

Onderwerp: Regionale Veenweiden Strategie Utrechtse Veenweiden
Datum vergadering: 9 maart 2022
DM-nummer: 1843892-v3

Voorgesteld besluit

Het algemeen bestuur wordt voorgesteld:

1. in te stemmen met de Regionale Veenweiden Strategie (RVS) Utrechtse veenweiden (bijlage A1 - DM 1851559);
2. ermee in te stemmen om in het 4^e kwartaal van 2022 de rol en positie van HDSR in adaptieve gebiedsprocessen te bepalen, in aanvulling op de bestaande kaders zoals beschreven in de voorjaarsnota en het WBP.

Toelichting

Ad1 Regionale Veenweiden Strategie Utrechtse Veenweiden

Voor u ligt de Regionale Veenweiden Strategie (RVS) Utrechtse veenweiden (bijlage A1). Het is een strategie voor het verminderen van broeikasgasemissies en het afremmen van bodemdaling uit veenbodems in het landelijk gebied van de provincie Utrecht voor de periode tot 2030 met een doorkijkje naar 2050. De RVS Utrecht, aangeboden door Provincie Utrecht (bijlage A2), ligt *ter instemming* voor bij het algemeen bestuur van HDSR. Ter voorbereiding op deze besluitvorming zijn er in 2021 diverse beeldvormende bijeenkomsten georganiseerd voor het dagelijks en het algemeen bestuur.

De RVS in het kort

In de bijgevoegde brochure 'Iedereen een rol in de Regionale Veenweiden Strategie Utrechtse veenweiden' (bijlage A3) is de RVS kort uiteengezet. Hierin zijn 4 doelstellingen geformuleerd:

- De uitstoot van broeikasgassen uit de Utrechtse veenbodems is in 2030 met 0,12 Mton CO₂equivalenten afgenomen.
- De bodemdaling in het landelijk veenweidegebied is in 2030 met gemiddeld 50% geremd.
- Het watersysteem is gezond, robuust en klimaatbestendig.
- De landbouw ontwikkelt zich naar een duurzame en vitale sector met een goed toekomstperspectief.

De Regionale Veenweiden Strategie gaat uit van een gebiedsgerichte aanpak en zet in op een mix aan maatregelen gecombineerd met een gezond, robuust en klimaatbestendig watersysteem. Uitgangspunt is dat de landbouw in het veenweidegebied zich ontwikkelt naar een duurzame en vitale sector met een goed toekomstperspectief. Vermindering van uitstoot en bodemdalingsreductie kan op verschillende manieren bereikt worden. Boeren kunnen bijvoorbeeld waterinfiltratiesystemen aanleggen. Als uitkomst van een gebiedsgerichte aanpak kan het waterschap indien nodig bij bepaalde maatregelen het peil verhogen. De verwachting is dat op slim gekozen plekken ingezet kan worden op alternatieve maatregelen. Het gaat dan om boeren op hoog water, natte teelten of andere vormen van grondgebruik. Dat vraagt komende jaren ook om verder onderzoek naar welke verdienmogelijkheden er zijn. Hiervoor is samenwerking met agrariërs, natuurorganisaties, gebiedsorganisaties, waterschappen en gemeenten essentieel. Het plan is om samen, per gebied en met maatwerk, te kijken welke maatregelen het beste zijn.

We kiezen een richting, blijven actualiseren en sturen continu bij

We geven met deze RVS duidelijkheid over de richting waar we heen willen. De exacte route(s) en het tempo waarin we de doelen realiseren worden de komende jaren steeds bijgesteld aan de hand de toenemende kennis en ervaring, de beschikbare middelen en de interne en externe ontwikkelingen. Op weg naar het bereiken van doelen in 2030 onderscheiden we twee ijkmomenten; 2024 en 2026 staan genoemd om de RVS te actualiseren. Bijstelling van deze jaartallen of een extra herijkingsmoment(en) is denkbaar bij belangrijke ontwikkelingen of als daar aanleiding toe is.

Bij de herijking kijken we of we nog op de goede koers zijn en of we onze aanpak met nieuwe kennis en ervaringen bij moeten sturen. Tijdens deze ijkmomenten kijken we niet alleen naar de doelen voor klimaat en bodemdaling maar ook naar de ontwikkelingen in het watersysteem en landbouw. We zien dan ook of er extra inspanningen nodig zijn om onze doelen op tijd te realiseren. We betrekken hierbij de nieuwste inzichten en onderzoeksresultaten met betrekking tot CO₂-reductie, bodemdaling en grondwaterbeheer. Ook de kosteneffectiviteit van maatregelen nemen we in beschouwing. We zullen ook de ontwikkeling van het verdienvermogen voor de agrarische sector er nadrukkelijk bij betrekken.

Een gezamenlijk proces

De RVS Utrechtse veenweiden is opgesteld met Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR) en Waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV) als medepenvoerders en met nauwe betrokkenheid van de gemeenten Woerden, De Ronde Venen en Vijfheerenlanden. De andere waterschappen, gemeenten en landbouw- en natuurorganisaties binnen het Utrechtse veenweidegebied hebben op verschillende momenten gedurende het proces via denktanks, bestuurlijke overleggen en Webinars input geleverd.

Argumenten voor instemming met RVS

- RVS sluit aan bij de ambitie en de aanpak van HDSR op het thema bodemdaling veenweide
De ingezette lijn van RVS Utrecht goed bij de ambitie van HDSR.
Binnen het beleid van HDSR is vastgesteld dat wij streven naar 50% reductie van de bodemdaling in 2030. Deze doelstelling komt in grote lijnen overeen met de ambitie voor de reductie van de emissie van CO₂. Ook de voorgestelde gebiedsgerichte en adaptieve aanpak sluit goed aan bij de werkwijze van HDSR.
- De RVS zet in op samenwerken in (integrale) gebiedsprocessen – bottom-up en al 1 overheid
HDSR ondersteunt de bottom-up benadering in (integrale) gebiedsprocessen van de RVS en wil “Opgave gericht werken als 1 overheid” verder uitwerken.
In de uitvoering van de gebiedsprocessen komen de verschillende opgaven bij elkaar, zoals waterkwaliteit, natuur, biodiversiteit, stikstof, klimaatadaptatie en energietransitie. Dit vraagt om een integrale aanpak samen met de gebiedspartners en de betrokken agrarische ondernemers en om draagvlak in het gebied. Het is belangrijk dat de agrarische ondernemers in deze gebieden voldoende economisch rendabel kunnen werken. Belangrijke randvoorwaarden hierbij zijn een goed verdienvermogen en een passend instrumentarium.
Onze eigen kaders, o.a. waterkwaliteit (KRW en agrarisch waterbeheer), Visie Toekomstbestendig Watersysteem en de nota peilbeheer betrekken wij in integrale gebiedsprocessen. Deze kaders samen hebben invloed op het uiteindelijke maatregelpakket, peilbeheer en inrichting van het watersysteem. Daarbij willen wij innovatief zijn, zoeken naar oplossingen in gebiedsprocessen.
- RVS heeft aandacht voor de consequenties van bodemdaling remmende maatregelen op het watersysteem
Een gezond, robuust en klimaatbestendig watersysteem is een voorwaarde voor de uitvoering van de strategie. HDSR onderschrijft van harte de stelling van de RVS “*dat de aanpak maar ook de gevolgen van de aanpak van bodemdaling/ CO₂ reductie een zorg en een verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke overheden is*”.
Water is een belangrijke sleutel in de aanpak bodemdaling. De programmaliijn “robuust en klimaatbestendig watersysteem” in de RVS gaat specifiek in op de aandacht die nodig is voor de effecten en uitdagingen voor het waterbeheer zoals beschikbaarheid van zoetwater, effecten op de waterkwaliteit, wateroverlast, biodiversiteit en de inrichting en het beheer van ons watersysteem. De inschatting van de omvang van deze effecten is nu nog indicatief; er is meer kennis en onderzoek nodig (zie hoofdstuk risico’s).

- De RVS sluit aan bij kennisontwikkeling en innovatie

De RVS wil adaptief werken; al doende leren en tussentijds bijsturen. HDSR en provincie Utrecht zijn nauw bij betrokken bij de onderzoeksprogramma's en pilots.

De kennis en inzichten over de uitstoot van broeikasgassen uit veenbodems en over bodemdaling is in de afgelopen jaren sterk vergroot maar nog steeds volop in ontwikkeling. Ook de gevolgen voor het waterbeheer vraagt om extra onderzoek, bijvoorbeeld "hoeveel extra zoet water vraagt de aanpak bodemdaling?" en "hoe neemt het risico op wateroverlast toe?" Al dit soort vragen worden in diverse landelijke onderzoeks- en monitoringsprogramma's zoals bijvoorbeeld in het Nationaal Onderzoeksprogramma Broeikasgassen Veenweiden (NOBV), het Veenweiden Innovatie Programma Nederland (VIP-NL, in oprichting) en via praktijkgerichte pilots van HDSR en Klimaatslim Boeren op Veen ondergezoekt.

Vervolg

Na vaststelling van deze RVS door Provinciale Staten (9 februari 2022) gaan partijen (PU, AGV en HDSR) aan de slag met de uitvoering. Het jaar 2022 beschouwen we als een kwartiermaker fase waarin:

- samen met de gebiedspartners verder gebouwd wordt aan de organisatie van de uitvoering;
- verder uitwerking wordt gegeven aan de drie programmalijnen (*Kennisontwikkeling en innovatie; Een robuust en klimaatbestendig watersysteem; Samenwerken in (integrale) gebiedsprocessen*);
- in gesprek gegaan wordt met het Rijk en de gebiedspartners over de benodigde financiering (zie hoofdstuk financiën).

Consultatieronde op het eindconcept

Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht hebben op 14 december 2021 de RVS goedgekeurd en ter besluitvorming aangeboden aan Provinciale Staten (9 februari 2022). Voorafgaand aan de besluitvorming in GS heeft een brede consultatieronde plaatsgevonden (zie bijlage A4 voor de binnengekomen reacties en antwoorden). De consultatiereactie van HDSR (zie attenderingsbericht van week 50, 17 dec. 2021) is goed verwerkt in voorliggende versie van de RVS.

Terugkoppeling besluitvorming Provinciale Staten Utrecht – 9 februari 2022

Provinciale Staten van Utrecht heeft de "Regionale Veenweiden Strategie Utrechtse Veenweiden" op 9 februari 2022 vastgesteld. Er zijn enkele toezeggingen gedaan tijdens het debat en ook bij het beantwoorden van de schriftelijke vragen vooraf. De belangrijkste daarvan zijn:

- Toezeggingen in het PS-debat: Jaarplan opstellen om te beginnen met Jaarplan 2023 en deze ter informatie toesturen naar PS.
- Toezegging via beantwoorden schriftelijke vragen vooraf: Gelijke eigen bijdrage van de grondeigenaren voor AWIS en PWIS: beide € 500,-/ha

Hoogheemraad dhr. De Groot heeft dit - voorafgaand aan de bespreking van de RVS in de commissie SKK op 10 februari 2022- eveneens mondeling gemeld.

Via onderstaande link komt u bij de vergaderstukken van PS en de link naar de video-opname van de bespreking (agendapunt 11). Bij de vergaderstukken zit ook een advies van de PARK (Provinciale Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit) van provincie Utrecht) en het antwoord hierop van Provincie Utrecht.

<https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten/2022/09-februari/11:30>

Ad 2 Rol en positie van HDSR in adaptieve gebiedsprocessen bepalen. Dit in aanvulling op de bestaande kaders beschreven in de voorjaarsnota en het WBP.

Om de rol en positie van HDSR te bepalen, ontvangt het AB ter kennisneming in het 4^e kwartaal van 2022 een overzicht van een adaptieve programmering van gebiedsprocessen voortvloeiend uit afspraken van de RVS Utrecht. In dit overzicht is aangegeven welke opgaven top-down worden meegegeven aan het gebiedsproces. Daar - waar beschikbaar- zal ook het verloop van het bottom-up proces worden aangeboden.

Ook wordt in het 4^e kwartaal een overzicht de stand van zaken van de huidige gebiedsgerichte pilots aan het AB aangeboden.

Risico's en -beheersing

- *Bodemdaling remmende maatregelen hebben consequenties voor het waterbeheer*
Sturen op hogere grondwaterstanden is - gebaseerd op de huidige kennis en inzichten - een effectieve maatregel om bodemdaling te remmen, maar heeft neveneffecten op het functioneren en inrichten van het huidige watersysteem en het waterbeheer. Deze effecten zijn samen te vatten in vier vraagstukken:
 - Effecten op de watervraag, -voorraad en -verdeling.
 - Effecten op de waterbergingscapaciteit.
 - Effecten op de waterkwaliteit.
 - Effecten op watersysteem en waterbeheer (rol en verantwoordelijkheden).
- Hoe groot deze effecten precies zijn en wat dit precies betekent voor onze organisatie is op dit moment nog niet duidelijk. Diverse onderzoeken worden uitgevoerd om deze gevolgen in beeld te brengen. Dit gebeurt op landelijk niveau maar ook in de gebiedsgerichte pilots. We “leren door te doen”! Eerste onderzoeken wijzen bijvoorbeeld uit dat er circa 10%-40% extra zoet water nodig is bij grootschalige toepassing van waterinfiltratiesystemen en dat de zoet water vraag verder toeneemt bij transitie naar andere vormen van landbouw, bv natte teelten.
- *Tempo van opschalen in de pas laten lopen met kennisontwikkeling*
Hoewel onze kennis over het gebied, over de vraagstukken die er spelen en over wat wel en niet werkt de afgelopen jaren sterk is vergroot, bestaat er over een aantal zaken nog onzekerheid. De meeste onzekerheden gelden voor alle veenweidegebieden in Nederland. In verschillende landelijke programma's en onze eigen kennisprogramma's wordt gewerkt aan kennisontwikkeling op het gebied van bodemdaling en uitstoot van broeikasgassen. Op basis hiervan kan in de loop der jaren een opschaling van de uitvoering plaatsvinden. Naarmate de kennis en praktijkervaring groeit, onzekerheden verminderen en experimenten blijken te werken, verschuift de balans meer en meer naar uitvoering. De omvang van de uitvoering laten we gelijk oplopen met de toenemende kennis.
- *Mix van effectieve maatregelen nog in ontwikkeling*
Technische maatregelen zoals aanleg waterinfiltratiesystemen en waterbeheermaatregelen in de vorm van peilfixatie/peilopzet worden gezien als effectief. Het is mogelijk deze vóór 2030 breed toe te passen. Innovatieve maatregelen als Boeren Op Hoog Water (BOHW), Klei in Veen en natte teelten zijn nog volop in ontwikkeling en de eerste jaren nog niet breed toepasbaar. Doorontwikkeling van deze technieken waarbij zicht is op voldoende verdienvermogen voor de betrokken agrariërs, is nodig om de doelen te halen.
- *Doelstellingen worden alleen gehaald als er energie in het gebied is*
Of de doelstellingen gehaald worden, hangt samen met de energie en deelname van het gebied. Goed in gesprek gaan met de betrokkenen in de gebieden is belangrijk. Het toekomstbeeld in de RVS gaat uit van 100% deelname. De praktijk zal weerbarstiger zijn.
- *Beschikbare middelen*
Om de doelstellingen in 2030 te realiseren, zijn de komende jaren veel middelen nodig. Komen er in de loop van komende jaren voldoende middelen beschikbaar? Met het rijks *COALITIEAKKOORD 2021 – 2015 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'* wordt een grote stap gezet. (zie hoofdstuk *Financiën*) Of dit voldoende is zal blijken. U wordt hierover later geïnformeerd.
- *Governance*
In 2022 is een kwartiermaker fase waarin we samen met de gebiedspartners verder bouwen aan de organisatie van de uitvoering. Dit betekent dat nu nog niet duidelijk is welke rol HDSR hierin krijgt. De rolverdeling tussen waterschap(pen) en provincie(s) en/of het rijk is nog onzeker evenals de consequenties van het nieuwe coalitieakkoord waarin gesproken wordt over een Nationaal Programma Landelijk Gebied met een “krachtige regie-organisatie”.

Kaders

- *Klimaatakkoord(2019)*
Het opstellen van een RVS is een verplichting uit het Klimaatakkoord (2019).
Het Rijk heeft opdracht gegeven (klimaatakkoord 2019) dat elke provincie samen met haar gebiedspartners een Regionale Veenweiden Strategie moet opstellen. Doel is een bijdrage te leveren aan de landelijke doelstelling emissie reductie van 1 Mton CO₂-eq (aandeel van Utrecht is 0,12 Mton CO₂-eq).
- *InterBestuurlijk Programma (IBP)*
Het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen hebben afgesproken om samen een aantal grote maatschappelijke opgaven aan te pakken (waaronder 'klimaat'). Door het IBP kunnen maatschappelijke opgaven meer op sub- en supranationaal niveau worden aangepakt. Samenwerken in de RVS sluit aan bij interbestuurlijke samenwerking
- *COALITIEAKKOORD 2021 – 2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'*
De aanpak van bodemdaling past in de plannen van het kabinet voor een "duurzaam land – Landbouw natuur en stikstof". *De voorgestelde aanpak richt zich niet alleen op stikstof maar ook op de (Europese) normen en opgaven van de waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit. Een gedifferentieerde aanpak zal leiden tot grote aanpassingen in het landelijk gebied.*
Het coalitieakkoord spreekt over een Nationaal Programma Landelijk Gebied met een transitiefonds waarin tot 2035 (cumulatief) €25 miljard beschikbaar komt. Er wordt gesproken over een krachtige regie-organisatie die ondersteunt en eventueel bijstuurt.
Voor het volledige akkoord: <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/>
- *WBP 2022-2027 Stroomopwaarts, Klimaatbestendig en Duurzaam*
"Onze doelstelling, 50% minder bodemdaling en de reductie van 1 Mton CO₂ (landelijk) in de veenweiden willen we in 2030 gerealiseerd hebben. Het gaat om 'samenwerken' aan gezamenlijke maatschappelijke opgaven". In het WBP zijn ook de ambities m.b.t. andere (water-)opgaven opgenomen. Dit zijn mede de kaders voor de aanpak en uitvoering van de RVS-Utrecht
- *'Visie Toekomstig Watersysteem'*
Toekomstige wateropgaven als gevolg van extreme regen en langdurige droogte in combinatie met ruimtelijke ontwikkelingen en effecten van bodemdaling remmende maatregelen kunnen hoogstwaarschijnlijk niet meer alleen worden opgelost binnen het watersysteem. Het waterschap is zich bewust van alle onzekerheden en kiest daarom voor het inzetten van een adaptatiestrategie gebaseerd op experimenten en lerend ontwikkelen. Deze visie helpt het waterschap de komende jaren de koers om te komen tot een toekomstbestendig watersysteem concreet te maken. De adaptatiestrategie uit de visie bestaat uit een mix van drie strategieën (beheerstrategie, draagvlakstrategie en ruimtelijke transitie strategie) die HDSR kan inzetten om in te spelen op de mogelijke ontwikkelingen.
- *Nota peilbeheer*
In de RVS Utrecht wordt aangegeven dat de geschetste richting en strategie mogelijk kan conflicteren met huidig peilbeleid van de waterschappen en dat gekeken moet worden of aanpassing nodig is. De RVS beschrijft een ontwikkelrichting waarin we streven naar een drooglegging van 40 cm, flexibel peilbeheer volgens het HAKLAM principe en peilindexatie van 75%, waar mogelijk gecombineerd met waterinfiltratietechnieken (o.a. WIS, greppelinfiltratie).
Een kleinere drooglegging en waterinfiltratie als uitkomst van een gebiedsproces past goed in de huidige nota peilbeheer. Daarom is op dit moment geen aanpassing van de nota peilbeheer voorzien. De komende tijd benutten we om het HAKLAM peilbeheer te verkennen en te bepalen of aanscherping van de nota peilbeheer in de toekomst nodig is.

Financiële aspecten

In de RVS is een indicatie van de kosten gemaakt. De totale kosten van de in deze RVS gepresenteerde richting en strategie worden geraamd op ca. € 300 miljoen. De dekking is nog niet geregeld maar er is al wel ‘startgeld’ van Rijk en provincie voor proces en maatregelen en van de waterschappen voor proces, onderzoek, monitoring en menskracht. Het totale programma vraagt echter een veelvoud daarvan. De dekking hiervan is een grote bron van zorg en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de overheden. Voldoende financiële dekking voor de totale kosten is van groot belang om als overheid een betrouwbare partner in de gebiedsprocessen te kunnen zijn. Eenmaal de gebiedsprocessen begonnen, willen we ze immers ook kunnen afmaken. Het oplossen van het financiële vraagstuk heeft de komende jaren grote prioriteit. Hierover gaan we als eerste met het Rijk in gesprek. De verbinding met andere programma’s en hun budgetten zoals voor de stikstofaanpak is één van de oplossingsrichtingen, naast het agenderen van het knellende budget. Agrariërs krijgen wellicht meer mogelijkheden met het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB). Uitvoering van de RVS sluit aan bij het Klimaat en transitiefonds en het Nationaal Programma Landelijk Gebied zoals gepresenteerd in het coalitieakkoord van het kabinet “omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst”. Mogelijk kan de RVS Utrecht gebruik maken van de middelen uit het transitiefonds (tot 2035 cumulatief €25 miljard) die hierbij beschikbaar worden gesteld. Vooralsnog is de insteek dat de bijdrage van HDSR binnen het financieel kader van de Voorjaarsnota 2021 blijft.

Communicatie en participatie

- 2 strategische colleges (21 september 2021 en 12 oktober 2021)
- Excursie AB-leden op het veenweide innovatie Centrum (24 september 2021)
- 17 november themabijeenkomst Commissie (samen met Klimaatadaptatie en gezond Water)
- De consultatie-reactie van HDSR op de 90% versie van de RVS heeft u ontvangen via het attenderingsbericht van week 50, 17 dec. 2021. In bijlage A4 leest u hoe onze reactie door provincie in het uiteindelijke document is verwerkt.
- Webinars:
 - 23 september 2021 volksvertegenwoordigers (algemeen bestuursleden van de inliggende 4 waterschappen en 8 gemeentes)
 - 27 september bestuurlijk overleg Landbouw en natuur
- Voorstel tot instemming¹: D&H 18 januari 2021; cie SKK 9 februari 2022; AB 9 maart 2022.

MVO aspecten

- ‘Samen met’, om gezamenlijk op te trekken om de problematiek rond bodemdaling in samenhang met andere maatschappelijke opgaven aan te pakken wordt concreet in de Regionale Veenweiden Strategie Utrechtse Veenweiden. Deze strategie is in samenwerking opgesteld door PU (regie), AGV/Waternet en HDSR.
- De RVS draagt bij aan de brede welvaart in de provincie Utrecht. Vanuit de doelen van de RVS wordt bijgedragen aan de vermindering van de broeikasuitstoot om de klimaatverandering te beperken. Daarbij wordt gestreefd naar het handhaven van het inkomensniveau van de agrarische ondernemers. In de uitvoering wordt zo veel mogelijk een integrale en gebiedsgerichte aanpak gevolgd. Hierbij worden opgaven zoals op het gebied van natuur, waterkwaliteit, stikstof, energietransitie en landschap meegenomen.

Bijlagen

- A1 De Regionale Veenweiden Strategie (RVS) Utrechtse veenweiden (DM 1851559)
- A2 De bijbehorende aanbiedingsbrief van provincie Utrecht (DM 1851560)
- A3 Brochure ‘Iedereen een rol in de Regionale Veenweiden Strategie Utrechtse veenweiden’ (DM 1836011)
- A4 Tabel reacties en antwoorden consultatieronde RVS Utrechtse veenweiden’ (DM 1836009)

¹ Het College van gedeputeerde staten van Utrecht heeft op 14 dec. 2021 de RVS doorgeleid naar Provinciale Staten d.d. 9 februari 2022