

Overleeft het veenweidegebied de crisis in de landbouw?

Verslag van een voorbeeldstudie¹ in De Venen

De landbouw is in veel gebieden - zo ook in De Venen waarop dit onderzoek van Alterra zich heeft geconcentreerd - de toonaangevende grondgebruiker. Dat betekent ook dat de agrarische sector een centrale rol heeft gespeeld bij de vormgeving en het beheer van de open ruimte.

De landbouw staat echter in het actuele krachtenveld danig onder druk. Tal van grondgebruikers stellen ruimtelijke claims die het gebruik voor de agrarische sector beïnvloeden: EHS, VINEX-uitleggebieden, infrastructuur. Ook worden regels gesteld aan de wijze van gebruik van de ruimte door de landbouw: melkquotum, stankcirkels, waterretentiegebied. Dat heeft tot gevolg dat de landbouw, zeker in suboptimale productieomstandigheden, in de nabije toekomst in economisch zwaar weer kan komen.

Frans Bethe

Wetenschappelijk Onderzoeker, Centrum Landschap
frans.bethe@wur.nl

Foto's

Frans Bethe & Pim Hamminga

Dit was de aanleiding voor de Directie Noordwest van het Ministerie van LNV om onderzoek naar de mogelijke toekomen van het veenweidegebied uit te zetten. Het project wil inzicht geven in de gevolgen van mogelijke veranderingen in de situatie van grondgebruik, beheer en eigendom voor de vervulling van maatschappelijke behoeften. De studie moet gezien worden als een vinger-oefening naar mogelijke consequenties. Het is een samenbundeling van kennis en waarnemingen die inzicht kan geven in de mogelijke gevolgen van een ingrijpende transitie in het landelijk gebied. Bij de uitvoering van de studie is het onderzoeksinstituut zelf bewust weinig aan het woord. Niet deskresearch, inzet van statistisch materiaal of gebruik maken van modellen, speelden een rol, maar juist beelden van het gebied en opinies van bewoners/bestuurders uit het gebied en experts met een visie over het gebied.

De opinie van mensen uit het gebied

Het is voor alle personen² waarmee is gesproken duidelijk dat de hoge druk op het gebied zal leiden tot een sterke instroom van nieuwe bewoners. Een deel zal opgevangen worden door gebundelde uitbreidingen van de grotere kernen, maar over het algemeen zal het leiden tot een verdergaande verandering van de bewonersgroep in de lintbebouwingen en sommigen voorzien ook een verdichting daarvan. Verschillend is de mening over de gevolgen daarvan. Soms wordt het een uitdaging genoemd om het verschil tussen open en dicht te accentueren, vaker wordt het een bedreiging genoemd en wordt een verrommeling van de linten voorzien. Veel aandacht gaat dan ook uit naar mogelijkheden om door regelgeving restricties op te leggen aan de activiteiten die niet-agrariërs op dergelijke locaties zouden mogen uitvoeren. Opvallend in de gesprekken is dat er een redelijk negatief beeld bestaat over de nieuwe bewoners van De Venen. Anders zouden denkbeelden over verscherping van het restrictieve beleid niet direct de boventoon voeren.

Meerdere malen wordt ook het beeld van de landgoederen naar voren gehaald. Men is het er wel over eens dat het een interessante optie is maar dat het gebruik ervan gelimiteerd moet worden. Dit om te voorkomen dat het leidt tot een vorm van monotonie en wellicht toch een ongewenste verdichting. Wanneer landgoederen op goed geselecteerde locaties ontwikkeld worden zien meerdere sprekers er kansen voor. Ook wordt de optie genoemd van agrariërs die aanvullend inkomen genereren uit het beheren van een groot deel van het areaal van dergelijke landgoederen.

De gesprekken leveren niet echt concrete ideeën op om met bijvoorbeeld nieuwe actoren (denk aan verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen) een waarborg te scheppen voor behoud van de aanwezige ruimtelijke kwaliteiten. Dat betekent dat de zaken geregeld moeten worden tussen de gevestigde partijen in het landelijk gebied, eventueel aangevuld met de nieuwe bewoners en een mogelijke economisering via fondsen van maatschappelijke wensen van bewoners van de stedelijke gebieden.

Experts aan het woord over het gebied

In het kader van de studie is aan drie essayisten³ gevraagd om een visie over de effecten van verschuivingen in grondgebruik en eigendom op de kwaliteit van het gebied op te stellen.

Over de toekomst van De Venen zijn de essayisten het op hoofdlijnen eens. Het perspectief van een op de wereldmarkt concurrerende intensieve melkveehouderij is niet langer houdbaar en moet niet meer het uitgangspunt van het te formuleren beleid blijven. Daarbij lijkt, ook vanwege een beheersfunctie voor delen van het klassieke cultuurlandschap, multifunctioneel ruimtegebruik door de auteurs als de uitgelezen mogelijkheid naar voren te worden geschoven. Dat kan zijn in de vorm van arbeid buiten het gebied (de stad is dichtbij), arbeid voor derden (onderhoud beheersgebied,



landgoed), niet-agrarische arbeid op het bedrijf (verbreding van de onderneming naar bijvoorbeeld recreatie en zorg) of door verandering in de bedrijfsopzet (streekproducten, winkel aan huis, biologische landbouw).

De verschillen zitten meer in de aandacht voor de landbouw als hoeder van het landschap. Heijkoop en in mindere mate Van der Vlist erkennen een voortdurende leidende rol van de agrarische sector in beheer van de open ruimte, terwijl Huigen en Meijering daar meer de nieuwe bewoner en de streek als leidende partijen zien en de landbouw meer een uitvoerende taak geven. Er zit ook een variatie in opstelling naar de identiteit van het gebied. Huigen en Meijering erkennen de historische waarde maar laten meer dynamiek en verandering toe. Heijkoop redeneert vanuit de actuele situatie en wil deze zoveel mogelijk conserveren. Van der Vlist neemt daarin

een tussenpositie in. Ook hij waardeert de speciale waarden van rust en ruimte van De Venen in de nabijheid van de stedelijke hectiek. Maar hij opent ook zeker deuren voor redelijke veranderingen in dat oude cultuurlandschap (vernatting, verzilting).

Als het gaat om de veranderingen in ruimtelijke kwaliteit door een eventuele grootschalige verschuiving in grondgebruik zijn de drie auteurs redelijk optimistisch. Gedrieën zien ze een verschuiving van agrarisch productiegebied naar multifunctioneel gebied. Er zullen veranderingen ontstaan in openheid, in aanwezigheid van historische kenmerken (kavelstructuur), in gebruik van de ruimte. Maar de veranderingen worden niet als negatief beoordeeld. De Venen is een gebied met heel veel functies voor de stad en de bewoners van die steden, die nog niet allemaal goed in beeld zijn.

Beelden van het gebied

Naast oordelen van omstanders en wetenschappers kunnen ook praktische ervaringen het denken over de gevolgen van transitie ondersteunen. In het gebied zijn specifieke locaties gezocht waar al dan niet veranderingen in agrarisch eigendom of gebruik aan de orde zijn. Op kavelniveau is een beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit uitgevoerd. Ervaringen in een eerdere studie⁴ in onder andere de Alblasserwaard rechtvaardigen de inzet van de methode.

De metingen laten zien dat bij het wegvallen van het agrarisch eigendom in De Venen niet automatisch het kenmerkende van een veen(weide)landschap hoeft te verdwijnen. Voor zover gronden in eigendom komen van natuurorganisaties zal het grasland er wel heel anders uit gaan zien (mooier?, gevarieerder?), maar van een dichtgroeiende met moerasbos hoeft geen sprake te zijn.



Natuurorganisaties blijken ervoor te kiezen het behoud van grasland te versterken door een daarop gericht begrazingsbeheer.

Een tweede optie is dat de vrijkomende grond in handen komt van particulieren. Ook hiervan zijn nu al diverse voorbeelden te vinden, maar veel verder dan begrazing door schapen en het houden van paarden lijken de meesten op die gronden niet te komen. Dit levert een beeld van intensieve begrazing en hier en daar de bekende witte hekken op.

Als we de feitelijke situaties in het gebied afzetten tegen de gewenste kwaliteiten dan kan geconcludeerd worden dat hoe dan ook intensief beheer van het gebied nodig zal blijven om de zo geroemde kwaliteiten ervan te handhaven. Die kwaliteiten zijn door agrarische ontginningen tot stand gekomen, die samen met de turfwinning unieke, waardevolle natuur als bijproduct heeft opgeleverd.

Uit een vergelijking tussen de referentiebeelden volgt, dat gebieden in eigendom van natuurbeherende instanties weliswaar hun voor 'Holland' karakteristieke landschappelijke kwaliteiten behouden, maar dat de mogelijkheden voor recreatief en agrarisch medegebruik nog niet goed uit de verf komen. Kavels met conventionele landbouw en veldkavels in handen van niet-agrarische particulieren scoren weer laag op natuur- en landschappelijke waarden. Het zijn binnen de steekproef vooral kavels van boeren met agrarisch natuurbeheer, die op nagenoeg alle variabelen van ruimtelijke kwaliteit gunstig scoren en wier land dus ook het meest overeenkomt met de voor de streek gewenste kwaliteiten.

Gevolgen voor de gebiedswaarden

Als de huidige, grondgebonden landbouw uit het gebied zou verdwijnen dan zijn er diverse situaties denkbaar. Meer grond komt in handen van natuur-

beschermingsorganisaties, of van 'buitenlui' met een agrarische hobby of een andere 'lifestyle' waarin het eigendom van veel grond bij huis een voorwaarde is. Een andere mogelijkheid is dat waterbuffering en zoute kwel een zodanig belangrijke rol gaan spelen, dat zowel natuurbeheer als agrarische activiteiten hieraan ondergeschikt worden. Dat gaat dan zeker ten koste van sommige huidige waarden maar levert ook totaal nieuwe kwaliteiten op, waarvan de waarde op dit moment nog niet is verwoord.

De waarde van de bebouwingslinten hoeft door verdwijning van het agrarische hoofdgebruik niet achteruit te gaan. Zowel actoren als experts wijzen op de behoefte bij de nieuwe, niet-agrarische bewoners van die linten om het gebied rustig en open te houden. Ze zullen een ruimtelijk beleid steunen, dat verdichting van en toenemende bedrijvigheid in die linten tegengaat.



Vanuit de linten bekeken wordt het gebied steeds meer een groen woongebied, waarbij de bewoners naar werkbare en niet al te kostbare samenwerkingsverbanden zoeken met personen of instanties die de groene ruimte overeenkomstig hun wensen beheren. Deze kleinschalige verstedelijkingsdruk op de linten kan dus zeer goed als een kans voor de ruimtelijke kwaliteit van De Venen worden gezien, in plaats van louter als bedreiging.

De kans dat de tussen de linten gelegen, open gebieden op grote schaal door nieuwe woningen in beslag zullen worden genomen, wordt in het algemeen als zeer klein omschreven. Huigen en Meijering bespreken weliswaar de optie van De Venen als een 'groene woonwijk', maar ook daarin is het wonen beperkt tot de bestaande, en wellicht ook een paar nieuwe, linten. De reden voor het relatief ongemoeid laten van de open tussenge-

bieden is tweeledig: er is een breed maatschappelijk draagvlak voor handhaving van deze openheid en er is een zeer gering fysiek draagvlak (de zompigheid van de ondergrond) voor woningbouw.

Nieuwe rollen voor de lokale agrarische sector

Een grote waarde van het gebied is de combinatie van rust en ruimte als product in een metropolitane omgeving. Die waardering is mede een gevolg van de openheid gerealiseerd door het overheersend extensief gebruik als recreatiegebied en als weidestreek. Voor een consolidatie van de kwaliteiten is een vorm van weidebeheer (ook voor delen waar natuurbeheer het dominante grondgebruik wordt) noodzakelijk. Daarin ligt een rol voor de huidige agrarische sector: weidebeheer is een activiteit waarbij het logisch is om samenwerking met boeren te zoeken.

Een andere mogelijkheid is de omschake-

ling naar een extensief hoveniersbedrijf. Het is te verwachten dat er in De Venen enige landgoederen zullen ontstaan en dat stedelingen in toenemende mate gebouwen en een deel van de grond van zichzelf opheffende landbouwbedrijven zullen overnemen. In beide gevallen gaat het om situaties met een behoorlijke overmaat in grondoppervlak en daarin liggen kansen in onderhoud en beheer voor de agrarische sector.

Uit alle gesprekken en essays komt naar voren dat men zich heel moeilijk een situatie kan voorstellen waarbij de totale grondgebonden landbouw uit het gebied zou zijn verdwenen. Mocht dat om wat voor reden in de toekomst evenwel wel het geval zijn, dan zijn er nog steeds rollen voor de huidige agrariërs denkbaar. Het blijft in die situatie nog steeds goed mogelijk dat diverse grondeigenaren, hetzij voortkomend uit de plaatselijke bevolking, hetzij mensen van buiten, bij

wijze van hobby nog vele hectares grond zullen beweiden. Dat zullen hoogstwaarschijnlijk heel veel paarden zijn, maar ook het fokken van zeldzame runderrassen zou zich op delen van het gebied als voortzetting van de lokale agrarische sector kunnen voordoen. Zelfs de melkveehouderij zou zich als een nevenactiviteit op bedrijven met bijvoorbeeld toerisme of zorg als hoofdfunctie kunnen handhaven.

Het natuurbeheer in De Venen is vooral een beheer ten dienste van weidevogels. Daarvoor heb je weiland nodig en dus beweiding of een maaieregime. Het zou wel heel raar moeten lopen om zulk beheer uit te voeren zonder dat er graasdieren in het gebied rondlopen. Dit kunnen wilde runderen zijn, en dan is er in die natuurgebieden weinig emplot voor de huidige agrarische sector. Meer waarschijnlijk is dat de organisaties voor natuurbeheer aan een meer agrarisch georiënteerde beweiding denken en dan is er wel werk voor de mensen die nu de melkveehouderij als specialiteit hebben.

Mogelijkheden in beleid en regelgeving

Continuatie van een scherp restrictief beleid kent diverse gezichten. Een veel gehoord argument voor een handhaving van een rigide restrictief beleid is de vrees dat de huidige veelgeprezen waarden van openheid en kleinschaligheid kwetsbaar zijn en bij een laissez-faire politiek het veenweidelandschap wel eens drastisch

zou kunnen wijzigen. De vrees bestaat dat nieuwe bewoners met een sterkere concurrentiepositie en een ander landschapsbeeld dominant intreden in de grondmarkt en daardoor nieuwe linten ontstaan en allerlei ongewenste activiteiten het landelijk gebied binnentreden. Het essay van Huigen en Meijering schetst een helder beeld van een verandering van de lokale plaatsidentiteit naar het concept van groene verstedelijking. Onvermijdelijk zijn de trends van een verdringing in het grondgebruik onder de heersende stedelijke druk en van een terugtrekkende agrarische sector solitair gericht op landbouwproductie. Steeds weer wordt aangegeven dat het essentieel lijkt om bij de invulling van het gebied alle directe gebruikers bij de invulling te betrekken. Dat betekent onherroepelijk dat het huidige ruimtelijke concept moet worden losgelaten en er nieuwe ontwikkelingen toegelaten worden. Ook daarvoor worden door de diverse auteurs steeds weer concepten van zoneringen geopperd om daarmee het proces van infiltratie van recreatie en landelijk wonen te begeleiden.

In de rapportage worden meerdere mogelijkheden genoemd voor specifieke instrumenten om bepaalde ontwikkelingen te ondersteunen of te sturen (beursmodel, fondswerving, restrictief beleid voor de linten). Op zich zinvolle aanvullingen maar naar de mening van de Alterra-onderzoekers moet het accent

niet liggen op een actief regulerende overheid. De energie moet juist vooral liggen in een uitbouw en een verdieping van het ingestoken proces van participatieve planvorming. Een goede procesarchitectuur en een gemeenschappelijke wil om met respect voor de verschillende belangen open de communicatie aan te gaan bij evaluatie en eventuele aanpassing van het Plan van Aanpak heeft uiteindelijk meer effect dan het zoeken naar nieuw instrumentarium om de ontwikkelingen te reguleren. <<

Noten

1. Het onderzoek is in opdracht van Directie Noordwest van Ministerie LNV uitgevoerd door L.M. v/d Berg en F.H. Bethe van Onderzoeksinstituut Alterra. Verslaglegging van het onderzoek zal in het najaar van 2003 plaatsvinden middels een CD.
2. Dhr. C. Eijck, Afdeling Ruimtelijke Ordening Gemeente Breukelen; Dhr. A. van Blaaderen, lid Dagelijks Bestuur Hoogheem-raadschap Amstel, Gooi en Vecht; Dhr. J.W.A. van Rijn van Alkemade, inspecteur Noord-Holland en Utrecht van Vereniging Natuurmonumenten; Dhr. B. de Goor, agrariër in De Venen (agrarisch natuurbeheer); Dhr. H.G.J. Verheul, accountmanager Rabobank De Ronde Venen; Dhr. F. Kuiper, beleidsmedewerker In Natura.
3. P.P.P. Huigen en L.B. Meijering (resp. hoogleraar en AIO aan de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de RU Groningen), M.van de Vlist (werkzaam bij het RIZA en deskundige op het gebied van de relatie ruimte-water) en de bestuurder J. Heijkoop (tijdens het proces van het maken van het Plan van Aanpak voor de Venen gedeputeerde van de Provincie Zuid-Holland)
4. Nieuwe economische dragers in het zonnetje gezet, *L.M. Berg, R. Goetgeuk en N.P. van de Windt, 1988, Wageningen, DLO-Staring Centrum, Rapport 616*

Summary

Doing a research on "De Venen" Alterra tried to find out what the future of an actual agricultural based society in the west of Holland could look like when the dominant role in land-use would change. Using the opinions of local stakeholders and experts beside practical references the peatpasture-area is thoroughly examined. This resulted in new roles for the local agricultural sector and possibilities for interactive planning.