

Wateropgave door verhogen grondwaterstanden veenweide

Portefeuillehouder D.S. Schoonman / stellers E. Gloudemans en E. van Bon

Bespreekstuk (beeldvormend)

Gevraagd besluit

1. Kennis nemen van de water gerelateerde opgaven in veenweidegebieden.
2. Reflecteren op de opgaven.

De kern van het advies

- a. Aanleiding:
Waterschappen onderschrijven de structurerende keuze vanuit Water en Bodem Sturend om toe te werken naar een meer natuurlijk functionerend watersysteem met hogere grondwaterstanden in veenweide- en zandgrondgebieden om bodemdaling, CO₂-uitstoot en verdroging tegen te gaan. Het realiseren van hogere grondwaterstanden is echter complex en kan gevolgen hebben voor de watervraag, de waterkwaliteit, de kans op wateroverlast en het grondgebruik in een gebied. De opgaven voor grondwaterstandsverhogingen worden momenteel uitgewerkt in de provinciale plannen landelijk gebied (PPLG's) en regionale veenweidestrategieën.
Eén van de opgaven van het verhogen van de grondwaterstanden in veenweidegebieden betreft de extra watervraag. In opdracht van Deltaprogramma Zoetwater is hier onderzoek naar gedaan. Dit onderzoek schetst de omvang van de watervraag en de mogelijke opties om de watervraag en de waterbeschikbaarheid ook in droge jaren in balans te brengen. De resultaten van het onderzoek worden geagendeerd voor het Bestuurlijk Platform Zoetwater van 5 oktober. De bespreking in de CWS is bedoeld om als waterschappen met elkaar van gedachte te wisselen over dit vraagstuk en input mee te geven voor de bespreking in het BPZ en in de regiegroep veenweide¹.
- b. Belang :
Het realiseren van hogere grondwaterstanden vraagt een nieuw optimum en evenwicht in het waterbeheer. In interactieve gebiedsprocessen wordt gezocht naar dit nieuwe evenwicht. Provincies en waterschappen werken in regionale veenweidestrategieën uit welke arealen van de veenweidegebieden op welke wijze worden aangepakt. Die aanpak moet in balans zijn met die van de nationale waterverdeling en waterbeschikbaarheid in het Deltaprogramma Zoetwater. De afwegingen en besluitvorming moeten derhalve in samenhang worden gemaakt.
- c. Context:
In de kabinetsbrief over "Water en bodem sturend" is de structurerende keuze opgenomen om de grondwaterstanden in het veenweidegebied te verhogen naar 20 tot 40 cm onder maaiveld. De grondwaterstandsverhoging wordt uitgewerkt in de provinciale plannen landelijk gebied (PPLG's) en regionale veenweidestrategieën. De zoetwaterregio's van het Deltaprogramma werken aan het verbeteren van de (zoet)waterbeschikbaarheid. Op basis van nieuwe inzichten en ontwikkelingen wordt de deltabeslissing voor de landelijke waterverdeling en zoetwaterbeschikbaarheid in 2026 herijkt.

Overwegingen

1.1 Kennisnemen van de resultaten van het onderzoek naar de watervraag in veenweidegebieden

¹ De regiegroep veenweide is het bestuurlijke adviesorgaan van het nationaal veenweideprogramma. In de regiegroep zijn naast de overheden ook maatschappelijke partijen vertegenwoordigd. Bert de Groot zit namens de waterschappen in de regiegroep.

De conclusies van het onderzoek van Deltares zijn:

- De grondwaterstanden in laagveengebieden kunnen niet worden verhoogd tot 20-40cm onder maaiveld door alleen het oppervlaktewaterpeil op te zetten. Hiervoor zijn ook aanvullende infiltratiedrains, greppels of watergangen nodig.
- In niet-droge jaren is er voldoende water beschikbaar om aan de extra watervraag te voldoen.
- Voor een grondwaterstandverhoging in het totale areaal veenweide zal de watervraag in een droog jaar toenemen met 430 miljoen m³ (circa 20 cm waterschijf van het IJssel- en Markermeer).
- Flexibel peilbeheer met een marge tussen 20 en 40 cm-mv vraagt een aangepast landgebruik, maar kan de watervraag met circa 25% reduceren. Daardoor is minder gebiedsvreemd water nodig, maar bij langdurige droogte zakt het peil uit tot de ondergrens.
- In theorie is bij het opzetten van het gehele veenweidegebied tot 50 cm boven maaiveld in de winter en laten uitzakken in de zomer ook bij een 2018 droogte geen externe aanvoer nodig. Dergelijke omstandigheden vragen sterk aangepast landgebruik voor zowel landbouw als natuur.

2.1 Grondwaterstandsverhoging leidt ook tot andere wateropgaven

Onderzoek en pilotstudies laten zien dat door een grondwaterstandsverhoging ook andere wateropgaven kunnen ontstaan:

- Door de verhoogde grondwaterstanden neemt de waterbergingscapaciteit in het gebied af, waardoor bij hevige neerslag eerder wateroverlast optreedt. De normering voor wateroverlast zoals vastgelegd in de provinciale verordeningen komt daardoor onder druk te staan. Dit vraagt extra maatregelen zoals de aanleg van een waterberging of aanpassen van de normering wateroverlast.
- Bij veenoxidatie en afbraak komen ook nutriënten vrij hetgeen negatief doorwerkt naar de waterkwaliteit (KRW). Remmen bodemdaling is dus op lange termijn gunstig. Verhogen van waterpeilen in veenweidegebieden moet zorgvuldig gebeuren om versnelde uitspoeling (fosfaatmobilisatie) te beperken.
- Het verhogen van de grondwaterstanden heeft ook gevolgen voor de bestaande gebruiksmogelijkheden in het gebied. Dit vraagt onder andere om perspectief voor de landbouw. De wijze waarop dit perspectief wordt gerealiseerd is onderdeel van het NPLG-proces.

2.2 Opties om extra watervraag in balans te brengen met het beschikbare water tijdens droogte

Er worden in de gebiedsprocessen verschillende opties bekeken en onderzocht hoe om te gaan met de extra watervraag in het veenweidegebied. Dit kan bijvoorbeeld door te accepteren dat de grondwaterstanden in droge jaren iets verder uitzakken dan 20-40 cm onder maaiveld, door de watervraag in veenweidegebieden prioriteit te geven boven andere watervragers of door verzilting te accepteren en minder of niet meer door te spoelen met zoet water.

2.3 Opties hoe om te gaan met een toename van de kans op wateroverlast

Het is veelal niet doelmatig om de toename van de kans op wateroverlast door een grondwaterstandsverhoging helemaal op te vangen met maatregelen in het watersysteem. Dat vraagt teveel ruimte en investeringen, die niet opwegen tegen de schadereductie. Daarom ligt het voor de hand om in de lage delen van deze gebieden ook de provinciale normen voor wateroverlast te verlagen en te accepteren dat daar vaker sprake is van wateroverlast. Als functies, inrichting en landgebruik zijn afgestemd op de hogere grondwaterstanden, zal hevige neerslag minder snel tot overlast en schade leiden. Zie ook de Achtergrondinformatie 'Redeneerlijn Grondwaterstandverhoging in relatie tot wateroverlast'.

De resultaten van het onderzoek en de opties hoe om te gaan met de wateropgave zullen mondeling worden toegelicht in de CWS.

3 Input voor de bespreking in het Bestuurlijk Platform Zoetwater van 5 oktober

Punten die de CWS mee zou kunnen geven voor de bespreking van de wateropgave als gevolg van een grondwaterstandsverhoging in het BPZ van 5 oktober zijn:

- Geef op basis van realistische scenario's aan wat de mogelijkheden en consequenties zijn om de grondwaterstanden te verhogen
- Ontwikkel hiervoor richtinggevende kaders en redeneerlijnen, waarbij onderscheid gemaakt wordt naar de korte en lange termijn aanpak
- Technische oplossingen als waterinfiltratiesystemen (WIS) kunnen voor de korte termijn helpen om de emissie-uitstoot en bodemdaling te reduceren, maar zet voor de lange termijn in een ruimtelijke transitie, waarbij functies, grondgebruik en inrichting worden aangepast aan het water- en bodemsysteem
- Bekijk de (extra) watervraag in het veenweidegebied steeds in relatie tot de andere opgaven in het gebied.

Bestuurlijke aandachtspunten

De agendapunten voor het Bestuurlijk Platform Zoetwater worden normaal gesproken niet besproken in de CWS, maar worden voorbereid via de Zoetwaterregio's van het Deltaprogramma Zoetwater. De agendapunten voor de landelijke Regiegroep Veenweide worden besproken in de bestuurlijke kopgroep veenweide/bodemdaling.

Juridische aandachtspunten

- Afspraken in het Klimaatakkoord over de reductie van broeikasgasuitstoot uit veenbodems zijn voor waterschappen geen grond om het peil te verhogen, omdat deze afspraken geen rechtstreekse relatie hebben met de bevoegdheden van het waterschap (1. voorkomen/beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, 2. beschermen/verbeteren van chemische en ecologische kwaliteit watersystemen en 3. vervullen van de aan watersystemen toegekende maatschappelijke functie).
- Het besluit van een provincie op het grondwaterpeil te verhogen
 - is een zwaarwegend kader voor het waterschap in de belangenafweging, maar
 - geeft het waterschap geen formele bevoegdheid tot het aanpassen van het peil,
 - het waterschap krijgt wel een formele bevoegdheid als de provincie of gemeente aanpassingen hebben aangebracht in de ruimtelijke ordening zoals het aanpassen van de functie of het landgebruik aan te passen.
- Het waterschap is het loket voor het indienen en afhandelen van schadeclaims als gevolg van een genomen peilbesluit, maar
 - het ligt niet voor de hand dat het waterschap de kosten voor peilverhoging (geheel) zelf draagt en
 - doet er verstandig aan om voorafgaand aan het te nemen peilbesluit met de andere betrokken overheden gezamenlijk afspraken te maken over de dekking van kosten voor schadevergoeding.

Besproken in

De opties hoe om te gaan met de extra watervraag in de veenweidegebieden en toename van de kans op wateroverlast zijn besproken in de extra WWS bijeenkomst van 23 augustus. Het problematiek werd breed herkend en het advies van de WWS is om op basis van realistische scenario's aan te geven wat er wel kan om de grondwaterstanden te verhogen i.p.v. van wat er niet kan. Hiervoor zouden richtinggevende kaders en redeneerlijnen moeten worden ontwikkeld, waarbij onderscheid gemaakt wordt naar de korte en lange termijn aanpak. Technische oplossingen als waterinfiltratiesystemen (WIS) kunnen helpen om de emissie-uitstoot en bodemdaling te reduceren, maar voor een toekomstbestendige lange termijn oplossing is een ruimtelijke transitie nodig, waarbij functies, grondgebruik en inrichting worden aangepast aan het water- en bodemsysteem.

Het onderwerp grondwaterstandsverhoging in relatie tot de andere gebiedsopgaven wordt ook besproken in de bestuurlijke kopgroep veenweide/bodemdaling.

Vervolg/Communicatie

De resultaten van het onderzoek naar de extra watervraag in de veenweidegebieden en vragen hoe om te gaan met de waterverdeling/beschikbaarheid en wateroverlast worden geagendeerd voor het Bestuurlijk Platform Zoetwater van 5 oktober en in de landelijke regiegroep veenweide. Omdat het realiseren van hogere grondwaterstanden complex is en een nieuw optimum en evenwicht vraagt in het waterbeheer, heeft de regiegroep veenweide opdracht gegeven aan een sub-werkgroep water die dit vraagstuk verder gaat onderzoeken. Deze sub-werkgroep zal onder andere adviseren over de op te stellen kaders en rede neerlijnen.

Tijdens het Deltaprogramma in november wordt door IPO in samenwerking met de UvW een workshop georganiseerd over de watervraag in het veenweidegebied als casus voor de samenhang tussen NPLG en het Deltaprogramma. De resultaten van het onderzoek naar de extra watervraag en andere wateropgaven zullen besproken worden in de regiegroep veenweide.

Achtergrondinformatie

REDENEERLIJN VERHOOGING GRONDWATERSTANDEN IN RELATIE TOT WATEROVERLAST

- Waterschappen onderschrijven de keuze vanuit Water en Bodem Sturend om toe te werken naar een meer natuurlijk functionerend watersysteem met hogere grondwaterstanden in veenweide- en zandgrondgebieden om bodemdaling, CO₂-uitstoot en verdroging tegen te gaan. Water en Bodem sturend bouwt voort op het gedachtengoed van Waterbeleid 21^e eeuw (WB21) over vasthouden-bergen-afvoeren en de eerdere afspraken in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW).
- Het realiseren van hogere grondwaterstanden is complex en vraagt een nieuw optimum en evenwicht in het waterbeheer. Hogere grondwaterstanden leiden tot (flinke) vernatting van lage gronden in en om de veenweide- en zandgrondgebieden, waardoor de gebruiksmogelijkheden van deze gronden afnemen en in hellende gebieden de kans op oppervlakkige afstroming en erosie toeneemt. Daar staat tegenover dat de droogteschade op de zandgronden ook zal afnemen.
- Peilverhogingen en aanpassingen aan het watersysteem alleen zijn niet voldoende om de gewenste grondwaterstandsverhoging te bereiken. Daarvoor is ook een ruimtelijke transitie nodig, waarbij functies, grondgebruik en inrichting worden aangepast aan het water- en bodemsysteem. Het gaat dan bijvoorbeeld om ruimtelijke (her)inrichtingsmaatregelen, aanleg van overgangsgebieden of bufferzones en aangepast landgebruik en teelten.
- Technische oplossingen als waterinfiltratiesystemen (WIS-systemen) kunnen helpen om de emissie-uitstoot en bodemdaling in veenweidegebieden te reduceren, maar gaan nog wel uit van de gedachte dat alles maakbaar is. Deze voorzieningen kunnen het watersysteem verder onder druk zetten, doordat de versnippering van peilgebieden toeneemt en er meer water aan- en afgevoerd moet worden tijdens droge en natte perioden. Ook het beheer en onderhoud van de voorzieningen is een aandachtspunt. Uit duurzaamheidsoptiek zou een meer natuurlijker waterbeheer wenselijker zijn, waarbij het water in natte perioden maximaal wordt vastgehouden en gebufferd waarna het peil in droge perioden langzaam mag uitzakken.
- Door de verhoging van de grondwaterstanden en vernatting neemt de kans op wateroverlast toe in de lage delen van de veenweide- en zandgrondgebieden. Het is veelal niet doelmatig om extra maatregelen te treffen in het watersysteem om de gevolgen voor wateroverlast op te vangen. Dat vraagt namelijk teveel ruimte en investeringen die niet opwegen tegen de schadereductie. Daarom willen we in deze gebieden de provinciale normen voor wateroverlast aanpassen en accepteren dat er vaker sprake is van wateroverlast. Als functies, inrichting en landgebruik zijn afgestemd op de hogere grondwaterstanden, zal de wateroverlast minder snel tot schade leiden.
- De uitkomsten van de periodieke toetsing wateroverlast worden voortaan in breder perspectief afgewogen en leiden niet automatisch tot een verbeteropgave om aan de bestaande normen voor wateroverlast te voldoen. Dit past bij de principes van Water en Bodem Sturend om prioriteit te geven

aan de doelen voor bodemdaling, klimaat en verdroging en bij het advies van de Beleidstafel Wateroverlast om toe te werken naar een meer risicogerichte normering wateroverlast.

- De toegenomen kans op en acceptatie van wateroverlast wordt via de gebiedsprocessen gecommuniceerd met de belanghebbenden in het gebied, zodat duidelijk is voor grondeigenaren en gebruikers welke risico's op wateroverlast ze lopen en welke (voorzorgs)maatregelen ze zelf kunnen nemen.
- De verhoging van grondwaterstanden en vernatting van veenweide- en zandgrondgebieden is uiteindelijk een gezamenlijk besluit van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. De ruimtelijk afweging daarvoor wordt gemaakt in de provinciale gebiedsplannen en -processen. Daarbij wordt ook aangegeven wat de vernatting betekent voor de toekomstbestendig inrichting, de functies en het perspectief voor grondgebruik in die gebieden.
- Het verhogen van de grondwaterstanden is één van de prioritaire opgaven in de PPLG's. Als in de provinciale omgevings- en gebiedsplannen is besloten tot een verhoging van de grondwaterstanden, passen de waterschappen de peilbesluiten en streefpeilen voor deze gebieden hierop aan. Voor de peilverhoging zijn vaak extra waterbeheermaatregelen nodig en in de veenweidegebieden zal dit vermoedelijk ook leiden tot een herindeling van peilvakken en extra versnippering. Deze investeringen dienen meegewogen te worden in de provinciale gebiedsplannen. De provincies zorgen ook voor de benodigde aanpassing van de normering wateroverlast in de provinciale verordeningen.
- De eventuele financiële compensatie voor natschade en vernatting komt niet voor rekening van de waterbeheerders, maar is onderdeel van het toekomstperspectief voor de veenweide- en zandgrondgebieden en de daarbij behorende (financiële) afspraken in de provinciale gebiedsplannen voor het landelijk gebied.