

Startnotitie Verkenning gebiedsproces Restveengebied bij Moordrecht

november 2015

Inleiding en uitdaging

Het Restveengebied ligt in de Zuidplaspolder nabij Moordrecht. Het gebied is als “knikpuntgebied” opgenomen in de provinciale Visie Ruimte en Mobiliteit (VRM), op voordracht van het waterschap (HHSK). Een knikpuntgebied is een bodemdalings-gevoelig veengebied waar het waterschap de huidige functie in de nabije toekomst moeilijk of niet, of alleen tegen hoge maatschappelijke kosten kan faciliteren, als gevolg van de voortgaande bodemdaling en de effecten die dat met zich meebrengt. Uit onderzoek dat HHSK heeft laten uitvoeren blijkt dat de problematiek in het Restveengebied nu al actueel is en alleen maar zal toenemen. In het onderzoek is vastgesteld dat de maatschappelijke kosten voor het op orde brengen en houden van het watersysteem veel hoger zijn dan de maatschappelijke baten van de huidige melkveehouderij.

Het is van belang om dit onderzoek en de conclusie breed te delen met alle partijen, belanghebbenden en bewoners in het gebied en de handen in één te slaan en te zoeken naar nieuwe ontwikkelingsperspectieven.

Het ontwikkelingsperspectief was tot voor kort nog gestoeld op een gezamenlijke ambitie van geleidelijke omvorming naar natuur, die werd gedragen door beschikbare, dan beschikbaar veronderstelde, middelen. Inmiddels is gebleken dat die middelen voor een groot deel zijn weggevallen en zal een nieuw ontwikkelingsperspectief moeten steunen op een beperkt beschikbaar budget en vooral op een gezamenlijk gedeelde urgentie.

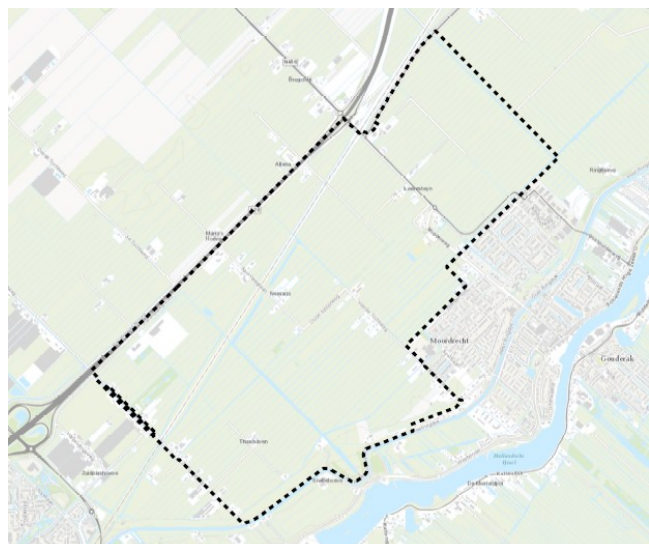
Met deze startnotitie wordt beoogd om te komen tot:

1. een gezamenlijk gedeelde probleemdefinitie, zowel fysiek als in relatie tot de functies in het gebied als de (historie ontwikkeling van) de omgeving;
2. een gezamenlijk gedeeld beeld van rollen en belangen van betrokken partijen bij deze probleemdefinitie;
3. een aanpak van de eerste fase (Verkenning) van het gebiedsproces met mogelijke oplossingsrichtingen;
4. een organisatiestructuur voor de begeleiding van de Verkenning.

Probleemdefinitie

Beschrijving van het fysieke probleem

Het Restveengebied heeft een oppervlakte van circa 375 ha. Zoals de naam restveen aangeeft is het een gebied waar na diepe vervening en droogmaling nog steeds een venige ondergrond aanwezig is. De dikte van het nog aanwezige veen varieert van 1 meter in het noordoosten tot 7 meter in het zuiden. Het landgebruik in het Restveengebied is overwegend grasland/veenweide. Het aanwezige veen in combinatie met de minimale drooglegging die nodig is voor de



gebruiksfuncties zorgt ervoor dat er nog altijd sprake is van maaiveldddaling (de laatste decennia nog 12 mm per jaar).

Maaiveldddaling kan gezien worden als een op zichzelf staand probleem, immers het proces van maaiveldddaling wordt vooral veroorzaakt door oxidatie van het organisch materiaal waardoor CO²-uitstoot ontstaat. Hiermee levert deze maaiveldddaling een bijdrage aan klimaatverandering en uitputting van natuurlijke grondstoffen. Tevens leidt doorgaande maaiveldddaling tot toenemende risico op schade aan bebouwing en infrastructuur.

In het Restveengebied heeft maaiveldddaling ook een toenemende grondwaterdruk tot gevolg, welke weer de oorzaak is van twee andere negatieve processen, te weten: een toename van de kwel en een toename van bodeminstabiliteit. De toename van de kwel heeft, naast een negatieve invloed op de energiebehoefte voor bemaling, een negatieve invloed op de oppervlaktewaterkwaliteit, doordat het grondwater ter plaatse een relatief hoge concentratie zouten, nutriënten en ijzer bevat. Dit heeft ook in toenemende mate een grote negatieve invloed op ecologische waterkwaliteit. De toename van bodeminstabiliteit leidt tot problemen voor de inrichting, het beheer en het onderhoud en de ecologische waterkwaliteit van het watersysteem met hoge kosten als gevolg. Indien de watergangen in het restveengebied falen (door bijvoorbeeld bodemopbarsting) heeft dit negatieve gevolgen voor de afwatering van zo'n 2.400 ha in de Zuidplaspolder dwars door het Restveengebied naar het gemaal Abraham Kroes.

Het probleem in relatie tot de gebruiksfuncties van het gebied

De aanleiding tot deze problematiek is de drooglegging (verschil tussen de hoogteligging van het land en het waterpeil in de sloot) die in het Restveen nodig is voor met name het agrarisch grondgebruik en het waterbergend vermogen (en daarnaast is ook een minimale drooglegging nodig om schade aan wegverharding of fundering (door vorst) te voorkomen en om binnendringen van vocht in woningen te voorkomen). Om het veengebied geschikt te houden voor de (melk)veehouderij is het noodzakelijk om een gemiddelde drooglegging te handhaven van circa 60cm. Deze drooglegging wordt in het algemeen beschouwd als een optimum tussen enerzijds de vereiste noodzakelijke draagkracht van de bodem om deze te kunnen bewerken/beweiden en een goed bodemklimaat om daarmee zorg te dragen voor een voldoende goede graszode en anderzijds het beperken van de bodemdaling.

In het Restveengebied nemen de negatieve gevolgen van bodemdaling echter steeds grotere vormen aan waardoor de 60cm drooglegging niet meer gezien kan worden als een optimum. Afwijken van deze norm zal leiden tot een verslechtering van de fysieke productieomstandigheden voor de aanwezige melkveehouderij. Dit komt dan bovenop de situatie dat deze sector binnen het gebied toch al onder druk staat door de relatief kleine schaal ten opzichte van andere landbouwgebieden en de noodzakelijke extensivering en schaalvergroting binnen de sector als gevolg van de liberalisering van de landbouwmarkt in Europees verband.

Onderzoek (RoyalHaskoning/DHV, 14 feb. 2014) heeft inmiddels aangetoond dat de maatschappelijke kosten voor het op orde brengen en houden van het waterbeheer veel hoger zijn dan de maatschappelijke baten voor de huidige functie (melk)veehouderij. In die zin is al een knikpunt bereikt. Kortom het aanpassen van het peil aan de maaiveldddaling is vanuit een maatschappelijke kostenbatenafweging niet meer opportuun. Doordat de drooglegging echter zal afnemen als gevolg van het niet meer aanpassen van het waterpeil en de voortgaande bodemdaling zal dit voor de (melk)veehouderij leiden tot derving van inkomsten en mogelijke schade.

Het probleem in relatie tot de gebiedsontwikkeling Zuidplaspolder

In het kader van de gebiedsontwikkeling Zuidplaspolder zijn de boven beschreven problemen van het Restveengebied al langer herkend en zijn al afspraken gemaakt over een nieuw ontwikkelingsperspectief. Dit is onder meer gebeurd in het kader van het provinciaal Integraal Ruimtelijk Project (IRP, sinds 2003) en in het Intergemeentelijke Structuurplan (ISP, van 2006). De bodemgesteldheid van het gebied was zodanig dat de agrarische functie op termijn niet meer haalbaar werd geacht. De oplossing daarvoor werd gezien in omvorming naar natuur. Het gebied werd opgenomen in de Ecologische Hoofd Structuur (EHS). In 2006 is het convenant Restveengebied en Groene Waterparel getekend tussen provincie, rijk, gemeente, LTO-noord en Staatsbosbeheer over de geleidelijke omvorming van het gebied tot natuur: 175ha ten westen van Moordrecht zou in de periode tot 2020 worden omgevormd tot natuur en de overige 200 ha zou voor nog tenminste één generatie agrarisch blijven.

Tijdens de procedure tot vaststelling van het bestemmingsplan Restveengebied en Groene Waterparel (2008) bleken er onvoldoende middelen beschikbaar om alle genoemde 175 ha aan te kopen. Dat heeft er toe geleid dat alleen de gronden die reeds waren aangekocht daadwerkelijk zijn bestemd als natuur, terwijl de overige gronden zijn bestemd als agrarisch met een wijzigingsbevoegdheid natuur. Ook speelde mee dat LTO weliswaar erkende dat de landbouw in het

gebied eindig was, maar een positieve bestemming als natuurgebied zou de zekerheid voor de agrariërs te veel aantasten. Dit had tot gevolg dat grondaankoop alleen kon plaatsvinden op basis van vrijwilligheid, wat heeft geresulteerd in de aankoop van een beperkt aantal hectaren. Actieve verwerving heeft daarna niet meer plaatsgevonden, en ook communicatie met de agrariërs heeft daarna (tot op heden) niet meer plaatsgevonden. Inmiddels is de situatie verder gewijzigd. In 2013 is bij de herijking het Restveengebied komen te vervallen als EHS en zijn nog maar zeer beperkt middelen beschikbaar voor grootschalige aankoop van grond en zullen de reeds verworven gronden (op termijn) weer te koop worden aangeboden. Wel resteert nog een ecologische verbinding (EVZ) langs de Vierde Tocht.

Het probleem samengevat

De huidige (vooral agrarische) droogleggingswensen leiden tot blijvende bodemdaling, toenemende schade aan bebouwing en infrastructuur, CO² uitstoot, tot hoge maatschappelijke kosten voor het waterbeheer en negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit. Hierdoor is het voor het hoogheemraadschap niet meer mogelijk om peilen naar beneden toe aan te passen binnen een acceptabele maatschappelijke kostenbaten-verhouding. Als gevolg van de voortgaande maaiveld daling neemt de drooglegging langzaam maar zeker af, waardoor er steeds groter wordende beperkingen ontstaan met betrekking tot de huidige agrarische productieomstandigheden. Hierbij ontbreekt het aan financiële middelen om in het gebied een grootschalige transitie naar een functie (bijvoorbeeld natuur) te realiseren passend bij de gebied specifieke omstandigheden.

Toekomstperspectief

Na(ast) een gezamenlijke probleemverkenning is het ook van belang de stap te maken naar het ontwikkelen van een gezamenlijk toekomstperspectief. In globale zin kan zo'n toekomstperspectief als volgt worden geformuleerd: een sociaal, economisch, ecologisch en waterstaatkundig duurzaam en vitaal functionerend gebied. Als partijen zich hierin herkennen gaat het er vervolgens om, hoe dit verder ingekleurd kan worden. Wat zijn maatregelen of activiteiten die bijdragen aan dit toekomstperspectief? Uiteraard is het ook goed om een beeld te krijgen van regels, procedures of andere zaken die het bereiken van dit toekomstperspectief in de weg staan of juist dichterbij kunnen brengen.

Rollen en posities van betrokken partijen

Provincie	Verantwoordelijk voor beleid op het vlak van ruimte en water. De provincie heeft het Restveengebied in de VRM aangewezen als knikpuntgebied. Dit betekent dat de provincie het noodzakelijk acht dat hier een gebiedsproces wordt vormgegeven om het bodemdalingsprobleem samen te (v)erkennen en de mogelijke beheers-, adaptatie- en transitie maatregelen in beeld te brengen en te realiseren. De provincie heeft aangegeven dat ze de problematiek van de knikpuntgebieden als een gezamenlijk probleem ziet dat niet (zomaar) bij één partij is neer te leggen. De provincie ziet het als haar rol om ervoor zorg te dragen dat dit gebiedsproces wordt vormgegeven en is vanuit dat perspectief trekker van het proces.
Hoogheemraadschap	Verantwoordelijk voor het waterbeheer en in dat verband verantwoordelijk voor het nemen van peilbesluiten en het adviseren/communiceren aan derden over de beperkingen vanuit het watersysteem. Het hoogheemraadschap ziet het als zijn rol om te adviseren over de (on-)mogelijkheden vanuit het watersysteem en functies te stimuleren die bijdragen aan de ontwikkeling van een duurzaam waterbeheer en een goede waterkwaliteit.
Gemeente	Verantwoordelijk voor het vaststellen van bestemmingsplannen en het uitvoeren van het ruimtelijk en economisch beleid. De gemeente ziet het als haar rol om de belangen van burgers en bedrijven vanuit dat ruimtelijk en economisch perspectief te borgen.
Eigenaren/gebruikers	Eigenaren zijn veelal ook de gebruikers van het land. Zij gebruiken het land om een inkomen te verwerven, het bedrijven van een hobby of als belegging. Daarnaast zijn eigenaren verantwoordelijk voor de instandhouding, het beheer en het onderhoud van hun eigendom en/of onderneming.

Procesaanpak

Procesdoel

Het is de bedoeling om, met inachtneming van de fysieke mogelijkheden en onmogelijkheden van het gebied en de beperkt beschikbare financiële middelen, een proces te starten en te faciliteren dat eigenaren/bedrijven/bewoners in staat stelt om proactief te anticiperen op de situatie waarbij waterpeilen in de toekomst niet meer naar beneden zullen worden bijgesteld (en waar mogelijk zelfs worden opgezet) en de gronden langzaam zullen vernatten.

Processtappen

In de eerste fase (de Verkenning) nemen de overheden gezamenlijk het initiatief om bewoners, eigenaren en mogelijk andere belanghebbenden te informeren over de situatie van het restveengebied en het gesprek aan te gaan over het toekomstperspectief voor het gebied.

De eerste fase begint met vaststellen van deze startnotitie door het bestuurlijk overleg en bestaat uit de volgende stappen:

- 1) Maken van procesontwerp voor het ontwerpen/invullen van in te zetten methoden, instrumenten en mensen voor communicatie/dialog met het gebied. Aandachtspunten hierbij zijn onder meer:
 - het open proces: We willen niet top-down werken en voorkauwen, maar we willen wel onze eigen problemen, beperkingen en uitdagingen neerleggen.
 - zorgvuldig taalgebruik, verwachtingen, etc.
 - vullen/aanreiken van instrumentenkoffer voor mogelijke maatregelen
- 2) Komen tot gedeelde probleemdefinitie: te beginnen met het delen van ieders kennis van het gebied, en daarna het (h)erkennen van probleemdefinitie en het (h)erkennen van een gezamenlijke uitdaging in relatie tot het toekomstperspectief. Hiervoor is naar schatting een half jaar nodig.
- 3) Komen tot lijst van (deel)oplossingen: gezamenlijk en mogelijk ook individueel definiëren van kansen en (deel-)oplossingen en in te zetten middelen en instrumenten. Dit proces loopt deels parallel met stap 1, zodat hiervoor nog hooguit een extra kwartaal als doorlooptijd benodigd is;
- 4) Komen tot programmaplan 1^e fase gebiedsontwikkeling Restveengebied: programmeren en organiseren van (deel-)oplossingen, deze stap zal wellicht deels parallel kunnen lopen met stap 2, en bestaat voor een flink deel uit benodigde proceduretijd om besluiten te bekrachtigen zodat hiervoor rekening wordt gehouden met nog een kwartaal benodigde doorlooptijd.

De totale doorlooptijd voor de eerste fase bedraagt in totaal ongeveer één jaar. Hierbij is het overigens niet de bedoeling dat deze planning een keurslijf wordt waarbinnen initiatieven ingepast moeten worden. Indien zich terloops kansen voordoen of er initiatieven komen die stappen zetten richting (deel-)oplossingen, zal per ontwikkeling beoordeeld worden in hoeverre hierop geanticipeerd kan worden.

Maatregelen, middelen en instrumenten

Voor het omgaan met/inspelen op peilfixatie en langzame vernatting zijn op voorhand geen kant en klare oplossingen. Derhalve zal onder meer gezocht worden naar mogelijk systeeminnovaties. Gedacht kan worden aan vele mogelijke (deel-)oplossingen/ oplossingsrichtingen, zoals bijvoorbeeld:

- het verder extensiveren van de huidige landbouw;
- toepassen nieuwe teelten, die gebaat zijn bij hoge waterstanden, zoals energieteelten, kroosvaren, eendenkroos, elzen, cranberries enz.;
- ontwikkelen/versterken nevenactiviteiten zoals recreatie, zorg, educatie, e.d.;
- (gedeeltelijke) omvorming naar andere functies, zoals natuur, recreatie, e.d.;

Om dergelijke ontwikkelingen te kunnen faciliteren zullen de overheden (provincie, gemeente en waterschap), voor zover de eigen mogelijkheden en middelen dat toestaan, wellicht de benodigde ruimte moeten scheppen in het (ruimtelijk) beleid en zullen ze de beperkt beschikbare financiële middelen moeten benutten en/of beschikbaar stellen, om benodigde innovaties te stimuleren en/of waar nodig zorg te dragen dat bedrijven de ruimte krijgen (wellicht letterlijk) om een ontwikkeling naar een meer duurzame richting vorm te geven.

Provincie Zuid-Holland is nu in het Restveengebied eigenaar van enkele percelen voormalige BBL-gronden (14 percelen van in totaal ruim 28 ha). Deze stammen nog uit de tijd dat het gebied was aangewezen om in de toekomst natuur te worden. Deze

gronden hebben in het van het bestemmingsplan Restveen en Groene Water de bestemming natuur gekregen. Inmiddels heeft provinciale staten in het kader van de herijking van de EHS de functie natuur voor dit gebied laten vervallen en is de bedoeling om deze gronden (op termijn) te verkopen, waardoor de opbrengst kan worden ingezet voor de realisatie van de resterende begrensde EHS (inmiddels NNN geheten) Punt van aandacht is natuurlijk dat de betreffende gronden nog wel de formele bestemming natuur hebben.

Binnen het bestuurlijk overleg Zuidplaspolder is besloten de voormalige BBL-gronden, die de provincie nog in bezit heeft, niet direct te koop aan te bieden maar (tijdelijk) te reserveren, omdat ze strategisch van belang kunnen zijn voor de toekomstige gebiedsontwikkeling, bv als proefveld voor natte teelten of voor het optimaliseren van de verkaveling van natte en minder natte percelen.

Specifiek voor het Restveengebied zijn voormalige NotaRuimte-gelden beschikbaar, als onderdeel van de duurzame gebiedsontwikkeling Zuidplaspolder. Dit betreft een bedrag van €2,15M. Daadwerkelijke besteding en programmering van die gelden is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken overheden en is dus ook een verbindende factor. Begin 2015 heeft het bestuurlijk overleg Zuidplaspolder ingestemd om maximaal 10% van deze, voor het Restveen bestemde middelen, als procesgeld te benutten voor het opstellen van een uitvoeringsprogramma Restveengebied.

Organisatie

De regie voor de Verkenning (fase 1) is in principe een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de betrokken overheden. Het is immers hun verantwoordelijk om een adaptatie of transitie mogelijk te maken door te inspireren, te enthousiasmeren en te faciliteren. Zij maken daartoe onderling afspraken in een (ad-hoc) bestuurlijk overleg. Provincie, waterschap en gemeente vormen samen een ambtelijke kerngroep die het gebiedsproces faciliteert. Omdat voor de uitvoering vooral eigenaren, bedrijven en andere maatschappelijke partijen van cruciaal belang zijn, is het wel evident van belang dat deze partijen volop mee kunnen denken/praten in het proces. Die ruimte wordt geboden in het gebiedsteam. Dit team bestaat in ieder geval uit een ambtelijke kerngroep aangevuld met belangenvertegenwoordigers en andere betrokkenen: op dit moment zijn dat een ambtelijk vertegenwoordiger LTO-noord en de 'vaandeldraagster' van het restveengebied.