



Disclaimer

Dit document is een werkversie en uitsluitend bedoeld als intern kader ter voorbereiding op de Participatieaanpak van de communicatieadviseur. De inhoud is voorlopig, kan wijzigen en er kunnen geen rechten aan worden ontleend. Over dit document heeft nog geen bestuurlijke besluitvorming plaatsgevonden. Zorgvuldige omgang en beperkte verspreiding worden nadrukkelijk verzocht.

Memorandum

Bestuurlijke dilemma's Veenweide – Ter bespreking 11 juni 2026

Onderwerp	Bestuurlijke dilemma's bij Taskforce Veenweide 11 juni 2026
Datum	11-06-2026
Documentnummer	UTSP-1952719915-1379
Van	Marlies Boone
Aan	Taskforce Veenweide
Telefoonnummer	+31 6 36219231
Team	WEB/PMB

Opbouw naar een geborgde aanpak via Joint Fact Finding en inventarisatie instrumentarium

Bij het toewerken naar een geborgde aanpak, zijn er verschillende stappen te doorlopen. Allereerst gaat dit om het proces van Joint Fact Finding om vanuit het bodem- en watersysteem voldoende inzicht te krijgen in het reductiepotentieel van gebieden. Anderzijds gaat dit om het in kaart brengen van de juridische mogelijkheden die overheden hebben om te sturen op hogere grondwaterstanden via de slootpeilen. Door deze kennis te combineren, wordt het mogelijk om te komen tot een sturingsprincipe per gebied vanuit de opgave bodemdaling/CO₂.

Bij het uitwerken van dit palet aan sturingsmogelijkheden wordt duidelijk dat er aan de voorkant bepaalde dilemma's beslecht moeten worden zodat richting ontstaat voor een geborgde aanpak. Op dit moment zijn er vier vraagstukken die duiding vragen van de bestuurlijke Taskforce:

1. Hoe gaan we om met integraliteit bij het komen tot een geborgde aanpak?
2. Hoe gaan we om met het ontbreken van een helder lange termijn-perspectief bij het nemen van stappen in een transitie naar nattere omstandigheden?
3. Hoe gaan we om met maatwerk in gebieden bij vernatting vanuit de wens voor een robuust watersysteem?
4. Wat verstaan we onder een geborgde aanpak?

Deze notitie beschrijft vier bestuurlijke dilemma's en doet een voorstel voor een oplossingsrichting.

1. Integraliteit van de opgave – vuistregels bij botsende belangen

Bestuurlijke vraag: Hoe kan de Taskforce helpen bij botsende belangen in gebieden bij het verhogen van grondwaterstanden zonder de gehele integraliteit naar zich toe te trekken?

Doel: Afspraken maken vanwege verwachtingen wat de Taskforce wél oppakt en wat niet. Oplossing vinden voor gebieden die worstelen met botsende belangen.

Advies aan Taskforce: Ontwikkel vuistregels voor botsende opgaven, bij voorkeur vanuit samenwerking met andere tafels. Maak zelf de duiding voor toepassing in de provincie Utrecht. Werk hierbij met bandbreedtes.

Aanleiding: De opdracht van de Taskforce Veenweide is sectoraal en heeft een focus op CO₂-reductie en het remmen van bodemdaling. Tegelijkertijd is de realiteit in gebieden altijd integraal. De Taskforce Veenweide kan niet de volle breedte van de opgaven in de veenweidegebieden naar zich toe trekken. De Taskforce zoekt daarom naar een manier om richting te geven bij botsende belangen die zich voordoen in gebieden, zodat in de uitvoering hier minder vertraging uit volgt.

Integrale opgave: Wanneer er sprake is van bodemdaling en/of CO₂ uitstoot, heeft dit altijd een relatie met het bodem- en watersysteem. De wateropgaven waar deze opgave direct aan raakt zijn de wateroverlast, waterveiligheid, de waterbeschikbaarheid en de waterkwaliteit. Ook spelen slootkanten een grote rol bij de vernattingsopgave en wordt dit in gebieden opgepakt via de groenblauwe dooradering. Daarnaast is er een relatie met weidevogelbeheer. Ook is er impact op de bedrijfsvoering van melkveehouderijen wanneer de veenweidegebieden te maken krijgen met hogere grondwaterstanden.

Afbakening van de opgave: De Taskforce werkt aan een geborgde aanpak om te komen tot een kleinere drooglegging. Ook het maken van een prioritering is onderdeel van de opdracht. De Taskforce werkt aan een bouwsteen vanuit CO₂-reductie en het remmen van de bodemdaling, als puzzelstuk in de grote ruimtelijke afweging. De Taskforce zelf kijkt dus niet ruimtelijk naar de integratie van de opgaven. Deze integrale ruimtelijke puzzel wordt op een andere tafel gelegd.

De Taskforce wil vanuit de werkgroepen wel een handreiking bieden bij botsende belangen vanuit het veenweidebeleid. Hierbij willen we denken we aan de vuistregels Groene Hart voor de watersysteembelangen wateroverlast, watervraag, waterkwaliteit en inrichting watersysteem toepassen. Hierbij wordt gedacht aan het bieden van bandbreedtes bij keuzes die nu nodig zijn en 'standaard' argumentaties die meegenomen kunnen worden in de denklijnen binnen de gebiedsprocessen. Daarbij worden de inzichten uit deze trajecten al meegenomen in de toetsingscriteria die de werkgroep Joint Fact Finding gebruikt bij het ontwikkelen van een aanpak.

Er ligt een kans om werk met werk te maken door gebruik te maken van trajecten op andere tafels waar ook gewerkt wordt aan handreikingen. Toch vraagt dit daarna altijd nog een lokale (politieke) afweging. Het voorstel is daarom om naar aanleiding van de vuistregels die elders ontwikkeld worden, hier aanvullende duiding op te ontwikkelen vanuit de Taskforce Veenweide.

2. Lange termijn perspectief – wanneer is goed ook goed genoeg?

Bestuurlijke vraag: Hoe verhoudt zich het lange termijn perspectief tot het maken van een differentiatie en prioritering in de veenweidegebieden?

Doel: Helderheid ontwikkelen over de verwachting of de stappen die we nu zetten goed genoeg zijn, vanuit het nog ontbreken van een duidelijk lange termijn perspectief. Werken aan transitiepaden voor veen vanuit klimaatneutraliteit.

Advies aan Taskforce:

- Houd rekening met de lange termijn bij de keuzes in het hier en nu.
- Ga het gesprek aan of we op termijn de huidige landbouwfunctie als randvoorwaarde blijven vasthouden bij de opgave.
- Ontwikkel transitiepaden voor veen vanuit verschillende vormen landgebruik gericht op lange termijn/klimaatneutraliteit. (geen opdracht voor Taskforce zelf)

Aanleiding: De doelstelling van het klimaatakkoord is gericht op klimaatneutraliteit in 2050. Op dit moment is niet helder gedefinieerd vanuit het rijksbeleid wat verstaan wordt onder klimaatneutraliteit (hoe groot mogen restemissies zijn die gecompenseerd worden door vastlegging van koolstof.). Op dit moment wordt vanuit het Nationaal Programma Veenweide ook nog gewerkt aan een herijking van doelen richting 2030 vanuit de nieuwe kennisinzichten. Dat zou voor provincie een verlaging van het doel betekenen. Maar voor nu betekent dit dat het niet helder is naar welke reductie we precies streven en op welke termijn.

De lijn die UPLG kiest voor 2035, is een lijn van optimalisatie van zowel een landbouwfunctie in het grootste deel van het gebied (ca. 90%) en hier kijken naar het maximale reductiepotentieel van gebieden vanuit de hydrologische mogelijkheden. Hierbij is voor de droogleggingen gekozen voor een gemiddelde van 40cm, zodat een landbouwfunctie nog mogelijk is (is nu randvoorwaarde), terwijl er tegelijkertijd vernatting plaatsvindt. Vanwege maaiveldhoogteverschillen zal bij droogleggingen van gemiddeld 40cm op locaties sprake zijn van grotere én kleinere droogleggingen dan 40, afhankelijk van hoe scheef of hobbelig een gebied is. Dit vraagt om balanceren om bij een landbouwfunctie ook te kunnen vernatten (met waar nodig passende vergoedingen). Het verkleinen van droogleggingen naar 40cm leidt al tot uitdagingen voor de sector en het watersysteem (zoals waterkwaliteit bij zeer natte plasdras omstandigheden). Wij verwachten het instrument rond 'maatschappelijke landbouw/veenweidelandbouw' hierin kan helpen. Klimaatneutraliteit suggereert dat er nóg kleinere droogleggingen moeten komen met bijbehorende extra uitdagingen en kosten. Een stap naar 40 cm drooglegging is dan niet genoeg, maar wat wel?

Duidelijk is nu al dat het grootste deel van de veengebieden altijd zullen blijven uitstoten, vanuit de aard van het veen. Er zal dus altijd een vorm van restemissie zijn. De vraag is hoe hoog deze mag zijn vanuit nog te ontwikkelen beleid en welke maatregelen verder denkbaar zijn om aan deze doelen te gaan voldoen. Eén van de ontwikkelrichtingen is om deze restemissies elders in Europa (tegen betaling!) te compenseren.

Dilemma: Ook bij verdere vernatting blijven in veengebieden restemissies en bodemdaling bestaan. Als restemissies in theorie elders te compenseren zijn, volgt de vraag: "Welke mate van bodemdaling is op lange termijn beheersbaar?" Willen we de bodemdaling remmen door verder dan -40 te vernatten?

Wat gebeurt elders: De Rijksoverheid werkt aan de randvoorwaardelijke informatie over doelstellingen, de herijking en de definitie van klimaatneutraliteit. Ook wordt hier de afbakening van de opgave in meegenomen als het gaat over welke type gronden. Hier is de Taskforce nauw op aangesloten vanuit het interbestuurlijke programma Veenweide. De Rijksoverheid werkt tegelijkertijd aan een lange termijn perspectief voor de veenweidegebieden van Nederland vanuit een samenwerking van drie ministeries; Infrastructuur en Waterstaat, LNV (Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur) en VRO (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening). Hiermee wordt zowel het water, de ruimtelijke ordening en het landelijk gebied meegenomen in een samenwerking met de Rijksadviseurs van het CRA.

Idealiter werkt de Taskforce toe naar een lange termijn perspectief voor het veenweidegebied. Het UPLG doet hier uitspraken over (zie paragraaf 4.2.3). Hier is nog geen ruimtelijke differentiatie in gemaakt. Omdat de Taskforce wil werken aan prioritering via differentiatie is het voor de hand liggend dat hierbij het lange termijn perspectief ook leidend is. Een lange termijn perspectief moet vanuit integraal perspectief worden opgesteld. Dit vergt een andere aanpak dan wat de Taskforce in dit tijdsbestek kan bieden, maar de analyse vanuit bodemdaling en watersysteem biedt wel een goede basis (vanuit het principe water en bodem sturend). Vanuit de uitvoeringsstrategie UPLG wordt gewerkt aan bouwstenen voor integraliteit, waar dit er één van is. Met de stapeling van de bouwstenen voor de verschillende thema's (water, bodem, natuur, klimaat) kan gewerkt worden aan een lange termijn perspectief, parallel aan wat het Rijk doet.

Tussenstand vanuit Joint Fact Finding: Het watersysteem weerspiegelt vaak al de aard van de problematiek in relatie tot bodemdaling. In het veenweidegebied kennen we de 'droge polders', 'natte polders' en diepe polders. Waar de bodemdaling meevalt door meer klei in de bodem zijn grote en robuuste peilvakken met een wat grotere drooglegging, ontstaan tijdens grote ruilverkavelingen. In de lager gelegen, meer venige gebieden in het noordwestelijk deel van de provincie was de bodemdaling groter en ongelijkmatiger en zijn er al eerder kleinere ruilverkavelingen geweest, waarbij kleinere peilvakken zijn ontstaan. De diepe polders zijn ontstaan door de drooglegging van veenplassen. Daar is veel kwel en langs de randen juist sterke inzijging.

In de grote en robuuste peilvakken, waar de bodemdaling meevalt en de drooglegging relatief groot is, is er veel potentie voor tegengaan bodemdaling en broeikasgassen door naar 40cm drooglegging te gaan. Daarbij is in deze gebieden de melkveehouderij goed mogelijk, ook op termijn, zeker wanneer hier geen grote stapeling van opgaven bestaat.

In het gebied met kleinere peilvakken en sterk wisselende maaiveldhoogtes en delen die erg hard zakken zijn delen op lange termijn mogelijk niet of veel moeilijker houdbaar voor de reguliere melkveehouderij. Dit kan deels ontstaan vanuit een stapeling van opgaven, maar ook vanuit het watersysteem zelf. De grote mate van bodemdaling maakt dat hier hoge grondwaterstanden nodig zijn om de bodemdaling voldoende af te kunnen remmen. De maaiveldhoogteverschillen maken het lastig om in de lage delen een drooglegging te hanteren die passend is voor een reguliere vorm van landbouw. Dit kan gaan om veel verschillende plekken waar dit optreedt, als zogenaamde "hagelslag". Als deze gebieden mogelijk te nat zouden worden voor de reguliere melkveehouderij, wat is hier dan het toekomstperspectief? Hier is een afwisseling van nattere vormen van melkveehouderij en in de diepste delen bijvoorbeeld natte teelten/natte natuur of andere nieuwe verdienmodellen goed denkbaar.

De grotere/diepere polders die soms wel zes meter diep zijn maar waar geen bodemdaling meer plaatsvindt: Ook deze gebieden kennen grote uitdagingen en zijn op lange termijn vermoedelijk niet houdbaar. Dit is niet vanuit bodemdaling/CO₂ maar wel vanuit de houdbaarheid van het watersysteem. Puur bekeken vanuit het watersysteem zouden deze eigenlijk opgevuld moeten worden met water. Dit heeft grote maatschappelijke consequenties, maar zou als positief bijeffect hebben dat dit de wegzijging vanuit veenpolders zou kunnen remmen/stoppen.

3. Maatwerk in peilvakken – wel/niet splitsen bij vernatting

Bestuurlijke vraag: Hoe gaan we om met de behoefte aan maatwerk in gebieden, terwijl robuuste peilvakken altijd het uitgangspunt waren voor waterschappen? Kunt u ons wensen, randvoorwaarden en bedenkingen meegeven bij het maken van de keuze om wel of niet te splitsen?

Doel: Ontwikkelen van een aantal oplossingen om nadelen op te vangen van vernatting bij maaiveldhoogteverschillen.

Advies aan Taskforce:

- Werk een aantal maatwerk oplossingen uit die toepasbaar zijn op een groot aantal van de peilvakken. Voorstel hierbij is om niet te streven naar maatwerk per peilvak, maar wel toe te werken naar circa 10-15 type oplossingen die toepasbaar zijn op de peilvakken.
- Houdt bij de keuze wel of niet splitsen rekening met de volgende factoren;
 - o mogelijke toekomstige functiewijziging naar natuur/ natte landbouw
 - o waar de waterkwaliteit precair is
 - o kosteneffectiviteit
 - o robuustheid watersysteem

Aanleiding: Bij de beweging naar een drooglegging van 40cm onder maaiveld worden bepaalde (lager gelegen) percelen natter, wat voor- en nadelen kent. Om dit willen voorkomen kunnen we (soms) de peilvakken splitsen, maar dit heeft weer andere voor- en nadelen (zie tabel hieronder). Onderstaande analyse geeft een overzicht van voor- en nadelen van het (niet) splitsen van de peilvakken. De Taskforce Veenweide vragen we hier een weging aan te geven. Het voorstel ligt voor om een semi-maatwerk aanpak te ontwikkelen voor verschillende type peilvakken.

Splitsen peilvakken	Niet splitsen peilvakken
- nieuwe kunstwerken nodig, dit maakt het watersysteem minder robuust en complex om aan te sturen. Dat is in toenemende mate een probleem bij meer weersextremen	+ geen nieuwe kunstwerken, maar bestaande moeten mogelijk wel worden aangepast, zoals te lage bruggen of kades
+ minder wateroverlast omdat je in elk van de opgesplitste nieuwe peilvakken naar -40 kan gaan met minder zeer natte stukken tot gevolg.	- meer gedupeerden die te maken krijgen met productieverlies op die natste delen
- vismigratie wordt geblokkeerd door de nieuwe kunstwerken	+ meer kansen op de nattere delen voor natte natuur, natte teelten en weidevogels
	- meer percelen met -20 waardoor risico op uitspoelen nutriënten groter wordt en waterkwaliteit achteruit kan gaan
- Investerings- en onderhoudskosten vanwege nieuwe kunstwerken	- kosten vanwege nadeelcompensatie of afwaardering natste delen

4. Eerste gedachten – wat is een geborgde aanpak?

Bestuurlijke vraag: Wat is een geborgde aanpak straks waar we naartoe werken? Hoe werk je aan voldoende zekerheid om doelbereik te realiseren én bied je ruimte aan gebieden?

Doel: Ontwikkelen van een samenhangende aanpak vanuit de opgedane kennis vanuit Joint Fact Finding en Instrumentarium, die zowel gebiedsgericht is als niet vrijblijvend en ruimte laat aan boer en overheid.

Advies aan Taskforce:

- Werk verder aan Joint Fact Finding – ontwikkel een differentiatie tussen gebieden, een redeneerlijn, prioritering en streefwaarde
- Werk verder aan het palet om te sturen, passend bij de benoemde urgentie vanuit JFF
- Combineer deze kennis in een geborgde aanpak en geef waar mogelijk inzicht in de financiële consequenties

De gedachte achter de geborgde aanpak als opdracht voor de Taskforce Veenweide kent zijn oorsprong vanuit het met zekerheid willen halen van de doelstelling. Monitoring bracht aan het licht dat provincies niet op koers liggen om de doelstellingen uit het klimaatakkoord te halen. Het bleek veel tijd te kosten om via het vrijwillige spoor waterinfiltratiesystemen aan te leggen. Ook is hier een grote afhankelijkheid van de bereidwilligheid van agrariërs om hieraan mee te werken. Ook op het vlak van peilverhogingen werden nog onvoldoende meters gemaakt.

Gebiedsgericht maatwerk via Joint Fact Finding en Instrumentarium

Verder werd helder dat een generieke maatregel als het verkleinen van droogleggingen altijd in de uitwerking vraagt om gebiedsgericht maatwerk. Een maatregel die ingrijpt op het bodem- en watersysteem kan enkel vanuit de gebiedseigen kenmerken worden toegepast. Dit vraagt een analyse van de voorgenomen maatregelen vanuit Joint Fact Finding.

Ook werkt Joint Fact Finding aan een prioritering tussen gebieden. Vanuit deze prioritering kan er per gebied gekozen worden welke sturing past bij dit gebied met deze opgave. Het palet van sturingsmogelijkheden biedt keuzes waarbij inzichtelijk is welke overheden betrokken zijn, welke doorlooptijden er verwacht worden en wat de financiële consequenties zijn.

Sturing: mozaïek van passende instrumenten passend bij urgentie

De geborgde aanpak draait om drie dingen: resultaat garanderen (niet vrijblijvend), maar tegelijk maatwerk per gebied toestaan, en eigenaarschap bij zowel overheid als boer laten. De basisgedachte van de strategie van de geborgde aanpak is om de prioritering vanuit de Joint Fact Finding te leggen op de sturingsmogelijkheden vanuit de werkgroep instrumenten. De werkgroep Joint Fact Finding levert een lijst gebieden op met daarbij een prioritering. Per gebied kijk je daarna welke type sturing passend is bij die prioriteit.

Door de gebieden een prioriteit en een passende sturing te geven, ontstaat een mozaïek. Daar waar de urgentie hoog is, zet je in principe geld en menskracht in en een sturingsvorm met meer zekerheid tot doelbereik. Daar waar wel reductiepotentieel is maar waar geen urgentie, kan de tijd genomen worden. Hierdoor zijn er vermoedelijk ook minder vergoedingen nodig omdat de agrariër dan gemakkelijker op eigen kracht de omschakeling kan maken.

Het doel van de Taskforce is te komen tot een geborgde aanpak om bodemdaling en CO₂-uitstoot tegen te gaan. Onder een geborgde aanpak wordt verstaan: een samenhangende en niet-vrijblijvende werkwijze / strategie waarbij – ten behoeve van de (nog te formuleren) uiteindelijke doelstelling – de maatregelen en de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen zodanig zijn vastgelegd dat uitvoering, monitoring en bijsturing duurzaam zijn verzekerd. De borging vindt plaats via juridische, beleidsmatige, en financiële instrumenten, zodat de aanpak doorwerkt in besluitvorming en uitvoering en bestand is tegen bestuurlijke veranderingen.