

Eindelijk aanpassing van de grondwaterstand in het Bargerveen

Afgelopen zomer bereikten Waterschap Velt en Vecht, de provincie Drenthe en het ministerie van LNV een bestuurlijk akkoord over het gewogen grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR) voor het Bargerveen. Na twee jaar praten en onderhandelen is daarmee duidelijkheid gekomen over de toekomst van het natuurgebied en de omliggende landbouwgronden. De belangrijkste keuze is het inrichten van een randzone van 500 meter ten zuiden van het Bargerveen. Daardoor krijgt de ontwikkeling van levend hoogveen een nieuwe kans. Bovendien kan de waterhuishouding in het resterende landbouwgebied worden verbeterd zonder nadelige effecten voor de natuur. Hoewel ruim 200 hectare landbouwgrond van functie zal veranderen, gaan ook de landbouwers in meerderheid akkoord met deze oplossing. Drie keer eerder probeerde het waterschap een inrichtingsplan te maken voor dit gebied. Steeds weer leidde een langdurig planvormingstraject niet tot overeenstemming tussen partijen. Waarom lukte het deze keer wel?

In 2006 spraken de waterschappen in Rijn-Oost met elkaar af om binnen twee jaar het GGOR voor alle Natura 2000-gebieden vast te stellen. Het Bargerveen hoorde daar ook bij. Het gebied staat op de TOP-lijst van verdroogde gebieden en heeft een speciale status als *sense of urgency*-gebied. Waterschap Velt en Vecht heeft dus zware verplichtingen om het gebied een optimale waterhuishouding te geven.

Bij het begin van het GGOR-project was het ministerie van LNV nog maar net begonnen met het aanwijzen van de natuurdoelen voor Natura 2000-gebieden. Het was onzeker welke eisen uiteindelijk gesteld zouden worden aan de waterhuishouding. Toch wilde het bestuur van Waterschap Velt en Vecht niet afwachten tot het Rijk het definitieve aanwijzingsbesluit voor het Bargerveen rond had. Men besloot zelf het initiatief te houden

door op tijd het GGOR-proces te starten. Het risico op wijzigingen in de natuurdoelen werd voor lief genomen. Voor deze aanpak kreeg het waterschap steun vanuit de streek; ook de provincie Drenthe en het ministerie van LNV reageerden enthousiast. Iedereen wilde het liefst zo snel mogelijk duidelijkheid over de toekomst van het gebied. Bovendien zag de streek een gebiedsproces onder regie van een lokale overheid als een goede manier om betrokken te blijven bij bestuurlijke keuzes.

Het waterschap trok een externe procesbegeleider aan, maar bleef zelf verantwoordelijk voor de besluitvorming. Het GGOR-project werd door Deltares ingebracht als casus voor het Europese project Aquastress. Dit leidde ertoe dat procesdeskundigen van het Franse onderzoeksbureau Cemagref aanboden om het waterschap te adviseren

tijdens het proces. Zij namen deel aan belangrijke bijeenkomsten en hielpen de waterschapsmedewerkers en de procesmanager om kritisch te kijken naar het eigen functioneren. In het kader van Aquastress nam een promovendus van de Universiteit Enschede enquêtes af om te onderzoeken hoe de externe betrokkenen het GGOR-proces beoordelen tijdens de verschillende fases. Voor het waterschap werd het GGOR-proces daardoor ook een manier om het eigen functioneren in interactieve processen te verbeteren.

Het GGOR-proces had twee belangrijke doelen. In de eerste plaats moesten optimale hydrologische omstandigheden voor hoogveengroei in het Bargerveen worden gegarandeerd. Ten tweede moest er duidelijkheid komen over de toekomst van de landbouwbedrijven in de omgeving. Het gebiedsproces was georganiseerd rond een klankbordgroep waarin alle betrokken partijen deelnamen. De klankbordgroep voerde geen onderhandelingen; daarvoor was de groep te groot.

Als eerste stap mochten alle partijen aangeven wat voor hen de ideale hydrologische situatie zou zijn (het zogeheten OGOR). Het waterschap heeft daarin niet gestuurd en dat heeft goed gewerkt. Het feit dat partijen niet beperkt werden in het bepalen van hun meest ideale uitkomst, betekende erkenning voor hen. Doordat partijen zelf hun ideaalbeeld formuleerden, waren de verschillende wensen in eerste instantie niet onderling te vergelijken. Voor de landbouw bestond een ideale situatie uit een slootpeil van 120 centimeter beneden maaiveld. Staatsbosbeheer wilde dat het grondwater onder het hoogveen tot minstens 20 centimeter in de veenbasis zou reiken. Het waterschap heeft die twee wensen vergelijkbaar gemaakt door het streefpeil voor de landbouw te vertalen naar een

Het Amsterdamse veld (foto: Jans de Vries, Staatsbosbeheer).



Het Bargerveen is met 2000 hectare één van de grootste nog resterende hoogvenen in Nederland, één van de weinige gebieden waar op termijn herstel van levend hoogveen mogelijk is. Alleen in dit gebied komen de bovenveen graslanden voor, een bijzonder type schraalgrasland. De helft van de Nederlandse populatie grauwe klauwieren broedt in het Bargerveen en het is in Nederland het belangrijkste gebied voor de Taigarietgans.

Vanaf begin jaren 80 zijn maatregelen uitgevoerd om de verdroging van het gebied terug te dringen. Tot nu toe zijn vooral interne maatregelen genomen. Zo is ruim 40 kilometer veendijken aangelegd. Een verkeersweg die een belangrijke verbinding vormde tussen de dorpen Weiteveen en Zwartmeer, is geheel verwijderd.

Eind jaren 90 zijn aan de noordzijde van het gebied hydrologische randzones aangewezen. In totaal 280 hectare landbouwgrond zal in de komende jaren van functie veranderen. In het kader van het GGOR-proces zal aan de zuidzijde een randzone van ruim 200 hectare worden gerealiseerd.

Een belangrijk doel voor de toekomst is het inrichten van hydrologische randzones over de grens in Duitsland. Daar ontwikkelt men plannen voor een bufferzone met een breedte van 300 meter. De Duitse overheden zijn regelmatig op de hoogte gebracht van de ontwikkelingen in het GGOR-proces. Verdere gesprekken vinden plaats rond het grensoverschrijdende natuurpark Moor.

grondwaterbeeld. Over die vertaling is nooit discussie gevoerd. De effecten van mogelijke ingrepen werden steeds afgezet tegen het ideaalbeeld van partijen. Zo kon iedereen zien hoe ver een scenario afzat van de gewenste situatie.

Regierol van het waterschap

Het bestuur van het waterschap besloot om effecten van maatregelen in beeld te laten brengen met een reeds bestaand grondwatermodel van het gebied. Dit model was eenvoudig van opzet. Het kon maar een beperkt aantal oplossingen doorrekenen en het dekte ook niet het hele projectgebied. Daardoor was het niet mogelijk om combinaties van maatregelen rondom het natuurgebied in hun samenhang te beoordelen. Maar het model had als groot voordeel dat er al eerder mee was gewerkt. Bovendien bestond draagvlak voor dit model in de streek. En het was onmiddellijk inzetbaar. Het waterschapsbestuur gaf opdracht om binnen twee maanden duidelijkheid te geven over het effect van hydrologische maatregelen. Met name vanuit Staatsbosbeheer werd aangegeven dat men hier weinig vertrouwen in had. Ook medeoverheden zetten hun vraagtekens bij de zorgvuldigheid van deze aanpak. Het waterschap nam hiermee het risico dat partijen de resultaten van de berekeningen later zouden verwerpen.

Gezien de scepsis bij een deel van de klankbordgroep besloot het waterschap zelf een aantal hydrologische maatregelen te formuleren. Voorafgaand aan de berekeningen zijn deze besproken met Staatsbosbeheer en de agrariërs. Voorstellen voor

aanpassing werden overgenomen, maar het waterschap bleef verantwoordelijk voor de keuze van door te rekenen scenario's.

Er werden berekeningen uitgevoerd voor een aan te leggen bufferzone, in combinatie met landbouwkundige verbeteringswerken in het resterende landbouwgebied. Uit de eerste rekenresultaten bleek dat een randzone met een breedte van 500 meter een optimale balans bood tussen benodigde ruimte en effect op de natuurdoelen.

Een randzone van 250 meter zou te smal zijn om werkelijk effect te hebben. Een breedte van 1.100 meter had het meeste effect, maar niet veel meer dan een bufferzone van 500 meter. Een breedte van 500 meter gaf ook nog speelruimte voor verbetering van de situatie in het resterende landbouwgebied. Het waterschap had hiermee een overtuigend verhaal richting alle betrokken partijen dat een bufferzone van 500 meter de beste oplossing was, gegeven de natuurdoelen voor het Bargerveen.

De resultaten zijn afzonderlijk besproken met de meest betrokken partijen. Zowel Staatsbosbeheer als de agrariërs wilden extra scenario's laten doorrekenen. Dat is ook gebeurd en uiteindelijk zijn alle resultaten gepresenteerd in de klankbordgroep. Tijdens die bijeenkomst is aan de klankbordgroepleden niet gevraagd om een oordeel te geven over de voorgestelde oplossing. Toch spraken partijen zich positief uit over de voorgestelde oplossing. Vooraf van landbouw wilde echter weten of de financiering voor de grondaankoop wel rond zou komen.

Samenwerking tussen overheden

In het volgende stadium is de rol van de provincie Drenthe heel belangrijk geweest. De oplossing die het waterschap voorstelde, betekende immers dat ruim 200 hectare landbouwgrond van functie zou veranderen. Financiering daarvan valt in eerste instantie onder verantwoordelijkheid van de provincie. Bovendien is de provincie bevoegd gezag voor de Natuurbeschermingswet, die een kritische procedure kent voor toetsing van plannen rondom Natura 2000-gebieden. Ook het ministerie van LNV speelde een belangrijke rol, omdat extra financiering nodig was om de voorgestelde oplossing mogelijk te maken.

In de besluitvormingsfase was het nodig om steeds op twee niveaus instemming te krijgen en te houden. Op lokaal niveau moesten Staatsbosbeheer en de grondeigenaren inhoudelijk instemmen met de voorgestelde maatregelen. Op regionaal niveau was afstemming nodig met medeoverheden over de financiering. De klankbordgroep kwam niet meer bij elkaar, omdat geen nieuwe informatie te melden was. Bijeenkomsten zouden hooguit kunnen leiden tot nieuwe onderhandelingen over de inhoud van het akkoord. Informatie-uitwisseling verliep vooral via gesprekken met afzonderlijke partijen. In dit stadium ging het om heel concrete zaken.

Succesfactoren

Achteraf gezien zijn enkele duidelijke factoren aan te wijzen die tot een gedragen oplossing hebben geleid:

- de dwingende noodzaak vanuit Natura 2000 om maatregelen te nemen die een goede hydrologische situatie voor de natuur in het Bargerveen garanderen;
- een duidelijke doelstelling: er moest een GGOR komen die zekerheid gaf over het hydrologisch herstel van het Bargerveen en duidelijkheid bood voor de landbouw;
- de bereidheid van grondeigenaren om door overleg en onderhandeling tot wederzijds begrip en uiteindelijk tot overeenstemming te komen;
- duidelijke spelregels, die vooraf werden vastgelegd in een procesdocument dat de instemming kreeg van alle partijen in de klankbordgroep;
- het feit dat partijen zich gehouden hebben aan vooraf gemaakte afspraken, zoals goed terugkoppelen naar de eigen achterban, waardoor het einde van het proces geen verrassingen kende;
- het vertrouwen van betrokken partijen in het waterschap als een integere

organisatie met deskundigheid op het gebied van water;

- het optreden van de externe procesmanager, die tussen de partijen in staat, zonder inhoudelijk belang;
- en de bereidheid van de provincie Drenthe en het ministerie van LNV om de eerder vastgestelde beleidsdoelen ook te ondersteunen met extra financiële middelen om een oplossing mogelijk te maken.

Grondverwerving

Op dit moment bestaat bestuurlijke overeenstemming over de financiering van het project, dat ongeveer 20 miljoen euro gaat kosten. De grondverwerving zal plaatsvinden in het kader van een herverkaveling die de Dienst Landelijk Gebied uitvoert onder regie van de provincie Drenthe.

Het praktische resultaat is een verbetering van de waterhuishouding in het Bargerveen over een oppervlak van 1150 hectare. Het gebied dat geschikt is voor ontwikkeling van levend hoogveen, komt in totaal op 500 hectare. Voor de grondeigenaren in de omgeving is na 20 jaar plannen maken eindelijk duidelijkheid over de toekomst. Een deel van de landbouwbedrijven zal uit het gebied verdwijnen; voor de overblijvende agrariërs zullen de omstandigheden verbeteren. Daarmee is voldaan aan de twee vooraf vastgestelde doelen van het GGOR-proces: het verbeteren van de hydrologische omstandigheden in het Bargerveen en duidelijkheid bieden voor de omgeving.

Thomas de Meij, Arnold Lassche en Marga Oosterveld (Waterschap Velt en Vecht)

Het GGOR-proces voor het Bargerveen is onderzocht als casus in het promotieonderzoek van Rianne Bijlsma aan de universiteit Enschede (met als onderwerp 'Dealing with risk due to uncertainty in policy analysis'). Uit enquêtes onder leden van de klankbordgroep bleek dat zij vinden dat alle betrokken partijen invloed hebben kunnen uitoefenen op het proces en dat het proces goed was georganiseerd. Een enkeling betwijfelt of het kosteneffectief is geweest. Men wijst erop dat de uiteindelijke oplossing, het aanleggen van een bufferzone, bij eerdere processen ook al in beeld is geweest. Sommige klankbordgroepleden vragen zich af of het wel nodig was om een heel proces te organiseren om op een reeds bestaande oplossing uit te komen. Deelnemers hebben uiteenlopende meningen over de vraag of het proces voldoende transparant was en of het proces onafhankelijk is gevoerd. Sommige agrariërs vragen zich af of de procesbegeleider niet teveel richting de natuur is opgeschoven, terwijl een enkeling bij Staatsbosbeheer zich het tegenovergestelde afvraagt, of het waterschap niet teveel is meegegaan met de wensen vanuit de landbouw.

Een mogelijke verklaring voor het genoemde gebrek aan transparantie is de tweedeling in het proces, met volledige openheid in het begin en informatie-uitwisseling via afzonderlijke partijen aan het eind. Voor individuele klankbordgroepleden was het moeilijk om in de tweede fase het hele plaatje nog te zien.

De agrariërs geven duidelijk aan dat het draagvlak voor de bereikte oplossing staat of valt met de bereidheid van overheden om gronden aan te kopen voor een marktconforme prijs.

Veevorming in open water.

