

Achtergrondrapport

Startnotitie Veenweidevisie

Leeuwarden
April 2011

Inhoudsopgave

1 Een toekomst voor het veenweidegebied van Fryslân	
Aanleiding en doel.....	3
2 Waarom is een toekomstige visie nodig?.....	5
3 Doorkijk naar de visie, waar gaat deze over?	
3.1 Water is de keuzeknop.....	8
3.2 Wat komt er in de visie te staan?.....	8
3.3 Wacht alles op een toekomstvisie?.....	10
4. Toekomstvisie door scenario's.....	11
Scenario 1 “Recht zo die gaat”.....	12
Scenario 2 “Parallele sporen”.....	13
Scenario 3 “Nieuwe wegen”.....	15
5. Welke stappen doorloopt de visie en wie zijn erbij betrokken?	
5.1 Het proces op hoofdlijnen.....	18
5.2 Wie zijn de stakeholders.....	19
5.3 Welke rol hebben de stakeholders?.....	20

EEN TOEKOMSTVISIE VOOR HET VEENWEIDEGEBIED VAN FRYSLÂN

1. Aanleiding en doel

Het veenweidegebied van Fryslân neemt door de ontstaansgeschiedenis een bijzondere plek in de provincie in. Nog meer dan elders in Fryslân is het landschap geschapen door een eeuwenlange wisselwerking tussen mens, bodem en water. Het veenweidegebied is na zijn ontginning voortdurend in beweging gebleven. Dat is onlosmakelijk verbonden met de bodem en het waterbeheer. Zo'n beweging biedt kansen voor nieuwe ontwikkelingen en kent daarnaast zijn eigen valkuilen.

De afgelopen jaren hebben de provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân zich ingespannen om nieuwe wegen te vinden voor het waterbeheer in de Friese veenweidegebieden. Voorbeelden daarvan zijn het project Fean-Wetter-Buorkje (onderzoek naar het instellen van hogere zomerpeilen) en het onderzoek naar de toepasbaarheid van infiltratiedrains als remedie tegen funderingsschade.

Nu deze onderzoeken gereed zijn, is de vraag aan de orde of deze inspanningen voldoende zijn om de Friese veenweidegebieden een perspectief op duurzame ontwikkeling te bieden. Dat blijkt onvoldoende het geval. Waar de gevonden oplossingen lokaal soelaas kunnen bieden, zijn zij te beperkt of te kostbaar om toepasbaar te zijn in het gehele veenweidegebied. Bovendien is het instellen van een hoger zomerpeil niet voor alle problemen in het veenweidegebied een oplossing.

De besturen van provincie en waterschap zijn van mening dat het tijd is een integrale visie op te stellen over de toekomst van de veenweidegebieden in Fryslân. Zij realiseren zich dat het veenweidegebied veel stakeholders herbergt. Het veenweidegebied biedt velen de ruimte om te wonen en er een inkomen te verwerven. Anderen zoeken er ontspanning of vinden er natuur of een aantrekkelijk landschap. Particulieren en organisaties beheren het gebied al naar gelang de functie. De verschillende gemeenten voelen de zorg voor het functioneren van het veenweidegebied dagelijks. Het Rijk heeft aangegeven dat de wateropgaven voor het veenweidegebied binnen het gewenst peilbeheer (watergebiedplannen) moeten worden opgelost. Dit betekent dat het Rijk niet actief betrokken is bij het Fryske veenweidegebied, zoals dat in het veenweidegebied van Zuid-Holland wel het geval is. Het Meerjarenprogramma infrastructuur, ruimte en transport (MIRT) geeft aan dat er voor Noord Nederland belangrijke opgaven liggen in het bewaren van de aanwezige waarden.

De visie voor de veenweidegebieden heeft tot doel alle stakeholders zicht te bieden op een duurzame toekomst waarvoor zij zich blijvend willen inspannen. Met een verkenning van die toekomst kan Fryslân de kansen die het gebied heeft maximaal benutten en bedreigingen op efficiënte wijze het hoofd bieden. Het perspectief moet zo wenkend zijn dat de betrokkenen daarvoor de verantwoordelijkheid willen nemen en afspraken willen maken.

De provincie en het waterschap hebben de afgelopen jaren gezamenlijk gewerkt aan oplossingen voor het veenweidegebied. Bij het opstellen van deze startnotitie hebben zij behalve hun eigen specialisten ook DLG betrokken. Met deze gezamenlijke startnotitie brengen provincie en

waterschap tot uitdrukking dat zij ook bij het vervolg willen samenwerken. Het spreekt voor zich dat ieder van beide overheden zijn verantwoordelijkheid heeft en behoudt. Provincie Fryslân is regisseur voor alle ontwikkelingen, formuleert de lange termijn strategie en stelt de kaders voor andere overheden en burgers. Wetterkip Fryslân is binnen de provinciale kaders verantwoordelijk voor schoon water en peilbeheer in het veenweidegebied.

2. Waarom is een toekomstvisie nu nodig?

Het opstellen van een visie op de veenweidegebieden lijkt geen onmiddellijke noodzaak. De ontwikkelingen in het veenweidegebied verlopen ogenschijnlijk langzaam. Zij worden over een periode van enkele jaren nauwelijks opgemerkt. Wie valt nou na één jaar een bodemdaling van een centimeter op? Juist die traagheid is verraderlijk want de effecten van bodemdaling zijn in de praktijk onomkeerbaar. De laatste jaren worden de lange termijn effecten van die bodemdaling op sommige plaatsen pijnlijk duidelijk. De daling die per jaar onzichtbaar is, heeft over decennia grote, meetbare effecten.

Het menselijk gebruik van veenbodems heeft een groot aantal effecten. Sommige zijn nu van toepassing, andere in de toekomst:

- Als eerste springt de schade aan funderingen van woningen in het oog evenals de schade aan infrastructuur zoals wegen en riolering. Die schade treft bewoners én overheden in gelijke mate. Die schade is onontkoombaar: inklinking van veen stopt pas indien de waterpeilen zeer hoog worden opgezet. De recente proeven naar hogere grondwaterstanden en infiltratiedrains laten zien dat de technische grenzen bereikt zijn.
- Onzichtbaarder is de schade die optreedt aan milieu, natuur en landschap. Wie realiseert zich dat een hectare goed ontwaterd veen net zoveel CO₂ uitstoot als acht personenauto's?
- De mineralen die vrijkomen bij de oxydatie van veen beïnvloeden de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater negatief. Dit effect wordt ook wel aangeduid als eutrofiëring. De mineralenlast maakt het lastig en kostbaar de afgesproken Kaderrichtlijn Waterdoelstellingen te halen.
- De landbouw is met stip de belangrijkste beheerder van het landschap in het veenweidegebied. Als de bedrijven op de korte of langere termijn (o.a. de opvolging) in gevaar komen, dan ontstaat er een geheel nieuwe opgave voor het beheer. Er zijn aanwijzingen dat grote investeerders zich momenteel terugtrekken uit het veenweidegebied.
- De draagkracht van de veenbodem beperkt de flexibiliteit in de landbouw. In een tijd dat de landbouw zich oriënteert op de wereldmarkt en anderzijds wil voldoen aan de maatschappelijke vraag naar duurzame productie lijken de opties beperkt. Als er geen andere inkomsten zijn op het bedrijf dan biedt melkveehouderij, voor dat specifieke bedrijf, op een adequaat ontwaterde bodem het enige perspectief. Daarbij hoort bedrijfsvergroting. Zo'n landbouw ontwikkelt zich alleen bij goede productieomstandigheden.
- Diepe grondwaterstanden zorgen voor omkering van het landschap. Natuurgebieden die vroeger laag en dus nat waren, komen hoog te liggen tussen landbouwgebieden die droog zijn en steeds verder zakken. Permanente wegzijging van het water uit de natuurgebieden, en daarmee verdroging, is het gevolg. Duurzaamheid komt in het gedrang. Dit legt een zware druk op de afgesproken doelstellingen voor milieu en natuur. De kosten om de doelstellingen wél te halen kunnen alleen maar stijgen. In een aantal gevallen lukt het halen van de doelstelling in de toekomst niet.

- De identiteit van het gebied verandert. Als de huidige lijn in het beleid wordt voortgezet, verdwijnt vroeger of later al het veen uit Friesland. Alleen de verkaveling herinnert dan nog aan de ontstaansgeschiedenis van het gebied. Op verschillende plaatsen is deze toekomst al zichtbaar. Het verlies van een aantrekkelijk landschap betekent verlies aan inkomsten als recreanten wegblijven omdat zij niet meer vinden wat zij zochten. Het beperkt de mogelijkheden voor een economie die niet alleen op de landbouw is georiënteerd.
- Meer dan elders in de provincie investeert Wetterskip Fryslân in het behoud van het watersysteem. De daling van de bodem heeft gevolgen voor de levensduur van dat systeem. Na enkele decennia is het watersysteem geheel verouderd. Gemalen moeten compleet worden vervangen omdat zij boven het water komen te liggen, waterlopen worden opnieuw gegraven. De toenemende kweldruk leidt tot instabiele bodems. Technisch wordt het steeds lastiger het hoofdwatersysteem goed in stand te houden.
- Anders dan in het verleden blijft de subsidiëring van landinrichtingsprojecten achterwege. Het waterschap staat bij de vernieuwing van het systeem nu geheel zelf voor de kosten. Diepe ontwatering leidt voorts tot een versnipperd beheer, omdat bebouwing en natuur hun eigen peilvakken krijgen. Hoogwatercircuits zijn in perioden van droogte echter nauwelijks toereikend. Kaden langs de circuits zijn lastig in stand te houden. De kosten van beheer en onderhoud zijn navenant hoog. Dat vertaalt zich uiteindelijk naar de lasten voor de ingelanden.
- De verwachte ontwikkelingen in het klimaat maken de vraag naar inrichting en beheer tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten des te klemmender. Drogere zomers vragen meer aanvoer van water uit het IJsselmeer voor de landbouw en de hoogwatercircuits, terwijl nattere perioden vragen om snellere afvoer, vergroting van de afvoercapaciteit en een robuust systeem. De investeringen in het veenweidegebied nemen navenant toe.
- Externe subsidiestromen verleggen zich van de landbouw naar plattelandsontwikkeling, milieudoelen en natuurbeheer. De verminderde investeringen in de landbouw vanuit landinrichting zijn al genoemd. De EU-gelden voor de landbouw zijn meer en meer gericht op een verbrede ontwikkeling van het platteland. Het Friese veenweidegebied is momenteel zo sterk georiënteerd op de landbouwkundige exploitatie dat het Rijk de gelden voor herinrichting van het veenweidegebied alleen in het westen van het land wil besteden.

Het wordt langzaam maar zeker duidelijk dat de verschillende functies van het veenweidegebied elkaar zo beïnvloeden dat zij op sommige plaatsen elkaar in de weg zitten. Technische middelen alleen volstaan niet om de effecten van bodemdaling teniet te doen. Meer dan het plaatselijk mitigeren van de gevolgen van bodemdaling blijkt niet mogelijk. De inklinking van veen stopt pas indien de waterpeilen zeer hoog worden opgezet.

Kortom, in het licht van de investeringen waarvoor particulieren en overheden zich gesteld zien is een langjarig richtsnoer voor het handelen een dringende noodzaak. Huiseigenaren, agrariërs, gemeenten, (recreatie-)ondernemers, terreinbeheerders, en nog vele anderen nemen investeringsbeslissingen die zich uitstrekken over de middellange termijn. Dat kan alleen als zij weten waarop provincie en waterschap voor de lange termijn koersen.

Een visie die dat richtsnoer biedt, is meer dan een planfiguur uit de ruimtelijke ordening met een looptijd van 10 jaren. Het functioneren van een groot deel van de provincie op de lange termijn is immers aan de orde. Het gaat dan niet alleen om het gebruik van de ruimte, het gaat ook om het economisch en sociaal functioneren van het gebied. Het gaat er om wie bereid is mede de verantwoordelijkheid te dragen voor de toekomst van het veenweidegebied, wie daarin wil investeren en wie daarover afspraken wil maken. Het gaat er om wie wil samenwerken om het veenweidegebied op peil te houden.

DOORKIJK NAAR DE VISIE, WAAR GAAT DEZE OVER?

3.1 Water is de keuzeknop

Door aan de knop water te draaien kiest het provinciaal bestuur de ontwikkelingsrichting en snelheid van maaiveldddaling van het veenweidegebied. Dieper ontwateren biedt een wereldmarktgerichte landbouw perspectief. Zonder deze ontwatering is concurrentie op de wereldmarkt op lange termijn niet mogelijk. Peilverhoging is een oplossing voor huizenbezitters, natuurliefhebbers en recreanten die genieten van het landschap. Tot op heden krijgt de vraag om een adequate ontwatering voor de landbouw vaak voorrang. Met het honoreren van de vraag van de landbouw beïnvloedt het beleid impliciet de ontwikkelingskansen van de overige functies.

Het centrale thema voor de visie is de vraag welke richting het provinciaal bestuur de komende jaren volgt. Het bestuur staat voor de keuze de huidige ontwikkelingen voort te zetten of kiezen voor andere (economische) impulsen voor het veengebied. Met het draaien aan de knop water kiest het bestuur voor de ene ontwikkeling of een andere. Het waterschap heeft vervolgens de taak de maatregelen die bij die keuze horen tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten uit te voeren. Zo'n keuze is niet van de ene dag op de andere gemaakt.

Uit hoofdstuk 2 blijkt hoe verweven de verschillende functies in het veenweidegebied zijn met het water. Draaien aan de knop water heeft economische, ruimtelijke en sociale gevolgen. Ingrijpende keuzen kan provincie alleen dan maken als zij met alle betrokkenen hebben gesproken.

3.2 Wat komt er in de visie te staan?

De toekomstvisie voor de veenweidegebieden plaatst allereerst wonen, werken, recreëren, natuur en landschap, infrastructuur gezamenlijk in een perspectief van duurzame ontwikkeling. De visie geeft aan welke ontwikkelingen in het veenweidegebied het best kunnen plaatsvinden. En waar zo'n ontwikkeling het best past. De visie maakt duidelijk welke kosten aan die ontwikkeling zijn verbonden. De visie durft het aan verantwoordelijkheden te benoemen en weet kostendragers te vinden. Kortom, een visie die de betrokkenen de komende decennia bindt en waarvan zij zeggen: "Mei inoar ien".

De visie moet het antwoord geven op de vragen die de huidige omgang met het water oproept voor de veenweidegebieden. De visie geeft aan wat de gewenste ontwikkelingen zijn op de lange termijn. Twee tijdstippen zijn het ijkpunt: 2050 en 2100. Het eerste ijkpunt komt overeen met de duur van het werkzame leven van een hele generatie. Dat is vooral voor de toekomst van de huidige landbouw van belang. Deze tijdspanne omvat ook een complete investeringscyclus van het waterschap. Het tweede ijkpunt is van belang vanwege de gestage voortgang van de fysische processen zoals bodemdaling en klimaatverandering.

De visie bevat de volgende onderwerpen:

- De toekomst van het veenweidegebied op de lange termijn. De samenhang tussen de ontwikkelingen in werken, wonen, infrastructuur, recreatie, natuur en milieu is leidend voor de visie.
- De opgaven die bij de toekomst horen en de maatregelen die daar uit voortvloeien. Het gaat om de opgaven die met het draaien aan de knop water kunnen worden opgelost en de opgaven die om andere maatregelen vragen. Hieruit vloeit de inzet voort die de maatschappij van de betrokken overheden kan verwachten. Dat houdt ook in dat de visie beschrijft waarvoor de overheid niet verantwoordelijk is.
- De maatschappelijke kosten en baten van de voorgestelde maatregelen. Een maatschappelijke kosten- en batenanalyse ondersteunt de keuze van het bestuur. Indien er sprake is van ontwikkelingen op de lange termijn die worden beïnvloed door beslissingen op de korte en middellange termijn, beschrijft de visie “no-regret”- oplossingen voor
- Er kan sprake zijn van differentiatie naar deelgebieden. Deze deelgebieden onderscheiden zich naar ontwikkelingsrichting of intensiteit van het in te zetten instrumentarium. De visie geeft aan waarom dit onderscheid noodzakelijk is. Deelgebieden staan op kaart.
- Per stakeholder of groepen stakeholders beschrijft de visie wat hun belang is, welke interactie het bestuur met de stakeholders wil aangaan, welke verantwoordelijkheden van toepassing zijn en welke inspanningen daar over en weer bij horen.
- Uitvoeringskaders. Dit zijn de wettelijk kaders die van toepassing zijn en provinciale regels en regelingen. Ook de toepasselijke subsidiekaders zijn beschreven (EU, Rijk, derden). De visie geeft voorts aan of er hiaten in de regelingen zijn en hoe deze kunnen worden gevuld.
- Uit de maatschappelijke consultatie die vooraf gaat aan het vaststellen van de visie kunnen onderwerpen voortkomen die een plaats in de visie verdienen (zie hoofdstuk 5).
- Om de visie tot uitvoering te kunnen brengen zijn afspraken nodig met de belanghebbenden. De visie beschrijft over welke onderwerpen de betrokken besturen afspraken willen maken en hoe deze er uit zien.
- Een uitvoeringsprogramma voor de komende tien jaren. Deze periode komt overeen met de looptijd van de watergebiedsplannen.

3.3 Wacht alles op een toekomstvisie?

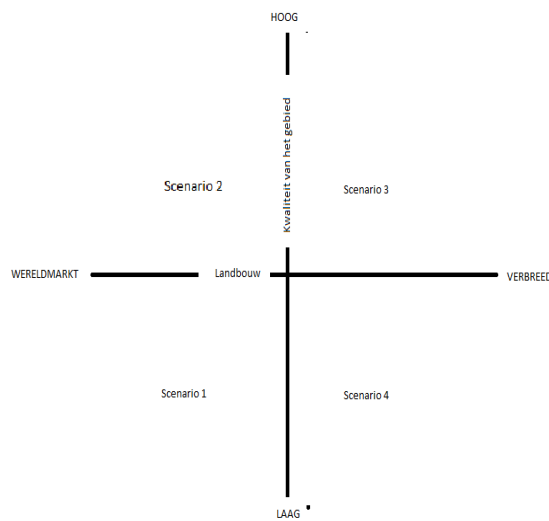
Het heeft geen zin iedere ontwikkelingen stil te leggen terwijl de toekomstvisie wordt opgesteld. Het is duidelijk dat provincie en waterschap geen majeure beslissingen nemen die de toekomstvisie kunnen doorkruisen. Wel werken provincie en waterschap aan “no regret” oplossingen. Het ondersteunen van het verhogen van zomerpeilen is er daar een van. Ook het aanpakken van de problematiek van de beheerste boezems in de veenweidegebieden zet het waterschap voort. Wetterskip Fryslân is thans bezig met het opstellen van de watergebiedsplannen. Deze plannen beschrijven het gewenst peilbeheer in een gebied over een periode van tien jaar. De watergebiedsplannen voor de veenweidegebieden kunnen aansluiten bij de beleidsontwikkeling door het opnemen van “no-regret”-maatregelen.

4 Toekomstvisie door scenario's

Er zijn twee factoren van doorslaggevend belang voor de toekomst van de veenweidegebieden:

- de landbouwkundige ontwikkeling als drijvende kracht achter de vraag naar peilverlaging;
- de duurzame kwaliteit van het gebied als drager van de gehele gebiedseconomie, wonen, milieu, natuur en alternatieve inkomstenbronnen.

Met deze twee factoren als gegeven wil de provincie scenario's ontwikkelen die zicht geven op de toekomst van het veenweidegebied. De scenario's zijn bedoeld als denkrichtingen. Zo wordt het mogelijk opgaven voor beleid en maatregelen voor uitvoering te formuleren.



Met de landbouw en de kwaliteit van het gebied als ontwikkelingsrichting zijn vier scenario's denkbaar. Er is geen sprake van dat één scenario de beste toekomst biedt voor het gehele veenweidegebied. Daarvoor zijn de verschillen tussen de onderdelen van het veenweidegebied te groot. De huidige uitgangssituatie (bodem, gebruik, verweving van functies, milieukwaliteit) is van grote invloed op de vraag welk perspectief het meest aantrekkelijk is. De toekomstvisie beschrijft uiteindelijk welk toekomstbeeld voor welk deel van het veenweidegebied het beste past.

Omdat de ontwikkelingen langzaam verlopen zijn er twee ijkpunten voor de scenario's: de jaren 2050 en 2010. Om de gedachten te scherpen zijn de eerste drie scenario's kort beschreven. De beschrijving geeft een gevoel voor het verloop van de ontwikkelingen over een reeks van jaren. Het vierde scenario waarbij de landbouw nieuwe wegen inslaat en de kwaliteit van het gebied achteruit gaat acht de provincie niet waarschijnlijk en ook niet gewenst. Scenario 4 wordt dan ook niet uitgewerkt. Voor de volledigheid willen we vermelden dat deze laatste twee scenario's afwijken van het beleid uit het vigerende Streekplan. Hoofdstuk 5 beschrijft de wegen waarlangs de provincie de scenario's willen uitwerken tot beleid.

Scenario 1 Recht zo die gaat

Leidend principe

De huidige koers bevordert in belangrijke mate de oriëntatie van de landbouw op de wereldmarkt. Het waterbeheer is daarop afgestemd: er is sprake van een diepe ontwatering in natte tijden en wateraanvoer in droge tijden. De overige functies van het gebied zijn overwegend volgend op dit beheer. Scenario 1 sluit dus aan bij de huidige ontwikkelingen in het veenweidegebied.

Fysische processen

- In gebieden waar in het begin van de 21^e eeuw nog dunne lagen veen voorkwamen zijn deze aan het eind van diezelfde eeuw verdwenen. Alleen daar waar rond het jaar 2000 de veendikte groter was dan 1 m is nog veen aanwezig.
- Het maaiveld van het ontwaterde veengebied daalt onverminderd verder. Het verschil in hoogteligging met het zand- en kleigebied neemt toe. Het zand- en kleigebied liggen rond of boven zeeniveau, terwijl het tussenliggende veengebied steeds verder onder NAP wegzakt. De CO₂-uitstoot blijft per hectare hoog. Wel neemt de uitstoot in de loop van de eeuw af in evenredigheid met de oppervlakte veen die verdwijnt. Er is eenvoudigweg minder veen dat verbrandt.
- De belasting van het oppervlaktewater met mineralen blijft onveranderd hoog in het veengebied en de gebieden die daarmee in verbinding staan.
- Natte gebieden (lees: natuurgebieden) liggen hoger dan omliggende gronden en kunnen slechts nat blijven door waterinlaat vanuit de Friese boezem of door opmaling.
- Voor zover er in de natuurgebieden nog sprake is van kwel neemt deze kwelflux verder af naarmate zij relatief hoger komen te liggen. In veel gevallen is op dit moment al sprake van wegzijging naar omliggende laaggelegen polders. Deze wegzijging zal verder toenemen. De verdroging van deze natuurgebieden neemt daarmee toe. De kwelflux in de laaggelegen landbouwpolders neemt toe.

Gebruik

- De landbouw oriënteert zich op de wereldmarkt en het europees (milieu-)beleid. De schaalvergroting zet dientengevolge in hoog tempo door: het aantal bedrijven neemt voortdurend af. Koeien komen in het landschap niet meer voor: bedrijfsvoering tegen lage kosten staat geen vertrapping toe, bovendien is het weiden (te) arbeidsintensief.
- De omvang van de bedrijven laat de ondernemer weinig tijd voor beheer van het landschap. Nattere percelen passen moeilijk in de bedrijfsvoering. Agrariërs stoten deze percelen af. Eventueel houden zij de percelen vanwege de mineralenbalans.
- Het ingelaten of opgemalen water is zo voedselrijk dat voedselarme vegetaties in natuurgebieden verdwijnen. Er is lokaal sprake van verzuivering en verdroging.
- De schade aan funderingen en infrastructuur gaat onverminderd voort. Vervanging van funderingen en infiltratiedrains zijn lokaal beperkte oplossingen. Door het ontbreken van bufferzones neemt de wegzijging in de bewoonde gebieden verder toe.

Beheer

- Natuurbeheerders reageren op de veranderingen meer water in te laten of door natuurdoeltypen bij te stellen.
- Omdat de beheerkosten toenemen en technische middelen niet langer toereikend zijn, verliezen delen van het gebied vanaf het midden van de eeuw hun beheerbaarheid. Het lukt niet langer de toegewezen functies te bedienen tegen een aanvaardbaar kostenniveau. De verschillen tussen hoog en laag zijn daarvoor eenvoudigweg te groot geworden.

Economie

- De economie drijft op de landbouw. De bedrijven hebben voldoende omvang om een gezinsinkomen te garanderen. De inkomens per bedrijf stijgen niet: met de afname van het aantal bedrijven vloeit er per saldo geld uit het gebied. Dat heeft zijn invloed in de dorpen en op de werkgelegenheid.
- De mogelijkheden voor eventueel noodzakelijke bedrijfsvergroting hangen af van de grondprijzen. Die is op zijn beurt afhankelijk van wet- en regelgeving.
- Met grote financiële inspanningen houdt het waterschap het systeem up to date. De operationele kosten nemen toe: diepere ligging van de landbouwgronden en hogere ligging van de natuurgebieden maken dat de kosten van bemaling en opmaling stijgen.
- De onderhoudskosten aan waterlopen stijgen door toename van de kwelflux in de laaggelegen landbouwpolders. Ook de kosten van het in stand houden van hoogwatercircuits stijgen.
- Inzet van gelden uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie of van rijksmiddelen voor herinrichting van het veenweidegebied is niet aan de orde.

Scenario 2 Parallele sporen

Leidend principe

Naast het bevorderen van een landbouw die de concurrentie op de wereldmarkt aankan, krijgen andere functies de mogelijkheid zich onafhankelijk daarvan te ontwikkelen. Het beleid zet in op scheiding van functies in grotere eenheden. Tussen de functies komen hydrologische bufferzones. Iedere eenheid krijgt het passende waterbeheer. Voor de landbouw betekent dat de huidige ontwatering.

Fysische processen

- Het gevolg van de ontwatering in de landbouwgebieden is het blijven dalen van de bodem. Plaatselijk verdwijnen de dunnere veenbodems. In de landbouwgebieden is het tempo van het verdwijnen gelijk aan dat van het vorige scenario.
- Voor het diep ontwaterde gebied geldt dat de lagere ligging ten opzichte van NAP toeneemt.
- De CO₂-uitstoot gaat onverminderd door in de diep ontwaterde gebieden. In de overige gebieden is er sprake van een afname van de CO₂-uitstoot ten opzichte van het vorige scenario.

- In de diep ontwaterde gebieden gaat de uitspoeling van mineralen naar het oppervlaktewater door. In de andere gebieden is er een afname.
- Het reliëf in het veenweidegebied neemt evenals in scenario 1 toe, zij het over grotere afstanden. Daarvoor zorgen de bufferzones tussen hoge en lage gebieden.
- De kwelflux naar de natuurgebieden blijft beter in stand dan in scenario 1. Deels komt dat door een andere locatie. Wegzijing uit natuurgebieden zal verminderen.

Gebruik

- Functieverandering is het aangewezen middel als gebieden niet tegen aanvaardbare kosten beheerbaar blijken. Grondverwerving en kavelruil zijn onderdeel van dit regime. Er ontstaan grotere ruimtelijke eenheden waar sprake is van één functie. Binnen een eenheid nemen de mogelijkheden toe om de toegekende functie tot bloei te laten komen. Scheiding van functies leidt tot afname van de verwevenheid.
- Ook in dit scenario zet de schaalvergroting in de landbouw zich door. De effecten zijn vergelijkbaar met het vorige scenario.
- Scheiding van functies maakt het mogelijk de natuurgebieden daar te leggen waar nog natuurlijke kwel aanwezig is. Dat zijn de lagere randzones langs het zandgebied (Drents Plateau).
- Brede bufferzones, waar intensieve landbouw niet langer mogelijk is, beschermen hoogwatercircuits, kwetsbare infrastructuur en natuurgebieden tegen wegzijing en beschadiging van kaden.

Beheer

- Landbouw blijft de belangrijkste gebiedsbeheerder. Per saldo is er sprake van (beperkte) afname van landbouwgrond. Deze afname komt voort uit de aanleg van bufferzones.
- Het beheer van de hydrologische bufferzones is onderdeel van de opgave.
- De waterhuishouding van het landbouwgebied is zo goed mogelijk afgestemd op het concurreren met de wereldmarkt.
- In andere gebieden worden - voor zover mogelijk - technische maatregelen getroffen om de kwaliteit van inlaatwater te verbeteren. Helofytenfilters verminderen de nutriëntenlast.
- Buiten de gebieden die voor landbouw zijn bestemd vermindert de schade aan wegen. In het landbouw gebied is schade niet te voorkomen.
- Plaatselijk is de noodzakelijke milieukwaliteit nog steeds niet haalbaar en worden de natuurdoelen verlaten.

Economie

- Binnen het landbouwgebied blijft het gezinsinkomen op peil. Er vloeit inkomen weg uit het gebied omdat het areaal landbouwgrond afneemt.
- Lokaal kan de overstap op recreatie zorgen voor nieuw inkomen.
- Het scheiden van functies betekent in ieder geval een herontwerp van het watersysteem. Dat gaat gepaard met aanzienlijke investeringen.

- Het creëren van grotere eenheden maakt dat de beheerbaarheid binnen zo'n eenheid toeneemt. De kosten blijven per saldo beter beheersbaar dan in scenario 1.
- De kosten van schade aan wegen, infrastructuur en funderingen nemen af ten opzichte van het vorige scenario.
- Overheid en stakeholders komen tot een verdeelsleutel voor de kosten van de maatregelen die extra zijn ten opzichte van het vorige scenario. Inzet is dat degene die het meest profiteert van een maatregel het meest bijdraagt.
- Inzet van gelden uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie of van rijks gelden voor de transformatie van het veenweidegebied is wellicht aan de orde.

Scenario 3 Nieuwe wegen

Leidend principe

Dit scenario kenmerkt zich door “transformatie”. De landbouw zoekt nieuwe wegen. Aanpassing aan de natte omstandigheden staat voorop. Een tweede tak of omschakeling zijn daarvoor nodig. Andere functies kunnen daardoor eenvoudiger het waterbeheer krijgen dat bij hen past. Er is sprake van verweving van functies tussen kleinere eenheden.

Fysische processen

- De bodemdaling vertraagt als gevolg van het hogere peil. De oppervlakte veengronden blijft groter. Wel worden de veengronden dunner en kunnen zij nog steeds verdwijnen.
- De daling van het maaiveld ten opzichte van NAP is minder dan in de vorige twee scenario's.
- De CO₂-uitstoot gaat door, maar in een (aanzienlijk) lager tempo.
- De uitspoeling van mineralen neemt af.
- Voor zover er nog sprake is van kwel blijft deze kwelstroom naar de natuurgebieden aanwezig. Wegzijging uit natuurgebieden neemt af (minder verdroging).

Gebruik

- Ook dit scenario kenmerkt zich door een afname van het landbouwareaal. Van alle scenario's is die afname het grootst.
- De productie van melk voor de wereldmarkt verschuift naar de productie van biologische melk en de productie van biomassa op de nattere gronden.
- Het veenweidelandschap is divers en doet recht aan de oorsprong.
- Het verweven landschap is aantrekkelijk voor recreatie en toerisme.
- Natuurgebieden winnen aan waarde omdat de wegzijging vermindert, de kwelflux toeneemt en ook de waterkwaliteit toeneemt. In dit scenario is de kans op zeldzame natuurwaarden het grootst. Dat geldt ook voor de weidevogelstand.
- Dit scenario bewaart het best de waarden die het MIRT toekent aan dit deel van Nederland.

Beheer

- Ook in dit scenario blijft de landbouw een belangrijke beheerder van het gebied. De fysieke omstandigheden maken de omschakeling naar biologische veeteelt en de teelt van biomassa onvermijdelijk.
- Een andere, noodzakelijke optie is het beginnen van een tweede tak. Dat kan het creëren van toegevoegde waarde aan de bestaande producten zijn, bijdragen aan biovergisting of het investeren in recreatie en toerisme.
- Vanwege de geringere peilverschillen zijn hoogwatercircuits eenvoudiger te beheren.
- De geringere maaiveldaling leidt tot minder bemaling, opmaling en inlaat.
- De schade aan wegen, infrastructuur en funderingen vermindert.
- Het beheer van natuurgebieden vereenvoudigt sterk ten opzichte van de vorige twee scenario's.

Economie

- De afname van het totale inkomen uit de landbouw is in dit scenario het grootst: het inkomen per hectare daalt hoogstwaarschijnlijk terwijl tegelijkertijd het areaal landbouwgrond afneemt. Het verwerven van een tweede inkomen is op de familiebedrijven een noodzaak. In het gebied ontstaan impulsen voor andere economische ontwikkelingen.
- Eventuele vergroting van de bedrijfsoppervlakte vraagt om ondersteuning door derden: de opbrengst per hectare staat investering in extra grond niet zondermeer toe.
- De investeringen in het herstel van infrastructuur en funderingen nemen af ten opzichte van de vorige twee scenario's.
- De toename van de kwaliteit van landschap en natuur maken het gebied aantrekkelijk voor investeringen in recreatie en toerisme.
- De kosten van het waterbeheer liggen lager dan in de vorige twee scenario's. Het tempo van de vervangingsinvesteringen in het waterbeheer ligt lager dan in de vorige twee scenario's. Ook de beheerskosten nemen af. Er is sprake van minder bemaling en inlaat. Het onderhoud van hoogwatercircuits is eenvoudiger.
- Overheid en stakeholders komen tot een verdeelsleutel voor de kosten van de maatregelen die extra zijn ten opzichte van het vorige scenario. Inzet is dat degene die het meest profiteert van een maatregel het meest bijdraagt.
- De provincie maakt gebruik van de rijksgelden voor transformatie van het veenweidegebied om de overgang mogelijk te maken. De inzet van GLB-gelden is in dit scenario waarschijnlijk.
- Het opzetten van een grondbank in een PPS-constructie is een middel om bedrijfsvergroting te realiseren.

Welk scenario is het meest waarschijnlijk?

Zoals gezegd, het lijkt nauwelijks denkbaar dat er sprake is van één algemeen scenario voor het gehele veenweidegebied. Al eerder is aangegeven dat de uitgangssituatie niet voor het gehele

gebied hetzelfde is. Dat verschil bepaalt de kansen die een bepaald scenario voor een deelgebied heeft. De afweging van kosten en baten geeft inzicht in de effectiviteit van de mogelijke maatregelen. Dat kan op verschillende plaatsen verschillend uitwerken. Hoe de ene maatschappelijke functie de andere beïnvloedt, is een belangrijk onderdeel van de keuzen die voorliggen. Ook dat verschilt van gebied tot gebied. Uiteindelijk kan worden gekozen voor een mix van verschillende scenario's voor het Fryske Feangreidegebiet.

Het realiseren van ieder van de scenario's vraagt om inzet van middelen en inspanningen van alle betrokkenen. Ieder heeft daarin zijn verantwoordelijkheid. De provincie wil met de stakeholders tot bindende afspraken komen over de inspanningen en inzet van middelen. Uitgangspunt is dat ieder bijdraagt naar rato van verantwoordelijkheid. Alleen zo krijgen de stakeholders in het veenweidegebied de zekerheden die de bereidheid om te blijven investeren ook op de lange termijn waarborgen.

5 Welke stappen doorloopt de visie en wie zijn er bij betrokken?

5.1 Het proces op hoofdlijnen

Mei inoar ien

De visie op de veenweidegebieden snijdt een zo ingrijpend vraagstuk aan dat de besturen van provincie en waterschap deze alleen kunnen ontwikkelen in nauwe samenspraak met alle stakeholders. Zo'n gesprek verloopt in fasen. Dat begint met het verkennen van het probleem gevolgd door het schetsen van de opgaven voor de lange termijn en eindigt bij het beschrijven van het realisatietraject (de weg naar die toekomst). Daartussen in ligt een traject waarin de scenario's en maatregelen worden ontwikkeld, gedefinieerd en doorgerekend. De stakeholders krijgen een prominente plaats in dat proces. Zij moeten immers de visie herkennen als een lonkend perspectief waaraan zij met volle overtuiging willen bijdragen.

De inbreng van de stakeholders in het proces is niet vrijblijvend. Het schept verplichtingen voor provincie en waterschap en voor de stakeholders zelf. Beide overheden willen bij het vaststellen van de toekomstvisie daarom afspraken maken met de stakeholders. De afspraken gaan over wederzijdse verantwoordelijkheden, inspanningen en bijdragen. Zo krijgen de stakeholders de zekerheden die zij nodig hebben om in het veenweidegebied te (blijven) investeren.

Bij wie rust het uiteindelijke besluit?

Het provinciaal bestuur stelt de toekomstvisie op in nauwe samenwerking met het bestuur van Wetterskip Fryslân. De besturen willen dezelfde weg volgen als met het waterhuishoudingplan en het waterbeheerplan. Dat betekent dat de visie bestaat uit een beleidsdeel met meer algemene beleidslijnen en maatregelen en een specifiek deel dat zich richt op de uitvoering van het waterbeheer.

De uiteindelijke beslissing over de toekomstvisie berust bij het provinciaal bestuur. Het gaat om de afweging tussen maatschappelijke belangen en ruimtelijke en economische functies. Het waterschap ontwerpt parallel de passende uitvoeringsmaatregelen voor het waterbeheer.

Stap voor stap

Provincie onderscheidt in ieder geval de volgende stappen in het proces van beleidsvorming:

- Opstellen van het plan van aanpak. Zo'n plan bevat een gedetailleerde uitwerking van deze startnotitie, de afbakening van de manier waarop provincie, waterschap en andere stakeholders samenwerken, een projectorganisatie en een tijdsplanning.
- Verkennen, ontwikkelen en uitwerken van de opgaven, ontwikkelingsrichtingen en maatregelen. De maatregelen worden onderbouwd met een kosteneffectiviteitanalyse. De uitkomst zijn bouwstenen voor scenario's met een indicatie van de effectiviteit van de maatregelen (kosteneffectiviteitanalyse). De scenario's uit deze startnotitie kunnen als voorbeeld dienen.
- Toetsen van de uitgewerkte scenario's. Als uitkomst van de toets blijven de scenario's over die de stakeholders als realistisch en wenkend perspectief ervaren en die de provincie als haalbaar acht.
- Opstellen van de toekomstvisie aan de hand van de uitgewerkte scenario's (zie voor inhoud hoofdstuk 3). Een maatschappelijke kosten- en batenanalyse ondersteunt de keuzen die het bestuur maakt. De analyse heeft betrekking op de beleidskeuzen en op de bijbehorende beheermaatregelen.
- Vaststellen van de visie door Provinciale Staten.

We streven er naar de toekomstvisie voor de veenweidegebieden eind 2012 vast te stellen.

5.2 Wie zijn de stakeholders?

Provincie wil overheden, belangengroeperingen en individuele bewoners actief vragen om inbreng te leveren bij het opstellen van de visie. Een eerste inventarisatie laat zien dat er vele tientallen stakeholders zijn te onderscheiden (zie bijlage). Het gaat om bekende stakeholders zoals gemeenten, landbouworganisaties, terreinbeherende instanties en huiseigenaren. Maar ook vissers, rietelers, vogelwachters of lokale organisaties hebben belang bij de toekomst van het veenweidegebied. Met sommige stakeholders voeren provincie en waterschap nu al regulier overleg, anderen ontmoeten zij incidenteel.

Op weg naar de toekomstvisie krijgt iedere betrokken een plaats in het proces waar diens inbreng het best tot haar recht komt. Zo zal - behalve via reguliere kanalen zoals PBOW en PCLG - individueel overleg plaatsvinden met overheden en belangenorganisaties. Ook de andere stakeholders krijgen nadrukkelijk de kans hun ideeën over de opgaven voor het veenweidegebied in het proces in te brengen. De provincie trekt daarvoor de streek in.

5.3 Welke rol hebben de stakeholders?

Rol is afgestemd op belang en gevraagd commitment

De stakeholders hebben een allesoverheersend belang bij het opstellen van de visie: het gaat over hun toekomstmogelijkheden. Bovendien worden in de visie afspraken gemaakt over de wijze waarop alle partijen die toekomst realiseren. De rol die stakeholders hebben is daarmee in overeenstemming. Hun rol in het proces moet het mogelijk maken dat zij de visie omarmen als zijnde van henzelf. De beide besturen willen de stakeholders vroegtijdig betrekken om van een goede inbreng verzekerd te zijn. Dat begint op zijn laatst bij de verkenning: welke visie hebben de stakeholders op hun toekomst, welke opgaven en kansen zien zij, hoe kijken zij tegen de andere functies aan?

Proces en rol: twee mogelijkheden

Voor het proces kan starten moeten GS nog een keuze maken: Hoe wil de provincie de stakeholders in het veenweidegebied betrekken bij de beleidsvorming?

Twee mogelijkheden springen in het oog:

- Provincie trekt het proces zelf en nodigt anderen uit om deel te nemen. De provincie ontwerpt het proces vooraf en definiëren de opgave. De scenario's uit deze startnotitie gebruiken zij als uitgangspunt, zij het dat zij deze openstellen voor verbetering en aanvulling. De uitkomst is een alles dekkend overzicht van wat in de scenario's aan bod moet komen. Veel sterker dan in de volgende mogelijkheid is de provincie zelf verantwoordelijk voor het welslagen van het proces. Zij zijn regisseur en trekker. Deze aanpak maakt het mogelijk dat de stakeholders zich in het uiteindelijk beleid herkennen en het daarom omarmen. Dat vergroot de kans op het maken van de benodigde afspraken. Pas daarna volgt de implementatie.
- Provincie zoekt het in coproductie van het beleid waarbij de stakeholders een gelijkwaardige plaats in het proces innemen. Provincie neemt de rol van mede-stakeholder en facilitator op zich. De stakeholders maken gezamenlijk de procesopzet, identificeren de opgave en uitwerken deze uit. De scenario's zijn niet meer dan een voorzet voor het proces. Provincie legt de verantwoordelijkheid voor het slagen van het proces vooral bij de stakeholders zelf. Het is zelfs voorstelbaar dat een van de stakeholders het proces trekt. Deze aanpak maakt het mogelijk dat de stakeholders het beleid zich voorafgaande aan de vaststelling eigen maken en bereid zijn afspraken te maken. Zij zullen het beleid versneld willen implementeren nadat het is vastgesteld.

Het is duidelijk dat beide aanpakken hun voor- en nadelen hebben. In totale doorlooptijd verschillen zij niet veel. De gevolgen van het mislukken van het proces zijn in beide gevallen aanzienlijk. De oplossingen om uit een mogelijke impasse te komen verschillen per gekozen proces.

Harde randvoorwaarden

Ongeacht de aanpak is het zaak dat provincie vooraf de bedoelingen goed weet over te brengen op de stakeholders. Hoe het proces ook verloopt, van de start af moet duidelijk zijn dat het de bevoegdheid de toekomstvisie uiteindelijk vast te stellen alleen bij de provincie berust. Als het de stakeholders niet lukt eenmaal afgesproken resultaten te boeken of als de voortgang stopt, dan staat op voorhand maar een uitweg open: provincie trekt het initiatief weer naar zich toe.

Conclusie

Het is vooral een bestuurlijk keuze welke positie provincie en waterschap willen innemen: die van organisator en trekker of die van facilitator en mede-stakeholder. De dagelijkse besturen maken deze afweging voordat zij de startnotitie verder brengen naar respectievelijk Provinciale Staten en Algemeen Bestuur.