

Aan Provinciale Staten van de provincie Utrecht

<i>Datum</i>	<i>Bijlage(n)</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>
9 augustus 2022	1		2022/AH/108

Onderwerp
Notitie Bodemdaling in Veenweidegebieden

Geachte leden van Provinciale Staten,

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar Bodemdaling in Veenweidegebieden. De resultaten van het onderzoek worden in een andere vorm gepubliceerd dan een gebruikelijk rapport. Aanleiding hiervoor is dat uit het onderzoek blijkt dat de aanpak van de provincies nog in de opstartfase zit. Daarom hebben we ervoor gekozen om een beschouwende notitie op te stellen voor de veenweideprovincies (Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland). De Notitie bevat een analyse van de opgave en de uitdagingen waar deze provincies voor staan en geeft inzicht in de huidige bodemdalingsaanpak. Tevens hebben wij besloten om geen conclusies en aanbevelingen te formuleren.

De Notitie Bodemdaling in Veenweidegebieden is vanaf 9 augustus 2022 ook te vinden op onze website www.randstedelijke-rekenkamer.nl.

Met vriendelijke groet,



dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA

bestuurder/directeur
Randstedelijke Rekenkamer

NOTITIE

Bodemdaling in veenweidegebieden

Noord-Holland, Utrecht, Zuid-Holland | juli 2022

| Inhoudsopgave |

1	INLEIDING	3
2	ONDERZOEKSOPZET EN HET ANALYSEKADER	4
3	STRATEGISCH EN OPERATIONEEL BELEIDSKADER	6
4	PROGRAMMA, WERKWIJZE EN UITVOERING	11
5	MONITORING EN BELEIDSEVALUATIE	14
	BIJLAGE A. GESPREKSPARTNERS.....	15
	BIJLAGE B. BIG 8-BELEIDSCYCLUS.....	16

| 1 | Inleiding

Bodemdaling doet zich al eeuwen voor in Nederland en is onlosmakelijk verbonden met het Nederlandse landschap. Bodemdaling in landelijke veenweidegebieden wordt veroorzaakt door veenoxidatie. Om landbouwgronden bruikbaar te houden wordt het grondwaterpeil verlaagd. Ontwaterd veen komt dan in aanraking met zuurstof waardoor het verbrandt en het broeikasgas CO₂ vrijkomt. Het land daalt daardoor richting het grondwater en wordt natter. Ten behoeve van de landbouwgrond wordt het grondwaterpeil verder verlaagd, wat opnieuw leidt tot veenoxidatie en bodemdaling.¹ Minder bodemdaling in landelijke veenweidegebieden betekent minder emissie van CO₂. Hoewel de effecten van bodemdaling in veenweidegebieden uitgebreid zijn beschreven en al vele jaren bestaan, zijn hier slechts in beperkte mate mitigerende maatregelen tegen genomen.²

Met het Klimaatakkoord dat op 28 juni 2019 door het kabinet werd gepresenteerd ontstond er een nieuwe impuls in de aanpak van bodemdaling in veenweidegebieden. In het Klimaatakkoord is de doelstelling opgenomen om bodemdaling in zes veenweideprovincies waaronder Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland tegen te gaan en daarmee 1 Mton minder CO₂-equivalenten³ uit te stoten in 2030. Om de aanpak van bodemdaling te versnellen, heeft het Rijk de veenweideprovincies gevraagd om samen met gebiedspartijen Regionale Veenweidestrategieën op te stellen. De verwachting van het kabinet was dat deze Regionale Veenweidestrategieën eind 2020 dan wel begin 2021 gereed zouden zijn.⁴ Dit tijdpad is in de drie provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland niet gerealiseerd. Noord-Holland heeft ten tijde van dit onderzoek nog geen Regionale Veenweidestrategie, Utrecht stelde in februari 2022 haar Regionale Veenweidestrategie vast en Zuid-Holland heeft een startnotitie, maar nog geen door Provinciale Staten vastgestelde Regionale Veenweidestrategie.

¹ Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2020), Stop bodemdaling in Veenweidegebieden; het Groene Hart als voorbeeld, p. 4

² Planbureau voor de Leefomgeving (2016), Dalende bodems, stijgende kosten, p. 48 & Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020), Kamerbrief Veenplan 1e fase, p. 2

³ De broeikasgasuitstoot wordt doorgaans uitgedrukt in Mton CO₂-equivalent (1 megaton = 1 miljoen ton = 1 miljard kilogram). Koolstofdioxide (CO₂) is na waterdamp het belangrijkste broeikasgas. Naast CO₂ worden ook andere broeikasgassen meegeteld, namelijk lachgas (N₂O, distikstofoxide), methaan (CH₄) en de fluorhoudende gassen (F-gassen). Om de invloed van deze broeikasgassen te kunnen optellen, worden de uitstootcijfers omgerekend naar CO₂-equivalent.

⁴ Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020), Kamerbrief Veenplan 1e fase

| 2 | Onderzoeksopzet en het analysekader

De onderzoeksopzet laat zich samenvatten aan de hand van de hieronder beschreven centrale onderzoeksvraag, afbakening en uitvoering.

Centrale onderzoeksvraag

Hoe doeltreffend is het beleid op het gebied van bodemdaling in veenweidegebieden in de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland en in hoeverre kan dit worden verbeterd?

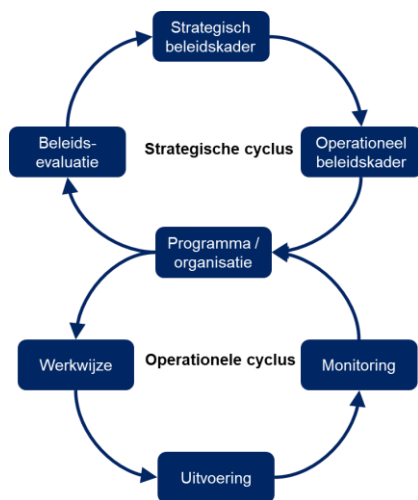
Afbakening

- In het onderzoek gaat het om bodemdaling in het landelijk veenweidegebied (niet: stedelijk gebied);
- De focus van dit onderzoek ligt op de doeltreffendheid van beleid (niet: doelmatigheid of rechtmatigheid);
- Het onderzoek is gericht op de (regie)rol van de provincie (niet: de rol van overige partijen zoals gemeenten en waterschappen).

Uitvoering

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode december 2021-april 2022. Na een vooronderzoek aan de hand van oriënterende gesprekken stelde de Randstedelijke Rekenkamer de onderzoeksopzet vast. Vervolgens is in de drie provincies een documentstudie uitgevoerd. Naast deze documentstudie voerden de onderzoekers gesprekken met in totaal 23 bij bodemdaling betrokken personen (zie bijlage A). Deze gesprekken hadden als doel informatie op te halen over de invulling van de (regie)rol van de provincie, de doeltreffendheid van het beleid om bodemdaling tegen te gaan, de haalbaarheid van de doelen en leerpunten uit gebiedsprocessen.

In het vooronderzoek bleek dat de uitvoering met name gebiedsgericht is. Met andere woorden: er is geen generieke provinciebrede uitvoering, maar de inzet van instrumenten en middelen vindt steeds gebiedsgericht plaats. De gebiedsgerichte uitvoering in de provincies vindt veelal plaats in het kader van een gebiedsprogramma of een gebiedsproces. Deze vormen soms de kapstok voor de inzet van andere instrumenten, zoals projecten, maatregelen of een subsidie. Om hier meer inzicht in te krijgen heeft de Randstedelijke Rekenkamer ervoor gekozen een specifiek gebiedsprogramma en/of gebiedsproces per provincie nader te bestuderen, namelijk gebiedsproces de Ronde Hoep (Noord-Holland), gebiedsprogramma Laag Holland (Noord-Holland), gebiedsproces Krimpenerwaard (Zuid-Holland) en gebiedsproces Veenweiden in Beweging (Utrecht).



Figuur 1 'Big 8'-beleidscyclus

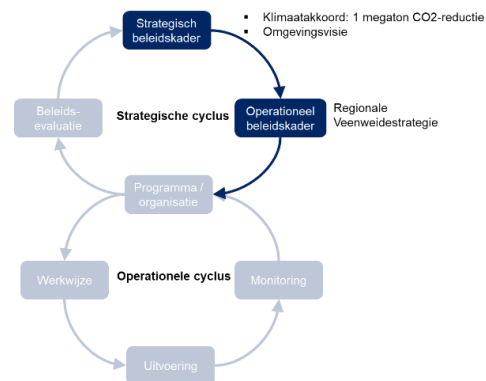
Leeswijzer

In de volgende paragrafen beschouwen we de stand van zaken rond bodemdaling in de veenweidegebieden waarbij we de 'Big 8' als structureringskader gebruiken (zie bijlage B). We volgen daarbij de route van de acht, beginnend bij het strategisch beleidskader en via de lus van de operationele cyclus weer uitkomend bij de beleidsevaluatie. Zie figuur 1.

| 3 | Strategisch en operationeel beleidskader

Strategisch beleidskader

Het remmen van bodemdaling en het beperken van veenoxidatie waren al te herkennen als strategische doelen in de Omgevingsvisies van Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Het Klimaatakkoord is te zien als het strategische beleidskader voor de provincies. Het bood in 2019 met de vereiste 1 Mton CO₂-reductie in de veenweidegebieden een nieuw duidelijk en meetbaar kaderstellend doel. Vrijwel alle betrokkenen binnen en buiten de provincie noemen dit als een cruciale nieuwe impuls in het bodemdalingsbeleid. De doorvertaling van het doel van 1 Mton naar doelen per provincie is niet in het Klimaatakkoord opgenomen en was ook ten tijde van dit rekenkameronderzoek nog niet geheel uitgekristalliseerd. Noord-Holland gaat uit van een opgave van 0,14 Mton en Utrecht van 0,12 Mton. Voor de provincies Utrecht en Noord-Holland komt dit neer op ongeveer een halvering van de jaarlijkse uitstoot in het veenweidegebied in 2030. Zuid-Holland gaat voorlopig uit van een CO₂-reductie van 25% in 2030 ten opzichte van de actuele emissie.



Figuur 2 Strategisch en operationeel beleidskader

Operationeel beleidskader: de Regionale Veenweidestrategie

Met het Klimaatakkoord als uitgangspunt gaf het kabinet in 2020 in een kamerbrief inzake het Veenplan 1^e fase een nadere uitwerking van de zogeheten aanjaag- en opbouwphase.⁵ Naar aanleiding van de resultaten van deze opbouwphase verwachtte het kabinet dat de gezamenlijke partijen in 2022 het Veenplan 2^e fase zouden kunnen presenteren. Het Veenplan 1^e fase beschreef dat de provincies in de aanpak van bodemdaling een regierol hebben, onder meer door samen met gebiedspartijen Regionale Veenweidestrategieën op te stellen. Deze vormen het operationeel beleidskader voor de provincies. Het bleek voor de drie provincies lastig dit operationeel beleidskader op te stellen. Op basis van de gevoerde gesprekken constateert de Randstedelijke Rekenkamer dat daarbij drie aspecten een belangrijke rol spelen:

- Draagvlak bij de agrarische sector;
- Uitgangspunten en rekenregels;
- Inzicht in effectiviteit van maatregelen.

We lichten deze aspecten hieronder toe.

a) Draagvlak bij de agrarische sector

Betrokkenen geven in de gesprekken aan dat het draagvlak onder agrariërs voor het remmen van bodemdaling beperkt is. Dit beperkte draagvlak wordt tevens gehoord als een gevoelig punt waarover met omzichtigheid wordt gesproken. Dit is enerzijds begrijpelijk aangezien het expliciet benoemen van een beperkt draagvlak eerder zorgt voor het verder uiteen drijven van partijen, dan dat het bijdraagt aan begrip voor elkaars uitgangspunten. Anderzijds constateert de Rekenkamer dat uit de meeste gesprekken naar voren komt dat het onbenoemd laten van het beperkte draagvlak er voor kan zorgen dat de achterliggende reden buiten beeld blijft. Deze

⁵ Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020), Kamerbrief Veenplan 1e fase

achterliggende reden is dat veenoxidatie met name voorkomen wordt door vernatting van het veenweidegebied. Deze vernatting houdt in dat de (zomer-)grondwaterstand zo veel mogelijk wordt verhoogd. Dit kan door aanleg van waterinfiltratiesystemen en/of door het verhogen van het slootpeil. Het gaat bijvoorbeeld om een verhoging van het slootpeil van 50 cm onder het maaiveld naar 40 cm of zelfs 20 cm onder het maaiveld. Hoe hoger de grondwaterstand, des te groter is de remming van de bodemdaling. Echter, een dermate hoge grondwaterstand zorgt voor allerlei belemmeringen in de bedrijfsvoering van de agrarische sector, in casu de (melk)veehouderij.⁶

Het remmen van bodemdaling kan op verschillende manieren gebeuren, namelijk door het nemen van maatregelen. De economische gevolgen van deze maatregelen voor de individuele agrariër zijn vaak groot. Eventuele voordelen liggen verder in de toekomst, zijn meer op collectief maatschappelijk niveau en zijn voor de individuele agrariër niet direct in beeld. Dat kan volgens betrokkenen leiden tot diep gevoelde weerstand. Een geraadpleegde bestuurder geeft aan dat het aan de betrokken overheden is om een programma te maken waarin zij agrariërs zover krijgen om mee te werken. Dat doen zij door niet alleen overheidsdoelen te benoemen, maar ook de doelen van (agrarische) ondernemers een plek te geven. Een betrokkene vanuit een gemeente geeft aan dat overheden het draagvlak onder agrariërs kunnen versterken door in gebiedsprocessen met een eerlijk verhaal te komen en een haalbare aanpak te hebben met voldoende financiële middelen. Overheden hebben ambities waarvoor de landbouwgrond van agrariërs moet worden ingezet. Het is volgens deze betrokkene niet in het belang van agrariërs om zelf te investeren zodat overheden hun ambities halen. Een betrokkene vanuit een waterschap stelt resumerend: "Voor de agrarische sector is het belangrijkste punt dat er een verdienmodel is". De Randstedelijke Rekenkamer constateert op basis van de gevoerde gesprekken dat betrokkenen in de agrarische sector zorgen hebben over de lange termijn bedrijfscontinuïteit, dat deze zorgen het draagvlak beïnvloeden en dat draagvlak van belang is voor het nemen van bodemdalingremmende maatregelen.

b) Uitgangspunten en rekenregels

Een vraagstuk dat speelt bij de doorvertaling van de landelijke doelen naar de provinciale doelen, is de onzekerheid over data en rekenregels. Deze onzekerheid deed zich al voor bij de bepaling en onderbouwing van de landelijke doelen, maar werkt nu door in de totstandkoming van het provinciale beleid. Het landelijk beleid is in belangrijke mate gebaseerd op verkennende studies, zoals die van het PBL.⁷ Deze studie maakt duidelijk dat er onzekerheden zijn. De in het kader van dit rekenkameronderzoek gevoerde gesprekken bevestigen deze onzekerheid. Zo stellen betrokkenen vanuit provincies en waterschappen dat de huidige bodemdaling minder is dan waar in het Klimaatakkoord van werd uitgegaan. Provincies overleggen onderling en met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) over de verschillen in de uitgangswaarden en de rekenregels. Betrokkenen vanuit de provincies benoemen dat zij het van belang achten dat de uitgangspunten herleidbaar zijn en de berekeningen in de diverse provincies op dezelfde wijze plaatsvinden. Dit is voor de provincies van belang in het licht van de onderlinge verdeling van de 1 Mton CO₂-reductie.

c) Inzicht in de effectiviteit van maatregelen

Sommige betrokkenen binnen de provincies spreken op dit moment van een kennisvacuüm. Over de effectiviteit van vernatting bij de beperking van bodemdaling en CO₂-uitstoot bestaat consensus onder deskundigen. Diverse andere maatregelen zijn in een laboratoriumopstelling of in proefvelden getest. Een deel van die maatregelen, zoals waterinfiltratiesystemen, lijkt in elk geval bij toepassing op kleine schaal doeltreffend in het tegengaan van bodemdaling. Er is echter geen bewijs dat dergelijke maatregelen ook doeltreffend zijn wanneer ze worden geïmplementeerd op de schaal die nodig is om de gevraagde CO₂-reductie bereiken. Daarnaast is er weinig zicht

⁶ Wanneer de grondwaterstand hoger wordt dan de -20 tot -30 cm beneden maaiveld, kan dit overigens tevens leiden tot een hogere uitstoot van lachgas en methaan.

⁷ Planbureau voor de Leefomgeving (2020), Dalende bodems, stijgende kosten, p. 78

op eventuele ongewenste neveneffecten bij grootschalige implementatie van maatregelen, zoals de consequenties voor de (zoet-)watervraag en de waterkwaliteit in de veenweidegebieden.

Een aanpalend vraagstuk: stikstof

De provincies beogen een aanpak in integrale gebiedsprocessen. Dat betekent dat ook andere (gebiedsgerichte) vraagstukken bekeken worden en de belangrijkste is op dit moment: stikstof. Het effect daarvan is tweeledig en enigszins paradoxaal. Enerzijds geven betrokkenen in de gesprekken aan dat er behoefte is aan een integrale aanpak gericht op de lange termijn continuïteit van de agrarische sector. De agrarische sector ziet graag dat de betrokken overheden optreden als één overheid, die de vraagstukken van de agrariërs integraal beschouwt en adresseert. Anderzijds geven betrokkenen aan dat een integrale aanpak minder voor de hand ligt vanwege de discussie in het stikstofdossier. Een betrokkene vanuit de agrarische sector geeft aan dat als een boerenbedrijf wordt bedreigd door stikstofproblematiek, bodemdaling en de bijbehorende maatregelen voor boeren secundair worden. De Randstedelijke Rekenkamer constateert op basis van de gevoerde gesprekken dat de problematiek in het stikstofdossier de (integrale) aanpak van bodemdaling belemmert.

Beleidscyclus: starten met de uitvoering

De geschetste onzekerheid maakt dat de provincies nu al werkenderwijs starten met de uitvoering om - op basis van inzichten uit die uitvoering - het beleid op te kunnen stellen en aan te kunnen scherpen. De uitvoering kan volgens de provincie al starten omdat er zogeheten 'no regret'-maatregelen zijn. Dit zijn maatregelen die de provincie 'zonder spijt' kan nemen omdat ze passen in de logische redeneerlijn waarover consensus bestaat. Deze logische redeneerlijn is dat vernatting ervoor zorgt dat de veenoxidatie en de daarmee samenhangende CO₂-uitstoot flink wordt geremd. Een voorbeeld van een no regret-maatregel is de aanleg van natte natuur. Daarnaast liggen er kansen bij de aanleg van zonnevelden omdat dat gecombineerd kan worden met vernattingsmaatregelen voor het afremmen van de bodemdaling. Dit geldt eveneens voor het deels omzetten van agrarisch gebied naar recreatie of woningbouw. No regret-maatregelen leveren een bijdrage, maar zijn volgens onder meer de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur op de lange termijn niet afdoende om de bodemdaling voldoende te remmen.⁸ De provincies, en ook andere geraadpleegde betrokkenen geven aan dat het inzetten op deze maatregelen voor nu een begaanbare weg is.

Bestuurlijke afstemming

Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland zorgen alle drie voor bestuurlijke afstemming met de waterschappen en gemeenten over de Regionale Veenweidestrategie. Met het Klimaatakkoord heeft het Rijk voor het halen van de CO₂- en bodemdalingsdoelen de regie bij de provincie neergelegd. De waterschappen hebben geen formele rol, maar betrokkenen geven aan dat waterschappen zeker nodig zijn om het Klimaatakkoord tot een succes te maken. Het waterschap heeft veel kennis in huis over het watersysteem en heeft de verantwoordelijkheid om aan de provincie duidelijk te maken wat er speelt in hun gebied en hoe zij daarop acteert. Enkele betrokkenen bij provincies en gemeenten benadrukken dat de waterschappen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, maar dat het aan de provincie is om het beleid te bepalen. Het is ook de provincie die richting het Rijk verantwoording aflegt over de vorderingen in deze klimaatdoelen. Uit gesprekken blijkt dat de historie, belangen en het commitment van de betrokken waterschappen verschillen per provincie en per waterschap. Bij enkele waterschappen, zoals in Utrecht door waterschap Amstel, Gooi en Vecht en Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, heeft het algemeen bestuur van het waterschap een formeel besluit genomen om in te stemmen met de Regionale Veenweidestrategie. Bij andere waterschappen is dat niet het geval.

⁸ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2020), Stop bodemdaling in veenweidegebieden, het Groene Hart als voorbeeld, p. 41

Het bestuurlijk vastleggen van het gewenste waterpeil in veenweidegebieden is een samenspel tussen provincie, gemeente en waterschap. Peilbesluiten zijn een bevoegdheid van het algemeen bestuur van een waterschap. Het waterschap gaat daarbij uit van de huidige dan wel bestemde gebruiksfunctie en toetst of de praktijkpeilen voldoen aan de droogleggingsnormen voor deze gebruiksfunctie.⁹ Het waterschap onderzoekt en beschrijft wat de gevolgen zijn van de te handhaven waterpeilen voor de diverse gebruiksfuncties zoals bebouwing en infrastructuur, landbouw, bosbouw, natuur, et cetera. In het peilbesluit komt ook het aspect bodemdaling aan de orde. Zoals aangegeven gaat het waterschap uit van de huidige gebruiksfunctie. Als de provincie en gemeente een andere gebruiksfunctie voor ogen hebben, bijvoorbeeld met het oog op bodemdaling, dan leggen zij dit vast in de omgevingsvisie. Deze gewijzigde gebruiksfunctie vormt dan voor het waterschap het uitgangspunt bij een (nieuw) peilbesluit. De Nota's peilbeheer van de waterschappen in de drie provincies zijn op dit moment nog niet ingericht op het realiseren van het bodemdalingsdoel. Wanneer de waterschappen de eigen Nota's peilbeheer volgen, gaat het remmen van de bodemdaling te langzaam en halen de provincies het beoogde doel in 2030 niet, zo stelt een bestuurder van een waterschap. De Randstedelijke Rekenkamer constateert op basis van de gesprekken met betrokkenen uit de waterschappen en provincies dat een provinciale Regionale Veenweidestrategie niet zonder meer zorgt voor aanpassing van het waterschapsbeleid ten aanzien van bodemdaling.

Bestuurlijk leiderschap door de provincie

Een overeenkomst tussen de drie provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland is dat ze alle drie vooraf via diverse routes waterschappen, gemeenten, landbouworganisaties en natuurbeheerorganisaties raadplegen. Een betrokkene bij een provincie stelt hierover "Je moet het samen doen, anders maak je een bureaustudie die in de lade verdwijnt". Een inhoudelijke overeenkomst is dat de focus ligt op een gebiedsgerichte bottom-up aanpak. Een verschil in de aanpak is te zien in de keuze om een bestuurlijke koers uit te zetten. Utrecht is daarin van de drie provincies het meest concreet en heeft de volgende doelen bestuurlijk vastgelegd:¹⁰

1. De uitstoot van broeikasgassen uit de Utrechtse veenbodems is in 2030 met 0,12 Mton CO₂-equivalenten afgenomen;
2. De bodemdaling in het landelijk veenweidegebied is in 2030 met gemiddeld 50% geremd;
3. Het watersysteem is gezond, robuust en klimaatbestendig;
4. De landbouw ontwikkelt zich naar een duurzame en vitale sector met een goed toekomstperspectief.

De provincie Utrecht loopt met het vastleggen van de doelen voor op Noord-Holland en Zuid-Holland, zo bevestigen betrokkenen van deze provincies en van een landbouworganisatie. De provincie Utrecht neemt een gecalculeerd risico door doelen te stellen, die door nieuwe inzichten mogelijk al snel achterhaald kunnen blijken. Ze speelt daarop in door in de Regionale Veenweidenstrategie te benoemen dat de provincie de exacte route(s) en het tempo waarin zij de doelen realiseert, aanpast aan haar toenemende kennis en ervaringen, de beschikbare middelen en de interne en externe ontwikkelingen. Op weg naar de doelen in 2030 onderscheidt de provincie in 2024 en 2026 twee ijkmomenten voor actualisering van het veenweidenprogramma. Noord-Holland en Zuid-Holland zijn minder ver in de bestuurlijke vastlegging van de Regionale Veenweidestrategie, maar gaan op vergelijkbare wijze als Utrecht uit van een doorontwikkeling van deze strategie met twee ijkmomenten. Op 24 mei 2022 stelden Gedeputeerde Staten van Noord-Holland de Regionale Veenweidestrategie van Noord-Holland vast.¹¹

⁹ De drooglegging is de afstand tussen de gemiddelde maaiveldhoogte en het oppervlaktewaterpeil.

¹⁰ Provincie Utrecht (2022), Regionale Veenweidenstrategie Utrechtse veenweiden, p. 6

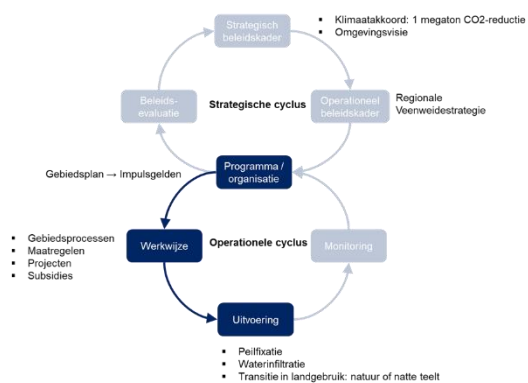
¹¹ Het voorliggend onderzoek vond plaats voordat deze Regionale Veenweidestrategie werd vastgesteld. Deze heeft daarom geen deel uitgemaakt van het onderzoeksmateriaal.

Met de kennis van nu is er een reële kans dat de provincies de doelen uit het Klimaatakkoord (waaraan zij zich hebben gecommitteerd) niet gaan halen of dat ze ingrijpende maatregelen moeten nemen om ze alsnog te realiseren. Ingrijpende maatregelen leiden naar verwachting tot weerstand, onder meer bij de agrarische sector. Dit maakt dat het provinciebestuur zich hierop moet voorbereiden en wellicht zijn doelen zal moeten aanpassen. Het is aan het provinciebestuur om hier door middel van een operationeel beleidskader op te anticiperen. De Randstedelijke Rekenkamer constateert uit de gevoerde gesprekken dat betrokkenen binnen en buiten de provincie behoefte hebben aan duidelijkheid door de provincies in de aanpak van bodemdaling en CO₂-uitstoot in veenweidegebieden.

| 4 | Programma, werkwijze en uitvoering

Programma/organisatie

In alle drie de provincies geldt dat de provincie in de praktijk de regierol heeft in de bodemdalingsaanpak in de verschillende gebieden. Het is aan de provincie om vanuit die regierol een Regionale Veenweidestrategie op te stellen en daarmee een overkoepelende visie op de bodemdalingsaanpak vast te leggen. Ook is het aan de provincie om de uitvoering in goede banen te leiden. De provincie draagt daarmee verantwoordelijkheid voor het opstellen van een bodemdalingsprogramma in het eigen veenweidegebied. Het kabinet heeft voor de jaren 2021 en 2022 een bedrag van € 100 miljoen beschikbaar gesteld (Impulsgelden) aan de veenweideprovincies. Noord-Holland en Utrecht ontvangen elk € 18 miljoen aan impulsgelden en Zuid-Holland € 22 miljoen. Het Rijk heeft deze gelden toegekend op basis van zogeheten gebiedsplannen. De provincies zijn bij de aanvraag van de Impulsgelden en het daarvoor opstellen van de gebiedsplannen gezamenlijk opgetrokken. Met de Impulsgelden worden zogeheten 'no-regret' of 'altijd goed' maatregelen gefinancierd.



Figuur 3 Programma/organisatie, werkwijze en uitvoering

Uit dit rekenkameronderzoek blijken geen signalen dat deze bedragen ontoereikend zijn voor de eerste fase. Meerdere gebiedsprocessen en projecten worden bekostigd vanuit deze Impulsgelden. Tegelijk blijkt uit de gesprekken dat voor het realiseren van het doel in 2030 per provincie een veelvoud van de Impulsgelden nodig is en dat de € 176 mln. die het Rijk vanuit het Klimaatakkoord beschikbaar heeft gesteld tot 2030 dus niet voldoende is. Betrokkenen binnen de provincies geven aan dat er honderden miljoenen euro's per provincie nodig zijn tot 2030. Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland geven aan dat dit niet uit provinciale middelen kan worden bekostigd. Er is daardoor nog geen zicht op de bekostiging van de opgave tot 2030.

Werkwijze

Een gebiedsproces is een proces waarin partners in een afgebakend gebied bepaalde klimaat-, natuur- en landbouwdoelen nastreven, daarbij rekening houdend met elkaars belangen. Het is daarmee zowel gebiedsgericht, integraal als bottom-up. Het doel en resultaat van een gebiedsproces is veelal geformuleerd in termen van een procesdoel, vaak een op te leveren gebiedsaanpak of handelingsperspectief. In dit rekenkameronderzoek zijn geen gebiedsprocessen naar voren gekomen waarin een concrete mate van (verminderde) bodemdaling of beperking van CO2-uitstoot als doel is opgenomen. Met andere woorden: gebiedsprocessen hebben een belangrijke functie, maar resulteren niet rechtstreeks in reductie van CO2-uitstoot.

De provincies beginnen met de gebieden met bereidheid om mee te werken, gebieden 'waar de energie zit'. Het idee is dat je dan op korte(re) termijn positieve voorbeelden krijgt. Een genoemd nadeel van deze methode is dat je bij een beperkt budget geld investeert in gebieden die misschien wel willen meewerken, maar waar niet de meeste resultaten kunnen worden behaald. Een overweging die sommigen noemen is dat toch de zwaarste probleemgebieden als eerste moeten worden aangepakt als het geld ontbreekt om alles te doen.

Een aandachtspunt is dat het nodig is dat waterschappen, gemeenten en de provincie gezamenlijk optrekken om de gebiedsprocessen te laten slagen. In de beleving van sommigen gebeurt dit nu niet altijd, zo blijkt uit de gesprekken. Agrariërs maken niet altijd een scherp onderscheid tussen deze drie overheden en het kan volgens de betrokkenen belemmerend werken als ze niet functioneren als één overheid.

Uitvoering

De daadwerkelijke uitvoering vindt plaats aan de hand van maatregelen. We definiëren maatregelen als de acties of activiteiten die direct bijdragen aan het realiseren van het beoogde resultaat. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving zijn er in essentie drie bewezen maatregelen om bodemdaling te remmen of te stoppen:¹²

- Peilfixatie (of peilverhoging);
- waterinfiltratie;
- een transitie in landgebruik (eventueel gecombineerd met bovenstaande maatregelen).

Hieronder volgt een beschrijving van deze maatregelen op basis van de gevoerde gesprekken.

Peilfixatie houdt in dat het slootpeil niet wordt aangepast (verlaagd) wanneer er sprake is van bodemdaling. Bij voortgaande bodemdaling stijgt dan de grondwaterstand. Peilfixatie is een bewezen effectieve maatregel. Bovendien is het technisch gezien relatief eenvoudig te implementeren. Het waterschap kan in een peilbesluit vastleggen dat het waterpeil niet langer de bodemdaling volgt. Deze maatregel zorgt voor geleidelijke vernatting, hetgeen veenoxidatie tegengaat. Op den duur leidt de hogere grondwaterstand ertoe dat de bedrijfsvoering van de agrarische sector wordt beïnvloed. Er is bij de agrarische sector en bij waterschappen dan ook weinig draagvlak voor deze maatregel.

Waterinfiltratie is de tweede maatregel. Andere gehanteerde termen voor waterinfiltratie zijn onderwaterdrainage of drukdrainage.¹³ Waterinfiltratiesystemen bestaan uit evenwijdige geperforeerde buizen (drainagebuizen) in de bodem die onder het waterpeil in de sloot uitkomen. De buizen zijn bedoeld voor infiltratie in droge periodes en voor drainage (afvoer) in natte periodes. Daardoor is er meer invloed op de grondwaterstand, waardoor bodemdaling kan worden tegengegaan. Waterinfiltratie is een maatregel die op kleine schaal redelijk effectief is. Er is nog geen kennis over de effectiviteit wanneer deze maatregel op grotere schaal wordt toegepast. Binnen de agrarische sector is er draagvlak voor deze maatregel omdat de verwachting is dat de aanleg van waterinfiltratiesystemen ervoor zorgt dat agrariërs hun huidige functies (met name melkveehouderij) langer kunnen voortzetten. Een kanttekening bij een waterinfiltratiesysteem is dat het bestaat uit het aanleggen van een ondergronds netwerk van plastic buizen. Meerdere betrokkenen uiten zorgen over of het wenselijk is om op grote schaal 'plastic in de grond te stoppen'. Een andere kanttekening betreft de watervraag. Het is volgens betrokkenen de vraag of door klimaatverandering in de toekomst het wateraanbod groot genoeg is voor de (grotere) watervraag in de zomerperiode als gevolg van de brede uitrol van waterinfiltratiesystemen. Hiernaar wordt nu landelijk onderzoek uitgevoerd door Deltares. Daarnaast zijn er zorgen bij betrokkenen of de hogere zomergrondwaterstanden kunnen leiden tot verlies van waterberging in de bodem en daardoor tot meer wateroverlast. Ten slotte geven sommige betrokkenen aan dat het grootschalig aanleggen van waterinfiltratiesystemen ook een tijdelijke oplossing betreft, aangezien het de bodemdaling niet volledig tegengaat.

¹² Planbureau voor de Leefomgeving (2020), Dalende bodems, stijgende kosten, p. 46-47

¹³ In het Veenplan 1^e fase heeft het kabinet aangeduid dat waterinfiltratie de nieuwe term is voor onderwaterdrainage en drukdrainage. De Rekenkamer sluit zich daarbij aan en hanteert in dit rapport het begrip waterinfiltratie.

De maatregel transitie in landgebruik is als aanvulling op de eerder beschreven maatregelen waardevol doordat het bijdraagt aan een economisch rendabele bedrijfsvoering voor de landeigenaar of -beheerder. Het bestaat enerzijds uit maatregelen gericht op omvorming tot natuur en anderzijds uit maatregelen gericht op natte teelt. Het Planbureau voor de Leefomgeving constateert dat omvorming in natuur effectief is in het tegengaan van bodemdaling.¹⁴ Deze maatregel heeft echter weinig draagvlak bij de agrarische sector. Het onderzoek naar natte teelten staat nog in de kinderschoenen. Er is volgens sommige betrokkenen nog minimaal 10 tot 15 jaar nodig om dit te ontwikkelen. In de gesprekken verwijzen betrokkenen binnen en buiten de provincie bij natte teelt vaak naar de teelt van lisdodden. Onderzoek naar de teelt van lisdodden is het verst gevorderd, maar deze teelt is niet onomstreden. Zorgpunten zijn de mogelijk negatieve impact op de waterkwaliteit en de (hogere) uitstoot van CO₂-equivalenten. Ook is er nog geen afzetmarkt of verdienmodel en vormt het een grote omslag voor de agrarische sector. De Randstedelijke Rekenkamer constateert dat betrokkenen natte teelt niet zien als een gewenste grootschalige oplossing voor de opgave voor 2030.

Naast deze drie maatregelen zijn er maatregelen waarvan nog niet bewezen is dat deze bodemdaling remmen of stoppen. Deze maatregelen bevinden zich in een experimentele fase. Het gaat bijvoorbeeld om het zogeheten 'verkleien van veen'. Deze maatregel kan de CO₂-emmissie mogelijk reduceren doordat veen minder gevoelig wordt voor oxidatie. Experimentele maatregelen zoals deze worden soms al enthousiast opgevoerd als mogelijke oplossing, maar hebben zich in de praktijk nog niet bewezen.

¹⁴ Planbureau voor de Leefomgeving (2020), Dalende bodems, stijgende kosten, p. 34-35

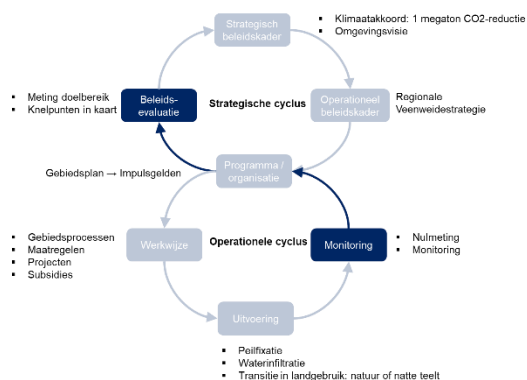
| 5 | Monitoring en beleidsevaluatie

Monitoring

Uit de gesprekken met betrokkenen uit de provincies komt naar voren dat het voor de provincies moeilijk is om de opgave goed in beeld te krijgen, te kwantificeren en te berekenen. Zoals in paragraaf 3 geschetst, is er (nog) geen eenduidige nulmeting. Het meten van resultaten van maatregelen staat nog in de kinderschoenen. Het Nationaal Onderzoeksprogramma Broeikasgassen Veenweiden (NOBV) ging in september 2019 van start. Dit programma speelt een centrale rol in de monitoring.¹⁵ Het NOBV constateerde bij de start dat het ontbrak aan structurele monitoring van broeikasgasemissies in de veenweidegebieden.¹⁶ In de eerste jaren richtte het NOBV zich op het in kaart brengen van zowel bepalende variabelen als van de effecten van verschillende maatregelen op de uitstoot van broeikasgassen en bodemdaling in het veenweidegebied. Ook begon het NOBV met de structurele monitoring verspreid over heel Nederland. Op dit moment is er een meetnetwerk bestaande uit circa tien meetstations.¹⁷ Het is de bedoeling om met dit meetnetwerk uiteindelijk langdurig de broeikasgasuitstoot en bodemdaling in het veenweidegebied te monitoren.

Beleidsvaluatie

Uit de gesprekken met de drie provincies blijkt dat er een grote behoefte is aan kennis en inzicht in wat werkt. Zoals aangegeven spreken sommigen van een kennisvacuüm. Het maakt dat er aandacht is voor evaluaties, zeker bij de betrokken provincies. Het gaat daarbij echter vooral om procesevaluaties, die leiden tot inzicht in procesresultaten, zoals functionerende overlegstructuren, gestarte gebiedsprocessen, ontwikkeling van draagvlak, uitgewerkte plannen, verkregen financiering et cetera. Er zijn nog geen inhoudelijke beleidsevaluaties. Hierdoor wordt als het ware de beleidscyclus nog niet volledig gesloten, terwijl er op korte termijn wel behoefte ontstaat aan bijstelling van het strategisch en operationeel beleidskader.



Figuur 4 Monitoring en beleidsevaluatie

¹⁵ Het Nationaal Onderzoeksprogramma Broeikasgassen Veenweiden wordt uitgevoerd door een onderzoek consortium bestaande uit de volgende onderzoeksinstituten en universiteiten: Radboud Universiteit Nijmegen, Wageningen Universiteit, Vrije Universiteit Amsterdam, Universiteit Utrecht, Deltares en Wageningen Environmental Research.

¹⁶ NOBV (2021), Data-analyse 2020-2021, pp. 7, 8

¹⁷ Veenweide Innovatie Centrum, gesprek, 18 januari 2022

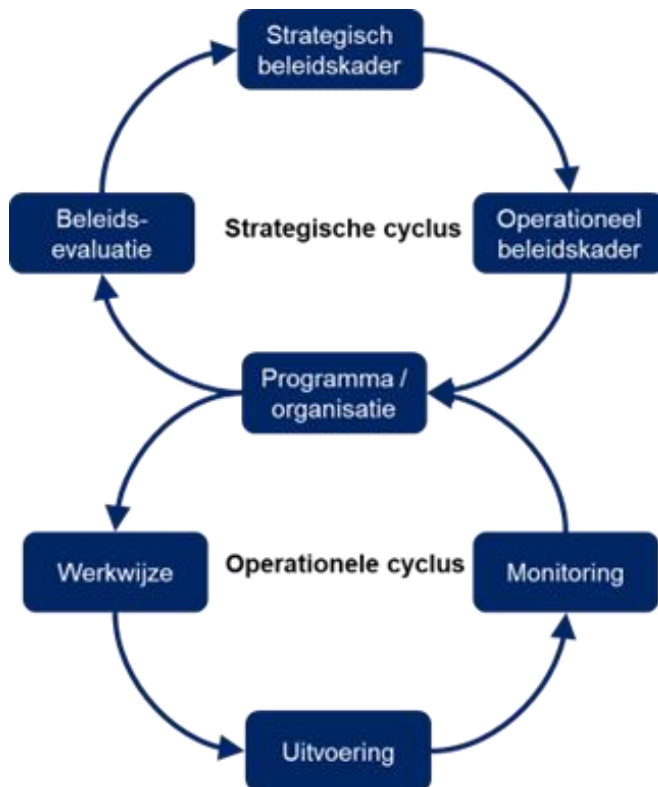
Bijlage A. Gesprekspartners

De interviews vonden plaats met:

- Ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen van de drie provincies (12 personen);
- Ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen van waterschappen/hogheemraden (4 personen);
- Ambtelijk en bestuurlijk betrokken uit gemeenten (3 personen);
- Een betrokkene van de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO);
- Een onderzoeksbureau dat betrokken is bij een gebiedsproces (2 personen);
- Een adviseur van het Veenweide Innovatiecentrum (VIC).

Bijlage B. Big 8-beleidscyclus

Meerdere provincies en gemeenten hanteren het zogeheten 'Big 8' model van een beleidscyclus, onder meer voor de beleidscyclus rond vergunningverlening, toezicht en handhaving.¹⁸ Het model bestaat uit een bovenste (beleidsmatige) cyclus en een onderste (operationele cyclus) volgens het principe van de kwaliteitscirkel van Deming (plan-do-check-act).



De stappen in de big 8-beleidscyclus:

1. **Strategisch en operationeel beleidskader.** Een beleidscyclus start in de regel met het vaststellen van een strategisch beleidskader dat vervolgens wordt uitgewerkt in een operationeel beleidskader.
2. **Programma, werkwijze en uitvoering.** In de beleidscyclus dient de strategie te worden uitgewerkt in een programma en werkwijze, waarna partijen invulling kunnen geven aan de uitvoering.
3. **Monitoring en beleidsevaluatie.** Monitoring en beleidsevaluatie vormen de laatste stappen in de beleidscyclus. Op basis van deze stappen kan bijstelling van het strategisch beleidskader plaatsvinden, waarna de cyclus zich herhaalt.

¹⁸ VNG (2015), www.vng.nl

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)