



Veenweiden: een authentiek landschap

Veenweiden
Lagenbenadering
Robuust watersysteem
Samen verantwoordelijk

De West-Nederlandse veenweiden vertegenwoordigen een belangrijke maatschappelijke en economische waarde. Het landschap is niet alleen belangrijk voor de landbouw en recreatie, maar ook voor het vestigingsklimaat van bedrijven in de Randstad. Het dynamische landschap vraagt om voortdurende aanpassing van het landgebruik aan veranderende eisen van de omgeving. Die veranderende omgeving vraagt bijvoorbeeld om het tegengaan van de bodemdaling en het realiseren van een robuust watersysteem.

De veenweiden spreken tot de verbeelding van veel Nederlanders. Mensen lijken er hun identiteit aan te ontleen en inspiratie uit te halen. Dat was al zo in de tijd van de grote schilders uit de Gouden Eeuw zoals Van Ruisdael en Hobbema.

Een van de charmes van de veenweiden is dat het een cultuurlandschap is dat ogenschijnlijk door de eeuwen heen vrijwel onveranderd is gebleven (zie Stroeken & Dijkman, dit nummer). De traditionele smalle kavels zijn nog op veel plekken te bewonderen, evenals de vele sloten en open zichtvelden. Maar de natuur in dit cultuurlandschap is wel veranderd. De landbouwwontwikkeling van de afgelopen vijftig jaar heeft geleid tot productieve soortenarme graslanden en tot een achteruitgang van de soortenrijke schraalgraslanden. Via allerlei vormen van natuurbeheer proberen de boeren en natuurorganisaties deze arealen weer uit te breiden.

Een minder zichtbare, maar mogelijk nog belangrijker, verandering is dat het landschap door de eeuwen heen lager is komen te liggen ten opzichte van het zeeniveau. Deze daling van de bodem hangt samen met het waterbeheer (zie Jansen & Querner, dit nummer). Door de drooglegging wordt veen aan de lucht blootgesteld en ‘verbrand’ het waardoor de bodem daalt. Het peil wordt daar weer op aangepast en daardoor blijft de bodem zakken. Het is letterlijk een neerwaartse spiraal. En omdat de bodem niet overal even snel daalt, moet de waterhuishouding steeds worden aangepast aan deze ongelijke daling, waardoor het aantal peileenheden verder toeneemt en er een soort sawasysteem ontstaat. Door een diepere drooglegging voor de

landbouw is ook de snelheid van bodemdaling sinds de jaren zestig van de vorige eeuw sterk toegenomen. Dit gaat gepaard met een toenemende uitstoot van de broeikasgasen koolzuur- en lachgas (CO₂ en N₂O) door extra veenoxidatie (zie Van den Akker *et al.*, dit nummer).

Het combineren van verschillende functies in de veenweiden, met behoud van het authentieke landschap, is dan ook dé grote opgave in de 21e eeuw. De afgelopen jaren hebben rijk en regio deze opgave bestuurlijk geagendeerd en gezamenlijk uitgewerkt.

Samen verantwoordelijk

In het Structuurschema Groene Ruimte 2 (LNV, 2002) heeft de rijksoverheid de veenweiden nadrukkelijk op de agenda gezet. In eerste instantie ging de discussie over natuur en landbouw die verschillende droogleggingen vragen. Op 5 juni 2003 heeft het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi- en Vechtstreek een conferentie gehouden onder de veelzeggende titel “Niet kiezen is verliezen”. Aanleiding was de groeiende versnippering van het watersysteem waarvan het gebied Groot Wilnis-Vinkeveen een sprekend voorbeeld is. In datzelfde jaar hebben de drie westelijke veenweideprovincies (Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht) een manifest uitgebracht waarin zij andere overheden uitnodigen om aan tafel te komen om de veenweideproblematiek te bespreken. De noordelijke veenweiden zijn daarin uiteindelijk niet betrokken omdat ook de Nota Ruimte (VROM *et al.*, 2006) de nadruk legt op de laagveengebieden in het Westen, waar de veenpakketten verreweg het dikste zijn.

**ROB VAN BROUWERS-
HAVEN & JAN PIETER
LOKKER**

Drs. R.P. van Brouwershaven
Directie Natuur, Landschap
en Platteland, Ministerie van
LNV, Postbus 20401, 2500 EK
Den Haag
r.p.van.brouwershaven@
minlnv.nl
Drs. J.P. Lokker waarnemend
burgemeester Bodegraven,
Postbus 401,
2410 AK Bodegraven

Rob van Brouwershaven was tot 2009 als directeur Regionale Zaken West van LNV nauw betrokken bij het veenweidebeleid. Hij was initiator van het watergeuzenberaad en onder zijn directeurschap zijn FES-gelden beschikbaar gesteld. Tot 2007 was Jan Pieter Lokker Gedeputeerde Landelijk Gebied van de provincie Utrecht, voorzitter van de Interprovinciale Stuurgroep Westelijke Veenweiden en bestuurlijk initiator van de Agenda Westelijke Veenweiden.

Foto **Mark van Veen**
polder Stein, Natura
2000-gebied bij Gouda.

Op 23 juni 2004 is, als antwoord op deze oproep, de Agenda Westelijke Veenweiden ondertekend door alle vier de overheden (rijk, provincies, waterschappen en gemeenten). In deze Agenda zijn de gezamenlijke voornemens en verantwoordelijkheden voor realisatie van de maatschappelijke opgaven in het gebied, vastgelegd. “Alleen door een goed samenspel tussen grondgebruikers en overheden kan een duurzaam landgebruik en een aantrekkelijk landschap voor de toekomst worden gerealiseerd.”

De intentie van de bestuurders met de Agenda was enerzijds om een signaal af te geven aan boeren dat hun aanwezigheid in het landschap zeer op prijs wordt gesteld. Anderzijds spraken de bestuurders zich via deze Agenda nadrukkelijk uit voor waterbeheer als leidend principe in ruimtelijke ordening en landgebruik. Daarmee gaven de overheden ook gezamenlijk aan dat er iets moet veranderen in inrichting, sturing en beheer. Maar wellicht het belangrijkste van de ondertekening van de Agenda was dat partijen zich aan elkaar verbonden en de problemen niet langer op elkaar afschoven.

In 2006 heeft het rijk de veenweideproblematiek en ambities vastgesteld in de Nota Ruimte (VROM *et al.*, 2006). Deze nota geeft aan dat de veenweidegebieden internationaal gezien unieke cultuurlandschappen zijn. Tevens wordt de problematiek van bodemdaling geschetst en de gevolgen hiervan voor het waterbeheer. De doelen voor de veenweiden zijn als volgt samengevat:

- tegengaan van de bodemdaling;
- realiseren van een robuuster watersysteem;
- verbeteren van de waterkwaliteit;
- behoud en ontwikkeling van het landschap;
- behoud van een vorm van (melk)veehouderij als drager van het landschap;
- ontwikkelen van robuuste natuur.

De problematiek van de veenweiden is door verschillen in onder meer natuurlijke omstandigheden, inrichting

en landgebruik verschillend per regio. Ook bestuurlijk is de situatie complex. De westelijke veenweiden liggen in twee nationale landschappen: Groene Hart en Laag Holland. En er zijn drie provincies bij betrokken: Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. Al ten tijde van het opstellen van de Nota Ruimte werd de noodzaak en de grote uitdaging duidelijk om deze doelen in samenhang en gebiedsgericht te realiseren.

Lagenbenadering

De in de Nota Ruimte (VROM *et al.*, 2006) beoogde herstructureringsaanpak, is gebaseerd op de zogenaamde lagenbenadering. De lagenbenadering begint bij de ondergrond, de systemen van bodem en water. Daarbovenop ligt de tweede laag die bestaat uit alle vormen van zichtbare en onzichtbare infrastructuur, de ruimtelijke structuur. De derde laag is de occupatielaag, dat zijn de ruimtelijke patronen van menselijk gebruik.

Voor de uitvoering van de Nota Ruimte (VROM *et al.*, 2006) zijn gelden gereserveerd uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). De overheden zijn met dit budget uitgedaagd om voorstellen te doen voor maatregelen die legitiem, effectief en efficiënt zijn om de problemen aan te pakken. Uitgaande van de lagenbenadering hebben zij voorgesteld om een robuuster watersysteem te ontwikkelen door borging daarvan in de bovenliggende lagen van ruimtelijk structuur en landgebruik. Tevens zou op strategische plaatsen de (ongelijke) bodemdaling verregaand teruggedrongen moeten worden. Dat betekent nieuwe natuur situeren op de laagste (snelst dalende) plekken in het landschap en landbouw op de minder dalende hogere en drogere delen. Hiermee is losgelaten dat het waterpeil in alle gevallen de functie dient. Dit was en is een enorme paradigmashift die logisch lijkt maar enorme consequenties heeft en het beleid van drie decennia landinrichting doorbreekt. Daarom hebben overheden onderling en met



Foto **Ellis Hofland**, het cultuurlandschap van de veenweiden is ogen-schijnlijk door de eeuwen heen vrijwel onveranderd gebleven

maatschappelijke organisaties op verschillende politieke niveaus uitvoerig over deze paradigmashift gecommuniceerd. Uit deze gesprekken ontstond een groep van bestuurlijke ambassadeurs: de watergeuzen. Deze groep die bestond uit Lokker (provincie Utrecht), Van Brouwershaven (namens de Minister van LNV), Heikoop (LTO Noord), Provoost (Natuurmonumenten) en Vergunst (Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden) heeft, geïnspireerd door de lagenbenadering, nagedacht over lange termijn ontwikkelingen voor de veenweiden. De discussie over de toekomst van de westelijke veenweiden kreeg de wind mee toen bleek dat een maatschappelijke kosten-batenanalyse in enkele deelgebieden positief uitviel. De belangrijkste reden is dat de kosten van het waterbeheer op langere termijn het grote verschil maken: de omzetting van het landgebruik volgens de lagenbenadering is over 50 jaar gerekend goedkoper dan doorgaan op de huidige voet met een verder versnipperend peilbeheer. Dit ondanks alle investeringen die een dergelijke omslag met zich meebrengt. En juist bij deze constatering wordt de waarde van de intergouvernementele samenwerking zichtbaar. Waterschappen kunnen deze stij-

gende lasten alleen maar tegengaan als andere overheden ook hun invloed en instrumenten gebruiken, zoals verandering van landgebruik. De nieuwe benadering bleek ook een handvat om de vastlopende landinrichting in de Krimpenerwaard vlot te trekken. Hier bleek deze benadering goed toepasbaar als basis voor de begrenzing van natuurgebieden in samenhang met een effectieve aanpak van de bodemdaling. Dit idee was in eerste instantie uitgewerkt voor Groot Wilnis-Vinkeveen. In beide gebieden is nu een proces van gebiedsontwikkeling aan de gang waarbij de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wordt aangepast aan het waterbeheer en gekoppeld aan de aanpak van bodemdaling (zie veenweidepactkrimpenewaard.nl en devenen.nl/documenten/CovenantGWV.pdf). Dat laatste leek in 2005 nog onbespreekbaar totdat de gedeputeerden Lokker en Van der Sar in mei 2005 publiekelijk aankondigden bereid te zijn om de moeizaam vastgestelde EHS te willen heroverwegen. Ook dat leek een paleisrevolutie gezien de krantenkoppen. Wie de rest van dit themanummer van LANDSCHAP leest kan zich maar moeilijk voorstellen dat het een punt van discussie is geweest.

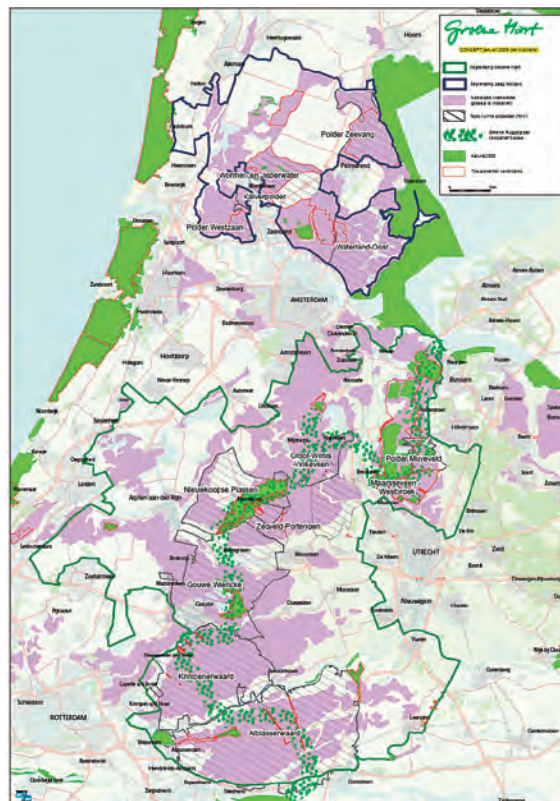
Waarheen met het veen

Deze uitdagende beleidsopgaven vormden in 2005 ook de aanzet tot het ambitieuze onderzoeksprogramma: Waarheen met het veen? Veel partijen hebben hieraan meegewerkt. Er was behoefte aan inzicht in de samenhang van de beleidsopgaven en in de effectiviteit van mogelijke maatregelen om ze in samenhang aan te pakken. Centraal stonden aanpassingen in de waterhuishouding. Het waterpeilbeheer was een cruciale factor bij alle genoemde beleidsopgaven. Modelonderzoek moest inzicht geven in de effectiviteit van maatregelstrategieën om de bodemdaling te remmen en tegelijk andere doelen te realise-

ren (Jansen & Querner, dit nummer). Praktijkonderzoek moest uitwijzen of innovaties in het waterbeheer, met name de toepassing van onderwaterdrains, effectief zijn om de bodemdaling te remmen en of deze oplossingen mogelijk zouden leiden tot ongewenste neveneffecten (Van den Akker et al., dit nummer). Kennis over de landschappelijke karakteristieken en de landschapsontwikkeling was nodig om de consequenties van veranderend waterpeilbeheer op het landschap te kunnen voorspellen (Stroeken & Dijkman, dit nummer). Meer kennis was ook nodig om vooraf de ecologische potentie van vernatte landbouwgronden in het veenweidegebied te kunnen beoordelen. (Verhoeven et al., dit nummer). Bestuurskundig onderzoek werd uitgevoerd naar effectieve bestuurlijke arrangementen om de veranderingen als gevolg van ander waterpeilbeheer voor het ruimtegebruik te kunnen organiseren. En ten slotte was er ook behoefte aan operationalisering van de opgebouwde kennis voor planning en uitvoering van gebiedsprocessen (Bos & Vogelzang, dit nummer; Janssen & Arciniegas, dit nummer).

Figuur 1 plankaart
Uitvoeringsprogramma
Westelijke Veenweiden

Figure 1 plan map
Implementation Program
Western Peatlands



Programma Veenweiden

Inmiddels is er een analyse gemaakt van de veengebieden die het sterkst zijn gedaald en waar het waterbeheer complex en kwetsbaar is. Dat heeft geresulteerd in een Uitvoeringsprogramma Westelijke Veenweiden waarin wordt gewerkt aan herstructurering van gebieden vanuit een integrale, maar ook gebiedsgerichte aanpak. Hierin zijn en worden de resultaten van het programma “Waarheen met het veen?” veelvuldig gebruikt. Zo worden er nu praktijkexperimenten opgezet met onderwaterdrainage. De FES-middelen zijn in principe toegewezen aan projecten in deze gebieden, mits uiteraard aan de doelen wordt voldaan. In totaal worden met onder meer FES-middelen elf integrale gebiedsprojecten in uitvoering genomen in het Groene Hart en in Laag Holland. In deze projecten

worden mogelijkheden benut om onder meer het watersysteem robuuster te maken en de snelheid van bodemdaling terug te dringen. Dit moet tevens leiden tot een meer vitale en duurzame landbouw. Deze doelen kunnen leiden tot een grote variëteit aan maatregelen zoals herverkaveling, aanleggen van onderwaterdrains, verplaatsen van boerderijen, herbegrenzen en inrichten van natuur en de aanleg van natuurvriendelijke oevers. In figuur 1 zijn de projectgebieden gearceerd. Er is een verbinding gelegd met andere beleidsopgaven zoals tegengaan van verdroging van bestaande natuur en ontwikkeling van nieuwe natuur. Het motto is dan ook ‘werk met werk maken’. Dat wil niet zeggen dat er voor de gehele westelijke veenweiden een nieuwe landinrichting start. Het gaat om ruimtelijke ingrepen op plaatsen waar het nodig is. Wel hebben deze ingrepen ruimtelijk een bredere uitwerking, omdat ze veronderstellen dat een vrijwillige ruilverkaveling plaatsvindt, bedrijven worden uitgekocht, et cetera. Steeds vindt er een check plaats op de gemeenschappelijke doelen.

Naast deze integrale gebiedsprojecten is er een aantal activiteiten dat veenweidebreed wordt uitgevoerd. In de Voorloper Groene Hart (provincie Zuid-Holland *et al.*, 2009) doen de provincies gemeenschappelijke beleidsuitspraken die bindend zijn voor de provinciale structuurvisies. Zij zetten ontwikkelingsstrategieën uit, gebaseerd op verschillen in mate van kwetsbaarheid voor bodemdaling, die erop gericht zijn om de snelheid van bodemdaling en het aantal peilvakken te verminderen. Hiermee wordt het watersysteem robuuster gemaakt. Daarnaast onderschrijft de Voorloper het belang van innovatie in de landbouw om binnen de nieuwe omgevingseisen een rendabel landgebruik te kunnen ontwikkelen.

Toekomst veenweiden

In de jarenlange discussies over de toekomst van de veenweiden is nu richting gegeven door de overheden,

mede met steun van maatschappelijke partijen. Het gebruik van de lagenbenadering bij de inrichting is inmiddels gemeengoed geworden. De grote investeringen die nu worden gedaan lossen naar verwachting de meest urgente opgaven op. De bodemdaling wordt aanzienlijk teruggedrongen door terughoudendheid met peilaanpassingen, aanleg van onderwaterdrains en herbegrenzing van nieuwe natuur, gekoppeld aan natter wordende delen van het veenweidegebied. Ook voor de landbouw ontstaat hierdoor een blijvende toekomst. Maar dat betekent niet dat alles verder vanzelf zal gaan, zie het slotartikel van Kwakernaak en Vogelzang (dit nummer) waarin resterende uitdagingen voor de veenweiden zijn geadresseerd. De prioriteit ligt nu bij de uitvoering. Het is een enorme opgave om de maatschappelijke urgentie van de veranderingen van inrichting en beheer van de veenweiden te vertalen naar gebiedsniveau. Gaandeweg ontstaat het gevoel van urgentie op het niveau van de gebieden en krijgt iedereen de kans om daar een eigen invulling aan te geven binnen de randvoorwaarden die de doelen stellen. Het is in de gebieden, op het erf en in de natuurreservaten dat de verschillende opgaven samenkomen en dat de integrale afweging en het integraal handelen worden ontwikkeld, dat ‘werk met werk’ wordt gemaakt. Het is aan de overheden om hier ruimte te geven voor het experiment, ruimte aan de voorlopers die de uitdaging willen oppakken. Het programma “Waarheen met het veen?” heeft scherp in beeld gebracht welke keuzes kunnen worden gemaakt en hoe effectief die zijn bij een integrale aanpak van de vele opgaven waar het westelijk veenweidegebied voor staat. Uit de resultaten van het onderzoek kunnen beleidsmakers en beheerders van het gebied, die open staan voor innovatie, veel inspiratie opdoen. De komende jaren zal in de dynamiek van de gebiedsprocessen en innovaties in het landgebruik zichtbaar worden hoe we in de praktijk de vraag beantwoorden: waarheen met het veen?

Summary

Peatland, an authentic landscape

Rob van Brouwershaven & Jan Pieter Lokker

peatlands, layer approach, robust water system, shared responsibility

Throughout centuries a unique peat landscape developed in the delta of Holland. Nowadays, dairy farming is the predominant type of land use alternated by nature reserves. These reserves represent former extensive farming or abandoned peat mining areas. Water management plays a pivotal role in supporting the land use. Economically feasible dairy farming requires a well drained peat soil. But due to draining the soil subsides. Variation in soil characteristics, (influx) seepage and other factors causes the soil subsidence to vary over relatively short distances. Water Boards tend to adapt their water management to the differential subsidence. Consequently, the management systems are getting more

complex, vulnerable and expensive. The collaborating Dutch governments (Ministries, Provinces and Water Boards) recently developed a new planning strategy to enable the water management to steer the land use, rather than the other way round. In this strategy lower, wetter areas in the landscape are designated for nature and the relatively higher ones for farming. The consequences of this new approach are studied by a national peat research program: Waarheen met het veen? This paradigm shift requires structural changes at regional level in which the collaborating governments will invest a considerable amount of money the coming five years. Farm plots and buildings will be relocated, water systems will be redeveloped, farmers innovate and nature planning is changing. These adaptations finally aim to reduce soil subsidence, and hence CO₂ emission, considerably. Water management systems will become simpler and better adapted to climate change.

Literatuur

Akker, J.J.H. van den, R.F.A. Hendriks, I.E. Hoving & M. Pleijter, dit nummer. Toepassing van onderwaterdrains in veenweidegebieden. Effecten op maaiveldvaling, broeikasgasemissies en het water. *Landschap 27/3*: p 137-149.

Bos, E.J. & T.A. Vogelzang, dit nummer. Peilstrategieën voor de westelijke veenweiden. Integrale afweging met een maatschappelijke kosten-batenanalyse. *Landschap 27/3*: p 175-181.

Jansen, P.C. & E.P. Querner, dit nummer. Behoud veenweiden door aangepast peilbeheer. *Landschap 27/3*: p 129-135.

Janssen, R & G.A. Arcinigas, dit nummer. Interactieve kaarttafel bij participatieve planprocessen. *Landschap 27/3*: p 183-188.

Kwakernaak, C & T.A. Vogelzang, dit nummer. Verder met het veen. Kennisvragen voor de toekomst. *Landschap 27/3*: p 189-191.

LNV, 2002. Structuurschema Groene Ruimte 2. Den Haag. Ministerie van LNV.

Provincies Zuid-Holland, Utrecht & Noord-Holland, 2009. Het Groene Hart icoon van Nederland. Voorloper 2009-2020. Utrecht. Programmabureau Groene Hart.

Stroeken, F. & W. Dijkman, dit nummer. Groene tinten in een Mondriaan. Naar een origineel, vitaal en duurzaam veenweidelandschap. *Landschap 27/3*: p 167-173.

Verhoeven, J.T.A., A. Barendregt & B.P. van de Riet, dit nummer. Kansen voor natuur veenweidegebied. *Landschap 27/3*: p 157-165.

VROM, LNV, VenW & EZ, 2006. Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming.