Het hoofddoel van het project is om te bepalen welke formele taken het waterschap heeft rondom bodemdaling en broeikasgasemissies uit veen, welke ruimte het waterschap heeft om deze tegen te gaan en welke instrumenten daarvoor het meest geschikt zijn.

1 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Stop bodemdaling in veenweidegebieden, het groene hart als voorbeeld*, Den Haag: 2020, pp. 11-14.

1.3 VRAAGSTELLING

De hoofdvraag is wat de taken, bevoegdheden en instrumenten zijn van waterschappen in relatie tot bodemdaling en broeikasgasemissies uit veenweidegebieden. Deze centrale vraag is onderverdeeld naar de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de formele rol en positie van het waterschap en zijn de bijbehorende instrumenten voor in het tegengaan van broeikasgasemissie en bodemdaling?
2. Wat is de gedeelde verantwoordelijkheid met andere partijen en stakeholders in het tegengaan van broeikasgasemissie en bodemdaling?
3. Wat zijn de maatschappelijke verantwoordelijkheden en beleidsruimte buiten de formele verantwoordelijkheden om broeikasgasemissie en bodemdaling tegen te gaan? Welke instrumenten horen daarbij?
4. Welke beleidsruimte en instrumenten ontbreken?
5. Hoe verhouden de beleidsruimte en instrumenten zich tot het principe van Water en bodem sturend bij ruimtelijke keuzes?
6. Hoe verhouden de beleidsruimte en instrumenten zich tot het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)?
7. Wat zijn naar verwachting de meest doeltreffende en doelmatige instrumenten? Welke instrumenten kunnen snel worden ingezet en welke instrumenten hebben een langere doorlooptijd?

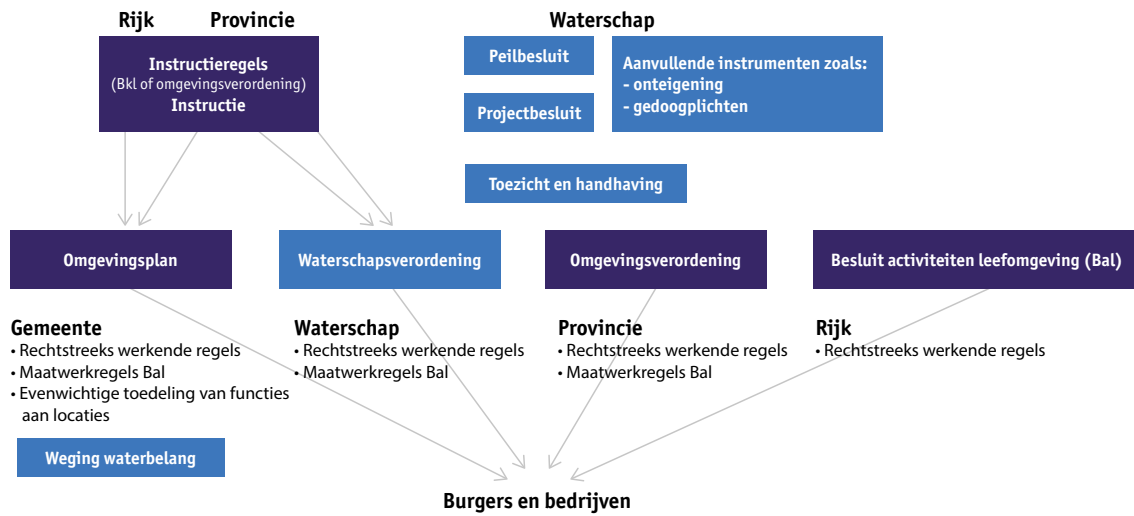
1.4 LEESWIJZER

De inhoud van het rapport is als volgt:

- Voor een goed begrip van de taken van waterschappen in het bodemdalingsdossier en de juridische houdbaarheid van de inzet van waterschapsinstrumenten, is het van belang het bodemdalingsbeleid te kennen, zowel van het Rijk als van de 'veenprovincies'. Om die reden geeft hoofdstuk 2 een kort overzicht van zowel het Rijksbeleid als van de provincies Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland.
- Hoofdstuk 3 beschrijft de taken, bevoegdheden en het instrumentarium van de waterschappen in relatie tot bodemdaling en de uitstoot van broeikasgassen.
- Hoofdstuk 4 laat zien welke aanvullende c.q. buitenwettelijke instrumenten een waterschap kan inzetten in de strijd tegen bodemdaling en ongewenste emissies van broeikasgassen.
- Hoofdstuk 5 beschrijft de raakvlakken met de taken, bevoegdheden en het instrumentarium van andere overheden. Ook is er aandacht voor de verantwoordelijkheden van de perceelseigenaar en de gevolgen van de inzet van maatregelen voor die perceelseigenaren.
- Hoofdstuk 6 geeft aan, aan de hand van een tweetal georganiseerde botsproeven, wat de meest doelmatige maatregelen zijn om bodemdaling en de uitstoot van CO₂ zoveel mogelijk te beperken.
- Hoofdstuk 7 beschrijft welke wijze de overheden (Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen) het meest doeltreffend en doelmatig hun instrumentarium kunnen inzetten.
- Hoofdstuk 8 vat het rapport samen met de belangrijkste conclusies, voorzien van een aantal concrete aanbevelingen.

Hieronder volgt een figuur waarop de belangrijkste instrumenten zijn aangegeven die overheden kunnen inzetten in de aanpak tegen bodemdaling in veenweidegebieden:

FIGUUR 1 OVERZICHT INSTRUMENTEN BODEMDALING VEENWEIDEGEBIEDEN



Uitleg over de inhoud en reikwijdte van deze instrumenten is te vinden in hoofdstukken 2 t/m 5 van dit rapport.

2

BODEMDALINGSBELEID VAN RIJK, VEENPROVINCIES EN GEMEENTEN

2.1 INLEIDING

Het klimaat in Nederland verandert in hoog tempo. De klimaatverandering leidt tot hogere temperaturen, meer (extreme) neerslag, drogere zomers en een stijgende zeespiegel. Het gaat daarbij niet alleen om geleidelijke veranderingen. Extreem weer, zoals hittegolven en forse regen- en hagelbuien, zal steeds vaker voorkomen en tot meer schade en slachtoffers leiden.

De overheid neemt maatregelen om Nederland te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. Door de uitstoot van broeikasgassen te verminderen kan verdere opwarming van de aarde beperkt worden. Er gelden doelen voor 2023 en 2050 waaraan Nederland zich heeft verbonden. Zo geldt het Klimaatakkoord van Parijs (december 2015), onderdeel van het internationale Klimaatverdrag, en deze is ondertekend door de Europese Unie namens Nederland. Doel van dat akkoord is om de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder 2 graden Celsius. Met een duidelijk zicht op 1,5 graden Celsius.

Om de doelen van het Klimaatakkoord van Parijs te halen zijn afspraken in Europa gemaakt. De EU-lidstaten hebben met elkaar afgesproken dat de EU in 2030 minimaal 55% minder moet uitstoten. In 2050 wil de Europese Unie klimaatneutraal zijn. Dat betekent dat er dan netto geen broeikasgassen meer worden uitgestoten.²

De implementatie van internationale doelen in Nederland is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle overheden, onder andere via de Klimaatwet en Klimaatakkoord (juni 2019).³ Een groot aantal Nederlandse organisaties en overheden hebben zich gecommitteerd aan het Klimaatakkoord, zo blijkt uit de lange lijst van ondertekenaars, waaronder de Unie van Waterschappen.⁴ Het Klimaatakkoord moet gezien worden als een bestuursovereenkomst: partijen zijn zelf verantwoordelijk voor effectieve uitvoering van de gemaakte afspraken.

Om de klimaatdoelen in 2030 en 2050 in landelijk gebied te halen, moet de uitstoot van broeikasgassen in de landbouw en bij landgebruik flink omlaag. In het Klimaatakkoord (2019) is afgesproken om de emissie van broeikasgassen uit veenweide te reduceren: de doelstelling is 1 Mton CO₂-eq reductie in 2030. Volgens het Klimaatakkoord zien overheden, agrariërs en maatschappelijke partijen deze doelstelling als een gezamenlijke verantwoordelijkheid, te realiseren op gebiedsniveau via een adaptieve aanpak.⁵ Partijen hanteren een gebiedsbenadering als uitgangspunt om tot een gebiedsspecifieke mix van maatregelen te komen.⁶

2 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid>. S.W. Bothof, 'Klimaatverplichtingen van gemeenten: moeten ook zij hun klimaatbeleid gaan verdedigen in de rechtbank?', Gst. 2022/52, p. 1.

3 <https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord/vraag-en-antwoord/wat-is-het-klimaatakkoord>.

4 <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/09/19/ondertekenaars-klimaatakkoord>.

5 Klimaatakkoord (juni 2019), p. 137, paragraaf C4.5.1 Veenweidegebieden.

6 Klimaatakkoord (juni 2019), p. 138.

Als vervolg op het Klimaatakkoord presenteerde de minister van LNV in juli 2020 de 1^e fase van het Veenplan. Dit bevatte een verkenning van een gemeenschappelijke aanpak om de doelen van CO₂-reductie in veenweidegebieden in 2030 te kunnen behalen.⁷

Bodemdaling is een maatschappelijk vraagstuk dat om een maatschappelijke aanpak vraagt. Wat hiermee bedoeld wordt is dat de bodemdalingsproblematiek alleen in een maatschappelijke context en in samenwerking met andere overheden en instanties opgelost kan worden. Een waterschap kan daar via het waterbeheer aan bijdragen. Er zijn verschillende maatregelen om een reductie van CO₂-emissies te realiseren en bodemdaling te vertragen. Voorbeelden zijn het overstappen op kringlooplandbouw, het klimaatneutraal produceren door de glastuinbouwsector, klimaatvriendelijke voedselconsumptie en het verhogen van het waterpeil in veenweidegebieden.⁸ Alleen de laatste genoemde maatregel (verhogen waterpeil in veenweidegebieden, die in handen is van het waterschap) zal de bodemdaling vertragen.

Veenbodems zijn organisch van aard. Door ontwatering oxideert het veen. De motor hierachter is de zuurstofafhankelijke biochemische afbraak (oxidatie) van het ontwaterde veen tot koolzuurgas (CO₂). In feite verdwijnt het veen als CO₂ in de lucht, met bodemdaling tot gevolg. Dit proces is al aan de gang sinds de ontginning van de veengebieden in de middeleeuwen.⁹ Veenoxidatie is een complex proces, waarin veel factoren een rol spelen, die ook elkaar weer kunnen beïnvloeden. De mate van oxidatie van het veen wordt beïnvloed door (onder andere) de grondwaterstand (die weer beïnvloed wordt door: het slootpeil, de doorlatendheid van de bodem, neerslag en verdamping en eventuele wegzijging of kwel), temperatuur, kleigehalte, etc. Het verhogen van de oppervlaktewaterpeilen is een van de maatregelen om een zo hoog mogelijke grondwaterstand na te streven, die ligt tussen de 20 tot 40 cm onder maaiveld. Dit beperkt de oxidatie van veen. Andere voorbeelden zijn greppelinfiltratie en aanleg van waterinfiltratiesystemen.¹⁰

Een manier om het grondwaterniveau te laten stijgen, is het verhogen van het slootpeil.¹¹ Het effect neemt af naarmate de afstand tussen sloten groter is. Het peil 'zakt uit', doordat het water vanuit de sloot niet ver genoeg het perceel kan binnendringen. De grondwaterstand zakt minder uit bij toepassing van waterinfiltratiesystemen (WIS). Dat werkt met infiltratie/drainagebuizen. Het slootpeil staat hoger dan de infiltratiebuizen. In de zomer zal het water infiltreren in de bodem, in de winter kunnen dezelfde buizen dienstdoen voor waterafvoer. Waterinfiltratie wordt ook effectiever door er druk op te zetten met een pomp in een drukvat, die het water geforceerd (actief) in de buizen pompt. Met deze zogenoemde actieve waterinfiltratiesystemen kan hetzelfde effect worden bereikt als met passieve infiltratie plus slootpeilopzet. Systemen voor actieve waterinfiltratie zijn technisch al voldoende ontwikkeld voor toepassing op praktijkschaal. Het op peil houden van de grondwaterstand zorgt voor een extra watervraag.

Om de klimaatdoelen te halen zijn maatregelen nodig. De verantwoordelijkheid voor het nemen van maatregelen in Nederland is versnipperd. Taken zijn verdeeld over meerdere overheden (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten). Dat betekent echter niet dat de overheden achterover kunnen leunen. Het niet halen van de klimaatdoelen kan juridische

7 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Veenplan 1e fase, kamerstukken II 32 813, nr. 562.

8 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof-natuur-water-en-klimaat/klimaatdoelen-halen-in-landelijk-gebied>.

9 Nationaal Kennisprogramma Bodemdaling, *Factsheet Onderwater- en drukdrainage. Veelgestelde vragen over onderwaterdrainage en drukdrainage*, 2020, p. 3.

10 Kamerbrief Water en bodem sturend (d.d. 25 november 2022), p. 22.

11 Voorontwerp Zuid-Hollands programma landelijk gebied (juni 2023), p. 67.

gevolgen hebben. Rechtszaken hebben meer kans van slagen. Zo heeft de Urgenda-zaak laten zien dat ook het privaatrecht kan worden ingezet om overheden te dwingen om meer maatregelen te nemen tegen klimaatverandering.¹² Zo zou een belangorganisatie een collectieve actie op grond van art. 3:305a Burgerlijk Wetboek kunnen instellen tegen de gemeente of het waterschap vanwege dreigende inbreuk op niet naleving van artikel 2 en 8 EVRM.¹³

2.2 RIJKSBELEID: STUREN EN RICHTING GEVEN

In Nederland is ruimte schaars en deze staat onder druk vanwege meerdere ontwikkelingen, zoals bevolkingsgroei, klimaatverandering, verduurzaming van de landbouw, de energietransitie en economische ontwikkeling. De rijksoverheid is in 2022 een aantal beleidstrajecten gestart over stikstof, landelijk gebied, water en bodem om de centrale regie in handen te nemen. De problematiek die speelt en de opgaven die er liggen overstijgen het lokale niveau (van de gemeente en het waterschap) en moet in samenhang bekeken worden.

In het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV is aangekondigd dat water en bodem sturend worden bij ruimtelijke planvorming.¹⁴ Dit is ingevuld via lancering van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de Kamerbrief Water en bodem sturend (november 2022).

Nationaal Programma Landelijk Gebied

Het kabinet¹⁵ wil met een gebiedsgerichte aanpak stikstofmaatregelen slim combineren met andere maatregelen om de natuur, de bodem en de waterkwaliteit te verbeteren en de klimaatopgave te halen. Dit blijkt uit de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied (van 10 juni 2022). Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) is een programma, dat de provincies gebruiken om de gebiedsprogramma's op te stellen. Het NPLG is een onverplicht programma als bedoeld in artikel 3.4 en 3.5 van de Omgevingswet, dat alleen het Rijk bindt op het rijksbeleid dat daarin is vastgelegd. Het NPLG valt onder de Nationale Omgevingsvisie en is een programma van de ministeries LNV, IenW en BZK.¹⁶ Inmiddels is in december 2023 het ontwerp-NPLG door het kabinet vastgesteld.¹⁷

Provincies stellen regionale doelen, alle regionale provinciale doelen zorgen samen ervoor dat de doelstellingen van het Rijk worden gehaald. In de gebiedsprogramma's leggen provincies vast hoe ze de doelen voor natuur, stikstof, water en klimaat gaan halen. En welke maatregelen nodig zijn. Provincies kennen de gebieden en kunnen hierdoor gericht praktijkkennis en de regionale expertise inzetten voor een aanpak op maat. Begin juli 2023 moesten provincies een 1^e versie van hun gebiedsprogramma af hebben.¹⁸ Op 24 oktober 2023 is de Tweede Kamer door de minister Natuur en Stikstof schriftelijk geïnformeerd over de voortgang die de provincies maken in de provinciale gebiedsprogramma's en het samen-

12 <https://www.urgenda.nl/themas/klimaat-en-energie/klimaatzaak/> (geraadpleegd op 29-02-2024). Zie ook het rapport in opdracht van Natuurmonumenten: D.R.G. van Wieringen, R.L.J. Nieuwkamer, S. Handgraaf, A. Loesink, L. Slagter, T. van der Wijngaart, E.C.M. Ruijgrok, *Analyse KRW-doelbereik en mogelijke consequenties*, Utrecht: 2022, pp. 33 en 34.

13 S.W. Bothof, 'Klimaatverplichtingen van gemeenten: moeten ook zij hun klimaatbeleid gaan verdedigen in de rechtbank?', *Gst.* 2022/52.

14 Coalitieakkoord 2021 – 2025 (15 december 2021), p. 21.

15 Kabinet-Rutte IV (2022-2024).

16 Startnotitie NPLG, p. 36 en Ontwerp-NPLG, p. 10.

17 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/15/ontwerp-nplg>.

18 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof-natuur-water-en-klimaat/gebiedsgerichte-en-samenhangende-aanpak-landelijk-gebied>.

stellen van de eerste maatregelpakketten.¹⁹ Een Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) is, net als het NPLG, een onverplicht programma als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet. De provinciale programma's binden alleen de provincies en andere overheidslagen die deze vaststellen.

Het NPLG bevat zogeheten structurende keuzes, waarmee het Rijk richting geeft aan de regionale overheden voor de uitwerking van gebiedsprogramma's. Structurende keuzes worden uitgelegd als 'beleidsuitspraken over de (on-)wenselijkheid van (nieuwe) activiteiten in het landelijk gebied ten opzichte van andere activiteiten/functies in het ruimtegebruik, of ten opzichte van het functioneren van het water- en bodemsysteem, resulterend in een ruimtelijke strategie op hoofdlijnen'.²⁰ Die structurende keuzes zijn meegegeven aan de regionale overheden met als opdracht: pas toe of leg uit.²¹ Hierbij wordt aan de overheidsinstantie de keus gelaten: zij mogen zelf bepalen of zij zich aan een bepaalde structurende keuze zullen toepassen, maar als zij besluiten dat niet te doen moeten zij wel uitleggen waarom niet.²²

Het NPLG heeft geen harde juridische doorwerking naar instrumenten van andere overheden. Daarvoor kan het Rijk andere instrumenten inzetten, bijvoorbeeld via het stellen van instructieregels of het geven van een instructie. Een instructieregel is een algemene regel voor situaties die zich herhalen of voor overheden die een norm ieder keer moeten toepassen zodra de situatie zich voordoet die in de regeling is omschreven. Instructieregels van het Rijk staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Ook provincies kunnen de instructieregels vaststellen in de provinciale omgevingsverordening. Een instructie is voor een eenmalige situatie (gericht tot één of beperkt aantal gemeenten of waterschappen). Zo kan het Rijk met een instructie een verplichting aan een gemeente opleggen om in bepaalde gebieden specifieke activiteiten alleen onder bepaalde voorwaarden toe te laten.²³

Kamerbrief Water en bodem sturend

Op 25 november 2022 hebben de bewindslieden van IenW een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over Water en bodem sturend (WBS).²⁴ Het Rijk wil water en bodem sturend laten zijn bij beslissingen over de inrichting van Nederland. Deze kamerbrief bevat doelen en, net als het NPLG, structurende keuzes. Die keuzes zijn randvoorwaarden waarmee provincies samen met alle betrokken partijen een gebiedsgerichte aanpak kunnen opstellen.

Gelet op de problematiek ten aanzien van bodemdaling zijn in de kamerbrief drie structurende keuzes opgenomen voor laagveengebieden, waarvan één relevant is voor het peilbeheer door waterschappen:²⁵

“Toe bewegen naar een grondwaterstand van 20 cm tot 40 cm onder maaiveld, afhankelijk van de bodemcompositie, omstandigheden van het watersysteem en de behoeften van het gebied.”

19 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof-natuur-water-en-klimaat/documenten/kamerstukken/2023/10/24/voortgang-provinciale-gebiedsprogramma-s-en-eerste-maatregelpakketten>.

20 Startnotitie NPLG, p. 18. Ontwerp-NPLG, p. 59.

21 Kamerstukken II, 27 625 / 30 015, nr. 628. De Engelse term wordt ook vaak aangehaald: principe 'comply or explain'.

22 Zie bijvoorbeeld Code Tabaksblad, de Nederlandse Corporate Governance Code: <https://www.mccg.nl/de-code>.

23 Startnotitie NPLG, p. 36.

24 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/11/25/kabinet-maakt-water-en-bodem-sturend-bij-ruimtelijke-keuzes>.

25 Kamerbrief Water en bodem sturend (d.d. 25 november 2022), p. 22. De andere twee structurende keuzes voor laagveen zijn: Minimaliseren van de aanvoer van gebiedsvreemd water en Het duurzaam beheren van onze landbouwgronden.

Deze structurerende keuze kan gerealiseerd worden door oppervlaktewaterpeilen te verhogen, veelal in combinatie met bijvoorbeeld greppelinfiltratie of de aanleg van waterinfiltratiesystemen. Opgemerkt wordt dat niet overal een peil van 20 cm onder maaiveld gehaald moet of kan worden. Hier is lokaal maatwerk nodig. Dit gebeurt via de gebiedsprocessen waar de agrarische sector een belangrijke rol heeft. Provincies en waterschappen komen, samen met andere betrokkenen, binnen deze gebiedsspecifieke aanpak met voorstellen hoe watervraag en -aanbod in laagveengebieden moeten worden opgepakt.²⁶ Dit wordt in NPLG-gebiedsprocessen door alle betrokken partijen samen uitgewerkt.²⁷

De structurerende keuzes in de kamerbrief zijn rijksbeleid. De kamerbrief is onderschreven door de koepels van provincies (IPO), waterschappen (UvW), drinkwaterbedrijven (Vewin) en gemeentes (VNG). Dat betekent echter niet dat de decentrale overheden zich automatisch conformeren aan dat beleid. Er geldt een bestuurlijke afspraak: elke overheid gaat vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid deze structurerende keuzes in praktijk brengen.²⁸

Andere overheden zijn niet aan dit rijksbeleid gebonden, tenzij zij dat beleid uitdrukkelijk ook als hun eigen beleid hebben overgenomen. Dit rijksbeleid moeten zij wel betrekken als een van de af te wegen belangen bij uitoefening van hun taken en bevoegdheden. Decentrale overheden hebben de ruimte na belangenafweging en goede motivering af te wijken van dit rijksbeleid.²⁹

Ook hier geldt dat het Rijk, wanneer het beleid juridisch wil laten doorwerken naar de bevoegdheden van decentrale overheden, gebruik zal moeten maken van instrumenten die wel de juridische doorwerking waarborgen, bijvoorbeeld via instructieregels of het geven van instructies (lees de uitleg over instructieregels of het geven van instructies hierboven in de paragraaf over het NPLG).

De structurerende keuzes zullen op decentraal niveau, via de regionale aanpak en op te stellen PPLG's, uitgewerkt moeten worden. De vraag is of dit daadwerkelijk zal gebeuren. Ook is onduidelijk hoe het Rijk zal handelen als blijkt dat decentrale overheden geen of onvoldoende uitvoering geven aan de structurerende keuzes.³⁰ De vraag is of de minister gaat toetsen of watervraagstukken afdoende in de PPLG's komen te staan.³¹

2.3 PROVINCIAAL BELEID

Vanwege de interviews en botsproeven beschrijft deze paragraaf het beleid over bodemdaling van drie provincies, namelijk Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland. Nagegaan is wat er in de provinciale omgevingsvisie hierover is vermeld en (voor zover gereed) het betreffende provinciale gebiedsprogramma, de PPLG.

Provincie Utrecht

In totaal is een derde deel van de provincie Utrecht veenweidegebied. De veengebieden liggen

26 Kamerbrief Water en bodem sturend (d.d. 25 november 2022), p. 23.

27 Ontwerp-NPLG, p. 72.

28 Interview "Geen onomkeerbare keuzes maken waar je spijt van hebt!", Water Governance 03/2023, p. 11.

29 F.A.G. Groothuijse, Kamerbrief 'Water en Bodem sturend'. Een papieren tijger uit de oude doos?, TBR, maart 2023, p. 214.

30 F.A.G. Groothuijse, Kamerbrief 'Water en Bodem sturend'. Een papieren tijger uit de oude doos?, TBR, maart 2023, p. 215.

31 Mike Duijn en Wieke Pot, 'Governance van water en bodem sturend. Tussen rijksregie en regionale sturing', Water Governance 03/2023, p 15.

hoofdzakelijk in het westelijk deel van de provincie. In het noordoostelijke deel (Eemland) en zuidwestelijke deel (Vijfheerenlanden) van de provincie liggen ook nog enkele veenpolders. In de Utrechtse veengebieden daalt de bodem tussen 2 en 10 millimeter per jaar.

Afgeleid van de landelijke doelstelling in het Klimaatakkoord (2019) – in 2030 reductie van de jaarlijkse uitstoot van broeikasgassen uit veenbodems met 1 Megaton CO₂-eq¹ – heeft de provincie Utrecht indicatief een reductieopgave van 0,12 Megaton CO₂-eq/jaar gekregen. De provincie wil de bodemdaling zo veel mogelijk afremmen. Dat is vastgelegd in de provinciale omgevingsvisie.³² Het provinciaal bestuur heeft diverse andere beleidsdocumenten vastgesteld gericht op aanpak en afremmen van bodemdaling, zoals:³³

- Visie Bodemdaling provincie Utrecht (december 2018);
- Uitvoeringsprogramma Bodemdaling provincie Utrecht 2020-2023 (september 2020);
- Regionale Veenweiden Strategie Utrechtse Veenweiden (februari 2022);
- Uitvoeringsprogramma Regionale Veenweiden Strategie Utrechtse Veenweiden 2023-2024 (december 2022).

Het laatst genoemde uitvoeringsprogramma is een bouwsteen geweest voor het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) dat de provincie Utrecht als een eerste concept begin juli 2023 heeft ingediend bij het Rijk. In het concept-UPLG is vermindering van de emissie van broeikasgassen uit veenbodems (veenweidengebied) als doel gesteld. Om dat te bereiken wordt ingezet op het vernatten van het Utrechtse veenweidengebied door grondwaterstanden te verhogen naar ca. 40 cm onder maaiveld en in sommige delen zelfs ca. 20 cm onder maaiveld.³⁴ Het verhogen van grondwaterstanden kan door technische maatregelen, zoals waterinfiltratiesystemen in combinatie met hogere slootpleilen. Als er een sterkere vernatting nodig is tot ca. 20 cm onder maaiveld is transitie in landgebruik nodig (andere vorm van landbouw die aangepast is aan zeer natte omstandigheden).³⁵

Provincie Zuid-Holland

Bodemdaling staat hoog op de agenda bij de provincie Zuid-Holland. Ongeveer driekwart van de provincie is gevoelig voor bodemdaling: het gaat hier om de landelijke “veenweide” gebieden en de bebouwde “slappe bodem” gebieden.³⁶ Ongeveer 25% van het provinciaal grondgebied van Zuid-Holland bestaat uit veengrond die meer of minder gevoelig is voor oxidatie.³⁷ Op grond van een indicatieve verdeling tussen de veenweideprovincies heeft Zuid-Holland een indicatief aandeel van 21% van de nationale reductieopgave van 1 Mton broeikasgassen uit veen in 2030.

Gedeputeerde staten zetten in op het afremmen van bodemdaling met het Programma Bodemdaling 2016-2019 en ondersteunen projecten op het gebied van bodemdaling in veenweidegebieden en in de bebouwde omgeving.

Volgens de Omgevingsvisie Zuid-Holland³⁸ wil de provincie in specifiek de veen(weide) gebieden de bodemdaling beperken “omwille van 1) de generieke klimaatopgave om broeikasgasemissies door veenoxidatie terug te dringen en 2) de soms plaatselijke noodzaak in urgent kwetsbare gebied(en), waar het blijven meebewegen met de veenbodemdaling tegen fysieke of financiële grenzen aanloopt en niet langer is te verantwoorden”.³⁹

32 Omgevingsvisie | provincie Utrecht (provincie-utrecht.nl), paragraaf 3.3.

33 Bodemdaling | provincie Utrecht (provincie-utrecht.nl).

34 Concept-UPLG (juli 2023), p. 45.

35 Deel 2 Bijlagen bij Concept-UPLG (juli 2023), p. 19.

36 Bodemdaling - Provincie Zuid-Holland.

37 Bodemdaling - Staat van Zuid-Holland.

38 Omgevingsvisie Zuid-Holland (ruimtelijkeplannen.nl).

39 Omgevingsvisie Zuid-Holland, hoofdstuk 2, beleidskeuzes (Beperken maatschappelijke kosten door bodemdaling).

In juni 2023 is het voorontwerp Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG) vrijgegeven.⁴⁰

In het ZH-PLG zijn drie kerngebieden aangewezen: (1) Veenweiden, (2) Kust en Duinen en (3) Zuid-Hollandse delta. Terugdringen van emissies is een belangrijk thema in het veenweidengebied. Het gaat dan om het tegengaan van bodemdaling. Dit kan bereikt worden door de grondwaterstand te verhogen en hoog te houden.⁴¹

De eenvoudigste manier om het grondwaterniveau te laten stijgen⁴², is het verhogen van het slootpeil en het toepassen van waterinfiltratiesystemen (WIS). Een andere maatregel die het voorontwerp ZH-PLG noemt is het terugdringen van CO₂ is 'klei in veen', namelijk het toevoegen en laten inspoelen/inregenen van een hoeveelheid klei aan de bodem.

Provincie Noord-Holland

De provincie heeft als ambitie een klimaatbestendig en waterrobuust Noord-Holland, aldus de Omgevingsvisie NH2050 (november 2018).⁴³ De provincie wil zich inzetten om gebiedsgericht en in gezamenlijkheid met de partners die daar mede voor verantwoordelijk zijn de bodemdaling in veenweidegebieden af te remmen, te stoppen en zo mogelijk te herstellen.⁴⁴ Het landgebruik en de waterpeilen worden in balans gebracht met de draagkracht van het veenweidegebied, aldus de omgevingsvisie. Om de bodemdaling van veengronden af te remmen is met name in de zomer vernatting nodig. Daarom moet het landgebruik meer in evenwicht komen met het benodigde waterpeil.⁴⁵

De Regionale Veenweide Strategie 1.0 (mei 2022) is een nadere uitwerking onder de Omgevingsvisie NH2050. In deze Regionale Veenweide Strategie 1.0 (RVS 1.0) staat hoe de provincie Noord-Holland de uitstoot van broeikasgassen uit veenbodems en daaraan gekoppelde bodemdaling wil tegengaan. Maatregelen gaan bijvoorbeeld over het ophogen van het grondwaterpeil via waterinfiltratiesystemen (actief of passief) of via greppelinfiltratie en het ophogen van het slootwaterpeil. Een andere maatregel is klei in veen.⁴⁶ Ook wordt gedacht aan alternatieve teelten die beter bestand zijn tegen een hoge grondwaterstand (hoger dan 20 cm beneden maaiveld), het bodemgebruik aanpassen als gevolg van vernatting.⁴⁷

In juni 2023 is de startversie van het Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) van de provincie Noord-Holland vastgesteld door gedeputeerde staten. Ten aanzien van veenweidegebieden zijn de volgende passages relevant:

- De provincie houdt er rekening mee dat de vernatting in veenweidegebieden ten behoeve van CO₂-reductie veel water vraagt en elders gevolgen zal hebben. De provincie streeft ernaar, met het oog op de vernatting, om de wateroverlastnormen in veenweidegebieden aan te passen. Daarbij wordt goed gekeken naar de gevolgen.⁴⁸
- De provincie heeft de opgave voor afname van de uitstoot van broeikasgassen uit veenweidebodems verdeeld over de vijf programmagebieden. De provincie zet in op peilverhoging richting grondwaterstanden van 20 tot 40 centimeter onder maaiveld.⁴⁹

40 Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied - Provincie Zuid-Holland.

41 Voorontwerp Zuid-Hollands programma landelijk gebied (juni 2023), p. 19.

42 Voorontwerp Zuid-Hollands programma landelijk gebied (juni 2023), p. 67.

43 https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke_inrichting/Projecten/Omgevingswet/Omgevingsvisie.

44 Omgevingsvisie NH2050, p. 10.

45 Omgevingsvisie NH2050, p. 55.

46 Klei in veen: het inspoelen van veengrond met een dun laagje klei. Door het opbrengen van een dun laagje klei die in het veen zakt, kan de oxidatie van organische stof geremd worden en daarmee de uitstoot van CO₂.

<https://vip-nl.nl/portfolio-item/themasheet-klei-in-veen-kopie/>.

47 Concept-Regionale Veenweide Strategie 1.0, provincie Noord-Holland (mei 2022), pp. 15 en 16.

48 Startversie PPLG Noord-Holland, pp. 6 en 35.

49 Startversie PPLG Noord-Holland, pp. 7 en 34.

- Diverse maatregelen zijn mogelijk om de doelen te halen⁵⁰: waterinfiltratie (actief en passief), druppelinfiltratie, greppelinfiltratie, hoog peil, natte teelten, klei-in-veenmaatregelen en bodembeheermaatregelen.

2.4 GEMEENTELIJK BELEID OVER BODEMDALING

In deze paragraaf zijn enkele voorbeelden opgenomen van gemeentelijk beleid over bodemdaling.

*Omgevingsvisie gemeente Nieuwkoop (juli 2021).*⁵¹

Er komen grote opgaven op de gemeente Nieuwkoop af. Denk bijvoorbeeld aan het tekort aan betaalbare woningen, de energietransitie, stikstof, bodemdaling, de invloed van Schiphol en klimaatverandering. De gemeente stelt drie ambities voor de lange termijn (2040), namelijk: gelukkige mensen, sterke dorpen en groene toekomst.⁵² In de ambitie groene toekomst is er aandacht voor het behoud en de verbetering van de bodem en ondergrond. Samen met gebiedspartijen wordt ingezet op het tegengaan van bodemdaling, bijvoorbeeld door ontwikkeling van natte natuur, flexibel peilbeheer en innovaties in de landbouw, zoals onderwaterdrainage. Uitgangspunt is een goede afstemming van functies en waterpeil.⁵³

*Omgevingsvisie Krimpenerwaard (juli 2021).*⁵⁴

De gemeente wil de komende jaren werken aan belangrijke opgaven. Genoemd worden sterke en leefbare kernen, duurzame economische ontwikkeling, de klimaat- en energietransitie en veranderingen in het landelijk gebied.

De gemeente heeft de opgaven die hieraan bijdragen, vertaald in zogeheten speerpunten. Deze speerpunten geven richting aan de afweging van initiatieven, het opstellen van beleid en het vormgeven van het omgevingsplan. Daarnaast geeft de gemeente in de kansenkaart richting aan gebieden en kernen.⁵⁵ Eén van de speerpunten is het tegengaan van bodemdaling. Dit speerpunt is van belang in 'krachtig buitengebied veenweide'.⁵⁶ Dat gebied is gevoelig voor bodemdaling en de wegen zijn smal. Daarom zet de gemeente hier in op innovatieve manieren om met deze uitdagingen om te gaan.

De gemeente zet in op een aantal maatregelen om bodemdaling tegen te gaan, zoals het stabiliseren en daar waar mogelijk verhogen van de grondwaterstand, nieuwe vormen van landgebruik en verdienmodellen (bijvoorbeeld natte teelt) en bodemdalingvriendelijk bouwen (bijvoorbeeld bij locatiekeuze meewegen hoe geschikt de bodem is en het ontwerp hierop aanpassen).

50 Startversie PPLG Noord-Holland, p. 41.

51 d_NL.IMRO.0569.OmevingsVNieuwkoop-va01.pdf.

52 Omgevingsvisie Nieuwkoop, p. 9.

53 Omgevingsvisie Nieuwkoop, p. 20.

54 NL.IMRO.1931.SVG2001BG002-VG01.

55 Omgevingsvisie Krimperwaard, p. 25.

56 Omgevingsvisie Krimperwaard, p. 34.

3

TAKEN, BEVOEGDHEDEN EN INSTRUMENTEN VAN HET WATERSCHAP

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beschrijven we de formele taken die in de Omgevingswet en Waterschapswet aan de waterschappen zijn toebedeeld in relatie tot bodemdaling en beperking van emissies uit veengebieden. Daarnaast beschrijven we de wettelijke bevoegdheden die aan de waterschappen zijn toegekend en die zij via het aan hen toebedeelde instrumentarium kunnen gebruiken om bodemdaling of emissies tegen te gaan. Daar valt vanzelfsprekend het peilbesluit onder, maar bijvoorbeeld ook het stellen van regels in de waterschapsverordening, het verlenen van vergunningen en mogelijk het vaststellen van een projectbesluit.

Bij de inzet van bevoegdheden door waterschappen doen zich vaak spanningen voor tussen de verschillende te behartigen belangen. Zo kan het opzetten van peilen nodig en gewenst zijn voor het behoud van natuur, maar als dit leidt tot een grotere kans op het overschrijden van bijvoorbeeld de provinciale normen voor wateroverlast, zal er op basis van een zorgvuldige belangenafweging goed gemotiveerd moeten worden gekozen. Daarbij moet rekening worden gehouden met potentiële schade. Dat volgt uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

We geven in dit hoofdstuk verder aan welke bevoegdheden de waterschappen niet hebben (ook al zouden ze dat wellicht wel graag willen). Hierbij merken wij al op dat het regionale waterbeheer niet enkel een taak is van de waterschappen.

VRAGEN DIE IN DIT HOOFDSTUK WORDEN BEANTWOORD

Vraag 1. Wat is de formele rol en positie van het waterschap en wat zijn de bijbehorende instrumenten voor het tegengaan van broeikasgasemissies en bodemdaling?

Vraag 4. Welke beleidsruimte en instrumenten ontbreken?

3.2 TAAK WATERSCHAP: REGIONAAL WATERBEHEER

Waterschappen zijn openbare lichamen die de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied te doen hebben. De waterschappen zijn in het leven geroepen voor het vervullen van een specifieke (ook wel ‘functionele’) taak: het regelen van de waterhuishouding. Waterschappen hebben een bij wet omschreven taak, ook wel zorgplicht genoemd. Het waterschap geeft op regionaal niveau uitvoering aan deze zorgplicht. In de Grondwet (Gw), Waterschapswet (Wschw) en Omgevingswet (Ow) is hun positie bij wet verankerd. Uit deze drie wetten volgen de formele doelen en taken van de waterschappen.

De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu (art. 21 Gw). Het doel van waterschappen is de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied (art. 1, lid 1 Wschw). Volgens lid 2 van art. 1 Wschw gaat het hier om:

- de zorg voor het watersysteem (hieronder valt ook de bestrijding van muskus- en beverratten);
- de zorg voor het zuiveren van afvalwater; en
- de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden (bijvoorbeeld vaarwegbeheer of beheer van openbare wegen), voor zover deze aan het waterschap zijn opgedragen door de provincie.

De toedeling van de taken en het beheergebied van het waterschap moeten blijken uit het waterschapsreglement (art. 2 Wschw). Artikel 2.17 Ow draagt het beheer van watersystemen en de zuivering van stedelijk afvalwater op aan het waterschapsbestuur. Bij het beheer van watersystemen is bepaald dat dit geldt voor zover deze taak bij provinciale verordening of ministeriële regeling aan het waterschap is toebedeeld. Artikel 2.17 Omgevingswet is een aanvulling op de regeling in artikel 1 Waterschapswet, en vertaalt de zorgplichten uit dat artikel naar 'beheer van watersystemen' en waterketenbeheer.

Waterschappen zijn beheerders van regionale watersystemen. De zorg van het waterschap omvat alle wateren die niet door andere overheden (met name het Rijk) beheerd worden, binnen het gebied dat door de provincie is aangegeven op de kaart behorende bij reglement van het waterschap.⁵⁷ Tot het watersysteem behoren, naast waterkeringen, oppervlakte-waterlichamen en waterbergingsgebieden, ook grondwaterlichamen, en de voor het waterbeheer noodzakelijke ondersteunende kunstwerken (zoals stuwen, duikers en dammen). Onder het beheer van watersystemen verstaat de Omgevingswet:

het samenstel van aan watersystemen verbonden taken, gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies.

In deze definitie zijn de doelstellingen van het vervallen artikel 2.1 Waterwet terug te lezen. Waterschappen moeten hun taken en bevoegdheden uitoefenen conform de doelen van de wet (art. 2.1 Ow). Zij hebben een ruim gedefinieerde watersysteembeheertaak, gericht op de bij wet vastgelegd doelstellingen. Als watersysteembeheerder moet het waterschap zich ook de bescherming van grondwater (kwantiteit en kwaliteit) aantrekken.⁵⁸

3.3 WETTELIJKE BEVOEGDHEDEN: PUBLIEKRECHTELIJKE INSTRUMENTEN WATERSCHAPPEN

Waterschappen moeten dat doen wat nodig is om het regionale watersysteem te beheren. In deze subparagraaf bespreken we de belangrijkste instrumenten die de waterschappen hebben om de taken op het gebied van waterbeheer uit te kunnen oefenen, specifiek in relatie tot de problematiek van bodemdaling in veenweide gebieden. Dit doen we aan de hand van de beleidscyclus.

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld het Reglement van Bestuur voor het Hoogheemraadschap van Delfland, <http://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR363771>. De kaart met de begrenzing van het taakgebied van Delfland is te vinden via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2018-9462.html>.

⁵⁸ MvT Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 84.

In deze paragraaf gaat het om de publiekrechtelijke instrumenten van de Omgevingswet (andere instrumenten komen in paragraaf 4.2 aan de orde). Een publiekrechtelijk instrument is een middel dat een overheidsorgaan heeft op basis van een specifiek wettelijk voorschrift, met andere woorden: het instrument heeft een publiekrechtelijke grondslag.

3.3.1 BELEIDSCYCLUS

Binnen het stelsel van de Omgevingswet maken bestuursorganen gebruik van de beleidscyclus om de instrumenten van de Omgevingswet te ordenen en toe te passen. De beleidscyclus kent verschillende fasen: beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling.

De beleidscyclus vormt het algemene denkmodel voor situaties dat overheden een opgave in de fysieke leefomgeving oppakken, daartoe beleid formuleren, deze vastleggen en uitvoeren, toezien op de naleving daarvan en monitoring.⁵⁹

FIGUUR 2 BELEIDSCYCLUS



Beleidsontwikkeling:

Het bovenste kwart aan de rechterzijde van de cyclus is beleidsontwikkeling. Deze fase staat voor visievorming. Belangrijke input voor een visie is het resultaat van het vorige kwart van de beleidscyclus: de signalen uit monitoring en evaluatie kunnen aanleiding zijn voor aanpassing van het beleid. Juridisch spreken we dan ook wel over 'nieuwe feiten en/of omstandigheden'.

Beleidsdoorwerking:

In deze fase maakt de overheid de gewenste kwaliteiten van de fysieke leefomgeving (uit de eerste fase van beleidsontwikkeling) concreter door die ook stevig juridisch vast te leggen. Dat kan door bijvoorbeeld een programma vast te stellen; in een programma legt de overheid vast welke maatregelen worden ingezet om de gewenste kwaliteit of het gewenste doel te behalen. Bij de uitvoering van beleid kijkt het waterschap voor de motivering van bepaalde maatregelen en instrumenten naar 'haakjes' in de omgevingsvisies of in programma's (van het waterschap of juist van andere overheden).

⁵⁹ MvT Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pp. 21-25.

Uitvoering:

In de fase uitvoering staat de initiatiefnemer centraal die iets wil ontwikkelen of uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Als inkadering en bescherming van de leefomgeving nodig is stelt de overheid hiervoor regels vast (bijvoorbeeld via algemene regels of als toestemming vereist is via een omgevingsvergunning). Een overheidsinstantie kan in deze fase ook zelf de regie nemen over de besluitvorming voor een project waarvoor zij verantwoordelijk is (het projectbesluit of de vergunning eigen dienst).

Terugkoppeling:

Met toezicht en handhaving ziet de overheid toe op naleving van de regels waarvoor zij bevoegd is (bijv. algemene regels of de verleende vergunningen). Via monitoring brengt de overheid de ontwikkeling van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in beeld. Uit evaluatie blijkt of bijstelling van de beleidsdoelen en aanpassing van de inzet van instrumenten nodig is.

In de volgorde van de beleidscyclus (met start rechts bovenin) komen de volgende instrumenten van het waterschap hieronder aan bod:

Fase beleidscyclus	
Beleidsontwikkeling	Beleid, 'watervisie'
Beleidsdoorwerking	Waterbeheerprogramma
Uitvoering	Peilbesluit
	Waterschapsverordening (regels over wateractiviteiten)
	Wegen waterbelang (watertoets)
	Projectbesluit
Terugkoppeling	Monitoring en evaluatie
	Toezicht en handhaving

3.3.2 BELEID, 'WATERVISIE'

Het staat ieder bestuursorgaan vrij om beleid te maken over haar taken en bevoegdheden. Zo kan het waterschap bijvoorbeeld altijd zelf een bodemdalingsstrategie opstellen.

Op grond van artikel 3.1 van de Omgevingswet maken gemeenten, provincies en het Rijk een omgevingsvisie. In hoofdstuk 5 gaan wij hier uitvoeriger op in. Bij het maken hiervan moeten zij rekening houden met een viertal milieubeginselen, waaronder het voorzorgen- en preventiebeginsel. Deze beginselen geven een goede aanleiding om in veengebieden anders naar de ruimtelijke ordening en de inrichting van de veenpolders te kijken. Uit voorzorg bijvoorbeeld is het verstandig bodemdaling tegen te gaan om daarmee onder andere de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Als er daarnaast ook nog water- en bodemkundige redenen zijn om een wijziging van het beleid op het gebied van ruimtelijke ordening voor te stellen – water en bodem sturend dus – rechtvaardigt dat een nieuw te bewandelen beleidsweg.

Voor waterschappen is het maken van een omgevingsvisie niet voorgeschreven, vanwege het integrale (en dus niet functionele) karakter van een omgevingsvisie. In de praktijk hebben enkele waterschappen een watervisie opgesteld die dient als inspiratiebron voor met name gemeenten en provincies. Deze is facultatief, niet verplicht. In een watervisie presenteert het waterschap haar kennis over de rol van water, ook ten opzichte van andere ontwikkelingen in (een deel van) het beheergebied. Dit nodigt uit tot gesprek en helpt gemeenten om integrale keuzes te maken. Van belang is immers te benadrukken dat

watersystemen ook deel uitmaken van de fysieke leefomgeving waar de omgevingsvisies aandacht aan besteden.

Zo'n watervisie maakt ook duidelijk wat het standpunt van het waterschap is op het gebied van bodemdaling, richting de eigen organisatie en richting andere partijen. Het geeft aan wáár het probleem voornamelijk speelt, wat de knelpunten zijn, en nodigt uit tot samenwerking. Het waterschap zet zichzelf ermee op de kaart als gesprekspartner, want hier zit de kennis. De watervisie kijkt vaak een tiental jaren vooruit naar 2030 of 2050, en bevat daarmee de lange(re) termijnvisie van het waterschap.

Watervisie waterschap Zuiderzeeland (2021), p. 23⁶⁰:

“In Flevoland hanteren we het uitgangspunt dat waterpeilen niet automatisch mee zakken met de bodemdaling. Hierdoor neemt de ontwateringsdiepte (het verschil tussen maaiveld en grondwaterpeil) af en beperken we het oxideren van veenlagen en het inklinken van de bodem. Gewassen ondervinden hinder van de afnemende ontwateringsdiepte, waardoor het bedrijfsresultaat van agrariërs kan verslechteren. Als alternatief kunnen ze overschakelen naar waterminnende gewassen of veeteelt, of kiezen voor andere gebruiksfuncties. In stedelijk gebied kunnen aangepaste bouwmethoden worden toegepast die hoge grondwaterstanden mogelijk maken, waardoor bodemdaling en schade aan infrastructuur worden beperkt.”

Een watervisie geeft inspiratie en input voor het waterbeheerprogramma, waar het beleid concreter gemaakt wordt (fase beleidsdoorwerking). Naast de facultatieve watervisie kunnen waterschappen natuurlijk nog andere beleidsstukken maken. Het beleid is in dit stadium verkennend en agenderend van karakter.

3.3.3 WATERBEHEERPROGRAMMA

Het algemeen bestuur van het waterschap stelt, voor de watersystemen die bij het waterschap in beheer zijn, een waterbeheerprogramma vast (art. 3.7 Ow). In het waterbeheerprogramma heeft het waterschap het beleid uitgewerkt voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van het regionale watersysteem. Daarbij bevat een programma maatregelen om aan omgevingswaarden te voldoen (bijvoorbeeld de omgevingswaarden voor de bergings- en afvoercapaciteit van regionale wateren) of om andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Voor derden verschaft het waterbeheerprogramma inzicht in de wijze waarop het waterschap zal omgaan met het water in het beheergebied in de programmaperiode.

Het waterbeheerprogramma vormt de uitwerking van het beleid dat is opgenomen in omgevingsvisies van zowel gemeente, provincie als Rijk en de eventuele ‘watervisie’ van het waterschap en de waterprogramma’s van de provincie en het Rijk. In het waterbeheerprogramma legt het waterschap voor zes jaar vast welke aanpak en welke maatregelen nodig zijn om de watertaken goed te kunnen uitvoeren. Het waterbeheerprogramma beschrijft op gebiedsniveau, meestal met behulp van kaarten, de wateropgaven en de ambities van het waterschap. De doelen zijn concreter dan in de watervisie, het is echt meer een programma van aanpak.

60 https://www.zuiderzeeland.nl/_flysystem/media/210707-watervisie-waterschap-zuiderzeeland.pdf.

Het waterbeheerprogramma bestaat, naast specifiek eisen die samenhangen met de Europese richtlijnen (opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving)⁶¹, uit:⁶²

- een programma van de maatregelen en voorzieningen, in aanvulling op en ter uitwerking van wat in het regionale waterprogramma is opgenomen over maatregelen, onder vermelding van de bijbehorende termijnen;
- aanvullende toekenning van functies aan de regionale wateren, voor zover het regionale waterprogramma voorziet in de mogelijkheid daartoe; en
- de uitwerking van de waterbeheeraspecten van het regionale watersysteem.

61 Gelet op de scope van dit rapport gaan we hier verder niet op in.

62 *Handreiking waterbeheerprogramma's*, Unie van Waterschappen (2020), p. 6.

Waterbeheerprogramma 2022-2027 Schieland en de Krimpenerwaard, paragraaf “Bodemdaling in het veenweidegebied”⁶³:

Opgave: We ontwikkelen informatie en kennis over bodemdaling.

Opgave: We maken eigenaren en gebruikers van bodemdalingsgevoelige bodems en gebouwen bewust van de oorzaken van bodemdaling en de voor- en nadelen van mogelijke handelingsperspectieven.

Opgave: We streven naar innovatieve oplossingen voor het tegengaan van bodemdaling in integrale gebiedsprocessen.

Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard, visie op bodemdaling, Nota Pas op, de bodem daalt (november 2018), fragment uit paragraaf 4.5:

(...) Wij continueren ons beleid om behoedzaam om te gaan met peilverlaging en peilaanpassing. Dit beleid is als volgt:

- In veenweidegebied is peilaanpassing in verband met de maaiveldddaling veelal nodig om een zekere minimale drooglegging in stand te houden. Randvoorwaarden hierbij zijn dat dit niet leidt tot onaanvaardbare, onomkeerbare schade en effecten als bodeminstabiliteit, tot een sterke toename van kwel met een ongewenste samenstelling of tot een onevenredige toename van de kosten.
- -Peilaanpassingen in verband met de maaiveldddaling beperken we met het oog op de lange termijneffecten tot een verantwoord minimum. (...)
- Peilverlaging (het vergroten van de drooglegging door het oppervlaktewaterpeil te verlagen) versterkt de maaiveldddaling en leidt tot een verdergaande versnippering en kwetsbaarheid van het watersysteem. Peilverlaging passen we in principe niet toe. (...)
- In bepaalde situaties lopen we aan tegen de grenzen van het peilbeheer. Bijvoorbeeld doordat bij een verdergaande peilaanpassing de (water-)bodem verregaand instabiel zou worden, en/of een ongewenste versterking van de kwel optreedt. (...)

Een van de beleidsinstrumenten die ook wordt opgenomen in het waterbeheerprogramma is de inzet van het Gewenst Grond- en Oppervlaktewaterregime (GGOR). In het GGOR staat wat de gewenste waterstand van regionale waterlichamen zou moeten zijn. Het waterschap gebruikt het GGOR om de waterpeilen en ruimtelijke grondgebruiksfunctie goed op elkaar af te stemmen. Het GGOR is een bouwsteen voor het peilbeheer in regionale wateren.⁶⁴ Het GGOR is niet verplicht, maar wordt in de praktijk regelmatig toegepast door het waterschap.⁶⁵

Het waterbeheerprogramma vormt het kader voor het operationele beheer door het waterschap. Het waterschap houdt daarom bij het vaststellen van andere instrumenten (zoals de waterschapsverordening en het peilbesluit) rekening met dit programma.

3.3.4 PEILBESLUITEN

Via peilbesluiten sturen waterschappen op de waterstanden in de oppervlaktewateren in een bepaald (peil)gebied. Het is een essentieel instrument voor het tegengaan van bodemdaling en de uitstoot van broeikasgassen uit veen. Met een peilbesluit kunnen waterschappen, zeker in het buitengebied, ook het grondwaterpeil beïnvloeden en de drooglegging van percelen (afstand tussen maaiveld en oppervlaktewaterpeil) bepalen. Bodemdaling is per slot van rekening een direct gevolg van het verlagen van het waterpeil met als gevolg inklinking en

63 <https://waterbeheerprogramma.hhsk.nl/>. <https://waterbeheerprogramma.hhsk.nl/themas/een-veilige-en-aantrekkelijke-leefomgeving-voor-bereid-op-de-verandering-van-het-klimaat-1>.

64 NBW-actueel (2008), p. 8.

65 Zie bijvoorbeeld Omgevingsverordening Zeeland, de toelichting op artikel 5.49 peilbesluiten. ([/akn.nl/act/pv29/2023/omgevingsverordening](https://akn.nl/act/pv29/2023/omgevingsverordening)). Het GGOR wordt genoemd als een methodiek te gebruiken door Waterschap Scheldestromen voor de vaststelling van peilbesluiten.

veenoxidatie. Waterschappen hebben zelfs de bevoegdheid een grondwaterpeilbesluit vast te stellen (art. 2.41, lid 1 Ow). Grondwaterlichamen zijn in de praktijk niet aangewezen als waterlichamen waarvoor de beheerder een peilbesluit moet vaststellen, omdat het grondwater technisch lastig te beheren is.⁶⁶

Het waterpeil dient meestal meerdere functies, elk met een eigen optimale waterstand. Denk aan waterkwantiteit, waterkwaliteit, natuur, ruimtelijke ordening (functies/bestemmingen), milieu, landbouw, visserij, scheepvaart, waterrecreatie, archeologie, bebouwing (wonen en werken), begraafplaatsen en infrastructuur. Er zijn verplichte peilbesluiten, waartegen iedereen in beroep kan gaan bij de rechter⁶⁷ en onverplichte peilbesluiten (streefpeilen)⁶⁸, waar geen beroep tegen openstaat.

De provincie bepaalt in haar omgevingsverordening voor welke regionale wateren het waterschap verplicht is een peilbesluit vast te stellen (art. 2.41 lid 1 Ow). Een peilbesluit houdt een inspanningsverplichting in om het oppervlaktewaterpeil binnen een bepaalde bandbreedte te houden of (als hiervoor is gekozen in het peilbesluit) op de vastgestelde waterstand (art. 2.41 lid 3 Ow).

Het algemeen bestuur stelt de peilbesluiten vast (art. 83 lid 2 sub f Wschw). De vaststelling van het peilbesluit moet gericht zijn op de doelstellingen van het waterbeheer.

Bij het vaststellen van een peilbesluit moet het waterschap voldoen aan de instructieregels van de provincie. Deze gelden alleen voor de verplichte peilbesluiten. Zie voor een voorbeeld van een provinciale instructie paragraaf 5.4.2 van dit rapport. Het waterschap moet bij het vaststellen van het peil zorgvuldig te werk gaan en de gekozen waterstand goed motiveren. Dit volgt uit de Algemene wet bestuursrecht (de algemene beginselen van behoorlijk bestuur). Bij het opstellen van een peilbesluit houdt het waterschap rekening met zowel het eigen beleid als de plannen en besluiten van andere bestuursorganen (art. 2.2 Ow).

Een waterschap hoeft bij de vaststelling van een peilbesluit niet uit te gaan van een optimale bediening van iedere functie die aan het watersysteem is toegekend. Dat kan ook niet. Nodig is een belangenafweging met uiteindelijk een zo goed mogelijke bediening van alle verschillende functies in hun totaliteit, die in meer of mindere mate met elkaar op gespannen voet (kunnen) staan.⁶⁹ Een hulpmiddel daarbij kan zijn het GGOR, waarbij de waterpeilen worden afgestemd op het grondgebruik binnen het peilgebied. Zo willen agrariërs meestal een lagere grondwaterstand (en dus oppervlaktewaterpeil) dan bijvoorbeeld natuurbeschermingsorganisaties of eigenaren van woningen die op houten palen zijn gefundeerd. Het waterschap heeft beoordelingsvrijheid, waarbij veel gewicht toekomt aan de goede motivering van het peilbesluit.⁷⁰ Door die beoordelingsvrijheid toetst de rechter peilbesluiten waar tegen beroep wordt ingesteld, terughoudend.

66 Van deze mogelijkheid is (voor zover bekend) nog geen gebruik gemaakt door de waterschappen. H.J.M. Havekes (ea), *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet* (2022), p. 287.

67 Zie artikel 16.32a van de Omgevingswet.

68 De streefpeilen komen voor in de hoger gelegen gebieden in Nederland. Streefpeilen zijn vooral bedoeld als indicatieve doelstellingen: de waterpeilen kunnen niet altijd kunnen worden gegarandeerd vanwege onvoldoende aanvoer van water. Dit betekent dat er geen directe rechten of plichten verbonden zijn aan een streefpeilbesluit. Er is geen wettelijke plicht voor de beheerder om de vastgestelde peilen zoveel mogelijk te handhaven.

69 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 16-05-2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5959, AB 2012/260 m.nt. Alfred van Hall, ABRvS, 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2077, AB 2021/319, m.nt. M.M.W. van Gils en F.A.G. Groothuijse, Rechtbank Gelderland 12-08-2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:5725.

70 P.J. de Putter, 'Peilbeheer als middel om bodemdaling in veenweidegebieden terug te dringen', *MenR* 2021/20, p. 130 en 131. H.J.M. Havekes (ea) *Praktijkboek voor het waterbeheer onder de Omgevingswet* (2022), p. 290 en 291.

Het peilbesluit is een mogelijk schadeveroorzakend besluit. Het kan zijn dat een wijziging van het peilbesluit nadeel veroorzaakt voor een of meer belanghebbenden (denk aan fysieke schade aan gebouwen en funderingen door verzakking, of nat- of juist droogteschade bij agrarische gronden). Voor vergoeding van schade ten gevolge van dat peilbesluit kan degene een verzoek indienen om nadeelcompensatie (art. 15.1 lid 1 onder a Ow). Dit nadeelcompensatierecht is gebaseerd op het principe dat onevenredige schade, veroorzaakt door rechtmatig handelen van de overheid, moet worden vergoed. Schade komt alleen voor vergoeding in aanmerking als de schade uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en de schade iemand in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft.⁷¹ Voor de beoordeling van een dergelijk verzoek gelden allerlei voorwaarden.⁷² Zo zal verzoeker moeten bewijzen wat de aard en omvang is van de schade en het causaal verband aantonen met het peilbesluit. Er kunnen omstandigheden zijn die leiden tot slechts het gedeeltelijk toekennen van een schadebedrag door het waterschap of zelfs het afwijzen van het verzoek (zoals risico-aanvaarding, eigen schuld, verrekening van genoten voordeel).

Voor het eventuele recht op schadevergoeding wordt gekeken naar de oorzaak of reden van de verandering van het waterpeil, dit blijkt uit jurisprudentie.⁷³ Er geldt een onderscheid tussen *peilwijziging* en *peilaanpassing*. Een peilwijziging is niet natuurlijk, hierbij wordt de drooglegging van de percelen bewust veranderd door menselijk handelen. Met een *peilaanpassing* wordt de natuurlijke bodemdaling gevolgd. Schade als gevolg van een peilverlaging die een compensatie is van een natuurlijke maaiveldaling (peilaanpassing dus) behoort tot het normaal maatschappelijk risico. Deze is voor rekening van de inwoners zelf. Het waterschap hoeft geen compenserende maatregelen te treffen voor de inwoners. Wonen in het veen brengt immers het risico van schade door peilaanpassingen met zich mee.

Bij een *peilwijziging* zal het waterschap onderzoek moeten doen naar de mogelijke nadelige gevolgen van het te wijzigen peilbesluit en schade zoveel mogelijk moeten voorkomen door het treffen van mitigerende maatregelen. Als schade optreedt na effectuering van de wijziging van het peilbesluit is een beroep op nadeelcompensatie mogelijk, met alle vereisten die daarvoor gelden.⁷⁴ Zoals hierboven al uitgelegd, moet elk peilbesluit (waarbij de waterstanden veranderen ten opzichte van de bestaande situatie) worden voorzien van een motivering en onderbouwing waarom de waterpeilen worden aangepast.

Aangenomen moet worden dat een beleidswijziging van het waterschap (het handhaven van het waterpeil, ter bescherming van het water(bodem)systeem waarbij ook bodemdaling wordt tegengegaan) die tot schade leidt, ook uitgelegd kan worden als voorzienbare schade en binnen het normaal maatschappelijk risico valt.⁷⁵ Zeker als deze beleidswijziging ook terug te vinden is in het provinciale beleid.

In bepaalde gevallen is het (tijdelijk) onmogelijk het gekozen peil aan te houden: bij gevaar voor waterstaatswerken, waterschaarste en bij extreme wateroverlast. In deze omstandigheden mag het waterschap tijdelijk afwijken van het waterpeil uit het peilbesluit en bestaat geen recht op nadeelcompensatie. Bij waterschaarste (in erge droge perioden) geldt de verdrin-

71 W.J. van Doorn-Hoekveld, H.K. Gilissen, F.A.G. Groothuijs en J. Kevelam, Kroniek aansprakelijkheid en schadevergoeding in het waterbeheer, *O&A* 2020/5, p. 5. Volledige schadeloosstelling werd door de wetgever (art. 7.14 Wtw - oud) niet uitgesloten, Kamerstukken II 2006/07, 30818, 3, p. 63 en 85.

72 Ministerie BZK, *Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet*, Den Haag: 2022, p. 20 ev. I.P.A. van Heijst, 'Peilbesluit en schade: pompen of vergoeden?', *Tijdschrift voor Agrarisch recht*, 7/8 2015, p.371.

73 P.J. de Putter, 'Peilbeheer als middel om bodemdaling in veenweidegebieden terug te dringen', *MenR* 2021/20, p. 134 en 135.

74 <https://iplo.nl/thema/water/beheer-watersysteem/peilbesluit/peilbesluit/>, zie onder kopje: nadeelcompensatie.

75 H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswijk, *Waterrecht in Nederland*, Deventer: 2010, p. 310.

gingsreeks uit artikel 3.14 Bkl, waardoor het peil mogelijk ook niet meer gehandhaafd kan worden. Het is ter beoordeling van het waterschap als waterbeheerder of er feitelijk sprake is van een watertekort. Alle waterbeheerders moeten de verdringingsreeks toepassen. Dit betekent dat de verdringingsreeks doorwerkt:

- als in een andere dan de eigen regio een watertekort heerst; en
- als die andere regio afhankelijk is van water dat via de eigen regio wordt aangevoerd.

Voorbeeld: in Groningen treedt een tekort aan water op. Het IJsselmeer bevat nog voldoende water om dit aan te vullen. De waterbeheerder in Friesland is dan verplicht om het IJsselmeer water ook door te voeren naar Groningen.⁷⁶

*Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard, over het Peilbesluit Zuidplaspolder Zuidoost:*⁷⁷

In de Zuidplaspolder Zuidoost, het laagste deel van Nederland, heeft het waterschapsbestuur besloten om het waterpeil niet verder te verlagen om bodemdaling te vertragen. Dit is door het Algemeen bestuur vastgelegd in een peilbesluit. Doordat de waterpeilen niet aangepast worden aan de bodemdaling, vertraagt bodemdaling, maar zal deze nog wel enige tijd doorgaan.

Fragmenten uit de toelichting van het peilbesluit, delen uit de samenvatting, parafen 4.2 en 5.3:⁷⁸

(...) Voor het grotendeels agrarische Restveengebied geldt dat het waterpeil sinds 2003 gefixeerd wordt. Op basis van onderzoeken uit 2014, 2017 en een second opinion hierop uit 2021 wordt doorgaande peilfixatie voorgesteld. Dit leidt ertoe dat in dit gebied in de loop der jaren de drooglegging kleiner wordt.⁷⁹

(...)

4.2. Onderzoeken, uitgangspunten, omgevingsproces fixatie/indexatie Restveengebied

Het Restveengebied (zie Figuur 4) is gebied als “knikpuntgebied” opgenomen in de provinciale Omgevingsvisie en onderliggende Programma Ruimte (PZH, 2014), op voordracht van het waterschap (HHSK). Een knikpuntgebied is een bodemdalingsgevoelig veengebied waar het waterschap de huidige functie in de nabije toekomst moeilijk of niet, of alleen tegen hoge maatschappelijke kosten kan faciliteren, als gevolg van de voortgaande bodemdaling en de effecten die dat met zich meebrengt.

Uit onderzoek dat HHSK in 2014 door RHDHV (...) liet uitvoeren blijkt dat de problematiek in het Restveengebied toen al leidde tot hoge maatschappelijke kosten, en de problematiek alleen maar zal toenemen. In het onderzoek is vastgesteld dat de maatschappelijke kosten voor het op orde brengen en houden van het watersysteem veel hoger zijn dan de maatschappelijke baten van de huidige melkveehouderij.

(...)

5.3. Ambacht van Moordrecht

De volgende peilgebieden liggen tussen de bebouwde kernen van Nieuwerkerk a/d IJssel, Moordrecht en Westergouwe. In dit gebied ligt onder andere het zogeheten Restveengebied waarvan de onderzoeken en het omgevingsproces is beschreven in 4.2. Uitgangspunt voor deze gebieden, op basis van deze onderzoeken is om geen peilverlaging of peilindexatie (aanpassing waterpeil aan bodemdaling) door te voeren, in verband met de hoge maatschappelijke kosten. Dit betekent voor de grotere deelgebieden dat de peilfixatie zoals die al in 2003 van kracht is, voort wordt gezet.

⁷⁶ <https://iplo.nl/thema/water/beheer-watersysteem/verdringingsreeks/>.

⁷⁷ <https://www.schielandendekrimpenerwaard.nl/duurzaam-waterschap/bodemdaling/>.

⁷⁸ <https://www.schielandendekrimpenerwaard.nl/wat-doen-wel/zorg-voor-voldoende-water/peilbesluiten-schieland-en-de-krimpenerwaard/peilbesluit-zuidplaspolder/>.

⁷⁹ Peilbesluit Zuidplaspolder Zuidoost (HHSK), toelichting p. 5.

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, fragmenten uit de toelichting op het peilbesluit Westzaan:⁸⁰

(...)

Om tot een goed peilbesluit te komen zijn de huidige situatie en de belangen geïnventariseerd. Binnen het plangebied is de grootste tegenstelling tussen belangen te vinden in het landelijke gebied. Landbouw vraagt om voldoende drooglegging, natuur juist om een beperkte drooglegging. De ideale situatie voor beide belangen is dan ook tegengesteld: voor landbouw een laag peil, voor natuur een hoog peil. De polder Westzaan bestaat uit veengrond. Hiermee is het gebied zeer gevoelig voor maaiveld daling. Tegengaan van de uitdroging van het veen is van groot belang voor het behoud van het veen. Het hoogheemraadschap is om deze reden dan ook zeer terughoudend met peilverlagingen. De droogleggingsnorm voor veen is volgens het beleid van de provincie maximaal 60 cm.⁸¹

(...)

De huidig gehanteerde peilen zijn in de praktijk 'gegroeide' peilen. (...) is besloten om voor het gehele plangebied de huidige praktijkpeilen vast te leggen in het peilbesluit. Het type peilbeheer dat wordt vastgelegd in het peilbesluit is het peilbeheer dat in de praktijk al gevoerd wordt. Dit betekent voor het gehele plangebied een dynamisch peilbeheer.

(...)

In het vigerend peilbesluit van de polder Westzaan is een zakkingsclausule opgenomen van 3 mm per jaar. Dit geeft de mogelijkheid om het streefpeil binnen de juridische termijn van het peilbesluit (10 jaar)⁸² aan te passen aan de maaiveld daling.⁸³ (...) Op basis van de bovenstaande analyses worden door het hoogheemraadschap de volgende beleidsuitgangspunten aangehouden:

- Daar waar de drooglegging nu groter is dan 60 cm wordt geen zakkingsclausule toegepast.
- Hiermee volgt het hoogheemraadschap het beleid van de provincie voor veenweidegebieden.
- In volledig bebouwde peilgebieden wordt in principe geen zakkingsclausule toegepast.
- In natuur- en recreatiegebieden wordt in principe geen zakkingsclausule toegepast.

Voor de overige gebieden geldt een zakkingsclausule van 4 mm/jaar voor blokbemalingen, 3 mm/jaar voor droogmakerijen en 2 mm/jaar voor veenweidegebieden.

Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, fragment uit de toelichting van het Peilbesluit Oudendam⁸⁴, par. 4.3:

De peilen in dit peilbesluit zijn gericht op het remmen van de bodemdaling en CO₂-uitstoot van de veenondergrond. In twee van de drie peilgebieden zal het waterpeil niet of amper veranderen ten opzichte van de praktijksituatie. In het derde peilgebied zal het waterpeil in de praktijk hoger worden, wat moet leiden tot minder bodemdaling.

(...) Het huidige praktijkpeil is een vast peil van -2,65 m t.o.v. NAP. Dat is 5 centimeter lager dan het vigerende peilbesluit. Dit peil geeft een gemiddelde drooglegging van 35 centimeter.

De grondeigenaren met het grootste deel van de percelen in dit peilgebied geven aan dat zij tevreden zijn met het huidige peil en dat dit niet hoeft te veranderen. Dit peil geeft een kleinere drooglegging dan de norm die is vastgelegd in de Nota Peilbeheer 2019 en past bij het streven naar een hoger peil als dat mogelijk is, om bodemdaling en CO₂-uitstoot te remmen. De grondeigenaren herkennen de bodemdalingsproblematiek en dragen graag bij aan het remmen hiervan. Er wordt daarom voorgesteld om het huidige praktijkpeil van -2,65 m t.o.v. NAP vast te leggen in dit nieuwe peilbesluit voor Oudendam. Net als in ODA_001 en ODA_002 blijft ook hier een vast peilbeheer met jaarrond hetzelfde peil.

80 <https://www.hhnk.nl/peilbesluiten>.

81 Peilbesluit Westzaan, toelichting, p. 25.

82 Deze 10-jaartermijn geldt overigens niet meer. Hiervoor is in de plaats gekomen een bepaling die aangeeft dat een peilbesluit actueel moet worden gehouden.

83 Peilbesluit Westzaan, toelichting, p. 25 en 26.

84 <https://www.hdsr.nl/buurt/peilbesluiten/peilbesluit-oudendam/>.

3.3.5 WATERSCHAPSVERORDENING

Het waterschap moet een waterschapsverordening vaststellen, dit volgt uit artikel 2.5 van de Omgevingswet. Waterschappen hebben een ruim gedefinieerde watersysteem-beheertaak, gericht op de watersysteemdoelstellingen zoals vastgelegd in de Omgevingswet. Het waterschap kan in de waterschapsverordening datgene regelen wat nodig is om het watersysteem te beschermen en te verbeteren, zolang regulering past binnen de taakomschrijving en de doelen van de Omgevingswet.

Concreet kan het waterschap over de volgende activiteiten regels stellen in de waterschapsverordening:

- het onttrekken van grondwater en de daarmee samenhangende infiltraties, die niet onder de provinciale bevoegdheid vallen (art. 4.3 Ob jo. art. 16.4 Bal);
- het brengen van water in en onttrekken van water uit regionale wateren;
- beperkingengebiedactiviteiten (gebruik van waterstaatswerken in beheer bij het waterschap);
- lozingsactiviteiten (lozen op een oppervlaktewaterlichaam of op een zuiveringstechnisch werk).

Regels over de eerste drie activiteiten kunnen worden ingezet met het oog op terugdringen van bodemdaling.

In de waterschapsverordening kan het waterschap regels opnemen over activiteiten die een (potentieel) effect kunnen hebben op het watersysteem, zoals de aanleg van drainage, draineren (ontwateren van percelen), infiltratievoorzieningen, verticale perforaties, grondwateronttrekkingen, peilafwijkingen, graven, lozingen, vistrappen, aanbrengen van verhardingen. De waterschapsverordening kan verschillende soorten regels (type verplichtingen) bevatten, waaronder:

- zorgplicht;
- informatieplicht;
- meldplicht;
- algemene regels⁸⁵;
- vergunningplicht met beoordelingsregels; of
- een algeheel verbod.

Het is aan het waterschap om te kiezen welk soort regel in welke geval het meest geschikt is. Het waterschap is vrij om te bepalen hoe het zijn taken vervult en welke inhoud de regels krijgen (mits onderbouwd en gemotiveerd). In de artikelsgewijze toelichting van de verordening kan het waterschap uitleggen waarom wordt gekozen voor welke type verplichtingen.

Naast de begrenzing door de taakstelling van het waterschap moet het waterschap bij het vaststellen van regels ook de volgende begrenzingen in acht nemen:

- de instructieregels van het Rijk (in het Besluit kwaliteit leefomgeving) en van de provincie (in de omgevingsverordening) ten aanzien van de waterschapsverordening;
- de waterschapsverordening mag geen strafbepalingen, onderhoudsverplichtingen of regels over belastingen bevatten; dit volgt uit artikel 2.2 lid 2 van het Omgevingsbesluit;
- voor zover het Rijk over een activiteit regels heeft gesteld in landelijke wetgeving (bijvoorbeeld via het Besluit activiteiten leefomgeving) zijn regels in de waterschapsverordening

⁸⁵ Een algemene regel is een voorschrift dat voor iedereen binnen het beheergebied van het waterschap geldt.

die dezelfde oogmerken behartigen alleen mogelijk als de landelijke wetgeving het stellen van maatwerkregels toestaat.⁸⁶

Regels die het waterschap kan opnemen in de waterschapsverordening ter beperking van bodemdaling in veenweidegebieden zijn bijvoorbeeld:

- algemene regels over ophogen of doorlatendheid van de grond;
- vergunningplicht of algeheel verbod voor drainage in veenweidegebieden;
- verplichten tot aanleg van een waterinfiltratiesysteem⁸⁷ (algemene regel);
- aanleg van infiltratiesystemen in veenweidegebieden: vergunningplicht of meldplicht;
- vergunningplicht of algeheel verbod voor ondergrondse bouwconstructies;
- grondwateronttrekkingen in veenweidegebieden: meldplicht, vergunningplicht of algeheel verbod;
- afwijken van het (streef)peil: vergunningplicht, algeheel verbod.

Concrete voorbeelden voor regels in de waterschapsverordening zijn te vinden in de Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen, inrichten en beheren (uit 2022) van het ministerie BZK.⁸⁸ Deze handreiking richt zich op de thema's hittestress, droogte, gevolgbeperking overstrooming, wateroverlast en biodiversiteit.

Als een activiteit een voorafgaande beoordeling van het waterschap nodig heeft is het instellen van een vergunningplicht (een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit) het juiste middel. Het waterschap kan een vergunningplicht voor een activiteit in de waterschapsverordening opnemen. Dit betekent dat het waterschapsbestuur op basis van een vergunningaanvraag in een concreet geval een afweging maakt of de activiteit toelaatbaar is. Voor het beoordelen en verlenen van een vergunning gelden beoordelingsregels volgens de waterschapsverordening. Om invulling te geven aan de beoordelingsregels kan het waterschap nadere beleidsregels vaststellen (art. 4:81 Algemene wet bestuursrecht). Verder kan het waterschap via het verbinden van voorschriften aan de vergunning voorwaarden stellen aan de aangevraagde activiteit. Een verleende omgevingsvergunning kan ook weer ingetrokken of gewijzigd worden. De omstandigheden waaronder dit kan staan in de wet⁸⁹ of in de waterschapsverordening.

Voorbeeld:

- Grondwateronttrekking vergunningplichtig. Voorschriften: voorschrijven van retourbemaling, beperkte tijdsduur vergunning.

86 Dit gaat over lozingsactiviteiten en wordt verder niet besproken aangezien deze niet relevant voor het tegengaan van bodemdaling.

87 Bij de aanleg van een waterinfiltratiesysteem gaat het om onderwaterdrainage, dus het afwateren (en niet om een grondwateronttrekking: met het oog op het onttrekken). Onderwaterdrainage bestaat uit evenwijdige in de bodem aangebrachte geperforeerde buizen (drainagebuizen) die onder slootpeil in de sloot uitkomen. Het is bedoeld voor aanvulling van het grondwater in droge periodes en in natte periodes werkt het drainerend. Met onderwaterdrainage neemt de invloed van het slootpeil op de grondwaterstand toe. Bron: <https://www.kbf.nl/kennisprogramma/waterinfiltratiesystemen/>. Nationaal Kennisprogramma Bodemdaling, *Factsheet Onderwater- en drukdrainage. Veelgestelde vragen over onderwaterdrainage en drukdrainage*, 2020, p. 6.

88 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/22/handreiking-decentrale-regelgeving-klimaatadaptief-en-natuurinclusief-bouwen-inrichten-en-beheren>.

89 Zie artikel 18.10 van de Omgevingswet, paragraaf 5.1.5 van de Omgevingswet en afdeling 8.10 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

*Waterschapsverordening Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden*⁹⁰, regels over het onttrekken van grondwater voor gebruik gronden, zie paragraaf 3.5.2. Het bevat algemene regels (art. 3.69) en vergunningplicht (art. 3.73) voor de aanleg van drainage en onderwaterdrainage. Lees de toelichting op deze artikelen.⁹¹

*Waterschapsverordening Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier*⁹², regels over het realiseren van peilafwijkingen, zie paragraaf 2.1.26.

3.3.6 WEGING VAN HET WATERBELANG

Dit instrument voorziet erin dat bij ruimtelijke beslissingen het betreffende bestuursorgaan rekening houdt met de relevante waterbelangen. Het gaat hier om de watertoets die onder de Omgevingswet bekend staat als de ‘weging van het waterbelang’ (art. 5.37 Bkl). Bij het maken of wijzigen van een omgevingsplan moeten gemeenten rekening houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Voor die duiding van de gevolgen behoort de gemeenteraad de opvattingen van het waterschap te betrekken. De gemeente wordt zo verplicht bijvoorbeeld de klimaatbestendigheid van het watersysteem (bodemdaling in veenweide gebieden) in de planvorming te betrekken.

Er zijn geen regels gesteld hoe de gemeente het waterschap betreft. Idealiter wordt het waterschap in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken, waarbij vanaf het begin van het planproces wordt nagedacht over de gevolgen van het omgevingsplan (ruimtelijke aspecten) voor het waterbeheer en specifiek de bodemdaling.⁹³ Het gaat hier om een motiveringsverplichting voor de gemeente en een (impliciete) overlegverplichting. Waterschappen denken mee, informeren en adviseren bij de totstandkoming van het omgevingsplan.

De weging van het waterbelang (watertoets) is ook van toepassing op de provinciale omgevingsverordening, projectbesluiten van waterschappen, provincies of Rijk en omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (dat is de omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan). Ook blijft de afspraak gelden uit het Bestuursakkoord Water (BAW) om bij alle ruimtelijke plannen een watertoetsproces te doorlopen.

3.3.7 PROJECTBESLUIT

Het waterschap zal in de praktijk zeer regelmatig de waterstaatswerken in zijn beheer moeten aanpassen en verbeteren om te voldoen aan de normen op het gebied van waterkwaliteit, wateroverlast en waterveiligheid. Denk aan het versterken of verleggen van een waterkering of het natuurvriendelijk herinrichten van watergangen. De omvang van de opgave staat in het waterbeheerprogramma van het waterschap.

Het waterschap zou kunnen onderzoeken waar het waterschap in of rondom de eigen waterstaatswerken zelf maatregelen kan treffen die een bijdragen kunnen leveren aan reductie van bodemdaling en CO₂-emissie en vernatting van percelen tegengaan. En welke instrumenten hiervoor nodig zijn om die te realiseren. Het projectbesluit is een van die instrumenten.

Het projectbesluit is een besluit met een aparte procedure om ingewikkelde projecten van publiek belang mogelijk te maken, zoals aanleg of wijziging van een waterstaatswerk. Dit instrument kan – naast door het waterschap – ook door het Rijk en de provincie

90 <http://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR707248>.

91 https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR707248/2#artrecital__div_o_155.

92 <http://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR702775>.

93 H.J.M. Havekes (ea.), *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet (2022)*, p. 570.

worden ingezet⁹⁴. Het modelprojectbesluit voor primaire waterkeringen van de Unie van Waterschappen bevat een beschrijving van de wijze waarop bij de vaststelling van het projectbesluit rekening is gehouden met diverse aspecten van de fysieke leefomgeving, waaronder de bodemgesteldheid/bodemkwaliteit.⁹⁵

Het dagelijks bestuur van het waterschap is verplicht om een projectbesluit vast te stellen in geval van de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die niet in beheer zijn bij het Rijk (art. 5.46, lid 2 Ow). Voor de aanleg of wijziging van andere waterstaatswerken door of vanwege de waterbeheerder, kan vrijwillig voor vaststelling van een projectbesluit worden gekozen. Als het waterschapsbestuur er niet voor kiest om in die gevallen een projectbesluit te nemen, zijn er de opties van de zogenaamde vergunning eigen dienst (VED) of een vrijstelling op grond van de waterschapsverordening. Een VED is een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, voor zover een vergunningplicht geldt op grond van de waterschapsverordening. Anders gezegd: als een derde voor dezelfde activiteit een vergunning moet aanvragen, zal het waterschap dat deze activiteit wil uitvoeren dat ook (bij zichzelf) moeten doen. Verwacht wordt dat vanaf dit jaar (2024) waterschappen vooral zullen werken met een VED in plaats van een projectbesluit, omdat het projectbesluit een zware procedure heeft.

3.3.8 TOEZICHT EN HANDHAVING

Feit is dat een bestuursorgaan nog zo veel regels kan stellen: zonder toezicht en handhaving zal de werking van een regel in de praktijk vaak tegenvallen. Is het waterschap bevoegd gezag voor het verlenen van een vergunning of het opstellen van regels, dan is het ook bevoegd gezag voor toezicht op de naleving en handhaving van die regels. Het waterschap heeft de taak de regels te handhaven. Onder handhaving (in ruime zin) wordt verstaan elke actie die erop gericht is de naleving van de wettelijke regels te bevorderen en te bewerkstelligen, zo nodig door het opleggen van sancties. Handhaving heeft als doel normconform gedrag te bereiken. Dit gebeurt door controle en het toepassen van (of dreigen met) administratiefrechtelijke of strafrechtelijke handhavingsmiddelen.

Handhaving begint met het houden van toezicht. Het toezicht omvat een breed scala van activiteiten. Vaak in voorlichtende en adviserende zin. Hiervan gaat een belangrijk preventief effect uit. Als bij controles blijkt dat handelingen plaatsvinden die in strijd zijn met wet- of regelgeving, dan kunnen handhavingsmiddelen worden toegepast, het daadwerkelijk handhavend optreden. Denk aan een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. De regels over handhaving zijn te vinden in hoofdstuk 18 van de Ow, de Waterschapswet en hoofdstuk 5 van de Awb. Het bevoegd gezag bij het waterschap voor de handhaving is het dagelijks bestuur van het waterschap (art. 61, lid 2 Wschw).

3.3.9 OVERIGE INSTRUMENTEN OP GROND VAN DE OMGEVINGSWET

Het waterschap heeft nog meer instrumenten die hij kan inzetten om projecten te realiseren, onderhoud uit te voeren en onderzoek te doen, zoals gedoogplichten (hoofdstuk 10 Ow) en onteigening (hoofdstukken 11, 15 en 16 Ow). Deze zijn minder relevant voor dit onderzoek en worden daarom verder niet besproken.

⁹⁴ Zie artikel 5.44 van de Omgevingswet.

⁹⁵ <https://unievanwaterschappen.nl/wp-content/uploads/2021/11/Model-projectbesluit-voor-primaire-waterkeringen-juni2020.pdf>.

3.3.10 GRENZEN VERVULLEN WETTELIJKE TAAK DOOR WATERSCHAP

Waterschappen hebben een zekere beleidsvrijheid bij het vervullen van hun wettelijke taken. Beleidsvrijheid houdt in dat het waterschap de vrijheid heeft om na afweging van belangen te kiezen voor of juist af te zien van het gebruik van een bepaalde bevoegdheid. Die vrijheid is uiteraard niet onbegrensd. Ook het waterschap moet voldoen aan wet- en regelgeving, zoals de Waterschapswet, de Omgevingswet en de provinciale regels (het reglement van bestuur van het waterschap en de omgevingsverordening). Het waterschap heeft als functioneel bestuursorgaan geen (expliciet toebedeelde) bevoegdheden in andere beleidsdomeinen zoals de ruimtelijke ordening.

Elk bestuursorgaan, zo ook het waterschap, zal zich aan de bestuurlijke spelregels en randvoorwaarden moeten houden. Er gelden gedragsregels voor de overheid ten opzichte van de burger, die terug te vinden zijn in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Goed besturen is zorgvuldig afwegen van belangen bij het voorbereiden en nemen van besluiten alsook bij het uitvoeren van feitelijke werkzaamheden (waar geen besluit aan ten grondslag ligt). Procedureel vormen hierbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb's) een belangrijk vertrekpunt. Art. 3:4 Awb bepaalt dat aan ieder overheidsoptreden een zorgvuldige belangenafweging vooraf dient te gaan (zorgvuldigheidsbeginsel). Daarbij hoort een goede onderbouwing (motiveringsbeginsel). Voor een goede onderbouwing van besluiten of maatregelen zal veelal onderzoek nodig zijn waarbij tevens oog is voor de mogelijk nadelige gevolgen van de maatregel.⁹⁶

In beginsel moet eventueel 'onevenredige schade' weggenomen worden door het treffen van mitigerende maatregelen (technische compensatie) of het vergoeden van de schade (financiële compensatie). Het zogenoemde 'evenredigheidsbeginsel' dwingt hiertoe. Dat het om onevenredige schade moet gaan, geeft aan dat niet alle schade altijd maar vergoed hoeft te worden. Zo is er een zeker normaal maatschappelijk risico dat voor eigen rekening komt. Wie in een veengebied woont, loopt nu eenmaal het risico dat er door bodemdaling schade aan panden, infrastructuur e.d. kan optreden. En ook dat er op enig moment voor gekozen zal worden om het peil niet meer de bodemdaling te laten volgen.⁹⁷

⁹⁶ Kenniscentrum Bodemdaling en Funderingen, *Rechten en plichten bij bodemdaling in bebouwd gebied* (2022), p. 34.

⁹⁷ Kenniscentrum Bodemdaling en Funderingen, *Rechten en plichten bij bodemdaling in bebouwd gebied* (2022), p. 34.

4

AANVULLENDE BEVOEGDHEDEN WATERSCHAP

4.1 INLEIDING

Naast de publiekrechtelijke instrumenten die in de Omgevingswet en Waterschapswet aan de waterschappen zijn toegekend, kunnen waterschappen ook andere instrumenten inzetten om de taken op het gebied van regionaal waterbeheer uit te kunnen voeren. Die staan in dit hoofdstuk centraal. Te denken valt aan privaatrechtelijke bevoegdheden (zoals contractuele afspraken), convenanten etc. Ook kunnen waterschappen subsidies verstrekken (met toepassing van titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht). We beschrijven ook de grenzen die de waterschappen, vanwege de aan hen toebedeelde taak, in acht moeten nemen bij de inzet van deze aanvullende instrumenten.

Vragen die hier worden behandeld:

Vraag 3. Wat zijn de maatschappelijke verantwoordelijkheden/beleidsruimte buiten de formele verantwoordelijkheden om broeikasgasemissie en bodemdaling tegen te gaan? Welke instrumenten horen daarbij?

Vraag 4. Welke beleidsruimte en instrumenten ontbreken?

4.2 ANDERE INSTRUMENTEN

Er zijn veel verschillende typen instrumenten. In dit rapport gaan we uit van de indeling naar typen volgens het beleidskompas van de rijksoverheid. Het Rijk gebruikt het beleidskompas voor het maken van nieuw beleid.⁹⁸ Bijvoorbeeld als je aan de slag gaat met een maatschappelijk opgave, herziening van bestaand beleid of een nieuw beleidsdossier. Het beleidskompas biedt een structuur met vijf stappen om beleid te ontwikkelen:

1. Wat is het probleem?
2. Wat is het beoogde doel?
3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?
4. Wat zijn de gevolgen van de geschetste opties?
5. Wat is de voorkeursoptie?

Om het bij stap 2 bepaalde doelgedrag te bevorderen is het belangrijk dat het gekozen beleidsinstrument aanhaakt op de gedragsbepalende factoren. Het type beleidsinstrument komt aan de orde bij vraag 3. Een beleidsinstrument is een middel dat een organisatie inzet om een beleidsvoornemen te realiseren. Volgens het beleidskompas zijn er veel verschillende typen beleidsinstrumenten. Deze zijn onder te verdelen in zes verschillende categorieën: communicatie, financieel, juridisch, organisatie, co-regulering of zelfregulering en ondersteunende instrumenten.

⁹⁸ Van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>. Het Beleidskompas is in de plaats gekomen van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).

Voordat je een bepaald beleidsinstrument kiest, inventariseer je altijd eerst welke reële opties je hebt (vraag 3) en bekijk je vervolgens welk instrument de beste is in termen van de gevolgen, doelmatigheid, doeltreffendheid, proportionaliteit en het beschermen van publieke waarden (vragen 4 en 5 van het beleidskompas).

Gelet op de indeling van de beleidsinstrumenten volgens het beleidskompas heeft het waterschap de volgende andere instrumenten (anders dan die met een publiekrechtelijke grondslag) die een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van bodemdaling:

- Communicatie:
 - voorlichting
 - bestuurlijk overleg
- Financieel:
 - subsidies
- Juridisch (privaatrechtelijk):
 - convenant / samenwerkingsovereenkomst
 - grondbeleid

Het waterschap zou derden kunnen overhalen zelf iets te doen door het uitvoeren van maatregelen (die veenafbraak verminderen en bodemdaling in het veenweidegebied te vertragen) financieel te ondersteunen en hiervoor een subsidieregeling in te richten. Voorbeeld is de tijdelijke regeling voor onderwaterdrainage, ook wel waterinfiltratie genoemd, van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden.⁹⁹

De juridische instrumenten zijn privaatrechtelijk van aard. Een privaatrechtelijk instrument gaat over het middel c.q. de mogelijkheid die het waterschap heeft als privaatrechtspersoon, zoals het sluiten van een overeenkomst. Denk daarbij aan het kopen van goederen of diensten en pacht, verhuur of aan- en verkoop van gronden. Voor de inzet van die instrumenten kan het waterschap beleid formuleren. Wat betreft grondbeleid denken wij aan mogelijkheden die het waterschap heeft om bij het verpachten van gronden aanvullende afspraken voor bodembeheer op te nemen.

Een convenant is een schriftelijke door partijen ondertekende afspraak die (ook) betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden of anderszins gericht is op het voorbereiden dan wel realiseren van beleid van de overheid. Een convenant tussen overheden wordt ook wel een bestuursovereenkomst genoemd, zoals het Bestuursakkoord Water. Maar een convenant kan ook worden gesloten tussen overheden en private partijen, denk bijvoorbeeld aan het Convenant klimaatadaptief bouwen.¹⁰⁰

4.3 GRENZEN AAN INZET ANDERE INSTRUMENTEN

Waterschappen gebruiken verschillende instrumenten om hun publieke doelstellingen te verwezenlijken. Zoals hierboven al aangegeven is de inzet van die instrumenten echter niet onbegrensd (zie par. 3.3.10). Op grond van wetgeving kunnen waterschappen verplichtingen en beperkingen opgelegd worden waardoor zij in hun handelingsvrijheid beperkt worden. Dit kunnen zijn grondrechten, regels in landelijke en Europese wetgeving of provinciale regels.

⁹⁹ <https://www.hdsr.nl/werk/info-op-maat/agrariers/nieuws-0/onderwaterdrainage/>.

¹⁰⁰ <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/klimaatadaptatie/klimaatadaptief/>.

Hieronder worden aandachtspunten besproken bij inzet van een aantal andere instrumenten, namelijk privaatrechtelijke instrumenten, het voeren van grondbeleid en het verlenen van subsidies.

Privaat- en publiekrecht

Zo moet het waterschap zich afvragen hoe het eigendomsrecht wordt ingezet en of er daarbij geen sprake is van een onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht. Het is voor overheden namelijk juridisch niet altijd toegestaan om het publieke algemene belang via het privaatrecht te behartigen.

Kort gezegd komt dit erop neer dat er geen privaatrechtelijke instrumenten ingezet mogen worden als het beoogde doel ook met publiek-/bestuursrechtelijke instrumenten bereikt kan worden. Zo mogen lozingsvoorschriften bijvoorbeeld niet in een bestuursovereenkomst worden afgesproken. Daar hebben we immers bestuursrechtelijke instrumenten voor (zorgplichten, algemene regels en vergunningplichten).

Om te beoordelen of het gebruik van het privaatrecht in een bepaald geval een onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht oplevert, worden de Windmill-criteria uit het arrest Windmill/Staat gebruikt ('tweewegenleer' of 'doorkruisingsleer' genoemd):

1. Geeft de wet zelf een uitdrukkelijk antwoord op de vraag of de privaatrechtelijke weg is toegestaan, of is er een algemeen gebruikelijke praktijk of eerdere jurisprudentie die dit duidelijk maakt?
2. Wat kan worden afgeleid uit de inhoud en strekking van de betrokken regeling?
3. Wat kan worden afgeleid uit de wijze waarop en de mate waarin in het kader van die regeling de belangen van burgers zijn beschermd?
4. Kan de overheid door gebruikmaking van de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat bereiken?

Om initiatieven van derden met gevolgen voor het watersysteem te toetsen en de waterbelangen te waarborgen heeft het waterschap via het publiekrecht allerlei juridische mogelijkheden, zoals de waterschapsverordening, vergunningplichten en advies met instemming. Een project tegenhouden met behulp van het eigendomsrecht (weigeren privaatrechtelijke toestemming voor het gebruik van de gronden van het waterschap) mag het waterschap niet. Het waterschap toetst de aanvraag of melding vanuit de publiekrechtelijke bevoegdheid (beoordeling van de effecten op watersysteem en maatschappelijke functies) en neemt daarop een publiekrechtelijke beslissing. Het privaatrecht mag niet worden gebruikt om feitelijk zo'n beslissing te nemen.

Subsidies

Bij het verlenen van subsidies moet het waterschap rekening houden met de Europese staatssteunregels. Er is sprake van staatssteun als een onderneming een economisch voordeel in de vorm van staatsmiddelen krijgt van, in dit geval, het waterschap. Of dat het geval is, moet het waterschap zelf beoordelen aan de hand van de vijf staatssteuncriteria van artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Als het waterschap tot de conclusie komt dat de subsidieregeling aan alle staatssteuncriteria voldoet, is er sprake van staatssteun. De basisregel is dat een steunmaatregel dan door het waterschap gemeld moet worden bij de Europese Commissie, tenzij een van de vrijstellingsverordeningen van de Europese Commissie van toepassing is. In dat geval hoeft de steunmaatregel niet gemeld te worden, maar gelden wel nadere verplichtingen over de uitvoering, transparantie en verslaglegging van de steun. Het waterschap kan bij het inrichten van een subsidiere-

geling mogelijk gebruik maken van de de-minimisverordening of andere vrijstellingen zoals Landbouwwijstellingsverordening of de Algemene groepsvrijstellingsverordening. Meer informatie over eisen en mogelijkheden is te vinden op de website van het Kenniscentrum Europa decentraal, dossier Staatssteun.¹⁰¹

Grondbeleid

Ter uitvoering van de taken en doelstellingen heeft het waterschap gronden in eigendom. Alle waterschappen zullen een beleid hebben hoe zij met deze gronden omgaan: het verwerven en verkopen van gronden en het juridisch beheer (zoals pacht, inzet van zakelijke rechten). Voor aan- en verkoop van gronden en het in pacht uitgeven van gronden gelden juridische regels waar ook het waterschap zich aan moet houden. Het waterschap zou bij het verpachten van gronden in bepaalde gevallen eisen kunnen stellen aan duurzaam bodembeheer.¹⁰² Bij geliberaliseerde pacht blijkt dat voor nieuwe pachtcontracten wel mogelijk te zijn. Openbreken van bestaande pachtcontracten is volgens dat onderzoek echter niet of nauwelijks mogelijk.

4.4 ONTBREKENDE BEVOEGDHEDEN

Er zijn geen instrumenten gesignaleerd die ontbreken. De waterschappen hebben voldoende instrumenten in handen om de specifieke opgedragen taak op het gebied van regionaal waterbeheer uit te kunnen oefenen.

¹⁰¹ <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/>.

¹⁰² In 2020 is hierover een rapport verschenen, zie <https://www.nysingh.nl/pachtblog/duurzaam-bodembeheer-en-pacht/>.

5

TAKEN, BEVOEGDHEDEN EN INSTRUMENTEN VAN ANDERE OVERHEDEN EN PRIVATE PARTIJEN

5.1 INLEIDING

Gemeenten, provincies en het Rijk hebben eveneens taken, bevoegdheden en instrumenten in relatie tot bodemdaling en het tegengaan van broeikasgasemissies in veenweidegebieden. Deze overheden behoren tot de algemene democratie en hebben dus veel meer belangen te behartigen dan de waterschappen. Via de kamerbrief Water en bodem sturend en via het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en de uitwerking daarvan in PPLG's wordt mede invulling gegeven aan de beleidskeuzes en inzet van bevoegdheden van gemeenten en provincies. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe die taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden raken aan die van het waterschap, waar er sprake is van overlappende bevoegdheden en waar de bevoegdheden mogelijk op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Daarnaast hebben ook de particuliere grondeigenaren eigen verantwoordelijkheden.

VRAGEN DIE IN DIT HOOFDSTUK AAN BOD KOMEN:

Vraag 2. Wat is gedeelde verantwoordelijkheid met andere partijen en stakeholders in het tegengaan van broeikasgasemissie en bodemdaling?

Vraag 5. Hoe verhouden de beleidsruimte en instrumenten zich tot het principe van Water en bodem sturend bij ruimtelijke keuzes?

Vraag 6. Hoe verhouden de beleidsruimte en instrumenten zich tot het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)?

Overheden hebben diverse instrumenten tot hun beschikking die binnen hun wettelijke taken vallen en ingezet kunnen worden om bodemdaling tegen te gaan of CO₂ te reduceren (van regulerend tot stimulerend). Overheden kunnen hier aan bijdragen binnen de uitvoering van hun bredere wettelijke taken.

Voor het tegengaan van bodemdaling is zowel ruimtelijk beleid als waterbeheer van belang. Voor deze beleidsterreinen zijn verschillende overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) verantwoordelijk. De taken en bevoegdheden van de waterschappen zijn al uitgelegd in de hoofdstukken 3 en 4. In dit hoofdstuk beschrijven we de taken en bevoegdheden van het Rijk, provincies en gemeenten in het ruimtelijke spoor en welke instrumenten zij hebben. Per overheidslaag gaan wij ook in op de relevante watertaken.

Via het ruimtelijke spoor zetten Rijk, provincies en gemeenten instrumenten in waarin kaders worden opgesteld voor de locatie en vorm van ontwikkelingen in de omgeving.¹⁰³ Bodemdaling zou een thema moeten zijn dat als vast onderdeel wordt meegenomen in de integrale afwegingen die het Rijk, provincies en gemeenten maken in de ruimtelijke ordening. Zij hebben een regierol in dit dossier, een deel van de oplossingen kan namelijk gevonden worden in de ruimtelijke inrichting van het gebied.

Keuzes in ons landgebruik, de bestaande inrichting en de wijze waarop we beheer en aanleg doen hebben effect op de omgeving ('bestemmen – inrichten – beheren'). De ruimtelijke keuzes en inrichting kunnen gevolgen hebben voor bodem en ondergrond en juist bijdragen aan bodemdaling.¹⁰⁴

Beleidsvorming: ontwikkeling en doorwerking

Onder de Omgevingswet is een strikte scheiding aangebracht tussen regelgeving en beleid. Dit houdt in dat beleidsdocumenten (omgevingsvisies en programma's) uitsluitend het vaststellend orgaan binden. Juridische binding van andere overheden kan alleen worden verkregen door het stellen van daarop gerichte rechtsregels (instructieregels voor verordeningen en omgevingsplan) of beschikkingen (zoals vergunningen en maatwerkvoorschriften).¹⁰⁵

De beleidsvorming door bestuursorganen op het gebied van de fysieke leefomgeving krijgt onder de Omgevingswet een nadrukkelijke positie. Hoofdstuk 3 van de Omgevingswet bevat regels over de instrumenten omgevingsvisie en programma's. Met deze instrumenten kunnen bestuursorganen beleidsdoelen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving vastleggen en aangeven hoe deze worden bereikt. Een bestuursorgaan geeft zo beleidsmatig invulling aan zijn taken en bevoegdheden en daarmee aan de zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving. Rijk, provincies en gemeenten stellen elk een omgevingsvisie op, afgestemd met onder andere de waterbeheerder(s) (art. 2.2 Ow). Het is aan de organen van de algemene democratie te beslissen of men het tegengaan van bodemdaling hierin een plek wil geven. De omgevingsvisie is de basis en de opmaat voor op te stellen programma's, nadere regelgeving en inzet van andere instrumenten (om de doelen van die visie te bereiken).

Een omgevingsvisie is een integrale langtermijnvisie met strategische hoofdkeuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving (afd. 3.1 Ow). Een programma maakt de beleidsdoelen van de omgevingsvisie concreet, het bevat een uitwerking van de specifieke onderdelen van dat beleid. De Omgevingswet kent vier soorten programma's¹⁰⁶, waaronder "vrijwillige" programma's en programma's die zijn voorgeschreven ter implementatie van EU-richtlijnen.

De Omgevingswet voorziet bewust niet in juridische doorwerking van omgevingsvisies of programma's naar omgevingsvisies of programma's (of andere instrumenten) van andere bestuursorganen.¹⁰⁷ Een juridische doorwerking zou ten koste kunnen gaan van het beleidsmatige karakter van een omgevingsvisie en tot juridisering van het omgevingsbeleid kunnen leiden. Een bestuursorgaan heeft bij het opstellen van zijn visie wel rekening te houden met beleidsdocumenten van een hoger of aangrenzend bestuursorgaan. Dit volgt uit het algemene afstemmingsartikel 2.2 Ow.

103 STOWA, *Technische en maatschappelijke haalbaarheid maatregelen bodemdaling. Onderdeel governance*, (2020), p. 24 ev.

104 Kenniscentrum Bodemdaling en Funderingen, *Rechten en plichten bij bodemdaling in bebouwd gebied* (2022), p. 21.

105 MvT Ow, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 45. De voorbeelden tussen haakjes zijn door ons toegevoegd.

106 <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/programma/kenmerken-programma/>.

107 MvT Ow Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 122.

5.2 RIJK: TAKEN EN BEVOEGDHEDEN

5.2.1 ALGEMEEN

De rijksoverheid is het onderdeel van de Nederlandse overheid dat wettelijke taken heeft op landelijk niveau. Het Rijk is de hoogste bestuurslaag. Het Rijk is verantwoordelijk voor het nationale beleidskader en de strategische doelen voor het waterbeheer in Nederland, en voor maatregelen die een nationaal karakter hebben, zoals landelijke wetgeving.

Het Rijk is ook waterbeheerder. De rijkstaken op het gebied van water zijn (art. 2.19 Ow):

- het beheer van rijkswateren;
- het voorkomen of tegengaan van landwaartse verplaatsing van de kustlijn;
- het houden van toezicht op het beheer van primaire waterkeringen door een waterschap of een ander openbaar lichaam; en
- het tot stand brengen en beschikbaar stellen van technische leidraden voor het ontwerp en het beheer van primaire waterkeringen.

5.2.2 INSTRUMENTARIUM RIJK

Nationale omgevingsvisie

In 2020 heeft het Rijk de eerste Nationale Omgevingsvisie (NOVI) aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁰⁸ Bodemdaling in veenweidegebieden wordt in de NOVI door het Rijk geadresseerd als een opgave die raakt aan verantwoordelijkheden en taken van het Rijk, decentrale overheden en private partijen.¹⁰⁹

Programma

Om de beleidsdoelen uit de omgevingsvisie meer concreet te maken (operationeel) kan het Rijk een programma opstellen. Verplichte programma's voor het Rijk op het gebied van water zijn het nationaal waterprogramma (NWP), stroomgebiedbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen (art. 3.9 Ow). Daarnaast stelt het Rijk facultatieve programma's vast, zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).

Instructieregels

Het Rijk kan vanuit de zorg voor de fysieke leefomgeving en ter waarborging van de eenheid in de decentrale taakbeartiging voorwaarden stellen aan de taak- of bevoegdheidsuitoefening van decentrale overheden.¹¹⁰ Het gaat hier om de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels en die tot het geven van een instructie. Dit onderwerp wordt verder besproken in paragraaf 5.3.2.

Rijksregels over activiteiten

De grondslag voor algemene rijksregels over activiteiten van burgers en bedrijven ligt in hoofdstuk 4 van de Omgevingswet. Wanneer het uit het oogpunt van de bescherming van de fysieke leefomgeving gewenst is om nationaal regels aan bepaalde activiteiten te stellen, werkt het Rijk waar mogelijk met algemene regels. Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bevatten rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving. Bij het opstellen van deze regels zijn de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit toegepast (art. 2.3 Ow). Samengevat houden deze in dat taken en bevoegdheden primair door de gemeente en, daar waar het regionale watersysteem betreft, het waterschap worden uitgeoefend.

¹⁰⁸ <https://denationaleomgevingsvisie.nl/default.aspx>.

¹⁰⁹ NOVI, p. 51.

¹¹⁰ MvT Ow, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 107.

Het Rijk oefent alleen taken uit als daar dwingende redenen voor zijn. Het moet dan gaan om een nationaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door de decentrale overheden kan worden behartigd of om de uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen (zoals de implementatie van Europese richtlijnen).¹¹¹

Redenen om op rijksniveau niveau regels te stellen kunnen zijn:

- als er een rijksbelang is en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd (bijvoorbeeld het uitvoeren van taken die aan het Rijk zijn toebedeeld); of
- voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de wet (zoals het bevorderen van een gelijk speelveld en gelijk beschermingsniveau) of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

5.3 PROVINCIE: TAKEN EN BEVOEGDHEDEN

5.3.1 ALGEMEEN

De provincies vormen de bestuurslaag tussen het Rijk en de gemeenten en vallen onder de algemene democratie. Provincies hebben bepaalde taken en bevoegdheden waaronder ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed en regionale economie.

De provinciale watertaken zijn als volgt (art. 2.18 Ow):

- de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen;
- het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, in verband met de winning daarvan voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water;
- op het gebied van het beheer van watersystemen en het zwemwaterbeheer:
 - het beheer van watersystemen, voor zover de provincie dat aan zichzelf heeft toebedeeld (bijvoorbeeld vaarwegbeheer);
 - het houden van toezicht op het beheer van watersystemen voor zover dat is toebedeeld aan de waterschappen, met uitzondering van het beheer van primaire waterkeringen;
 - het beheer van de zwemwaterkwaliteit.

Voor de regionale watersystemen geeft de provincie de strategische kaders weer in de provinciale omgevingsvisie en in het regionale waterprogramma.

Ook heeft de provincie operationele taken op het gebied van het grondwaterbeheer (met name de vergunningverlening voor grote industriële grondwateronttrekkingen en onttrekkingen voor de drinkwatervoorziening).

Provincies vertalen het nationale beleid naar een regionaal beleidskader en maatregelen, in samenhang met andere opgaven zoals biodiversiteit, energietransitie etc. Zij vervullen de rol van regisseur en zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van de strategische doelen op regionaal niveau.

¹¹¹ P.J. de Putter, *Regulering mestgebruik onder de Omgevingswet – Centrale en decentrale mogelijkheden tot het beperken van emissie van nutriënten* (2020), in opdracht van Unie van Waterschappen en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, p. 22.

5.3.2 INSTRUMENTARIUM PROVINCIE

Omgevingsvisie

De provinciale omgevingsvisie geeft de hoofdlijnen weer van het te voeren integrale beleid voor de fysieke leefomgeving en het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het provinciale grondgebied op de lange termijn. De provincie geeft aan hoe zij haar taken invult en welke strategische beleidsdoelen en ambities er gelden voor de fysieke leefomgeving, waaronder bodemdaling. Bij het opstellen van de omgevingsvisie moet de provincie rekening houden met de eerder al beschreven milieubeginselen.

Programma

Een programma bevat de uitwerking van het beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van de fysieke leefomgeving, zoals dat in de provinciale omgevingsvisie is opgenomen. Maatregelen zijn gericht op het realiseren van de doelen en ambities uit de omgevingsvisie. Een programma benoemt de maatregelen waarmee de doelstellingen van de provincie worden bereikt.

Verplichte programma's voor de provincie zijn het regionaal waterprogramma, beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en het actieplan geluid (art. 3.8 Ow). Het regionale waterprogramma stelt de provincie vast ter uitvoering van verschillende Europese richtlijnen zoals de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn. In het regionale waterprogramma worden de regionale krrw-oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen en waterwinlocaties aangewezen. Dit instrument bevat het waterbeleid van de provincie en de maatregelen om aan de genoemde richtlijnen te voldoen. In het regionale waterprogramma legt de provincie ook uit hoe zij de taak tot coördinatie van de gebiedsgerichte uitoefening van watergerelateerde taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen invult en uitoefent.

Voor oppervlaktewaterlichamen deelt de provincie functies toe in het regionaal waterprogramma. Het regionale waterprogramma moet in ieder geval de maatschappelijke functie drinkwateronttrekking toekennen aan regionale wateren die worden gebruikt voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water (artikel 4.4 Bkl). De toevoeging 'in ieder geval' maakt duidelijk dat er ook andere maatschappelijke functies kunnen worden vastgelegd zoals zwemwater, viswater, scheepvaart of recreatie.¹¹² De vastgelegde maatschappelijke functies spelen een rol bij de beslissing van het bevoegd gezag op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de wateractiviteit (artikel 8.84 Bkl) en bij het vaststellen van peilbesluiten (in de afweging van alle betrokken belangen, die resulteert het peilbesluit tot de geldende waterpeilen).

*Regionaal waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027.*¹¹³ Hoofdstuk 4 bevat de doelen en ambities van de provincie Zuid-Holland over bodemdaling, fragmenten:

(...) De provincie wil, samen met alle belanghebbende partners en partijen, de directe en indirecte maatschappelijke kosten door bodemdaling beperken. Afhankelijk van de lokale omstandigheden, mogelijkheden en maatschappelijke urgentie is dat tegengaan van bodemdaling (mitigeren) of meebewegen (adapteren). Dit doet de provincie onder andere via gebiedsaanpakken.

(...) Dit beleid is uitgewerkt in het regionaal waterprogramma, met de volgende maatregelen:

1. Regionale Veenweide Strategieën, Nationaal Veenplan en gebiedsaanpakken
2. Onderzoek, kennis, netwerken en samenwerking
3. Klimaat en Bodemdaling bestendig bouwen

¹¹² Besluit kwaliteit leefomgeving, Staatsblad 2018, 292, p. 641 (NvT).

¹¹³ <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/natuur-landschap/water/>.

Omgevingsverordening

De omgevingsverordening bevat alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. Per provincie is er één omgevingsverordening (art. 2.6 Ow). De provincie stelt regels voor activiteiten als deze een bedreiging kunnen vormen voor provinciale belangen (zoals de ruimtelijke ordening, natuurbescherming en de bescherming van de kwaliteit van het grondwater). De omgevingsverordening kan verschillende type regels over activiteiten bevatten:

- Rechtstreeks werkende regels (bindend voor burgers en bedrijven) zoals algemene regels en vergunningplichten. Tenzij het doelmatiger of doeltreffender is om die regels via instructieregels in het omgevingsplan of de waterschapsverordening te laten landen (art. 4.2 Ow);
- Maatwerkregels, in aanvulling of in afwijking van door het Rijk gestelde regels in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

In relatie tot de taak van het waterschap besteden we hier aandacht aan de provinciale omgevingswaarden voor wateroverlast. Voor verschillende onderdelen van het waterbeheer gelden er wettelijke normen (omgevingswaarden) waar het waterschap aan moet voldoen. Die normen zijn voor de waterschappen richtinggevend voor de wijze waarop zij uitvoering geven aan hun wettelijke beheertaak. De omgevingsverordening bevat de omgevingswaarden c.q. wateroverlastnormen die de gemiddelde overstromingskans per jaar aangeven van de aangewezen gebieden (art. 2.13 lid 1 sub 1 Ow). Deze omgevingswaarden worden vastgesteld met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren zijn ingericht. De normen verschillen per type grondgebruik. De norm wordt uitgedrukt als gemiddelde overstromingskans van gebieden vanuit regionaal oppervlaktewater¹¹⁴ en geeft daarmee de hoogst toelaatbaar geachte kans op overstroming weer.

Vernatting van veenweiden leidt tot grotere kans op wateroverlast. De bergingscapaciteit in het regionale oppervlaktewater neemt immers af bij een hoger peil. Bij de aanpak van bodemdaling in veenweiden moet het waterschap rekening houden met de provinciale normen inzake wateroverlast. Dit kan leiden tot extra maatregelen (bijvoorbeeld verbreding van watergangen). Als het niet mogelijk is om bij een peilverhoging aan de provinciale normen te blijven voldoen, dan moet het waterschap in gesprek gaan met de provincie over aanpassing van de normen.

Instructieregels

Instructieregels zijn nodig om omgevingswaarden of andere beleidsdoelstellingen te laten doorwerken naar bijvoorbeeld het omgevingsplan, de waterschapsverordening en het peilbesluit. De Omgevingswet geeft enkele criteria en begrenzing voor de inzet van instructieregels. Dergelijke instructieregels worden niet gesteld als er een provinciaal belang aan de orde is dat op doelmatige en doeltreffende wijze door gemeenten of waterschappen kan worden behartigd.

De uitoefening van taken en bevoegdheden wordt vanwege het subsidiariteitsbeginsel (art. 2.3 Ow) primair overgelaten aan de gemeente en voor het waterbeheer aan de waterschappen. Alleen als daar goede redenen voor zijn kunnen provincies taken en bevoegdheden naar zich toe trekken. Het moet dan gaan om een provinciaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door de decentrale overheden kan worden behartigd of om de uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen (zoals de implementatie van Europese richtlijnen).¹¹⁵

¹¹⁴ Het gaat hier dus om watersystemen die niet in beheer bij het Rijk zijn.

¹¹⁵ P.J. de Putter, *Regulering mestgebruik onder de Omgevingswet – Centrale en decentrale mogelijkheden tot het beperken van emissie van nutriënten* (2020), in opdracht van Unie van Waterschappen en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, p. 22.

Het gebruik van instructieregel is beperkt tot specifiek benoemde taken en bevoegdheden die bij wet aan de gemeenten, waterschappen en provincies zijn opgedragen, zie artikel 2.23 Ow.

Instructieregels kunnen alleen gesteld worden over de inhoud, toelichting of motivering van de verschillende wettelijke instrumenten, de uitoefening van specifieke taken door overheden.¹¹⁶ Een instructieregel bevat twee elementen: de wijze waarop een bevoegdheid mag of moet worden uitgevoerd en de aard van de norm. De toelichting bij het Bkl beschrijft drie vaste formuleringen voor instructieregels: betrekken bij, rekening houden met of in acht nemen.¹¹⁷

Een provincie zou bijvoorbeeld in haar omgevingsverordening instructieregel richting de waterschappen kunnen opnemen over het peilbesluit in veenweidegebieden, of over de regels in de waterschapsverordening over de maximale diepte voor de aanleg van drainages.

Fictief voorbeeld instructieregel peilbesluit: Bij het vaststellen van een peilbesluit in een veenweidegebied wordt rekening gehouden met de beperking van bodemdaling en het herstel van veen.¹¹⁸

Een ander voorbeeld is een instructieregel ten aanzien van het omgevingsplan van de gemeenten dat er in overstromingsrisicogevoelige gebieden of in bodemdalingsgebieden niet (zonder meer) gebouwd mag worden.

*Omgevingsverordening Overijssel 2024*¹¹⁹, instructieregels over het peilbesluit:

Artikel 5.10 (aanwijzing werkingsgebied peilbesluiten en weidevogelleefgebied)

1. Als werkingsgebied peilbesluiten zijn de gebieden aangewezen waarbinnen op grond van artikel 2.41, eerste lid van de Omgevingswet peilbesluiten moeten worden genomen.
2. Als weidevogelleefgebieden zijn de gebieden aangewezen waarbinnen rekening moet worden gehouden met weidevogels.

Artikel 5.11 (instructieregel peilbesluiten)

Het algemeen bestuur van het waterschap stelt voor oppervlaktewaterlichamen die gelegen zijn binnen werkingsgebied peilbesluiten een of meer peilbesluiten vast.

Artikel 5.12 (inhoud peilbesluiten)

1. Het peilbesluit bedoeld in Artikel 5.11 bevat, in aanvulling op de eisen die artikel 2.41, derde lid van de Omgevingswet stelt, een kaart met de nadere begrenzing van het gebied waarbinnen de oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichaam gelegen zijn waarop het peilbesluit betrekking heeft.
2. Het peilbesluit is voorzien van een onderbouwing, waarin ten minste zijn opgenomen:
 - a. de afwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen en de uitkomsten van de onderzoeken die zijn verricht;
 - b. een aanduiding van de veranderingen van de waterstanden ten opzichte van de bestaande situatie; en
 - c. een aanduiding van de gevolgen van het handhaven van de waterstanden voor de diverse belangen.

¹¹⁶ Besluit kwaliteit leefomgeving, Stb. 2018, 292, p. 212 (NvT).

¹¹⁷ Besluit kwaliteit leefomgeving, Stb. 2018, 292, pp. 217 en 218 (NvT).

¹¹⁸ Of: "wordt rekening gehouden met het jaarrond handhaven van een grondwaterstand van 20 cm tot 40 cm onder maaiveld".

¹¹⁹ Via <https://omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/viewer>, ID: /akn/nl/act/pv23/2023/omgevingsverordening.

3. In de afwegingen bij het nemen van een peilbesluit voor een gebied dat is aangewezen als weidevogelleefgebieden, wordt in ieder geval het belang van de instandhouding en versterking van gunstige omgevingskwaliteiten voor weidevogels betrokken.

Artikel 5.13 (herziening peilbesluiten)

1. Het Algemeen Bestuur van het waterschap zorgt ervoor dat een peilbesluit als bedoeld in Artikel 5.11, actueel is.
2. Het Algemeen Bestuur beziet ten minste een keer per 10 jaar of aanpassing nodig is.

5.4 GEMEENTE: TAKEN EN BEVOEGDHEDEN

5.4.1 ALGEMEEN

Gemeenten staan het dichtst bij de burgers en vallen onder de algemene democratie. Zij voeren lokale taken uit, bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, verkeer, ruimtelijke ordening, milieu, openbare orde, cultuur en onderwijs.

Gemeenten hebben de volgende specifieke taken op het gebied van het beheer van watersystemen en waterketenbeheer (art. 2.16 Ow):

- de doelmatige inzameling van afvloeiend hemelwater, voor zover de houder het afvloeiend hemelwater redelijkerwijs niet op of in de bodem of een oppervlaktewaterlichaam kan brengen, en het transport en de verwerking daarvan (hemelwatertaak);
- het treffen van maatregelen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de fysieke leefomgeving toegedeelde functies zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken en alleen als het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de taak behoort van het waterschap, de provincie of het Rijk (grondwatertaak);
- de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater; en
- het beheer van watersystemen, voor zover toegeedeeld in de omgevingsverordening (bijvoorbeeld het beheer van gemeentelijke havens) of bij ministeriële regeling.

Grondwatertaak

Volgens de toelichting bij de Omgevingswet zijn gemeenten “belast met het voorkomen of beperken van structurele grondwaterproblemen voor de aan de fysieke leefomgeving toegeedeelde functies. Die grondwaterstand moet worden afgestemd op de uiteenlopende functies van gronden en ook de inrichting en het beheer van het bebouwd of onbebouwd gebied. Dit geldt voor zover die taak doelmatig kan worden uitgeoefend door de gemeente en niet aan het waterschap (vergunningverlening en peilbeheer) of de provincie (vergunningverlening) is toegeedeeld”.¹²⁰

Hoewel de grondwatertaak strikt juridisch niet beperkt is tot stedelijk of bebouwd gebied, worden grondwaterpeilen in het buitengebied vooral gestuurd via het door de waterschappen gevoerde peilbeheer van oppervlaktewater en/of de aanleg en het gebruik van drainage. De gemeentelijke grondwatertaak heeft geen betekenis als de grondwaterstand door het peilbesluit wordt bepaald.

Als het gaat om de zorg voor de ‘fysieke leefomgeving’ zijn de gemeenten als eerste in beeld (art 2.3, lid 1 Ow).¹²¹ Tot de fysieke leefomgeving behoren ook de bodem- en watersystemen (art. 1.2, lid 2 Ow).

¹²⁰ MvT Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p.84.

¹²¹ MvT Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 82.

5.4.2 INSTRUMENTARIUM GEMEENTE

Omgevingsvisie

De gemeente die te maken heeft met de gevolgen van bodemdaling kan in de omgevingsvisie op hoofdlijnen aangeven welk beleid zij hierop willen voeren. De omgevingsvisie bevat de gemeentelijke ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Een omgevingsvisie gaat in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. Bij het opstellen van de omgevingsvisie moet de gemeente rekening houden met de eerder al beschreven milieubeginselen.

Programma

De hoofdlijnen in de omgevingsvisie kan de gemeente verder concreet maken in een programma, zoals een water- en rioleringsprogramma of een water- en bodemprogramma. In zo'n programma worden de maatregelen weergegeven die de gemeente in de planperiode wil nemen. Een gemeentelijk rioleringsprogramma is een voorbeeld van een vrijwillig programma (art. 3.14 Ow).

Omgevingsplan

Waar nodig kan de gemeente in haar omgevingsplan regels vaststellen die nodig zijn om de doelen op het gebied van bodemdaling te bereiken. Het omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving. De gemeente zorgt dat de regels in het omgevingsplan leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2 Ow). Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan worden bereikt door regels over activiteiten te koppelen aan locaties, zodat op deze locaties de fysieke leefomgeving wordt beschermd, maar ook kan worden benut. Daarbij moeten alle belangen die in het gebied spelen, worden betrokken en in samenhang worden behartigd. De evenwichtige toedeling van functies aan locaties is daarmee een breder begrip dan de "goede ruimtelijke ordening" waar het bestemmingsplan op was gericht. In het omgevingsplan kunnen regels worden opgenomen over het veranderen van grondgebruik. Ook kan de gemeenten ongewenste of niet langer passende activiteiten verbieden. Er is veel (beleids)ruimte voor de gemeente om het omgevingsplan naar eigen inzicht in te vullen.

Bij het opstellen van het omgevingsplan wordt ook rekening gehouden met de gevolgen voor de kwaliteit van de bodem en het beheer van watersystemen. Hierbij is de watertoets van toepassing die onder de Omgevingswet bekend staat als de 'weging van het waterbelang' (art. 5.37 Bkl).

5.5 VERANTWOORDELIJKHEID PARTICULIERE GRONDEIGENAAR

Niet alleen overheden hebben taken op het gebied van het waterbeheer, ook de particuliere perceel- en gebouweigenaar heeft verantwoordelijkheden op dit terrein. De gemeentelijke taken ten aanzien van hemelwater en grondwater en de waterschapstaak voor het watersysteembeheer zijn niet absoluut; er ligt ook een verantwoordelijkheid bij de perceeleigenaar.

Voor grondwaterproblemen in het eigen perceel en/of aan de woning hebben particulieren een eigen verantwoordelijkheid. Dit is op te maken uit verschillende gerechtelijke uitspraken.¹²² Particulieren moeten zelf zorgen voor bouwkundige en/of waterhuishoudkundige maatregelen en voorzieningen in de woning en op de eigen percelen. Het is aan de

¹²² Zie Kenniscentrum Bodemdaling en Funderingen, *Rechten en plichten bij bodemdaling in bebouwd gebied* (2022), p. 12 en 13.

particulier om te voldoen aan de voorschriften op grond van bouwregelgeving. Bijvoorbeeld die over de waterdichtheid van kelders en kruipruimten in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Het Bbl stelt in beginsel geen eisen aan de vocht dichtheid van kelders en kruipruimten. Water in de kelder of kruipruimte kan dus voorkomen zonder dat sprake is van een bouwkundig gebrek. Dit is anders wanneer een kelder als verblijfsgebied wordt gebruikt ofwel als een ruimte waar mensen regelmatig verblijven, zoals een beneden maaiveld aangelegde keuken, slaapkamer, badkamer, souterrain of winkelruimte. Dan geldt de eis van waterdichtheid wel, maar de verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de gebouweigenaar (en niet elders, bijvoorbeeld bij de gemeente).

De grondeigenaar is verantwoordelijk voor de ontwatering en afwatering van zijn eigen perceel. De mate waarin en hoeveel er wordt ontwaterd is aan de eigenaar. Drainage of ontwatering is het afvoeren van water uit de bodem, met als doel het verlagen van het grondwaterpeil. Bovengronds kan overtollig water worden afgevoerd via greppels en sloten en vervolgens grotere watergangen; ondergronds gebeurt de ontwatering via drainagebuizen. Hiermee verbeteren de gebruiksmogelijkheden van de grond en wordt grondwateroverlast voorkomen/bestreden. Een sterke ontwatering van percelen draagt bij aan bodemdaling in veenweidegebieden. Door percelen minder of anders te ontwateren of juist te bevochtigen/infiltreren, kan de grondeigenaar ook een bijdrage leveren aan het tegengaan van bodemdaling.

5.6 RAAKVLAK TAKEN/BEVOEGDHEDEN RIJK, GEMEENTE EN PROVINCIE MET WATERSCHAP

De omgang met bodemdaling in veenweidegebied heeft een regionale dimensie. Bodemdaling is een direct gevolg van het verlagen van het waterpeil met als gevolg inklinking en veenoxidatie. De bevoegdheid voor de besluiten over het waterpeil ligt uitsluitend bij het waterschapsbestuur. Zolang een gemeente of provincie geen besluit neemt over wijziging van functies en landgebruik zal het remmen of stopzetten van bodemdaling in veenweidegebied via het verhogen van het waterpeil maar beperkt slagen. Richtinggevend keuzes op regionale of nationale schaal (door de algemene democratie) zijn nodig om goed invulling te geven aan het behalen van de doelen ten aanzien van bodemdaling.¹²³

Met het peilbeheer hebben waterschappen een belangrijke knop in handen om bodemdaling tegen te gaan. De bewegingsvrijheid voor waterschappen is beperkt en begrensd tot de wettelijke taakopdracht van watersysteembeheer. Waterschappen moeten rekening houden met het functiegebruik in het gebied en de eisen van het watersysteem. De beleidsvrijheid die het waterschap heeft wordt ingekaderd door de plannen waar zij al rekening mee moeten houden: de ruimtelijke keuzes van provincies, gemeenten en het Rijk.¹²⁴

Mocht een waterschap een bijdrage willen leveren aan het tegengaan van bodemdaling door aanpassing in het peilbeheer, dan is steun van andere overheden gewenst of bij verregaande peilaanpassingen zelfs randvoorwaardelijk. Het initiatief nemen ligt hier bij het Rijk en provincies. Als zij in hun instrumenten richting geven in de bodemdalingsopgave geeft dit het waterschap de prikkel en extra motivatie om hun instrumenten, zoals het peilbesluit, in te zetten. In het gunstigste geval is een aanpassing van het peilbeheer een afgeleide van

¹²³ H.J.M. Havekes (ea.), *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet* (2022), p. 592.

¹²⁴ P.J. de Putter, *Peilbeheer als middel om bodemdaling in veenweidegebieden terug te dringen*, MenR 2021/20, p. 132, par. 2.5.3.

het overige (integrale) overheidsbeleid dat het algemeen belang dient.¹²⁵ Overheden zullen gebiedsgericht oplossingen moeten vinden en inzetten. Bij inzet van het peilbesluit zou ook het omgevingsplan, dat een evenwichtige toedeling van functies aan locaties waarborgt (art. 4.2 Ow), een rol moeten spelen.

Voor rechtstreeks werkende regels uit de waterschapsverordening, omgevingsverordening (provincie) en het omgevingsplan (gemeente) geldt dat bij overlap de strengste regel voorgaat. Er geldt overigens geen hiërarchie tussen de regels, het is niet zo dat een provinciale regel hoger is en automatisch voorgaat ten opzichte van de regels van het waterschap of de gemeente. De overlappende rechtstreeks werkende regels in omgevingsplannen en omgevingsverordeningen vormen, in principe, geen beperkingen voor het waterschap om zelf regels te stellen. Elk bestuursorgaan mag zijn of haar taken en bevoegdheden op grond van de wet uitoefenen met het oog op de doelen van de wet. Bij een eventuele samenloop van taken en bevoegdheden van verschillende overheden, valt een bestuursorgaan terug op de afstemmingsbepaling, artikel 2.2 van de Omgevingswet.

Voor wat betreft het raakvlak van de regels van het Rijk met die van het waterschap wordt opgemerkt dat het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) decentrale overheden ruime mogelijkheden geeft voor het stellen van maatwerkregels over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten (art. 2.12, lid 1 Bal). Het Bal gaat uit van een algemene bevoegdheid en regelt per hoofdstuk dat het kan (ja, tenzij anders is aangegeven in het Bal).¹²⁶ Dit geldt niet voor het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Het Bbl bevat vrijwel alleen uitputtende technische regels over bouwwerken. Slechts in enkele aangegeven gevallen kan de gemeente maatwerkregels opnemen in het omgevingsplan. Bij de eisen over de vocht-dichtheid van kelders en kruipruimten is geen bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels opgenomen.

5.7 RAAKVLAK PARTICULIERE GRONDEIGENAAR MET WATERSCHAP

Hierboven zijn de taken en verantwoordelijkheden beschreven van het waterschap en de particuliere eigenaar. Het waterschap neemt peilbesluiten voor peilgebieden. De eigenaren van percelen binnen een peilgebied zijn verantwoordelijk voor het aanbrengen van drainage of andere ontwateringsmiddelen, als het peilbeheer niet tot de door hen gewenste drooglegging leidt. Het waterschap kan in de waterschapsverordening regels stellen over drainage, infiltratie en ontwatering van percelen. Eenieder moet aan deze regels voldoen. Het waterschap kan dus de keuzeruimte die perceeleigenaren hebben om het grondwaterpeil op hun perceel te beïnvloeden, inperken met regels in de waterschapsverordening. Vanzelfsprekend moet het waterschap daar een goede motivering voor hebben, passend binnen de doelen van het waterbeheer.

¹²⁵ P.J. de Putter, *Peilbeheer als middel om bodemdaling in veenweidegebieden terug te dringen*, MenR 2021/20, p. 132, par. 2.5.2.

¹²⁶ Z. Aben en S. Handgraaf, 'Lozingsactiviteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving', Tijdschrift Omgevingsrecht, 2016, nr. 6, p. 3.

6

PRAKTIJKBOTSPROEVEN

6.1 INLEIDING

Een concept van het rapport is tijdens werksessie met vertegenwoordigers van de waterschappen getoetst aan twee praktijkcasussen, in de vorm van botsproeven. Aan de hand van iedere praktijkcasus hebben we bekeken of de geïnventariseerde formele en aanvullende instrumenten daadwerkelijk kunnen worden toegepast.

Welke keuze zou het waterschap in het concrete geval maken, welke mogelijkheden levert dit op en welke knelpunten ontstaan? Welke inzet of bijdrage van andere overheden is nodig? De uitkomsten hiervan waren input om de rapportage verder aan te scherpen.

6.2 BOTSPROEF 1: LOKALE PEILVERLAGING IN VEENWEIDEGEBIED

6.2.1 BESCHRIJVING

In deze casus hebben we te maken met een boer in een Natura 2000-gebied en een veenweidegebied die, op grond van de waterschapsverordening, een peilverlaging aanvraagt vanwege een te kleine drooglegging van het perceel dat de boer in gebruik heeft. De boer woont in een polder die bestaat uit één groot peilgebied dat voor het grootste deel wordt beheerd door Staatsbosbeheer. Een deel van de gronden wordt gepacht door agrariërs die extensief melkvee houden, waaronder onze casusboer. Er ligt ook nog lintbebouwing in hetzelfde peilgebied. Het gebied is 950 ha groot en heeft een veenpakket van 3 meter dik.

Het perceel van de boer kent een natuurfunctie (Natura 2000) én een agrarische functie. Het peilgebied kent functies voor natuur, landbouw en bebouwing. In het gebied liggen Europese opgaven voor natuur (Natura 2000: veenmosrietland, trilveen), klimaat en waterkwaliteit. Daarnaast is het gebied aangemerkt als Bijzonder Provinciaal Landschap (BPL). De casusboer ziet door de kleiner wordende drooglegging zijn melkopbrengst achteruitgaan. Bij verdere bodemdaling ziet hij geen toekomstperspectief. Bij verdere peilverlaging treedt echter veenoxidatie op waardoor bodemdaling optreedt en broeikasgassen vrijkomen. Waterhuishoudkundig is van belang dat negatieve effecten kunnen optreden voor de natuur en bebouwing. Daarbij heeft een peilverlaging een mogelijk negatief effect op de waterkwaliteit.

Het waterschap ziet voor zichzelf 4 opties in deze casus:

1. het toestaan van een peilafwijking;
2. een peilverlaging doorvoeren in het gehele peilgebied;
3. een nieuw apart peilgebied inrichten; of
4. het afwijzen van de aanvraag.

Het vaststellen van peilbesluiten en het toestaan van peilafwijkingen kan met instrumenten van het waterschap zelf. Het waterschap heeft regels opgenomen in de waterschapsverordening voor peilafwijkingen. In bepaalde gebieden kan volstaan worden met melding (informatieplicht) maar in het gebied van de casusboer is een omgevingsvergunning nodig voor de

inrichting van een peilafwijking. Voor een natuurvergunning – een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit – is de provincie aan zet. Voor een vergunning voor het Bijzonder Provinciaal Landschap is de gemeente aan zet.

Toelichting op de opties:

1. Het toestaan van een lokale peilafwijking is een precisieoplossing met de minste impact op de omgeving. Nadeel: het peilbeheer wordt opgeknipt, versnipperd als gevolg waarvan het duurzaam beheren van een robuust watersysteem moeilijker wordt. Heel plaatselijk kan wellicht bodemdaling ontstaan, wat zijn daarvan de waterhuishoudkundige consequenties in de toekomst? Op termijn zal er grondwaterstroming optreden naar het lageregelegen perceel van de boer (wegzijging). Het peilbeheer wordt overgelaten aan de perceeleigenaar, en daar is dus vertrouwen voor nodig.
2. Een peilverlaging in het gehele gebied leidt niet tot versnippering, maar dan heeft dit heel veel invloed op overige functies. Voor de individuele casusboer een mooie oplossing, maar nadelig voor de rest. Het collectief is niet gediend bij deze maatregel.
3. Een apart peilgebied is als 1, maar heeft als voordeel dat het waterschap zelf de pomp beheert. Nadeel: minder robuust systeem (zie onder 1 hiervoor) en ook duurder ofwel minder doelmatig. Het peilbeheer wordt opgeknipt, versnipperd op perceelsniveau. Er ontstaat een soort blokbemaling.
4. Het afwijzen van de aanvraag is het meest gunstig voor natuurdoelen, klimaat en zal geen effect hebben op overige functies. Nadeel: het waterschap kan verantwoordelijk worden gehouden voor de schade, de functie landbouw kan op dit perceel immers niet meer volledig worden gefaciliteerd.

Bij het inzetten van dit instrument (peilafwijkvergunning) moet het waterschap de noodzaak van de peilverlaging met een hele reeks effecten afwegen, waaronder op omliggende bebouwing, infrastructuur, natuur, cultuurhistorie, maaiveldaling, waterkwaliteit, waterberging en omliggende eigenaren. Het waterschap toetst of een mogelijk negatief effect wordt verwacht. Zo nodig wordt de boer gevraagd om aanvullend onderzoek uit te voeren op eigen kosten. Voor het effect op de natuur en de cultuurhistorie zou moeten worden afgestemd met de provincie en de gemeente. In de praktijk gebeurt dit beperkt, of niet.

6.2.2 AANDACHTSPUNTEN INZET INSTRUMENTEN

- Heeft het waterschap voldoende argumenten om de aanvraag om een individuele peilafwijking af te wijzen? Dit is na te gaan door het waterschap. Welke zijn dit en waar staan deze? Wat zijn beleidsmatig de argumenten om de aanvraag te kunnen toetsen? Welke beleidsdocumenten zijn er die het waterschap kan gebruiken?
- Het waterschap heeft in ieder geval beleidsregels op het gebied van peilafwijkingen. Wat staat er in dit beleid aan argumenten om in dit concrete geval de aanvraag voldoende gemotiveerd af te kunnen wijzen? Zijn er specifieke beoordelingsregels van toepassing?
- Mag het waterschap een peilafwijkvergunning weigeren? De percelen zullen dan natter worden. Het zal voor deze boer lastiger om te kunnen blijven boeren, de inkomsten zullen teruglopen. De vraag is hoeveel natter het perceel kan worden zonder dat functie van het perceel veranderd hoeft te worden. Ook hier gaat het weer om toepassen van de beoordelingsregels waaronder de doelen van het watersysteembeheer.
- In deze casus zal de agrariër ook toestemming nodig hebben van de provincie (Natura 2000-activiteit). Het waterschap zou de agrariër kunnen adviseren eerst contact te leggen met de provincie en daar nagaan of er een positieve beslissing op de vergunningaanvraag mogelijk is (of hij daarvoor in aanmerking komt). Mocht de provincie deze afwijzen, dan

is de kans groot dat het waterschap de peilafwijkvergunning ook niet zal honoreren, omdat die de functievervulling door het watersysteem belemmert.

- Stel dat aanpassing van de functie van de gronden nodig is (bijvoorbeeld van agrarisch naar natuur), doordat het perceel te nat wordt gelet op het huidige landbouwgebruik: wie is hiervoor aan zet? Het is aan de provincie als ruimtelijke-orderingspartij om hier regie op te pakken en aan de betreffende gemeente de functie te wijzigen in het omgevingsplan. Kaart dit als waterschap aan op provinciaal niveau. De provincie heeft ook doorzettingsmacht (via instructieregels en instructies) naar de gemeente, mocht deze niet willen meewerken.
- Het waterschap doet er verstandig aan de peilafwijkvergunning tijdelijk toe te kennen – bijvoorbeeld voor een termijn van vijf à tien jaar – en aan te kondigen dat het beleid van het waterschap op termijn wordt aangepast (aangescherpt). Die aanscherping houdt in dat het waterschap op termijn niet langer individuele peilafwijkingen toe zal staan. Dit biedt ruimte voor het waterschap om na afloop van die periode een verandering van dat beleid rechtmatig door te kunnen voeren, met minder kans op een succesvol beroep op nadeelcompensatie.
- Als het waterschap een wijziging in het peilbeheer wil doorvoeren (inclusief het omgaan met aanvragen om peilafwijkingen) dan moet dat voldoende gemotiveerd worden, waarom voor bepaald gebruik geen optimale drooglegging meer geboden kan worden. Dat vraagt allereerst om een beleidsmatige onderbouwing (waterbeheerprogramma) die vervolgens doorwerkt in de uitvoerings- en beheerinstrumenten van het waterschap, zoals het beleid op het gebied van peilafwijkvergunningen (versoberen of helemaal stopzetten in veenweidegebieden). Idealiter geeft de provincie hier beleidsmatige ondersteuning door in haar Regionaal waterprogramma (Rwp) de nieuwe koers op te nemen. Het waterschap moet immers bij het opstellen van het waterbeheerprogramma rekening houden met het Rwp.
- Zorg voor een goed gemotiveerde beleidsmatige onderbouwing voor een beleidswijziging, kondig aan dat er een beleidswijziging wordt doorgevoerd en neem hiervoor een redelijke overgangstermijn (van 5 à 10 jaar) op.¹²⁷ Dat geeft perceeleigenaren voldoende mogelijkheden zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Ook dit moet worden opgenomen in het waterbeheerprogramma.
- Uit de beschrijving van de casus is op te maken dat het waterschap nog geen doel of visie heeft gevormd op het gebied van het tegengaan van bodemdaling. Het bestuur heeft tot nu toe Water en Bodem Sturend omarmd, maar verder nog niet ingevuld of concreet gemaakt in de eigen instrumenten. Provincie, waterschap en gemeenten hebben de intentie om samen te werken aan het tegengaan van bodemdaling in het veenweidegebied. Het advies is om de beleidsdoelen van het waterschap concreet te maken en de maatregelen in het waterbeheerprogramma (met ondersteuning door provincie) op te gaan nemen, en in gesprek te gaan met de provincie om het traject van de PPLG verder concreet vorm te geven. Ook het regionaal waterprogramma van de provincie is hierbij, zoals hiervoor vermeld, belangrijk.
- Bedacht moet worden dat de praktijk van peilafwijkvergunningen feitelijk niet past bij een duurzaam en robuust watersysteembeheer. Er moet voor worden gewaakt dat watersysteembeheer meer en meer gaat lijken op waterperceelbeheer. Een waterschap dient het algemene belang, rekening houdend met individuele belangen. En dus niet andersom. Gepleit wordt voor het afbouwen van de praktijk van peilafwijkvergunningen en dit op te nemen in het eigen beleid (nieuw waterbeheerprogramma en liefst ook in het regionaal waterprogramma).

127 P.J. de Putter, 'Peilbeheer als middel om bodemdaling in veenweidegebieden terug te dringen', *MenR* 2021/20, p. 137.

6.3 BOTSPOEF 2: STIMULEREN AANLEG WATERINFILTRATIESYSTEEM EN PEILOPZET

6.3.1 BESCHRIJVING

In deze casus gaat het om een veenweidepolder met een oppervlak van ongeveer 325 ha. De polder bestaat uit dikke veengronden. Het zomerpeil is NAP -1,75m, de gemiddelde drooglegging is 31 cm (maaiveldligging gemiddeld NAP -1,44). Het winterpeil is NAP -1,85. De polder wordt via een centraal gelegen watergang bemalen. Het gemaal watert uit op de boezem van het waterschap. Twee hoger gelegen peilgebieden wateren via deze polder af.

Het landgebruik is grotendeels grasland wat gebruikt wordt voor melkveehouderij, zes boeren zijn actief. De lintbebouwing bestaat uit ongeveer 25 woningen. Er liggen enkele woningen dieper in de polder. Alle bebouwing ligt buiten de bebouwde kom.

De actuele bodemdaling in de polder is ongeveer 9 mm/jaar. In de regionale veenweide strategie (RVS) is afgesproken dat de jaarlijkse uitstoot van broeikasgassen uit de Utrechtse veenbodems in 2030 met 0,12 Mton CO₂-equivalenten afneemt ten opzichte van het referentiejaar 2016. De uitstoot van broeikasgassen per jaar vanuit de relevante Utrechtse veengronden is ca. 0,25 Mton/jaar. Een indicatieve doelstelling van 0,12 Mton betekent dus een afname van ca. 50 % in 2030. De RVS gaat ervan uit dat bodemdaling en broeikasgasuitstoot aan elkaar gerelateerd zijn. Er geldt daarom ook de tweede ambitie dat de bodemdaling uiterlijk in 2030 gehalveerd is.¹²⁸ De beleidsbrief Water en Bodem Sturend (WBS) vraagt om een drooglegging van 20-40 cm onder maaiveld. Het waterschap heeft een ambitie op het gebied van bodemdaling en de uitstoot van broeikasgassen, maar beide opgaven horen niet bij de kerntaken van een waterschap.

Het waterschap signaleert twee knelpunten:

1. het vernatten van percelen, en
2. inzet nodig van ruimtelijk instrumentarium.

Knelpunt 1: het vernatten van de percelen staat onder druk. Allereerst omdat er meer neerslag wordt verwacht. Het verder vernatten door hogere peilen leidt tot problemen om te voldoen aan de provinciale normen voor wateroverlast. De bergingscapaciteit van de polder wordt minder. De normering voor wateroverlast houdt in dat bij een neerslaggebeurtenis van eens in de 10 jaar maximaal 10% van het maaiveld mag inunderen (geldend van 1 mrt – 1 nov, daarbuiten geldt de norm niet). Uit berekeningen blijkt dat in deze casus 16% van het maaiveld bij een neerslaggebeurtenis van eens in de 10 jaar inundeert.

De gebruikers van de percelen in lagergelegen peilgebieden zullen door de vernatting sneller wateroverlast ervaren, denk aan de laaggelegen bebouwing. Ook is de verwachting dat de landbouw te natte omstandigheden zal ervaren, de opbrengsten zullen minder worden (opbrengstderiving) en de percelen zullen in waarde dalen. Hierbij is tegelijkertijd van belang dat er in droge zomers – in de periode dus dat de wateroverlastnorm van toepassing is – juist minder water beschikbaar is. Voor het watertekort worden twee oplossingsrichtingen onderzocht: betere waterverdeling voor het westen van Nederland en lokale voorraadberging.

Knelpunt 2: inzet van ruimtelijk instrumentarium is nodig (omgevingsplan van de gemeente en eventueel instructieregels van de provincie). Het waterschap kan dit niet inzetten, dat is aan de provincie en de gemeente. Op provinciaal niveau zijn heldere keuzes nodig rond landgebruik (intensieve en extensieve landbouw, natuur, bebouwing).

¹²⁸ Regionale Veenweiden Strategie Utrechtse Veenweiden (2022), p. 26 en 27. Deze is vastgesteld door provinciale staten van de provincie Utrecht op 9 februari 2022.

Het waterschap staat voor een dilemma. Het is in toenemende mate moeilijk om enerzijds veengebieden te vernatten en anderzijds de aanwezige functies goed te bedienen en daarmee te voldoen aan de opgelegde eisen. Het waterschap kiest voor nu voor het stimuleren van boeren om water infiltratiesystemen aan te leggen. Er zijn hiervoor regels opgenomen in de waterschapsverordening. Er geldt een vergunningplicht voor de aanleg van een waterinfiltratiesysteem (WIS) door de perceeleigenaar zelf. Daarnaast probeert het waterschap een zo hoog mogelijk peil in te stellen.

Het waterschap voert rond het thema bodemdaling een gebiedsproces en is in overleg met de agrariërs over de reductie bodemdaling, de peilvoering, drooglegging en het omgaan met wateroverlast. Als peilen veranderd moeten worden volgt een tweede gebiedsproces met direct belanghebbenden (agrariërs en bewoners). Zo nodig worden afspraken vastgelegd in intentieverklaringen.

Voor de toename van de wateroverlast heeft het waterschap nog geen keuze gemaakt. Agrariërs zien de acceptatie van overlast als een dienst en willen hiervoor een vergoeding krijgen. Vraag is wie dat betaalt (provincie/ waterschap?). Afwaardering (extensivering) kan een oplossingsrichting zijn, maar die valt onder het NPLG.

De provincie kijkt mee in het gebiedsproces, dit vanwege de inzet van subsidiegeld, de kaders wateroverlast, Water en Bodem Sturend, Regionale Veenweide strategie en groenblauwe dooradering. Rond het NPLG/PPLG is afgesproken dat de volledige opgave nog niet wordt meegenomen. Dit in afwachting van financiering en de verdere uitwerking van het regionale gebiedsproces.

6.3.2 AANDACHTSPUNTEN INZET INSTRUMENTEN

- In verband met een snellere overschrijding van de provinciale wateroverlastnormen kan het waterschap onderzoeken of aanpassing van die normen nodig is. Als dat nodig blijkt te zijn kan het waterschap hiervoor in gesprek gaan met de provincie en een verzoek tot aanpassing indienen bij provinciale staten. Wateroverlastnormen gelden als een inspanningsverplichting voor het waterschap, er is dus enige ruimte om er niet altijd aan te voldoen. Het is wel risicovol hier structureel niet aan de normen te voldoen. Als nu al niet aan de wateroverlastnormen wordt voldaan is verdere vernatting feitelijk geen optie.
- Echter, de kern van het probleem lijkt hier de spanning tussen (verdergaande gewenste) vernatting enerzijds en het gebruik van de percelen anderzijds. Valt er nog landbouw te bedrijven zoals dat nu nog wel kan? Agrariërs zijn gewend aan de huidige drooglegging (die al best gering is) van de percelen. Een mogelijkheid zou kunnen zijn dat het waterschap de allerlaagste percelen aanwijst als bergingsgebied. De noodzakelijke functieaanpassing kan het waterschap alleen aankaarten bij de gemeente of provincie. Het is aan hen om dit door te voeren.
- Deze casus maakt duidelijk dat er een behoefte is aan regie en sturing vanuit de provincie. De provincie heeft instrumenten in handen om te sturen richting de gemeente en het waterschap. Andersom kan dat niet. Het waterschap heeft beleidsvrijheid bij het invullen van de wettelijke taak. Deze is begrensd: het waterschap kan alleen handelen binnen zijn taakstelling, de doelen voor het waterbeheer (waaronder wateroverlast en ook waterschaarste zoveel mogelijk voorkomen/beperken en rekening houden met de diverse maatschappelijke functies, waaronder landbouw) en de beschikbare instrumenten. Het waterschap heeft de opdracht het regionale waterbeheer uit te voeren. De taakstelling volgt

uit de Waterschapswet, de Omgevingswet en het provinciaal reglement. Het waterschap is ingesteld en opgericht door de provincie. Om het uitvoeren van deze taken mogelijk te maken is ook de (bestuurlijke, politieke) medewerking nodig van die provincie. Deze casus maakt helder dat de provincie ofwel de wateroverlastnorm voor dit gebied moet aanpassen/schrappen ofwel – en dat is op papier een voor het watersysteembeheer een meer robuuste oplossing – moet ingrijpen met het ruimtelijke-orderingsinstrumentarium (zie paar punten hiervoor).

- Als het waterschap lastige keuzes moet maken en een beleidswijziging wil doorvoeren die effect heeft op het landgebruik (vanwege de vernatting van de percelen) moet er beleidsmatig ondersteuning zijn van de provincie. Provincie en gemeenten gaan over het gebruik en de ruimtelijke inrichting en juist zij hebben de instrumenten in handen om die verandering door te voeren in het kader van de ruimtelijke ordening. Als het waterschap geen ondersteuning krijgt van de provincie kan het waterschap weinig doen en geen verandering doorvoeren. Het waterschap kan een peilwijziging doorvoeren mits er een vorm van landgebruik die past binnen het ruimtelijke spoor mogelijk blijft. Bijvoorbeeld: een peilwijziging mag er toe leiden dat bestaande vormen van landbouw op gronden met een agrarische functie worden beperkt, mits er nog andere vormen van landbouw mogelijk blijven. Maar als er op gronden met een agrarische functie geen landbouw meer mogelijk is, kan de peilwijziging alleen worden doorgevoerd als ook de functie (in het ruimtelijke spoor) wordt aangepast. De provincie en gemeente moeten die functiewijziging juridisch verankeren.
- Geen verandering doorvoeren en het bestaand peilbeheer voortzetten kost het waterschap ook geld, en wellicht extra. Deze kosten zouden in beeld gebracht kunnen worden en vergeleken met de kosten ten opzichte van het vernatting van de percelen (verhogen van de oppervlaktewaterpeilen, stimuleren van de aanleg van waterinfiltratiesystemen) en aanpassing van de functies (maatschappelijke kosten-batenanalyse). Niets doen en het blijven volgen van de bodemdaling kan ondoelmatig zijn en tot maatschappelijk te hoge lasten leiden. Koerswijziging zou nodig kunnen zijn om de uitgaven in het waterbeheer op termijn te verminderen c.q. beheersbaar te houden.
- Tot slot: Voor de aanleg van een WIS verleent het waterschap een vergunning; mocht iemand nadeel ondervinden van de hogere waterstanden als gevolg van deze voorziening, dan kan die benadeelde een verzoek om nadeelcompensatie indienen bij het waterschap.¹²⁹ Overigens gelden er allerlei vereisten en randvoorwaarden voor de beoordeling en toekenning van zo'n verzoek. Mocht het waterschap schade moeten uitkeren, dan kan het waterschap deze in rekening brengen bij de vergunninghouder (zie artikel 13.3d Omgevingswet en artikel 8.1a Omgevingsbesluit).

6.4 CONCLUSIES

Als het waterschap een wijziging in het peilbeheer en de vergunningverlening wil doorvoeren dan moet voldoende gemotiveerd worden waarom voor bepaald gebruik (binnen de functie die is toegestaan op het gebied van de ruimtelijke ordening) geen optimale drooglegging meer geboden kan worden.

Zorg voor een goed gemotiveerde beleidsmatige onderbouwing van een dergelijke beleidswijziging. Denk aan het waterbeheerprogramma, dat vervolgens doorwerkt in andere relevante uitvoerings- en beheerinstrumenten van het waterschap, zoals het beleid op het gebied van peilafwijkvergunningen. Het waterschap moet ervoor waken dat watersysteembeheer meer en meer gaat lijken op waterperceelbeheer. Een waterschap dient het algemene belang,

¹²⁹ Het kan niet aangemerkt worden als een dienst waar een standaardvergoeding voor geldt.

rekening houdend met individuele belangen. Het algemene belang is meer gebaat bij een robuust watersysteem dan bij gefragmenteerde peilgebiedjes.

Kondig aan dat er een beleidswijziging wordt doorgevoerd en neem hiervoor een redelijke overgangstermijn (van 5 à 10 jaar). Als het waterschap lastige keuzes moet maken en een beleidswijziging wil doorvoeren die effect heeft op het landgebruik (vanwege de vernatting van de percelen) moet er beleidsmatig ondersteuning zijn van de provincie. Dergelijke ingrijpende keuzes kan en moet het waterschap niet alleen maken. Een noodzakelijke functieaanpassing vanwege vernatting van de percelen kan het waterschap alleen aankaarten bij de gemeente of provincie. Het is aan hen om dit door te voeren met de relevante instrumenten op het gebied van de ruimtelijke ordening. Met duidelijke doelen en beleidsmatige ondersteuning van de algemene democratie heeft het waterschap voldoende basis en steun om de eigen maatregelen zorgvuldig en rechtmatig te door te voeren.

Het is aan de provincie als ruimtelijke-orderingspartij om hier regie te nemen en te sturen op de afgesproken doelen op het gebied van CO₂-reductie en tegengaan van bodemdaling in veenweidegebieden. De ruimtelijke ordening heeft de belangrijkste instrumenten om ingrijpende keuzes in het landgebruik door te kunnen voeren.

7

INZET INSTRUMENTARIUM: DOELTREFFEND EN DOELMATIG

7.1 INLEIDING

Gelet op de positie van het waterschap in relatie tot andere partijen en de grenzen aan de bevoegdheden van de waterschappen, schetsen we in dit hoofdstuk op welke wijze de overheden (Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen) het meest doeltreffend en doelmatig hun instrumentarium kunnen inzetten. We brengen nadrukkelijk ook in beeld wat allemaal geregeld kan c.q. zou kunnen worden.

VRAGEN DIE IN DIT HOOFDSTUK AAN BOD KOMEN:

Vraag 7. Wat zijn naar verwachting de meest doeltreffende en doelmatige instrumenten? Welke instrumenten kunnen snel worden ingezet en welke instrumenten hebben een langere doorlooptijd?

7.2 DOELTREFFEND EN DOELMATIG

In paragraaf 4.2 is uitgelegd hoe het beleidskompas kan helpen om nieuw beleid op te stellen aan de hand van vijf stappen. Het beleidskompas biedt een structuur met vijf stappen om beleid te ontwikkelen:

1. Wat is het probleem?
2. Wat is het beoogde doel?
3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?
4. Wat zijn de gevolgen van de geschetste opties?
5. Wat is de voorkeursoptie?

De eerste twee stappen gaan over het in beeld brengen van het probleem en het beschrijven van doelen. Voordat je een bepaald beleidsinstrument kiest, inventariseer je altijd eerst welke reële opties je hebt (vraag 3).¹³⁰ Bij het samenstellen van die beleidsopties (keuze voor inzet van bepaalde instrumenten) biedt het beleidskompas een aantal hulpvragen. Twee daarvan gaan over doeltreffendheid en doelmatigheid, zie als volgt:

Doeltreffend: waarmee bereik je efficiënt je doel?

Bij de verwachte doeltreffendheid van het instrumentarium gaat het om de wijze waarop en mate waarin wordt verwacht dat het instrumentarium bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen. Er is een koppeling tussen de verwachte prestaties (bereiken doelen) van het ingezette instrumentarium en de beoogde effecten.¹³¹

¹³⁰ Het Beleidskompas, zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren>.

¹³¹ Het Beleidskompas, zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/33-doeltreffendheid>.

Doelmatig: waarmee bereik je effectief je doel?

Bij doelmatige inzet van het instrumentarium gaat het om het realiseren van bepaalde prestaties en effecten met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen. Het gaat dus om de verhouding tussen de inzet van de beschikbare middelen en de te realiseren doelen, of het gekozen instrumentarium een efficiënte manier is om de doelstellingen te bereiken.¹³²

7.3 INZET VAN INSTRUMENTEN

De overheden hebben de volgende instrumenten die een bijdrage kunnen leveren aan tegengaan bodemdaling en CO₂-reductie in veenweidegebieden:

Rijk

- Instructieregels

Provincie

- omgevingsvisie, programma
- instructieregels
- omgevingsverordening

Gemeente

- omgevingsplan

Waterschap

- waterbeheerprogramma, beleid
- peilbesluiten
- stellen van regels via waterschapsverordening
- wegen waterbelang (watertoets)
- toezicht en handhaving¹³³
- uitvoeren projecten: projectbesluit of vergunning eigen dienst
- grondbeleid (verpachten gronden)
- verstrekken van subsidies
- voorlichting
- bestuurlijk overleg

Deze instrumenten worden in de volgende tabel beoordeeld en gewogen ten aanzien van doeltreffendheid, doelmatigheid en inzet (samenvatting):

¹³² Het Beleidskompas, zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/34-doelmatigheid>.

¹³³ Overigens zijn de laatste zes instrumenten genoemd in deze lijst (vanaf toezicht en handhaving tot en met bestuurlijk overleg) niet uniek voor het waterschap alleen. Ook andere overheden (gemeente, provincies, Rijk) hebben deze instrumenten in handen.

Instrument	Doeltreffend	Doelmatig	Inzet	
Rijk				
Instructieregels	+	+	Lange doorlooptijd	Vergen inzet van decentrale overheden, omdat zij dan in alle gevallen toepassing moeten geven aan die instructieregels. De doeltreffendheid van instructieregels hangt met name af van de concreetheid en dwingendheid van die regels. Bijdrage aan doelbereik, verbeterde ruimtelijke inrichting (via omgevingsplan). Effect als peil wijzigt, hoger peil wordt gevoerd (via peilbesluit).
Provincie				
Omgevingsvisie, programma	++	++	Middellange doorlooptijd	Doel beleidsmatig vastleggen, bijdrage aan doelbereik. Omgevingsvisie bindt alleen provincie, maar waterprogramma werkt ook door naar vergunningverlening door het waterschap. Provincie helpt zo het waterschap om activiteiten aan te sturen
Instructieregels	+++	+	Lange doorlooptijd	Zie toelichting hierboven bij instructieregels Rijk. Instructieregels van de provincie kunnen beter op de regionale kenmerken worden afgestemd en zijn daarom doeltreffender.
Omgevingsverordening	+	+	Middellange doorlooptijd	Kan slechts over gering aantal activiteiten regels stellen. Effect als regels zijn vastgesteld en worden nageleefd. Kleine bijdrage aan doelbereik.
Gemeente				
Omgevingsplan	+++	++	Middellange doorlooptijd	Directe sturing op functies en activiteiten in veenweiden. Grote bijdrage aan doelbereik, verbeterde ruimtelijke inrichting.
Waterschappen				
Waterbeheerprogramma, beleid	++	+	Middellange doorlooptijd	Doel beleidsmatig vastleggen, nodig voor onderbouwing en motivering andere instrumenten, bijdrage aan doelbereik.
Peilbesluiten	++	++	Middellange doorlooptijd	Effect als hoger peil wordt gevoerd, bijdrage aan doelbereik.
Waterschapsverordening	++	++	Middellange doorlooptijd	Effect als regels over activiteiten zijn vastgesteld en worden nageleefd.
Wegen waterbelang (watertoets)	+/-	++	Snel	Afhankelijk van medewerking van gemeente of provincie. Eigen maken van waterbelangen in ruimtelijke instrumenten. Effect als standpunt wordt overgenomen. Bijdrage aan doelbereik, verbeterde ruimtelijke inrichting.
Toezicht en handhaving regels waterschapsverordening	+	+	Snel	Effect als dit instrument wordt ingezet, bijdrage aan doelbereik mits de waterschapsverordening is toegesneden op de problematiek.
Uitvoeren eigen project	+/-	-	Middellange doorlooptijd	Kost geld en tijd. Geringe bijdrage aan doelbereik. Naar verwachting slechts op enkele plekken in te zetten.
Grondbeleid (verpacht gronden)	+/-	-	Snel	Geringe bijdrage aan doelbereik.
Subsidies	-	-	Snel	Afhankelijk van medewerking en inzet derden die al dan niet subsidie aanvraagt. Stimulerend, zonder dwang. Geringe bijdrage aan doelbereik.
Voorlichting	-	-	Snel	Informeel van karakter, zonder dwang. Beïnvloeden van gedrag, afhankelijk van ontvanger. Kost tijd, zeer onduidelijk of doel wordt behaald, geen doelbereik.
Bestuurlijk overleg	+/-	+	Snel	Informeel beleidsinstrument. Gericht op uitwisselen standpunten en informatie, vergroten draagvlak, goede samenwerking en maken van afspraken.
				Effect als standpunt wordt overgenomen door gemeente of provincie. Bijdrage aan doelbereik, verbeterde ruimtelijke inrichting.

Verplichting tot afstemming

Wie van de bestuursorganen welk instrument het meest doelmatig kan inzetten, vraagt regionale afstemming. Het algemene afstemmingsartikel uit artikel 2.2 van de Omgevingswet verplicht hier zelfs toe.

8

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Bodemdaling: maatschappelijk probleem

Een groot deel van Nederland heeft te maken met bodemdaling. Bodemdaling kan veel gevolgen hebben. Woningen, wegen en rioleringen kunnen verzakken, wat leidt tot schade en waterproblemen. Het raakt de gehele samenleving en dit onderwerp staat op de politieke agenda. Bodemdaling wordt gezien als een maatschappelijk probleem dat alleen in samenwerking tussen overheden op te lossen is.

Waterschap: functionele overheid

Waterschappen kunnen een bijdrage leveren aan het tegengaan van bodemdaling in veenweidegebied vanuit hun wettelijke taak, namelijk de zorg voor het regionale watersysteem. Het gaat voor het waterschap om het faciliteren van de functies die van het watersysteem gebruik maken en het bieden van veiligheid aan inwoners, bedrijven en instellingen.

Bij het uitvoeren van zijn taken moet het waterschap wateroverlast en waterschaarste zoveel mogelijk voorkomen of beperken. Bij het (willen) remmen van bodemdaling moet het waterschap hiermee rekening houden en binnen deze wettelijke taakstelling handelen. Daarnaast kan het zijn dat anti-bodemdalingsmaatregelen ook een positieve bijdrage leveren aan het verbeteren van de waterkwaliteit.

Bestrijding van bodemdaling levert een belangrijke bijdrage aan het terugdringen van CO₂-emissies. Als functionele overheid heeft een waterschap geen expliciete CO₂-reductietaken. Tegengaan van bodemdaling is geen taak van het waterschap. Het beperken of tegengaan van bodemdaling kan het waterschap alleen nastreven als dit mede is te verantwoorden op basis van de doelen van het watersysteembeheer. In het kader van beperking van wateroverlast en watertekorten, verbetering van de waterkwaliteit en vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen mag het waterschap dus de bestrijding van bodemdaling en reductie van CO₂-uitstoot meenemen bij het formuleren van beleid en het nemen van besluiten. Als (een steeds verdergaande) bodemdaling ertoe leidt dat het steeds moeilijker (en duurder) wordt om de waterbeheertaak, gericht op de doelen voor het waterbeheer, goed en doelmatig (waaronder kosteneffectief) uit te voeren, is dat een belangrijke reden om in te grijpen in het tot dan gevoerde beheer.

Er is een duidelijk raakvlak tussen de voortdurende maaiveld daling door peilverlagingen en het watersysteembeheer van het waterschap¹³⁴: het waterbeheer raakt door toenemende hoogteverschillen meer versnipperd en wordt daardoor moeilijker en duurder. Kosten voor ophogen en onderhoud van veenkaden nemen toe. Er kan droogteschade ontstaan bij hoger gelegen (natuur)gebieden door het wegzakken van het water naar dieperliggende landbouwgebieden. De kwel is in veenweidegebieden vaak nutriëntenrijk en leidt daardoor tot waterkwaliteitsproblemen.

134 Nationaal Kennisprogramma Bodemdaling, *Factsheet Onderwater- en drukdrainage. Veelgestelde vragen over onderwaterdrainage en drukdrainage*, 2020, p. 4.

Andere belangen (dan het belang van het mogelijk maken van functies, zoals de veeteelt of akkerbouw) waar een waterschap ook rekening mee moet houden, kunnen dusdanig veel gewicht in de schaal leggen dat dit tot andere keuzes voor het beheer gaat of zelfs moet leiden.¹³⁵ Zo kan het noodzakelijk zijn het niveau van het grondwaterpeil te verhogen om daardoor de kans op zettingsschade aan gebouwen en andere bouwwerken (kades, dijken e.d.) te verkleinen. Als daardoor een bijdrage wordt geleverd aan het beperken van de CO₂-emissies, dan is dat mooi meegenomen, passend binnen de beleidsafspraken van het Klimaatakkoord.

De taakstelling van het waterschap volgt uit de Waterschapswet, de Omgevingswet en het provinciaal reglement. Het waterschap is ingesteld en opgericht door de provincie. Om deze taakstelling mogelijk te maken is ook de (bestuurlijke, politieke) medewerking en ondersteuning nodig van die provincie. Het waterschap heeft beleidsvrijheid bij het vervullen van zijn wettelijke taak. Die beleidsvrijheid is begrensd. Het waterschap kan alleen handelen binnen zijn wettelijke taak, de doelstellingen van het waterbeheer en de beschikbare instrumenten. De beleidsvrijheid die het waterschap heeft, wordt ook ingekaderd door de besluiten van andere overheden waar zij rekening mee moeten houden: de ruimtelijke keuzes van provincies, gemeenten en het Rijk.

Waterschappen: instrumenten tegengaan bodemdaling

Waterschappen hebben een aantal belangrijke instrumenten in handen om gebiedsgericht bodemdaling te beperken of tegen te gaan, zoals het peilbeheer en de regels in de waterschapsverordening.

Als het waterschap een wijziging in het peilbeheer wil doorvoeren dan moet voldoende gemotiveerd worden waarom voor bepaald gebruik geen optimale drooglegging meer geboden kan worden. Zorg daarbij voor een goed gemotiveerde beleidsmatige onderbouwing van deze beleidswijziging. Denk aan het waterbeheerprogramma, dat vervolgens doorwerkt in andere relevante uitvoerings- en beheerinstrumenten van het waterschap, zoals het beleid op het gebied van peilafwijkvergunningen. De juridische analyse en de botsproeven in dit project laten zien dat het waterschap ter uitvoering van de wettelijke taak voldoende instrumenten in handen heeft. Er zijn geen ontbrekende instrumenten gesignaleerd.

Ruimtelijke inrichting: provincie (regie) en gemeenten

Het tegengaan van bodemdaling kan het waterschap niet alleen, het waterschap is daarbij afhankelijk van de provincie en gemeenten. Het terugdringen van de broeikasgasemissies uit veenoxidatie en het tegengaan van bodemdaling vraagt om een samenwerking van overheden en andere betrokken partijen. De concrete aanpak in bodemdaling van het waterschap moet onder de regie en sturing van de provincie plaatsvinden om een gedragen verandering met benodigde ondersteuning van de algemene democratie door te kunnen voeren. De provincie heeft instrumenten in handen om (indien nodig) te sturen richting de gemeente en het waterschap.

Het algemene belang is het zorgen voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming van het leefmilieu waarvoor de overheden een gezamenlijke opdracht hebben (art. 21 Grondwet). Aanpassing van het peilbeheer door het waterschap is een afgeleide van het integrale overheidsbeleid van het Rijk, provincie en gemeente, dat het algemene belang dient.

¹³⁵ Zie uitspraak van ABRvS, 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2077, tussen Wetterskip Fryslan en Milieudéfensie. AB 2021/319, m.nt. M.M.W. van Gils en F.A.G. Groothuijse.

Provincies en gemeenten maken keuzes hoe het buitengebied wordt ingericht en functioneert. Bodemdaling is één van problemen die speelt, maar er zijn meer belangen. De algemene democratie maakt hierover een afweging, en het waterschap kan een bijdrage leveren aan de gemaakte keuzes. Een verandering in het landelijk gebied doorvoeren kan het waterschap niet alleen. Zij hebben niet alle tools in handen. Als het waterschap lastige keuzes moet maken en een beleidswijziging wil doorvoeren die effect heeft op het landgebruik (vanwege de vernatting van de percelen) moet er beleidsmatig ondersteuning zijn van de provincie. Dergelijke ingrijpende keuzes kan en moet het waterschap niet alleen maken. Een noodzakelijke functieaanpassing vanwege vernatting van de percelen kan het waterschap alleen aankaarten bij de gemeente of provincie. Het is aan hen om dit door te voeren met de relevante instrumenten op het gebied van de ruimtelijke ordening. Met duidelijke doelen en beleidsmatige ondersteuning van de algemene democratie heeft het waterschap voldoende basis en steun om de eigen maatregelen zorgvuldig en rechtmatig door te voeren.

Het is aan de provincie als ruimtelijke-ordeningspartij om hier regie te nemen en te sturen op de afgesproken doelen op het gebied van CO₂-reductie en tegengaan van bodemdaling in veenweidegebieden. De ruimtelijke ordening geeft de belangrijkste instrumenten om ingrijpende keuzes in het landgebruik door te kunnen voeren.

BIJLAGE 1

LITERATUURLIJST

- Z. Aben en S. Handgraaf, 'Lozingsactiviteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving', *Tijdschrift Omgevingsrecht*, 2016, nr. 6.
- Mike Duijn en Wieke Pot, 'Governance van water en bodem sturend. Tussen rijksregie en regionale sturing', *Water Governance* 03/2023.
- W.J. van Doorn-Hoekveld, H.K. Gilissen, F.A.G. Groothuijse en J. Kevelam, Kroniek aansprakelijkheid en schadevergoeding in het waterbeheer, *O&A* 2020/5.
- M.M.W. van Gils, F.A.G. Groothuijse, H.F.M.W. van Rijswijk en E. Stouthamer, 'Bodemdaling in Nederlandse veengebieden: knelpunten voor solide beleid en besluitvorming', *MenR* 2021/18.
- F.A.G. Groothuijse, Kamerbrief 'Water en Bodem sturend'. Een papieren tijger uit de oude doos?, *TBR*, maart 2023.
- H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswijk, *Waterrecht in Nederland*, Deventer: 2010.
- H.J.M. Havekes, P.J. de Putter, W.J. Wensink, *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet*, Den Haag: Boom Juridisch 2022.
- I.P.A. van Heijst, 'Peilbesluit en schade: pompen of vergoeden?', *Tijdschrift voor Agrarisch recht*, 7/8 2015
- Kenniscentrum Bodemdaling en Funderingen, *Rechten en plichten bij bodemdaling in bebouwd gebied*, 2022.
- Ministerie BZK, *Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen, inrichten en beheren*, Den Haag: 2022.
- Nationaal Kennisprogramma Bodemdaling, *Factsheet Onderwater- en drukdrainage. Veelgestelde vragen over onderwaterdrainage en drukdrainage*, 2020.
- P.J. de Putter, 'Peilbeheer als middel om bodemdaling in veenweidegebieden terug te dringen', *MenR* 2021/20.
- P.J. de Putter, *Regulering mestgebruik onder de Omgevingswet – Centrale en decentrale mogelijkheden tot het beperken van emissie van nutriënten (2020)*, in opdracht van Unie van Waterschappen en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Stop bodemdaling in veenweidegebieden, het groene hart als voorbeeld*, Den Haag: 2020.
- D.R.G. van Wieringen, R.L.J. Nieuwkamer, S. Handgraaf, A. Loesink, L. Slagter, T. van der Wijngaart, E.C.M. Ruijgrok, *Analyse KRW-doelbereik en mogelijke consequenties*, Utrecht: 2022.