

Onderwerp: Positionpaper bodemdaling veenweide ‘Vertragen bodemdaling – Elke centimeter telt’
DM-nummer: 1236769-v2

Voorgesteld besluit

Het algemeen bestuur wordt voorgesteld:

De Positionpaper ‘Vertragen bodemdaling - Elke centimeter telt’ als startnotitie vast te stellen.

Toelichting

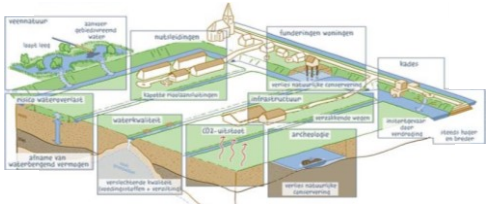
Met het Positionpaper Vertragen bodemdaling – ‘Elke centimeter telt’ wil het waterschap andere overheden, samenwerkingsorganisaties en vertegenwoordigers van de agrarische sector prikkelen en enthousiast maken om samen te gaan handelen om bodemdaling te vertragen. De positionpaper geeft geen antwoord op “Wat betekent bodemdaling specifiek voor dit gebied?” en “Hoe gaan we het concreet aanpakken?” Juist door het gesprek met partijen aan te gaan en het uitvoeren van demonstratieprojecten worden deze vragen beantwoord en kristalliseert de aanpak zich uit. De positionpaper is een startnotitie. Het vormt de basis voor financiële regelingen en is de opmaat naar beleidsformulering o.a. voor de herziening van de nota peilbeheer en de keur.

Het praatstuk wordt startnotitie

Een voorloper van de positionpaper is op 29 november 2016 als ‘praatstuk’ vastgesteld door het college en toegelicht op de AB thema avond van 18 januari 2017. De leden van het algemeen bestuur hebben tijdens de thema avond op 18 januari 2017 aangegeven antwoord te willen hebben op een aantal vragen. Deze vragen zijn beantwoord in de hierna genoemde memo's.

Bij (h)erkenning van de opgave en de wens een actieve rol te willen vervullen in het dossier “vertragen bodemdaling - veenweide” (dus twee groene vinkjes) wordt het bestuur voorgesteld de Positionpaper “Vertragen bodemdaling – Elke centimeter telt” als startnotitie vast te stellen.

Vragen van het algemeen bestuur:

Heeft HDSR eigenlijk een probleem/opgave bodemdaling? Antwoord: We zien een toekomstig probleem. Maatregelen voor het tegengaan van bodemdaling zijn effectief en leiden tot beheersing van oplopende waterbeheerkosten.	 Zie bijlage 3	☒ ☐
Moet HDSR een actieve rol gaan spelen het vertragen van bodemdaling in het landelijk gebied? Antwoord: Ons waterschap wil, gebaseerd op onze Waterkoers, een actieve rol spelen in dit vraagstuk. In de positionpaper stellen we dat wij dit samen met andere partijen willen doen en NU willen handelen.	 Zie bijlage 2	☒ ☐

Advies commissie SKK

De commissie adviseert om het stuk ter besluitvorming door te geleiden naar het algemeen bestuur. De commissie zou het goed vinden als een aantal elementen uit de beantwoording door de portefeuillehouder ook een plek zouden krijgen in het bestuursvoorstel en de positionpaper. Hierdoor komt de bedoeling van de positionpaper als startnotitie beter uit de verf. Dit betreft de volgende elementen:

- rol en positie waterschap in relatie tot andere partijen;
- regionale stimuleringsregeling (doel en bijdrage van het waterschap);
- de onderzoeksvragen in demonstratieprojecten duidelijk weergeven.

Onderwerp	Elementen uit beantwoording van de portefeuillehouder
Rol en positie waterschap in relatie tot andere partijen	Grondgebruikers en bewoners hebben primair een eigen verantwoordelijkheid bij het afremmen van de bodemdaling en de nadelige gevolgen die dit heeft voor hun eigen gronden. Daarnaast hebben verschillende overheden ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid met betrekking tot dit vraagstuk. Als algemene democratie zijn provincie en gemeenten aan zet bij functietoekenning en keuzes hierin. Bodemdaling moet zijn ingepast in het denk- en uitvoeringsproces van ruimtelijke adaptatie en omgevingsvisies. Hierdoor geeft de algemene democratie rugdekking en ruimte om de “opgave bodemdaling” in samenhang met water-, ruimtelijke en milieuopgaven te bezien. Het rijk staat voor keuzes in bovenregionale vraagstukken. Dit is zeker ook het geval bij bodemdaling (veiligheid, reductie broeikasgassen). Ook in landelijke visies en perspectieven moeten bodemdaling zijn ingepast. Als waterbeheerder hebben we de zorg voor het watersysteem. In dit kader moet in besluiten een zorgvuldige afweging van belangen hebben plaatsgevonden; de fysieke leefomgeving, waaronder het onderwerp bodemdaling wordt ook in de afweging betrokken. Met de positionpaper vult HDSR dit in door in het landelijk gebied het peil (gemiddeld) 25% minder te indexeren aan het tempo van bodemdaling. Hiermee willen we ook anderen pro-actief aanspreken op hun verantwoordelijkheid (zo nodig via de koepels). Ook willen we de ontwikkeling van technieken die bodemdaling vertragen stimuleren.
Regionale stimuleringsregeling (doel en bijdrage van het waterschap).	De financiële bijdrage van het waterschap in de regionale regeling richt zich op urgente knelpunten in ons watersysteem zoals onderbemalingen en versnippering van het watersysteem. Ook knelpunten in het watersysteem als gevolg van het aangepaste beleid met betrekking tot aangepaste peil strategieën vallen onder deze regeling. Dit alles met het doel de toekomstige kostenstijgingen voor het waterbeheer tegen te gaan en nadelige effecten van bodemdaling op het watersysteem te reduceren. Onder deze regeling vallen niet alleen vormen van onderwaterdrainage maar ook aanpassingen in het gebruik van de gronden zoals paludicultuur om bodemdalingen te verminderen.
De onderzoeksvragen in demonstratieprojecten duidelijk weergeven.	Zie collegevoorstel 1237036 ‘beleidsontwikkeling ‘bodemdaling veenweide’ in relatie tot de Voorjaarsnota 2017’. Als samenvattende tekst komt hiervan in de positionpaper: De demonstratieprojecten worden door het waterschap ondersteunt op basis van 2 motieven: kennis opdoen en inspelen op initiatieven. We willen kennis opdoen met toepassingsmogelijkheden van innovatieve technieken als bijvoorbeeld paludicultuur en geavanceerde vormen van onderwaterdrainage die in potentie de bodemdaling substantieel reduceren (minimaal 50 tot 70%). Andere belangrijke onderzoeksvraag is de toepasbaarheid van bodemremmende maatregelen in relatie tot beheer en wateropgaven zoals gezond water, wateroverlast en de zoetwatervraag.

De commissie SKK vraagt ook om meer inzicht te krijgen in de kosten en baten van het huidige beleid. Om hieraan invulling te geven heeft de portefeuillehouder in de commissievergadering van 13 april 2017 toegezegd het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving *'Dalende bodems, Stijgende kosten. Mogelijke maatregelen tegen veenbodemdaling in het landelijk en stedelijk gebied'* middels een bestuursinformatiebrief toe te zenden. Daarnaast is in bijlage 5 (gebaseerd op de huidige kennis) een indicatie gegeven voor de toename in waterbeheerkosten voor het beheergebied van HDSR. Ook is aangegeven welk effect bodemremmende maatregelen hebben op de CO2 uitstoot en de waterkwaliteit.

Er komt beweging.....dus continueren we het gesprek.

Het afgelopen jaar is er met verschillende partijen gesproken over de gewenste aanpak in het veenweide. Onder de communicatieparagraaf is een overzicht gegeven van de gevoerde gesprekken.

Breed wordt onderschreven dat handelen in het veenweide NU noodzakelijk is, waarbij een integrale kijk en de gezamenlijkheid in aanpak trefwoorden zijn. Er zijn ook vragen, bijvoorbeeld of er naast de stimulering van innovatieve demonstratieprojecten ook flankerend beleid voor aangepast peilbeheer gewenst is, de reikwijdte van stimuleringsregelingen en de aanjaagfunctie van waterschap en medeoverheden naast het gewenst initiatief door boer/burger.

Het gesprek over het praatstuk heeft een beweging op gang gebracht bij onze gesprekspartners. Ze willen niet alleen de discussie over dit onderwerp voeren maar ook toegroeien naar een gezamenlijke aanpak om bodemdaling te vertragen. Hierbij leren we van elkaar en willen we succesvolle elementen uit de aanpak breder toepassen.

Ambitie en strategie van de Positionpaper

Ambitie

"Ons waterschap heeft de ambitie om voor 2050 het tempo van bodemdaling met (*tenminste*) 25% te hebben verminderd". Deze ambitie komt uit onze Waterkoers 2016-2021 en is overgenomen in de positionpaper. In de positionpaper is hieraan het woord "tenminste" toegevoegd.

Het waterschap wil deze ambitie bereiken door:

- *Uitnodiging tot gezamenlijk handelen*
 - **Vullen van de instrumenten kist**
Demonstratieprojecten leveren kennis en ervaring op over bodemremmende maatregelen in een echte 'omgeving'. Hiermee zijn we in staat om, samen met andere partijen, de instrumentenkist te vullen met werkende en toepasbare instrumenten.
In bijlage 4 is onderbouwd dat voor de beantwoording van kennisvragen het nodig is om voor nu te blijven inzetten op toepassingsgerichte demonstratieprojecten. Deze ervaringen zijn nodig om de technieken goed te leren inzetten en hoe deze technieken met o.a. het peilbeheer en in relatie tot de zoetwater vraag afgestemd kunnen worden.
Met de demonstratieprojecten speelt het waterschap ook in op initiatieven uit de streek die NU spelen. Hiermee snijdt het mes aan twee kanten: enerzijds levert dit kennis op over toepasbare instrumenten die groepen boeren en bewoners van het veenweide kunnen inzetten, anderzijds wordt het draagvlak voor onze aanpak vergroot doordat initiatieven van boeren, burger en ondernemers worden ondersteund en verder gebracht.
In het traject naar de Voorjaarsnota 2017 wordt op basis van varianten een keuze gemaakt hoe intensief het bestuur hierop wil inzetten
 - **Belanghebbenden nemen verantwoordelijkheid voor uitrol demonstratieprojecten**
Het waterschap legt de verantwoordelijkheid voor het nemen van initiatieven tot het uitrollen van de demonstratieprojecten bij belanghebbenden.
- **Overheden ondersteunen door vereenvoudiging regelgeving, financiële stimuleringsregelingen en faciliteren van het proces**
Om het uitrollen van de demonstratieprojecten en maatregelen voor individuele boer en ondernemer laagdrempelig te maken is onze inzet gericht op een door meerdere partijen te dragen stimuleringsregeling. In het traject naar de Voorjaarsnota 2017 wordt op basis van varianten een keuze gemaakt hoe intensief het bestuur hierop wil inzetten.

- *Ons waterschap past de huidige werkwijze aan, namelijk dat peil verlaagd wordt conform het tempo van bodemdaling.*
Oplossingen voor de problematiek van de zakkende veenweide zijn niet eenvoudig. Duurzame maatregelen voor de langere termijn botsen soms met de huidige gevestigde belangen. Gezien deze paradox wordt verwacht dat in de eerste periode overheidssturing nodig is. Deze sturing wordt in de positionpaper verwoord door de stelling “het waterschap zal het peil *gemiddeld* 25% minder indexeren aan het tempo van huidige bodemdaling”. Dit is anders dan de Nota Peilbeheer 2011.

Als waterschap garanderen we een peil. De boer en bewoners zijn aan zet om een bepaalde ontwatering te realiseren. De inzet van de Positionpaper vertragen bodemdaling veenweide is dat private partijen, boeren en ondernemers in beweging komen. De ‘best beschikbare techniek’ om bodemdaling te vertragen wordt ingezet door boer om de aanwezige maatschappelijke functies zo goed mogelijk te bedienen. De ondernemer heeft de keus deze technieken al dan niet toe te passen, maar ook bijvoorbeeld om andere bedrijfsstrategieën en teelten in te zetten. Maatregelen als 25% minder peilindexatie en onderwaterdrainage zijn maatregelen die boeren prikkelen zonder dat dit grote weerstand oproept. Als het waterschap bijvoorbeeld volledig stopt met peilindexatie betekent dit dat de melkveehouderij op termijn geen stand kan houden in dit gebied. Dit is een perspectief dat grote weerstand oproept en dat is nu precies wat de Positionpaper niet beoogt.

Juridisch is de vraag gesteld of het acceptabel is om via peilbeheer het proces van bodemdaling te vertragen en wat hierbij relevant is om rekening mee te houden? Het antwoord is “ja, het is acceptabel”. Wel is geadviseerd dit nieuwe beleid te voorzien van aanpassingskansen (tijd geven en (tijdelijke) stimuleringsregelingen creëren). Het volledige juridische advies treft u aan in bijlage 1.

Bij nieuwe peilbesluiten in het veengebied wordt de lijn ‘25% minder peilindexatie’ toegepast en zal het “tegengaan van bodemdaling” één van de aspecten zijn die wordt meegenomen bij de belangenafwegingen. Er staat “*gemiddeld* 25% minder peilindexatie” omdat de uiteindelijke mate van indexatie afhankelijk is van de omstandigheden en de opgaven die in een gebied spelen. Met de vaststelling van de positionpaper Vertragen Bodemdaling door het algemeen bestuur zal de nota peilbeheer uit 2011 worden aangepast.

- *Peilbesluiten 30 jaar met een evaluatieperiode van 10 jaar*
Peilbesluiten kennen momenteel een looptijd van 10 jaar. Om voldoende toekomstperspectief te schetsen voor de gebruikers en eventuele investeringen zekerheid te bieden wil het waterschap in de peilbesluiten een perspectief bieden (doorkijk) voor de komende 30 jaar. Wel wordt een evaluatieperiode van 10 jaar aangehouden; dit om de kennis van innovatieve technieken die momenteel in ontwikkeling zijn ook waar nodig te kunnen toepassen. Als na 10 jaar de inhoud van het peilbesluit nog in lijn is met het toekomstperspectief is er geen aanleiding om het peilbesluit aan te passen. Als er wel aanleiding is het peilbesluit aan te passen wordt hiervoor een procedure gestart. De provincie Zuid-Holland biedt deze mogelijkheid al, met de provincie Utrecht voert het waterschap hierover nog het gesprek.
- *Ons waterschap voert een strikter beleid op onderbemalingen.*
Conform het al vastgestelde beleid voor de hoogwatervoorzieningen worden er ook geen nieuwe onderbemalingen toegestaan. Hiervan wijkt het waterschap alleen af als blijkt dat het huidige grondgebruik zonder de onderbemaling redelijkerwijs niet kan worden doorgezet en/of er geen technieken beschikbaar zijn om de effecten van ‘niet onderbemalen’ te kunnen compenseren. Dit standpunt op onderbemalingen wordt in een beleidsnota verankerd voordat dit geïmplementeerd zal worden.

Kaders

Waterkoers 2016-2021 en Coalitieakkoord

De bestuurlijke ambitie op het dossier veenweide komt tot uiting in het coalitieakkoord 2015-2019 en onze Waterkoers. Zo wordt gesteld: 'Het waterschap streeft ernaar voor 2050 de bodemdaling te remmen met 25% ten opzichte van het huidige tempo van bodemdaling. Het waterschap zal de innovatieve oplossingen, die dat vraagt, stimuleren..... Ook heeft het waterschap de intentie de demonstratieprojecten te monitoren en stapsgewijs uit te breiden.'

Voorjaarsnota 2016

In de voorjaarsnota 2016 is al rekening gehouden met een structurele toename van de kosten van € 200.000,-- voor veenweide (€ 150.000,00 voor demonstratieprojecten bodemdaling veenweide en € 50.000,--onderzoek). Voorbeelden hiervan zijn innovatieve demonstratieprojecten als de bedrijvenproef Spengen 'sturen op grondwater' en het demonstratieproject 'veenweide sloot van de toekomst'. Daarnaast zijn we bezig met het vergroten van kennis en inzicht voor een effectieve aanpak (o.a. Toekomstverkenning bodemdaling en de ontwikkeling van het instrument REPEAT ter ondersteuning van gebiedsprocessen). In de begroting 2016 is toegezegd een positionpaper bestuurlijk voor te leggen, waarin de positie van ons waterschap is uitgewerkt

Onderzoek kostenontwikkeling watersysteembeheer

Het dossier Veenweide houdt nauw verband met het onderzoek naar de kostenontwikkeling in het watersysteembeheer. Bij de voorjaarsnota 2017 worden de meerjarige effecten op het kostenniveau waterbeheer in beeld gebracht op basis van het uitgevoerde onderzoek naar de kostenontwikkeling watersysteembeheer.

Beleidsnota hoogwatervoorzieningen

De beleidsnota geeft concreet aan: een stop op de aanleg van nieuwe hoogwatervoorzieningen en het voorkomen van grote peilverschillen tussen bestaande hoogwatervoorzieningen en de omliggende polders. Samen met gebiedspartners wil het waterschap werken aan alternatieven.

Nota peilbeheer

De beleidsnota peilbeheer uit 2011 is de basis voor het opstellen en uitvoeren van peilbesluiten en watergebiedsplannen. Met vaststelling van de positionpaper Vertragen Bodemdaling door het algemeen bestuur is aanpassing van deze nota nodig.

Waterwet, keur en waterverordening en straks Omgevingswet en omgevingsverordening

Zie bijlage 1

Financiële aspecten

In de voorjaarsnota 2016 is al rekening gehouden met een structurele toename van de kosten van € 200.000,-- per jaar. Dit is overgenomen in de begroting 2017

Tabel: Middelen voorjaarsnota 2016 (exploitatie)

Extra middelen	2018	2019	2020	2021
Onderzoek	50.000	50.000	50.000	50.000
Demonstratieprojecten *	150.000	150.000	150.000	150.000
Regionale stimuleringsregeling	-	-	-	-
Begeleiden gebiedsprocessen	-	-	-	-
Totaal	200.000	200.000	200.000	200.000

* Bijvoorbeeld de Bedrijvenproef Spengen: het waterschap financiert hier circa 1/3 van de kosten.

In het traject naar de voorjaarsnota 2017 worden varianten voorgelegd met betrekking tot de ambitie tot deze beleidsontwikkeling 'Vertragen bodemdaling veenweide'.

Bij besluitvorming over de voorjaarsnota 2017 wordt door het algemeen bestuur een integrale afweging met andere claims.

Financiële/juridische risico's

HDSR heeft binnen de mogelijkheden van behoorlijk bestuur de nodige beleidsvrijheid om andere afwegingen binnen het peilbeheer te maken. In bijlage 1 is aangegeven dat HDSR voor schadeclaims niet teveel hoeft te vrezen. De kans dat het waterschap (alle) schade zou moeten vergoeden acht het advies niet zo groot, mits de algemene beginselen van behoorlijk bestuur strak worden gehanteerd en mits er voldoende 'rugdekking' wordt geboden door het beleid van de andere overheden. Zeker als de noodzaak van het nieuwe peilbeleid goed wordt onderbouwd en er redelijke voorwaarden worden gecreëerd om zich te kunnen aanpassen (bijvoorbeeld een stimuleringsregeling voor toepassen bodemremmende maatregelen), zal dit van invloed zijn bij de beoordeling van eventuele schadeclaims. Gebruikers van water moeten er te allen tijde rekening mee houden dat de bescherming van het watersysteem (tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten) op een bepaald moment kan leiden tot een beperking van gebruiksmogelijkheden.

Communicatie

Het afgelopen jaar is er met verschillende partijen gesproken over de gewenste aanpak in het veenweide. Deze gesprekken geven mede invulling aan het juridische advies om voldoende "rugdekking" te zoeken en onze aanpak te positioneren als een afgeleide van overheidsbeleid. Hier een selectie van bijeenkomsten die inmiddels hebben plaatsvonden:

- Bijeenkomst statenleden provincie Utrecht, ons algemeen bestuur en raadsleden van gemeente Stichtse Vecht (9 mei 2016).
- Benen op tafel gesprek: collega portefeuillehouders van AGV, Rijnland en Hollands Noorderkwartier (26 augustus 2016).
- Bezoek bedrijvenproef Spengen door AGV en Rijnland (ambtelijk)
- Concreet over het praatstuk Positionpaper bodemdaling veenweide:
 - Gebiedscommissie Utrecht west (15 december 2017)
 - Afdeling Woerden van de LTO (15 december 2017)
 - Projectleider nitraatactieprogramma LTO (2 maart 2017)
 - Provincie Utrecht en Zuid-Holland (ambtelijk respectievelijk 6 en 15 februari 2017, bestuurlijk respectievelijk 23 maart en 3 april 2017)
 - 'Veengemeenten' uit het beheergebied van HDSR (21 maart 2017)
 - In gesprek met boeren (Proeftuin veenweide 22 februari 2017)
- Provinciale commissie voor de leefomgeving (13 januari 2017)

MVO aspecten

- 'Samen met' past bij de uitnodiging om gezamenlijk op te trekken om de problematiek rond bodemdaling aan te pakken en vormt de basis van dit voorstel.
- Activiteiten om bodemdaling te vertragen hebben direct effect op de vermindering van de CO2 uitstoot en dragen dan ook bij aan maatregelen tegen de opwarming van de aarde.
- Er wordt een integrale afweging voorgesteld tussen vertragen bodemdaling en andere water-, ruimtelijke en milieuproblemen. Het waterschap werkt hierbij vanuit doelmatigheid.
- Toepassing omgevingsanalyse vanuit duurzaam GWW

Bijlagen

'Positionpaper Vertragen Bodemdaling – 'Elke centimeter telt' (DM 1231246)

Ter onderbouwing van de positionpaper wordt in het AB-voorstel verwezen naar de volgende bijlagen:

Bijlage 1: Juridisch advies bodemdaling en peilbeheer: juridisch stappenplan (DM 1142592)

Bijlage 2: Positie en rol HDSR met betrekking tot het remmen van bodemdaling in het landelijk gebied (DM 1222804)

Bijlage 3: Bodemdaling: wat en hoe groot? (DM 1210288)

Bijlage 4: Kennisoverzicht veenweideprogramma (DM 1229339)

Bijlage 5: 'Bodemdaling vertragen – de kosten en baten voor ons waterschap' (DM 1247910)