

stowa

# STUREN MET WATER: OPTIE IN VEENWEIDEN?



RAPPORT

2015  
13



STUREN MET WATER: OPTIE IN VEENWEIDEN?

RAPPORT

2015

13

ISBN 978.90.5773.680.3



# COLOFON

UITGAVE Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer  
Postbus 2180  
3800 CD Amersfoort

AUTEURS  
Leo Joosten (ORG-ID)

TEKSTREDACTIE  
Bert-Jan van Weeren, Deventer

OPDRACHTGEVER  
Michelle Talsma, STOWA  
Met medewerking van de Stuurgroep Nationaal Landschap Groene Hart

DRUK Kruyt Grafisch Adviesbureau  
STOWA STOWA 2015-13  
ISBN 978.90.5773.680.3

**COPYRIGHT** De informatie uit dit rapport mag worden overgenomen, mits met bronvermelding. De in het rapport ontwikkelde, dan wel verzamelde kennis is om niet verkrijgbaar. De eventuele kosten die STOWA voor publicaties in rekening brengt, zijn uitsluitend kosten voor het vormgeven, vermenigvuldigen en verzenden.

**DISCLAIMER** Dit rapport is gebaseerd op de meest recente inzichten in het vakgebied. Desalniettemin moeten bij toepassing ervan de resultaten te allen tijde kritisch worden beschouwd. De auteurs en STOWA kunnen niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele schade die ontstaat door toepassing van het gedachtegoed uit dit rapport.

# TEN GELEIDE

De toekomst van het veenweidegebied is al jarenlang onderwerp van gesprek. Een belangrijk issue daarbij is bodemdaling. Door bodemdaling nemen de kosten voor het waterbeheer steeds meer toe. Bovendien ontstaat op bepaalde plekken frictie tussen de verschillende gebruiksfuncties. Op diverse fronten worden daarom gebiedsvisies uitgewerkt en wordt gekeken wat duurzame oplossingsrichtingen zouden kunnen zijn.

Een van de mogelijke oplossingsrichtingen is 'Sturen met Water'. Het gaat daarbij om het *actief sturen op grondwaterstanden met als doel het tegengaan van bodemdaling en het optimaliseren van het landgebruik in veenweiden*. Het gaat daarbij zowel om techniek als governance. Bij de techniek liggen er mogelijkheden om te sturen op grondwaterstanden met onderwaterdrainage. Bij governance wordt gedacht aan nieuwe vormen van peilbeheer (en daarmee samenhangende verantwoordelijkheden) waarover partijen nieuwe afspraken gaan maken.

Het idee voor 'Sturen met water' is ontstaan bij het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en het Veenweiden Innovatie Centrum (VIC). In opdracht van de STOWA is, met medewerking van de Stuurgroep Nationaal Landschap Groene Hart, een verkenning uitgevoerd naar de zienswijzen over 'Sturen met water': *Welke beelden hebben de verschillende betrokkenen bij Sturen met water? En wie zou het initiatief moeten nemen bij de uitwerking ervan?*

Via een serie interviews is in kaart gebracht hoe de verschillende partijen (landbouw, natuur en waterbeheer) aankijken tegen 'Sturen met water' en welke ambities, vragen en bedenkingen hierbij leven. Eén ding komt daaruit duidelijk naar voren: de betrokkenen hebben zeer uiteenlopende beelden bij 'Sturen met water': van een uitgekiend effectief systeem van fijnregeling tot een verrommelde polder vol dammen en pompen, met alle voor- en nadelen van dien. Desondanks zijn de partijen het erover eens dat het 'Sturen met water' potentie heeft om bodemdaling tegen te gaan. De grote vraag is hoe opschaling van perceelschaal naar gebiedsschaal uitwerkt en hoe verantwoordelijkheden rondom Sturen met Water vorm moeten krijgen. Dit pleit voor een stapsgewijze aanpak, waarbij praktijkexperimenten nauwlettend moeten worden gevolgd. De (gebieds)partijen zullen hierbij gezamenlijk op moeten trekken.

De STOWA gaat komende jaren aan de slag met het opstellen van een kennisagenda rondom veen(weide)gebieden. Hierin zal kennis worden vergaard over oplossingsrichtingen alsmede kennis worden gebundeld en gedeeld. Dit doen we samen met provincies, waterschappen en kennisinstellingen waaronder het Veenweide Innovatie Centrum. De activiteiten rondom 'Sturen met Water' zullen hierin een plek krijgen.

Joost Buntsma,  
directeur STOWA

# DE STOWA IN HET KORT

STOWA is het kenniscentrum van de regionale waterbeheerders (veelal de waterschappen) in Nederland. STOWA ontwikkelt, vergaart, verspreidt en implementeert toegepaste kennis die de waterbeheerders nodig hebben om de opgaven waar zij in hun werk voor staan, goed uit te voeren. Deze kennis kan liggen op toegepast technisch, natuurwetenschappelijk, bestuurlijk-juridisch of sociaalwetenschappelijk gebied.

STOWA werkt in hoge mate vraaggestuurd. We inventariseren nauwgezet welke kennisvragen waterschappen hebben en zetten die vragen uit bij de juiste kennisleveranciers. Het initiatief daarvoor ligt veelal bij de kennisvragende waterbeheerders, maar soms ook bij kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Dit tweerichtingsverkeer stimuleert vernieuwing en innovatie. Vraaggestuurd werken betekent ook dat we zelf voortdurend op zoek zijn naar de 'kennisvragen van morgen' – de vragen die we graag op de agenda zetten nog voordat iemand ze gesteld heeft – om optimaal voorbereid te zijn op de toekomst.

STOWA ontzorgt de waterbeheerders. Wij nemen de aanbesteding en begeleiding van de gezamenlijke kennisprojecten op ons. Wij zorgen ervoor dat waterbeheerders verbonden blijven met deze projecten en er ook 'eigenaar' van zijn. Dit om te waarborgen dat de juiste kennisvragen worden beantwoord. De projecten worden begeleid door commissies waar regionale waterbeheerders zelf deel van uitmaken. De grote onderzoekslijnen worden per werkveld uitgezet en verantwoord door speciale programmacommissies. Ook hierin hebben de regionale waterbeheerders zitting.

STOWA verbindt niet alleen kennisvragers en kennisleveranciers, maar ook de regionale waterbeheerders onderling. Door de samenwerking van de waterbeheerders binnen STOWA zijn zij samen verantwoordelijk voor de programmering, zetten zij gezamenlijk de koers uit, worden meerdere waterschappen bij één en het zelfde onderzoek betrokken en komen de resultaten sneller ten goede van alle waterschappen.

De grondbeginselen van STOWA zijn verwoord in onze missie:

*Het samen met regionale waterbeheerders definiëren van hun kennisbehoeften op het gebied van het waterbeheer en het voor én met deze beheerders (laten) ontwikkelen, bijeenbrengen, beschikbaar maken, delen, verankeren en implementeren van de benodigde kennis.*

# STUREN MET WATER: OPTIE IN VEENWEIDEN?

## INHOUD

	TEN GELEIDE	
	STOWA IN HET KORT	
<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>ZIENSWIJZEN ROND STUREN MET WATER</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>ZIENSWIJZEN ROND NOODZAAK &amp; URGENTIE</b>	<b>5</b>
<b>3.1</b>	De toekomst van het veenweidengebied is het centrale issue	5
<b>3.2</b>	Het huidige systeem van waterbeheer in het veenweidengebied is lang niet altijd optimaal	6
<b>3.3</b>	Alle partijen willen onderzoeken hoe het anders kan, hoewel het gevoel van urgentie daarover verschilt	6
<b>4</b>	<b>HOE KAN HET ANDERS?</b>	<b>8</b>
<b>4.1</b>	Het belang van de landbouw bij hogere grondwaterstanden in de zomer is een belangrijke sleutel	8
<b>4.2</b>	OWD is een nieuwe basistechniek om de grondwaterstand te beïnvloeden	8
<b>4.3</b>	Sturen met Water biedt verdergaande mogelijkheden om de grondwaterstand actief te managen	9
<b>5</b>	<b>HET TOEKOMSTPERSPECTIEF VAN STUREN MET WATER</b>	<b>12</b>
<b>5.1</b>	Het toekomstperspectief van SmW hangt in de eerste plaats af van de kosten en baten voor de landbouw	12
<b>5.2</b>	Het toekomstperspectief van SmW hangt in de tweede plaats af van de effecten ervan op andere grondgebruiksfuncties	13
<b>5.3</b>	De ideeën rond SmW moeten de komende tijd ‘bottom-up’ worden gedeeld met betrokkenen	14

<b>6</b>	<b>WATERGOVERNANCE: NAAR PARTICIPATIEF WATERBEHEER?</b>	<b>15</b>
<b>6.1</b>	Bij SmW verschuift de zeggenschap over het waterbeheer deels van het waterschap naar de grondeigenaar	15
<b>6.2</b>	Verschuiving van zeggenschap is niet mogelijk zonder verschuiving van 'eigenaarschap'	16
<b>6.3</b>	Verschuiving van zeggenschap en eigenaarschap moet bij voorkeur stapsgewijs en adaptief plaatsvinden	17
<b>6.4</b>	Keep it simple: pas op voor te grote complexiteit en voor wishful thinking	18
<b>7</b>	<b>ORGANISATIE: WAT VRAAGT SMW?</b>	<b>19</b>
<b>7.1</b>	Sturen met Water is een systeeminnovatie	19
<b>7.2</b>	SmW vraagt om ambtelijk en bestuurlijk eigenaarschap van alle partijen	20
<b>7.3</b>	SmW vraagt om een gefaseerde en adaptieve aanpak	22
<b>7.4</b>	SmW vraagt om bewaking van de dwarsverbanden met andere programma's die betrekking hebben op West-Nederland	24
<b>7.5</b>	Sturen met Water is breder dan het veenweidengebied: het vraagt om een uitwisseling met andere programma's in de rest van Nederland	26
<b>8</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	<b>28</b>
	<b>BIJLAGEN</b>	
<b>1</b>	LIJST MET GEÏNTERVIEWDEN	32
<b>2</b>	LIJST DEELNEMERS BIJEENKOMST WATERSCHAPPEN OP 13 JANUARI 2015	33
<b>3</b>	LIJST DEELNEMERS BIJEENKOMST STAKEHOLDERS OP 23 JANUARI 2015	34

# 1

## INLEIDING

Er is al jarenlang discussie over de toekomst van het veenweidengebied. Het centrale punt daarbij is bodemdaling. Door (ongelijkmatige) bodemdaling ontstaat er steeds meer frictie tussen de verschillende gebruiksfuncties (landbouw, recreatie en natuur) en wordt het voor waterbeheerders steeds lastiger - en duurder - om aan uiteenlopende gebruikswensen op waterbeheersgebied te voldoen.

Sommigen zien mede om deze reden geen toekomst meer voor de landbouw in het veenweiden-gebied, anderen denken juist dat de melkveehouderij nog decennialang de economische drager van het veenweidengebied zal zijn. En alle meningen daartussenin. De sterk uiteenlopende zienswijzen worden ook nog eens deels bepaald door het deelgebied waarover het gaat.

De laatste jaren wordt die discussie mede beïnvloed door het beschikbaar komen van nieuwe technische innovaties, waaronder onderwaterdrainage (OWD). OWD kan het tempo van veenoxidatie en daarmee van bodemdaling vertragen. Daarbij is cruciaal hoe je met die techniek omgaat. Ideeën voor het bijbehorende watermanagement ('actief sturen op de grondwaterstand'), worden momenteel ontwikkeld binnen het concept Sturen met Water. Dit zou je als volgt kunnen omschrijven: *Sturen met Water is het actief sturen op grondwaterstanden in het veenweidengebied met behulp van onderwaterdrainage, met als doel het optimaliseren van het landgebruik voor alle functies en het tegengaan van bodemdaling.*

Over Sturen met Water wordt overigens heel verschillend gedacht. Dat heeft allereerst te maken met het feit dat het idee in ontwikkeling is en er veel (technische) vragen moeten worden beantwoord. Het heeft ook te maken met het feit dat het raakt aan de zeggenschap over het waterbeheer in het veenweidengebied: wie mag er 'sturen met water' en met welk doel precies?

De opdracht van STOWA voor deze studie is: *Inventariseer de beelden van en het draagvlak voor 'Sturen met Water' en kijk wat er nodig is om het idee verder te ontwikkelen.*

### AANPAK

In het najaar van 2014 zijn interviews met vertegenwoordigers van alle betrokken partijen afgenomen (zie bijlage 1). Die interviews hebben geleid tot het inzicht dat er, ondanks de verschillende beelden en verwachtingen, op hoofdlijnen overeenstemming is om de mogelijkheden van Sturen met Water te verkennen. Uiteraard zijn er bij betrokkenen wel verschillen van inzicht over de wenselijkheid van het concept, alsmede over de mogelijke wijze en snelheid van invoering.



De resultaten van de interviews zijn vervolgens besproken in twee bijeenkomsten:

- Een bijeenkomst met alle waterschappen uit het veenweidengebied op 13/1/2015 (bijlage 2)
- Een bijeenkomst met alle stakeholders uit het veenweidengebied op 23/1/2015 (bijlage 3)

Deze bijeenkomsten bevestigen het beeld van de interviews en hebben het verder genuanceerd. Bij sommigen blijft sprake van *'gezond wantrouwen'*. Maar ook is opgemerkt *'dat er nog nooit een automobilist op zijn bestemming is aangekomen door alleen maar in de achteruitkijkspiegel te kijken'*.

Zowel de interviews als de bijeenkomsten hebben er aan bijgedragen dat de eerste stappen in de benodigde dialoog rond sturen met water zijn gezet!

# 2

## ZIENSWIJZEN ROND STUREN MET WATER

Dit rapport vormt de weerslag van de afgenomen interviews en de inzichten uit de twee bijeenkomsten. De daaruit gedestilleerde inzichten zijn vertaald in een aantal zienswijzen rond Sturen met Water. Die zienswijzen zijn samengebracht in vijf thema's:

- Noodzaak en urgentie
- Hoe kan het anders?
- Het toekomstperspectief van SmW
- Watergovernance: naar participatief waterbeheer?
- Organisatie: wat vraagt SmW?

Hieronder geven we de zienswijzen per thema kort weer. In hoofdstuk 3 t/m 7 worden deze nader uitgewerkt. Voor alle duidelijkheid: de zienswijzen betreffen een doorsnede van de opvattingen van uiteenlopende *stakeholders* in het veenweidengebied. Het zijn dus geen vaststaande feiten en niet iedereen zal het met elke zienswijze geheel eens zijn. In de uitwerking van de zienswijzen komen de nuances in standpunten van de verschillende stakeholders aan de orde.

De zienswijzen en de uitwerking ervan kunnen worden gebruikt als een stapsgewijze leidraad voor de verdere verkenning van SmW.

### A. NOODZAAK & URGENTIE

1. De toekomst van het veenweidengebied is het centrale issue.
2. Het huidige systeem van waterbeheer in het veenweidengebied is lang niet altijd optimaal.
3. Alle partijen willen onderzoeken hoe het anders kan, hoewel het gevoel van urgentie daarover verschilt.

### B. HOE KAN HET ANDERS?

4. Het belang van de landbouw bij hogere grondwaterstanden in de zomer is een belangrijke sleutel.
5. Onderwaterdrainage is een goede nieuwe basistechniek om de grondwaterstand te beïnvloeden.
6. Sturen met Water biedt verdergaande mogelijkheden om de grondwaterstand actief te managen.

### C. HET TOEKOMSTPERSPECTIEF VAN STUREN MET WATER

7. Het toekomstperspectief van SmW hangt in de eerste plaats af van de kosten en baten voor de landbouw.
8. Het toekomstperspectief van SmW hangt in de tweede plaats af van de effecten ervan op andere grondgebruiksfuncties.
9. De ideeën rond SmW moeten de komende tijd 'bottom-up' worden gedeeld met betrokkenen.

**D. WATERGOVERNANCE: NAAR PARTICIPATIEF WATERBEHEER?**

10. Bij SmW verschuift de zeggenschap over het waterbeheer deels van het waterschap naar de grondeigenaar.
11. Verschuiving van zeggenschap is niet mogelijk zonder verschuiving van 'eigenaarschap'.
12. Verschuiving van zeggenschap en eigenaarschap moet bij voorkeur stapsgewijs en adaptief plaatsvinden.
13. *Keep it simple*: pas op voor te grote complexiteit en voor *wishful thinking*.

**E. ORGANISATIE: WAT VRAAGT SMW?**

14. SmW is een systeeminnovatie.
15. SmW vraagt om ambtelijk en bestuurlijk eigenaarschap van alle partijen.
16. SmW vraagt om een gefaseerde en adaptieve aanpak.
17. SmW vraagt om bewaking van de dwarsverbanden met andere programma's die betrekking hebben op West-Nederland.
18. Sturen met Water is breder dan het veenweidengebied: het vraagt om een uitwisseling met andere programma's in de rest van Nederland.

In de navolgende hoofdstukken bespreken we deze zienswijzen in detail.

# 3

## ZIENSWIJZEN ROND NOODZAAK & URGENTIE

Hieronder bespreken we de zienswijzen over SmW binnen het thema ‘Noodzaak & urgentie’.

### 3.1 DE TOEKOMST VAN HET VEENWEIDENGEBIED IS HET CENTRALE ISSUE

De meeste betrokken partijen beschouwen de toekomst van het veenweidengebied in Holland, Utrecht en Friesland als het centrale issue. Het beperken van de veenoxidatie en (ongelijkmatige) bodemdaling zijn met het oog op die toekomst van groot belang om de uiteenlopende functies in het veenweidengebied ook op langere termijn te kunnen blijven faciliteren. Sturen met Water is daarbij een middel.

Op hoofdlijnen delen betrokken partijen de conclusie van de Toekomstverkenning Bodemdaling (1) dat de huidige marktconforme melkveehouderij, als belangrijke economische drager van het veenweidengebied, ook in de toekomst een belangrijke rol zal blijven spelen. Dit beeld komt tevens naar voren in de toekomstvisie van de provincie Friesland op het Friese veenweidengebied (2,3). Alternatieven blijven voornamelijk in economische zin problematisch (het gaat om nichemarkten, of om alternatieven die afhankelijk zijn van subsidies). Met andere woorden: opties voor het beperken van bodemdaling zullen volgens de meeste betrokkenen in het grootste deel van het veenweidengebied het huidige grondgebruik door de melkveehouderij als uitgangspunt moeten nemen.

Niettemin zijn er deelgebieden waar dat anders ligt. Zo onderscheidt de provincie Zuid-Holland twee andere soorten gebieden:

- gebieden, waar marktconforme melkveehouderij binnen enkele decennia niet meer mogelijk is, dan wel te duur wordt en waar alternatieven gewenst zijn. De provincie spreekt hier van ‘knikpuntgebieden’;
- gebieden waar de belangen van andere functies dusdanig prominent zijn, dat het wenselijk is om te zoeken naar nieuwe optima tussen melkveehouderij, andere functies en bodemdaling. De provincie spreekt hier van ‘veenweidenpactgebieden’.

Voor deze gebieden worden ook andere opties ter beperking van bodemdaling onderzocht (zonder melkveehouderij of met een sterk aangepaste melkveehouderij). Er is dus noodzaak én ruimte voor gebiedsgericht maatwerk. Ook in andere provincies komt men tot soortgelijke onderscheiden in deelgebieden.

De verschillen tussen deelgebieden brengen dus verschillende toekomstperspectieven met zich mee. Met het oog daarop lijkt het van belang om een breed kennisprogramma na te streven, waarin gekeken wordt naar een breed scala van mogelijkheden: van moerasvorming,

natte teelten, weidevogellandbouw, hogere zomerpeilen en onderwaterdrainage tot aan Sturen met Water. De waterschappen in het veenweidengebied zien een belangrijke rol weggelegd voor STOWA bij het bewaken van dit kennisprogramma, met name om de praktische bruikbaarheid te waarborgen.

De Tweede Kamer ondersteunt het streven naar een breed kennisprogramma; in december 2014 namen de Kamerleden een motie aan die de regering oproept om samen met provincies, gemeenten, waterschappen, kennisinstellingen en het bedrijfsleven te inventariseren welke oplossingen noodzakelijk zijn voor het probleem van de slappe bodems en bodemdaling, waarbij kennisdeling, kennisontwikkeling en oplossingen voor de lange termijn centraal staan (30).

Deze notitie focust op één specifiek onderdeel van dit kennisprogramma, het onderdeel Sturen met Water. Daarbij is Sturen met Water geen oplossing voor alle problemen in het veenweidengebied. Sturen met Water is vooral een middel om het waterbeheer in het agrarische gebruikte deel van het veenweidengebied te optimaliseren en daar bodemdaling tegen te gaan.

### **3.2 HET HUIDIGE SYSTEEM VAN WATERBEHEER IN HET VEENWEIDENGEBIED IS LANG NIET ALTIJD OPTIMAAL**

Alle partijen zijn het erover eens dat het huidige systeem van waterbeheer in het agrarisch gebruikte veenweidengebied lang niet altijd optimaal is. Er is vaak sprake van een compromis tussen verschillende belangen. Kernprobleem is dat, in het huidige systeem van peilbeheer, de verlaging van de grondwaterstand in het voorjaar ten behoeve van de landbouw (voor voorjaarswerkzaamheden en start van de grasgroei), in de loop van het seizoen niet meer goed te maken is. Dat resulteert in een holle grondwaterstand in de zomer, waardoor er veel veen oxideert. Dit leidt tot bodemdaling, CO<sub>2</sub>-uitstoot en negatieve invloed op andere functies. De drooglegging is daarbij vaak gericht op de laagste percelen in een polder/peilvak, waardoor de drooglegging in de gehele polder/peilvak vaak groter is dan nodig. Ook dat leidt tot extra veenoxidatie en bodemdaling.

Dat levert in toenemende mate problemen op voor andere functies en het waterbeheer wordt daardoor steeds complexer en duurder.

### **3.3 ALLE PARTIJEN WILLEN ONDERZOEKEN HOE HET ANDERS KAN, HOEWEL HET GEVOEL VAN URGENTIE DAAROVER VERSCHILT**

Alle partijen willen onderzoeken hoe het anders kan, maar het gevoel van urgentie verschilt:

- De provincies zijn van mening dat de urgentie hoog is (met het oog op bodemdaling, CO<sub>2</sub>-uitstoot, wonen en werken in het veenweidengebied);
- Ook gemeenten geven aan dat de urgentie hoog is (toename overlast en hogere lasten door bodemdaling);
- Natuurmonumenten deelt de urgentie (behoud veenweidenlandschap, CO<sub>2</sub>-uitstoot), maar vraagt zich af of alternatieven beter uitpakken voor natuur;
- Waterschappen zijn van mening dat er een hoge mate van urgentie is om het anders te gaan doen. Tegelijkertijd geven ze ook aan dat het huidige beheer het resultaat is van een bestuurlijke afweging tussen belangen en tussen de korte en lange termijn: misschien niet ideaal, maar de vraag is of alternatieven beter uitpakken;

- Land- en tuinbouworganisatie LTO geeft aan dat de huidige situatie weinig problemen oplevert voor de sector. Wel zoekt de landbouw naar mogelijkheden om het grondgebruik te optimaliseren. Als dat kan bijdragen aan beperken van de bodemdaling, dan is dat een goede zaak.

Ondanks die verschillen zijn partijen het er over eens dat het zinvol is om te onderzoeken of het anders en beter kan.

# 4

## HOE KAN HET ANDERS?

### 4.1 HET BELANG VAN DE LANDBOUW BIJ HOGERE GRONDWATERSTANDEN IN DE ZOMER IS EEN BELANGRIJKE SLEUTEL

Het belang van de landbouw in het voorjaar lijkt haaks te staan op dat van andere functies. Toch is dat niet het hele verhaal. In de winter wordt de grondwaterstand door de landbouw vaak als te bol ervaren, in de zomer als te hol en te laag. Dat vertaalt zich in een slechtere graskwaliteit, droogteschade, een lagere grasopbrengst en een hogere frequentie van graslandvernieuwing.

Met name het belang dat de landbouw heeft bij andere grondwaterstanden in de zomer is de sleutel tot het beter parallel laten lopen van dit belang met andere belangen. Immers: bij vlakkere en hogere grondwaterstanden in de zomer, vermindert ook de veenoxidatie. Hoe explicieter dat eigenbelang kan worden gemaakt, hoe groter de kans op succes!

### 4.2 OWD IS EEN NIEUWE BASISSTECHNIEK OM DE GRONDWATERSTAND TE BEÏNVLOEDEN

De laatste jaren is een aantal nieuwe technieken ontwikkeld om de grondwaterstand te beïnvloeden. Onderwaterdrainage (OWD) is één van de belangrijkste daarvan. OWD zorgt voor een minder bolle (winter) en holle (zomer) grondwaterspiegel en verbetert zo de productieomstandigheden voor de landbouw. Tevens vermindert de veenoxidatie/-bodemdaling door onderwaterdrainage al gauw met de helft (4, 5, 6, 7, 8, 9). Ook neemt de nutriëntenbelasting van het oppervlaktewater af (4).

Ondanks het feit dat nog lang niet alles over OWD bekend is, zijn de meeste partijen voldoende positief over OWD om er in de praktijk mee aan de slag te willen gaan. Verschillende partijen bereiden grootschalige praktijkproeven voor. Zo gaat Waternet in de polder Groot-Wilnis Vinkeveen ('Peilvak 9') samen met boeren aan de slag gaat met een grootschalige proef op een oppervlakte van 200 ha. Zo wil men de komende jaren in de praktijk verder kennis en ervaring opdoen.

Enkele provincies kennen momenteel subsidieregelingen om de introductie van OWD te stimuleren (oplopend tot 75 procent subsidie op de investeringskosten van ca. € 1700,-/ha). Daar wordt echter maar weinig gebruik van gemaakt. De hoogte van de subsidie lijkt daarbij overigens niet het issue, de investeringsprioriteiten van melkveehouders in het veenweidengebied liggen momenteel (met het aflopen van de melkquotering in het verschieft) elders. Daarnaast spelen onbekendheid en onzekerheid over de precieze effecten een rol. Ten slotte geldt dat investeringen die pas op langere termijn rendement opleveren minder interessant zijn voor bedrijven zonder opvolger.

Het lijkt in dit licht zinnig om na te gaan denken over een gerichtere introductiestrategie<sup>1</sup> voor OWD dan alleen een subsidieregeling. Overigens valt te verwachten dat met stijgende grondprijzen de prikkel om te investeren in het optimaliseren van het grondgebruik in de toekomst toe zal toenemen.

Sommige betrokkenen geven aan dat het belangrijk is een Community of Practice te organiseren rond het thema OWD, om zo ervaringen uit te wisselen.

#### 4.3 STUREN MET WATER BIEDT VERDERGAANDE MOGELIJKHEDEN OM DE GRONDWATERSTAND ACTIEF TE MANAGEN

De mogelijkheden om met OWD de grondwaterstand te beïnvloeden blijven begrensd door het (vastgestelde) polderpeil. Feitelijk blijven de mogelijkheden om te sturen, beperkt tot ‘afvlakking’ van die grondwaterstand. Alleen als een groot deel van een polder (of peilvak) is voorzien van OWD, ontstaat de mogelijkheid om via het polderpeil de grondwaterstand verdergaand te sturen en daarmee bodemdaling verder te beperken.

Een mogelijkheid om de grondwaterstand op perceelniveau veel vergaande te beïnvloeden, is Sturen met Water (SmW). *SmW* zet in op actief, dynamisch grondwaterbeheer. En wel met oog voor alle functies, doelen, partijen, processen en belangen die er spelen. De basisgedachte daarbij is dat per perceel of groep van percelen de grondwaterstand actief wordt geregeld. Dat gebeurt met behulp van OWD, want hierdoor ontstaat een directe relatie tussen slootpeil en grondwaterpeil. Zo kan eenvoudig het grondwaterpeil naar functie variëren. Op deze manier kan op een willekeurig bedrijf of in een gebied voor alle percelen en op ieder moment voortaan een eigen grondwaterpeil ingesteld worden. Hierdoor kan maximaal invulling worden gegeven aan de functies van een perceel als het gaat om bijvoorbeeld draagkracht voor vee en machines, waterberging, grasproductie- en kwaliteit en biodiversiteit. Uiteraard wel binnen duidelijke randvoorwaarden.

Als OWD de nieuwe techniek is om de grondwaterstand te beïnvloeden, dan is SmW het nieuwe instrument(arium) om die techniek en daarmee ook de grondwaterstand actief te managen (31).

SmW kan in beginsel tegelijkertijd ten goede komen aan meerdere belangen:

- het algemeen belang: beperking van veenoxidatie en bodemdaling;
- het landbouwbelang: verbetering van draagkracht bodem, grasopbrengst en graskwaliteit, alsmede het langere termijn toekomstperspectief;
- het natuurbelang: verbetering van condities voor weidevogels, water-/oeverplanten, vis, alsmede voor kostenbesparing in natuurgebieden;
- het belang van de openbare ruimte (wegen, woningen);
- het operationele waterschapsbelang: water(piek)berging en waterbeschikbaarheid, lagere kosten voor het operationele waterbeheer.

<sup>1</sup> Een idee dat in de interviews is geopperd, is om (via subsidie) boeren in staat te stellen 10 procent van hun bedrijf te voorzien van OWD. Verwacht wordt dat de boer er vervolgens zelf mee gaat experimenteren en er achter komt wat ie er mee kan en wil. Als dat positief uitpakt, zal hij er ook mee aan de slag willen op de rest van zijn bedrijf. Dat blijkt ook op grond van de ervaringen met peilgestuurde drainage bij Waterschap Peel en Maasvallei: als het er eenmaal ligt, gaan boeren ermee spelen. Omdat het systeem snel reageert, zie je snel resultaat van je handelen en op grond daarvan leer je snel (12). Als je daarnaast faciliteert dat boeren deze ervaringen uitwisselen, krijg je snel een grote exposure.



De mogelijkheid om de grondwaterstand in de tijd te variëren, levert een nieuwe optimalisatiebril op. Afhankelijk van de situatie, de belangen en het toekomstperspectief in een gebied (zie zienswijze 1) kunnen daarbij verschillende accenten worden gelegd: primair landbouw, primair natuur of primair openbare ruimte, of juist een mix van meerdere of alle belangen.

Uiteraard is er ook sprake van potentiële negatieve effecten rond Sturen met Water en zijn er nog veel vraagtekens. Daar gaan we verderop in dit rapport dieper op in.

Hoe Sturen met Water er qua inrichting uit zou kunnen zien is weergegeven in box 1, hoe daar in de loop der tijd mee kan worden gestuurd is op vereenvoudigde wijze weergegeven in box 2. Een hoog peil in een precisiepeilvak wordt gerealiseerd door water in te laten uit het poldersysteem, een laag peil door water uit te slaan naar het poldersysteem. De mogelijkheden voor operationalisering worden per polder begrensd door:

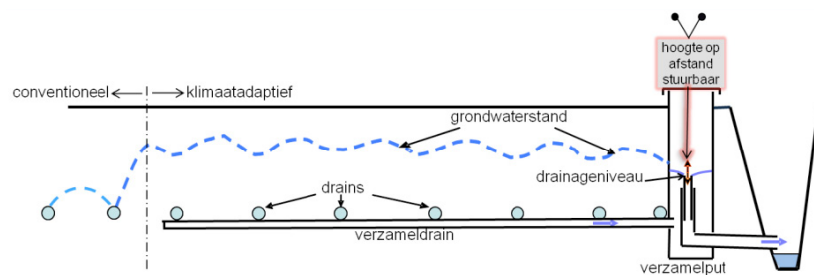
- De polderwaterbalans: het zoetwateraanbod en de bergingsruimte in het poldersysteem bij dynamisch peilbeheer (mede in relatie tot het inlaten van, dan wel het uitslaan naar de boezem);
- De mate waarin agrariërs water laten rouleren of cascaderen, dat wil zeggen: allemaal op hetzelfde moment water willen uitslaan of innemen uit het poldersysteem;
- De beleidsmatige begrenzing van onder- en bovengrens van het peil in de precisiepeilvakken in de tijd

De ideeënontwikkeling rond Sturen met Water staat overigens niet stil. Inmiddels is er ook een invulling ontwikkeld met gebruikmaking van een verzamelput, waarbij dammen en schotten overbodig zijn (zie box 3). Dat opent weer nieuwe mogelijkheden. Afhankelijk van de situatie in een polder, zouden meerdere varianten naast elkaar kunnen worden ingevuld.

### BOX 3: VARIANTEN STUREN MET WATER

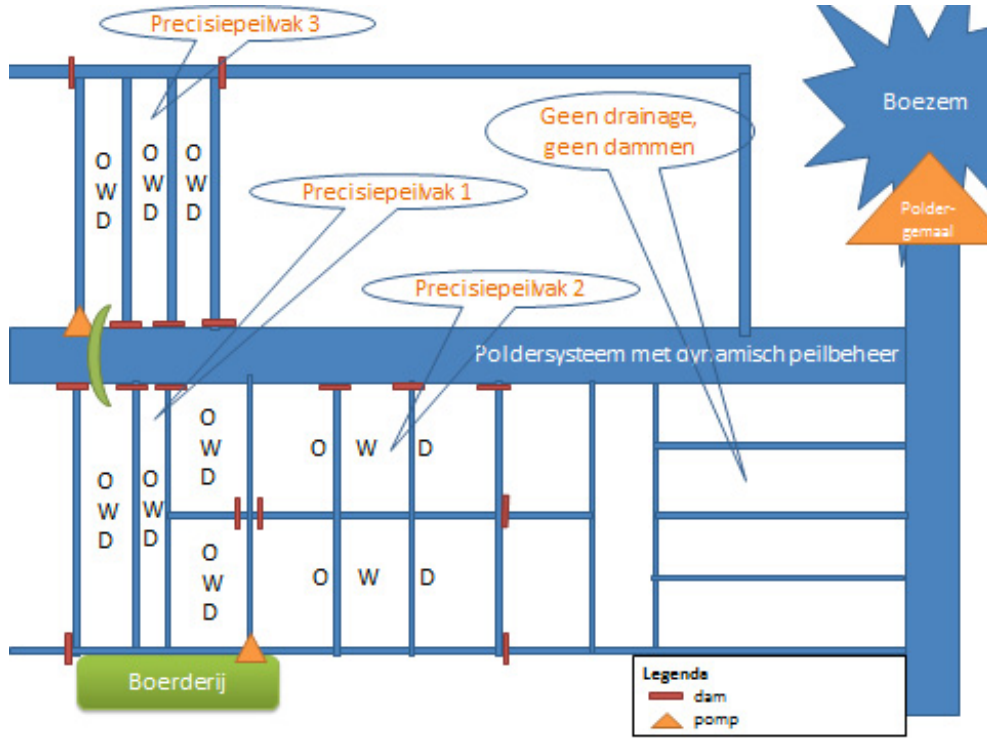
Inmiddels zijn er varianten bedacht op het beeld in Box 1 met precisiepeilvakken. Analoog aan de aanpak bij KlimaatAdaptatieve Drainage op de zandgronden (zie afbeelding), is het denkbaar om de onderwaterdrains aan te sluiten op een verzamelrain die uitmondt in een verzamelput op het perceel.

AFBEELDING 1 KLIMAATADAPTIEVE DRAINAGE MET VERZAMELPUT OP DE ZANDGRONDEN

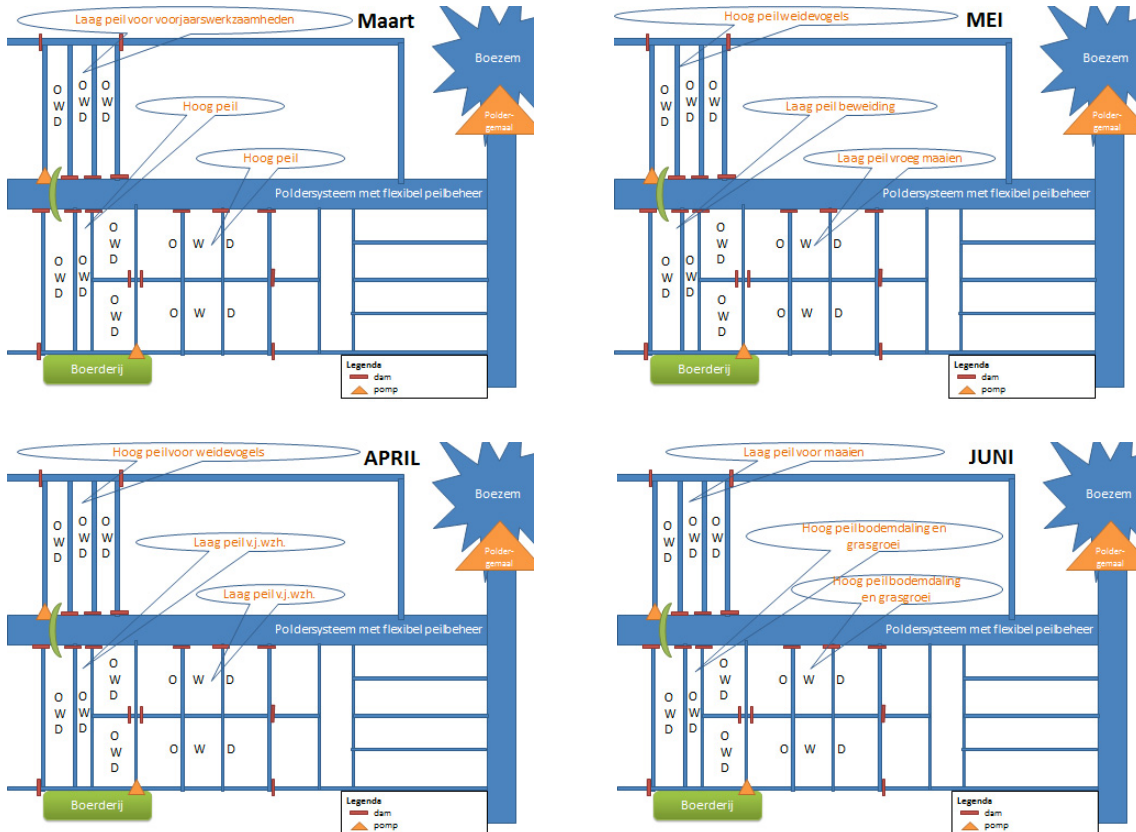


Op de verzamelput kan een pomp worden aangesloten die water in- of uit het perceel pompt, afhankelijk van de behoefte. Dan zijn geen dammen of schotten meer nodig. Ook maakt deze uitwerking een nog hogere mate van fijnsturing mogelijk, voorkomt het afkalving van slootkanten en voorkomt het compartimentering van de polder. Een variant op deze variant is het idee om een deel van een sloot te gebruiken als verzamelput. Ongetwijfeld worden er in de toekomst meer varianten bedacht.

**BOX 1: VEREENVOUDIGDE VOORSTELLING INRICHTING STUREN MET WATER**



**BOX 2: VEREENVOUDIGDE VOORSTELLING VAN STUREN MET WATER IN DE TIJD**



# 5

## HET TOEKOMSTPERSPECTIEF VAN STUREN MET WATER

Hieronder bespreken we de zienswijzen over SmW binnen het thema ‘Toekomstperspectieven van SmW’.

### 5.1 HET TOEKOMSTPERSPECTIEF VAN SMW HANGT IN DE EERSTE PLAATS AF VAN DE KOSTEN EN BATEN VOOR DE LANDBOUW

Bij SmW lijken de kosten en baten voor de landbouw de sleutelfactor. Idealiter zijn de baten (in verhouding tot de kosten) dusdanig, dat agrariërs bereid zijn om zelf te investeren in SmW. Op dit moment zijn mogelijke baten voor de landbouw alleen nog maar kwalitatief in beeld gebracht (zie box 4). Kwantificering en verdere uitwerking van deze baten moet de komende tijd dan ook hoge prioriteit hebben<sup>2</sup>. Het maakt namelijk veel uit voor het ‘verdienmodel’ van SmW.

#### BOX 4: POTENTIËLE BATEN VOOR DE LANDBOUW VAN STUREN MET WATER

- Een optimaal gebruik van de grond in voor- en najaar door een verbeterde draagkracht
- Een beter grassenbestand door een betere beworteling in winter en zomer
- Een lagere frequentie van graslandvernieuwing door betere grassen en een verminderde veenoxidatie
- Een lagere vervangingsfrequentie van de OW-drains door verdere vermindering van de bodemdaling
- Een hogere grasopbrengst door minder droogteschade in de zomer en daarmee gepaard gaande betere benutting van nutriënten
- Een betere kwaliteit ruwvoer door lagere eiwitgehalten in het gras als gevolg van verminderde N-mineralisatie door veenoxidatie
- Extra ontwikkelruimte in het kader van de PAS (ammoniak)-emissie door lagere eiwitgehalten in het gras

Anderzijds leeft bij sommige agrariërs de angst dat een flexibelere grondwaterstand kan leiden tot afsterven van de haarwortels van het gras en daarmee tot een slechtere grasmat.

Vervolgens is het de vraag of de baten de kosten dekken. De belangrijkste aanvullende kosten bestaan uit de kosten voor dammen, pompen, onderhoud, BOS-systemen, etc.). Vooralsnog worden de kosten voor OWD op ca. € 120 haljaar geschat, de aanvullende kosten op € 50 tot €100 / jaar. Ook deze kosten moeten de komende tijd verder in beeld gebracht worden.

Bij deze kosten-batenoverwegingen moet niet worden vergeten dat beperking van de bodemdaling op de lange termijn uiteindelijk ook in het belang van de landbouw zelf is. Dat dient het sluitstuk van elke kosten-batenanalyse te zijn.

<sup>2</sup> Daarbij is het uiteraard ook de vraag voor welk deel deze baten voortvloeien uit OWD sec en voor welk deel uit SmW.

## 5.2 HET TOEKOMSTPERSPECTIEF VAN SMW HANGT IN DE TWEDE PLAATS AF VAN DE EFFECTEN ERVAN OP ANDERE GRONDGEBRUIKSFUNCTIES

Een belangrijke vraag is wat de effecten zijn van Sturen met Water op andere gebruiksfuncties, en wat de gevolgen zijn voor de kosten voor waterbeheerders en infrastructuur. Afhankelijk van die effecten kunnen afwegingen worden gemaakt over de haalbaarheid en wenselijkheid van Sturen met Water. Als het de moeite waard lijkt om ermee aan de slag te gaan, kunnen eventuele financiële bijdragen vanuit het algemeen belang aan Sturen met Water al dan niet worden gelegitimeerd. Uiteraard kunnen deze afwegingen per deelgebied verschillen.

Ook hier geldt dat mogelijke effecten alleen nog kwalitatief in beeld zijn gebracht (zie box 5). Het is zaak om de vermeende positieve en negatieve effecten in de komende tijd inzichtelijk te maken, te kwantificeren en verder aan te vullen.

### BOX 5: POTENTIËLE POSITIEVE EN NEGATIEVE EFFECTEN VAN STUREN MET WATER

#### *Mogelijke positieve effecten*

- Algemeen belang: verdere beperking van veenoxidatie, CO<sub>2</sub>-uitstoot en bodemdaling;
- natuurbelang: betere condities voor weidevogels, water- en oeverplanten en vis door nattere omstandigheden in de zomer. Lagere beheerskosten bij toepassing SmW in natuurgebieden zelf;
- Belang openbare ruimte: verminderde verzakking van wegen en woningen;
- Waterschapsbelang: verbetering van water(piek)berging, waterbeschikbaarheid en waterkwaliteit door compartimentering en beperking veenoxidatie.

#### *Mogelijke negatieve effecten*

- Algemeen belang:
  - versterking van de ongelijkmatige daling van de bodem (minder op percelen met SmW, meer op percelen zonder SmW), waardoor de huidige problemen alleen maar worden versterkt.
- Belang van natuur en landschap:
  - versnippering van het watersysteem door dammen, buizen, pompen, met nadelen voor ecologie en landschap;
  - broedtijd weidevogels onder druk door vervroeging veldwerkzaamheden, beweiding en maaien door lagere grondwaterstanden in het voorjaar;
  - voedselvoorziening weidevogels onder druk door toename indringingsweerstand bodem in het voorjaar;
  - ecologie onder druk door toename van de waterstromen in het veenweidengebied met verminderde zonering als gevolg;
  - beperking vismigratie door vermindering open verbindingen in de polder. Evt. te ondervangen door strategische doorgangen en (boeren)vispassages.
- Waterschapsbelang:
  - toename van de absolute watervraag met 10 tot 15 procent in droge jaren;
  - cumulatieve effecten - als iedereen op hetzelfde moment water wil of kwijt wil - in relatie tot de capaciteit van het poldersysteem;
  - toename van de inlaat-uitslagfluxen in interactie met het boezemsysteem, met bijbehorend energiegebruik;
- lange termijn belang van het waterbeheer: hoe beheersbaar is het systeem en komt het voldoende ten goede aan alle functies?

### **5.3 DE IDEEËN ROND SMW MOETEN DE KOMENDE TIJD 'BOTTOM-UP' WORDEN GEDEELD MET BETROKKENEN**

Sturen met Water is op dit moment nog in belangrijke mate een *science-driven* idee. Om het verder te ontwikkelen is het zaak om het gedachtegoed de komende tijd intensief te delen met betrokkenen, niet in de laatste plaats met agrariërs. Deze 'bottom-up' aanpak kan er bovendien toe leiden dat creatieve ideeën van onderop een plek kunnen krijgen in de verdere uitwerking.

# 6

## WATERGOVERNANCE: NAAR PARTICIPATIEF WATERBEHEER?

In dit hoofdstuk zetten we de zienswijzen rond het thema watergovernance nader uiteen.

### 6.1 BIJ SMW VERSCHUIFT DE ZEGGENSCHAP OVER HET WATERBEHEER DEELS VAN HET WATERSCHAP NAAR DE GRONDEIGENAAR

Bij SmW delegeert het waterschap de zeggenschap over het peilbeheer van precisiepeilvakken deels naar de perceeleigenaar of een naar een collectief van eigenaren. De zeggenschap over het peilbeheer op polderniveau blijft bij het waterschap. De meeste betrokken partijen geven aan dat dit op hoofdlijnen past in de algehele maatschappelijke tendens om eigenaarschap<sup>3</sup> vanuit overheden terug te leggen bij burgers.

Anderzijds geven sommigen aan dat situaties met grote functionele tegenstellingen, danwel tegenstellingen tussen korte en lange termijn, vragen om overheidssturing. Er zijn, met name bij de waterschappen, met het oog hierop veel bedenkingen bij het loslaten, dan wel verminderen van de sturing. Daar zijn een aantal redenen voor. Om te beginnen is op dit moment de rechtsorde in de polder duidelijk: het waterschap gaat over het peil, de boer gaat over het land. Dat was in het verleden soms anders. Er is vrees voor discussie en het opnieuw ontstaan van tegenstellingen binnen de polder, waardoor de scheidsrechterrol van het waterschap toeneemt in plaats van afneemt.

Verder wordt gevreesd dat de extra vrijheidsgraden van SmW de deur openzet voor groot-schalige peilverlagingen, indien agrariërs korte-termijn eigenbelang laten prevaleren boven langere-termijn algemeen belang. Sommigen zijn bang dat - met uitzondering van een beperkt aantal voorlopers - het merendeel van de agrariërs zich bij SmW minder laten leiden door nieuwe inzichten (bijv. droogteschade die minder zichtbaar is), als wel door oude emoties (bijv. natschade die goed zichtbaar is), met name in gebieden met een hoog polderpeil. Die angst wordt versterkt door negatieve ervaringen uit het verleden met onderbemalingen.

Ook zijn er zorgen over het feit dat bij calamiteiten 'het hemd vaak nader dan de rok is'. De gedachte is dat met name bij te veel water veel boeren allereerst uit zijn op beperking van de eigen schade, ook al gaat dat ten koste van burens of het algemeen belang. Bovendien gaat SmW niet alleen over het waterpeil, maar ook over baggeren en slootschonen. Nemen boeren die verantwoordelijkheid ook?

<sup>3</sup> Met eigenaarschap wordt hier niet bedoeld eigenaarschap in de juridische betekenis van het woord, maar eigenaarschap in de morele betekenis van het woord, in termen van verantwoordelijkheid.

In de afgelopen decennia hebben waterschappen gestreefd naar robuustheid en zo groot mogelijke peilvakken. Sommigen ervaren SmW als een omgekeerde beweging en daarmee als onwenselijk.

Ten slotte bestaat er bij waterschappen en gemeenten de angst dat bij SmW het collectief belang ondergeschikt wordt aan het individuele belang. Dit belang kan snel als een individueel recht worden gezien dat je via de media of bij de rechter kunt afdwingen. En wat één iemand afdwingt, wordt vervolgens de werkelijkheid voor iedereen.

Anderzijds zien waterschappers ook het gevaar om in oude beelden te blijven hangen. Wellicht is het streven naar robuustheid en zo groot mogelijke peilvakken te veel een doel op zichzelf geworden, in plaats van een middel, zeggen sommigen. Bovendien lijkt anno 2014 het omgevingsbesef bij agrariërs vele malen hoger dan 20 jaar geleden.

Duidelijk is dat overwegingen met betrekking tot de zeggenschap over het waterbeheer op de achtergrond een grote rol spelen bij het denken over SmW en dat het nodig is de discussie daarover expliciet te agenderen.

## **6.2 VERSCHUIVING VAN ZEGGENSCHAP IS NIET MOGELIJK ZONDER VERSCHUIVING VAN 'EIGENAARSCHAP'**

Partijen zijn het erover eens dat verschuiving van zeggenschap gelijk op dient te gaan met verschuiving van 'eigenaarschap'<sup>3</sup>. Het huidige eigenaarschap is niet bij iedereen vanzelfsprekend.

Momenteel ligt het eigenaarschap van het waterbeheer overwegend bij het waterschap, dat zich heeft opgeworpen als scheidsrechter bij conflicterende belangen. Het is voor waterschappen niet gemakkelijk om dat eigenaarschap uit handen te geven. Maar de vraag is of je als waterschap ook in de toekomst eigenaarschap wilt dan wel moet hebben over de laatste boerensloot.

De landbouw voelt zich momenteel overwegend eigenaar van de eigen (economische) belangen, geen mede-probleemeigenaar van bodemdaling, noch eigenaar van andere belangen (wonen, natuur, etc.). De vraag is of de landbouw zich geen mede-eigenaar zou kunnen voelen van andere belangen, als dat ook belangrijke voordelen voor die landbouw zelf met zich meebrengt (zie ook box 6).

De dilemma's rond zeggenschap en eigenaarschap zijn niet uniek voor het veenweidengebied. Ook elders in het land is het denken daarover in beweging (zie box 6). Verder geldt dat ook in het Plattelandsontwikkelingsbeleid een lijn is ingezet waarbij collectieven van agrariërs (tegen betaling) verantwoordelijkheid nemen voor andere belangen. Wellicht is ook dat een mogelijk voertuig voor het delegeren van zeggenschap m.b.t. Sturen met Water.

<sup>3</sup> Met eigenaarschap wordt hier niet bedoeld eigenaarschap in de juridische betekenis van het woord, maar eigenaarschap in de morele betekenis van het woord, in termen van verantwoordelijkheid.

### **BOX 6: ZEGGENSCHAP EN EIGENAARSCHAP ROND BEREGENING UIT GRONDWATER IN NOORD-BRABANT (BRON: 26)**

Het beregeningsbeleid in Noord-Brabant was de afgelopen decennia verstard tot een vergunningenbeleid waarin landbouw en natuur vaak lijnrecht tegenover elkaar stonden. Begin 2014 hebben acht partijen in Noord-Brabant een intentieovereenkomst gesloten die enerzijds meer ruimte en flexibiliteit geeft voor beregening uit grondwater en anderzijds van de landbouw vraagt een bijdrage te leveren aan waterconservering en -hergebruik.

Ondanks alle onzekerheden hebben partijen die nieuwe koers aangedurfd. De eerste ervaringen zijn positief: partijen geven nu ook de belangen van andere partijen een plek, mede omdat ze zien dat het helpt bij het verwezenlijken van de eigen belangen.

Nieuwe technieken zijn hierbij een belangrijk hulpmiddel, zoals technieken om grondwaterstanden real-time te monitoren (en waarbij de beleidsmatige beregeningsruimte afhangt van grondwaterstanden). Ook transparantie, communicatie en educatie zijn wezenlijke onderdeel van de aanpak.

Het verder verkennen van de wens en de bereidheid van de landbouw tot mede-eigenaarschap van de aanpak van bodemdaling en andere belangen in het veenweidengebied lijkt een belangrijk onderdeel van nader onderzoek én een belangrijk aspect om te komen tot gezamenlijke doelstellingen en nieuwe oplossingen voor het veenweidengebied.

### **6.3 VERSCHUIVING VAN ZEGGENSCHAP EN EIGENAARSCHAP MOET BIJ VOORKEUR STAPSGEWIJS EN ADAPTIEF PLAATSVINDEN**

De mogelijke invoering van SmW is - zoals uit het bovenstaande blijkt - zeker niet alleen een technische kwestie. De beelden en emoties rondom SmW spelen ook een belangrijke rol. Dit pleit voor een zorgvuldig proces, waarin hier terdege rekening mee wordt gehouden.

Tegen die achtergrond is er een door partijen gedeelde voorkeur om bij het verder verkennen van SmW:

- stapsgewijs en adaptief te werk te gaan;
- zowel te werken aan verschuiving van zeggenschap als aan verschuiving van eigenaarschap;
- te verkennen welke rol collectieven van agrariërs kunnen spelen;
- SmW in het verlengde van OWD in te zetten. Als boeren enkele jaren gewerkt hebben met OWD zijn ze ontvankelijker voor verdere 'optimalisering';
- ook begeleidende educatie in te zetten en Communities of Practice van agrariërs en waterschappers op te zetten voor het uitwisselen van kennis en ervaringen;
- vrijheidsgraden van agrariërs (vooralsnog) te begrenzen via randvoorwaarden en regels, waarbij op voorhand duidelijk is dat daar niet te veel spanning op mag staan, dan werkt het niet meer;
- te zoeken naar een nieuw evenwicht tussen wat je als waterschap uit handen geeft en wat je centraal blijft aansturen;
- mogelijkheden in te bouwen dat het waterschap individuele boeren kan overrulen vanuit het algemeen belang<sup>4</sup>. Nieuwe technieken (SIM-kaart in de pomp) kunnen daarbij helpen. Het vergt wel transparantie en communicatie.

<sup>4</sup> vgl. de voorstellen rond Klimaatadaptieve Drainage (KAD), waarbij het waterschap bij het bereiken van bepaalde knikpunten de sturing overneemt.



#### 6.4 KEEP IT SIMPLE: PAS OP VOOR TE GROTE COMPLEXITEIT EN VOOR WISHFUL THINKING

Van veel kanten waarschuwen betrokkenen voor te veel complexiteit en voor *wishful thinking*:

- pas op met technische complexiteit. In het verleden is ingezet op hoogwatervoorzieningen, daar komt men nu van terug omdat het te complex is geworden;
- pas op om het organisatorisch te complex te maken. Hoe houd je straks het overzicht over al die dammetjes en pompen?
- het blijft mensenwerk. Ook als het op papier geregeld is, wil dat nog niet zeggen dat dat in de werkelijkheid ook zo werkt. Hoe specifieker je het wilt regelen, hoe kwetsbaarder het wordt;
- hoe voorkom je dat het geheel een heel andere dynamiek krijgt dan je aanvankelijk dacht?
- regels en randvoorwaarden om dat te realiseren zijn mooi, maar worden die in de praktijk ook nageleefd?

Daar staat tegenover dat men open wil staan voor de nieuwe mogelijkheden die ontstaan. Dat zijn er wellicht meer dan er nu al in beeld zijn.

# 7

## ORGANISATIE: WAT VRAAGT SMW?

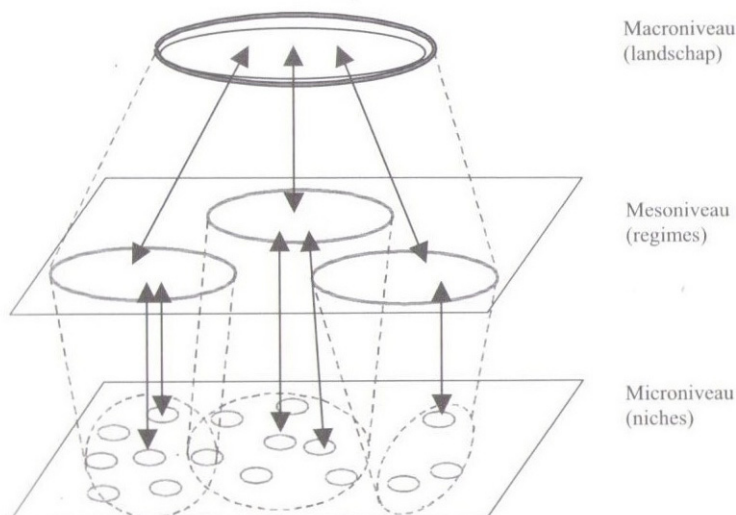
### 7.1 STUREN MET WATER IS EEN SYSTEEMINNOVATIE

Sturen met Water heeft volgens sommige betrokken partijen de kenmerken in zich van een systeeminnovatie. Rotmans (2006) definieert dit als *een organisatie-overstijgende vernieuwing die de verbanden tussen betrokken bedrijven, organisaties en individuen ingrijpend verandert, waarbij het niet alleen gaat om de technische innovatie, maar ook om principes, regels, organisatievormen en paradigma's* (25). Voor een succesvolle systeeminnovatie, inclusief implementatie, is een veranderingsproces nodig dat staat of valt met de inzet van en samenwerking tussen de diverse belanghebbende partijen. Om deze reden is het zinvol dit veranderingsproces te beschouwen als een transitieproces met meerdere schaalniveaus (zie box 7).

#### BOX 7: DRIE SCHAALNIVEAUS BINNEN EEN TRANSITIEPROCES (ROTMANS 2006)

In een transitieproces worden doorgaans drie schaalniveaus onderscheiden (zie figuur).

- Op microniveau gaat het veelal om technische vernieuwingen.
- Op mesoniveau is sprake van belangen, percepties, regels en praktijken (op dit niveau zit vaak veel weerstand).
- Op macroniveau gaat het om cultuur, politiek en paradigma's (zoals visie op de toekomst van het veenweidengebied en de melkveehouderij, alsmede de snelheid en richting van klimaatverandering).



Voor een succesvolle transitie is het nodig dat ontwikkelingen op de drie niveaus elkaar versterken in dezelfde richting. Het betekent ook dat doorstappen naar een volgende fase in het transitieproces niet alleen afhangt van de technische voortgang op microniveau, maar dat er ook voldoende voortgang moet zijn geboekt op de twee andere niveaus.

SmW zit momenteel nog in een verkennende fase. Niettemin gaat het ook in deze fase niet alleen om technisch onderzoek op microniveau, maar ook al om zeggenschaps- en governance-vraagstukken op meso- en macroniveau.

## 7.2 SMW VRAAGT OM AMBTELIJK EN BESTUURLIJK EIGENAARSCHAP VAN ALLE PARTIJEN

Gezien de technische, organisatorische en politiek-bestuurlijke complexiteit van SmW lijkt het de meeste betrokkenen raadzaam alle relevante partijen stap voor stap mede-eigenaar te maken van het proces: alle ambities en weerstanden moeten open op tafel kunnen komen en partijen moeten kunnen meegroeien in het proces én het proces kunnen meebepalen, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. De centrale vraag is natuurlijk hoe je dat organiseert.

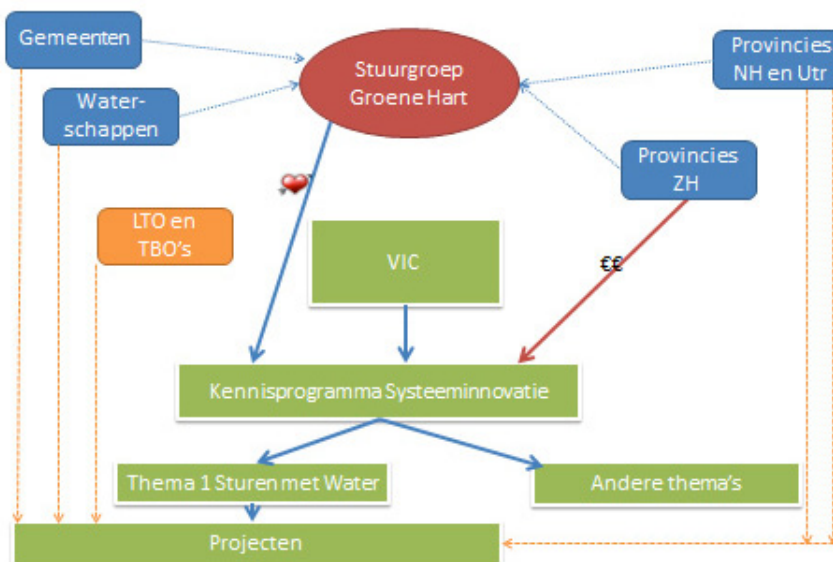
Momenteel is Sturen met Water vooral georganiseerd via de inhoudelijke lijn (zie figuur 1). SmW is allereerst een kernproject binnen het prioritaire thema 'Water, bodem en gebruik' van de Stuurgroep Nationaal landschap Groene Hart<sup>5</sup>. De stuurgroep bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers van provincies, waterschappen en gemeenten. Maatschappelijke partners maken géén onderdeel uit van de Stuurgroep.

Maar SmW is ook een thema met meerdere projecten binnen een kennisprogramma, dat vormgegeven wordt onder verantwoording van het VIC Zegveld. Het Kennisprogramma Systeeminnovatie wordt door VIC uitgevoerd voor de provincie Zuid-Holland. Afzonderlijke waterschappen, provincies, gemeenten en maatschappelijke partners dragen in wisselende samenstelling financieel bij aan afzonderlijke projecten en denken mee in de begeleiding van deze projecten.

De centrale rol ligt bij het VIC en het VIC legt verantwoording af over het kennisprogramma aan de Provincie Zuid-Holland. De Stuurgroep Groene Hart neemt 'morele' verantwoordelijkheid voor het totale programma.

FIGUUR 1

HUIDIGE ORGANISATIE VAN STUREN MET WATER



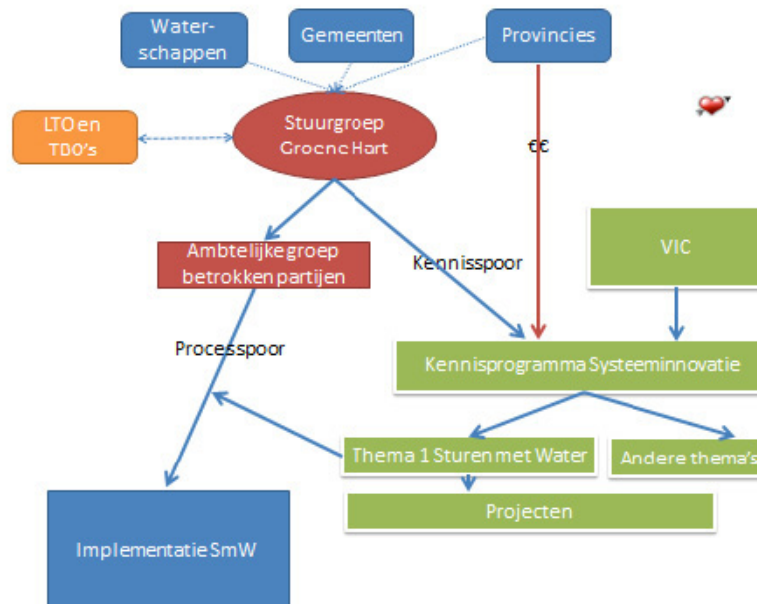
5 De Stuurgroep stelt zich ten doel de aanpassing van het veenweidenlandschap zo te begeleiden dat het ook op lange termijn herkenbaar blijft en zijn landschappelijke, ecologische en recreatieve waarde houdt of verder ontwikkelt, met toekomstperspectief voor boeren en burgers en tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten. Grondwaterstand en waterbeheer zijn daarbij cruciale factoren. Daarom wil de Stuurgroep werken aan een nieuwe vorm van waterbeheer in het veenweidegebied.

Het bovenstaande betekent dat het maatschappelijk proces rond SmW dus nog niet is georganiseerd. Dat hoeft voor de korte termijn geen probleem te zijn; ook binnen de inhoudelijke lijn is er wel degelijk aandacht voor procesmatige aspecten, zoals draagvlak. Ook zijn betrokkenen bij het kennisprogramma zich bewust van de procesmatige dimensies. Ook biedt het partijen voorsnog de gelegenheid de kat uit de boom te kijken en dus bewust (nog) géén eigenaar van het proces te zijn.

Hoewel sommigen er voor pleiten 'niet moeilijk te doen' en 'gewoon te gaan experimenteren in de polder', denken anderen dat er een moment komt dat de inhoudelijke dimensie ondergeschikt moet worden gemaakt aan de maatschappelijke dimensie. Dan is het wenselijk dat partijen gezamenlijk het processtuur steviger in handen nemen. Sommigen pleiten voor een overkoepelend programma 'Sturen met Water' dat zowel ambtelijk als bestuurlijk door de gezamenlijke partijen wordt aangestuurd. In dat programma zou het processpoor centraal moeten staan en zou het inhoudelijke spoor een afgeleide moeten zijn. Hoe dat er uit zou kunnen zien is te zien in figuur 2. Uiteraard zijn daarop de nodige variaties denkbaar.

FIGUUR 2

MOGELIJKE TOEKOMSTIGE ORGANISATIE VAN STUREN MET WATER



Belangrijke subvragen die daarbij spelen zijn:

- Is het zinnig om de bewaking van de procesmatige aspecten in de overgangstermijn neer te leggen bij een 'ambassadeur'?
- Hoe regel je de bestuurlijke betrokkenheid van de maatschappelijke partners?
- Is het zinnig om het thema op enig moment onder te brengen onder een grotere bestuurlijke paraplu<sup>6,7</sup>?

- 6 Op langere termijn is het (ter voorkoming van bestuurlijke drukte) denkbaar om de bestuurlijke aansturing onder te brengen bij andere bestaande bestuurlijke gremia zoals de Stuurgroep van de Zoetwaterregio West-Nederland en/of het RBO Rijn-West. Daar wordt momenteel verschillend over gedacht: de een ziet het als een kans voor een stevigere verankering in het Deltaprogramma en het Deltafonds, de ander is bang dat Sturen met Water dan verwordt tot een 'subparagraaf'. Met name de provincies benadrukken dat de verkenning naar Sturen met Water in dienst moet blijven staan van de visie op de toekomst van het veenweidengebied en het provinciale bodemdalingsbeleid (zie ook box 11).
- 7 In andere delen van Nederland is bestuurlijke clustering van onderwerpen als waterkwaliteit, zoetwater en waterveiligheid steeds vaker de praktijk. Het feit dat per onderwerp soms wisselende partijen betrokken zijn, wordt opgelost door het bestuurlijke overleg in onderdelen op te knippen, waarbij telkens de relevante partijen aanschuiven.

### 7.3 SMW VRAAGT OM EEN GEFASEERDE EN ADAPTIEVE AANPAK

De meeste partijen beschouwen SmW als onderwerp dat niet alleen technisch, maar ook organisatorisch en politiek-bestuurlijk ingrijpende implicaties kan hebben. Dat vraagt om een gefaseerde en adaptieve aanpak, zodat telkens geleerd wordt van eerdere fasen. Aan het eind van elke fase dient ook een go/no-go moment te worden ingebouwd. Daarbij is uiteraard de vraag relevant wie er over dat go/no-go moment gaat.

In lijn met het gedachtengoed van transitie management, is er op hoofdlijnen sprake van de volgende fasering:

- Fase 1. Voorverkenning: verkenning van de haalbaarheid op hoofdlijnen.
- Fase 2. Praktijkexperimenten: verkenning van de haalbaarheid in de praktijk via pilots.
- Fase 3. Praktijkintroductie (t.z.t. weer op te delen in verschillende fasen).

Over de wenselijkheid om aan de slag te gaan met fase 1 zijn partijen het eens. Aan fase 2 en 3 dient een duidelijk go/no-go moment vooraf te gaan. Om gevoel te krijgen met hoe deze drie fasen er uit zouden kunnen zien, worden ze in het navolgende tentatief verder uitgewerkt.

#### FASE 1: VOORVERKENNING

Fase 1 is al van start gegaan en richt zich op de beantwoording van een aantal inhoudelijke en governance-vragen rond Sturen met Water. De belangrijkste activiteiten in deze fase zijn weer-gegeven in box 8, evenals de voorgestelde financiers. Een deel van de financiering is inmiddels rond. In deze fase speelt VIC Zegveld een centrale rol.

Activiteit	Trekker	Voorstel beoogde financiering
<b>Microniveau</b>		
• Verkenning haalbaarheid SmW op perceel-niveau: veldstudie 'sturen op nutriënten' 2014	VIC	Provincies, waterschappen, LTO
• Verkenning haalbaarheid SmW op perceel-niveau: veldstudie 'sturen op nutriënten' 2015	VIC	Provincies, waterschappen, LTO
• Verkenning inzet monitoringdata/remote-sensing en vertaling in 'Waterwijzer' t.b.v. informatievoorziening richting agrariërs en waterschappen	VIC, KWR	Provincies, waterschappen, LTO
<b>Mesoniveau</b>		
• Verkenning van (benodigde aanpassingen) in regels, conventies en gedrag: Studie 'Model-polder' – virtueel ontwerp en governance 2015	VIC, WUR, Alterra	Provincies ZH en Utrecht
<b>Macroniveau</b>		
• Verkenning van draagvlak, ambities en zorgen (definitiestudie)	ORG-ID	STOWA
<b>Bewaken proces</b>		
• Aanstellen ambassadeur	PB Groene Hart of extern	Gezamenlijke partijen/STOWA
• Communicatie	PB Groene Hart	PB Groene Hart/VIC

#### FASE 2: PRAKTIJKEXPERIMENTEN

Op grond van de resultaten uit fase 1 (en na een go/no-go beslissing) kan in fase 2 een beperkt aantal pilots worden ingericht om de ontwikkelde inzichten in de praktijk te toetsen en verder te ontwikkelen. Het ligt voor de hand om deze pilots zoveel mogelijk te starten op locaties of bedrijven waar al OWD is aangelegd en/of waar de problematiek urgent is<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Uit de interviews komen in elk geval de volgende kansrijke locaties naar voren: Peilvak 9 in polder Groot Wilnis/Vinkeveen, Polder Zegveld Noord, Peilgebied Achtienhoven, Keulervaart, locaties in de gemeente Woerden met lintbebouwing, bedrijven van boeren die al jaren werken met OWD (o.a. Theo Spruit, Jacob Bikker), het Bedrijf van de Toekomst - in oprichting- van HDSR.

Parallel aan deze pilots lijkt het zinvol om een of meerdere Communities of Practice (CoP's) te starten, met als doel uitwisseling van kennis en ervaringen tussen boeren die werken met OWD en SmW. Om deze uitwisseling doelgerichter te maken, kan worden toegewerkt naar een kosten/-batenanalyse, met uiteindelijk een vertaling in een business case SmW.

Daarnaast zou moeten worden ingezet op landelijke uitwisseling van ervaringen met zand- en kleigebieden in de CoP Regelbare drainage van STOWA.

Ter ondersteuning van de discussie op meso- en macroniveau wordt voorgesteld om in deze fase ook veldexcursies te organiseren naar de pilots. Verder wordt voorgesteld om toe te werken naar een bestuurlijk (veld)symposium, over Sturen met Water in het perspectief van de toekomst van het veenweidegebied en het daarbij behorende waterbeheer.

In fase 2 speelt VIC Zegveld, net als in fase 1, een belangrijke rol (praktijkexperimenten). Daarnaast speelt STOWA in deze fase een belangrijke rol bij het uitwisselen van kennis en praktijkervaringen. De waterschappen gaan een prominentere rol spelen in de verkenning van wat nodig is voor praktijkintroduktie.

Bewaking van het proces krijgt in deze fase een steeds belangrijkere rol: de ambassadeur wordt een programmamanager die initieert, verbindt, aanjaagt en het proces bewaakt.

De belangrijkste activiteiten in deze fase zijn weergegeven in box 9, evenals de voorgestelde financiers.

Activiteit	Trekker	Vorstel beoogde financier
<b>Microniveau</b>		
• Eerste serie pilots op 6 locaties waar al OWD aanwezig is en/of in kwetsbare gebieden	VIC , betrokken partijen	Betrokken waterschappen, gemeente Woerden
	VIC met andere partijen	Drain2Gain, betrokken waterschappen, STOWA
• Uitwerken en doorontwikkelingen van het concept, met name gericht op kosten/baten voor de landbouw en effecten op bodemdaling en de belangen van andere functies	VIC	
• Uitwisseling ervaringen in CoP van deelnemende agrariërs (4 bijeenkomsten)	Ambassadeur/Programmamanager	STOWA
• Uitwisseling ervaringen tussen regio's met alle betrokken partijen (2 bijeenkomsten)		
• Uitwerken kosten/batenanalyse en business-case	Externe partij	?
• Uitwisseling ervaringen in landelijke CoP regelbare drainage	STOWA	STOWA
<b>Mesoniveau</b>		
• Uitwerken van randvoorwaarden en regels in een werkgroep van de waterschappen	Programma-manager VIC	STOWA
• Veldexcursie met actoren naar pilots	Partijen gezamenlijk	
• Oprichting en bijeenkomsten projectgroep (4x per jaar)		
<b>Macroniveau</b>		
• Bijeenkomsten Stuurgroep (2x per jaar)	Partijen gezamenlijk	
• Bestuurlijk (veld)symposium over Sturen met Water in het toekomstperspectief van het veenweidegebied en het toekomstige waterbeheer	Extern bureau	Provincies en waterschappen, STOWA.
<b>Bewaken proces</b>		
• Ambassadeur/programmamanager	PB Groene Hart of extern ?	Partijen binnen PB Groene Hart/STOWA PB Groene Hart/VIC
• Communicatie		

**FASE 3: PRAKTIJKINTRODUCTIE**

Pas nadat de voorverkenning en het praktijkonderzoek antwoord hebben gegeven op de gestelde vragen, kan worden overgegaan tot praktijkintroductie. Ook hieraan gaat een duidelijk go/no-go moment vooraf. Daarbij dienen ook de uitkomsten van het onderzoek in de polder Groot-Wilnis naar het sturen met het polderpeil in combinatie met OWD te worden betrokken. SmW en Sturen met het peil op polderniveau lijken elkaar namelijk tot op zekere hoogte uit te sluiten.

De aanpak in fase 3 is sterk afhankelijk van de uitkomsten van fase 1 en 2. Derhalve is op dit moment alleen een programmering op hoofdlijnen mogelijk. Wel is duidelijk dat het in deze fase gaat om de stapsgewijze verwerking van het gedachtengoed in randvoorwaarden en regels. Er is dus sprake van een verschuiving van onderzoeks- en beleidsniveau naar operationeel niveau. In deze fase wordt de rol van VIC Zegveld minder belangrijk en de rol van de waterschappen cruciaal. Dat dient ook in de aansturing van het programma tot uiting te komen.

Activiteit	Trekker	Beoogde financier
<b>Microniveau</b>		
Verkennen openstellen van de aanpak voor individuele agrariërs of collectieven	Waterschappen en provincies	Deelnemende agrariërs, POP-3
<b>Mesoniveau</b>		
Verankering binnen de waterschapsregels en -protocollen (Keur, etc.)	Waterschappen	
Verankering binnen POP-3		
Uitwerken contracten	Provincies	
Uitwerken controle en handhaving	Waterschappen	
Bijeenkomsten projectgroep	Waterschappen	
	Programma-manager	
<b>Macroniveau</b>		
Bijeenkomsten Stuurgroep		
<b>Proces</b>		
Programmamanager		
Communicatie		

#### **7.4 SMW VRAAGT OM BEWAKING VAN DE DWARSVERBANDEN MET ANDERE PROGRAMMA'S DIE BETREKKING HEBBEN OP WEST-NEDERLAND**

Sturen met Water staat volgens de betrokken partijen niet op zichzelf. Zowel inhoudelijk als programmatisch en financieel zijn er dwarsverbanden met andere programma's in West-Nederland, met name:

- 1 het provinciaal beleid bodemdaling (Utrecht, Z-Holland, N-Holland, maar ook Friesland);
- 2 de voorkeursstrategie van de Zoetwaterregio West-Nederland van het DPZW;
- 3 het tweede SGPB van het KRW-deelstroomgebied Rijn-West;
- 4 de programmatische aanpak stikstof (PAS);
- 5 het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer van LTO-Nederland;
- 6 het Plattelands-ontwikkelingsprogramma (POP-3) als onderdeel van het GLB van de EU;
- 7 de Deltabeslissing Nieuwbouw en Herstructurering.

Een uitwerking van deze dwarsverbanden vindt u in box 11. Het lijkt een goede zaak deze dwarsverbanden te bewaken en waar nodig te zorgen voor afstemming. De verantwoordelijkheid daarvoor zou moeten liggen bij de ambassadeur/programmamanager.

## **BOX 11: UITWERKING DWARSVERBANDEN MET ANDERE PROGRAMMA'S DIE BETREKKING HEBBEN OP WEST-NEDERLAND**

### **1. PROVINCIAAL BELEID BODEMDALING**

De provincies Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland willen bodemdaling zo veel mogelijk afremmen. Utrecht heeft dit vastgelegd in verschillende strategische plannen zoals de Voorloper Structuurvisie Groene Hart, het Waterplan en de Bodemvisie (12), Zuid-Holland in een bodemvisie (13) en Noord-Holland in een structuurvisie (14,15). Daarnaast nemen deze drie provincies het probleem van de bodemdaling mee bij het realiseren van de gebiedsopgaven in negen gebieden. Ook ondersteunen de provincies initiatieven die gericht zijn op maatregelen die bodemdaling tegengaan zoals onderwaterdrainage via subsidieregelingen (16, 17, 18). De inzet van de provincies is om te komen tot een gedifferentieerd beleid voor bodemdaling. De komende tijd wil men daar ervaring mee op te doen in gebiedsprocessen, om vervolgens het beleid in deze richting verder te ontwikkelen.

### **2. DE VOORKEURSSTRATEGIE VAN DE ZOETWATERREGIO WEST-NEDERLAND**

In het kader van het Deelprogramma Zoetwater heeft de Zoetwaterregio West-Nederland een bestuurlijk gedragen voorkeursstrategie ontwikkeld gebaseerd op twee pijlers:

- extra aanvoer van zoetwater door vergroting van de bovenregionale alternatieve aanvoer route (KWA);
- maatregelen van regionale waterbeheerders en gebruikers voor efficiënter watergebruik (o.a. flexibel peilbeheer).

Het tegengaan van bodemdaling in laagveengebieden is daarbij een uitdrukkelijke doelstelling.

Beleidsmatig moet de voorkeursstrategie vertaling krijgen in het zogenaamde Voorzieningen-niveau. Deze voorkeursstrategie is onderdeel van de Deltabeslissing Zoetwater van 21 september 2014 (19).

### **3. HET KRW-STROOMGEBIED RIJN-WEST**

In het kader van de implementatie van de KRW in Nederland heeft het RBO Rijn-West een aanpak ontwikkeld voor regionaal nutriëntenbeleid ter verbetering van de waterkwaliteit voor onder meer het veenweidengebied in West Nederland. Daarbij is ook sprake van maatregelen die het vrijkomen van nutriënten door veenoxidatie beperken, zoals onderwaterdrainage. De aanpak wordt momenteel geïmplementeerd (20, 24).

### **4. DE PROGRAMMATISCHE AANPAK STIKSTOF (PAS)**

In de PAS werken overheden samen om bij Natura 2000-gebieden twee samenhangende doelen te bereiken:

- Het tot staan brengen en omzetten in herstel van de achteruitgang van de biodiversiteit in N-2000 gebieden, voor zo ver die het gevolg is van stikstofdepositie.
- Faciliteren van nieuwe economische activiteiten met stikstofuitstoot in de buurt van die gebieden. Die ruimte is er bijna niet meer, vanwege internationale verplichtingen op het gebied van biodiversiteit.

De relatie met Sturen met Water loopt via de trits N-mineralisatie bodem, eiwitgehalte gras, ammoniakuitstoot vee (29).



## 5. HET DELTAPLAN AGRARISCH WATERBEHEER

Het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW), is een initiatief van LTO Nederland, op uitnodiging van de Rijksoverheid. Het doel is een bijdrage te leveren aan de wateropgaven in agrarische gebieden en het realiseren van een economisch sterke en duurzame landbouw. Daar is een intensieve samenwerking tussen het agrarische bedrijfsleven voor nodig, maar ook met de waterschappen om de knelpunten op het gebied van water op te lossen. Te denken valt aan verontreiniging van het water met te veel meststoffen of gewasbeschermingsmiddelen, verzilting, te veel dan wel te weinig water. Het DAW wil de agrarische ondernemers faciliteren en de samenwerking met de waterschappen bevorderen (21).

## 6. HET PLATTELANDSONTWIKKELINGSPROGRAMMA (POP-3) IN HET KADER VAN HET GLB

In het kader van POP-3 komen vanaf 2016 financiële middelen beschikbaar voor agro-milieu-maatregelen door agrariërs. In de meest gevallen is daarbij 50% cofinanciering door provincies of waterschappen aan de orde. Aanknopingspunten voor Sturen met Water liggen er op de thema's Natuur en landschap (landelijk: € 43 mln/jaar) en Verbetering waterkwaliteit (landelijk ca. € 12,5 mln/jaar). Daarnaast is landelijk € 20 mln/jaar beschikbaar ter ondersteuning van investeringen en innovaties van agrariërs om te voldoen aan doelen op het vlak van de Nitraatrichtlijn en de KRW. De middelen komen per landsdeel beschikbaar. Het veenweidengebied is onderdeel van landsdeel West. In Noord-Holland hebben HHNK en agrarische natuurvereniging Water Land en Dijken het initiatief genomen om vooruitlopend op POP-3 te experimenteren met groen/blauwe diensten gericht op waterkwaliteitsverbetering en het tegengaan van bodemdaling (22).

## 7. HET DEELPROGRAMMA NIEUWBOUW EN HERSTRUCTURERING

In het Deelprogramma Nieuwbouw en Herstructurering van het Deltaprogramma (DPNH) is een aanpak ontwikkeld om te komen tot een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting van Nederland. Het gaat om de problematiek van overstromingen hitte, droogte en wateroverlast. De belangrijkste dwarsverbanden met Sturen met Water hebben betrekking op het voorkomen van funderingsschade en de relaties met het grondwaterbeheer. Het DPNH heeft een Handreiking ruimtelijke adaptatie opgesteld en op 21 september 2014 is een stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie gepresenteerd (23).

### 7.5 STUREN MET WATER IS BREDER DAN HET VEENWEIDENGEBIED: HET VRAAGT OM EEN UITWISSELING MET ANDERE PROGRAMMA'S IN DE REST VAN NEDERLAND

Sturen met Water staat volgens de betrokken partijen niet op zichzelf. Er is niet alleen sprake van dwarsverbanden met andere programma's in West-Nederland (zie 7.4), maar ook met andere programma's in de rest van Nederland, zowel inhoudelijk als qua governance.

Allereerst is er sprake van inhoudelijke dwarsverbanden. Zo worden ook buiten het veenweidengebied diverse vormen van regelbare drainage toegepast, met als belangrijkste doelen een optimale vochtvoorziening van het gewas, waterconservering en vermindering van emissies van nutriënten naar het oppervlaktewater (11). Ook wordt uitgewerkt hoe de ontwikkelde technieken optimaal te managen en worden randvoorwaarden en regels rond regelbare drainage uitgewerkt.

Wat opvalt is dat de discussie in de rest van het land zich tot op heden vooral concentreert op het eerste (technische) punt en dat management en randvoorwaarden relatief onderbelicht blijven<sup>9</sup>.

Op de studiedag 'Op weg naar een COP innovatieve drainagesystemen' (18-11-2014) werd de behoefte om de stap van technisch naar management en randvoorwaarden te zetten, onderschreven. Omdat deze punten bij Sturen Water juist wezenlijk zijn, zou Sturen met Water uitstekend een voortrekkersrol kunnen nemen bij de uitwisseling van kennis over deze onderwerpen.

Partijen (en met name de waterschappen) zijn van mening dat STOWA een belangrijke rol kan spelen bij het organiseren van deze kennisuitwisseling. STOWA heeft (binnen het thema Watersystemen als onderdeel van de STOWA-kennisagenda) veel relevante kennis in huis<sup>10</sup>. Daarnaast onderkent STOWA dat het succes van oplossingen steeds meer samenhangt met de mate waarin waterschappen de rol en positie van water weten in te bedden in hun omgeving, alsmede de noodzaak om technologie, maatschappij en politiek-bestuurlijke aspecten van innovaties op elkaar af te stemmen (27). Momenteel is STOWA bezig met de oprichting van een CoP 'Regelbare drainage'. Dat lijkt een uitstekend gremium voor deze uitwisseling.

Daarnaast is sprake van belangrijke dwarsverbanden met een ander inhoudelijke STOWA-traject, de actualisatie van de HELP-tabellen binnen het project 'Waterwijzer Landbouw'. Het is van belang dat de effecten van regelbare drainage daarin een goede plek krijgen. Ook deze dwarsverbanden kunnen worden geadresseerd via de CoP 'Regelbare drainage'.

Ten slotte zijn er dwarsverbanden op het vlak van governance:

- de governance rond waterbeheer;
- de specifieke governance rond regelbare drainage (zie ook hierboven);
- de discussie over het voorzieningenniveau zoals die is ingezet vanuit het Deelprogramma Zoetwater: tot waar reikt de verantwoordelijkheid van de overheid en waar begint de verantwoordelijkheid van gebruikers? En welke afspraken kunnen daar over worden gemaakt?
- de discussie over de energieke samenleving en het terugleggen van verantwoordelijkheden bij burgers. Het Planbureau voor de Leefomgeving speelt in die discussies een prominente rol. Ook diverse universiteiten houden zich met dit onderwerp bezig.

Het verdient aanbeveling voeling te houden met deze governance discussies. Sturen met Water kan leren van ervaringen elders, maar Sturen met Water kan ook een bijdrage leveren aan de bredere discussie. Partijen die hier een rol bij kunnen spelen zijn STOWA, Water Governance Centre, de Zoetwaterregio West-Nederland, PBL en diverse universiteiten.

<sup>9</sup> Dat blijkt ook uit het interview met Waterschap Peel en Maasvallei (28). De introductie van peilgestuurde drainage is hier al ver gevorderd in het kader van 'Nieuw Limburgs Peil' en ook juridisch verankerd (in de Keur). Niettemin ontbreekt inzicht in hoe agrariërs er in de praktijk mee omgaan en hoe ze er optimaal mee om zouden kunnen gaan. Ook zijn er weinig mogelijkheden tot bijsturing.

<sup>10</sup> Niet alleen over regelbare drainage, maar ook bijvoorbeeld over flexibel peilbeheer, waterkwaliteit, extremen in waterafvoer, en vispasseerbaarheid.

## 8

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek worden genoemd bij de uitgewerkte zienswijzen in de hoofdstukken 3 tot en met 7. Uit een aantal van deze zienswijzen komen concrete aanbevelingen voort. Deze worden hieronder weergegeven.

*Aanbeveling 1, behorend bij de zienswijze 'De toekomst van het veenweidengebied is het centrale issue'.*

- (STOWA:) Streef naar een breed kennisprogramma veenweiden en bewaak de praktische bruikbaarheid van de uitkomsten: van moerasvorming, natte teelten, weidevogel-landbouw, hogere zomerpeilen en onderwaterdrainage tot aan Sturen met Water.

*Aanbevelingen 2 en 3, behorend bij de zienswijze 'Onderwaterdrainage (OWD) is een goede nieuwe basistechniek om de grondwaterstand te beïnvloeden'.*

- (Gezamenlijke partijen): Ga aan de slag met praktijkproeven OWD en wissel daarover kennis uit in een CoP Innovatieve Drainages.
- (Provincies): Ontwikkel een gerichte introductiestrategie voor OWD.

*Aanbeveling 4, behorend bij de zienswijze 'Sturen met Water biedt verdergaande mogelijkheden om de grondwaterstand actief te managen'.*

- (VIC): Ontwikkel meerdere opties voor SmW, met en zonder dammen.

*Aanbeveling 5, behorend bij de zienswijze 'Het toekomstperspectief van SmW hangt in de eerste plaats af van de kosten en baten voor de landbouw'.*

- (VIC): Kwantificeer de kosten en baten van Sturen met Water voor de landbouw en vertaal dit in een verdienmodel voor SmW.

*Aanbeveling 6, behorend bij de zienswijze 'Het toekomstperspectief van SmW hangt in de tweede plaats af van de effecten ervan op andere grondgebruiksfuncties'.*

- (VIC): Breng positieve en negatieve effecten op andere grondgebruiksfuncties systematisch in beeld en kwantificeer deze waar mogelijk.

*Aanbeveling 7 bij de zienswijzen 'Bij SmW verschuift de zeggenschap over het waterbeheer deels van het waterschap naar de grondeigenaar. Verschuiving van zeggenschap is niet mogelijk zonder verschuiving van 'eigenaarschap'. Deze verschuiving moet bij voorkeur stapsgewijs en adaptief plaatsvinden'.*

- (VIC en gezamenlijke partijen): Organiseer de discussie over governance en eigenaarschap voor de korte termijn via de studie 'modelpolder'. Op de langere termijn zijn de partijen gezamenlijk verantwoordelijk voor deze discussie.

*Aanbeveling 8, behorend bij de zienswijze 'Keep it simple: pas op voor te grote complexiteit en voor wishful thinking'.*

- (VIC): Bewaak de complexiteit.

*Aanbevelingen 9 en 10, behorend bij de zienswijzen 'SmW vraagt om ambtelijk en bestuurlijk eigenaarschap van alle partijen en een gefaseerde en adaptieve aanpak'.*

- (Gezamenlijke partijen): Neem op enig moment gezamenlijk het stuur van het maatschappelijk proces rond SmW in handen. Stel tot die tijd een ambassadeur aan om het maatschappelijke proces te bewaken.
- (VIC en STOWA): Organiseer eind 2015/begin 2016 een bestuurlijk (veld)symposium 'Sturen met Water'.

*Aanbeveling 11, behorend bij de zienswijze 'SmW vraagt om bewaking van de dwarsverbanden met andere programma's die betrekking hebben op West-Nederland'.*

- (Gezamenlijke partijen): Laat deze dwarsverbanden (vooralsnog) bewaken door de aan te stellen ambassadeur.

*Aanbeveling 12, behorend bij de zienswijze 'Sturen met Water is breder dan het veenweidengebied: het vraagt om een uitwisseling met andere programma's in de rest van Nederland'.*

- (STOWA): Zorg voor deze uitwisseling in de CoP Innovatieve Drainage.

**BRONNEN**

1. Hardeveld H. van, M. van der Lee, J. Strijker, A. van Bokhoven, H. de Jong (2014). Toekomstverkenning Bodemdaling. Concept eindrapport fase 1. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Provincie Utrecht, Provincie Z-Holland.
2. Provincie Fryslân. (2014). Feangreidefisy. In In duorsume takomst foar it Fryske feangreidegebiet.
3. Westerhof R., L. Joosten, J. van der Gaast, K. Hu-a-ng, K. Kooistra, J. Mulder, L. Brouwer, F. Lenssinck, C. Kwakernaat, P. Jansen, R. Janssen, J. Verhoeven, C. Nengerman (2014). Bouwstenen voor de Friese veenweidenvisie. ORG-ID, Goswater, PPP-Agroadvies, VIC Zegveld, Acacia Water.
4. Hendriks R.F.A en J.J.H. van den Akker (2012). Effecten van onderwaterdrains op de waterkwaliteit in veenweidegebieden. Alterra-rapport 2354. Alterra, Wageningen.
5. Pleijter M. J.J.H. van den Akker (2007). Onderwaterdrains in het veenweidegebied. Alterra-rapport 1586. Alterra, Wageningen.
6. Hoving I.E., G. André, J.J.H. van den Akker, M. Pleijter (2008). Hydrologische en landbouwkundige effecten van gebruik van onderwaterdrains op veengrond. Rapport 449. Wageningen UR Livestock Research, Lelystad.
7. Hoving I.E., J.H.J. van den Akker, M. Pleijter, K. van Houwelingen (2011). Hydrologische en landbouwkundige effecten van gebruik van onderwaterdrains in polder Zeevang. Rapport 102. Wageningen UR Livestock Research, Lelystad.
8. Hoving I.E., P. Vereijken, K. van Houwelingen, M. Pleijter, (2013). Hydrologische en landbouwkundige effecten van toepassing onderwaterdrains bij dynamisch slootpeilbeheer op veengrond. Rapport 197. Wageningen UR Livestock Research, Lelystad.
9. Deru J. , F. Lenssinck, I. Hoving, J.v.d. Akker, J. Bloem, N. van Eekeren (2014). Effect of submerged drains in peat meadows on soil quality and ecosystem services. SKB.
10. VIC Zegveld (2013). Sturen met Water. Over draagvlak en draagkracht in de westelijke veenweidegebieden.
11. Bakel J. van, B. Worm, M. Kuijper (2014). Regelbare drainage: de feiten op een rij. H20-online 23-4-2014.
12. <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/bodembeheer/bodemdaling>
13. Provincie Z-Holland (2014). Duurzaam bodembeheer in relatie tot ruimtelijke ordening. Bodemvisie.
14. Provincie N-Holland (2011). Kwaliteit door veelzijdigheid. Structuurvisie Noord-Holland 2040.
15. <http://www.noord-holland.nl/web/Projecten/Agenda-Landbouw-en-Visserij-1/veenweiden.htm>
16. <http://www.subsidiefocus.nl/utrechtse-regeling-vitaal-platteland>
17. [http://www.zuid-holland.nl/subsidies?&view=product&product\\_id=10789&top10=1&smarttags=0&navigatie=list](http://www.zuid-holland.nl/subsidies?&view=product&product_id=10789&top10=1&smarttags=0&navigatie=list)
18. <http://www.noord-holland.nl/web/Projecten/Groen-in-Laag-Holland/Tonen-op-Groen-in-Laag-Holland/Onderwaterdrainage-Zeevang.htm>
19. <http://www.hdsr.nl/beleid-plannen/deltaprogramma/deelprogramma-0/>
20. <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/uitvoering-nationaal/rijn-west/nutrienten/>
21. <http://agrarischwaterbeheer.nl/>

22. Water Land en Dijken (2013). Voorstel pilot groenblauwe diensten voor HHNK gericht op waterkwaliteitsverbetering.
23. Deelprogramma Nieuwbouw en Herstructurering (2014). Definitief synthesedocument Deelprogramma Nieuwbouw en herstructurering
24. RBO Rijn-West (2013). Nutriëntenmaatwerk in de polder. Naar een effectief regionaal nutriëntenbeleid. Eindadvies nutriënten Rijn-West.
25. Rotmans J. (2006). Transitie management. Sleutel voor een duurzame samenleving.
26. Verheijen L. (2014). Interview met Lambert Verheijen, dijkgraaf waterschap Aa en Maas 14-10-2014.
27. STOWA (2014) STOWA-strategienota 2014-2018.
28. Peerboom J. (2014). Mondelinge mededeling in interview Sturen met Water 19-9-2014.
29. <http://pas.natura2000.nl/>
30. Tweede Kamer der Staten Generaal (2014). Motie nr. 12 bij de vaststelling van de begrotingsstaat van het Deltafonds voor het jaar 2015 van de leden Smaling, Bisschop, Jacob. Vergaderstuk 34000 J.
31. Veenweiden Innovatie Centrum Zegveld (2014). Sturen met Water. Over draagvlak en draagkracht in de westelijke veenweidegebieden.

**BIJLAGE 1**

# LIJST MET GEÏNTERVIEWDEN

- 1 Jan Kromwijk en Joost Heijkers, Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden
- 2 Dolf Kern en Jan Oostdam, Hoogheemraadschap van Rijnland en Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard
- 3 Maarten Ouboter en Wiebe Bakker, Waternet/AGV
- 4 Jan Strijker, Provincie Z-Holland
- 5 Hans Mankor, Provincie Utrecht
- 6 Welmoed Visser, Gemeente Woerden
- 7 Kees Romijn, LTO-Noord
- 8 Nicko Straathof, Natuurmonumenten
- 9 Jacques Peerboom, Waterschap Peel en Maasvallei
- 10 Lambert Verheijen, Waterschap Aa en Maas

BIJLAGE 2

# LIJST DEELNEMERS BIJEENKOMST WATERSCHAPPEN OP 13 JANUARI 2015

- 1 Wim Twisk, Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard
- 2 Jos Schouwenaars, Wetterskip Fryslân
- 3 Marinus Bogaard, Hoogheemraadschap Rijnland
- 4 Johan Westhuis, Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden
- 5 Derk-Jan Marsman, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
- 6 Marjolein Friele, Programmabureau Groene hart
- 7 Michelle Talsma, STOWA
- 8 Leo Joosten, ORG-ID

Schriftelijk commentaar op de conceptnotitie is ontvangen van Wiebe Bakker van Waternet.



BIJLAGE 3

# LIJST DEELNEMERS BIJEENKOMST STAKEHOLDERS OP 23 JANUARI 2015

- 1 Dolf Kern, Hoogheemraadschap Rijnland
- 2 Derk-Jan Marsman, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
- 3 Martin van der Lee, provincie Utrecht
- 4 Jan Strijker, provincie Z-Holland
- 5 Ine Neven, provincie Z-Holland
- 6 Ben Fisser, provincie Z-Holland
- 7 Ad Stavenuijter, Provincie N-Holland
- 8 Susan Albers, Provincie Noord-Holland
- 9 Welmoed Visser, Gemeente Woerden
- 10 Andries Middag, LTO Noord
- 11 Erik Jansen, Utrecht West / VIC Zegveld
- 12 Frank Lenssinck, VIC Zegveld
- 13 Bram Bos, Wageningen Universiteit
- 14 Edo Gies, Wageningen Universiteit
- 15 Idse Hoving, Wageningen Universiteit
- 16 Jouke Velstra, Acacia Water
- 17 Joachim Rozemeijer, Deltares
- 18 Theo Vogelzang, Landbouw Economisch Instituut
- 19 Merten Nefs, Vereniging Deltametropool
- 20 Marjolein Friele, Programmabureau Groene hart
- 21 Leo Joosten, ORG-ID

Stationsplein  
**stowa**

STICHTING  
TOEGEPAST ONDERZOEK WATERBEHEER

[stowa@stowa.nl](mailto:stowa@stowa.nl) [www.stowa.nl](http://www.stowa.nl)  
TEL 033 460 32 00 FAX 033 460 32 50  
Stationsplein 89  
POSTBUS 2180 3800 CD AMERSFOORT

