

# “Haren kost geen tijd!”

zoeken naar draagvlak voor slappe grond



Afbeelding: Rob van Dijk, van Dijk & Co

door Prof. Dr. C.P. Veerman  
Juli 2019

# Inhoud

“Haren kost geen tijd” .....	3
Zoeken naar draagvlak voor slappe grond .....	3
I Inleiding en opdrachtformulering.....	3
II Werkwijze .....	3
III Korte analyse van de problematiek .....	4
IV Is er gemeenschappelijk commitment?.....	7
V Welke randvoorwaarden zijn nodig?.....	11
VI Hoe verder? .....	12
Resumerend .....	17
Bijlage I : Lijst van aangeschreven personen en instanties.....	18
Bijlage II: Lijst van geconsulteerde personen en instanties.....	19

# “Haren kost geen tijd”<sup>1</sup>

## Zoeken naar draagvlak voor slappe grond

### Rapportage van de consultaties met betrekking tot het Programma Bodemdaling van de Provincie Noord-Holland.

#### I Inleiding en opdrachtformulering

Op verzoek van Gedeputeerde C. Loggen, namens het College van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, heb ik de afgelopen 3 maanden de volgende opdracht ter hand genomen, waarover ik bij deze verslag van mijn bevindingen doe.

De opdracht luidt (als vormgeving aan de tweede fase van het Programma Bodemdaling Veenweiden): ‘Op basis van consultaties met een breed scala aan personen, organisaties en overheden die een relatie of betrekking hebben tot deze problematiek, te inventariseren in hoeverre er een gemeenschappelijk commitment is, inclusief wensen en randvoorwaarden, om een volgende gezamenlijke stap te zetten in het proces om te komen tot een programma en advies uit te brengen of en hoe het Programma Bodemdaling Veenweiden kan worden opgetuigd’. Door middel van een brief zijn 38 personen en organisaties hierover geïnformeerd en uitgenodigd om zich met mij in verbinding te stellen, opdat de gesprekken kunnen worden georganiseerd of de schriftelijke reacties worden geadresseerd. Een lijst van aangeschreven personen en instanties is in de bijlage opgenomen evenals een aanduiding van de vorm waarin is gereageerd: schriftelijk of via een gesprek.

#### II Werkwijze

De aangeschreven instanties en personen hebben verschillend gereageerd op de uitnodiging en er zijn daarnaast nog enkele reacties binnengekomen.

De afgelopen maanden zijn er in totaal 4 schriftelijke en 29 reacties met het verzoek om een gesprek ontvangen. In een viertal dagsessies, respectievelijk in Haarlem en Hoorn, zijn 15 gesprekken gevoerd waarvan een aantal in de vorm van combinaties van overeenkomstige belangen (bijv. de Natuurorganisaties) en gesprekken met personen die een organisatie vertegenwoordigden of als privé persoon/personen hun belangen, opvattingen en ideeën wilden overbrengen. Ik heb het van groot belang geacht om hen ruimschoots de gelegenheid te geven om in de gesprekken dit open en zonder reserve te kunnen doen. Daarom heb ik van elk gesprek een verslag doen opstellen en ter verificatie of aanvulling of wijziging aan betrokkenen voorgelegd en de vertrouwelijkheid gegarandeerd door deze verslagen slechts bij mij te laten berusten. In mijn verslag is dan ook geen herleiding te vinden tot de

<sup>1</sup> Ter verduidelijking: de maaiers van weleer scherpten (haarden) hun zeisen met een kleine hamer op een klein aambeeld te velde om nadien met gescherpte snede de ‘verloren tijd’ meer dan in te halen. In deze een verwijzing naar de kern van mijn advies zoals moge blijken.

inbreng van specifieke gesprekpartners van wat vertrouwelijk werd medegedeeld. Alleen zo kan een ieder volledig open en eerlijk naar mij toe zijn of haar boodschap overbrengen. Ik acht dit van groot belang omdat de reacties op de besluitvorming in de Statencommissie van 3 december 2018 geleid hebben tot ‘pittige’ reacties in de gebieden die door de voorgenomen aanpak en besluitvorming worden geraakt. Alles wat in dit rapport staat is dus voor mijn rekening.

Mij werd allengs duidelijk dat de voortvarendheid van de Staten als een nauwelijks verholten dictaat werd ervaren. Er moest dus op dit punt een vorm van ‘reset’ plaatsvinden. Welnu, zo heb ik mijn opdracht verstaan en dienovereenkomstig gehandeld: luisteren, tijd nemen en bouwen aan vertrouwen. Want de oude boerenwijsheid geldt ook hier: **‘Haren kost geen tijd’**.

Om niet slechts van papier en gesprekken de problematiek mij eigen te maken heb ik een aantal excursies, veldbezoeken en touren door de gebieden gemaakt. Met name hierdoor heb ik een beter zicht gekregen op de diversiteit van de problematiek en de eigenheid van de gebieden. Het palet aan mogelijkheden die denkbaar of doenbaar lijken om aan de doelstellingen voor het stoppen, beperken of vertragen van de bodemdaling en de uitstoot van klimaatgassen bijdragen, kreeg daardoor voor mij meer relief. De wijze van rapporteren heeft daardoor wellicht meer de vorm van een essay dan van een standaard expert/consultant verslag. Ik realiseer mij dat, maar zoals zal blijken bij lezing, gaat het er mij om in deze fase draagvlak te genereren voor het zoeken naar gewilde bestemmingen via onbekende wegen in een gezamenlijke zoektocht.



Foto: Gemeente Waterland

### III Korte analyse van de problematiek

In de provinciale Omgevingsvisie Noord-Holland 2050 is de start van het Programma Bodemdaling Veenweiden in 2020 opgenomen. De eerste stappen zijn gezet in de vorm van wat genoemd wordt: ‘het spoorboekje bodemdaling 2018 – 2019’ in een

brief van 7 mei 2018. Vervolgens is er op 13 november 2018 een brief aan Provinciale Staten gestuurd met richtinggevende uitspraken Bodemdaling Veenweiden. De Statencommissie heeft deze uitspraken bekrachtigd op 3 december 2018. Daarmee kan dit document dienen voor het nieuwe College Programma. Deze nota bevat een inventarisatie van de gebieden en op basis daarvan een stratificatie van prioriteiten en tijdsdateringen met betrekking tot aard en tempo van uitvoeringsvormen en mogelijkheden.

De problematiek in de veenweidegebieden kent twee hoofdcomponenten: verzakking van de bodem door inklinken van het veen, en het vrijkomen van ondermeer CO<sub>2</sub> en CH<sub>4</sub> als schadelijke gassen voor de stabiliteit van het klimaat. Deze componenten hangen nauw samen en ze zijn een gevolg van één en dezelfde oorzaak: de steeds verdere verlaging van het waterpeil als gevolg van de wens/noodzaak om de bodem draagkracht te doen behouden voor vooral landbouwkundig gebruik, bebouwing en infrastructuur.

Alhoewel beide componenten oorzakelijk sterk samenhangen, zijn de maatschappelijke betekenis en de regionale verschillen groot. Verzakking veroorzaakt zichtbaar toenemend ongemak en oplopende schade. Uitstoot van CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> en andere gassen heeft gevolgen die op langere termijn zich manifesteren en in het grote verband van alle andere veroorzakers van klimaat schadelijke gas uitstoot, als het ware ongedifferentieerd opgaan en worden daarmee als minder ernstig ervaren en ontmoeten veel minder maatschappelijk engagement om er iets aan te doen. Zeker tot voor kort, voordat de discussie in de samenleving en de groeiende bewustwording van de zich in feitelijke calamiteiten manifesterende klimaatverandering in de politieke arena tot één van de hoofdonderwerpen groeide. Ook de verantwoordelijkheden voor de aanpak en de bestrijding van het fenomeen zijn verschillend. De Provincies die voor de ruimtelijke ordening verantwoordelijk zijn, de Waterschappen die uitvoerende en beheerstaken hebben en Gemeenten die besluiten nemen over infrastructuur en bebouwing. De verschillen in aard van de gevolgen van één fenomeen, de degradatie van het veen, vinden in de besluiten met betrekking tot bestrijding ervan derhalve ook een verschil in de tijdsdimensie die erbij behoort.

In de nota van 13 november 2018 en het daarbij behorende stuk “Nadere richtinggevende uitspraken Bodemdaling Veenweidegebieden” wordt het gehele gebied van 38.796 ha. in categorieën van type veen en ligging in of buiten het zogenaamde Natuurnetwerk Nederland en Natura 2000 gebieden (NNN) ingedeeld. Daaruit blijkt dat 65% in de categorie dikke veenlaag (>120 cm) valt, waarvan 63% buiten het NNN gebied ligt. Deze gebieden vormen de hoofdmoot en zijn in het kader van natuurbescherming ‘statusloos’. Tevens vormen ze de meest ingewikkelde categorie met het oog op de mogelijke oplossingen om verzakking en uitstoot te remmen of te doen stoppen. Het overwegende landgebruik is melkveehouderij.

Denkbare andere gebruiksvormen als natte teelten of onttrekking aan de landbouw zijn deels nog in studie en in experimentfase terwijl onttrekking aan de landbouw tot verplaatsing of beëindiging van bedrijven noodzaakt.

De tijdshorizonnen die bij de diverse categorieën horen zijn verschillend en in feite omgekeerd evenredig met de noodzaak vergaande maatregelen te nemen. Immers de dikke veenlagen zullen nog jaren zakking en uitstoot veroorzaken, terwijl dunne lagen na een afzienbare periode zijn verdwenen ('opgebrand'). Het is dus niet (kosten)efficiënt om daarvoor maatregelen te nemen. Voor de tussencategorie (ca. 15%), matig dikke veenlaag, loont het wel de moeite van het bedenken van oplossingen, maar dan geldt dat daarvoor een zorgvuldige selectie van gebieden ten opzichte van effectiviteit en kosten van maatregelen noodzakelijk is (men moet het spek snijden waar het zit).

In relatie tot de afweging welke van de beide gevolgen van het oxideren van het veen, verzakking dan wel klimaatgas uitstoot de belangrijkste is, is de eerste, gelet op de actuele situaties op meerdere plaatsen, de belangrijkste drijvende kracht achter de noodzakelijke aanpak. De uitstoot effecten worden daarin deels positief meegekoppeld door het bestrijden van de eerste.

**Samenvattend:** de opgave om de deformatie van het veen te beperken of zelfs een halt toe te roepen is van een enorme omvang. Een omvang in oppervlakte, in maatschappelijke impact, in financiële zin en in tijdsduur. De noodzakelijke aanpak over het geheel kan worden geformuleerd door de zinsnede: "Wel urgent, niet acuut." Waarmee aangegeven wordt dat niet gewacht kan worden, maar tevens dat er tijd is om verstandige, beproefde en kosten effectieve maatregelen te bedenken en die zich te laten bewijzen. De nota van de Provincie ademt weliswaar deze geest, maar de argwanende betrokkene zou er een bewimpeld beleidsvoornemen tot radicale omvorming van het karakteristieke landschap uit kunnen opmaken. Vooral de politieke ijver om nu 'door te pakken' en het straffe tempo dat lijkt te worden ingezet leidt bij bepaalde groepen direct betrokkenen tot verwarring en dreigt apathie. Vooral de boeren ervaren dit, naast de kritiek op hun bedrijfsvoering die in de samenleving groeiende is in het algemeen, als een extra druk op de noodzaak om de bakens te verzetten en geleidelijk naar meer duurzame vormen van bedrijfsvoering over te stappen. Geleidelijk aan, omdat het landbouwkundige proces zijn vaste en inflexibele natuurlijke regelingen kent. Traditie en een behoudende cultuur zijn van oudsher tegen onheil en calamiteiten beschermende en diep verankerde elementen van de boeren leefwijze. Vast staat wel dat door delen van de streek en meerdere betrokkenen de richtinggevende uitspraken als een 'top down' benadering is waargenomen en vooral gevoeld. In die zin heeft de voortvarendheid en de ruime politieke steun die eraan is gegeven een zekere contraire beweging gegenereerd. Zowel bij burgers als bestuurders en ondernemers bestaat bezorgdheid over tempo, maatregelen en de gevolgen ervan. In mijn consultaties heb ik mij die situatie gerealiseerd en als uitgangspunt van de gesprekken gekozen. Eerst goed luisteren en analyseren waar de schoen wringt en daarvoor tijd nemen, om tenslotte weloverwogen u het volgende te rapporteren en te adviseren.



Foto: Gemeente Waterland

Achtereenvolgens beantwoord ik de twee hoofdvragen die in de opdracht zijn geformuleerd met een toelichting en de wijze waarop naar mijn mening kan worden voortgegaan.

#### IV Is er gemeenschappelijk commitment?

De nota met betrekking tot de richtinggevende uitspraken heeft als een wake-up-call gewerkt: het wordt ernst. Evenwel is door sommigen dit wel als een hardhandige vorm van bestuurlijk ontwaken gevoeld. Met name de politieke vorm van een stevig standpunt van het Provinciaal Bestuur roept toch in het veld het beeld op van een bedilligerige overheid. Er heerst een gevoel overrompeld te worden. De overheid voert overleg met vertegenwoordigende organisaties en laat de standpunten ervan meewegen. In de praktijk blijkt vaak dat de mate van representativiteit van overkoepelende belangenbehartigende organisaties door de versmalling van de basis en de onderlinge strijdigheid van belangen de legitimiteit en de relevantie van de inbreng ondermijnt. De meningen in het veld, waar de problematiek divers is en de belangen op gebieds- of individueel niveau vaak zeer verschillend, leiden tot spanning in vertegenwoordigende organisaties. Het is voor overheden niet meer de vanzelfsprekende en enige gesprekspartner. Aan de voet van de samenleving zijn de meningen eenvoudigweg te veelsoortig en de mondigheid te professioneel om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop beleidsvoorstellen worden ervaren en beoordeeld.

In mijn visie is het bestaande en historisch beproefde overlegmodel van de overheid met de burger via zijn representatieve organisatie aan ernstige slijtage onderhevig. Ik meen dan ook dat het een meer vruchtbare aanpak is om het rechtstreekse contact te leggen met de nieuwe vormen van organisatie waarin burgers, ondernemers en overige belanghebbenden zich in toenemende mate organiseren. Vaak ad hoc en tijdelijk, of zelfs weinig gestructureerd, maar dicht bij de wezenlijke gevoelens en standpunten van de betrokken groep of van individuele personen.

Zo beschouwd pleit deze ontwikkeling ook niet langer voor het organiseren van breed overleg over een groot gebied, bijvoorbeeld een overleg als de Gebiedscommissie Laag-Holland. De voortgang blijft toch beperkt, zo valt waar te nemen, door de grote verschillen in perceptie van de problematiek, gebrek aan samenwerking en belangentegenstellingen. Ik zie meer in het ondersteunen en als volwaardig partner erkennen van plaatselijke en regionale initiatieven waar wilsenergie, betrokkenheid en liefde voor de omgeving de dragende krachten zijn. Misschien gestoeld op 'verre' idealen, maar tevens hevig verlangend naar daden die, zij het stukje bij beetje, bijdragen aan verbetering of noodzakelijke verandering. Naar mijn inzicht gebeurt het, om het zo te zeggen, aan de voet van de samenleving, waar mensen in een overzienbare 'ruimte' en problematiek gezamenlijk aan de slag willen. Die energie en creativiteit moet worden aangeboord, gestimuleerd en gefaciliteerd.

Deze maatschappelijke ontwikkeling laat zich ook in het betreffende gebied duidelijk waarnemen. Niet alleen bij boeren, hoewel zij door de problematiek in hun bedrijfsvoering sterk worden geraakt, maar ook bij burgers en bestuurders is het gevoel ontstaan dat het te snel dreigt te gaan en over hun hoofden heen wordt besloten. Er is veel onzekerheid. Op technisch gebied: welke technieken zoals omgekeerde (druk)drainage zijn effectief, betaalbaar en uitvoerbaar



(watervoorziening)? Alternatief grondgebruik, natte teelten, natuurontwikkeling, het ontbreekt niet aan ideeën en voorstellen en evenmin aan energie bij meerdere groepen om aan de slag te gaan, maar er is goed beschouwd nog te veel onbewezen en onoverzienbaar. Verdienmodellen als alternatieven voor melkveehouders zijn op papier wellicht te ontwikkelen, maar de economische en sociale aspecten zijn voor de praktijk vooralsnog een schrikbeeld. Het culturele aspect van het veranderen van een veehouder in een 'natte' akkerbouwer moet aanleiding geven tot diep nadenken over het realiteitsgehalte en de mogelijkheden van een dergelijke 'omscholing'.

Bij veel bestuurders van gemeenten en bij individuele burgers of groepen van georganiseerde burgerbewegingen ontmoet ik grote zorgen over wat deze beleidsontwikkeling voor de kwaliteit van het landschap en de authenticiteit van bepaalde gebieden in relatie tot recreatie en toerisme zal gaan betekenen. De functie van de (melk)veehouderij in relatie tot het behoud en beheer van het



waardevolle landschap wordt krachtig onderschreven. Er zijn zorgen of de beheersopgave voor natuurbeherende organisaties financieel en praktisch niet te omvangrijk wordt als grote gebieden worden onttrokken aan hun landbouwkundig gebruik en aan hen in beheer worden toebedeeld. Dit aspect raakt direct aan de vraag op welke wijze en op welke basis de waardedaling van de eigendom van de grond moet worden gecompenseerd en welke verdeling tussen eigenaar en pachter daarbij behoort en of het bestaande wettelijke kader daarvoor een adequate en toepasbare basis biedt. Denkbare en wellicht ook acceptabele voorstellen voor verplaatsing van bedrijven naar andere delen van de Provincie (of naar elders) worden wel genoemd. Het besef dat een dergelijke radicale oplossing op individueel niveau aan de orde kan komen is nog slechts embryonaal bespeurbaar bij zowel boeren als bij bestuurders. De financiële consequenties voor de betrokkenen, overheden en bedrijven zijn voorshands onvoorzienbaar en in elk geval zeer omvangrijk.

Voor wat de prioriteit moet hebben is de breed gedragen opvatting dat de verzakkingsproblematiek op de eerste plaats komt. Dit leidt tot de noodzaak om op korte termijn een aantal fundamentele beslissingen te nemen. Bijvoorbeeld kan het peil nog één keer, voor het laatst, worden verlaagd en met hoeveel dan?

Een tweede reden hiervoor is dat de praktische gevolgen direct waarneembaar zijn, in tegenstelling tot de als abstracter ervaren gevolgen voor de klimaatverandering. De noodzaak hieraan bij te dragen vindt toch primair zijn oorzaak in de landelijke afspraken met betrekking tot de bijdrage die door maatregelen in de veenweide gebieden in het algemeen moeten worden geleverd. Bij het nemen van maatregelen tegen verdere verzakking krijgen we, zo valt te beluisteren, de positieve klimaat doelstellingseffecten “er gratis bij”. Dat laatste toont treffend aan wat de prioriteit heeft.

De lastigste opgave ligt bij de vraag of in de diepe veengebieden op termijn veehouderij nog mogelijk is. Om op die vraag een perspectief te bieden is van belang te zien dat de veehouder (en met name de melkveehouder) met strategische keuzen wordt geconfronteerd. Is een gangbare wereldmarktorientatie met bijbehorende schaalomvang/vergroting het doel? Of is de keuze een bedrijfsmodel met een vorm en een schaalomvang die afhankelijk is van de omstandigheden waarbinnen de boer kan en wil werken aan het voortbrengen van een breder palet van economische en maatschappelijke prestaties? Vooral bij de generatiewisseling is er in de praktijk het moment van reflectie op de bestaande strategie. Boeren, opvolgers zeker, zijn hoger opgeleid, meer maatschappelijk betrokken en beter in staat om zelfstandig te oordelen en te kiezen. Toegespitst op de veenweide problematiek is het naar mijn mening noodzakelijk actief de ondernemers te benaderen en duidelijkheid te geven over wat er de komende 10-20 jaar in deze gebieden te gebeuren staat. De moderne boer moet als ondernemer beschouwd worden en is verantwoordelijk voor de keuzes die onvermijdelijk moeten worden gemaakt. Een keuze die naast duidelijkheid ook ondersteuning en begeleiding verdient.

Risico's aanvaarden en die managen is de kern van het ondernemer zijn, maar systematische onzekerheid door wisselend beleid van overheden (mestbeleid bijv.) is verlamrend voor initiatieven tot verandering en dodelijk voor de bereidheid tot het doen van investeringen. In alle nuchterheid en met een realistische inschatting van de komende ontwikkelingen kan vastgesteld worden dat melkveehouderij in bepaalde gebieden niet meer mogelijk dan wel aanvaardbaar zal zijn. Ook die boodschap mag niet worden verdoezeld, dat helpt uiteindelijk niemand.

De opgave waarvoor de veenweide gebieden staan is kolossaal en ingrijpend. De verzakkingen en de uitstoot van klimaatgassen zijn een probleem van landelijke proportie en verantwoordelijkheid. Dat moet in de eerste plaats worden onderkend en erkend. Vandaar uit moet het denken en handelen over aanpak, tijdshorizon en mogelijke oplossingen beginnen.

In de brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit d.d. 20 juni 2019 worden de positie en activiteiten van Rijkszijde uiteengezet. De grondtoon bevat mijns inziens naast een overzicht van door het Rijk gefinancierde onderzoeken en ontwikkelingsprojecten, niet een duidelijk gearticuleerde acceptatie van verantwoordelijkheid voor de landelijke coördinatie en uitvoering. Doordat in deze reactie de fundamentele verschillen in de mate van urgentie, omvang en oplossingsrichtingen tussen enerzijds verzakkingen en anderzijds de klimaatgevolgen niet goed uit elkaar worden gehouden, lijkt de rol van het Rijk zich te beperken tot het landelijk gebied. Zoals de brief benoemt, wordt de verzakkingsschade op het twintigvoudige (EUR 20 mld.) van die van het landelijk gebied geschat. De sleutelrol wordt aan de Provincies toebedeeld met het argument dat deze processen streekgebonden zijn en maatwerk vereisen voor oplossingen.

Over één zaak is vrijwel iedereen het eens: zonder boeren gaat het niet. Niet omdat ze een sta in de weg vormen, maar omdat ze voor het uiteindelijk te bereiken doel onmisbaar zijn.

### Resumerend:

Het antwoord op de eerste vraag 'bestaat er gemeenschappelijk commitment' kan mijns inziens met een moedgevend: ja, worden samengevat. Vrijwel alle geconsulteerden zijn overtuigd dat het tijd is om gezamenlijk de problematiek van de verzakkingen als prioriteit aan te vatten. De gezamenlijke urgentie voor de klimaatopgave is duidelijk kleiner en er is scepsis over het tempo waarin de landelijke opgave voor de veenweide gebieden realistisch is. De goed bedoelde bestuurlijke druk die de landelijke politiek aan de dag legt, dreigt te gaan leiden tot groeiende weerstand omdat 'het veld' zich opgejaagd voelt. De vrees bestaat duidelijk dat er maatregelen in een onverantwoord tempo en op onvoldoende doordachte en bewezen gronden zullen worden opgedrongen.

Mijn advies is derhalve om een verstandig en realistisch tijdschema te ontwerpen en ook bij de mensen in de streken die het betreffen het oor goed te luister te leggen.

## V Welke randvoorwaarden zijn nodig?

- De eerste randvoorwaarde is om het commitment te verzilveren door het erkennen van een ‘reset’ op het proces tot nu toe. In feite is de opdracht van Gedeputeerde Staten aan mij het duidelijke antwoord hierop.
- De tweede randvoorwaarde betreft het ontwikkelen en zorgvuldig (doen) beoordelen van mogelijke en ook denkbare en mogelijke benaderingswijzen voor concrete oplossingen die vanuit de streek, wetenschap en ervaringen elders (ook in Europa) worden aangedragen.
- De derde randvoorwaarde is een gebiedsgewijze aanpak. Omdat de problematiek zeer divers is, gegeven de toestand van de veenlagen, het grondgebruik, de infrastructuur, de verkaveling etc., is maatwerk de aangewezen schaalomvang.
- De vierde randvoorwaarde is het apart benaderen van de verzakkingsproblematiek van de gebouwde versus de landelijke omgeving. Zowel de noodzakelijke bestuurlijke aanpak als oplossingsmogelijkheden zijn zodanig verschillend dat van meet af aan het inzetten van twee trajecten van tijdshorizonnen en het ontwikkelen van de daarbij behorende oplossingen verstandig en praktisch is.
- De vijfde randvoorwaarde betreft de juiste vormgeving en coördinatie van de processen in de landelijke omgeving die de aanwezige creativiteit, opbloeiende energie en groeiend draagvlak tot wasdom laten komen, resulterend in concrete plannen en realistische projecten. Deze benadering past eveneens prima bij de implementatie van de landelijke Omgevingswet.
- Als de zesde randvoorwaarde zie ik de noodzaak tot verbetering van de wil tot het werken in gezamenlijkheid aan oplossingen tussen de Waterschappen en de Provincie.  
 Het valt mij op dat beide bestuurlijke organen als goede burens bij wijze van spreken ‘over de schutting’ met elkaar overleggen, elk op het eigen domein gefocussed. Maar stoutmoedig opgemerkt: de ‘praatjes’ hebben nog te weinig ‘gaatjes’ gevuld met betrekking tot de veenweideproblematiek. Zie bijvoorbeeld de discussie rond de polder Westzaan die al decennia duurt. De discussie over de vraag naar wie primair verantwoordelijk is mag niet de sluier zijn die bijvoorbeeld de kwestie: ‘wie gaat dat betalen’ verbergt. De wettelijke vastgelegde verantwoordelijkheden zijn immers duidelijk: de Provincie bepaalt de bestemming. De kwestie of de huidige beleidslijn ‘peil volgt functie’ moet worden aangepast of zelfs omgekeerd, moet mijns inziens de basis worden van een covenant tussen beide bestuursorganen voor wat de uitvoerings- en financiële consequenties ervan blijken te zijn.
- De zevende randvoorwaarde betreft de noodzaak om de veenweide problematiek bestuurlijk naar het landelijk niveau te brengen. De opvallende zwijgzaamheid van het Rijk voor wat betreft de eigen mate van verantwoordelijkheid voor de aanpak van de verzakkingen staat in contrast tot de gestelde andere termijnen en omvang van de opgave: één mega ton CO<sub>2</sub> reductie in 2030. De aard van de problematiek in Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland is overeenkomstig en het grootst in omvang (die in Friesland is van een andere categorie en moeilijk vergelijkbaar). De

financiële aspecten van deze beide opgaven gaan de mogelijkheden van Provincie en Waterschappen te boven. Het Rijk zal dus nu mee moeten doen. Het heeft daarvoor ook instrumenten in de vorm van het gericht aanwenden van gelden uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Structuurfondsen. De zogenaamde Bergboeren-regeling voor boeren op de slappe gronden mag dan wel een omgekeerde toepassing lijken, de bedoeling van de regeling is mijns inziens goed toe te passen op de handicaps die boeren in veenweidegebieden ondervinden. Evenzo is het een Rijkstaak om een werkbaar systeem van zogenaamde carbon credits te ontwerpen waarbij beloningsvormen voor het opslaan of vermijden van uitstoot van klimaatgassen worden ontwikkeld. In de eerder genoemde brief van de minister wordt daarvan melding gemaakt.



Foto: de heer E. Buijs

## VI Hoe verder?

Voortbordurend op de geschetste randvoorwaarden kom ik tot de volgende aanbevelingen (cq. te overwegen 'stappen'). In de eerste plaats: zet in op versterking in omvang en snelheid van het onderzoek naar technisch mogelijke oplossingen die de deformatie van de veenlagen kunnen afremmen of beperken. De thans aanwezige ervaringen met omgekeerde (druk)drainage zijn redelijk positief. Met name effectiviteit, onderhoud, aanlegkosten en het gebruik van duurzame materialen vormen vragen waarvoor meer onderzoek nodig is om tot een verantwoord besluit te komen voor grootschalige toepassing.

Toch lijken de merites van deze techniek voor sommige delen van het veenweide gebied zich gunstig te ontwikkelen. Met name door verhoging van de effectiviteit. De huidige schatting is dat grosso modo 40-50% van de deformatie kan worden

tegengegaan. Technische verbetering van aanleg en materiaalgebruik en vooral de fijnregeling van de besturing van de optimale infiltratie in verschillende jaargetijden en weersomstandigheden kan waarschijnlijk een verbetering van de effectiviteit in de orde van grootte van 70-80% doen bereiken. Een belangrijk aspect van dit type oplossingen (die weliswaar de deformatie van het veen niet stopzetten maar (sterk) kunnen vertragen), is dat een combinatie ervan met verbeterd weidevogelbeheer kan worden gemaakt. Sterkere vernatting in het voorjaar dient de omstandigheden voor weidevogels bijvoorbeeld. Een dergelijke meekoppeling van een ander te bereiken doel kan het draagvlak voor de toepassing vergroten. Deze techniek leidt mogelijk vooral in droge periodes ook tot een vergroting van de ruwvoeropbrengst per hectare. Vooral in droge zomers een betekend financieel voordeel. Dit aspect vergemakkelijkt de financierbaarheid van de bijdrage van de veehouder aan de kostenverdeling tussen de private en publieke partijen.



Aan de keuze van toepassing van omgekeerde (druk)drainage '3.0', als de best mogelijke techniek te zijner tijd, gaat een andere keuze vooraf. Namelijk: welke vorm van landgebruik is in het desbetreffende gebied het best passend gelet op het geheel van de omstandigheden en de perspectieven voor de melkveehouderij in de 'standaard vorm' van melkproductie als vrijwel het enige eindproduct van het bedrijf. Zijn die perspectieven er in alle eerlijkheid nauwelijks, dan moet terughoudendheid en realiteitszin de beslissingen over toepassing van deze techniek kenmerken, zowel bij de melkveehouder als de overheden.

Evenwel is het niet ondenkbaar techniek voor machines en tractoren te ontwikkelen die ondanks een slapper geworden bodem als gevolg van peilverhoging en kleinere drooglegging, toch een benutting voor voederwinning mogelijk zullen kunnen maken. Ook op dit vlak is verder inzet van onderzoek en praktische kennis noodzakelijk om delen van het gebied voor veehouderij te kunnen blijven benutten. De mogelijkheden van dit soort technische maatregelen hebben een kortere tijdshorizon voor realisatie en toepassing dan de perspectieven in dit opzicht van alternatief bodemgebruik, de zogenaamde natte teelten.

In de tweede plaats moet het onderzoek hiernaar worden geïntensiveerd. De sterke focus op lisdodde die nu aanwezig is, moet worden verbreed naar andere mogelijkheden met name naar eiwitrijke gewassen. De oogsttechnieken van natte teelten zijn nog niet in werkbare vorm en efficiënt gebruik ontwikkeld. Dit vereist een belangrijke rol in de beoordeling van de merites van de verschillende teelten. Duidelijk is thans wel dat de bedrijfseconomische aspecten erg vaag zijn. Alhoewel meerdere toepassingen van de producten van de lisdodde mogelijk zijn, is naast de teelt aspecten nog veel onduidelijk met betrekking tot rendabele verwerkings- en

vermarktningstechnieken. Een ontwerp van een businessmodel bestaat nu nog slechts op papier.

De toepassing van natte teelten kan voor bepaalde gebieden waar agrarisch gebruik op termijn niet goed mogelijk of ongewenst wordt wel een vorm van een oplossing zijn. Evenwel moet bedacht worden dat deze vorm van land-/watergebruik bemesting vereist. Het is onvoldoende duidelijk of het moerasachtig geworden gebied niet ook methaan zal uitstoten, wat een tegenstelling zou zijn tot de beoogde



positieve effecten van vernatting. De kwestie of boeren te interesseren zijn voor de omschakeling naar deze vorm van natte akkerbouw vormt eveneens een belangrijke onderzoeksvraag. Verder is relevant te bedenken dat deze teelten consequenties hebben voor het ontstaan cq verdwijnen van bepaalde planten- en diersoorten. Het veranderde landge-

bruik leidt tot selectie van de soorten populaties die immers habitat afhankelijk zijn. Daarnaast is het noodzakelijk beter inzicht te krijgen in de eventuele negatieve gevolgen voor de volksgezondheid die door nieuwe soorten (schadelijke insecten bijv.), die zich in deze nieuwe en grotere gebieden vestigen, zouden kunnen worden veroorzaakt.

Mede in het zicht van de te verwachten verdere temperatuurstijging is het zich ontwikkelen van bepaalde insectensoorten niet op voorhand als een verwaarloosbaar negatief effect ter zijde te leggen. Daar waar verbraking en/of zoute kwel optreden is het zaak alert te zijn, zo valt uit onderzoek op te maken.

In de derde plaats volgt uit voorgaande de aanbevelingen dat een zorgvuldig voorbereide en op maat gesneden aanpak per gebied als procesvorm voor de realisatie van de doelen wordt gekozen. De praktische inbreng van de grondgebruikers en eigenaren, bewoners en onderzoekers, zijn in deze gebiedsprocessen onmisbaar. Niet alleen voor het genereren van draagvlak, maar zeker ook voor het benutten van gebiedskennis en ervaring. Daarmee is tevens de vraag geadresseerd hoe deze gebiedsprocessen praktisch en effectief kunnen worden gestimuleerd en gecoördineerd. In dit verband is er op landelijk bestuursniveau van de Tweede Kamer een initiatief aan de orde waarin een zogenaamde Veencommissaris wordt voorgesteld als stuwende en sturende kracht, naar analogie van de succesvol gebleken installatie van de Deltacommissaris.

Daarmee zou de verantwoordelijkheid en aansturing op Rijksniveau geborgd kunnen worden. In relatie tot het mijns inziens noodzakelijke maatwerk op Gebieds-

schaal ontstaat hierbij een spanningsveld waarbij het de bestuurlijke kunst is om voldoende autonomie op de kleinere gebiedsschaal te verwezenlijken. Ik adviseer daarom om het idee en werkwijze van dit bestuurlijke construct van een Veencommissaris voorshands op provinciaal niveau te installeren als experiment. Werkende weg, bijvoorbeeld als andere provincies deze aanpak ook zouden willen overwegen toe te passen, kan tot een landelijke omvang worden opgeschaald onder waarborging van de maatvoering op gebieds- of projectniveau. Uit de meer genoemde brief aan de Tweede Kamer wijst de minister deze aanpak, op landelijk niveau, van de hand. Desalniettemin waag ik toch te pleiten voor een aanpak als gezegd, omdat de coördinatie opgave enorm is en de procesmatige benadering nieuwe vormen van organisatie vraagt. De taak van een dergelijke functionaris zal mijns inziens bestaan uit het stimuleren, begeleiden en voorbereiden van concrete en praktisch toepasbare oplossingen die voldoende gedragen worden door het gebied om te worden gerealiseerd. In de Provinciale Omgevingsvisie is opgenomen dat in 2020 een programma bodemdaling van start zal gaan. In dat kader zou naar mijn inzicht een dergelijk betrekkelijk ongewoon bestuurlijk construct heel wel kunnen passen. De bewerktuiging kan bestaan uit een kleine staf van personen die de streek kennen, bestuurlijk denken kunnen en open staan voor initiatieven van onder af en de ambitie hebben om deze vernieuwende aanpak tot een succes te maken. Het Programma Bodemdaling is in mijn visie dus niet een schriftelijke weergave van beleidsdoelstellingen, budgetten en mijlpalen, maar een procesgerichte werkwijze die niet (primair) via de bekende 'tijd, scope, geld en kaders' als randvoorwaarden werkt. Daarmee is niet gezegd dat deze kaders er niet toe doen, maar dat ruimte wordt geboden en de mogelijke beknelling ervan niet op voorhand de creativiteit frustreert die in het proces van de deelnemers aan het werken naar oplossingen noodzakelijk is.



Foto: de heer E. Buijs

Eerder merkte ik al op dat er veel enthousiasme en wilskracht in de gebieden waarneembaar is. Als deze gestructureerd worden aangeboord, gekanaliseerd en geleid tot concrete voorstellen van aanpak, dan is de kans dat daadwerkelijk tot resultaten kan worden gekomen aanzienlijk groter dan via de in mijn ogen klassieke werkwijze van planvorming van boven af, die vervolgens aan het gebied en de bewoners wordt 'uitgelegd'.

Het Programma Bodemdaling Veenweiden zou mijns inziens het karakter moeten hebben van een werkdocument dat agenderend en evaluerend met tussenpozen de doelen scherper belijnt en de oogst van de streekprocessen nuchter en kritisch analyseert en waardeert. Dit stelt het Bestuur in staat de vinger aan de pols te houden en bij te sturen. De 'Provinciale Veencommissaris' is met zijn staf het scharnier tussen streek en de diverse bestuursorganen (Provincie, Waterschappen, Gemeenten) en is de bestuurlijke 'eigenaar' van het Programma. Deze aanpak vereist van de zijde van bestuurders van de overheden vooral moed en geduld. Moed om het experiment een kans te geven. Geduld om het zich te laten bewijzen, want niet op voorhand is snel succes verzekerd. Voor de bewoners van de streken die het aangaan, ontstaat in dit model naast het aanbod tot actieve betrokkenheid onlosmakelijk de plicht om gezamenlijk te leveren. De geboden bestuurlijke ruimte is niet een vrijbrief voor het beoefenen van hobbyïsme, stokpaardjes berijden of voor een houding die het gestolde eigen gelijk koestert in plaats van het open visier voor nieuwe benaderingswijzen hanteert. De bevoegdheden in relatie tot het Provinciaal Bestuur en die van de Waterschappen moeten zodanig zijn dat binnen de mandaatverlening in de vorm van budget, mankracht en werkwijze met een aanzienlijke mate van zelfstandigheid kan worden gefunctioneerd. In de praktijk van alledag kan deze bestuurlijke tussenvorm ook functioneren als een buffer tussen de hitte en de actualiteit van de discussie in het gebied en de vereiste koele afweging door het Provinciaal Bestuur en andere betrokken bestuursorganen.

In de vierde plaats beveel ik aan om spoedig (dat wil zeggen binnen een jaar) te komen tot een daadwerkelijke aanpak van een aantal voorbeeldprojecten die de zichtbare tekenen vormen van de ingezette koers. Hiermee kan bovendien waardevolle ervaring worden opgebouwd in de relatie met en de inbreng van de



Foto: Boeren van Amstel

streek en het vorm vinden van de werkzaamheden van de Provinciale Veencommissaris. De knoop van de verbraking van de polder Westzaan moet worden doorgesneden in een convenant tussen Provincie en Waterschap. De polders Burkmeer en Blijkmeer lenen zich voor een uitvoeringsaanpak op korte termijn als proefpolders. De verdere uitrol van omgekeerde (druk)drainage op een aantal gebieden is aanbevelenswaardig, zeker in gebieden die verschillen in aard en gebruik en dit in combinatie

met weidevogelbeheer waar aan een monitoring programma wordt gekoppeld om de relatie tussen deze vorm van vernatting en de ontwikkeling van het beheer in kaart te brengen.



Een initiatief als het plan rond Markenbinnen, getiteld “Water als defensie, gebiedsontwikkelingsplan voor de Starnmeer-zuid en haar veenpolders” (Kees de Wildt, april 2019), en de plannen en ideeën voor behoud van het gebied van Amstelland, zijn bewijzen van intense betrokkenheid van de streek. Zij vertegenwoordigen voor de hand liggende voorbeelden die tot uitvoering kunnen komen op afzienbare tijd en met overzienbare kosten en moeite. Belangrijk is ook te onderkennen dat andere vraagstukken zoals energievoorziening, riolering, etc. in samenhang met verzakking en gassen uitstoot worden meegenomen in planontwikkeling en afweging.

## Resumerend

De tijd is rijp voor daden in de vorm van het durven beproeven van een nieuwe procesmatige aanpak. Voor het belonen van initiatieven van de streekbewoners.

Voor het ‘loslaten’ om te kunnen realiseren. Voor het geven van ruimte en het bieden van richting. Een spannend proces waarbij werkende weg moet worden geleerd, regelmatig achterom kijkend worden geëvalueerd en moedig moet worden gekoerst op de duidelijkheid van de hoofddoelen. Het Veenweidegebied en haar bewoners verdienen dit. Ook in deze kunnen we leren van ‘Groningen’: negeer niet de signalen van hen die werken, wonen, beheren en ontwikkelen in het gebied waar zij hun leven doorbrengen. Waar zij letterlijk de grond van hun bestaan en idealen vinden. Waar zij verantwoordelijkheid willen dragen voor het behoud en zorgvuldig beheer van wat niet slechts voor hen, maar voor de hele samenleving als waardevol en kwetsbaar erfgoed telt. Elke generatie heeft de plicht om, ook als de vorm veranderen gaat, de diepe betekenis ervan voor een ieder behouden te doen blijven.

*Juli 2019*

Prof. Dr. C.P. Veerman

## Bijlage I : Lijst van aangeschreven personen en instanties

1. LTO Noord Noord-Holland, t.a.v. mevr. R. Uitentuis, dhr. K. Stoop en dhr. A. Straathof
2. Agrarisch collectief Water, Land & Dijken, t.a.v. dhr. S. Hoogendoorn
3. Agrarisch collectief Noord-Holland Zuid, t.a.v. dhr. G. Vink
4. Landschap Noord-Holland, t.a.v. dhr. E. Briët
5. Natuurmonumenten, t.a.v. dhr. W. Hellevoort
6. Staatsbosbeheer, t.a.v. mevr. R. Tienkamp
7. Natuur- en milieufederatie Noord-Holland, t.a.v. dhr. S. Akkerman
8. Dagelijks bestuur stadsdeel Amsterdam-Noord, t.a.v. mevr. S. Groenewoud
9. Gemeente Edam-Volendam, t.a.v. dhr. H. Schutt
10. Gemeente Landsmeer, t.a.v. dhr. R. Quakernaat en mevr. M. Elfferich
11. Gemeente Oostzaan, t.a.v. mevr. R. Dral en dhr. R. Monen
12. Gemeente Wormerland, t.a.v. dhr. J. Schalkwijk
13. Gemeente Waterland, t.a.v. mevr. L. Kroon, mevr. A. van de Weijenberg en dhr. B. ten Have
14. Gemeente Zaanstad, t.a.v. mevr. S. Munnikendam
15. Bewoners dhr. W. Rol en dhr. K. de Wildt uit Markenbinnen
16. Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, t.a.v. dhr. S.J. Schenk en dhr. R. Maarschall
17. Hoogheemraadschap van Rijnland, t.a.v. dhr. S. Langeslag
18. Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, t.a.v. dhr. G. Korrel
19. Gemeente Uithoorn, t.a.v. dhr. J. Hazen
20. Gemeente Hilversum, t.a.v. dhr. J. Kastje
21. Gemeente Diemen, t.a.v. dhr. J. Nuijens
22. Gemeente Wijdmeren, t.a.v. dhr. J. Klink en dhr. J.J. de Kloet
23. Gemeente Heemstede, t.a.v. mevr. N. Mulder
24. Gemeente Beemster, t.a.v. mevr. A. Zeeman
25. Gemeente Heiloo, t.a.v. dhr. F. Dellelijn
26. Gemeente Castricum, t.a.v. dhr. P. Slettenhaar en dhr. R. de Haan
27. Gemeente Amsterdam, t.a.v. mevr. M. van Doorninck
28. Gemeente Haarlem, t.a.v. dhr. R. Berkhout
29. Gemeente Uitgeest, t.a.v. dhr. J. Brouwer
30. Gemeente Alkmaar, t.a.v. dhr. C. Braak
31. Gemeente Koggenland, t.a.v. mevr. C. van de Pol
32. Gemeente Purmerend, t.a.v. dhr. M. Hegger
33. Gemeente Haarlemmermeer, t.a.v. mevr. M. Sedee
34. Gemeente Gooise Meren, t.a.v. dhr. J. Franx
35. Gemeente Aalsmeer, t.a.v. dhr. R. van Rijn
36. Gemeente Amstelveen, t.a.v. mevr. F. Gordon
37. Gemeente Ouder-Amstel, t.a.v. dhr. A. Boomgaars
38. Gemeente Weesp, t.a.v. mevr. A. Heijstee-Bolt

## Bijlage II: Lijst van geconsulteerde personen en instanties

1. LTO Noord Noord-Holland, mevr. R. Uitentuis, dhr. K. Stoop en dhr. A. Straathof, mevr. T. de Ruyter \*\*\* (*schriftelijke reactie namens 1-5*)
2. Agrarisch collectief Water, Land & Dijken, dhr. S. Hoogendoorn\*
3. Agrarisch collectief Noord-Holland Zuid, dhr. G. Vink\*
4. NMV Noord-Holland, dhr. H. Wiegersma, mevr. F. Wiersma\*
5. De heer R. Laan, Melkveehouder in het Veenweidegebied\*
6. Landschap Noord-Holland, dhr. E. Briët\*
7. Natuurmonumenten, dhr. W. Hellevoort\*
8. Staatsbosbeheer, mevr. R. Tienkamp\*
9. Dagelijks bestuur stadsdeel Amsterdam-Noord, mevr. S. Groenewoud en dhr. E. Buijs\*
10. Gemeente Edam-Volendam, dhr. H. Schutt\*
11. Gemeente Waterland, mevr. L. Kroon\*
12. Gemeente Zaanstad, mevr. S. Munnikendam, mevr. S. Meijer, mevr. J. Elsinga\*
13. Bewoners Markenbinnen, dhr. W. Rol en dhr. K. de Wildt\*\*\*
14. Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, dhr. S.J. Schenk en dhr. R. Maarschall\*
15. Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, dhr. G. Korrel\*
16. Gemeente Wijdmeren, dhr. J. Klink en dhr. L. Welter\*
17. Regio Gooi en Vecht, dhr. C. van Zanten\*
18. Gemeente Beemster, mevr. J. van Beek en mevr. A. Zeeman\*
19. Gemeente Koggenland, de heer D. Rood\*
20. Gemeente Purmerend, de heer M. Hegger\*
21. 't Groene Hart, mevr. P. Braaksma en mevr. M. Feringa\*
22. Dorpsraad van Durgerdam en lid v.d. Centrale Dorpenraad Landelijk Noord), mevr. M. van Leeuwen\*
23. Gebiedscommissie Laag-Holland\*
24. Voorzitter Gebiedscommissie Laag-Holland, dhr. J.J. de Graeff\*
25. Platform Slappe Bodem, mevr. H. Niezen\*\*
26. Hollands Particulier Grondbezit, dhr. E. van den Berg \*
27. Federatie Particulier Grondbezit, dhr. D. Diepenhorst\*\*\* (*schriftelijke reactie namens 26-28*)
28. ASR Noord-Holland, dhr. T. Bor\*
29. Gemeente Landsmeer, t.a.v. dhr. R. Quakernaat\*

\* Alleen gesprek

\*\* Alleen schriftelijke reactie

\*\*\* Schriftelijke reactie en gesprek