

INITIATIEFNOTA

Inleiding

Een groot deel van de Nederlandse bodem bestaat uit veen. Het Nederlandse veen is aan het dalen en aan het verdwijnen: in de afgelopen 35 jaar is de totale oppervlakte veengrond met maar liefst 20 procent afgenomen.¹ Dat is problematisch: voor het klimaat, voor de natuur en voor de toekomst van de landbouw. Doordat het veen bij drooglegging oxideert, komt er maar liefst 7 megaton CO₂ vrij op jaarbasis. Dat komt neer op bijna 4 procent van de totale Nederlandse CO₂-uitstoot.² Dit percentage staat gelijk aan de uitstoot van twee miljoen personenauto's³ of de uitstoot van de twee oudste kolencentrales⁴ in Nederland. Ontwaterde veengronden stoten daarmee de dubbele hoeveelheid CO₂ uit van wat de volledige Nederlandse natuur met al haar bossen, weilanden en duinen opslaat.⁵ Daarnaast heeft de verdroging negatieve gevolgen voor natuur en biodiversiteit. Talloze bloemen, insecten en vogels hebben het natte veenlandschap nodig om te overleven. Naast de natuur is ook de landbouw vrijwel één op één verbonden aan veen. Veel van onze koeien lopen op veengrond en onderzoek toont aan dat de bodemdaling van veengronden in het landelijk gebied daarom niet los kan worden gezien van de melkveehouderij. Deze sector heeft een groot belang bij een laag waterpeil, maar helaas zorgt dat voor veel maatschappelijke problemen. Kortom: de problematiek is ontzettend veelzijdig en versplinterd. Ondanks dat er in het stedelijk gebied ook veel speelt met betrekking tot veenbodemdaling, focust deze nota zich op het landelijk gebied waarbij natuur, biodiversiteit, bodemdaling, klimaat en de toekomst van de landbouw aandacht krijgen. De complexiteit en veelzijdigheid van de problematiek vraagt om duidelijke doelstellingen, langdurig onderzoek én coördinatie vanuit het Rijk. Het is de hoogste tijd voor een integrale Rijksvisie, een Deltaplan, op onze veengebieden. Deelname van de boer, wetenschap, medeoverheden, burger en natuur- en milieuorganisaties is hierbij van essentieel belang.

¹ Wageningen University and Research 2018.

² Centraal Bureau voor de Statistiek 2018.

³ Kwakernaak e.a. 2010, p. 6.

⁴ Greenpeace 2017, p. 3.

⁵ Wageningen University and Research 2017.

Veen

Veen is een natte grondsoort die is ontstaan uit de ophoping van oude planten- en bomenresten. De grondsoort blijft alleen bewaard onder natte en zuurstofarme omstandigheden. Nederland bestaat voor 9 procent uit laagveen en dat komt vooral voor in delen van Friesland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Overijssel (zie bijlage 1).⁶ Hoogveen komt nu in Nederland bijna niet meer voor, omdat het door de eeuwen heen bijna allemaal is afgegraven en verbrand om als turf te gebruiken. Toen de mens in Nederland zo'n duizend jaar geleden begon met het gebruiken van veen, was Nederland voor meer dan de helft bedekt met hoog- en laagveen. Veengebieden zijn altijd al ingewikkelde grondgebieden geweest, omdat grondgebruikers en waterbeheerders continue moe(s)ten reageren op dalende bodems. Omdat veenbodems ook veel voedingsstoffen bevatten zijn ze lange tijd gebruikt voor akkerbouw, totdat de bodem zo ver was gedaald dat het grondwater dicht onder het maaiveld stond. Van de destijds gebruikelijke teelten waren de veenbodems alleen nog geschikt voor grasland en daarmee voor de melkveehouderij.

De karakteristieke veenweidelandschappen waren ooit vooral veenmoerassen. Sterker nog, het merendeel van het Nederlandse laagland werd tot ver in de middeleeuwen bedekt door veenmoeras tot aan de extreme drooglegging in de twintigste eeuw. Dit verklaart ook de naam van veel dorpen in de veengebieden: denk aan Katwoude (Noord-Holland) en Zoeterwoude (Zuid-Holland). Het veenweidelandschap heeft dus al veel veranderingen gezien.⁷ Het overgrote deel van de landelijke veengebieden is momenteel agrarisch grasland in gebruik voor de melkveehouderij (zie bijlage 2). Ten behoeve van de landbouw zijn de meeste laagveenspolders gedurende de jaren ontwaterd. Die drooglegging is nodig voor de draagkracht van de bodem (machines zakken niet weg in de slappe bodem en koeien vertrappen niet het gras op drassige grond) en grasgroei, gras heeft een zekere drooglegging nodig voor een goede groei. Door deze drooglegging voor de landbouw vindt er oxidatie plaats. Door de ontwatering van de grond kan zuurstof dieper het veen indringen, waardoor het veen wordt afgebroken. Deze oxidatie treedt vooral op boven het grondwaterniveau waar het veen door het blootstellen aan zuurstof «verbrandt». Samen leiden deze processen uiteindelijk tot bodemdaling en koolstofemissies: de bodem verdwijnt in de vorm van CO₂, en in mindere mate in de vorm van methaan en lachgas. De veenafbraak gaat het hardst in warme, droge zomers, door de hogere temperaturen en doordat de waterstand in het midden van het perceel sterk uit kan zakken door verdamping en watergebruik door het gras. Alleen dicht bij de sloot blijft de waterstand gelijk aan het slootpeil. Daarnaast leidt het ontwateren van veengronden tot verzilting van de bodem en water en tot een toename van fosfaten en nitraten in het oppervlaktewater. Dit bemoeilijkt het waterbeheer rond veengebieden.

Een zeer klein gedeelte van de veengebieden wordt gebruikt voor de akkerbouw en met name voor de teelt van mais. Voor het verbouwen van mais (en het vernieuwen van grasland) wordt vaak kerende grondbewerking gebruikt. Dit type grondbewerking zorgt voor een nog snellere veenafbraak en versnelt daarmee het proces van veenbodemdaling en de uitstoot van CO₂, lachgas en methaan. Er zijn indicaties waaruit blijkt dat veenbodemdaling op akkerbouwpercelen zelfs 40 tot 50 procent sneller verloopt dan graspercelen. Waar de gemiddelde veenbodemdaling circa 8 millimeter per jaar bedraagt, kan dat bij veengronden die gebruikt worden voor de teelt van mais en bij zeer diepe ontwatering oplopen tot enkele

⁶ Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 17.

⁷ Wesselingh 2018.

centimeters. Om die reden is de teelt van mais met kerende grondbe-
werking op veengrond in de provincie Utrecht daarom al verboden.⁸

Door de bodemdaling komt het maaiveld steeds dichterbij het waterpeil en worden de percelen weer natter. Daarom worden de waterpeilen eens in de ongeveer 10 jaar naar beneden bijgesteld oftewel geïndexeerd: de waterpeilen volgen de bodemdaling. Door veel boeren in de veengebieden wordt deze peilindexatie als noodzakelijk gezien om te voorkomen dat hun weiland te nat wordt. Er zijn echter grote verschillen in de mate van drooglegging per gebied. Terwijl het waterpeil in de Noord- en Zuid-Hollandse veenweidegebieden op 30 tot 60 centimeter onder het maaiveld wordt ingesteld, is dat in Friesland gemiddeld 90 tot 120 centimeter onder het maaiveld (zie bijlage 3).⁹ Die diepere ontwatering in Friesland is historisch zo gegroeid: enerzijds omdat de waterschappen daar zijn ontstaan vanuit boerenorganisaties; anderzijds omdat er door de ruilverkaveling steeds meer aandacht kwam voor maximale productie en de peilen zich daaraan hebben aangepast. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de relatie tussen de mate van drooglegging van veen en de CO₂-emissie lineair is: hoe dieper de ontwatering, hoe sterker de bodemdaling en de uitstoot van broeikasgassen.¹⁰ Daardoor is de CO₂-emissie per hectare in het noorden veel groter dan in het westen van Nederland. Gemiddeld komt er nu jaarlijks 30 ton CO₂ vrij per hectare veenweidegebied in Nederland. In Friesland kan dit oplopen tot wel 40 ton CO₂ per hectare.¹¹ Dat getal staat gelijk aan de uitstoot van vijf huishoudens *per* hectare.

Steeds meer organisaties zijn het erover eens dat het nodig is om de veengebieden weer te gaan vernatten, maar over de maatregelen die daarvoor genomen dienen te worden niet. Er zijn drie type vernattingsmaatregelen waar nu onderzoek naar wordt gedaan en mee wordt geëxperimenteerd:

- Peilfixatie
- Onderwaterdrainage
- Alternatief landgebruik

Bij **peilfixatie** – ook wel passieve vernatting – wordt het waterpeil niet meer verlaagd. Op die manier ondergaan de veengebieden een geleidelijke vernatting, omdat het maaiveld nog enige tijd zal blijven dalen. Hoe lager het oorspronkelijke waterpeil ten opzichte van het maaiveld, hoe langer het duurt voor peilfixatie effect heeft. Verwante maatregelen zijn beperkte peilindexatie of peilverhoging. Bij veengebieden met de functie natuur wordt meestal zo'n vast peil gehanteerd. Met **onderwaterdrainage** komt via drains die in de sloot uitkomen het water makkelijker het perceel in. Zo zakt de waterstand in de zomer minder ver uit en worden oxidatie en bodemdaling in zekere mate beperkt. Een variant is drukdrainage, waarbij de drains niet op de sloot maar op een put zijn aangesloten en de waterstand actief is te sturen, onafhankelijk van het waterpeil. Met **alternatief landgebruik** zijn er twee algemene opties mogelijk: veranderingen *buiten* de landbouw en veranderingen *binnen* de landbouw. Het is bijvoorbeeld mogelijk om de functie van de grond te veranderen buiten de landbouw door er de functie van natuur aan te geven. Binnen de landbouw is het ontwikkelen van paludiculturen – ook wel natte teelten – op den duur wellicht een reële optie. Voorbeelden van alternatieve teelten zijn lisdodde (rietsigaren), veenmos, wilde rijst, cranberry's en Azolla. Bij de verkenning van nieuwe verdienmodellen,

⁸ Planbureau voor de Leefomgeving, 2016, p. 10; pp. 30–32.

⁹ Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 41.

¹⁰ Centrum voor Landbouw en Milieu 2018, p. 4.

¹¹ Van der Laan 2017.

worden de voor- en nadelen van deze verschillende maatregelen geschetst.¹²

Voordat ingegaan wordt op hoe veen nog meer in de toekomst ingezet kan worden, zal meer uitleg gegeven worden over de verschillende waarden van veen die op dit moment belangrijk zijn voor grote maatschappelijke uitdagingen.

CO₂-reductie

Veen heeft misschien wel als grootste waarde dat het – indien onder natte en zuurstofarme omstandigheden – zeer goed koolstof kan vasthouden en opslaan. *«Het Nederlandse veenweidegebied is niet alleen extreem gevoelig voor de gevolgen van klimaatverandering, maar levert er tegelijkertijd een belangrijke bijdrage aan. Veenbodems bestaan uit niet-afgebroken plantenresten die vóór menselijke ontginning eeuwenlang koolstof uit de atmosfeer hebben vastgelegd in de uitgestrekte moerassen waar Nederland destijds uit bestond.»*¹³ Er wordt geschat dat alleen al in de bovenste 30 centimeter van de huidige veenbodems circa 270 megaton CO₂ ligt opgeslagen: dat is bijna anderhalve keer de jaarlijkse broeikasgasuitstoot van heel Nederland.¹⁴ De volledige Nederlandse natuur slaat met al haar groeiende bomen en planten samen 3,6 megaton op terwijl de veenweiden het dubbele – 7 megaton – uitstoten.¹⁵ Op dit vlak valt dus enorme winst te behalen voor het klimaat. Koolstofopslag in veengrond is een natuurlijke manier om bij te dragen aan het realiseren van de klimaatdoelen. Het Nederlandse beleid zou moeten streven naar een Nederlands landschap dat evenveel CO₂ opslaat als uitstoot. Het Nederlandse landschap moet dus op termijn CO₂-neutraal zijn. Wetenschappers verschillen van mening over de hoeveelheid CO₂ die kan worden opgeslagen in veen, maar het is in ieder geval veel: berekeningen variëren van 1,25¹⁶ tot 2,0¹⁷ megaton per jaar in 2030. Dit is uiteraard afhankelijk van de doelen die gesteld worden en de beleidskeuzes die daarop volgen.

Vernattingsmaatregelen zijn over het algemeen vele malen goedkoper dan veel andere CO₂-besparende maatregelen. Andere manieren om CO₂ (en CO₂-equivalenten) ondergronds op te slaan – ook wel *carbon capture and storage* (CCS) genoemd – zijn ontzettend duur. Volgens het PBL variëren de prijzen van verschillende CCS maatregelen van 40 tot 135 euro per ton CO₂. De kosten voor de meeste vernattingsmaatregelen staan daar in schril contrast tegenover. Ter illustratie is er in Tabel 1 een vergelijking gemaakt van de kosteneffectiviteit en CO₂-winst van verschillende vernattingsmaatregelen en enkele andere maatregelen in 2030. Daaruit blijkt dat de kosteneffectiviteit van onderwaterdrainage, peilfixatie en het omzetten van landbouwgrond naar natte landbouw erg voordelig is in vergelijking tot CO₂-maatregelen. Bij deze berekeningen is rekening gehouden met het potentiële inkomstenverlies of -behoud van de boer. Het omzetten van landbouwgrond naar de functie natuur is in de PBL-berekeningen een stuk duurder, gezien het feit dat de grond dan economisch gezien weinig zal opleveren. Toch moet ook hier gekeken worden naar de waarde van recreatie en de kwaliteit van de leefomgeving.

¹² Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 45–47.

¹³ Van Dijk, Runhaar, Verburg & Hekkert 2018.

¹⁴ Van Dijk, Runhaar, Verburg & Hekkert 2018.

¹⁵ Wageningen University and Research 2017.

¹⁶ Planbureau voor de Leefomgeving, *Kosten Energie- en Klimaattransitie* 2018, p. 46.

¹⁷ Centrum voor Landbouw en Milieu 2018, p. 3.

De getallen kennen een onzekerheid doordat er nog maar weinig ervaring is met de aanpak van veen. Langdurig onderzoek is daarom ook bij de kosten van belang. Daarnaast hebben de beleidskeuzes voor het pakket aan maatregelen grote invloed op de totale kosten. Zo stelt het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) dat het mogelijk is om 2,0 megaton CO₂ te besparen tegen een gemiddelde prijs van 26 euro per gereduceerde ton in 2030 met een pakket van verschillende vernattingsmaatregelen.¹⁸ Anderzijds stelt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bij de analyse van het huidige voorstel voor het Klimaatakkoord dat daarmee 0,9 megaton CO₂ bespaard kan worden tegen een gemiddelde prijs van 35 tot 40 euro per gereduceerde ton.¹⁹ Hoe het pakket van vernattingsmaatregelen wordt samengesteld heeft dus een zeer groot effect op zowel de hoeveelheid bespaarde CO₂ als de prijs. Hoe dan ook lijkt het zo te zijn dat de aanpak van veen een relatief goedkope manier is om de uitstoot van broeikasgassen aan te pakken. Vanzelfsprekend betekent dat niet dat andere maatregelen, zoals het aanpakken van de industrie en de luchtvaart, niet genomen zullen worden.

Tabel 1. Kosteneffectiviteit van vernattingsmaatregelen tegenover andere maatregelen in 2030¹.

| | Vernattingsmaatregelen | | | | | Andere maatregelen | | | | | |
|---|------------------------|-------------|-----------------------------------|-----------------------------------|---|--------------------------|---------------------|-----------------------------------|--------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| | Onderwaterdrainage | Peilfixatie | Landbouwgrond naar natte landbouw | Landbouwgrond naar functie natuur | CO ₂ -vastlegging in landbouwgrond | Sluiting kolen centrales | Kas als energiebron | CCS Industriële emissies algemeen | Biomassaketels industrie | Biomassaketels glastuinbouw | Monovergisting van mest |
| Kosteneffectiviteit (€/ton CO₂) | 25–35 | 30 | 50 | 150 | 50 | 70 | 70 | 70–120 | 95 | 125 | 240 |

¹ Planbureau voor de Leefomgeving, *Kosten Energie- en Klimaattransitie in 2030* 2018.

Natuur en Biodiversiteit

Landschap, natuur en biodiversiteit spelen een belangrijke rol in de veenproblematiek. Laagveengebieden – indien vernat – zijn unieke gebieden met een hoge biodiversiteit en een grote landschappelijke waarde. Daarnaast hebben de gebieden een grote aantrekkingskracht voor recreatie vanwege hun open en weidse landschap en omdat veel van de gebieden dichtbij de Randstad gelegen zijn. De natte veengebieden herbergen een rijke flora en fauna, waaronder veel bloemen, insecten en vogels. Laagveen is zeldzaam in West-Europa en Nederland heeft dan ook een belangrijke verantwoordelijkheid voor het behoud van bijbehorende plant- en diersoorten. Veenmoeras en veenweiden vormen het leefgebied van moerasvogels als de roerdomp, de purperreiger en de zwarte stern, en weidevogels als de grutto, de watersnip, de Kievit en de scholekster. Van die weidevogels is de stand ernstig achteruitgegaan: sinds 1990 is de populatie met 40 tot 60 procent afgenomen.²¹ Deze achteruitgang wordt door wetenschappers met name gewijd aan de drooglegging ten behoeve van de landbouw. Door de drooglegging, bemesting en hogere gewasproductie zijn de natte veengebieden grotendeels verdwenen en zijn de condities voor weide- en moerasvogels en andere flora en fauna enorm verslechterd.

¹⁸ Centrum voor Landbouw en Milieu, p. 3.

¹⁹ Planbureau voor de Leefomgeving, *Analyse van het voorstel voor hoofdlijnen voor het Klimaatakkoord* 2018.

²¹ Planbureau voor de Leefomgeving 2016, pp. 33–34.

Decennialang is de hoge gewasopbrengst geprioriteerd, waardoor «Nederland wereldwijd leidend is in landbouwproductie, maar ook in biodiversiteitsverlies»²². Overmatig mestgebruik, bodemuitputting, onnatuurlijk lage waterstanden en het gebruik van bestrijdingsmiddelen zijn belangrijke oorzaken hiervan. Onder boeren lijkt er steeds meer draagvlak te zijn om in hun bedrijfsvoering oog te hebben voor het versterken van biodiversiteit. Deze bereidheid is afhankelijk van de mate waarin boeren door de overheid betaald worden voor deze diensten.²³ Het PBL stelt dat er maar twee effectieve manieren zijn om de biodiversiteit in veengebieden te redden: het overstappen op natte en extensieve landbouw; en de creatie van natuurgebieden. Het versterken van de biodiversiteit binnen de landbouw is mogelijk door een combinatie van bovengenoemde vernatting, ander maaibeheer en ander mestgebruik. De verwachting is dat maatregelen waarbij het waterpeil wordt gefixeerd (peilfixatie en/of natte landbouw) in plaats van geïndexeerd (drooglegging) zeer gunstig zal zijn voor de biodiversiteit in veengebieden. Daarbij is het wel van belang dat agrariërs met het maaibeheer rekening houden met het broedseizoen van de weidevogels als onderdeel van de transitie naar extensieve en natuurinclusieve landbouw.²⁴ Tot slot stelt het CLM dat om weidevogelpopulaties te versterken, het belangrijk is om – naast de verminderde drooglegging – beperkte ruige mest toe te passen en een verlate start van het groeiseizoen in te voeren: «*De ruige mest levert meer en beter voedsel voor weidevogels dan de gangbare drijfmest. De late start van het groeiseizoen en dus de eerste snede geeft de jongen de kans om voor de oogst vliegvlug te zijn en te vluchten voor de maaier*»²⁵. Die verlate start van het groeiseizoen komt tot stand door het waterpeil hoog te houden vanaf de winter tot begin april.

Tot slot zal een transitie van landbouw naar natuur voor veel gebieden de hoogst mogelijke biodiversiteit realiseren. Tegelijkertijd is het helaas ook de meest ingrijpende manier voor de agrarische sector en het is belangrijk om ook dat te erkennen en hen te zien als partner in dit proces. Veengebieden die al geruime tijd geleden de functie natuur hebben gekregen tonen aan dat er een grote verbetering heeft plaatsgevonden: «*Terreinbeheerders richten zich in hun beleid op diversiteit in flora en fauna, met afwisseling van hooilanden, rietlanden, meren, moerassen, broekbossen en extensief beheerde graslanden waar geregeld vee wordt ingeschaard. In combinatie met het voorkómen van verdroging en het behouden van een goede waterkwaliteit is deze vorm van landgebruik de basis voor een bijzonder rijk landschap en een hoge biodiversiteit*»²⁶. De Vogelbescherming stelt ook dat er meer (agrarische) natuurgebieden met een weidevogeldoelstelling moeten komen om de weidevogels te redden.²⁷ Tot slot is het belangrijk om te benoemen dat ook de huidige natuurreservaten in het veen last hebben van de ontwaterde landbouw. Doordat water uit de natuurgebieden wegzijgt naar de agrarische omgeving is de aanvoer van water van buiten het gebied nodig. Vaak heeft dat niet de juiste waterkwaliteit. Dat zou kunnen worden opgelost door bufferzones met een hoger waterpeil, die ook dienst kunnen doen als noodopvang bij zware regenval en waterleverancier bij droogte. De Onlanden bij Groningen vormen daarvan een goed voorbeeld. Veel moerasvogels hebben ook de omliggende veenweiden nodig hebben om voedsel te zoeken, zoals bijvoorbeeld purperreiger en zwarte stern. Ook zij zijn

²² Smit 2018.

²³ Smit 2018.

²⁴ Planbureau voor de Leefomgeving 2016, pp. 34–35.

²⁵ Centrum voor Landbouw en Milieu 2018, p. 11.

²⁶ Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 35.

²⁷ Vogelbescherming 2018.

geholpen met bufferzones. Het vernatten (en extensiveren) van de landbouw is dus ook van belang voor de nabijgelegen natuurgebieden.

De Toekomst van Veen

Een meer toekomstbestendig gebruik en beheer van veen is hard nodig. Eén ding is namelijk zeker: als er niets gebeurt, zal er op den duur weinig veen overblijven in Nederland en zullen de veenweidegebieden gemiddeld nog zo'n 34 centimeter blijven dalen tot 2050. In sommige gebieden – met name in Friesland – zal de bodem tegen die tijd zelfs meer dan 50 centimeter gedaald zijn.²⁸ Naast de al benoemde maatschappelijke gevolgen van veenbodemdaling, blijft de zeespiegel ook nog stijgen waardoor het niveauverschil tussen zee en land steeds groter wordt. Veel veengebieden liggen nu al onder het Normaal Amsterdams Peil. Daarnaast wordt het waterbeheer, door de toenemende hoogtevverschillen, ook steeds lastiger en lopen de kosten op. Om te voorkomen dat Nederland onder water komt te staan, is de aanpak van veen een cruciale eerste stap.

Veenbodemdaling kan in het landelijk gebied niet los worden gezien van de melkveehouderij.²⁹ De sector heeft veel belang bij een lage grondwaterstand ten behoeve van een betere draagkracht van de grond en een hogere grasproductie. Daarbij speelt extra dat de melkveehouderij een sector is die steeds meer gericht is op een hogere productie tegen een lagere kostprijs. Daardoor blijft een groot deel van de melkveehouderij almaar intensiveren boven de fysieke grenzen van de natuur. Anderzijds is er ook een beweging gaande die juist steeds meer bereid is om voor kwaliteit te kiezen (biologisch, natuurweides, etc.). Daarnaast is het waterbeheer in deze gebieden ontzettend duur en die kosten zullen blijven stijgen als het huidige beleid wordt voortgezet. Het PBL stelt dat bij voortzetting van het huidige beleid, het Rijk in de komende 40 jaar 200 miljoen euro extra kwijt zal zijn aan het waterbeheer in het landelijk én stedelijk gebied.³⁰ Het beschermen tegen overstromingen, het tegengaan van het verziltingsprobleem, de diepere ontwatering en de grotere hoeveelheid fosfaten en nitraten in het oppervlaktewater zorgen onder andere voor deze toename in de kosten.³¹ Tegelijkertijd levert het niet langer extra inkomsten op voor de landbouw: *«Verschillende kostenbatenanalyses hebben laten zien dat de hoge kosten van bodemdaling zullen blijven stijgen, terwijl de baten die naar de landbouw gaan, zullen blijven dalen. We weten dat al 20 jaar, maar toch blijven we stug het grondwaterpeil verder verlagen.»*³² Plaatselijke extensivering van de landbouw en het verhogen van het grondwaterpeil zijn daarom van essentieel belang om de veenweidegebieden te redden. Daarnaast kan al een mooie eerste stap worden gemaakt door de grootste boosdoener in het veengebied – kerende grondbewerking (veelal gebruikt bij de teelt van mais) – te gaan verbieden.

De keuzes die het Rijk zal maken zullen nauw verband moeten houden met de verschillende waarden en functies van veen: niet alleen met klimaat, landschap en biodiversiteit, maar ook met voedselproductie en de economie. Gezien het feit dat de landbouw de meest dominante sector is in het veenweidegebied, is het essentieel ook de economische gevolgen voor landbouwbedrijven in overweging te nemen. In de rest van deze paragraaf zullen daarom de voor- en nadelen van de verschillende

²⁸ Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 52; p. 56.

²⁹ Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 44.

³⁰ Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 12.

³¹ Kuhlman, Michels & Groot 2010.

³² Van Dijk, Runhaar, Verburg & Hekkert 2018.

vernattingsmaatregelen uiteen worden gezet en verschillende scenario's worden geschetst van de toekomst van het veengebied.

De eerste maatregel – **peilfixatie** – zorgt ervoor dat het peil niet meer wordt geïndexeerd zoals bij ontwatering, maar dat het peil op een vast niveau wordt gehouden. Omdat het maaiveld nog enige tijd zal dalen, zullen de graslanden geleidelijk vernatten. Na verloop van tijd zal het maaiveld uitkomen op een vast niveau. Het voordeel van peilfixatie is dat het technisch gezien een eenvoudige en daarmee relatief goedkope maatregel is. Dat komt met name omdat het om weinig aanpassingen vraagt in het waterbeheer. Het voordeel van peilfixatie is dat het zorgt voor een vermindering in bodemdaling en CO₂-uitstoot. Daarnaast biedt deze maatregel – in combinatie met een geëxtensiverde bedrijfsvoering – een goede kans voor weidevogelbeheer en behoud van biodiversiteit.³³ Anderzijds worden deze veengebieden bij peilfixatie minder geschikt voor de melkveehouderij en zullen boeren hun bedrijfsvoering moeten extensiveren door bijvoorbeeld een lagere veedichtheid, lichtere machines of een ander melkveeras. Die geëxtensiverde bedrijfsvoering brengt uiteraard wel hogere kosten met zich mee. Desalniettemin stelt het PBL terecht dat daar oplossingen voor zijn: «*Om de hogere kosten van de bedrijfsvoering te dekken kan het een optie zijn om de producten af te zetten in een hoger marktsegment (onder andere biologische landbouw, streekproducten of een ander soort keurmerk)*»³⁴. Duurzaam eten wordt steeds populairder en de consumptie van deze hoge segmentproducten is de laatste jaren dan ook fors gestegen. Die markt wordt dan ook steeds aantrekkelijker.³⁵ Kortom: peilfixatie is een technisch simpele en relatief goedkope maatregel wat betreft waterbeheer, brengt verminderde bodemdaling en CO₂-uitstoot met zich mee en heeft een versterkende werking op natuur en biodiversiteit. Hoewel een geëxtensiverde bedrijfsvoering kosten met zich meebrengt, zijn er vele creatieve oplossingen mogelijk. Voor de lange termijn zal naar andere maatregelen gekeken moeten worden.

Bij de tweede maatregel – **onderwaterdrainage** – wordt er een drainage-systeem aangelegd waarbij water uit de sloten de veenweiden in kan lopen. Op die manier worden de veenbodems in de zomer – wanneer oxidatie het meeste speelt – voldoende onder water gezet waardoor oxidatie wordt beperkt en bodemdaling gehalveerd. Door velen wordt deze maatregel als een goede optie gezien omdat boeren in de desbetreffende veengebieden door kunnen gaan met hun bedrijfsvoering en daarmee de opbrengsten voor de landbouw gelijk blijven. Het toepassen van onderwaterdrainage is echter alleen toepasbaar in gebieden bij een drooglegging tussen de 30 en 60 centimeter onder het maaiveld. In een gebied met diepe drooglegging – zoals in Friesland – is het dus nodig om eerst actief te vernatten voordat onderwaterdrainage effectief kan zijn. Er wordt gesteld dat 40 procent van de ontwaterde veengebieden in Nederland geschikt zijn voor deze maatregel.³⁶ De kosten van onderwaterdrainage staan echter regelmatig ter discussie, omdat die afhankelijk zijn van het gebied. Volgens het PBL kost de aanleg van onderwaterdrains gemiddeld 200 tot 300 euro per hectare per jaar aan kapitaals- en onderhoudskosten, afhankelijk van de drainafstand en manier van aanleg. Bij het aanleggen van de drains waarbij er in de grond gegraven moet worden komt mogelijk ook CO₂ vrij en er is weinig informatie over de invloed van de plastic buizen in de grond. Daartegenover kunnen afhankelijk van de situatie voordelen voor de agrariër staan: een langer

³³ Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 35.

³⁴ Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 46.

³⁵ Tuenter 2016.

³⁶ Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 46.

begrazingsseizoen en minder kans op nat- en droogteschade.³⁷ Tegelijkertijd speelt de discussie in hoeverre onderwaterdrainage voordelen biedt tegenover het klimaat, natuur en biodiversiteit. Hoewel het PBL stelt dat onderwaterdrainage ervoor zorgt dat er de helft minder CO₂ vrijkomt, stellen andere wetenschappers dat het effect van de techniek nog niet bewezen is. Daarnaast blijft de grond bij onderwaterdrainage simpelweg te droog voor volledig veenbehoud en het beschermen van biodiversiteit. Het zal veenbodemdaling dus voornamelijk uitstellen zonder lange termijnoplossingen te bieden voor het behoud van biodiversiteit en het stoppen van koolstofemissies.

De derde maatregel – **alternatief landgebruik** – kent veel variaties. Hoewel er nog veel meer langdurig onderzoek gedaan moet worden, lijkt verandering in landgebruik de beste manier om veenbodemdaling tegen te gaan (zie bijlage 4). Waar de vorige maatregelen enkel vragen om aanpassingen in de bedrijfsvoering in de melkveehouderij, vragen de volgende maatregelen om een drastische verandering van het huidige landgebruik. Zoals reeds vermeld, zijn er aanpassingen *buiten* en *binnen* de landbouw mogelijk. Buiten de landbouw is een transitie naar de functie natuur een optie. Hierdoor verdwijnt de *primaire* agrarische functie, maar die functie hoeft in theorie niet volledig te verdwijnen aangezien zeer extensieve landbouw nog mogelijk blijft. Ook kunnen deze veennatuurgebieden nog wel van economische betekenis zijn als natuurgebied ten behoeve van recreatie.³⁸ Het voordeel van deze functie-transitie is dat het de beste optie is voor het behoud van veen, het klimaat, de natuur en biodiversiteit lijkt te zijn. Het nadeel is dat de economische opbrengsten uit landbouw verdwijnen en het erg veel vraagt van een boer om zijn bedrijf te veranderen of op te geven.

De opties *binnen* de landbouw zijn erg divers. De meeste opties hebben te maken met de transitie naar «paludicultuur»: ofwel de natte landbouw. Voorbeelden hiervan zijn lisdodden (rietsigaren), cranberries, veenmos, wilde rijst en Azolla. Het grote voordeel van natte landbouw is dat veenbehoud er centraal staat en dat er door de natte omstandigheden praktisch geen bodemdaling en geen CO₂-uitstoot meer plaatsvindt en er, afhankelijk van de omstandigheden en het type teelt, een zeer rijke biodiversiteit en divers (maar nieuw) landschap kan worden gecreëerd.³⁹ Daarnaast bieden alternatieve, natte teelten een oplossing voor verzilting. Het nadeel van natte landbouw is echter dat er nog weinig bekend is over de bedrijfseconomische aspecten, omdat er simpelweg te weinig onderzoek is gedaan. Daarnaast zal het ontwikkelen van de teelt én de productieketen jaren duren. Bovendien leidt het ook tot een verandering van het vertrouwde cultuurhistorische landschap. Verder vraagt volledige vernatting om veel water, onder andere door hogere verdamping.

Het is belangrijk om niet te onderschatten hoe lastig het is voor een boer om over te stappen op een nieuw verdienmodel als diegene uit een familietraditie van melkveehouders komt: een veehouder wordt namelijk niet zomaar akkerbouwer. Daarom is het belangrijk om deze overstap bij bedrijfsovername te laten plaatsvinden en startende ondernemers van buiten een kans te geven om paludicultuur te ontwikkelen. Financiële en bedrijfsmatige ondersteuning is op dit vlak daarom essentieel en banken spelen hierbij een grote rol. Op de lange termijn kan het wel een zeer goede én complete oplossing bieden voor *alle* aspecten van de veenproblematiek in het landelijk gebied. Daarom is het belangrijk om de ontwikkeling van initiatieven voor de specifieke lokale situatie – zoals

³⁷ Planbureau voor de Leefomgeving, *Kosten Energie- en Klimaattransitie in 2030* 2018, p. 47.

³⁸ Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 48.

³⁹ Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 47.

bijvoorbeeld lichtere koerassen, veevoer van Azolla, meubels van lisdodden en weidevogel-vriendelijke zuivel⁴⁰ – zoveel mogelijk te stimuleren. Er zijn ook mooie kansen om de opgaven in het veen te koppelen aan de energietransitie. Zo kan een boer bijvoorbeeld een verminderde drooglegging invoeren in combinatie met één of twee windmolens: zo wordt én het land klimaatneutraal én de ondernemer heeft extra inkomsten voor een dienst die hij of zij verricht. Bovendien kunnen de isolatiematerialen die kunnen worden gemaakt van de lisdodde weer helpen bij het verduurzamen van onze huizen: ook een enorme opgave die gerealiseerd dient te worden.

De maatregelen die genomen kunnen worden voor de aanpak van veen zijn erg uiteenlopend en hebben allen hun voor- en nadelen. Daarnaast zijn er talloze nieuwe verdienmodellen mogelijk in de agrarische sector; zowel in de biologische als in de natte landbouw. Het is hierbij vooral van belang om te kijken hoe de boer een eerlijke prijs kan ontvangen voor zijn of haar producten, zodat er zekerheid kan worden geboden voor de lange termijn. Er zijn dus veel mogelijkheden. Als men echter het klimaat, de natuur en de biodiversiteit in veengebieden écht wil beschermen, zal de momenteel populairste maatregel – onderwaterdrainage – onvoldoende zijn. De transitie naar geëxtensiveerde of natte landbouw lijkt daarom op den duur onvermijdelijk. Het is echter nog te voorbarig om hier tot in detail over uit te wijden omdat er simpelweg nog te weinig *langdurig* onderzoek is verricht. Op de korte termijn zouden peilfixatie en onderwaterdrainage goede manieren kunnen zijn om bodemdaling en de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, totdat er meer onderzoek is gedaan en meer zekerheid is over de bedrijfseconomische aspecten van de natuurinclusieve en natte landbouw. Voor de initiatiefnemers is het vooral van belang dat er maatregelen worden genomen die een positieve bijdrage leveren aan het *volledige* scala aan problemen: bodemdaling, CO₂-uitstoot, biodiversiteit, landschap, klimaatadaptatie en alternatieve economische verdienmodellen die passen bij de vernieuwde aanpak van het veengebied.

Kortom: het feit dat het zo ingewikkeld is om de veenweideproblematiek aan te pakken ligt niet aan een gebrek aan innovatieve oplossingen. Onder de huidige wet- en regelgeving is het echter nog niet voldoende mogelijk om boeren direct te betalen voor hun maatschappelijke diensten, waaronder de opslag van CO₂. Het is daarom van essentieel belang dat er maatregelen worden genomen *«die zowel leiden tot een duurzaam beheer van het veenweidegebied als een goede boterham voor de boer»*⁴¹.

Politiek en beleid

Hoewel er steeds meer aandacht is gekomen voor veenbodemdaling, zijn de taken en verantwoordelijkheden voor het dilemma nog erg versnipperd en vooral bij de decentrale overheden neergelegd. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bebouwde omgeving en gemeentelijke infrastructuur. Veel gemeenten hebben op dit thema vooral te maken met stedelijke verzakkingen en de daarbij horende kosten. Daarnaast stellen de gemeenten de bestemmingsplannen vast en kunnen daarmee sturen. De provincies zijn in het landelijk gebied, inclusief de agrarische gebieden, mede-verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening en het toedelen van functies. De gemeenten en provincies besluiten daarmee samen of een stuk grond de functie krijgt van agrarisch of natuur. Daarbij heeft de provincie een sturende rol. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor het waterbeheer in het landelijk gebied en stemmen dit af met de gemeenten en provincies. De waterschappen zorgen voor de waterke-

⁴⁰ Groen 2016; Wij.land 2018; Meubelmakerij Wester 2018; Weide Weelde Boerenzuivel 2018.

⁴¹ Van Dijk, Runhaar, Verburg & Hekkert 2018.

ringen (duinen, dijken en dammen), de hoeveelheid water en de kwaliteit van het water. Als verantwoordelijken voor het regionale peilbeheer, spelen de waterschappen daarmee een essentiële rol bij de aanpassingen in het veengebied.⁴²

De huidige werkwijze zorgt er in de praktijk voor dat het waterpeil in het landelijk gebied in de meeste gevallen wordt bepaald door de (economische) functie van de grond. Dit bestaande systeem resulteert echter in veel gevallen in een soort vicieuze cirkel: de huidige veehouderij vraagt om een laag waterpeil, maar dit lage peil zorgt weer voor het inklinken van veen; vervolgens moet het peil nog verder worden verlaagd, waardoor het nóg verder inklinkt. Kortom: dit systeem van «peil volgt functie» is op den duur niet langer houdbaar en moet worden omgedraaid, waarbij de functie juist bepaald wordt door het benodigde waterpeil.⁴³

Het Rijk heeft een systeemverantwoordelijkheid voor het behoud van natuur en landschap. Op grond daarvan is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verantwoordelijk voor het stellen van kaders voor de natuurkwaliteit van gebieden en voor de bescherming van planten en dieren. Recentelijk is er wel steeds meer aandacht gekomen voor het veen. Toch heeft het Rijk nog steeds geen positie of taak ingenomen ondanks dat er een beroep is gedaan op het kabinet om meer aandacht te besteden aan bodemdaling⁴⁴ en gedeeltelijke vernatting als klimaatmaatregel⁴⁵. In plaats daarvan heeft het Rijk de verantwoordelijkheid voor veenbodemdaling bij de decentrale overheden neergelegd.

De publicatie van het PBL uit 2016 genaamd *Dalende bodems, stijgende kosten* leek meer bewustzijn over de veenproblematiek te creëren. Voor het eerst werden de gevolgen en kosten van de veenweideproblematiek in het landelijk en stedelijk gebied integraal in kaart gebracht. Na een uitgebreide evaluatie waaruit de enorme omvang van het probleem bleek, volgde de conclusie: «*Er ligt een belangrijke rol bij de provincies, de waterschappen en de gemeenten om in nauwe samenwerking met bewoners, eigenaren en de sectoren de gebieden waar veenbodemdaling speelt toekomstbestendig te maken. Het Rijk kan daarin niet ontbreken en kan daar vanuit haar rol als systeemverantwoordelijke voor natuur en klimaat aan bijdragen. Ook zou het Rijk een initiërende rol kunnen spelen bij het ontwikkelen van financieringsinstrumenten.*»⁴⁶ Helaas volgde hierop echter nog geen concrete beleidsmaatregelen vanuit het Rijk.

De onlangs gepubliceerde landbouwvisie van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is er niet in geslaagd om de benodigde maatregelen met betrekking tot de aanpak van veen aan te kaarten. Tegelijkertijd kan de publicatie als een doorbraak gezien worden, omdat het besef lijkt te zijn doorgedrongen dat we in de landbouw niet langer kunnen blijven optimaliseren en intensiveren. Veenbodemdaling wordt niet genoemd, terwijl juist in de veenweidegebieden veel mogelijkheden liggen voor de kringlooplandbouw.⁴⁷ Ook heeft Minister Schouten onlangs maatregelen aangekondigd om weidevogels te helpen middels subsidies voor agrarisch natuurbeheer, zoals bijvoorbeeld het later

⁴² Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 25.

⁴³ Groen 2016.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2014–2015, 34 000, 12. Motie Smaling/Bisschop over een nationaal programma bodemdaling.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2015–2016, 31 793, 149. Motie Smaling/Van Tongeren/Van Veldhoven over gedeeltelijke vernatting van veenweidegebieden als optie om de klimaatdoelen te verwezenlijken.

⁴⁶ Planbureau voor de Leefomgeving 2016.

⁴⁷ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2018.

maaien zodat er geen kuikens of nesten worden geraakt. Dat is een zeer positieve ontwikkeling, maar de Vogelbescherming stelt dat er meer gebieden moeten komen waar landbouwgrond de functie van agrarische natuur krijgt met een specifieke weidevogelstelling om hen nog te kunnen redden.⁴⁸ Daarnaast kunnen boeren aanspraak maken op subsidies voor activiteiten uit de Catalogus Groenblauwe Diensten als zij diensten leveren aan het beheer van natuur, landschap, waterbeheer en andere maatschappelijke doelen, zoals recreatie en cultuurhistorie. Deze zogenaamde Groenblauwe Diensten kunnen worden verricht door grondeigenaren of grondgebruikers. Waterpeilverhoging in het veenweidegebied zou een uitstekend en expliciet onderdeel moeten zijn van deze Groenblauwe Diensten.⁴⁹

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) van de rijksoverheid zal begin 2019 verschijnen. In het Kabinetsperspectief op de NOVI worden vier prioriteiten voor deze visie op de gewenste ontwikkeling van de leefomgeving geformuleerd, waarvan de «toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied»⁵⁰ er één is. Gelukkig erkent het perspectief daarom ook dat de aanpak van het veenweidegebied noodzakelijk is. Zo worden er belangrijke constatering gedaan zoals «*de bodemdaling in veenweidegebieden vraagt vanwege de complexiteit specifieke aandacht op nationaal niveau*» en dat «*een transitie van de landbouw de komende decennia onvermijdelijk is*»⁵¹. Desalniettemin blijkt ook hier dat er nog geen duidelijke stappen tot coördinatie of doelstellingen uit volgen. De enige richting die wordt gegeven is «*Waterpeilverhoging (en zo mogelijk onderwaterdrainage) in veenweidegebieden is op termijn noodzakelijk om de negatieve gevolgen van bodemdaling (op klimaat, watersysteem, leefbaarheid en natuur) tegen te gaan.*»⁵² Hieruit blijkt dat het kabinet voorzichtig is met de uitvoering en een daadwerkelijke transitie van de landbouw nog uit de weg gaat.

In het klimaatakkoord wordt wel aandacht besteed aan de veenbodemdaling als CO₂-reductiemaatregel. Het voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord⁵³ door de landbouwtafel is om 1,0 megaton CO₂ te besparen met de aanpak van 80.000 hectare veenweiden in 2030. De concrete uitvoering blijft echter nog zeer onduidelijk met alleen de zin: «*Veenweidegebieden kunnen worden vernat, soms met technische maatregelen en soms zal de veehouderij zich hieraan aanpassen en zullen er andere teelten komen.*» Die onduidelijkheid wordt bevestigd door de analyse van het voorstel door het PBL waaruit bleek dat de genoemde maatregelen nog niet concreet genoeg zijn: «*Voor maatregelen in veenweidegebieden zal een concreet plan/route moeten worden uitgewerkt voor kennisopbouw, grootschalige pilots, selectie van gebieden en het verkennen van draagvlak voor implementatie. Daarnaast is het van belang om financieringsconstructies uit te werken tot specifieke arrangementen. Bovendien is aandacht nodig voor de coördinatie van de plannen.*»⁵⁴ Des te meer blijkt dat er nog veel coördinatie vanuit het Rijk nodig is om de maatregelen goed uit te werken. Ondanks de duidelijke constatering blijkt uit de Kabinetsappreciatie van het Klimaatakkoord⁵⁵ en

⁴⁸ Vogelbescherming 2018.

⁴⁹ <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/catalogus-groenblauwe-diensten/>.

⁵⁰ Rijksoverheid 2018, p. 5.

⁵¹ Rijksoverheid 2018, p. 23–25.

⁵² Rijksoverheid 2018, p. 27.

⁵³ Sociaal-Economische Raad 2018.

⁵⁴ Planbureau voor de Leefomgeving, *Analyse van het voorstel voor hoofdlijnen voor het Klimaatakkoord* 2018, p. 29.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2018–2019, 32 813, 220. Kabinetsaanpak Klimaatbeleid.

de daaropvolgende beantwoording op feitelijke vragen⁵⁶ dat het kabinet onvoldoende bereid is om meer actie te ondernemen op het gebied van veen, aangezien zij alle verantwoordelijkheid voor de problemen bij de decentrale overheden neerlegt.

Tot slot speelt de Europese Unie (EU) met betrekking tot landbouw- en natuurbeleid een cruciale rol. De totale CO₂-uitstoot vanuit veenweidegebieden in Europa is ongeveer 270 megaton per jaar. De financiering van projecten op landbouw- en natuurbeleid wordt vooral via LIFE Nature⁵⁷ en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU geregeld. De EU is daarmee bepalend voor de aanpak van veenoxidatie. Op dit moment is het grootste obstakel dat veel natte teelten – zoals de lisdodde – nog niet als landbouwgewas worden erkend door de Europese Commissie⁵⁸. Dit maakt de keuze voor boeren zeer onaantrekkelijk om op een alternatieve teelt over te stappen en het staat het creëren van draagvlak onder boeren enorm in de weg. Gezien de grote hoeveelheid veen in met name de noordelijke landen van Europa (zie bijlage 5), zouden innovaties met betrekking tot de stijging van het waterpeil in veenweidegebieden juist gestimuleerd moeten worden. Daarom zou ontwaterde landbouw moeten leiden tot een korting in GLB subsidie. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid om onder de *ecoschemes* een apart focusgebied te creëren voor waterrijke gebieden. Nederland en de EU zullen zich daarom hard moeten maken om de mogelijkheden en verdienmodellen rondom alternatieve teelten te onderzoeken en in de lijst van officiële landbouwgewassen op te nemen. Boeren die willen veranderen moeten gestimuleerd worden en op de lange termijn verzekerd zijn van regelgeving, anders zullen zij veel minder snel overstappen op andere vormen van landgebruik. En mocht dit niet op EU-niveau geregeld kunnen worden dan is het juist aan Nederland om hier zelf ambitie op te tonen, onder andere door in de strategische plannen gebruik te maken van andere EU-fondsen waar de beperkingen van het GLB mogelijk mee op te lossen zijn. Hierbij kan aan structuurfondsen gedacht worden. In de strategische plannen kunnen ook expliciet veenprojecten genoemd worden in relatie tot ELFPO, het Europees landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (pijler 2 van het GLB).

Beslispunten

Het veenweidelandschap blijkt ten onder te gaan aan datgene dat de identiteit ervan voor een lange tijd heeft bepaald. De gevolgen van de ontwatering ten behoeve van de landbouw zijn enorm: bodemdaling, uitstoot van broeikasgassen en verlies van biodiversiteit zijn de voornaamste problemen in het landelijk gebied. De enorme opgaven in het stedelijk gebied zijn dan nog niet eens behandeld. Er is in Nederland een zeer versnipperd veenlandschap met veel verschillende waarden die al dan niet concurrerend zijn. Zoals in het kabinetsperspectief op de NOVI al gesteld werd: «*de bodemdaling in veenweidegebieden vraagt vanwege de complexiteit specifieke aandacht op nationaal niveau*»⁵⁹. De initiatiefnemers willen daar graag gehoor aan geven en stellen daarom de volgende beslispunten aan de Kamer voor:

⁵⁶ Kamerstukken II 2018–2019, 32 813, 245. Kabinetsaanpak Klimaatbeleid: Lijst van vragen en antwoorden.

⁵⁷ <https://www.staatsbosbeheer.nl/Over-Staatsbosbeheer/Dossiers/natura-2000/life-nature>.

⁵⁸ Verordening (EU) 2015/C 404/01 van de Europese Commissie. Gemeenschappelijke rassenlijst voor landbouwgewassen.

⁵⁹ Rijksoverheid 2018, p. 23.

I Doelstellingen

De mensen die betrokken zijn bij de veenproblematiek blijken een grote behoefte te hebben dat er vanuit het Rijk oplossingen komen voor het *totale* pakket aan problemen in het landelijk veengebied. Dat pakket is zo divers dat decentrale overheden er niet voldoende grip op hebben. Hoewel de initiatiefnemers vinden dat alleen decentrale overheden maatwerk kunnen leveren in de regio en daarom verantwoordelijk zullen zijn voor de uitwerking van plannen, is het aan het Rijk om doelstellingen te formuleren. Daarom vragen de initiatiefnemers aan de Kamer om de regering te verzoeken de volgende doelen te stellen:

Broeikasgassen

- De regering heeft als doel dat de CO₂-uitstoot uit veen in 2030 minimaal 1,0 megaton is afgenomen.
- De regering heeft als doel dat de CO₂-uitstoot uit veen in 2050 met ten minste 3,4 megaton is afgenomen zodat het Nederlandse landschap op zijn minst klimaatneutraal zal zijn.

Biodiversiteit

- De regering heeft als doel dat de weidevogelpopulatie in 2030 duurzaam in stand is gehouden. Voor de grutto gaat de regering uit van circa 40.000 broedparen (de stand van de populatie anno 2011). Die doelstelling zal ook de populaties van andere weidevogels in stand houden, zoals de veldleeuwerik, kievit, wulp en tureluur.
- De regering heeft als doel om de populaties van weidevogels die horen bij zeer natte veenweiden, zoals de zomertaling, watersnip en zwarte stern, te versterken. Realistisch uitgangspunt is daarbij het bereiken van een herstel tot een landelijke populatie van 2.000 paar voor deze drie soorten in 2030.
- De regering heeft als doel in het veenweidegebied meer ruimte te bieden voor broed- en fourageergelegenheid voor moerasvogels als de roerdomp en de purperreiger.

Kerende groundbewerking

- De Kamer wordt gevraagd om de regering te verzoeken om kerende groundbewerking te verbieden op veenbodems met ingang van 2020.

II Onderzoek en kennisopbouw

Dat er iets moet gebeuren in de landelijke veengebieden is evident, maar er blijkt nog te weinig kennis te zijn om concrete maatregelen voor te stellen. Volgens wetenschappers is één van de grootste obstakels bij de aanpak van veen dat er in Nederland geen goede meetinfrastructuur aanwezig is om bodemdaling en de uitstoot van CO₂, lachgas en methaan te meten. Daarnaast is er een grote behoefte aan *langdurig* onderzoek. De meeste veenonderzoeken lopen maximaal 3 tot 4 jaar (vaak een bestuursperiode), terwijl dat veel te weinig is om veelbetekenende conclusies te trekken. Voor natte teelten is het bijvoorbeeld moeilijk om te zeggen of gewassen langer dan 3 jaar stand houden. Deze problemen belemmeren het onderzoek naar veenbodemdaling en staan definitieve kennis over de effectiviteit van de verschillende vernattingsmaatregelen in de weg. Daarom vragen de initiatiefnemers met betrekking tot onderzoek en kennisopbouw aan de Kamer om de regering te verzoeken de volgende acties uit te voeren:

Aanleg meetnetwerk

- De regering investeert in goede meetinstrumenten die bodemdaling precies kunnen meten en meetinstrumenten die CO₂-, methaan- en lachgasuitstoot kunnen meten om op die manier een goed meetnetwerk aan te leggen. Hierbij is de ontwikkeling van nieuwe modellen om bodemdaling te berekenen van belang.
- De regering stimuleert daarmee het meten van CO₂-, methaan- en lachgasuitstoot uit veen in het algemeen én na implementatie van afzonderlijke (vernattings-)maatregelen: peilindexatie, peilfixatie, onderwaterdrainage en verschillende vormen van alternatief landgebruik.
- De regering zorgt dat er grootschalig data wordt verzameld van (de effecten van) bodemdaling.

Gecoördineerd langdurig onderzoek

- De regering subsidieert langdurig onderzoek van minimaal 10 jaar waarbij onder andere onderzoek gedaan wordt naar onderwaterdrainage, natte teelten en alternatieve teelten en diens effecten op natuur, biodiversiteit, waterbeheer en veenbehoud. Onderzoek naar de bedrijfseconomische aspecten van de natte landbouw en verkenning van de markt is ook essentieel voor een toekomstbestendig gebruik en beheer van veen.
- De regering stimuleert actief kennisuitwisseling en samenwerking tussen de verschillende onderzoeksinstellingen en consortia die zich bezighouden met veen. De coördinatie hiervan komt bij één onafhankelijk instituut terecht.

III Boeren ondersteunen

Praktisch alle maatregelen om veenbodemdaling tegen te gaan betekenen een vorm van inkomstenverlies door extensivering voor de boer. Het is daarom van essentieel belang dat de regering zorgt voor een goed financieringssysteem om boeren te stimuleren over te stappen op een geëxtensiverde vorm van landbouw. Het feit dat er binnen de Groenblauwe Diensten weinig ruimte is voor vernattingsmaatregelen is een groot obstakel, omdat daardoor in gebieden met zeer extensieve landbouw geen tot weinig subsidie kan worden ontvangen. Daarnaast is gebleken dat koolstofopslag in de grond (CCS) duurder is dan de meeste vernattingsmaatregelen. Daarom is het belangrijk dat het Rijk, naast de maatregelen die al in het Klimaatakkoord afgesproken zijn, boeren gaat betalen voor CO₂-besparende diensten door vernatting van de grond, biodiversiteitsverbetering en waterbeheer. Daarnaast bespaart het Rijk daarmee de hoge extra kosten voor waterbeheer die het zou maken bij voortzetting van het huidige beleid. Tot slot staat de huidige Europese regelgeving van het GLB de stimulering van natte en natuurinclusieve landbouw in de weg. Daarom vragen de initiatiefnemers met betrekking tot het ondersteunen van boeren aan de Kamer om de regering te verzoeken de volgende acties uit te voeren:

Financieel vangnet voor boeren

- De regering ontwikkelt een financieringssysteem waarbij boeren betaald worden voor de opslag van CO₂ als zij hun waterpeil omhoog zetten. Daarmee worden zij gecompenseerd voor hun inkomstenverlies en worden meerdere maatschappelijke problemen gezamenlijk opgelost. Hierbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheid om een CO₂-rechten systeem in te voeren.

- De regering investeert in de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsmodellen en -ketens op nat veen.
- De regering stimuleert jonge startende boeren om te experimenteren met alternatieve verdienmodellen door middel van de financiering van pilots.

Uitbreiding van de Groenblauwe Diensten

- De regering voegt binnen de Groenblauwe Diensten meerdere vernattingsmaatregelen toe zoals natte teelten en verhoging van het waterpeil. Deze dienen namelijk ook maatschappelijke doelen waar de Groenblauwe Diensten voor bedoeld zijn.
- De regering stimuleert boeren in het bezit van veengrond om gebruik te maken van de deze «nieuwe» Groenblauwe Diensten met een hoger waterpeil.

Europese subsidies

- De regering zal veenprojecten expliciet noemen in de strategische plannen en de nationale invulling van het GLB.
- De regering maakt zich hard op Europees niveau om natte teelten – zoals bijvoorbeeld de lisdodde – op te nemen in de Europese lijst van landbouwgewassen zodat boeren in aanmerking komen voor een landbouwsubsidie binnen de eerste pijler van het GLB. Dit gebeurt nadat er langdurig onderzoek is verricht naar de teelten en de bedrijfseconomische aspecten ervan.

IV Coördinatie vanuit het Rijk

Uit alle gesprekken met provincies, gemeenten, verscheidene veenonderzoeksinstanties en de agrarische sector blijkt dat er een groot gebrek aan coördinatie is vanuit het Rijk. Er is onlangs een motie van de leden Geurts, de Groot en Bromet⁶⁰ aangenomen die ervoor moet zorgen dat de regering één coördinerende Minister met betrekking tot de veenbodemdalingproblematiek aanwijst. De problematiek is momenteel versnipperd over de volgende ministeries: Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV); Infrastructuur en Waterstaat; Economische Zaken en Klimaat; en Binnenlandse Zaken. Die versplintering is een groot probleem, omdat er daardoor geen enkele Minister een coördinerende rol vervult. In het voorstel voor het Klimaatakkoord en het kabinetsperspectief op de NOVI wordt aandacht besteed aan de veenproblematiek, maar er volgen weinig concrete maatregelen en de verantwoordelijkheid wordt vooral bij de decentrale overheden neergelegd. Daarom is het evident dat er – naast eindverantwoordelijkheid bij één ministerie – een coördinerend orgaan nodig is om de plannen van het Rijk te formuleren. De uitvoering van de plannen en het maatwerk zullen wel aan de provincies worden overgelaten door middel van gebiedsgerichte plannen, waarbij agrarische collectieven een belangrijke rol kunnen spelen. Daarom vragen de initiatiefnemers met betrekking tot de coördinatie vanuit het Rijk aan de Kamer om de regering te verzoeken de volgende acties uit te voeren:

Verantwoordelijkheid voor de veenproblematiek

- De regering belegt de veenproblematiek in het landelijk gebied als eerste bij het Ministerie van LNV.

⁶⁰ Kamerstukken II 2018–2019, 35 000, 10. Motie Geurts/De Groot/Bromet over één coördinerende Minister voor de problematiek van veenbodemdaling.

- De Minister van LNV wordt aangewezen als coördinerend bewindspersoon voor de aanpak van de landelijke veenproblematiek. De Minister is daarmee verantwoordelijk voor de realisatie van de doelstellingen.

Deltaplan Veen

- De regering maakt een Deltaplan Veen waarin de plannen van het Rijk geformuleerd worden met als doel de bovengenoemde doelstellingen te behalen.
- Het plan wordt geformuleerd samen met de agrarische sector, natuur- en milieuorganisaties, kennisinstellingen en decentrale overheden. Bij het formuleren van de plannen wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de korte en lange termijn; tussen verschillende regio's; en tussen betrouwbare en onbetrouwbare kennis op het gebied van veen.
- De regering stelt een veencommissie aan om het Deltaplan Veen te formuleren en fungeert daarna als coördinerend orgaan. Aan het hoofd van de veencommissie stelt de regering een veencommissaris aan die alle betrokken partijen verbindt en de gezamenlijke maatschappelijke opgaven en het behalen van de doelstellingen centraal stelt. De veencommissaris is daarmee eindverantwoordelijk voor de *uitvoering* van de plannen.
- De veencommissaris heeft oog voor de cultuurhistorische waarde van de veengebieden, bepaalt de maximale mate van ontwatering per gebied en ziet kansen voor energieopwekking. Daarnaast weegt de veencommissaris de belangen af tussen gemeenten, provincies en waterschappen. Op basis daarvan maakt de veencommissaris een evenwichtige taakverdeling tussen de verschillende lokale overheden.
- De regering neemt alle bovenstaande doelstellingen en acties mee in het Deltaplan Veen.

Financiële Verantwoording

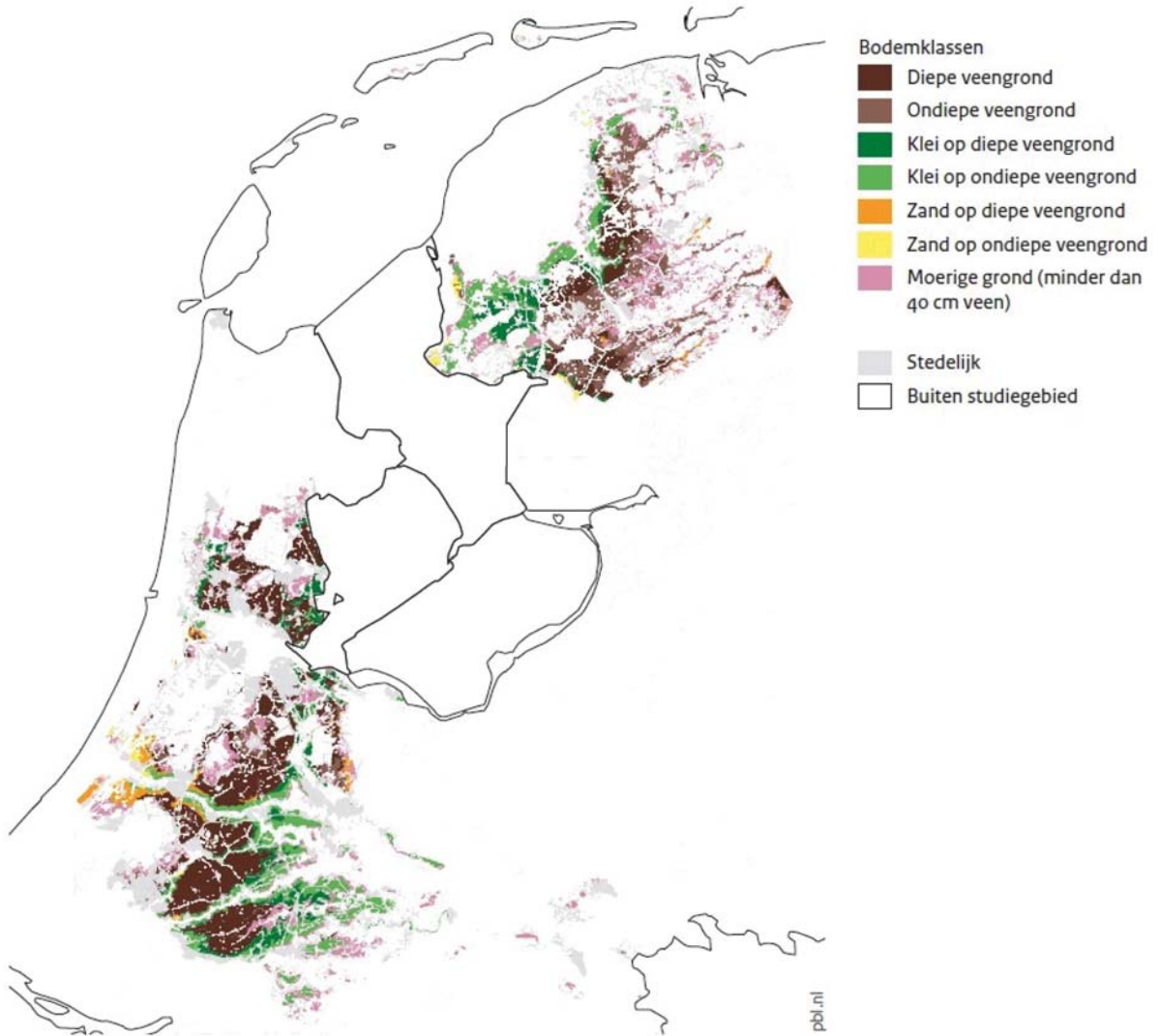
De kosten voor de aanpak van veenweiden zijn in grote mate afhankelijk van de keuzes die gemaakt zullen worden, maar ze zullen substantieel zijn. De manier waarop het pakket van maatregelen zal worden samengesteld door de veencommissaris heeft daar onder andere een zeer grote invloed op. De initiatiefnemers stellen daarom voor om in eerste instantie vanuit het Rijk 500.000 euro vrij te maken voor de ontwikkeling van het Deltaplan Veen en het aanstellen van een veencommissaris. In de Voorjaarsnota van 2019 zal ruimte worden gevonden voor dit zeer geringe bedrag. In de begroting van 2020 wordt geld gereserveerd voor de uitvoering van de plannen die zijn geformuleerd in het Deltaplan Veen.

Bromet
De Groot

Dankwoord

Deze initiatiefnota is tot stand gekomen door middel van veel gesprekken met de betrokkenen in het veen. De concept versie was mede gevormd door afspraken met verscheidene natuur- en milieuorganisaties, boeren, lokale bestuurders en wetenschappers. Daarnaast heeft er een werkbezoek met de Minister van LNV plaatsgevonden naar de Amsterdam Wetlands en het Innovatieprogramma Veen, waarbij veel inspiratie is opgedaan over de toekomstmogelijkheden in het veen.

Omdat er zoveel verschillende mensen betrokken zijn bij het onderwerp, is de concept versie van deze nota eerst op internetconsultatie geplaatst. Daarnaast zijner ook een groep boeren en enkele natuurorganisaties in de Tweede Kamer op bezoek geweest om het concept te bespreken en heeft GroenLinks een symposium georganiseerd waar 120 betrokkenen aanwezig waren om te discussiëren over de veenproblematiek. Op basis van al deze constructieve gesprekken en discussies is deze initiatiefnota van Bromet (GroenLinks) en De Groot (D66) tot stand gekomen. Daarbij willen de initiatiefnemers in het bijzonder de volgende organisaties en initiatieven bedanken: Innovatieprogramma Veen, Veenweide Innovatiecentrum, Amsterdam Wetlands, Landschap Noord-Holland, It Fryske Gea, de Friese Milieu Federatie, Natuurmonumenten, Vogelbescherming Nederland en BoerenNatuur.



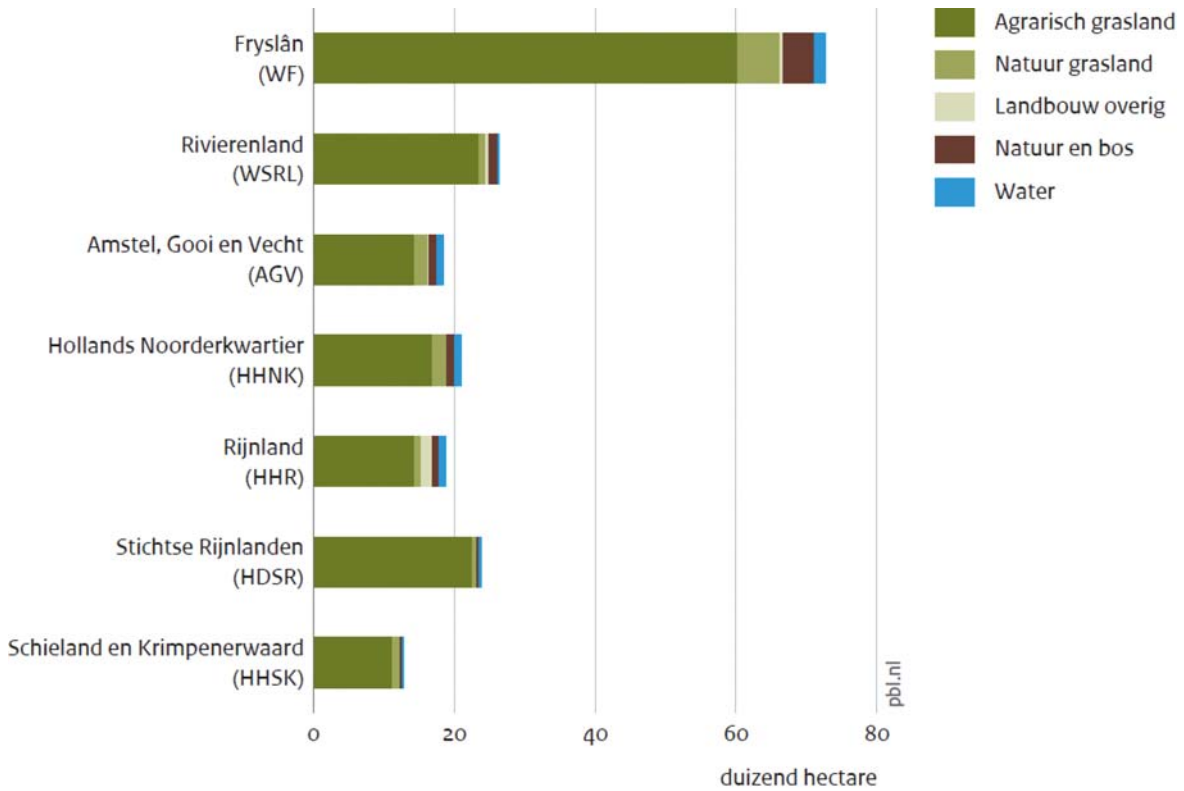
Bron: Wageningen Environmental Research; bewerking PBL

Bron: Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 40¹

¹ Dit kaartje laat het studiegebied van het PBL rapport «*Dalende bodems, stijgende kosten*» zien, daarin ontbreken helaas de veenbodems in Noord-West Overijssel.

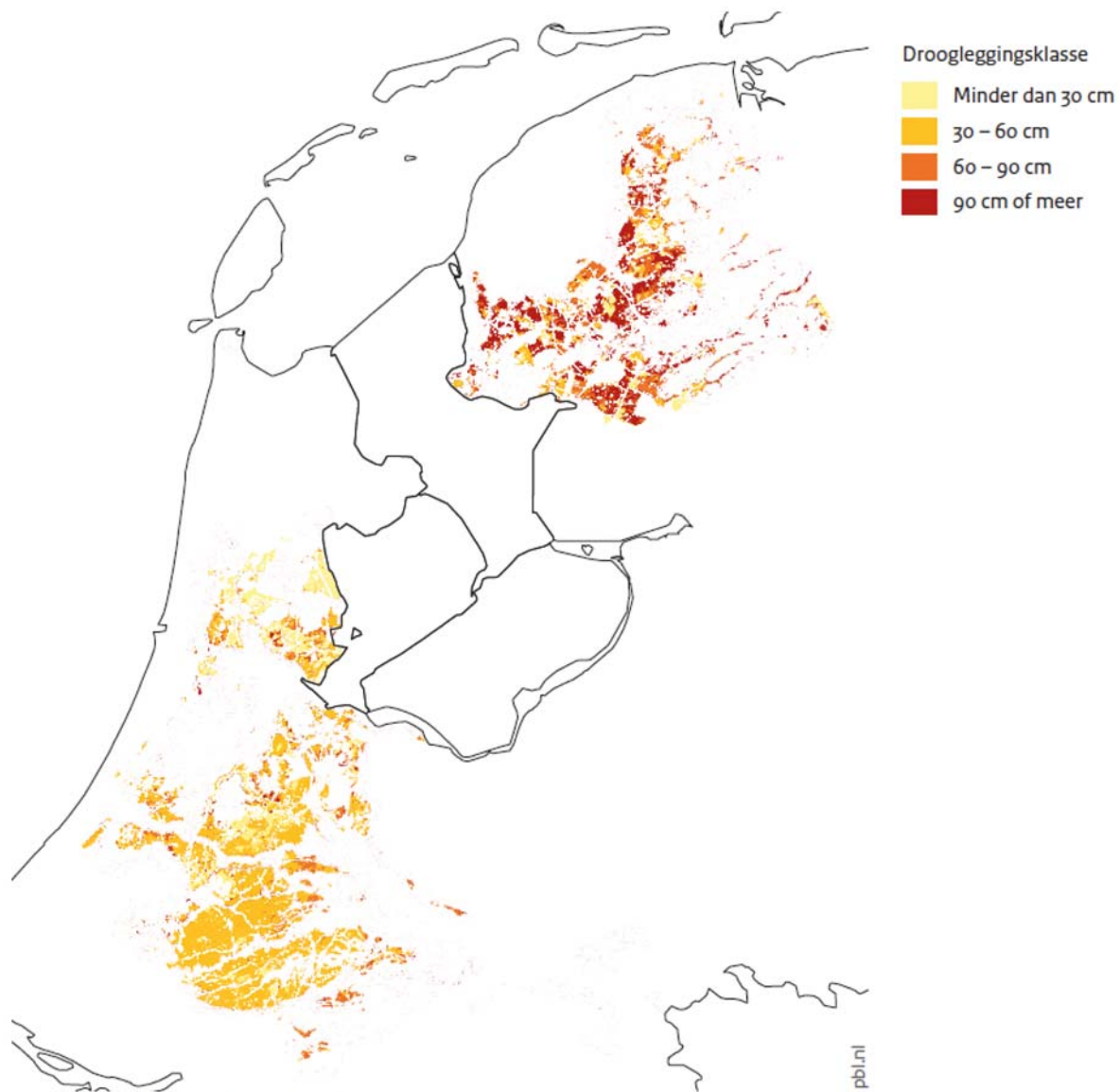
Bijlage 2:

Landgebruik op veengrond per waterschap



Bron: LGN6; bewerking PBL

Bron: Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 42



Bron: Waterschappen; bewerking PBL

Bron: Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 41

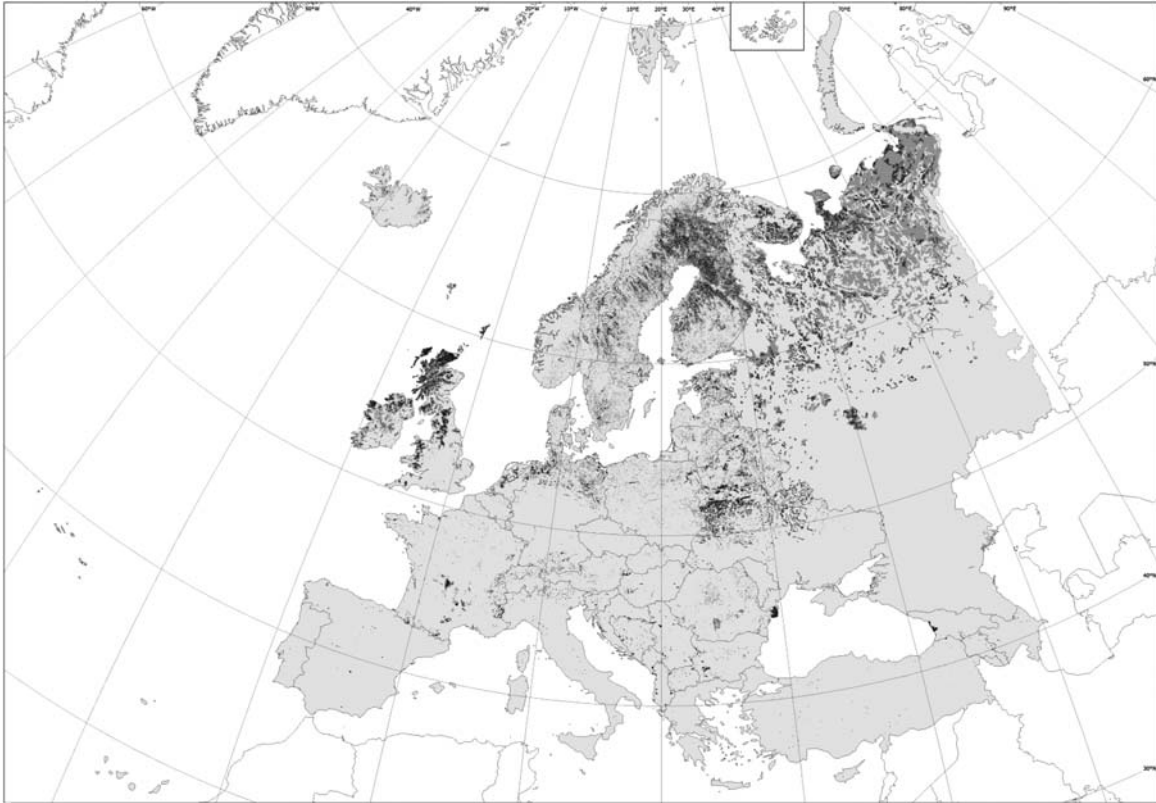
Bijlage 4:**Veenbodemdaling in de periode 2010–2050**

| Gebied | Gemiddelde bodemdaling 2050: huidig beleid peilindexatie | Gemiddelde bodemdaling 2050: alternatief peilfixatie | Gemiddelde bodemdaling 2050: alternatief onderwaterdrainage | Bodemdaling 2050: alternatief verandering landgebruik** |
|--------------------------------|--|--|---|---|
| Het hele studiegebied | 34 centimeter | 26 centimeter | 29 centimeter* (41 procent OWD = 8,0 kha. Daling gemiddeld 18 centimeter) | gering |
| Fryslân | 45 centimeter | 34 centimeter | 42 centimeter* (13 procent OWD = 9,3 kha. Daling gemiddeld 25 centimeter) | gering |
| Hollands Noorderkwartier | 27 centimeter | 18 centimeter | 23 centimeter* (43 procent OWD: 8,7 kha. Daling gemiddeld 14 centimeter) | gering |
| Schieland en de Krimpenerwaard | 42 centimeter | 31 centimeter | 26 centimeter* (85 procent OWD: 11,5 kha. Daling gemiddeld 25 centimeter) | gering |

* Het gemiddelde van het gehele laagveenstudiegebied, respectievelijk laagveengebied binnen het waterschap is opgebouwd uit percelen met onderwaterdrainage en de overige percelen waar peilindexatie is verondersteld. Tussen haakjes de bodemdaling op onderwaterdrainage (OWD-)percelen.

**Geen of geringe bodemdaling verondersteld (daling is afhankelijk van gekozen waterpeil).

Bron: Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 56



Bron: Tanneberger e.a. 2017, p. 4

Geraadpleegde Bronnen

Centrum voor Landbouw en Milieu, *Vernatting veengebieden voor landbouw, klimaat en biodiversiteit*, CLM Onderzoek en Advies 2018.

Greenpeace, *Factsheet Kolenexit in Nederland*, Greenpeace 2017.

Groen, J., *Waterlandse Buffelmozzarella en andere streekproducten uit het veen: Een initiatiefvoorstel van GroenLinks voor de redding van het veen in Waterland door bevordering van streekproducten en duurzame, natuurinclusieve landbouw*, Amsterdam: GroenLinks 2016.

Kamerstukken II 2014–2015, 34 000, 12. Motie Smaling/Bisschop over een nationaal programma bodemdaling.

Kamerstukken II 2015–2016, 31 793, 149. Motie Smaling/Van Tongeren/Van Veldhoven over gedeeltelijke vernatting van veenweidegebieden als optie om de klimaatdoelen te verwezenlijken.

Kamerstukken II 2018–2019, 32 813, 220. Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Kamerstukken II 2018–2019, 32 813, 245. Kabinetsaanpak Klimaatbeleid: Lijst van vragen en antwoorden.

Kuhlman, T., R. Michels & B. Groot, *Kosten en baten van bodembeheer*, Wageningen University & Research 2010.

Kwakernaak, C., J. van den Akker, E. Veenendaal, K. van Huissteden & P. Kroon, *Veenweiden en klimaat: Mogelijkheden voor mitigatie en adaptatie*, Wageningen University & Research 2010.

Meubelmakerij Wester, ««Better Wetter» leidt tot rietplantmeubels», *Actief* 28 februari 2018.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in de kringlooplandbouw*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2018.

Planbureau voor de Leefomgeving, *Dalende bodems, stijgende kosten: Mogelijke maatregelen tegen veenbodemdaling in het landelijk en stedelijk gebied*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2016.

Planbureau voor de Leefomgeving, *Kosten Energie- en Klimaattransitie in 2030 – update 2018*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2018.

Planbureau voor de Leefomgeving, *Analyse van het voorstel voor hoofdlijnen voor het klimaatakkoord*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2018.

Rijksoverheid, *Kabinetsperspectief NOVI*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018

Smit, P.H., «Boeren zien noodzaak van verandering in: het is tijd om oog te hebben voor het bevorderen van biodiversiteit», *De Volkskrant* 4 mei 2018

Sociaal-Economische Raad, *Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad 2018.

Tanneberger, F., e.a., *The peatland map of Europe*, Dundee: Mires and Peat Journal 2017.

Tuenter, G., «Biologisch eten is nu ook voor de massa», *NRC* 23 november 2016.

Van der Laan, M., «Noorden koploper in CO₂-uitstoot door veengebieden», *Dagblad van het Noorden* 6 november 2017.

Van Dijk, J., H. Runhaar, R. Verburg, & M. Hekkert, «Innovatieve kennis genoeg, nu nog de toepassing», *NRC* 4 december 2018.

Verordening (EU) 2015/C 404/01 van de Europese Commissie. Gemeenschappelijke rassenlijst voor landbouwgewassen.

Wageningen University and Research, «Veengronden stoten wel CO₂ uit, bossen niet», *Wageningen University and Research: Nieuws* 6 november 2017.

Wageningen University and Research, «Discussie over onderwaterdrains», *Wageningen University and Research: Nieuws* 26 september 2018.

Weide Weelde Boerenzuivel, «Producten», *Weide Weelde* 2018.

Wesselingh, F., «Veenlandschap», *Geologie van Nederland* 2018.

Wij.land, «Projecten: Azolla pilot in het Twiske», *Wij.land* 2018.