



Hoogheemraadschap van
Rijnland

Veenweidestrategie

Hoogheemraadschap
van Rijnland

Samenvatting veenweidestrategie

Aanleiding en focus

In het coalitieakkoord 2023-2027 'Rijnland op peil - Een duidelijk verhaal' is opgenomen dat Rijnland een eigen veenweidestrategie opstelt en het initiatief neemt om in samenwerking met de diverse partners maatregelen te nemen en projecten te starten om bodemdaling in het landelijk gebied te remmen. Het streven is om per jaar 500 hectare aan te pakken.

De veenweidestrategie focust daarom ten eerste op de vraag wat vanuit Rijnlands perspectief nodig en mogelijk is om op korte termijn en met voldoende snelheid tot maatregelen te komen om de bodemdaling en CO₂-emissie in veenweidegebieden te verminderen. Daarnaast onderbouwen we waarom ook een lange termijnperspectief op de veenweidegebieden en ruimtelijke keuzes noodzakelijk zijn.

De enige bewezen effectieve en grootschalig toepasbare maatregel om CO₂-emissie te verlagen is op dit moment vernatting door toepassing van waterinfiltratiesystemen (WIS). In de veenweidestrategie ligt de focus daarom op de mogelijkheden voor en effecten van de toepassing van WIS.

Doelen, taken en verantwoordelijkheden

De waterschappen hebben een bestuurlijke medeverantwoordelijkheid om de nationale maatschappelijke doelen uit het Klimaatakkoord te realiseren. Rijnland heeft daarnaast geen formeel-juridische taken en geen eigen doelen voor verminderen van bodemdaling of CO₂-emissie in het veenweidegebied.

Met peilbeheer hebben de waterschappen een belangrijke knop in handen om door vernatting de bodemdaling en CO₂-emissie te verminderen. De bewegingsvrijheid die we hebben om aan die knop te draaien is echter beperkt. We kunnen als waterschap dus maar beperkt zelf sturen. Anderzijds hebben we wel een groot belang bij de keuzes die worden gemaakt: het belang dat wij onze kerntaken op de korte én lange termijn goed kunnen blijven uitvoeren.

Dit betekent dat de veenweidestrategie gaat over wat we van anderen, vooral de provincies, nodig hebben en wat onze inzet is in de gebiedsprocessen waar we zelf niet de regie over hebben.

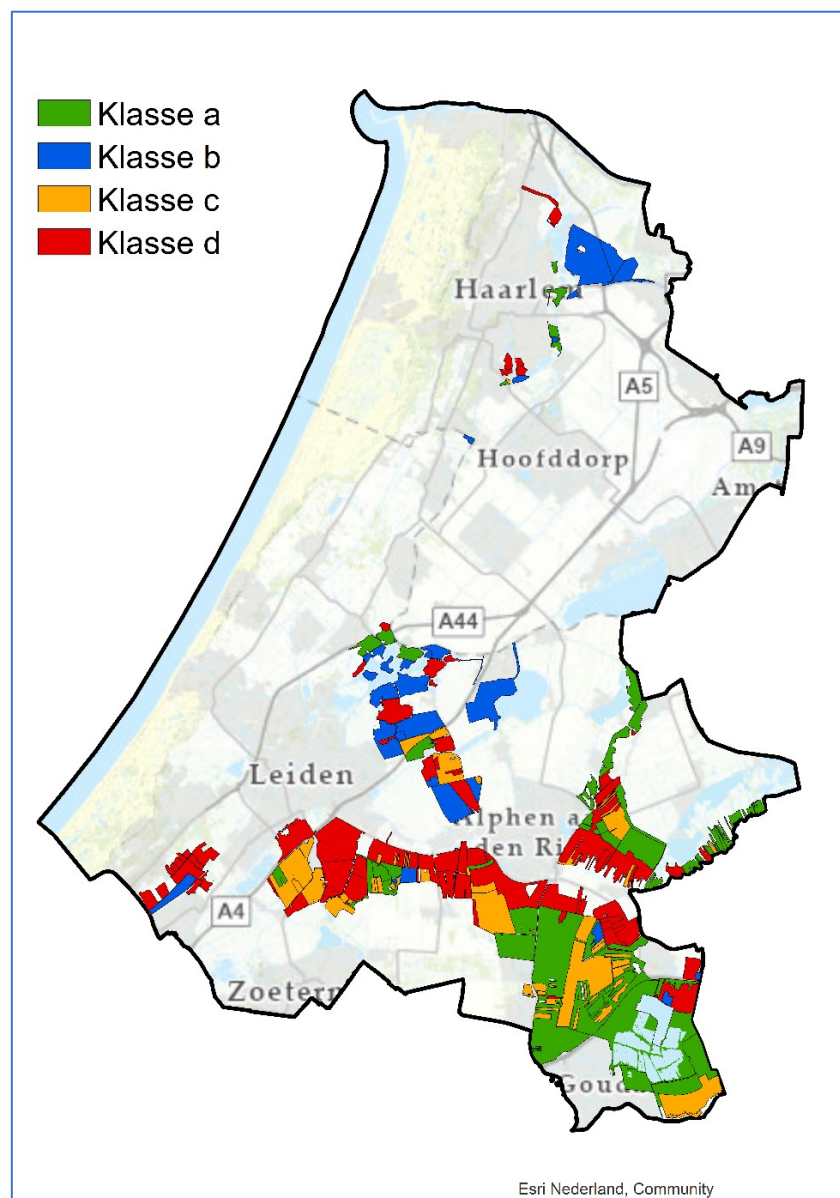
De beste locaties om snel aan de slag te gaan

In een gebiedsanalyse hebben we in beeld gebracht in welke peilvakken meer of makkelijker CO₂-emissiereductie te bereiken is dan in andere. En ook hoe groot de negatieve effecten op het watersysteem zijn.

Hierbij hebben we de 66 polders, met daarin 130 peilvakken, beschouwd met geheel of gedeeltelijk agrarisch grasland op veen (veenweide) waarvoor de specifieke doelstelling van een reductie van 1 Megaton CO₂-equivalenten in 2030 (voor de Nederlandse veenweidegebieden in totaal) van toepassing is. De totale oppervlakte van deze peilvakken bedraagt 16.803 ha.

De beste locaties om snel aan de slag te gaan met CO₂-emissiereductie, zijn de peilvakken met klasse a op de kaart hieronder. Daar is namelijk de aanleg van waterinfiltratiesystemen voor een CO₂-emissiereductie van tenminste 25% zonder peilverhoging en aanpassing van het peilbesluit uitvoerbaar én daar zijn de negatieve effecten op het watersysteem beperkt.

In de peilvakken in de andere klassen, is meer nodig om én voldoende CO₂-emissiereductie te behalen én negatieve effecten voor het huidige landgebruik en/of watersysteem te voorkomen, mitigeren of compenseren. Voor alle peilvakken gaat het om maatregelen vanwege effecten op de waterkwaliteit en door toename van de zoetwatervraag. Voor de peilvakken uit klasse b gaat het daarnaast om maatregelen vanwege de grotere toename van de kans op wateroverlast. Voor peilvakken uit klasse c gaat het om maatregelen vanwege de benodigde peilverhoging. Voor peilvakken uit klasse d gaat het om beide.



Negatieve effecten op het watersysteem accepteren we onder voorwaarden

We vinden voortgang van gebiedsprocessen op korte termijn belangrijk en accepteren dat negatieve effecten voor het watersysteem door de aanleg van WIS niet altijd uit te sluiten zijn. Dat gaat om een toename van de kans op wateroverlast, tijdelijke achteruitgang van de waterkwaliteit, toename van de zoetwatervraag en mogelijk versnippering van het watersysteem. Tegelijk hebben we onze kerntaken en een zorgplicht, waaraan we moeten blijven voldoen. Als negatieve effecten op het watersysteem niet zijn te voorkomen, mitigeren of compenseren, kunnen we besluiten de

negatieve effecten te accepteren. Dan moet er wel aan de voorwaarden zijn voldaan die we benoemen in deze veenweidestrategie.

Ruimtelijke keuzes en een visie op de lange termijn zijn noodzakelijk

Het realiseren van de NPLG-doelen heeft gevolgen voor de huidige functies. Dat geldt in het algemeen ("Niet alles kan overal."), maar ook specifiek voor water. Hoe groter de vernatting en de negatieve effecten op het watersysteem zijn, hoe meer maatregelen er nodig zullen zijn om de huidige landgebruiksfuncties in stand te houden en de negatieve effecten te voorkomen, mitigeren of compenseren. Hoe groter de vernatting is, hoe belangrijker daarom ook een lange termijnvisie en ruimtelijke keuzes zijn. De uitgangspunten en structurerende keuzes uit de Kamerbrief water en bodem sturend moeten wat ons betreft leidend zijn bij die keuzes.

Rijnland ziet dat de toepassing van technische maatregelen in het veenweidegebied, zoals de aanleg van WIS, in beginsel niet past binnen de uitgangspunten van water en bodem sturend. Wij vinden daarom dat technische maatregelen zouden moeten volgen uit een lange termijnvisie voor een gebied waarin ook keuzes over de ruimtelijke functies zijn gemaakt. Waar sprake is van blijvend agrarisch perspectief ligt de aanleg van WIS meer voor de hand, dan voor gebieden waar dat niet het geval is. Zolang er geen lange termijnvisie is voor een gebied, is het eigenlijk niet mogelijk om te beoordelen of de negatieve effecten op het watersysteem van een maatregel (aanleg WIS) acceptabel zijn en de investeringen doelmatig. Als een lange termijnvisie beschikbaar is, kan de provincie, bij toekenning van cofinanciering, toetsen of dit wel het geval is.

Rijnland neemt actief deel aan gebiedsprocessen

De eerder ingenomen standpunten over onze rol zijn ongewijzigd, namelijk:

1. We dragen actief bij aan gebiedsprocessen, maar gaan geen regietaken van de provincie overnemen. We willen wel, als dat maatschappelijke doelen dient, meewerken aan een opgave die buiten onze kerntaken ligt (bijvoorbeeld beschikbaarheid drinkwater, bevorderen biodiversiteit, beperking bodemdaling);
2. Rijnland is bereid hydrologische maatregelen uit te voeren die volgen uit de gebiedsplannen (uitgangspunt is wel dat deze maatregelen gefinancierd worden uit de budgetten voor NPLG, dus door Rijk en/of provincie).

De uitwerking hiervan is o.a. dat wij in een gebiedsproces de verantwoordelijkheid nemen om een 'toekomstbestendig watersysteem-scenario' uit te werken ten behoeve van de lange termijnvisie en de te maken ruimtelijke keuzes. Ook stellen wij een nieuw peilbesluit vast als het voor de aanleg van WIS of andere maatregelen nodig is om de oppervlaktewaterpeilen aan te passen. Onze voorwaarde is wel dat dan in het gebiedsproces het zorgvuldigheidsbeginsel en evenredigheidsbeginsel goed zijn ingevuld. Wij starten voorlopig geen zelfstandige gebiedsprocessen meer in veenweidegebieden, maar brengen onze opgaven in in de NPLG-gebiedsprocessen.

Wanneer we keuzes moeten maken over de inzet van onze capaciteit, doen we dat waar de potentiële effecten op het watersysteem het grootst zijn. Dus dan zijn dat achtereenvolgens de peilvakken in klasse d, c, b en a op bovenstaande kaart. Naast capaciteit, zetten we geen eigen middelen in. Maatregelen, proceskosten en ook (nadeel)compensatie voor schade voor grondeigenaren of -gebruikers moeten worden betaald uit de budgetten voor NPLG, dus door Rijk en/of provincie.

De veenweidestrategie past binnen ons huidige beleid

We gaan we er van uit dat we, door onze actieve deelname aan de gebiedsprocessen, negatieve effecten op het watersysteem zoveel mogelijk kunnen voorkomen. We zien daarom geen aanleiding om nieuwe regels te stellen voor vernattingsmaatregelen. Ook geeft de Nota Peilbeheer genoeg ruimte voor de uitvoering van de veenweidestrategie omdat deze veel ruimte laat voor gebiedsgericht maatwerk.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
1.1	Aanleiding	9
1.2	Focus veenweidestrategie.....	9
1.3	Leeswijzer	10
2	Rijnlands doelen, taken en verantwoordelijkheden in het veenweidegebied	11
2.1	Context.....	11
2.1.1	Klimaatakkoord.....	11
2.1.2	Nationaal Programma Landelijk Gebied	12
2.1.3	Kamerbrief 'water en bodem sturend'	13
2.2	Relatie met onze kerntaken en instrumenten	14
2.2.1	Waterbeheer algemeen	15
2.2.2	Peilbeheer	15
2.2.3	Grondwater	16
2.2.4	Wateroverlast	17
2.2.5	Watertekort/droogte.....	17
2.2.6	Waterkwaliteit	18
2.2.7	Schade en nadeelcompensatie voor grondeigenaren en -gebruikers.....	18
2.3	Positie Rijnland met betrekking tot het thema bodemdaling en NPLG	19
3	Maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen	21
3.1	Oorzaken uitstoot broeikasgassen	21
3.2	Mogelijke maatregelen	21
3.3	Mogelijke vernattingsmaatregelen	23
3.3.1	Slootpeilverhoging.....	23
3.3.2	Passieve waterinfiltratiesystemen	24
3.3.3	Actieve waterinfiltratiesystemen.....	24
3.3.4	Greppelinfiltratie	25
3.4	Conclusie over effectiviteit maatregelen	26
4	Gebiedsanalyse.....	27
4.1	De veenweidegebieden in Rijnlands beheergebied	27
4.2	Wat is de vernattingsopgave in Rijnlands veenweidepolders?	28
4.3	Het effect van vernatting van veenweidegebied.....	31
4.3.1	Het effect van maatregelen op de CO ₂ -emissie	32
4.3.2	Het effect van maatregelen op wateroverlast	34

4.3.3	Het effect van maatregelen op de watervraag en zoetwatervoorziening	36
4.3.4	Het effect van maatregelen op de waterkwaliteit	37
4.3.5	Effect op opbarstrisico en kwel in droogmakerijen	38
4.3.6	Benodigde aanpassing inrichting watersysteem	38
4.3.7	Aanpassing peilbeheer als mitigerende maatregel	39
4.4	Consequenties voor de landgebruiksfuncties	39
4.4.1	Effecten voor de agrarische functie in de polder	40
4.4.2	Water vraagt meer ruimte	40
4.4.3	We lopen tegen de grenzen aan voor het faciliteren van functies	40
5	Veenweidestrategie	41
5.1	Van doelen, taken, verantwoordelijkheden en gebiedsanalyse naar de veenweidestrategie	41
5.2	De beste locaties om snel aan de slag te gaan met CO2-emissiereductie	42
5.3	Negatieve effecten op het watersysteem willen we onder voorwaarden accepteren	43
5.3.1	Voorwaarden om een toename van de kans op wateroverlast te accepteren 43	
5.3.2	Voorwaarden om de kans op een (tijdelijke) verslechtering van de waterkwaliteit te accepteren	44
5.3.3	Voorwaarden om de toename van de zoetwatervraag te accepteren	45
5.3.4	Verdere versnippering van het watersysteem accepteren we niet zonder lange termijnvisie	45
5.4	We dringen aan op ruimtelijke keuzes en een visie voor de lange termijn	45
5.4.1	Een lange termijnvisie is nodig om te beoordelen of negatieve effecten acceptabel zijn	46
5.4.2	We vinden dat de aanleg van WIS alleen doelbewust moet worden ingezet	47
5.4.3	Hoe groter de effecten op het watersysteem zijn, hoe belangrijker een lange termijnvisie en ruimtelijke keuzes zijn	47
5.5	Wat zien wij als onze rol in gebiedsprocessen?	49
5.5.1	Wij dragen actief bij aan de maatschappelijke opgave, maar nemen geen regietaken over van de provincies	49
5.5.2	We zetten onze capaciteit in, waar de potentiële effecten op het watersysteem het grootste zijn	49
5.5.3	Wij nemen de verantwoordelijkheid om een 'toekomstbestendig watersysteem-scenario' uit te werken	49
5.5.4	Wij stellen een peilbesluit vast als dat volgt uit een gebiedsproces	50

5.5.5	Wij starten voorlopig geen zelfstandige gebiedsprocessen meer in veenweidegebieden	50
5.6	Rijnland zet, naast capaciteit, geen eigen middelen in.....	51
5.6.1	Maatregelen en proceskosten moeten worden betaald uit de budgetten voor NPLG van Rijk en/of provincie.....	51
5.6.2	Ook (nadeel)compensatie voor schade voor grondeigenaren of -gebruikers moet worden gefinancierd uit de budgetten voor NPLG van Rijk en/of provincie	51
5.7	De veenweidestrategie past binnen ons huidige beleid	52
5.7.1	We zetten in op samenwerking, niet op (aanvullende) regels voor (vernattings)maatregelen	52
5.7.2	De Nota Peilbeheer geeft genoeg ruimte voor de uitvoering van de veenweidestrategie	52

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Deze veenweidestrategie volgt uit het coalitieakkoord 2023-2027 'Rijnland op peil - Een duidelijk verhaal'. In dit coalitieakkoord is opgenomen hoe Rijnland wil werken aan perspectief voor het veenweidegebied:

"Rijnland neemt deze bestuursperiode het initiatief om in samenwerking met de diverse partners maatregelen te nemen en projecten te starten om bodemdaling in het landelijk gebied te remmen. We leren daarbij van de aanpak van hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden.

- Het streven is om per jaar 500 hectare aan te pakken. We maken een start in 2023. Het Rijk heeft stimulatiegelden (impulsgeld) bij de provincies gesteld die kunnen worden ingezet voor de realisatie van de maatregelen en projecten.*
- Wij faciliteren dat de verschillende partijen bij elkaar komen, waarbij iedere partij binnen zijn of haar eigen taakverantwoordelijkheid de noodzakelijke werkzaamheden en acties uitvoert. Hiervoor organiseren we ook het gesprek tussen landbouw- en natuurorganisaties over waterbeheer.*
- Rijnland zet zich richting Rijk en provincies in om het voorkomen van verdroging van het veenweidegebied (met kwetsbare bebouwing, bedrijven en natuur) hoger op de landelijke verdringingsreeks te krijgen.*
- We stellen voor deze initiërende rol voldoende capaciteit beschikbaar, uiteindelijk moet dit vanuit het NPLG worden betaald.*
- De strategie om te komen tot een goede en effectieve aanpak werken we aan het begin van deze bestuursperiode nader uit, waarbij we ook rekening houden met de beperking van broeikasgasuitstoot en de opslag van CO₂ in bodems."*

Het vertrekpunt voor de veenweidestrategie is de visie op bodemdaling die door de verenigde vergadering (VV) op 24 november 2021 is vastgesteld.

1.2 Focus veenweidestrategie

Deze veenweidestrategie heeft ten eerste een gerichte focus: hij richt zich op de vraag wat vanuit Rijnlands perspectief nodig en mogelijk is om op korte termijn en met voldoende snelheid (streven 500 hectare per jaar) tot maatregelen te komen om de bodemdaling en CO₂-emissie in veenweidegebieden te verminderen. Daarnaast onderbouwen we ook waarom ook een lange termijnperspectief op de veenweidegebieden en ruimtelijke keuzes noodzakelijk zijn.

We hebben met het peilbeheer een belangrijke knop in handen om die doelen te bereiken, maar er aan draaien heeft negatief effect op onze kerntaken. We beschrijven eerst dat negatieve effect, en wat opties zijn om het te voorkomen, mitigeren, compenseren of accepteren. En vervolgens gaat de kern van onze keuzes over hoe we met dit spanningsveld willen omgaan. Bijvoorbeeld of we vanwege die negatieve effecten voorwaarden willen stellen aan maatregelen en zo ja, welke.

De gerichte focus betekent dat we voornamelijk kijken naar wat er nodig en mogelijk is om het tussentijdse klimaatdoel voor 2030 te halen, uitgaande van voortzetting van de huidige landgebruiksfuncties. Dit omdat functiewijziging ruimtelijke keuzes van de provincies vraagt, die niet op de korte termijn zullen worden gemaakt. Wachten daarop past niet bij het streven om per jaar 500 hectare aan te pakken.

Deze focus betekent ook dat we niet de gehele breedte van de doelen uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied beschouwen. In de uitvoeringspraktijk werken we soms aan gebiedsprocessen met dezelfde gerichte focus als deze veenweidestrategie, soms aan gebiedsprocessen met een bredere focus. Deze veenweidestrategie helpt ons voor al die gebiedsprocessen om uitgangspunten en randvoorwaarden te bepalen, al is dat soms dus maar gedeeltelijk.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we waarin de nationale doelen voor het veenweidegebied zijn opgenomen en onze eigen formeel-juridische taken en verantwoordelijkheden.

In hoofdstuk 3 gaan we inhoudelijk in op de mogelijke maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen uit veenweidegebieden te verminderen. Ook beschrijven we hier de effecten van deze maatregelen op het watersysteem.

Hoofdstuk 4 geeft een overzicht en beschrijving van de kenmerken van het veenweidegebied binnen Rijnlands beheergebied. Ook kwantificeren we hier de effectiviteit en effecten van maatregelen.

Hoofdstuk 5 bevat tenslotte de veenweidestrategie zelf. Hier benoemen en onderbouwen we wat we nodig hebben, vooral van de provincies, en wat onze inzet is in de gebiedsprocessen.

2 Rijnlands doelen, taken en verantwoordelijkheden in het veenweidegebied

De waterschappen hebben zich gecommitteerd aan de doelstelling van het Klimaatakkoord. Daarmee hebben we een bestuurlijke medeverantwoordelijkheid om deze nationale maatschappelijke doelen te realiseren en daarvoor de kennis en instrumenten die we tot onze beschikking hebben in te zetten. We hebben eerder al besloten daar een actieve bijdrage aan te willen leveren.

Rijnland heeft daarnaast geen formeel-juridische taken en geen eigen specifieke doelen voor verminderen van bodemdaling of CO₂-emissie in het veenweidegebied. Met peilbeheer hebben de waterschappen een belangrijke knop in handen om door vernatting de bodemdaling en CO₂-emissie te verminderen. De bewegingsvrijheid die we hebben om aan die knop te draaien is echter beperkt.

Tenslotte is belangrijk dat wij onze kerntaken op de korte én lange termijn goed moeten kunnen blijven uitvoeren. Vernatting van het veenweidegebied zou dat in de weg kunnen staan, aanvullend op het effect van klimaatverandering. We kunnen ons een aantal situaties voorstellen waarin een grondeigenaar of -gebruiker een beroep kan doen op nadeelcompensatie bij Rijnland als gevolg van deze negatieve effecten.

In dit hoofdstuk gaan we hier nader op in. We beschrijven de context van het Klimaatakkoord en onze formeel-juridische taken en verantwoordelijkheden en onze speelruimte.

2.1 Context

2.1.1 Klimaatakkoord

In 2019 is het Klimaatakkoord vastgesteld. Het Klimaatakkoord komt voort uit het VN-Klimaatakkoord van Parijs (2015) en de Klimaatwet (2019) waarin is vastgelegd dat we in 2030 49% minder broeikasgassen moeten uitstoten en in 2050 95% minder ten opzichte van 1990. In de Klimaatwet staat niet hoe we dat gaan doen. Die inhoudelijke maatregelen zijn in het Klimaatakkoord afgesproken met de maatschappelijke partijen die aan het overleg deelnamen. De Unie van Waterschappen heeft het Klimaatakkoord mede ondertekend.

Formeel-juridische taken waterschappen m.b.t. het Klimaatakkoord

Door het ondertekenen van het Klimaatakkoord hebben de waterschappen zich gecommitteerd aan de doelstelling. Overheden, agrariërs en maatschappelijke partijen voelen dit als een gezamenlijke verantwoordelijkheid, te realiseren op gebiedsniveau via een adaptieve aanpak (paragraaf C4.5.1 Klimaatakkoord).

Het Klimaatakkoord is niet in rechte afdwingbaar, maar moet worden beschouwd als een beleidsmatige bestuursovereenkomst. Formeel-juridisch heeft een waterschap als functioneel bestuursorgaan geen CO₂-reductietaken in het veenweidegebied.

In het akkoord staan meer dan 600 afspraken om de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan. De specifieke doelstelling voor de Nederlandse veenweidegebieden is een reductie van 1 Megaton CO₂-equivalenten in 2030. Hiervan is 0,21 Megaton/jaar (25%

van de huidige emissie) reductie in 2030 toebedeeld aan Zuid-Holland¹. Voor Noord-Holland is dat 0,09 Megaton CO₂-equivalenten per jaar in 2030 (47% reductie van de huidige emissie)².

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat alle veenweidenprovincies samen met hun gebiedspartners in een Regionale Veenweiden Strategie (RVS) aan moeten geven hoe deze doelstelling te realiseren. De aanpak van de emissiereductie in veenweidegebieden liep daarom in eerste instantie via de veenweideaanpak onder regie van de provincies. De veenweidenprovincies hebben in 2022 de eerste versie van de RVS'en vastgesteld. Met de komst van het Nationaal Programma Landelijk Gebied is de opgave daar onderdeel van geworden. Binnen de gebiedsprocessen en gebiedsprogramma's zorgen provincies voor samenhang van maatregelen ten behoeve van CO₂-emissiereductie met doelen voor natuur (incl. stikstof) en water.

Vóór het Klimaatakkoord was de opgave voor de veenweidegebieden het tegengaan van bodemdaling door veenafbraak. Het Klimaatakkoord legt de nadruk op het reduceren van CO₂-emissie. Deze doelen zijn minder verschillend dan ze klinken: bij veenafbraak komt CO₂ vrij, maar veenafbraak is ook het belangrijkste mechanisme achter de bodemdaling in het veenweidegebied. Waterschappen hebben een belang om bodemdaling te beperken, omdat bodemdaling tot hogere beheerkosten kan leiden.

Formeel-juridische taken waterschappen met betrekking tot bodemdaling

De waterschappen hebben formeel-juridisch geen taken om de bodemdaling tegen te gaan, maar hebben, met het peilbeheer, een belangrijke knop in handen. De bewegingsvrijheid voor waterschappen is hierin echter beperkt. Het is de wettelijke taak van waterschappen om de functies, die in ruimtelijke plannen van gemeenten of provincies aan een gebied zijn toegekend, te faciliteren.

2.1.2 Nationaal Programma Landelijk Gebied

Het kabinet heeft op 10 juni 2022 het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) in het leven geroepen. Het Rijk neemt in het NPLG de gebiedsgerichte opgaven en maatregelen op voor de nationaal wettelijk verplichte doelstellingen op het gebied van natuur (inclusief stikstof), water en klimaat. Deze vloeien voort uit Europese of mondiale verplichtingen, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Europese Klimaatwet voor broeikasgassen. In het coalitieakkoord van Kabinet-Rutte IV is het hoofddoel van het NPLG vastgelegd: het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied.

Voor de succesvolle uitvoering van het NPLG is passend instrumentarium en financiering nodig. Besluitvorming over wat een passend instrumentarium is, ligt bij een volgend kabinet.

In de gebiedsgerichte aanpak voeren de provincies de regie. Zij stellen provinciale gebiedsprogramma's landelijk gebied (PPLG's) en bijbehorende maatregelpakketten op in afstemming met waterschappen, gemeenten en onderdelen van de rijksoverheid.

¹ Startdocument Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied, Provincie Zuid-Holland, 22 november 2022

² Buitengewoon Noord-Holland! Startversie Provinciaal Programma Landelijk Gebied, Provincie Noord-Holland, juni 2023

Het is de bedoeling dat in de interbestuurlijke samenwerking elke deelnemende overheid vanuit zijn verantwoordelijkheid bijdraagt aan de ontwikkeling en uitvoering van de gebiedsprogramma's en maatregelpakketten. Gemeenten en waterschappen wordt gevraagd om waar nodig hun instrumenten van de Omgevingswet in te zetten voor het realiseren van de NPLG doelen (zoals omgevingsvisie, waterschapsverordening, peilbesluit, vergunningverlening en handhaving en het grondinstrumentarium).

Formeel-juridische taken waterschappen met betrekking tot NPLG

Het NPLG is een beleidsprogramma onder de Nationale Omgevingsvisie met als opdrachtgevers het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het NPLG is een programma als bedoeld in artikel 3.4 en 3.5 van de Omgevingswet, een onverplicht programma dat alleen het Rijk bindt op het rijksbeleid dat daarin is vastgelegd.

Provincies zijn als gebiedsregisseur binnen het NPLG eindverantwoordelijk voor het opstellen van gebiedsprogramma's (Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG)). Dat zijn ook onverplichte programma's als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet. Daarin wordt het provinciaal beleid voor het landelijk gebied vastgelegd. De provinciale programma's binden alleen de provincies en andere overheidslagen die deze vaststellen.

Hiernaast geldt voor een aantal doelen dat al wettelijk is vastgelegd dat medeoverheden (mede)verantwoordelijk zijn voor het behalen van deze doelen of dat dit direct uit hun wettelijke taak kan worden afgeleid, zoals bijvoorbeeld voor de waterschappen voor de KRW het geval is.

Bestuursorganen hebben een gedeelde verantwoordelijkheid om aan deze optelsom van opgaven te werken waarbij ze afstemmen en samenwerken vanuit ieders bevoegdheid (artikel 2.2 Omgevingswet).

2.1.3 Kamerbrief 'water en bodem sturend'

Het NPLG heeft belangrijke voeding gekregen vanuit de Kamerbrief water en bodem sturend (WBS) (november 2022). In de brief staan de volgende uitgangspunten om 'water en bodem sturend' vorm te geven:

- niet afwentelen;
- meer rekening houden met extremen;
- in samenhang omgaan met wateroverlast, droogte en de bodem;
- meerlaagsveiligheid;
- minder afdekken, minder vergraven, niet verontreinigen;
- integrale aanpak in de leefomgeving;
- comply or explain.

Daarnaast staan in de Kamerbrief structurerende keuzes die richting geven voor de komende decennia. De structurerende keuzes hebben deels betrekking op het nationale beleid, maar kunnen ook richting geven aan of doorwerking vinden in programma's van provincies, gemeenten en waterschappen, gebiedsprocessen, bedrijven en burgers. Naast structurerende keuzes onder de thema's 'water en bodem' en 'bebouwd gebied', zijn er ook keuzes voor specifieke gebieden. Voor het laagveengebied zijn dat de volgende drie:

- We bewegen toe 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. Hiermee wordt bereikt dat bodemdaling wordt geminimaliseerd en uitstoot broeikasgassen wordt gereduceerd. Dit wordt in NPLG gebiedsprocessen door alle betrokken partijen samen uitgewerkt.
- We minimaliseren de aanvoer van gebiedsvreemd water. Daardoor houden we zoveel mogelijk zoetwater beschikbaar voor peilopzet en tegengaan van verzilting. De provincies en waterschappen maken in gebiedsprocessen ruimte voor het vasthouden en bergen van zoveel mogelijk gebiedseigen water. Met name in perioden van droogte zal externe aanvoer toch nodig blijven.
- We beheren onze landbouwgronden duurzaam. In aanvulling op structurerende keuze 18 voorkomen we hiermee onomkeerbare oxidatie van veen en behouden we ook voor de toekomst waardevolle landbouwgronden. We werken maatregelen voor beheer van landbouwgronden op het gebied van materieel, nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen etc. uit. Het Rijk vraagt provincies stevig in te zetten op het behoud van grasland.

De structurerende keuzes zijn – voor zover binnen de scope van het NPLG – onverkort van toepassing voor de NPLG-gebiedsprogramma's.

Formeel-juridische taken waterschappen naar aanleiding van de kamerbrief 'Water en bodem sturend'

Water en bodem sturend (WBS) is een beleidslijn van het Rijk die vooralsnog op geen enkele wijze door het Rijk afdwingbaar is gemaakt. De koepels van provincies (IPO), waterschappen (UvW), drinkwaterbedrijven (Vewin) en gemeentes (VNG) hebben wel aangegeven het doel te onderschrijven.

De WBS-keuzes en maatregelen zijn in de landelijke uitvraag voor de PPLG's meegenomen, daarin zullen ze geborgd moeten zijn. Deze plannen zijn de basis voor een gesprek over nut en noodzaak van nog andersoortige juridische borging van WBS-keuzes, afspraken over het verbeteren van instrumentarium en benodigde financiële middelen.

2.2 Relatie met onze kerntaken en instrumenten

Het watersysteem speelt een belangrijke rol om de klimaatdoelen te halen. Enerzijds kan het (grond)waterpeil bijdragen aan vernatting van gebieden en daarmee faciliterend zijn. We hebben als waterschap met onze taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het peilbeheer een belangrijke knop in handen om de uitstoot van broeikasgassen uit veenweidegebied te beperken.

Anderzijds kan het watersysteem negatieve gevolgen ondervinden van maatregelen om aan de klimaatdoelen te voldoen. Denk hierbij aan een toenemende kans op wateroverlast, toenemende watervraag, gevolgen voor de waterkwaliteit, effecten op oevers en de inrichting van het watersysteem.

In de hoofdstukken 3 en 4 gaan we hier inhoudelijk op in. In dit hoofdstuk benoemen we het juridisch kader van Rijnlands relevante taken en verantwoordelijkheden voor dit thema en onze bewegingsruimte daar binnen.

2.2.1 Waterbeheer algemeen

Bij het waterschapsbestuur berust het beheer van watersystemen (art. 2.17 Omgevingswet (Ow)). Het beheer van watersystemen richt zich op het samenstel van aan watersystemen verbonden taken, gericht op (bijlage bij art. 1.1 Ow):

- 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.

2.2.2 Peilbeheer

Aan bovenstaande wordt onder andere invulling gegeven door het vaststellen van peilbesluiten (art. 2.41 Omgevingswet (Ow)). Een peilbesluit voorziet in de vaststelling van waterstanden of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren, die gedurende de daarbij aangegeven perioden of omstandigheden zoveel mogelijk in stand worden gehouden. Aanvullend hierop stellen de Omgevingsverordeningen van Zuid-Holland en Noord-Holland dat peilbesluiten actueel moeten zijn (art. 7.5 ZHOV en art. 6.91 NHOV).

Rijnland heeft dit verder uitgewerkt in de Nota Peilbeheer (2020). De visie van Rijnland op het peilbeheer is drieledig:

1. Facilitering van de functie (is ook onderschreven in het Coalitieakkoord);
2. Duurzaam waterbeheer (waaronder het optimaliseren van waterkwaliteit en het beperken van onomkeerbare processen als bodemdaling);
3. Bieden van rechtszekerheid aan ingelanden.

Bij peilbesluiten spelen heel wat functies en belangen een rol. Een waterschap hoeft bij de vaststelling van een peilbesluit niet uit te gaan van een optimale bediening van elke functie. In de meeste gevallen is dit niet eens mogelijk. Nodig is een belangenafweging met uiteindelijk een zo goed mogelijke bediening van alle verschillende functies in hun totaliteit (zorgvuldigheidsbeginsel).

Naast het zorgvuldigheidsbeginsel geldt ook het evenredigheidsbeginsel. Dit betekent dat eventuele onevenredige schade weggenomen moet worden door het treffen van mitigerende maatregelen (technische compensatie) of door het vergoeden van schade (financiële compensatie). Hoofdstuk 15 van de Omgevingswet is het kader hiervoor. 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.

In de Nota Peilbeheer is als één van de richtinggevende uitgangspunten voor het peilbeheer opgenomen dat Rijnland tracht bodemdaling te beperken (paragraaf 3.3). In bodemdalingsgevoelige (weide-)gebieden wordt een maatwerkafweging toegepast die rekening houdt met de bodemdaling, evenals met de noodzaak om broeikasgasemissies terug te brengen en de bodemdaling tegen te gaan.

Juridische analyse inzet peilbeheer in veenweidegebieden

Bodemdaling is een maatschappelijk vraagstuk dat om een maatschappelijke aanpak vraagt. Een waterschap kan daar via het waterbeheer aan bijdragen. Nadrukkelijk niet als bodembeheerder, milieubeheerder of ruimtelijk ordenaar, – een waterschap is immers een functioneel overheidsorgaan – maar als watersysteembeheerder. Vertragen of zelfs zoveel mogelijk beëindigen van de maaiveldddaling kan zeker ook waterhuishoudkundige doelen dienen (denk aan beperking van kosten voor aanpassingen aan waterkering of minder maalcapaciteit nodig)⁽¹⁾.

Onder de Omgevingswet lijkt het verminderen van de broeikasgasuitstoot uit veen niet binnen de reikwijdte van de doelstellingen van het waterbeheer te vallen. Daarom is het verminderen van de broeikasgasuitstoot uit veen geen 'bijzonder' belang waarop de vaststelling van een peilbesluit gericht kan zijn. In plaats daarvan is het een van de vele bij het peilbesluit betrokken belangen, die wel in de belangenafweging moeten worden betrokken, maar niet per se zwaarder wegen dan de andere betrokken belangen⁽²⁾. Dit wordt bevestigd door de Raad van State⁽³⁾.

Peilverhoging gericht op het beperken van de uitstoot van broeikasgassen is dus alleen mogelijk als daardoor de bestaande functies in het gebied niet onevenredig worden belemmerd. Dat beperkt het waterschap in zijn mogelijkheden om aan internationale, Europese en nationale klimaatverplichtingen te voldoen⁽²⁾. Daarom zijn niet de waterschappen als eerste aan zet, maar de gemeenten, provincies en/of het Rijk. De ruimtelijke ordening biedt hiervoor namelijk het belangrijkste instrumentarium. Nationale en regionale doelen voor bodemdaling geven waterschappen rugdekking. Het is belangrijk dat betrokken partijen, waaronder waterschappen, maar natuurlijk ook de percee-eigenaren, duidelijkheid hebben over de gevolgen van bodemdaling en het langetermijnperspectief⁽¹⁾.

- 1) P. de Putter (2021). Peilbeheer als middel om bodemdaling in veenweidegebieden terug te dringen. Milieu en Recht 2021/20.
- 2) M. van Gils, F. Groothuijse (2022). De juridische (on)mogelijkheden voor het verminderen van broeikasgasemissies uit veen. H2O-Online, 24 augustus 2022.
- 3) Raad van State (2021). Uitspraak 202003091/1/R1.

2.2.3 Grondwater

Grondwaterbeheer is een interbestuurlijke verantwoordelijkheid. De taken en bevoegdheden voor grondwater liggen bij de provincies, gemeenten, het Rijk (Rijkswaterstaat) en de waterschappen. Daarbij hebben particulieren op eigen terrein een eigen verantwoordelijkheid voor het grondwater (Burgerlijk Wetboek, boek 5). De waterschappen (en Rijkswaterstaat) zijn beheerder van het watersysteem (art. 2.17 en 2.19 Ow). Grondwaterbeheer is hier een integraal onderdeel van. De instrumenten die het waterschap heeft met betrekking tot grondwaterbeheer zijn echter beperkt tot regulering van grondwateronttrekkingen en het vaststellen van peilbesluiten.

Relevant in het kader van de veenweidestrategie is dat in de Waterschapsverordening van Rijnland op dit moment geen regels zijn opgenomen voor de aanleg van waterinfiltratiesystemen (zie H3). De aanleg van waterinfiltratiesystemen hoeft daarom niet gemeld te worden en er is ook geen vergunning voor nodig. Dit zullen we heroverwegen in deze veenweidestrategie (hoofdstuk 5).

2.2.4 Wateroverlast

De waterschappen hebben de taak om te zorgen dat het regionale watersysteem op 1 januari 2028 voldoende bergings- en afvoercapaciteit heeft om te voldoen aan de omgevingswaarden voor wateroverlast. Deze zijn vastgelegd in de provinciale omgevingsverordening (art. 5.6 en 5.10 lid 1 ZHOV en art. 5.5 NHOV).

De omgevingswaarden zijn inspanningsverplichtingen (art. 5.10 lid 3, ZHOV, art. 5.5 lid 6 NHOV) en zijn gerelateerd aan de vorm van landgebruik. Wanneer het niet doelmatig is om aan de omgevingswaarden te voldoen, kan het waterschapsbestuur gedeputeerde staten gemotiveerd verzoeken te bepalen dat wordt afgeweken van deze omgevingswaarden (art. 5.11 ZHOV).

De omgevingswaarden zijn vormgegeven als de gemiddelde kans op overstrooming per jaar van aangewezen gebieden. Voor veenweidegebied is de norm voor grasland van toepassing. Die houdt in dat de kans dat gedurende het groeiseizoen (1 maart – 1 oktober) meer dan 10% van het maaiveld overstroomt vanuit het oppervlaktewater niet groter dan eens per 10 jaar mag zijn.

2.2.5 Watertekort/droogte

Op grond van de Omgevingswet (bijlage bij art. 1.1) hebben de waterschappen de taak om waterschaarste te voorkomen en waar nodig te beperken. Bij (dreigend) watertekort dienen alle waterbeheerders de verdringingsreeks in acht te nemen. De verdringingsreeks geeft een prioriteitsvolgorde van maatschappelijke en economische behoeften die bij watertekorten of dreigende watertekorten bepalend is voor het verdelen van het beschikbare oppervlaktewater door de waterbeheerder.

Of er sprake is van een (dreigend) watertekort stelt de waterbeheerder zelf vast op basis van feitelijke omstandigheden, met als gevolg dat hij vanaf dat moment bij het beheer van watersystemen de verdringingsreeks in acht zal nemen.

De verdringingsreeks is vastgelegd in art. 3.14 van het Besluit kwaliteit leefomgeving op basis van art. 2.42 uit de Omgevingswet:

tabel 2.1 Verdringingsreeks

Categorie 1 - waarborgen veiligheid tegen overstrooming - voorkomen onomkeerbare schade	Categorie 2 nutsvoorzieningen	Categorie 3 Kleinschalig hoogwaardig gebruik	Categorie 4 Overige behoeften
1. De stabiliteit van waterkeringen 2. Het voorkomen van klink en zettingen 3. Natuur (voorkomen onomkeerbare schade, anders cat. 4)	1. Drinkwatervoorziening (voor waarborgen leveringszekerheid, anders cat. 4) 2. Energievoorziening (alleen bij gevaar voor leveringszekerheid, anders cat. 4)	- tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen - verwerken van industrieel proceswater	- scheepvaart - landbouw - natuur (geen onomkeerbare schade) - industrie - waterrecreatie - binnenvisserij - drinkwatervoorziening (anders dan cat 2) - energievoorziening (anders dan cat 2) - overige belangen

2.2.6 Waterkwaliteit

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) stelt kaders over de kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater in Europa. In 2027 moet het water een goede chemische toestand en een goed ecologisch potentieel hebben bereikt. Tot 2027 mag de toestand van oppervlakte- en grondwaterlichamen niet (ook niet tijdelijk) achteruitgaan en mogen geen activiteiten worden ondernomen die het bereiken van de doelen in 2027 in de weg staan.

In Nederland vertaalt de Rijksoverheid de Kaderrichtlijn Water (KRW) in landelijke beleidsuitgangspunten, kaders en instrumenten. Conform de Omgevingswet (art. 2.15) heeft het Rijk omgevingswaarden vastgesteld voor de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de chemische kwaliteit en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen (art. 2.10 e.v. Besluit Kwaliteit Leefomgeving (BKL)). Alle overheden hebben een rol/verantwoordelijkheid bij het realiseren van deze doelen. Het zijn echter vooral het Rijk en de waterschappen die aan de lat staan voor het uitvoeren van tal van waterkwaliteitsmaatregelen. Het overzicht van alle maatregelen is ontsloten via www.waterkwaliteitsportaal.nl.

Ook de Waterschapsverordening kent bepalingen over de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewater (art. 3.15 en 3.16). Bij besluitvorming op grond van de Waterschapsverordening (bijvoorbeeld vergunningen) moet hier rekening mee worden gehouden.

Wanneer de doelen voor een waterlichaam niet worden gehaald, kan dat consequenties hebben voor activiteiten in of nabij dat waterlichaam. Waterschappen en andere decentrale overheden zullen door de centrale overheid worden aangesproken als ze nalatig zijn geweest om hun KRW-inspanningen te leveren.

2.2.7 Schade en nadeelcompensatie voor grondeigenaren en -gebruikers

Nadeelcompensatie is een regeling voor vergoeding van schade door rechtmatig overheidsoptreden. We kunnen ons een aantal situaties voorstellen waarin een grondeigenaar of -gebruiker een beroep kan doen op nadeelcompensatie bij Rijnland als gevolg van de uitvoering van maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen in het veenweidegebied te verminderen. We beschrijven ze hieronder.

Schade door peilverhoging

Het is mogelijk dat door een oppervlaktewaterpeilverhoging om de uitstoot van broeikasgassen te beperken een toegekende planologische functie niet langer uitgeoefend kan worden of de bestaande bedrijfsvoering moet worden aangepast. Wanneer dat leidt tot onevenredige schade voor een grondeigenaar of -gebruiker, dan kan een beroep worden gedaan op art. 15.1 van de Omgevingswet (nadeelcompensatie).

Het peilbesluit is in dit geval het schadeveroorzakende besluit dat de basis is voor het verzoek tot nadeelcompensatie. Dat betekent dat de grondeigenaar of -gebruiker een verzoek tot nadeelcompensatie kan indienen bij het waterschap. Als dat wordt toegekend, komt de schade voor rekening van het waterschap.

Dit is ook het geval als het peilbesluit voortkomt uit een breder plan dat onder regie van de provincie is opgesteld en/of in een gebiedsproces is vastgesteld. Een dergelijk plan valt namelijk niet onder een van de in de Omgevingswet genoemde (schadeveroorzakende) besluiten waarvoor nadeelcompensatie kan worden aangevraagd.

Het waterschap kan in zo'n breder plan wel afspraken maken met provincie en/of Rijk over vergoeding van eventueel te betalen nadeelcompensatie door het waterschap.

In principe zal schade zoveel mogelijk voorkomen moeten worden door het treffen van mitigerende maatregelen. Ook kan een aanpassingstermijn worden geregeld. Het peilbesluit zal in dergelijke maatregelen moeten voorzien. Schade die niet voorkomen wordt, kan in aanmerking komen voor nadeelcompensatie. Het is daarbij vanwege het Normaal Maatschappelijk Risico niet gezegd dat al het geleden nadeel moet worden gecompenseerd. Bij de beoordeling van een nadeelcompensatieverzoek en de vaststelling van de omvang van het Normaal Maatschappelijk Risico wordt ook betrokken in hoeverre schade 'voorzienbaar' is en/of het in de lijn der verwachtingen ligt dat er op een zeker moment maatregelen worden getroffen in het veenweidegebied, peilen worden verhoogd en bepaalde functies niet langer ongewijzigd kunnen worden gefaciliteerd.

Schade door toename kans op wateroverlast

Door maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen te beperken kan de kans op wateroverlast toenemen. Wanneer die niet meer aan de norm uit de provinciale Omgevingsverordening voldoet en er daadwerkelijk schade ontstaat door wateroverlast, kan de grondeigenaar of -gebruiker een verzoek tot nadeelcompensatie indienen bij het waterschap.

Het waterschap heeft een inspanningsverplichting om te zorgen dat het watersysteem voldoet aan de norm voor wateroverlast. Dit betekent dat het waterschap zich er voor moet inspannen dat in een gebiedsplan mitigerende maatregelen worden opgenomen om een toename van de kans op wateroverlast te voorkomen. Een andere mogelijkheid is dat de provincie een gebiedsspecifieke norm opneemt in de Omgevingsverordening. In dat laatste geval voldoet het watersysteem ook weer aan de norm voor wateroverlast, zij het dat het gaat om een afwijkende norm. Een grondeigenaar of -gebruiker kan in dat geval waarschijnlijk een verzoek tot nadeelcompensatie indienen bij de provincie. Omdat jurisprudentie daarover nog ontbreekt, kunnen we dat niet met zekerheid stellen.

2.3 Positie Rijnland met betrekking tot het thema bodemdaling en NPLG

Bodemdaling

Over de rol van Rijnland in het bodemdalingsdossier heeft de verenigde vergadering in 2021 positie genomen (november 2021 'Positie en visie Rijnland in bodemdalingsdossier'). Daarin is besloten dat Rijnland:

1. Actief, participierend en agenderend bij te dragen aan de maatschappelijke opgave om de bodemdaling en CO₂-emissie uit veenbodems te beperken, zoals verder uitgewerkt onder 'Visie op de rol van Rijnland';
2. Het Rijnland ter beschikking staande instrumentarium, conform de waterwet, hiertoe doelmatig en gebiedsspecifiek in te zetten;
3. Hierbij de samenwerking met collega overheden en relevante stakeholders nadrukkelijk te zoeken en daarmee te streven naar synergie.

De volgende onderdelen van de 'Visie op de rol van Rijnland' zijn relevant voor de veenweidestrategie:

- Het beperken van bodemdaling en de ermee samenhangende CO₂-emissie is een urgente opgave waar Rijnland een actieve bijdrage aan wil leveren. Rijnland doet dit samen met andere partijen zoals gemeenten, provincies en agrarische collectieven. Maatwerk, gericht op de specifieke kenmerken van een gebied en de afweging van verschillende belangen, is daarbij het uitgangspunt.
- Op het regionale niveau participeert Rijnland in het opstellen van de provinciale veenweidestrategieën en gebiedsprocessen. Ten behoeve van de gebiedsprocessen zetten we de eigen instrumenten in zoals peilbeheer, zoetwatervoorziening en inrichting van het watersysteem op basis van watergebiedsplannen.
- Rijnland signaleert waar een spanningsveld optreedt tussen de functies en de bodemdalingsopgave of waar behoefte is aan (regie op) een gebiedsproces. Rijnland agendaert dit bij de betreffende provincie en/of gemeente, zodat zij deze informatie kunnen meenemen bij de afweging om al dan niet een gebiedsproces op te starten. Rijnland denkt met de eigen kerntaken als uitgangspunt, maar met een brede(re) blik, actief mee bij transitieopgaven voor bijvoorbeeld de landbouw en bij de planning van functies (bijvoorbeeld woningbouw en infrastructuur) in bodemdalingsgevoelige gebieden.
- Bij de invulling van onze rol blijven we gericht op een toekomstbestendige inrichting en duurzaam functioneren van het watersysteem ten dienste van de maatschappelijke functies. Effecten op waterkwaliteit, zoetwatervoorziening en biodiversiteit worden nadrukkelijk meegewogen. Daarmee vraagt het remmen van bodemdaling een maatwerk afweging die in gebiedsprocessen ingevuld wordt.

NPLG

In 2022 heeft Rijnland vervolgens een positie ingenomen met betrekking tot het NPLG. Twee punten daarvan zijn relevant voor de veenweidestrategie:

1. We dragen actief bij aan gebiedsprocessen, maar gaan geen regietaken van de provincie overnemen. We willen wel, als dat maatschappelijke doelen dient, meewerken aan een opgave die buiten onze kerntaken ligt (bijvoorbeeld beschikbaarheid drinkwater, bevorderen biodiversiteit, beperking bodemdaling);
2. Rijnland is bereid hydrologische maatregelen uit te voeren die volgen uit de gebiedsplannen. Wanneer dit gaat om extra hydrologische maatregelen die we zonder het NPLG niet zouden hebben getroffen, ligt het voor de hand dat dit bekostigd wordt uit het Transitiefonds NPLG.

Water en bodem sturend

Rijnland omarmde het principe van water en bodem sturend al voordat de Kamerbrief Water en bodem sturend was opgesteld. Niet voor niets is 'Water wijst de weg' het motto van het Waterbeheerprogramma 2022-2027 (WBP6). De VV benadrukte dit nog een keer expliciet door op 5 juli 2023 via een motie het college te verzoeken om o.a. de nota Peilbeheer Rijnland zodanig te actualiseren dat water en bodem sturend een belangrijke plaats krijgt.

In Rijnlands begroting 2024 & meerjarenperspectief 2024-2027 is tenslotte opgenomen dat we er samen met de Unie van Waterschappen en collega-waterbeheerders op zullen aandringen bij het ministerie van I&W om de uitgangspunten van het thema Water en bodem sturend ook juridisch geborgd te krijgen in landelijke wet- en regelgeving.

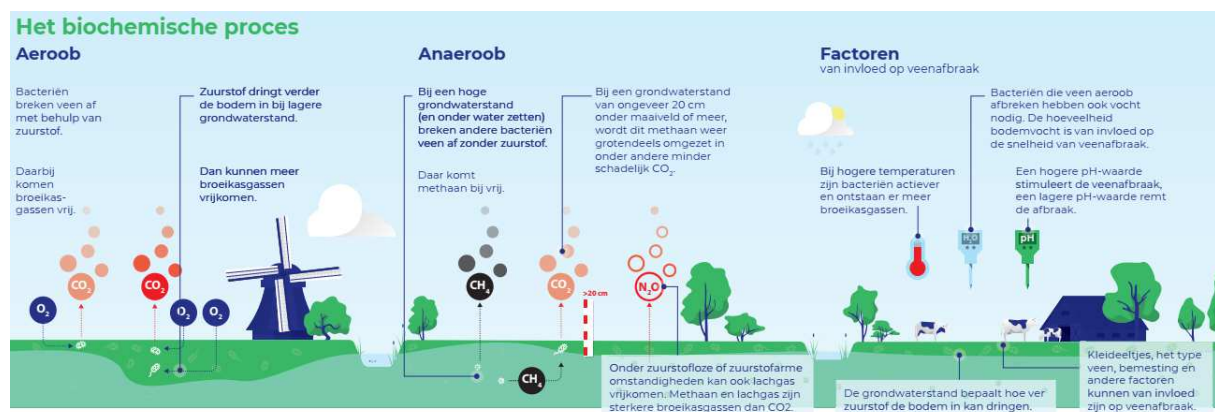
3 Maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen

De enige bewezen effectieve en grootschalig toepasbare maatregel om CO₂-emissie te verlagen is op dit moment vernatting door toepassing van waterinfiltratiesystemen (WIS). Andere technieken zijn veelbelovend, maar de emissiereductie is nog niet te kwantificeren of uitvoering op grote schaal is nog niet mogelijk.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de oorzaken van uitstoot van broeikasgassen uit veenbodems. Vervolgens beschrijven we de mogelijke maatregelen om deze emissie te reduceren en onderbouwen we voorgaande conclusie.

3.1 Oorzaken uitstoot broeikasgassen

Uitstoot van broeikasgassen uit veenbodems komt door veenafbraak in die bodems. Bacteriën breken het veen af met behulp van zuurstof en bij deze afbraak komen broeikasgassen vrij (zie figuur 3.1).



figuur 3.1 Oorzaken uitstoot broeikasgassen in veenweidegebied (bron: nobveenweiden.nl)

In het algemeen en op de lange duur is de afbraak door zuurstof uit de lucht (aerob) verreweg de grootste factor voor uitstoot van broeikasgassen. Hierbij komt CO₂ vrij. Een klein deel van de koolstof in het veen wordt geheel onder water anaerob afgebroken tot CH₄ (methaan), een ander broeikasgas. Methaan is een sterker broeikasgas dan CO₂.

De grootte van de uitstoot van broeikasgassen in het veenweidegebied wordt voor een groot deel bepaald door de grondwaterstand. Hoe lager de grondwaterstand, hoe verder zuurstof in de bodem kan indringen en hoe meer veen er mee in aanraking komt en wordt afgebroken waarbij CO₂ vrijkomt.

3.2 Mogelijke maatregelen

Om de uitstoot van broeikasgassen uit veenweidegebied te beperken en daarmee te voldoen aan de afspraken uit het Klimaatakkoord zijn twee typen maatregelen mogelijk:

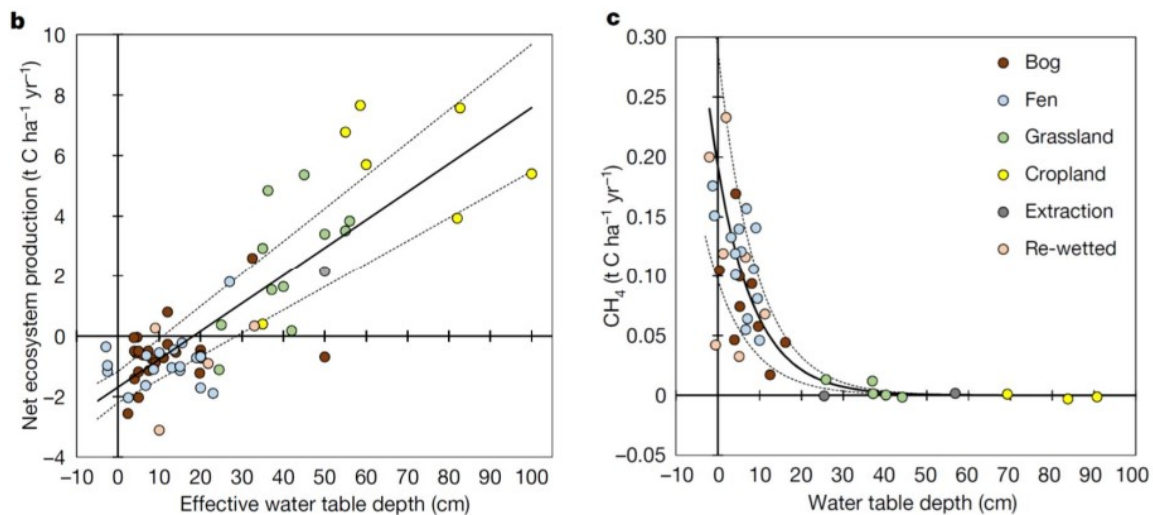
1. Vernattingsmaatregelen:
 - o slootpeilverhoging;
 - o passieve waterinfiltratiesystemen (pWIS, vaak wordt ook de term 'onderwaterdrainage' gebruikt);

- actieve waterinfiltratiesystemen (aWIS, vaak wordt ook de term 'drukdrainage' gebruikt);
 - greppelinfiltratie.
2. Klei inbrengen in veen (ook bekend als 'klei in veen').

N.B. Er wordt soms ook gesproken over omschakeling naar natte teelten, zoals lisdodde of cranberries, of veenmosgroei als maatregel. Dit zijn echter geen maatregelen op zich, maar andere vormen van landgebruik om bij verhoogde (grond)waterstanden toe te kunnen passen. Er wordt nog onderzoek gedaan of er een verdienmodel is voor deze natte teelten.

Wetenschappelijk kader vernattingsmaatregelen

Bij een verhoging van de grondwaterstand neemt de CO₂-uitstoot lineair af, zie de linker figuur hieronder. Bij vergaande vernatting, vanaf een grondwaterstand ondieper dan 30 cm, neemt de uitstoot van methaangas, een ander broeikasgas, exponentieel toe, zie de rechter figuur hieronder.



Relatie tussen grondwaterstand en CO₂-emissie (links) en Methaan-emissie (rechts)⁽¹⁾

Op basis van de nu beschikbare kennis wordt verwacht dat de totale broeikasgasuitstoot minimaal is bij een grondwaterstand van ongeveer 20 cm onder maaiveld. Goed om te weten: de uitstoot van broeikasgassen is daarbij niet gelijk aan nul. Er is dus sprake van een restuitstoot.

Bovenstaande is in Kamerbrief water en bodem sturend (zie paragraaf 2.1.3) vertaald naar de structurerende keuze: "We bewegen toe naar een grondwaterstand tussen 20 tot 40 cm onder maaiveld". Daarbij wordt 20 cm, zoals hiervoor toegelicht, als optimum beschouwd. De waarde van 40 cm is waarschijnlijk gemiddeld toereikend om het klimaatdoel voor 2030 te behalen.

⁽¹⁾ Evans, C.D., Peacock, M., Baird, A.J., Artz, R.R.E., Burden, A., Callaghan, N., Chapman, P.J., Cooper, H.M., Coyle, M., Craig, E., Cumming, A., Dixon, S., Gauci, V., Grayson, R.P., Helfter, C., Heppell, C.M., Holden, J., Jones, D.L., Kaduk, J., Levy, P. et al. (2021) Overriding water table control on managed peatland greenhouse gas emissions, *Nature*, 593, 548-552

De vernattingsmaatregelen zijn op dit moment de enige maatregelen met bewezen effect, mits juist uitgevoerd, die ook op grote schaal praktisch uitvoerbaar zijn. De afgelopen jaren zijn verschillende proeven gedaan met vernattingsmaatregelen. Daardoor is er een redelijk betrouwbaar beeld van de werking van deze maatregelen.

Daaruit blijkt onder andere dat slootpeilverhoging zonder waterinfiltratiesystemen weinig effectief is.

Van 'klei in veen' is veel minder bekend over de effectiviteit in de praktijk, maar een aantal (laboratorium)proeven laten wel positieve resultaten zien. De aanwezigheid van klei in de veenbodem kan de afbraak van organische stof verminderen. Dat komt door de vorming van een klei-humuscomplex, dat minder gevoelig is voor veenafbraak.

Op dit moment wordt (nationaal) daarom vooral gekeken naar vernattingsmaatregelen om de uitstoot van broeikasgassen uit veenweidegebieden te verminderen. Vernatting is ook één van de structurerende keuzes voor laagveengebieden in de kamerbrief 'Water en bodem sturend': "We bewegen toe 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. Hiermee wordt bereikt dat bodemdaling wordt geminimaliseerd en uitstoot broeikasgassen wordt gereduceerd. Dit wordt in NPLG gebiedsprocessen door alle betrokken partijen samen uitgewerkt."

3.3 Mogelijke vernattingsmaatregelen

Het streven naar een zo hoog mogelijke grondwaterstand, tussen de 20 tot 40 cm onder maaiveld, kan met verschillende maatregelen worden gerealiseerd. In de volgende paragrafen worden deze verschillende maatregelen en hun effectiviteit beschreven.

3.3.1 Slootpeilverhoging

Door een slootpeil permanent te verhogen zullen ook de grondwaterpeilen die door de sloot worden beïnvloed hoger worden (figuur 3.2). In de zomer heeft in veenweidegebieden echter de verdamping een groter effect op het grondwaterpeil, doordat het slootwater maar moeilijk de bodem in dringt. Daardoor zal alleen dichtbij de sloot ook het grondwaterpeil hoger worden. Slootpeilverhoging alleen is daarom weinig effectief voor het verminderen van de CO₂-emissie. (Zie hierover ook de presentatie die is gegeven aan de Commissie Voldoende Water en Waterkwaliteit op 14 februari 2024 en de bijbehorende achtergrondrapportage.)

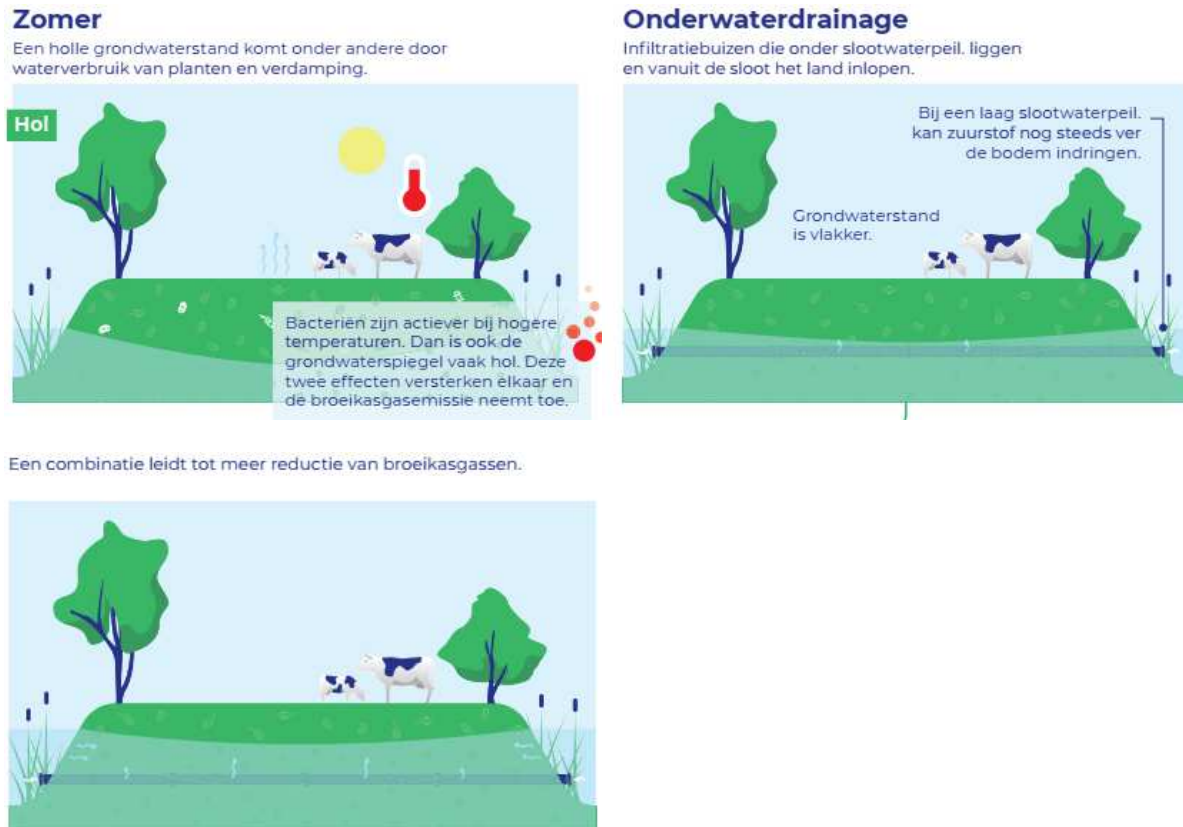


figuur 3.2 Effect slootwaterpeilverhoging op de grondwaterstand in de zomer (bron: nobveenweiden.nl)

3.3.2 Passieve waterinfiltratiesystemen

Bij passieve waterinfiltratie (pWIS; vaak wordt ook de term 'onderwaterdrainage' gebruikt) worden er horizontale geperforeerde buizen (drainagebuizen) in de bodem aangebracht, die onder slootpeil in de sloot uitkomen. De buizen zijn bedoeld voor infiltratie in droge periodes. Het grootste voordeel is dat in droge (en warmere) periodes de grondwaterstand minder ver uitzakt (figuur 3.3). In natte periodes werken de buizen drainerend.

De effectiviteit van passieve waterinfiltratiesystemen voor het verminderen van de CO₂-emissie, hangt af van het slootwaterpeil. De aanleg van pWIS bij te lage slootpeilen kan zelfs averechts werken.



figuur 3.3 Effect passieve waterinfiltratie op de grondwaterstand in de zomer (bron: nobveenweiden.nl)

3.3.3 Actieve waterinfiltratiesystemen

Ook bij actieve waterinfiltratie (aWIS; vaak wordt ook de term 'drukdrainage' gebruikt) worden horizontale geperforeerde buizen (drainagebuizen) in de bodem aangebracht. Bij aWIS zijn deze buizen aangesloten op een waterreservoir van waaruit de buizen worden gevuld (figuur 3.4). Het water in het waterreservoir kan met een pomp hoger worden gezet dan de sloot. Met deze extra druk kan effectiever worden vernat en is de grondwaterstand actief te sturen. De grondwaterstand is hiermee feitelijk onafhankelijk van het slootwaterpeil.



figuur 3.4 Effect actieve waterinfiltratie op de grondwaterstand in de zomer (bron: nobveenweiden.nl)

3.3.4 Greppelinfiltratie

Bij greppelinfiltratie worden greppels die zijn aangebracht voor de afvoer van overtollig regenwater ingezet als infiltratiesysteem in de zomerperiode.



figuur 3.5 Voorbeeld greppelinfiltratie (bron: nobveenweiden.nl)

De methode werd door boeren in de jaren '50 tot '70 al toegepast om verdroging tegen te gaan, maar is in de laatste decennia niet of nauwelijks meer gebruikt. In het kader van de klimaatdoelen is de afgelopen jaren op diverse locaties met greppelinfiltratie geëxperimenteerd. Zo is bekend dat het risico op leverbot (een parasitaire platworm die tot leverbotziekte kan leiden bij rundvee en schapen) toeneemt en de bodem rondom greppels zacht wordt, waardoor er risico ontstaat op vertrapping.

Er is nog weinig zicht op de effecten van de maatregel op broeikasgasemissies. Om in kaart te brengen of een verdere uitrol van greppelinfiltratie als maatregel tegen bodemdaling en broeikasgasemissies tegen te gaan haalbaar en effectief is, is meer onderzoek nodig.

3.4 Conclusie over effectiviteit maatregelen

Op basis van bovenstaande beschrijving wordt geconcludeerd dat op het moment van schrijven de enige bewezen effectieve en grootschalig toepasbare maatregel om CO₂-emissie te verlagen vernatting door toepassing van waterinfiltratiesystemen is. Daarbij is het sturen op een grondwaterstand tussen 20 cm tot 40 cm onder maaiveld effectief. Andere technieken zijn veelbelovend, maar de emissiereductie is nog niet te kwantificeren. In onderstaande gebiedsanalyse ligt de focus daarom op de effecten van de toepassing van waterinfiltratiesystemen.

4 Gebiedsanalyse

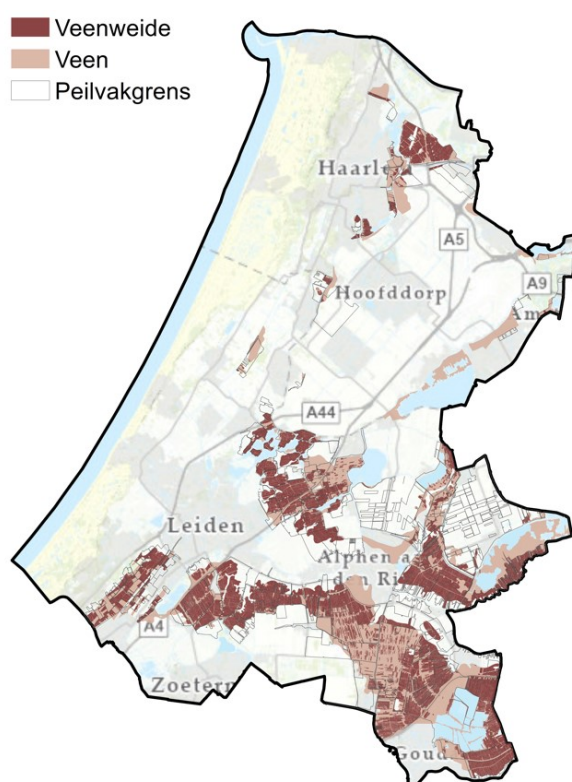
Dit hoofdstuk beschrijft ten eerste de ligging en kenmerken van de veenweidegebieden binnen het beheergebied van Rijnland. Daarna wordt de vernattingsopgave beschreven en gaan we in op de effecten van de vernatting op de CO₂-emissiereductie enerzijds en op het watersysteem anderzijds. Vernatting kan negatieve effecten hebben voor het watersysteem: een toenemende kans op wateroverlast, toenemende watervraag, gevolgen voor de waterkwaliteit en effecten op oevers en de inrichting van het watersysteem.

Door de verschillen tussen peilvakken is een CO₂-emissiereductie in sommige peilvakken makkelijker te bereiken dan in andere. Ook zijn de negatieve effecten op het watersysteem in sommige peilvakken groter dan in andere peilvakken. In dit hoofdstuk brengen we dit in beeld.

4.1 De veenweidegebieden in Rijnlands beheergebied

Binnen Rijnland komt volgens de bodemkaart circa 18.000 hectare veengronden voor. Deze veenweidestrategie heeft echter alleen betrekking op agrarisch grasland op veen (veenweide) waarvoor de specifieke doelstelling van een reductie van 1 Megaton CO₂-equivalenten in 2030 (voor de Nederlandse veenweidegebieden in totaal) van toepassing is. Het totale oppervlak veenweide in Rijnlands beheergebied is 8495 ha.

In onderstaande figuur zijn zowel de veenweidegebieden als de overige gebieden met veengronden weergegeven. Dit zijn veengebieden die niet vallen onder grasland met een agrarische functie, zoals natuur, akkerbouw of boomteelt.



figuur 4.1 Veenweidepercelen en overige veengronden binnen Rijnlands beheergebied

Van het totale overzicht van veen(weide) binnen Rijnland, maken we nu de stap naar welk deel hiervan we beschouwen in de gebiedsanalyse.

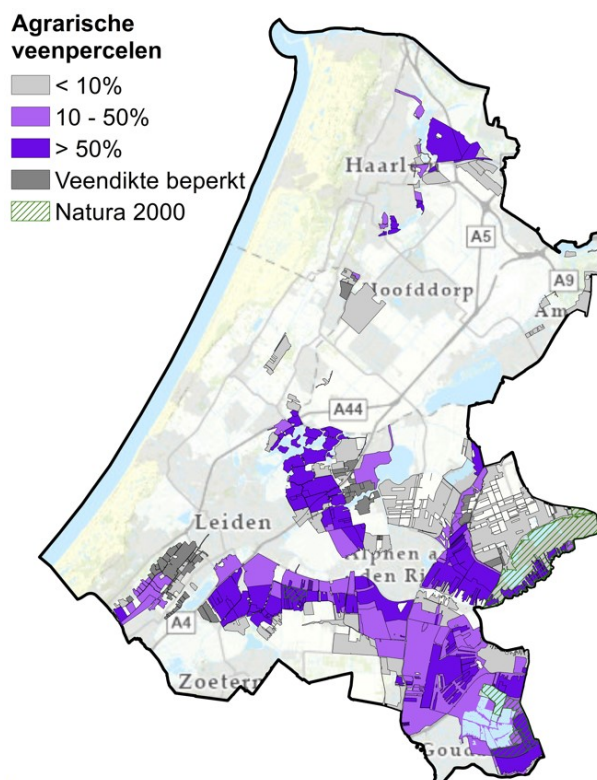
Ten eerste is daarvoor gekeken naar de veendikte: we nemen, net als de provincies, alleen de gebieden mee met een veendikte van tenminste 0,5 m.

Omdat het oppervlaktewaterpeilbeheer wordt georganiseerd in polders en peilvakken, maken we vervolgens de vertaling naar de peilvakken waarvoor de veenweidestrategie van toepassing is. Hiervoor is het aandeel veenweidepercelen per peilvak bepaald.

Hiervan beschouwen we alleen de peilvakken met meer dan 10% veenweide.

Tenslotte hebben we gekeken welke veenweidepercelen binnen Natura 2000-gebieden liggen. Ondanks dat hier wel agrarisch grasland op veen voorkomt, vallen deze gebieden formeel niet onder de gebieden waarvoor de doelstelling geldt van een reductie van 1 Megaton CO₂-equivalenten in 2030. We nemen ze echter wel mee in onze analyses, omdat emissiereductie ook daar gewenst kan zijn.

In onderstaande figuur zijn deze criteria samengevat. Het gebied dat we beschouwen in de gebiedsanalyse bestaat uit 66 polders, met daarin 130 peilvakken. Daarnaast liggen er 70 onderbemalingen in deze 66 polders. De totale oppervlakte van deze peilvakken bedraagt 16.803 ha. Daarvan is 997 ha een onderbemaling.



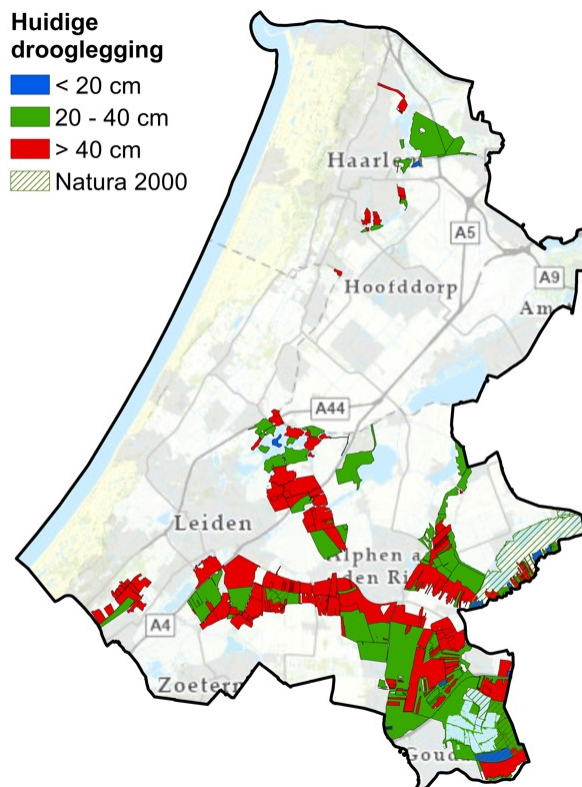
figuur 4.2 Aandeel veenweide per peilvak. gebieden met een beperkte veendikte en Natura-2000 gebieden

4.2 Wat is de vernattingsopgave in Rijnlands veenweidepolders?

In hoofdstuk 3 hebben we beschreven dat, vanuit het watersysteem gezien, de aanleg van passieve WIS bij een slootpeil dat gemiddeld 20-40 cm onder maaiveld ligt een effectieve maatregel is om de grondwaterstanden te verhogen naar 20 tot 40 cm onder maaiveld. Op onderstaande kaart is de huidige drooglegging (de afstand tussen het maaiveld en het slootpeil) in de peilvakken met veenpercelen weergegeven. In de groene

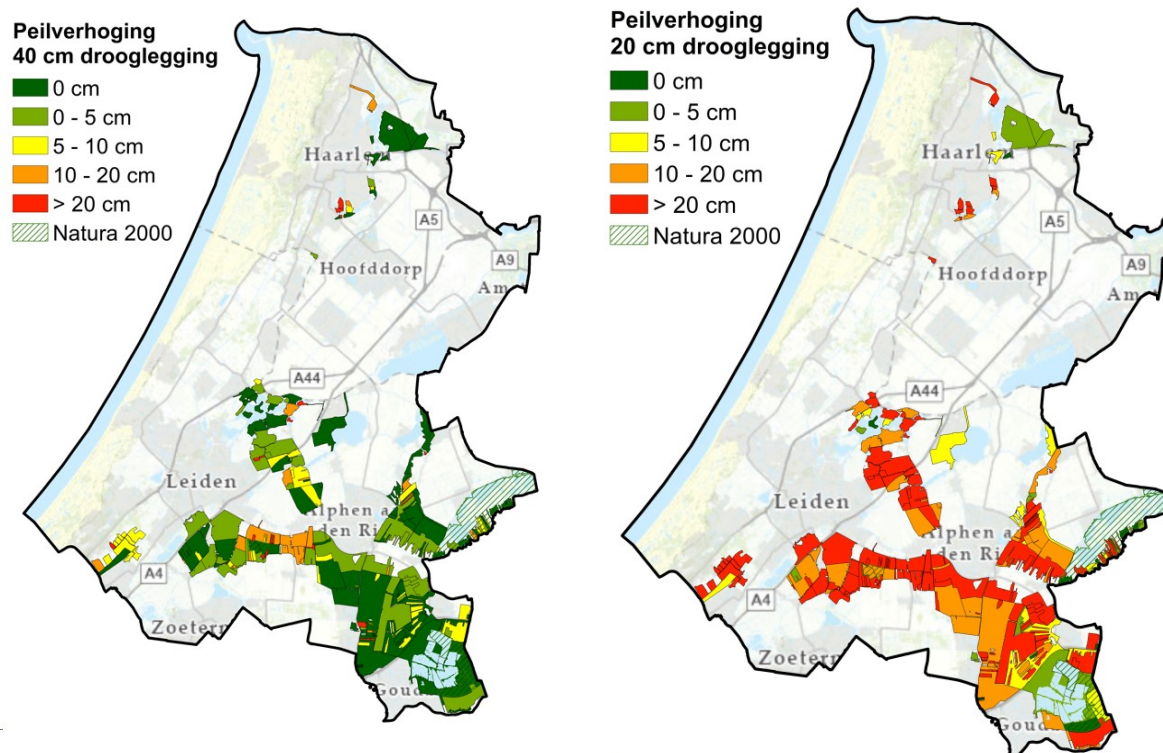
peilvakken op deze kaart is de drooglegging al zodanig dat met passieve WIS een verhoging van de grondwaterstanden tot 40 cm onder maaiveld mogelijk is.

In de rode peilvakken is eerst een peilverhoging in het oppervlaktewater nodig om tot 40 cm drooglegging te komen.



figuur 4.3 Gemiddelde drooglegging (afstand tussen slootpeil en maaiveld) in peilvakken

Het toepassen van (passieve) WIS is het meest effectief bij een slootpeil dat 20 cm tot 40 cm onder maaiveld ligt. Op de volgende kaarten is aangegeven hoe groot de benodigde peilverhoging in deze peilvakken is om een slootpeil te realiseren dat gemiddeld 40 cm of 20 cm onder maaiveld ligt.



figuur 4.4 Benodigde peilverhoging zomerpeil voor een slootpeil van 40 cm (links) en 20 cm (rechts) onder maaiveld

In onderstaande tabel is samengevat welke verhoging van het zomerpeil nodig is om een slootpeil te realiseren van gemiddeld 40 cm of 20 cm onder maaiveld. In de tabel zijn de onderbemalingen buiten beschouwing gelaten; Rijnland beheert het peil niet zelf in deze gebieden en de in praktijk gevoerde peilen zijn vaak niet bekend.

tabel 4.1 Benodigde peilverhoging voor de scenario's drooglegging 40 cm en 20 cm

Peilverhoging (cm)	Drooglegging 40 cm			Drooglegging 20 cm		
	Oppervlakte (ha)	Aantal peilvakken	% van areaal peilvakken	Oppervlakte (ha)	Aantal peilvakken	% van areaal peilvakken
0	8729	61	55	218	4	1
0-5	4748	32	30	2317	9	14
5-10	1227	15	8	1680	13	11
10-20	972	14	6	4514	35	29
>20	130	8	1	7077	69	45
Totaal	15806	130	100	15806	130	100

In het grootste deel van de peilvakken (13.477 ha of 85% van het totale oppervlak) is voor een drooglegging van 40 cm geen of een beperkte verhoging (minder dan 5 cm) van het zomerpeil nodig. Voor een drooglegging van 20 cm geldt dat voor 2535 ha of 15% van het totale oppervlak.

In deze tabel zijn alle peilvakken met meer dan 10% veenweide beschouwd. In niet al die peilvakken ligt het voor de hand om de zomerpeilen te verhogen. Hoe kleiner het aandeel veenweide in een peilvak is, hoe minder het waarschijnlijk voor de hand ligt. Ander grondgebruik in combinatie met een andere grondslag vraagt in andere delen van het peilvak vaak om een grotere drooglegging. Per peilvak moet afgewogen worden of een integrale peilverhoging mogelijk is, gezien de andere functies in een gebied.

Een ander mogelijkheid is om peilvakken verder op te knippen, om daarmee het peil lokaal te verhogen waar veenweide voorkomt. Dit leidt tot versnippering van het watersysteem en vraagt om ingrijpende aanpassingen in het watersysteem, met mogelijk gevolgen voor de werking en waterkwaliteit. Een voorbeeld hiervan is peilvak 26B in Polder Steekt met een deel met veen in de bodem. Het opknippen van peilvak WW-26B kan door circa 60 kavelsloten met dammetjes af te dammen en 2 nieuwe stuwen aan te leggen in de hoofdwatgangen. Daarnaast is een extra inlaat nodig. Hiermee kan ca. 50-60 hectare veenweide op een ander, hoger waterpeil worden gezet. Dit is een ingrijpende aanpassing in het watersysteem voor een relatief klein oppervlak veenweide. Wat de passende oplossing is, moet per polder afgewogen worden.

4.3 Het effect van vernatting van veenweidegebied

In deze paragraaf beschrijven we de effecten van de vernatting ten opzichte van de huidige situatie. Hiervoor gaan we er van uit dat de vernatting wordt gerealiseerd door een combinatie van het realiseren van een voldoende kleine drooglegging (20 tot 40 cm) en de aanleg van passieve WIS in de percelen. Daarmee worden de grondwaterstanden verhoogd naar 20 tot 40 cm onder maaiveld, zoals beoogd in de kamerbrief Water en bodem sturend en passend bij het klimaatdoel voor 2030: landelijk 1 Mton CO₂-emissiereductie.

De opgave voor 2050 is om netto geen emissies uit het veenweidegebied meer te hebben. Omdat de emissie uit de veenweiden niet tot nul kan worden gereduceerd, betekent dat dat er ook vastlegging van CO₂ nodig is om dit doel te behalen. Voor verdere emissiereductie én vastlegging van CO₂ zijn maatregelen nodig die (eerst) vragen om keuzes met betrekking tot de ruimtelijke inrichting en de huidige landgebruiksfuncties. Omdat deze ruimtelijk keuzes er op het moment van schrijven nog niet zijn, is deze opgave geen onderdeel van de gebiedsanalyse.

Het primaire doel van de aanleg van maatregelen, al dan niet in combinatie met het verkleinen van de drooglegging is het realiseren van CO₂-emissiereductie. De verwachte emissiereductie is per peilvak in beeld gebracht. Daarnaast is er sprake van effecten op het watersysteem die ook worden beschreven:

- toename van de kans op wateroverlast;
- tijdelijke verslechtering van de waterkwaliteit;
- toename van de watervraag.

Tenslotte gaan we in op de effecten op de landgebruiksfuncties.

4.3.1 Het effect van maatregelen op de CO₂-emissie

De hierna volgende figuren laten zien hoe groot de reductie van de CO₂-emissie is voor drie verschillende maatregelpakketten voor vernatting³:

1. De aanleg van passieve WIS bij de huidige droogleggingen.
2. De aanleg van passieve WIS bij een gemiddelde drooglegging van tenminste 40 cm in alle peilvakken.
3. De aanleg van passieve WIS bij een gemiddelde drooglegging van tenminste 20 cm in alle peilvakken.

De totale CO₂-emissie en potentiële reductie bij toepassing van maatregelen is weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 4.2: De totale CO₂-emissie voor Rijnland en verwachte emissiereductie voor verschillende vernattingsscenario's.

Scenario	Emissie (ton/jaar)	Reductie (%)
Referentiejaar 2016	86.321 (0,086 Mton)	-
Passieve WIS zonder peilverhoging	65.105	24%
Passieve WIS, drooglegging 40 cm	57.654	33%
Passieve WIS, drooglegging 20 cm	34.728	60%

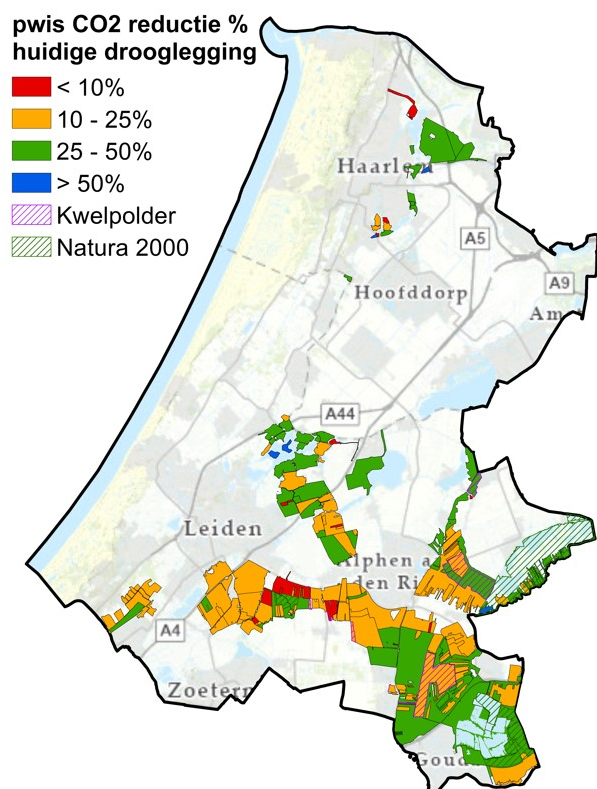
Bij de huidige drooglegging is de reductie bij veenweidegebiedsdekkende toepassing van WIS 0,02 Megaton per jaar. Bij een drooglegging van 40 cm en 20 cm is dat respectievelijk 0,03 en 0,05 Megaton/jaar.

In onderstaande figuren is de procentuele CO₂-emissiereductie weergegeven voor verschillende scenario's. Kwelgevoelige peilvakken zijn gearceerd weergegeven. Het is bekend dat WIS minder effectief is in gebieden met een sterke kwel. In de rekenregels is rekening gehouden met het effect van de kwel op de effectiviteit van de maatregel.

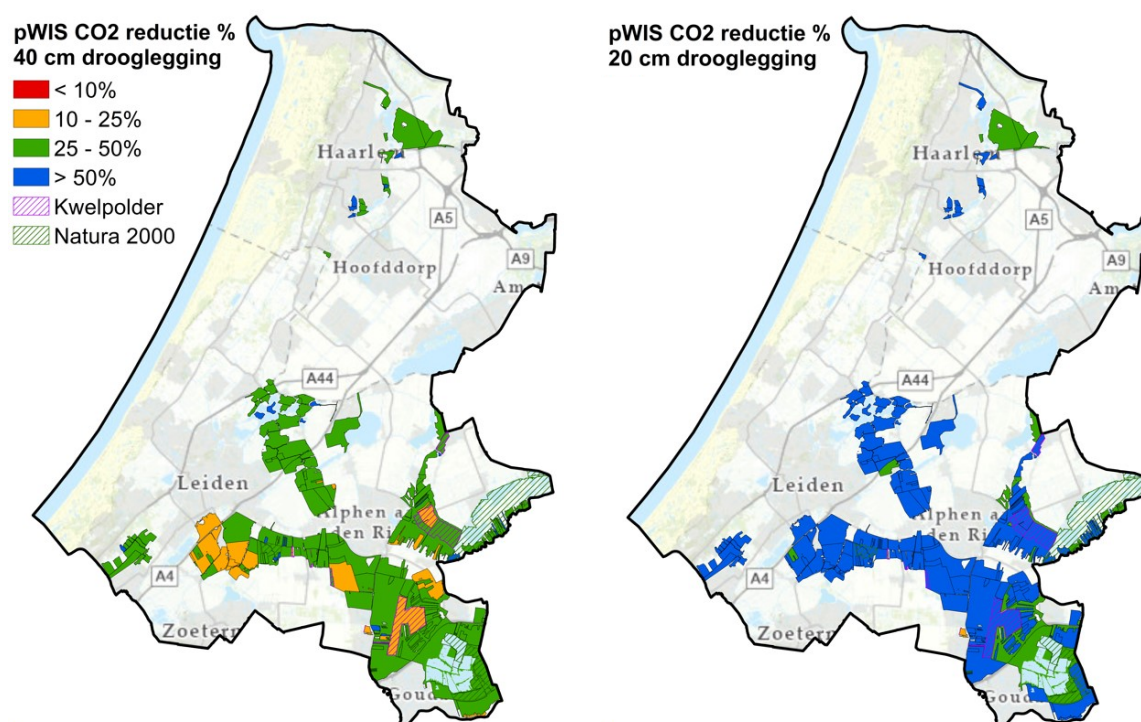
Omdat de uitstoot van CO₂ uit veenweidegebieden groter is naarmate de grondwaterstand lager is, is het niet verwonderlijk dat bij een afname van de drooglegging, de vermindering van de CO₂-emissie toeneemt.

De kaarten laten zien dat in een deel van de peilvakken de benodigde reductie (Zuid-Holland: 25%) al te behalen is bij de huidige drooglegging. In andere peilvakken wordt de benodigde reductie alleen behaald als een peilverhoging wordt uitgevoerd. In sommige peilvakken blijkt een drooglegging van 40 cm daarvoor nog niet klein genoeg.

³ Voor de berekeningen van CO₂-emissie voor de verschillende scenario's is gebruik gemaakt van de rekenregels behorend bij SOMERS 2.0 (bron: <https://www.nobveenweiden.nl/bevindingen-rekenregels/>, 16 januari 2024). Op basis van de kwel/infiltratie, slootafstand, bodemtype en drooglegging is per perceel de emissie bepaald en gesommeerd per peilvak. De drooglegging in de peilvakken is bepaald op basis van het zomerpeil en de maaiveldhoogte volgens het Actueel Hoogte Bestand (AHN4), dat voor Rijnland is ingemeten in 2020. De totale emissies door veenoxidatie en emissiereductie die gehaald kan in verschillende scenario's is bepaald voor een vast aanlegjaar voor de maatregel (2025). Daarbij wordt de emissiereductie bepaald ten opzichte van het voor het klimaatakkoord relevante referentiejaar 2016. Voor het bepalen van de drooglegging in het referentie- en aanlegjaar is rekening gehouden met de verwachte bodemdaling per peilvak op basis van de klimaateffectatlas voor de periode 2020-2050 (gemiddeld in de peilvakken 7 mm/jaar) (bron: <https://www.klimaateffectatlas.nl/nl/bodemdalingsvoorspellings-kaarten>).



figuur 4.5 CO₂-reductie na de aanleg van passieve WIS bij de huidige drooglegging



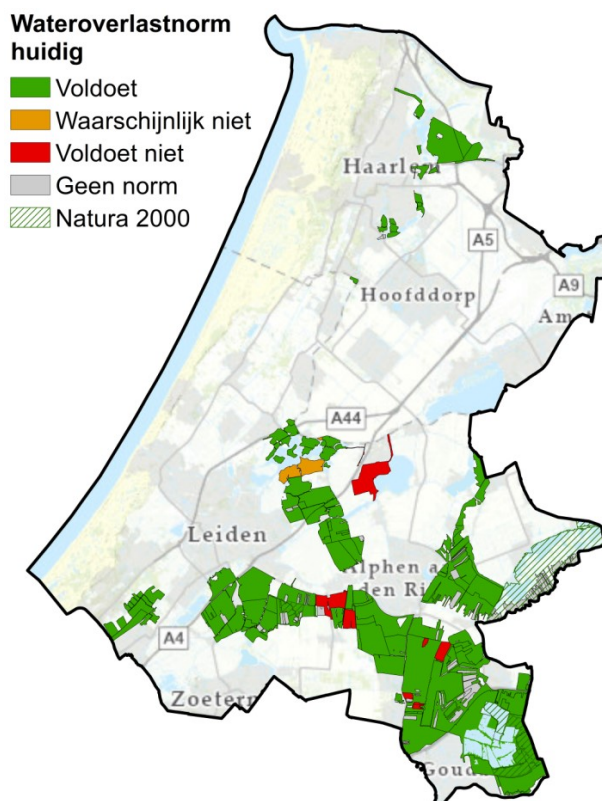
figuur 4.6 CO₂-reductie na de aanleg van passieve WIS bij 40 cm drooglegging (links) en 20 cm drooglegging (rechts)

4.3.2 Het effect van maatregelen op wateroverlast

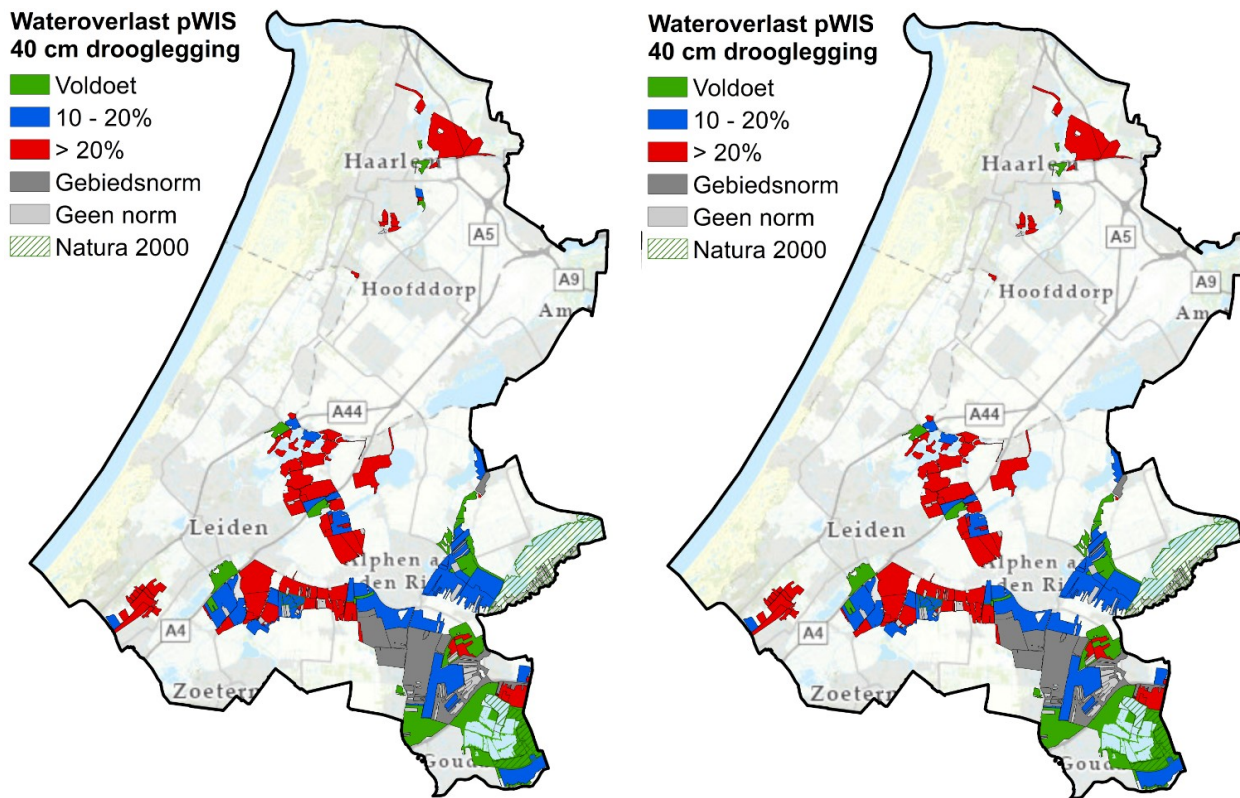
Door de aanleg van WIS neemt de hoeveelheid water die in de bodem kan worden geborgen (bodemberging) af. Daardoor wordt neerslag eerder afgevoerd naar het oppervlaktewater. Dit heeft bij veel neerslag peilstijging en daarmee een toename op de kans op wateroverlast tot gevolg. Daarnaast leidt een peilverhoging (bijvoorbeeld om tot een drooglegging van 40 cm of 20 cm te komen) tot minder bergingsruimte in het oppervlaktewatersysteem, wat ook kan leiden tot een toename op de kans op wateroverlast.

In de huidige situatie voldoen de meeste peilvakken in het veenweidegebied aan de norm voor wateroverlast. Dit is aangegeven op de kaart op de volgende pagina. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat deze toetsing nog is gedaan o.b.v. de oude klimaatscenario's. De verwachting is dat op basis van het meest recente klimaatscenario de kans op wateroverlast in meer polders niet aan de norm voldoet.

Op de volgende kaarten is aangegeven welk percentage van peilvakken na aanleg van WIS bij 40 en 20 cm drooglegging inundeert bij een situatie die eens per 10 jaar optreedt. Als dat kleiner is dan, of gelijk is aan 10%, wordt aan de norm voldaan. Voor peilvakken met een aangepast maaiveldcriterium (het percentage land dat mag inunderen) is getoetst aan de gebiedsnorm. Dit geldt alleen voor de Drooggemaakte Polder aan de westzijde te Aarlanderveen. Voor verschillende andere peilvakken is een gebiedsnorm vastgelegd in de vorm van een maximale peilstijging (donkergrijs). Voor die peilvakken is op basis van bovenstaande analyse (inundatie) geen toets mogelijk. Voor onderbemalingen (lichtgrijs) is geen norm vastgelegd.



figuur 4.7 Huidige situatie met betrekking tot kans op wateroverlast, gebaseerd op wateroverlastberekeningen.



Figuur 4.8: Percentage inundatie na de aanleg van passieve WIS bij 40 cm drooglegging (links) en 20 cm drooglegging (rechts)

Bij een peilverhoging tot een drooglegging van 40 cm, in combinatie met de aanleg van passieve WIS, wordt in veel peilvakken niet aan de normering voor wateroverlast voldaan. Bij een peilverhoging tot een drooglegging van 20 cm met passieve WIS voldoet vrijwel geen enkel peilvak meer aan de normering.

Bij toepassing van WIS bij een drooglegging van 40 cm is het berekende oppervlak dat eens per 10 jaar inundeert circa 2.300 ha. Bij een drooglegging van 20 cm is dat circa 5.000 ha van het totale oppervlak aan peilvakken.

Mogelijke mitigerende of compenserende maatregelen

De enige mogelijke aanpassing in het watersysteem om aan de normering te voldoen is meer oppervlaktewater te realiseren. Dit betekent dat er meer bergingsruimte in het systeem is. In de peilvakken die voor meer dan de helft uit veenpercelen bestaan moet bijna overal meer dan 5% van het gebied omgezet worden in oppervlaktewater om aan de normering te voldoen en in een deel hiervan is het zelfs meer dan 10%. De kosten voor het graven van deze hoeveelheid extra oppervlaktewater staat over het algemeen niet in verhouding tot de schade die daarmee wordt voorkomen.

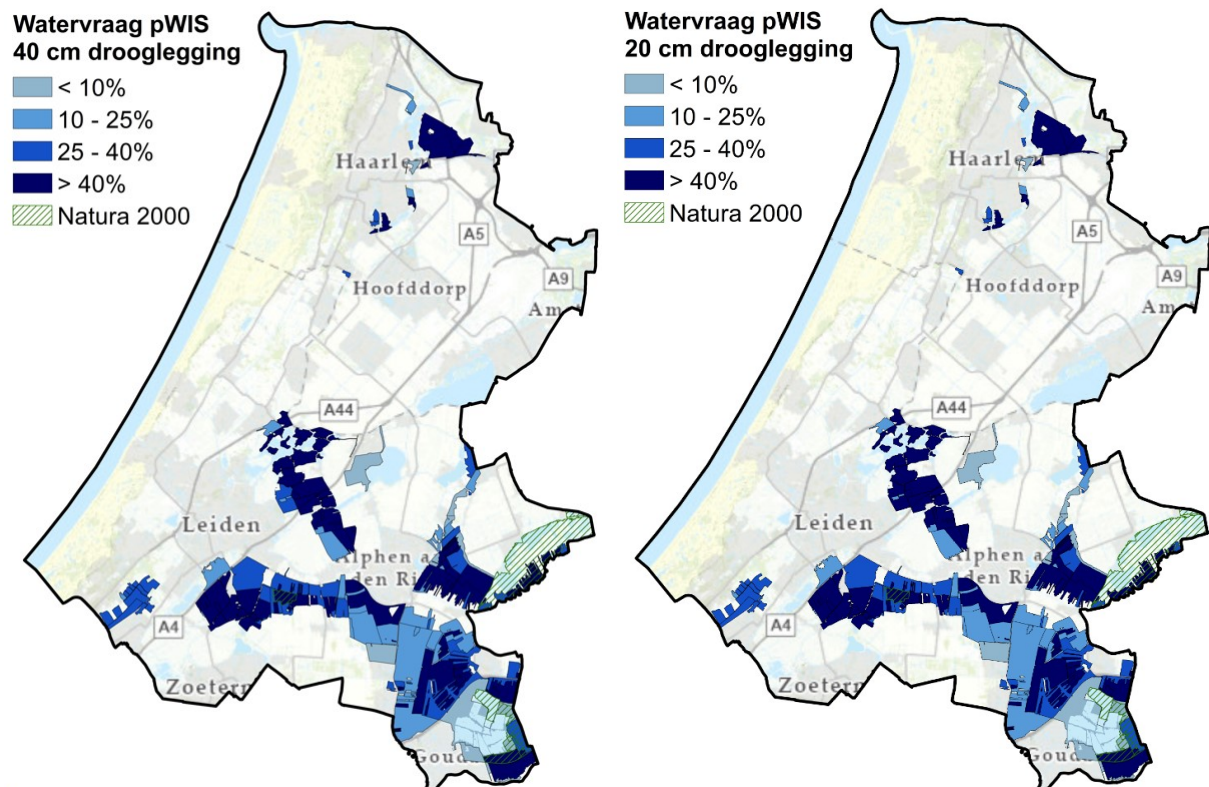
Een andere watersysteemmaatregel die in theorie mogelijk is, is het vergroten van de gemaalcapaciteit, waardoor het water sneller wordt afgevoerd uit de polder. Dit voldoet echter niet aan het principe van 'niet afwentelen'. De boezem wordt zwaarder belast en daar is geen ruimte voor en het is daarom geen reële oplossing.

Er zijn dus waarschijnlijk geen mogelijke en (kosten)effectieve maatregelen om met behulp van (technische) maatregelen in het watersysteem een toename van de kans op wateroverlast te voorkomen. Een gebied zal daarom zodanig ingericht en gebruikt moeten worden dat het negatieve effect van wateroverlast zo klein mogelijk is. Dat kan bijvoorbeeld door in de laagste delen van een peilvak een extensiever agrarisch landgebruik of natuur te bestemmen; dit zou onderdeel van het PPLG gebiedsproces moeten zijn. Daarbij moet een gebiedsnorm voor wateroverlast worden vastgesteld om de grotere kans op wateroverlast ook formeel te accepteren.

4.3.3 Het effect van maatregelen op de watervraag en zoetwatervoorziening

Door vernatten van veenweidegebieden met behulp van WIS neemt de watervraag toe. Zonder WIS dalen de grondwaterstanden in perioden met veel verdamping. Het grondwater wordt door de beperkte waterdoorlatendheid van veen nauwelijks aangevuld vanuit het oppervlaktewater. Wanneer WIS wordt toegepast worden de grondwaterstanden zo veel mogelijk op een vast niveau gehouden door water aan te voeren via de infiltratiebuizen. Daarmee wordt de daling van de grondwaterstanden gecompenseerd door aanvoer van water vanuit het oppervlaktewater. Dit leidt tot een toename van de watervraag. Hogere zomergrondwaterstanden leiden ook tot een hogere infiltratie naar de diepere ondergrond of een afname van de kwel. Ook dit leidt tot een toename van de watervraag.

Op onderstaande kaart is per peilvak weergegeven hoeveel de watervraag toeneemt ten opzichte van de huidige situatie na aanleg van passieve WIS en een drooglegging van 40 cm.



figuur 4.9 Toename van de maximale watervraag per peilvak na de aanleg van passieve WIS bij 40 cm (links) en 20 cm drooglegging (rechts). In de uitgevoerde analyse is het verschil in watervraag tussen beide situaties relatief klein en zijn in de kaarten geen verschillen te zien.

Voor alle peilvakken samen bedraagt de toename van de watervraag bij de aanleg van passieve WIS en een drooglegging van 40 cm indicatief 1,5 m³/s. Ter vergelijking: de huidige watervraag voor peilbeheer in heel Rijnland bedraagt in droge perioden circa 10 á 14 m³/s. Een studie van Deltares⁴ naar een verhoging van grondwaterstanden tot 30 cm onder maaiveld laat zien dat in de Nederlandse veengebieden de watervraag met meer dan 300% kan toenemen. Voor het beheergebied van Rijnland zou dit neerkomen op een toename van de watervraag met mogelijk circa 5 m³/s.

Dit water moet in droge zomers worden aangevoerd vanuit het hoofdwatersysteem. In perioden van extreme droogte en lage rivierafvoer kan de zoetwaterbeschikbaarheid niet altijd gegarandeerd worden. Dan kan er maar beperkt water kan worden aangevoerd naar Rijnlands watersysteem via de Klimaatbestendige Wateraanvoer (KWA). In de droge zomers van 2018 en 2022 liep de zoetwatervoorziening binnen Rijnland al tegen grenzen aan. En door klimaatverandering zal er alleen maar minder zoetwater vanuit de rivieren beschikbaar zijn. Bij onvoldoende beschikbaarheid van zoetwater volgt Rijnland de prioritering van de verdringingsreeks.

Een toenemende watervraag zal dan ook tot een toenemend risico op zoetwatertekorten en daarmee tot extra schade kunnen leiden. Dit kan in het veenweidegebied zelf zijn, maar ook daarbuiten. Denk bijvoorbeeld aan de boomteelt in Boskoop, de bollenstreek en akkerbouw in verziltende polders en droogmakerijen.

Binnen zowel het Deltaprogramma Zoetwater als het programma Toekomstbestendig Watersysteem Rijnland (TBWR) brengen we de effecten van klimaatverandering op de zoetwatervoorziening van Rijnland in beeld. Daarbij wordt onder andere ook het effect van het vernatten van veenweide meegenomen. In juni 2024 is er een eerste beeld van de effecten en eind 2024 is een nader onderbouwde analyse gereed.

De extra watervraag moet, als het water wel beschikbaar is, ook aangevoerd kunnen worden naar de peilvakken. Voor sommige peilvakken zal dat betekenen dat extra inlaatcapaciteit nodig is.

4.3.4 Het effect van maatregelen op de waterkwaliteit

Door veenoxidatie komen mineralen vrij (mineralisatie), die zorgen voor nutriënten in de bodem. Verwacht mag worden dat de aanleg van WIS leidt tot langzamere veenoxidatie en mineralisatie. Daarmee spoelen op termijn naar verwachting minder nutriënten naar het oppervlaktewater.

Op het moment van schrijven is er echter onvoldoende bekend van de korte termijneffecten. Niet uitgesloten kan worden dat de toepassing van WIS een tijdelijk negatief effect op de oppervlaktewaterkwaliteit heeft. Vooral het verhogen van grondwaterstanden is sturend voor de fosfaat mobilisatie. Een grondwaterpeilverhoging zal voor een verhoogde mobilisatie zorgen, gedurende een relatief korte termijn (enkele jaren tot decennia)⁵. Daarna zal de bodem tot een nieuw evenwicht komen. Aangezien WIS ook een ontwaterende functie heeft, wordt overtollig grondwater tijdens natte perioden afgevoerd. Mogelijk wordt de afvoer van het nutriëntenrijke veenbodemwater versneld, wat gevolgen heeft voor de nutriëntenbelasting van het oppervlaktewater.

⁴ Potentie van watervraagreductie in het veengebied, Deltares, 11209259-010-ZWS-0001, 19 september 2023

⁵ Biodiversiteit, Bodem- En Waterkwaliteit, Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer, 2021

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven mag de toestand van oppervlakte- en grondwaterlichamen niet (tijdelijk) achteruitgaan en mogen geen activiteiten worden ondernomen die het bereiken van de doelen in 2027 in de weg staan. Met de huidige kennis weten we niet hoe groot het effect van de vernatting zal zijn en in hoeverre dat de verplichtingen van de KRW in de weg zit. Kennisopbouw d.m.v. monitoring is daarom belangrijk. In de veenweidestrategie (hoofdstuk 5) nemen we op hoe we vinden dat dat ingevuld moet worden.

Mogelijke mitigerende of compenserende maatregelen

Met de huidige kennis kunnen we niet kwantificeren in hoeverre mitigerende maatregelen kunnen worden genomen. We gaan er echter wel van uit dat er maatregelen genomen kunnen worden, waarmee een handelingsperspectief ontstaat voor acceptatie van de tijdelijke achteruitgang van de waterkwaliteit. Namelijk het omschakelen naar ecologisch beheer en onderhoud van de sloten, de aanleg van natuurvriendelijke oevers en het op diepte brengen van sloten door te baggeren. Daarmee verwachten we dat de ecologische weerbaarheid van het watersysteem groter wordt en daarmee de negatieve effecten minder of niet tot achteruitgang zullen leiden.

4.3.5 Effect op opbarstrisico en kwel in droogmakerijen

Droogmakerijen liggen een stuk lager dan de naastgelegen veenweidegebieden. Hierdoor is er in meer of mindere mate sprake van opbarstrisico en brakke kwel. De bodem is niet overal zwaar genoeg om de overdruk van het diepe grondwater te weerstaan, waardoor deze kan opbarsten. Hierdoor ontstaan er wellen in watergangen, aan slootkanten en op percelen. Dit zijn plekken waar het kwelwater zeer geconcentreerd omhoogkomt. Deze plekken zorgen ervoor dat de slootkanten inzakken, percelen minder bruikbaar zijn of dat het watersysteem minder goed functioneert. Brak kwelwater leidt tot verzilting in de polder.

Vernatting van omliggende polders door toepassing van WIS al dan niet in combinatie met peilverhoging leidt mogelijk tot toename van het opbarstingsrisico en toename van brakke kwel. Dat kan de bewerkbaarheid van het land beperken. De afvoer van de zoute kwel naar de boezem zal in droge perioden juist buiten de droogmakerijen een negatief effect hebben op de zoetwaterbeschikbaarheid.

Het probleem manifesteert zich al urgent in de Polder Middelburg en Tempelpolder (MT-polder). Zowel de problemen in de polder zelf zijn daar groot als het effect van het brakke kwelwater uit de polder voor andere delen van Rijnlands beheergebied. Het water uit de MT-polder wordt uitgemalen naar de Gouwe. Doordat dit een belangrijke aanvoerroute van zoet water is tijdens droge perioden, verspreid het uitgemalen brakke kwelwater zich in het hele Rijnlandse watersysteem.

4.3.6 Benodigde aanpassing inrichting watersysteem

Afhankelijk van de benodigde peilverhoging in het oppervlaktewatersysteem, de verwachte effecten op de watervraag en toename van de kans op wateroverlast, zullen tenslotte maatregelen nodig zijn om vernatting te kunnen realiseren.

Zowel bij peilverhoging als bij de aanleg van WIS zijn er mogelijk aanpassingen nodig aan het watersysteem. Te denken valt aan:

- Aanpassen van stuwen aan de nieuwe peilen.
- Verleggen of vervangen van duikers en bruggen om te voorkomen dat deze geheel of gedeeltelijk onder water komen te liggen.
- Herinrichting van de oevers om deze in stand te houden bij de peilverhoging.

4.3.7 Aanpassing peilbeheer als mitigerende maatregel

Om de negatieve gevolgen van vernatting op de watervraag en het risico op wateroverlast te beperken, kan overwogen worden om een meer flexibel of dynamisch peilbeheer te voeren in de veengebieden. Bij flexibel peilbeheer is sprake van een natuurlijke variatie in het oppervlaktewaterpeil binnen een bepaalde bandbreedte. Deze bandbreedte bedraagt in de praktijk maximaal 0,1 á 0,2 m. Hiermee kan wel bespaard worden op de jaarrond watervraag, maar het watertekort in een droge periode blijft vrijwel gelijk. Dit komt doordat het flexibele peil in een droge periode aan de ondergrens staat en er toch water aangevoerd moet worden om dit peil in stand te houden. Bij een bandbreedte in het flexibele peil van circa 0,7 m kan het watertekort vrijwel teniet worden gedaan, maar een degelijke bandbreedte is zelden haalbaar zonder aanvullende maatregelen.

Bij dynamisch peilbeheer wordt, binnen een bepaalde bandbreedte, actief gestuurd op de weersomstandigheden. Dynamisch peilbeheer kan, in het beperken van watertekorten, effectiever zijn dan flexibel peilbeheer, maar het vraagt ook een grotere beheerinspanning. Het effect van dynamisch peilbeheer is sterk afhankelijk van de natuurlijke omstandigheden. Als er een langere periode helemaal geen neerslag valt (zoals in mei/juni 2023) heeft dynamisch peilbeheer geen voordelen boven flexibel peilbeheer.

Voor zowel flexibel als dynamisch peilbeheer geldt dat (in combinatie met een waterinfiltratiesysteem) het oppervlaktewaterpeil niet té ver mag uitzakken, omdat dan de bodemdaling en de CO₂-uitstoot weer toeneemt. Grofweg kan gedacht worden aan een drooglegging van maximaal 0,4 m. Dat betekent dat ruimte voor flexibele of dynamisch peilbeheer met name aan de bovenkant gezocht moet worden. Met een toename van de bandbreedte neemt daarmee ook de geschiktheid voor agrarisch gebruik af.

4.4 Consequenties voor de landgebruiksfuncties

Vernatting van de veenweidegebieden zal, afhankelijk van de mate van de vernatting, effect hebben op de huidige landgebruiksfuncties. De provincies zullen daarom in hun PPLG's en de onderliggende gebiedsplannen een goede belangenafweging moeten maken tussen het doelbereik (CO₂-emissiereductie) en de gebruiksmogelijkheden. De effecten op de landgebruiksfuncties zijn deels ook afkomstig van de beperkingen vanuit en effecten op het watersysteem en de keuzes die daarover worden gemaakt. Hieronder beschrijven we welke effecten wij voorzien.

4.4.1 Effecten voor de agrarische functie in de polder

Er is meerdere jaren onderzoek gedaan naar het toepassen van WIS, waarbij vernatting is toegepast met grondwaterstanden tot 40 cm onder maaiveld⁶. De effecten van vernatting op onder andere gewasopbrengsten, draagkracht en oogstbaarheid zijn hierbij in beeld gebracht. Voor grasland geldt dat bij een drooglegging van 40 cm geen verminderde gewasopbrengst of verminderde draagkracht van de bodem wordt verwacht. Bij een drooglegging van 30 cm of minder is bekend dat negatieve effecten ervaren kunnen worden.

Voor de gewasopbrengst wordt geconcludeerd dat tot een grondwaterstand van ruwweg 40 cm onder maaiveld de afname van de grasopbrengst en kwaliteit beperkt of afwezig is. Wanneer door vernatting in combinatie met WIS de draagkracht van de graszode afneemt, is het perceel minder lang te betreden door materieel en vee. Als het gaat over voldoende draagkracht, gaat het in de praktijk vooral over het effect van een maatregel in het vroege voorjaar en het najaar. De algemene ervaring met de draagkracht is dat deze gelijk blijft of toeneemt bij de toepassing van WIS bij een drooglegging van 40 cm of meer.

Als de gemiddelde drooglegging in een peilvak 40 cm is heeft, door variatie in de maaiveldhoogte binnen een peilvak, een deel van de lager gelegen percelen een drooglegging van 30 cm of minder. Vooral als het peil in een peilvak verhoogd wordt ten opzichte van de huidige situatie, mag verwacht worden dat dat lokaal effecten op de bestaande bedrijfsvoering heeft.

4.4.2 Water vraagt meer ruimte

De maatregelen die nodig zijn om de vernatting van veenweidegebieden te faciliteren of negatieve effecten op het watersysteem te mitigeren of verminderen kosten ruimte.

Denk daarbij aan ruimte voor:

- inundatie;
- vasthouden van zoetwater;
- aanleg van natuurvriendelijke oevers;
- herinrichting van oevers.

Het deel van de ruimte dat voor bovengenoemde maatregelen nodig is, zal niet of slechts nog beperkt agrarisch kunnen worden gebruikt. Wanneer bijvoorbeeld natuurvriendelijke oevers worden toegepast, waarvoor grond moet worden afgegraven gaat dat ten koste van landbouwgrond. Of wanneer een deel van een peilvak vaker inundeert, kan er mogelijk minder gras van geoogst worden.

4.4.3 We lopen tegen de grenzen aan voor het faciliteren van functies

We zien op twee punten het risico dat we bestaande functies in de toekomst niet meer (voldoende) kunnen faciliteren als gevolg van de vernatting van de veenweidegebieden:

1. Vanwege de zoetwaterbeschikbaarheid kan niet alles overal tegelijk (zie paragraaf 4.3.3);
2. Vernatting in de omgeving vormt een ernstig risico voor het landgebruik in de Polder Middelburg en Tempelpolder (MT-polder) (zie paragraaf 4.3.6).

⁶ BEDRIJFSVOERING - Een inventarisatie van de haalbaarheid van maatregelen in het veenweidegebied, STOWA 23c, 2021

5 Veenweidestrategie

5.1 Van doelen, taken, verantwoordelijkheden en gebiedsanalyse naar de veenweidestrategie

De waterschappen hebben zich gecommitteerd aan de doelstelling van het Klimaatakkoord. Daarmee hebben we een bestuurlijke medeverantwoordelijkheid om deze nationale maatschappelijke doelen te realiseren en daarvoor de kennis en instrumenten die we tot onze beschikking hebben in te zetten. We hebben eerder al besloten daar een actieve bijdrage aan te willen leveren. Rijnland heeft daarnaast geen formeel-juridische taken en geen eigen doelen voor verminderen van bodemdaling of CO₂-emissie in het veenweidegebied.

Met peilbeheer hebben de waterschappen een belangrijke knop in handen om door vernatting de bodemdaling en CO₂-emissie te verminderen. De bewegingsvrijheid die we hebben om aan die knop te draaien is echter beperkt: peilverhoging gericht op het verminderen van de CO₂-emissie is alleen mogelijk als daardoor de bestaande functies in het gebied niet onevenredig worden belemmerd. Daarom zijn niet de waterschappen als eerste aan zet, maar de gemeenten, provincies en/of het Rijk. De ruimtelijke ordening biedt hiervoor namelijk het belangrijkste instrumentarium. Daarnaast is het effect van alleen het verhogen van het oppervlaktewaterpeil beperkt en zijn aanvullende maatregelen nodig om het grondwaterpeil te verhogen. De aanleg van waterinfiltratiesystemen (WIS) is op dit moment de enige maatregel met bewezen effect, mits juist uitgevoerd, die ook op grote schaal praktisch uitvoerbaar is. Wij hebben als waterschap echter niet de juridische en financiële instrumenten voor de aanleg van WIS. Die liggen bij respectievelijk de grondeigenaren en provincies (die daarvoor Rijksgelden ontvangen).

Tenslotte is belangrijk dat wij onze kerntaken op de korte én lange termijn goed moeten kunnen blijven uitvoeren. We richten ons op een toekomstbestendige inrichting en duurzaam functioneren van het watersysteem ten dienste van de maatschappelijke functies. Vernatting van het veenweidegebied zou dat in de weg kunnen staan, aanvullend op het effect van klimaatverandering. Vernatting kan negatieve effecten hebben voor het watersysteem: een toenemende kans op wateroverlast, toenemende watervraag, gevolgen voor de waterkwaliteit en effecten op oevers en de inrichting van het watersysteem. We kunnen ons ook een aantal situaties voorstellen waarin een grondeigenaar of -gebruiker een beroep kan doen op nadeelcompensatie bij Rijnland als gevolg van deze negatieve effecten. We kunnen deze effecten via een goede samenwerking in gebiedsprocessen proberen te voorkomen, maar hebben geen instrumenten om dat af te dwingen. Ook over nadeelcompensatie moeten we in gebiedsprocessen afspraken maken.

Hierboven wordt beschreven dat we maar beperkt zelf kunnen sturen, terwijl we wel een groot belang hebben bij de keuzes die worden gemaakt in het veenweidegebied. Dit betekent dat de veenweidestrategie gaat over wat we van anderen, vooral de provincies, nodig hebben en wat onze inzet is in de gebiedsprocessen waar we zelf niet de regie over hebben.

We richten ons eerst op het streven uit het coalitieakkoord: wat vanuit Rijnlands perspectief nodig en mogelijk is om op korte termijn en met voldoende snelheid (streven 500 hectare per jaar) tot maatregelen te komen om de bodemdaling en CO₂-emissie in veenweidegebieden te verminderen. Daarna onderbouwen we waarom ook een lange termijnperspectief op de veenweidegebieden en ruimtelijke keuzes noodzakelijk zijn. Tenslotte geven we aan hoe we onze eigen rol in gebiedsprocessen zien, waarom de benodigde financiering uit de budgetten voor NPLG van Rijk en/of provincie moet komen en dat deze veenweidestrategie binnen ons huidige beleid past.

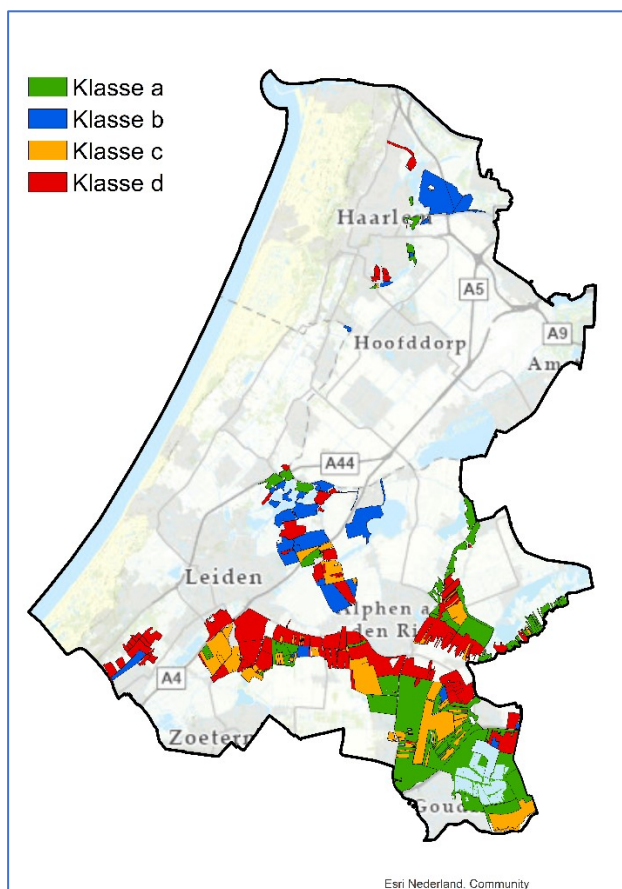
5.2 De beste locaties om snel aan de slag te gaan met CO₂-emissiereductie

Door de verschillen tussen peilvakken is een CO₂-emissiereductie van 25%, het reductiedoel voor 2030 van Zuid-Holland, in sommige peilvakken makkelijker te bereiken dan in andere. Ook zijn de negatieve effecten op het watersysteem in sommige peilvakken groter dan in andere peilvakken.

Om het streven van 500 hectare per jaar te realiseren, vinden wij dat op de korte termijn moet worden gewerkt aan de aanleg van WIS in peilvakken waar

- de aanleg van WIS voor een CO₂-emissiereductie van tenminste 25% zonder peilverhoging uitvoerbaar is en
- de negatieve effecten op het watersysteem beperkt zijn.

We hebben op onderstaande kaart in beeld gebracht waar dat het geval is. Het gaat om de peilvakken van de klasse a.



Figuur 5.1 Peilvakken om snel aan de slag te gaan met de aanleg van WIS: klasse a.

Dat de aanleg van WIS zinvol kan zonder een peilverhoging, betekent dat deze snel kan worden gerealiseerd. En dat betekent dat dus snel de gewenste CO₂-emissiereductie van tenminste 25% worden gerealiseerd.

Voor een oordeel over de grootte van de negatieve effecten op het watersysteem, hebben we alleen de kans op wateroverlast beschouwd: waar deze na aanleg van WIS niet groter is dan 20% inundatie bij een herhalingsjijd van eens per 10 jaar, noemen we het negatieve effect 'beperkt'. We hebben de toename van de watervraag niet meegenomen in dit oordeel, omdat die niet onderscheidend is tussen de peilvakken. We hebben het effect op de waterkwaliteit niet meegenomen, omdat dat niet te kwantificeren is. Wel is te beredeneren dat de effecten op de watervraag en waterkwaliteit waarschijnlijk relatief beperkt zijn, wanneer geen peilverhoging noodzakelijk is.

Geen peilverhoging en een beperkt negatief effect betekent dat ook relatief weinig maatregelen nodig zijn om de huidige landgebruiksfuncties in stand te houden en de negatieve effecten te voorkomen, mitigeren of compenseren.

5.3 Negatieve effecten op het watersysteem willen we onder voorwaarden accepteren

We vinden voortgang van gebiedsprocessen belangrijk en accepteren dat negatieve effecten voor het watersysteem niet altijd uit te sluiten zijn. In veel gebieden wordt al met energie door grondeigenaren gewerkt aan plannen voor de aanleg van WIS. We willen deze energie behouden én in deze gebieden een stapje in de goede richting zetten voor de CO₂-reductiedoelen.

Tegelijk hebben we onze kerntaken en een zorgplicht, waaraan we moeten blijven voldoen. Als we dat niet doen, kan dat in sommige gevallen juridische en financiële consequenties hebben. Daarom moeten negatieve effecten op het watersysteem zoveel mogelijk voorkomen worden. Als dat niet kan, is mitigatie of compensatie ook een mogelijkheid. Als negatieve effecten op het watersysteem niet zijn te voorkomen, mitigeren of compenseren, kunnen we besluiten de negatieve effecten op het watersysteem te accepteren. Dan moet er wel aan de voorwaarden zijn voldaan die we hieronder beschrijven.

5.3.1 Voorwaarden om een toename van de kans op wateroverlast te accepteren

Wanneer door de aanleg van WIS de kans op wateroverlast toeneemt en niet meer aan de norm voldoet, accepteren we dat alleen als

- de kans op wateroverlast voor andere landgebruiksfuncties in het betreffende peilvak nog steeds aan de norm voldoet en
- expliciet is afgewogen dat er geen (kosten)effectieve maatregelen zijn om de toename van de kans op wateroverlast op de veenweidepercelen te voorkomen of mitigeren en
- de provincie de functie wijzigt en de kans op wateroverlast voldoet aan de norm voor de nieuwe functie of de provincie een gebiedsnorm vaststelt en
- eventuele afspraken over (nadeel)compensatie worden gemaakt tussen provincie en grondeigenaren en grondeigenaren geen beroep doen op schadevergoeding door Rijnland en
- grondeigenaren daarmee de grotere kans op wateroverlast accepteren.

Het is belangrijk dat de aanleg van WIS niet leidt tot een overschrijding van de norm voor de kans op wateroverlast voor andere functies in het peilvak, zoals bebouwing, sierteelt of akkerbouw. Dat kan het geval zijn wanneer deze andere functies in de laagste delen van een peilvak liggen.

Naar verwachting zijn er geen kosteneffectieve maatregelen om de toename van de kans op wateroverlast in veenweidegebieden te mitigeren of compenseren (zie 4.3.2).

Daarnaast zijn wij van mening dat het een betere keuze is om een grotere kans op wateroverlast te accepteren dan om meer open water te graven voor extra waterberging. De veenweidegebieden waar de kans op wateroverlast groter is dan de norm blijven namelijk beschikbaar voor (extensief) landbouwkundig gebruik en/of kunnen worden (her)ingericht om ook andere NPLG-doelen te dienen. Dit in tegenstelling tot de locaties waar extra open water wordt gegraven om meer waterberging te creëren.

Wanneer de kans op wateroverlast niet aan de norm voldoet en er daadwerkelijk schade ontstaat door wateroverlast, kan de grondeigenaar of -gebruiker een verzoek tot nadeelcompensatie indienen bij het waterschap.

Wanneer de provincie een gebiedsspecifieke norm opneemt in de Omgevingsverordening voldoet het watersysteem ook weer aan de norm voor wateroverlast, zij het dat het gaat om een afwijkende norm. Een verzoek tot nadeelcompensatie bij het waterschap is dan niet meer aan de orde. Hetzelfde geldt indien de provincie besluit tot het wijzigen van functies.

5.3.2 Voorwaarden om de kans op een (tijdelijke) verslechtering van de waterkwaliteit te accepteren

Omdat niet uitgesloten is dat door de aanleg van WIS de waterkwaliteit verslechtert, accepteren we dat alleen als

- expliciet is afgewogen dat er geen maatregelen zijn om de toename van de uitspoeling van nutriënten te mitigeren en
- compenserende maatregelen voor een ecologisch robuuster watersysteem onderdeel zijn van het maatregelenpakket en
- monitoring van het effect onderdeel is van het maatregelenpakket en
- de provincie een mogelijke verslechtering van de waterkwaliteit ook accepteert.

Het valt niet uit te sluiten dat door de aanleg van WIS tijdelijk meer nutriënten uitspoelen naar het oppervlaktewater (zie 4.3.4). We kunnen dat (nog) niet kwantificeren of gebiedsspecifiek maken. Op lange termijn zullen de emissies wel lager worden dan in de situatie voor de vernatting. Met de huidige kennis weten we niet hoe groot het tijdelijke negatieve effect van de vernatting op de waterkwaliteit zal zijn en in hoeverre dat de verplichtingen van de KRW in de weg zit.

De extra uitspoeling van nutriënten door de aanleg van WIS kan mogelijk gemitigeerd worden wanneer ook maatregelen worden genomen die de uitspoeling van nutriënten naar het oppervlaktewater verminderen. Wanneer dat niet het geval is, moeten maatregelen worden genomen die het watersysteem ecologisch robuuster maken, zodat het negatieve effect van de slechtere waterkwaliteit niet tot ecologische schade leidt. Dit gaat om maatregelen als ecologisch onderhoud van de sloot, baggeren en de aanleg van natuurvriendelijke oevers.

Tenslotte is het belangrijk dat de provincie een mogelijk tijdelijke verslechtering van de waterkwaliteit ook accepteert. De provincie stelt namelijk de KRW-doelen vast. Noord-Holland heeft een tijdelijke verslechtering van de waterkwaliteit al expliciet geaccepteerd in het PPLG, Zuid-Holland nog niet.

5.3.3 Voorwaarden om de toename van de zoetwatervraag te accepteren

Door de aanleg van WIS neemt de zoetwatervraag toe. Dat accepteren we alleen onder de voorwaarden dat

- expliciet is afgewogen dat er geen (kosten)effectieve maatregelen zijn om de toename van de zoetwatervraag te voorkomen of mitigeren en
- de uitkomsten uit andere relevante lopende sporen m.b.t. de zoetwaterbeschikbaarheid er nog niet zijn en
- de andere gebiedspartijen accepteren dat hiervoor later mogelijk nog aanvullende maatregelen nodig zijn en
- de provincie er op stuurt dat in alle gebiedsprocessen (ook buiten de veenweiden) wordt afgewogen op welke manier die gebieden minder afhankelijk kunnen worden gemaakt van zoetwateraanvoer en
- de provincie accepteert dat dit kan betekenen dat op termijn niet alle bestaande functies elders meer in stand gehouden kunnen worden (denk aan de boomteelt in Boskoop, de bollenstreek en akkerbouw in verziltende polders en droogmakerijen).

De aanleg van WIS leidt tot een toename van de zoetwatervraag (zie 4.3.3). Die kan mogelijk (deels) worden gemitigeerd door de invoering van flexibel of dynamisch peilbeheer. Wanneer dat niet het geval is, is de toename van de zoetwatervraag door de aanleg van WIS op kleine schaal, niet significant op de schaal van Rijnlands beheergebied. Er lopen nog verschillende sporen (onder andere Deltaprogramma Zoetwater, Toekomstbestendig Watersysteem Rijnland) waarin de toekomstige zoetwatervraag- en beschikbaarheid en de doorwerking daarvan op Rijnlands beheergebied nader in beeld wordt gebracht. In afwachting daarvan kunnen de eerste vernattingsprojecten nog zonder grote risico's worden uitgevoerd.

5.3.4 Verdere versnippering van het watersysteem accepteren we niet zonder lange termijnvisie

Zonder lange termijnvisie is de kans groot dat niet polderbreed en integraal, maar per bedrijf of eigenaar een keuze over maatregelen wordt gemaakt. Dit kan makkelijk leiden tot de behoefte aan extra peilvakken of peilafwijkingen. Verdere versnippering betekent echter bijna per definitie dat er afgewenteld wordt, want het watersysteem wordt er minder robuust van. We willen daarom niet meewerken aan de inrichting van nieuwe peilvakken of peilafwijkingen totdat duidelijk is dat deze ook op de lange termijn noodzakelijk zijn en er een oplossing is waarin ook de mogelijke afwenteling is meegewogen.

5.4 We dringen aan op ruimtelijke keuzes en een visie voor de lange termijn

Het realiseren van de NPLG-doelen heeft gevolgen voor de huidige functies. Dat geldt in het algemeen ("Niet alles kan overal."), maar ook specifiek voor water. Water vraagt meer ruimte, maar we hebben ook benoemd dat het watersysteem in de veenweidegebieden tegen grenzen aanloopt (zie hoofdstuk 4). En zelfs dat vernatting in de veenweidegebieden kan leiden tot negatieve effecten elders, bijvoorbeeld voor de zoetwaterbeschikbaarheid.

(Ruimtelijke) keuzes zijn dus noodzakelijk. We zien daarom een stevige rol voor de provincies. De principes van 'water en bodem sturend' moeten wat ons betreft leidend zijn bij die keuzes. De (ruimtelijke) keuzes die gemaakt moeten worden betreffen keuzes binnen én buiten het veenweidegebied.

Binnen het veenweidegebied gaat het om de keuze waar ruimte kan worden gemaakt voor water, bijvoorbeeld voor extra waterberging of de aanleg van natuurvriendelijke oevers. Maar ook om de mogelijkheden voor dynamisch of flexibel peilbeheer te vergroten om zoveel mogelijk gebiedseigenwater vast te houden. Dat gaat dan om ruimte om negatieve effecten op het watersysteem te voorkomen, mitigeren of compenseren. Wij vinden het het meest logisch om die ruimte te zoeken in de gebieden die niet optimaal zijn voor de agrarische functies.

Een peilgebied-overstijgende keuze is de keuze of het veenweidegebied mag vernatten met als consequentie een toenemend risico op zoetwatertekorten en schade daardoor in het veenweidegebied zelf, maar ook daarbuiten. Denk dan aan de boomteelt in Boskoop, de bollenstreek en akkerbouw in verziltende polders en droogmakerijen. En om de vervolgkeuze of dan al deze functies nog wel overal voortgezet kunnen worden. Op basis van onze taken en verantwoordelijkheden en vanuit onze kennis van het watersysteem kunnen wij in dit geval geen voorkeur uitspreken welke functies wel of niet voortgezet kunnen worden. Wel kunnen wij aangeven in welke situaties en waar er te weinig water zou kunnen zijn of wanneer het water zilter is. Het is aan provincie en/of gemeente (de ruimtelijke ordenaar) om vervolgens te besluiten voor welke bestaande landgebruiksfuncties dat consequenties heeft.

Daarnaast voorzien we een specifieke keuze voor de Polder Middelburg en Tempelpolder, wanneer uit het lopende gebiedsproces blijkt dat de functiefacilitering binnen de polder moet worden afgewogen tegen het vernatten van het omliggende veenweidegebied.

5.4.1 Een lange termijnvisie is nodig om te beoordelen of negatieve effecten acceptabel zijn

Wij dringen aan op het ontwikkelen van lange termijn visies in de gebiedsprocessen. In een lange termijnvisie zijn de verschillende doelen en belangen evenwichtig afgewogen en de beste keuzes gemaakt over ruimtelijke functies en tussen doelen. Onderdeel daarvan is of in een gebied sprake is van blijvend agrarisch perspectief of niet. Zolang er geen lange termijnvisie is voor een gebied en dus niet zeker is of de huidige landgebruiksfuncties (lang genoeg) ook op de lange termijn zullen blijven, is het eigenlijk niet mogelijk om te beoordelen of de negatieve effecten van een maatregel acceptabel zijn en de investeringen doelmatig. Dat geldt voor maatregelen in het algemeen, maar ook specifiek voor de aanleg van WIS.

Wanneer onbekend is of en hoe lang een huidige landgebruiksfunctie nog in stand blijft, kan naar onze mening geen goede afweging worden gemaakt tussen de CO₂-reductie die gedurende een nog onbekende periode wordt behaald en de negatieve effecten als gevolg van WIS. Deze negatieve effecten zijn er niet alleen op het watersysteem, maar bijvoorbeeld ook duurzaamheidsaspecten. Als een lange termijnvisie beschikbaar is, kan de provincie, bij toekenning van cofinanciering, toetsen of de CO₂-winst opweegt tegen de negatieve effecten.

5.4.2 We vinden dat de aanleg van WIS alleen doelbewust moet worden ingezet

Rijnland ziet dat de toepassing van technische maatregelen in het veenweidegebied, zoals de aanleg van WIS, in beginsel niet past binnen de uitgangspunten van water en bodem sturend. Wij vinden daarom dat technische maatregelen, zoals de aanleg van WIS, alleen doelbewust moeten worden toegepast en daarom moeten volgen uit een lange termijnvisie voor een gebied waarin ook keuzes over de ruimtelijke functies zijn gemaakt.

Waar sprake is van blijvend agrarisch perspectief ligt de aanleg van WIS meer voor de hand, dan voor gebieden waar dat niet het geval is. De aanleg van WIS is er namelijk vooral op gericht om CO₂-reductie te behalen bij het behoud van de agrarische functie. Voor gebieden zonder blijvend agrarisch perspectief ligt de combinatie van (andere) vernattingsmaatregelen met verandering van de landgebruiksfunctie voor de hand.

We raden de keuze voor actieve waterinfiltratiesystemen WIS (aWIS) af. aWIS vragen na aanleg structureel actief beheer en onderhoud. Dat maakt het een moeilijker te sturen en monitoren maatregel. Bovendien is de verdeling van verantwoordelijkheden en de toetsing op doelbereik ingewikkelder dan bij passieve WIS. Wij vinden daarom dat de keuze voor aWIS bewust moet worden gemaakt en dat bij een besluit over de toepassing van aWIS in ieder geval ook afspraken gemaakt moeten worden tussen provincie en grondgebruikers over:

- beheer en onderhoud van het systeem;
- de te behalen doelen, de wijze van actieve sturing en de monitoring hierop;
- verantwoordelijkheden (monitoren, informeren/leren, handhaven);

Rijnland ziet voor zichzelf geen verantwoordelijkheid op de voorgaande punten.

5.4.3 Hoe groter de effecten op het watersysteem zijn, hoe belangrijker een lange termijnvisie en ruimtelijke keuzes zijn

Hoe groter de vernatting en de negatieve effecten op het watersysteem zijn, hoe meer maatregelen er nodig zullen zijn om de huidige landgebruiksfuncties in stand te houden en de negatieve effecten te voorkomen, mitigeren of compenseren. Hoe groter de vernatting is, hoe relevanter de vraag daarom ook zal zijn of de huidige landgebruiksfuncties doelmatig in stand gehouden kunnen worden.

Door de verschillen tussen peilvakken is een relevante CO₂-emissiereductie in sommige peilvakken makkelijker te bereiken dan in andere. Ook zijn de negatieve effecten op het watersysteem in sommige peilvakken groter dan in andere peilvakken. We hebben op onderstaande kaart in beeld gebracht waar

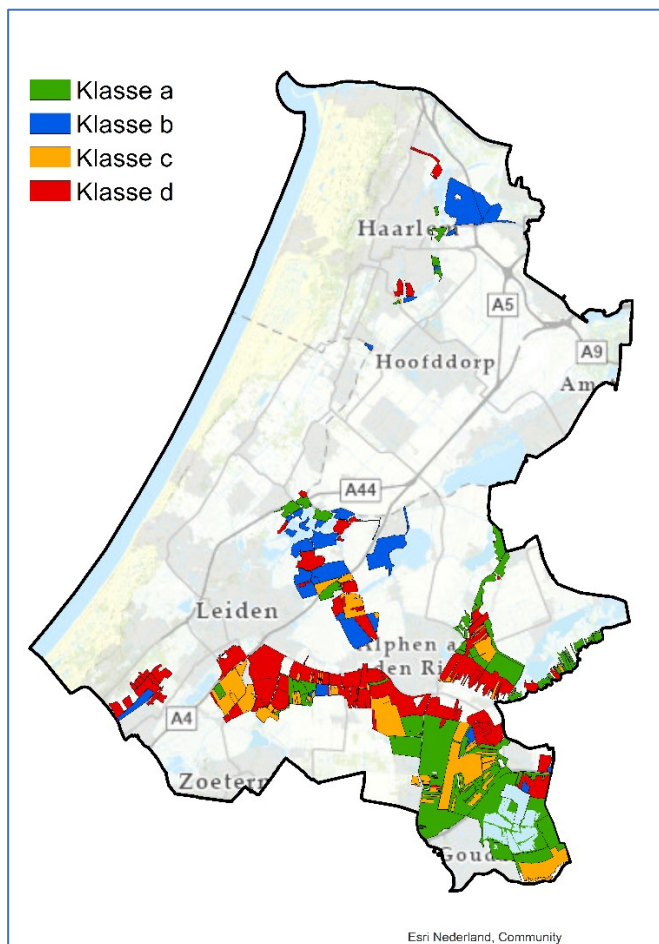
- klasse a: geen peilverhoging nodig is en de negatieve effecten beperkt zijn;
- klasse b: geen peilverhoging nodig is, maar de negatieve effecten groter zijn;
- klasse c: een peilverhoging nodig is en de negatieve effecten nog groter zijn;
- klasse d: een peilverhoging nodig is en de negatieve effecten aanzienlijk zijn

Voor een oordeel over de grootte van de negatieve effecten op het watersysteem, hebben we alleen de kans op wateroverlast beschouwd: we noemen het negatieve effect 'beperkt' waar

- de kans op wateroverlast na aanleg van WIS niet groter is dan 20% inundatie bij een herhalingstijd van eens per 10 jaar én
- na de benodigde peilverhoging niet meer dan 20% van de niet-veenpercelen in het peilgebied een verslechterde drooglegging heeft.

We hebben de toename van de watervraag niet meegenomen in dit oordeel, omdat die niet onderscheidend is tussen de peilvakken. We hebben het effect op de waterkwaliteit niet meegenomen, omdat dat niet te kwantificeren is. Dit betekent nadrukkelijk niet dat er bij de aanleg van WIS in deze peilvakken ook geen maatregelen nodig zijn om negatieve effecten op deze aspecten te voorkomen, mitigeren of compenseren.

Aan de hand van deze criteria, kunnen we de Rijnlandse veenweidegebieden als volgt indelen:



Figuur 5.2 Indeling peilvakken

De peilvakken uit klasse a benoemden we in 5.2 al als de beste locaties om snel aan de slag te gaan met CO₂-emissiereductie. Enerzijds omdat daar snel WIS kan worden gerealiseerd. Anderzijds omdat een beperkt negatief effect betekent dat ook relatief weinig maatregelen nodig zijn om de huidige landgebruiksfuncties in stand te houden en de negatieve effecten te voorkomen, mitigeren of compenseren.

In de peilvakken in de andere klassen, is meer nodig om én voldoende CO₂-emissiereductie te behalen én negatieve effecten voor het huidige landgebruik en/of watersysteem te voorkomen, mitigeren of compenseren.

Voor de peilvakken uit klasse b gaat het om maatregelen vanwege de grotere toename van de kans op wateroverlast. Voor peilvakken uit klasse c gaat het om maatregelen vanwege de benodigde peilverhoging. Voor peilvakken uit klasse d gaat het om beide.

5.5 Wat zien wij als onze rol in gebiedsprocessen?

5.5.1 Wij dragen actief bij aan de maatschappelijke opgave, maar nemen geen regietaken over van de provincies

De veenweidestrategie vormt een deel van onze input voor het NPLG en de onderliggende gebiedsprocessen. We zien op basis van onze gebiedsanalyse geen reden om de regie van gebiedsprocessen in gebieden over te nemen van de provincie. Dat zou alleen het geval kunnen zijn vanwege grote meekoppelkansen of grote risico's voor het watersysteem. De eerder ingenomen standpunten over onze rol m.b.t. NPLG (zie 2.3) zijn daarom ongewijzigd, namelijk:

1. We dragen actief bij aan gebiedsprocessen, maar gaan geen regietaken van de provincie overnemen. We willen wel, als dat maatschappelijke doelen dient, meewerken aan een opgave die buiten onze kerntaken ligt (bijvoorbeeld beschikbaarheid drinkwater, bevorderen biodiversiteit, beperking bodemdaling);
2. Rijnland is bereid hydrologische maatregelen uit te voeren die volgen uit de gebiedsplannen.

Hierbij past ook nog steeds de positie over de rol van Rijnland in het bodemdalingsdossier die de verenigde vergadering in 2021 heeft genomen (zie 2.3), waarin staat dat Rijnland:

1. Actief, participierend en agenderend bijdraagt aan de maatschappelijke opgave om de bodemdaling en CO₂-emissie uit veenbodems te beperken, zoals verder uitgewerkt onder 'Visie op de rol van Rijnland';
2. Het ter beschikking staande instrumentarium, conform de Waterwet, hiertoe doelmatig en gebiedsspecifiek wil inzetten;
3. Hierbij de samenwerking met collega overheden en relevante stakeholders nadrukkelijk zoeken en daarmee te streven naar synergie.

5.5.2 We zetten onze capaciteit in, waar de potentiële effecten op het watersysteem het grootste zijn

De capaciteit die we hebben voor aan actieve bijdrage in gebiedsprocessen is niet onbeperkt. Wanneer we moeten kiezen voor welke gebieden we onze capaciteit inzetten, doen we dat in de gebieden waar de potentiële negatieve effecten op het watersysteem het grootst zijn. Daar hebben we namelijk het grootste belang te bewaken. Dat zijn de categorieën b, c en d op de kaart in paragraaf 5.4.3.

5.5.3 Wij nemen de verantwoordelijkheid om een 'toekomstbestendig watersysteem-scenario' uit te werken

Vanuit het principe van water en bodem sturend passen de landgebruiksfuncties zich aan aan het watersysteem in plaats van andersom. We zijn gewend om peilvakken in te richten of peilafwijkingen te vergunnen waar (afwijkend) landgebruik daar om vraagt.

In het kader van het NPLG wordt echter in potentie het hele landelijk gebied opnieuw ingericht. Dat biedt de kans om water en bodem echt sturend te laten zijn en de indeling in peilvakken en peilafwijkingen te heroverwegen. Ten behoeve van de lange termijnvisies en de te maken keuzes in de ruimtelijke ordening neemt Rijnland daarom de verantwoordelijkheid om een 'toekomstbestendig watersysteem-scenario' uit te werken in een gebiedsproces.

Eerder gaven we al aan dat we bij de provincies aansturen op het ontwikkelen van lange termijnvisies en het maken van duidelijke keuzes in de ruimtelijke ordening. We zijn van mening dat in de afweging om te komen tot een lange termijnvisie en ruimtelijke keuzes, een 'toekomstbestendig watersysteem' meegewogen moet worden. Wij zullen daarom voor de gebieden waarvoor een lange termijnvisie wordt opgesteld een dergelijk scenario uitwerken. In het gebiedsproces kan vervolgens worden gekeken welke mogelijkheden en onmogelijkheden dit scenario biedt voor de functies in een polder en in welke mate dit scenario de lange termijnvisie voor een polder vormt. We sturen er op aan dat daarbij het principe 'pas toe of leg uit' uit de kamerbrief 'water en bodem sturend' wordt toegepast.

5.5.4 Wij stellen een peilbesluit vast als dat volgt uit een gebiedsproces

Voor de aanleg van WIS of andere maatregelen ten behoeve van (NPLG-)doelen kan het noodzakelijk zijn om de oppervlaktewaterpeilen aan te passen. Als dat zo is, is het aanpassen van het peilbesluit onderdeel van het maatregelenpakket voor een (peil)gebied. Omdat het peilbesluit een instrument van de waterschappen is, zullen wij dat uitvoeren.

Wij zijn echter pas gereed voor en bereid tot het nemen van een peilbesluit als in het gebiedsproces het zorgvuldigheidsbeginsel en evenredigheidsbeginsel goed zijn ingevuld. Daarmee bedoelen we dat in het gebiedsproces alle belangen serieus moeten zijn genomen en meegewogen in de keuzes die zijn gemaakt (zorgvuldigheidsbeginsel) én de fysieke of financiële maatregelen voor het compenseren van schade door de gemaakte keuzes zijn onderdeel van het gebiedsplan waar het peilbesluit uit voortkomt (evenredigheidsbeginsel). De financiële maatregelen moeten ook worden bekostigd uit de budgetten voor NPLG, dus door Rijk en/of provincie.

Als hieraan wordt voldaan is het risico dat het peilbesluit geen stand houdt (na juridische procedures) en niet uitvoerbaar is klein genoeg. Ook wordt voorkomen dat Rijnland nadeelcompensatie moet betalen, omdat dat al is geregeld in het gebiedsplan.

5.5.5 Wij starten voorlopig geen zelfstandige gebiedsprocessen meer in veenweidegebieden

Een aantal veenweidegebieden voldoet nog niet aan de normering voor wateroverlast. Tot op heden zouden we daarvoor dan een watergebiedsplan starten, waarin we bepalen welke maatregelen nodig zijn om wel aan de normering te voldoen. Gezien de integrale benadering binnen het NPLG, is het niet doelmatig als Rijnland, vooruitlopend op een NPLG-gebiedsproces een eigen gebiedsproces start om alléén de wateroverlastopgave op te lossen. De opgave voor wateroverlast brengen wij vanaf nu daarom in, in het integrale gebiedsproces. Hiermee accepteren we dat we mogelijk niet voldoen aan de opgave uit de provinciale verordening om in 2027 te voldoen aan de normen voor wateroverlast. We zullen de provincies verzoeken dat ook te accepteren of anders voor de gebieden waarvoor dit speelt met prioriteit een NPLG-gebiedsproces te starten.

5.6 Rijnland zet, naast capaciteit, geen eigen middelen in

5.6.1 Maatregelen en proceskosten moeten worden betaald uit de budgetten voor NPLG van Rijk en/of provincie

De maatregelen t.b.v. de reductie van CO₂, maar ook de daarvoor benodigde voorafgaande onderzoeken e.d. én de maatregelen die nodig zijn als gevolg van negatieve effecten op het watersysteem én eventuele nadeelcompensatie, moeten worden bekostigd uit de budgetten voor NPLG, dus door Rijk en/of provincie.

De CO₂-reductieopgave is namelijk een opdracht die door het Rijk bij de provincies is gelegd (eerst in het Klimaatakkoord, later als onderdeel van NPLG). Daarbij is (wordt) ook budget meegegeven voor de uitvoering van de opdracht. In 2024 via de LNV-begroting, later wellicht via het Transitiefonds NPLG.

De noodzaak voor maatregelen en daarvoor benodigde onderzoeken etc. komt niet voort uit taken en verantwoordelijkheden van Rijnland. Formeel-juridisch heeft een waterschap als functioneel bestuursorgaan geen CO₂-reductietaken in het veenweidegebied. Alle maatregelen en onderzoeken die nodig zijn voor de uitvoering van deze opdracht moeten naar onze mening dan ook worden bekostigd uit het daarvoor meegegeven budget.

Dat geldt niet alleen voor maatregelen die sec gericht zijn op de CO₂-emissiereductie, maar ook voor de voorafgaande onderzoeken en gebiedsprocessen. En ook voor de aanvullende maatregelen die nodig zijn voor mitigatie, compensatie of acceptatie van negatieve effecten op het watersysteem.

Voordat maatregelen worden uitgevoerd, moet immers eerst de keuze worden gemaakt hoe de reductie wordt gerealiseerd en in welke gebieden daarvoor welke maatregelen moeten worden genomen. Mogelijk moet (door de provincie) zelfs ook een keuze worden gemaakt over de toekomstige ruimtelijke functies. Het onderzoek dat nodig is om die keuze te kunnen maken moet daarom ook worden gefinancierd uit de budgetten voor NPLG, dus door Rijk en/of provincie.

De maatregelen die nodig zijn als gevolg van negatieve effecten op het watersysteem betreffen extra (hydrologische) maatregelen die we zonder het NPLG niet zouden hebben getroffen. Daarom zijn wij van mening dat ook deze bekostigd moeten worden uit de budgetten voor NPLG, dus door Rijk en/of provincie.

Dit betekent ook dat wanneer er geen of niet voldoende budget beschikbaar wordt gesteld door het Rijk, wij niet inspringen, maar accepteren dat de maatschappelijke doelstelling niet wordt gerealiseerd.

5.6.2 Ook (nadeel)compensatie voor schade voor grondeigenaren of -gebruikers moet worden gefinancierd uit de budgetten voor NPLG van Rijk en/of provincie

Grondeigenaren of -gebruikers kunnen schade leiden als gevolg van de maatregelen. Bijvoorbeeld doordat grond een andere functie krijgt of doordat de landbouwkundige geschiktheid lager wordt door een grotere kans op wateroverlast of door hogere grondwaterpeilen. We zien dat als een onlosmakelijk gevolg van de keuze voor de maatregelen die nodig zijn om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. En daarom de consequentie dat grondeigenaren of -gebruikers schade leiden en daarvoor gecompenseerd moeten worden als een onderdeel van het maatregelpakket dat nodig is

om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. Alleen op die manier wordt namelijk goed invulling gegeven aan het zorgvuldigheidsbeginsel en evenredigheidsbeginsel. Voor ons betekent dit dat (nadeel)compensatie wordt betaald uit de budgetten voor NPLG, dus door Rijk en/of provincie.

Omdat in sommige gevallen de nadeelcompensatie wettelijk gezien geclaimd moet worden bij het waterschap, maken we afspraken met de provincie over vergoeding van toegekende claims uit de budgetten voor NPLG, dus door Rijk en/of provincie.

5.7 De veenweidestrategie past binnen ons huidige beleid

5.7.1 We zetten in op samenwerking, niet op (aanvullende) regels voor (vernattings)maatregelen

Rijnland heeft op dit moment geen regels voor de aanleg van waterinfiltratiesystemen en we zien geen noodzaak om die te gaan stellen. We zien de keuze voor vernattingsmaatregelen als uitkomst van een gebiedsproces waar wij zelf bij betrokken zijn. We gaan we er van uit dat, door onze actieve deelname aan de gebiedsprocessen, de effecten van maatregelen op het watersysteem vroeg getoetst kunnen worden aan de voorwaarden in deze veenweidestrategie en overige relevante beleidsuitgangspunten. Zo kunnen we, in samenspraak met de provincie en andere gebiedspartners, negatieve effecten zoveel mogelijk voorkomen. We zien daarom geen aanleiding om nieuwe regels te stellen voor vernattingsmaatregelen.

We vragen de provincies om bij het maken van (ruimtelijke) keuzes en/of verstrekken van subsidie voor maatregelen de eventuele effecten op het watersysteem mee te wegen en die zoveel mogelijk te voorkomen.

5.7.2 De Nota Peilbeheer geeft genoeg ruimte voor de uitvoering van de veenweidestrategie

Rijnland werkt aan een actualisatie van de Nota Peilbeheer. Deze geactualiseerde nota zal in het voorjaar van 2025 worden vastgesteld. Naast het veenweidedossier spelen daarbij ook Water en Bodem Sturend en een Toekomstbestendig Watersysteem Rijnland daarbij een rol.

De Nota Peilbeheer geeft genoeg ruimte voor de uitvoering van de veenweidestrategie, omdat deze veel ruimte laat voor gebiedsgericht maatwerk. Daarmee is er vanuit de veenweidestrategie geen aanleiding om de Nota Peilbeheer op korte termijn aan te passen. Bij de herziening van de Nota Peilbeheer zullen we, waar noodzakelijk, meer richting geven voor het maatwerk.