

In juli van dit jaar stelde de Commissie voor de Herinrichting Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën het plan voor deelgebied Westerwolde voorlopig vast. Daarmee is het laatste deelgebied door de molen en gaat de hele herinrichting de laatste fase in. Dit artikel maakt de balans op van de 15 jaar dat de milieu-organisaties bij de herinrichting formeel betrokken zijn. Het verhaal komt in een speciaal daglicht te staan nu gedeputeerde Beukema van de provincie Groningen heeft geopperd om duizenden hectaren van het Oldambt een totaal andere bestemming te geven. Een ondersteuning voor de ideeën van de milieubeweging die tot nu toe in herinrichtingsverband onbespreekbaar waren.

FOTO'S: KAREL ZWANEVELD



Veenkoloniën bij Kiel-Windeweer

Quirin Smeele

HERINRICHTING VEENKOLONIËN FAILLIET?

In 1976 namen de provinciale besturen van Groningen en Drenthe het besluit om de herinrichting van Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën voor te bereiden. Deze herinrichting was bedoeld om de structuur van het gebied te verbeteren. Werkgelegenheid, milieu en sociale aspecten zouden belangrijke ingrediënten zijn. Vandaar dat de aanvraag van de landbouw voor ruilverkaveling niet leidde tot een 'gewone' ruilverkaveling. Het werd een bijzonder project waar in het begin de wettelijke basis nog voor gelegd moest worden.

Milieu doet mee?

Zoals inmiddels gebruikelijk wilde men in de voorbereidingscommissie ook enkele milieubeschermers opnemen. De Miliefederatie Gronin-

gen en Milieuraad Drenthe kregen het verzoek ieder een lid voor te dragen. De milieu-organisaties hadden grote kritiek gehad op de voorganger van de voorbereidingscommissie (de Rekonstruktiecommissie Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën) en bekeken de opdracht van de voorbereidingscommissie dan ook uitermate kritisch. Zij voorzagen een te eenzijdige agrarische benadering van de veenkoloniale problematiek. Alleen al in de herinrichtingscommissie zouden de twee natuurbeschermingsleden moeten opboksen tegen de 29 overige leden aangevuld met nog weer eens 29 ambtelijke adviseurs. De provinciale besturen deden hun best om de indruk van eenzijdigheid weg te nemen en stonden bovendien toe, dat de natuurbescherming ook een vertegenwoordiger in de belangrijkste subcommissie kreeg: de subcommissie voor agrarische zaken en infra-

structuur. Er werd niet tegemoet gekomen aan de wens van een gelijkwaardige vertegenwoordiging in de commissies. De redenatie van de provincies was dat er toch niet gestemd zou worden en bovendien werden de provinciale en gemeentelijke vertegenwoordigers geacht neutraal te zijn. Uiteindelijk besloten de milieu-organisaties toch deel te nemen aan de voorbereidingscommissie. Inmiddels blijkt wel dat neutraliteit van provinciale en gemeentelijke vertegenwoordigers fictie was en is.

Lex Specialis

In 1979 werd voor het herinrichtingsgebied de speciale wet van kracht en werd de door de provincies ingestelde voorbereidingscommissie omgevormd tot een door de minister benoemde 'Herinrichtingscommissie'. De milieu-organisaties continueerden hun deelname hoewel de eerste kritische noten onder andere ten aanzien van de waterplannen en het aantal hektarees voor natuur, landschap en recreatie (de 6400 hektareen) inmiddels al wel geplaatst waren.

Herinrichtingsprogramma

In 1983 werd door de Herinrichtingscommissie het Herinrichtingsprogramma vastgesteld. Hete hangijzers daarbij waren het aantal hektareen die een andere dan landbouwkundige bestemming zou krijgen en de wateraanvoerplannen. Na een moeizame discussie was men tot een compromis gekomen voor wat betreft de hektarees voor natuur, landschap en recreatie: 6400 hektaree en geen are meer. Dat zou tot op vandaag zo

blijven. De milieu-organisaties waren het principiële oneens met de wijze waarop dit besluit tot stand kwam. Het aantal hectares lag al bestuurlijk vast voordat geïnventariseerd was waar nu feitelijk behoefte aan was! Het water is een verhaal apart.

Water uit het IJsselmeer

In 1983 had een 'kommissie van twee elftallen' een rapport geproduceerd over de noodzaak van extra wateraanvoer. Het rendement zou er fors mee omhooggaan. Bovendien zouden de zeer vervuilde kanalen 'schoon' gespoeld kunnen worden. De bestuurders waren onder de indruk en besloten tot het opvolgen van de aanbevelingen. Kritiek kwam er vanuit de milieu-organisaties. Zij dreigden uit de herinrichting te stappen als er niet meer aandacht kwam voor de waterkwaliteitsaspecten. Zij deden het voorstel om eerst de waterkwaliteitsaspecten te onderzoeken en uit te gaan van waterkonserving. In eerste instantie wilde het sekretariaat dit voorstel niet eens ter sprake brengen maar na een gesprek met de provinciale besturen werd het voorstel overgenomen en in 1985 kwam er het 'Basisrapport Waterkwaliteit'. De conclusies logen er niet om: aanvoer van water uit het IJsselmeer is slecht voor het milieu. De overheid zou daarmee haar eigen beleidsbeginselen ten aanzien van de waterkwaliteit met voeten treden. De aanbeveling was dan ook om wateraanvoer te voorkomen. Deze historische aanbevelingen zijn nu, 5 jaar later, officieel rijksbeleid.



Mussel Akanaal

Marsroute van Vonhoff

De Herinrichtingskommissie zat er mee in de maag: twee voorname rapporten met tegenstelde aanbevelingen. De voorzitter van de commissie kwam tot een soort compromis dat sindsdien de 'Marsroute van Vonhoff' is gaan heten: 'wij hebben besloten om extra water aan te voeren, dus doen we dat; maar zullen proberen om 'zo min mogelijk meer' aan te voeren'. Tevens werd besloten dat het basisrapport waterkwaliteit verwerkt diende te worden in de deelgebiedsplannen. Hiermee werd de vervuiling van water tot beleid verheven. De milieu-organisaties waren het hiermee principiële oneens. Naar hun mening waren er ook onvoldoende argumenten om de wateraanvoerplannen door te zetten. Alle plannen tot vergroting van wateraanvoer werden dan ook afgewezen. Tot op heden heeft men inhoudelijk geen steekhoudende argumenten kunnen vinden die vergroting van wateraanvoer rechtvaardigen. Inmiddels is het rijksbeleid vastgelegd in de Derde Nota over de Waterhuishouding. Onlangs heeft de minister van Verkeer en Waterstaat dan ook vraagtekens geplaatst bij de wateraanvoerplannen. Zij vindt dat er eerst nog een toetsing moet plaatsvinden van de plannen aan het huidige rijksbeleid.

Nasmaak van water

Het standpunt van de milieu-organisaties is uitvoerig uit de doeken gedaan in het artikel 'De

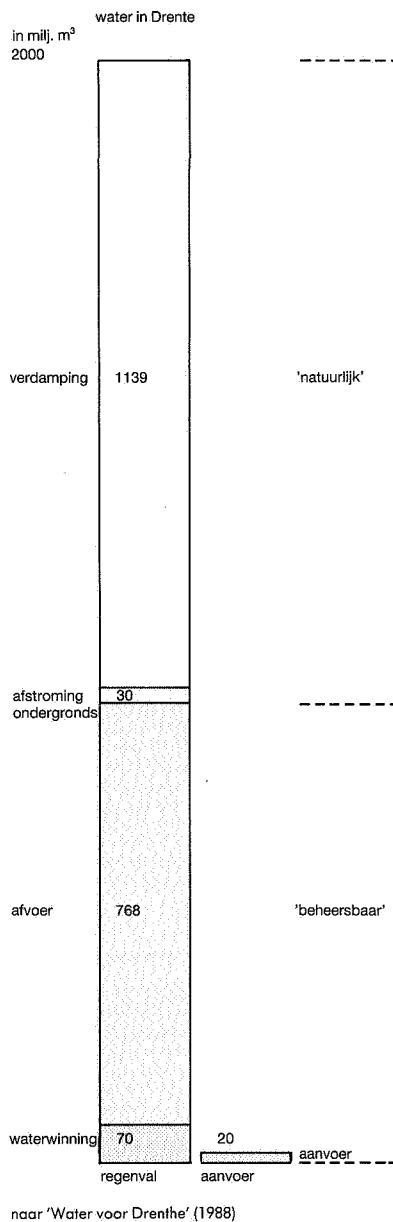
Nasmaak van Water' in Noorderbreedte 1987 no. 2. Duidelijk werd gemaakt dat de manier waarop we met water omgaan fundamenteel verkeerd is: eerst creëer je een droogteprobleem en vervolgens probeer je dat op een verkeerde manier weer ongedaan te maken. Het probleem is ook een waterkwaliteitsprobleem: met de aanvoer van IJsselmeerwater kun je onmogelijk de gewenste kwaliteit van het oppervlaktewater krijgen. Dat komt omdat het IJsselmeerwater zelf te vies is; bovendien houd je met dit waterbeheer het eigen vuil vast. Door het water van laag naar hoog te pompen voer je de fosfaten uit de landbouw en waterzuiveringsinstallaties niet af maar verspreid je ze juist door het gebied. Daarnaast stelden de milieu-organisaties vragen bij het rendement van de wateraanvoer. De manier waarop de wateraanvoer aangeprijsd was in het Wateraanvoerrapport was een 'reken je rijk-methode'. In het kader van de Drentse aanvoerplannen berekende het Landbouw-Economisch Instituut bijvoorbeeld dat de verwachtingen ten aanzien van de landbouwprijzen te optimistisch waren.

Niets meer!

De milieu-organisaties wilden de verkeerde investeringen in wateraanvoer tegenhouden. Gesprekken met de provinciale besturen leverden niets tastbaars op. Ten aanzien van veel wateraspecten viel er te praten, maar vermindering van wateraanvoer was onbespreekbaar. Het eenmaal genomen besluit mocht niet ter discussie gesteld worden. De milieu-organisaties besloten af te wachten wat er van de wateraanvoerplannen in de deelgebiedsplannen terecht zou komen. De plannen voor Emmen, Oude Veenkoloniën en Westervolde waren daarbij cruciaal. De eerste twee, omdat hierin de aanvoergemalen gebouwd zouden worden: daarmee zou duidelijk worden uit welke capaciteit het 'zo min mogelijk meer'-uitgangspunt zou bestaan. In Westervolde liggen de meest kwetsbare natuurgebieden als het gaat om waterkwaliteit en -kwantiteit.

Vergaderen in herinrichtingsverband

De milieu-organisaties hebben in de loop der jaren heel wat geleerd over vergaderen en onderhandelen in minderheidsposities. Ondanks het feit dat de afgevaardigden vrijwel per definitie vrijwilligers zijn, wist men toch op te boksen tegen een meerderheid van andere belangen, aangevuld met professionele vergadelaars uit het ambtelijk circuit, die het veelal tot sport leken te maken om ondanks die lastige milieubeschermers de plannen er snel doorheen te jagen. In veel landinrichtingscommissies bij gewone projecten is voor wat betreft de sfeer in de commissie veel ten goede veranderd. Anders dan in



het verleden begrijpen de ambtelijke vertegenwoordigers waar je het over hebt. Het voordeel daarvan is dat wat je zegt, gehoord wordt en er in veel gevallen wat mee gedaan wordt. In verscheidene commissies worden kleine successen geboekt. In een commissie als die van Roden-Norg lijkt sprake te zijn van echte *een-drachtige samenwerking*. Zo niet in de diverse commissies van de herinrichting. Het lijkt wel of daar de klok jaren teruggedraaid is. De voorstellen zijn gebaseerd op het economische groeidenken van zo'n 25 jaar geleden en creatieve nieuwe ideeën komen niet aan bod.

Het standpunt van de milieu-organisaties ten aanzien van wateraanvoer ligt blijkbaar zwaar op de maag. De argumenten kunnen niet weerlegd worden. Als het niet met argumenten kan, dan maar op andere wijzen. In Emmen heeft de Milieuraad nog geprobeerd om tot een beter resultaat te komen. De sekretaris van deze commissie begreep goed waar het knelpunt zat en had er alle begrip voor. Na een jaar was ook hij binnen zijn organisatie niet verder gekomen. Een gesprek met de voorzitter leverde niets op. In de herinrichting zijn gemeentelijke bestuurders die in de dagelijkse praktijk verantwoordelijk zijn voor 'het milieu' ongevoelig voor milieuargumenten. Nee: als de milieu-organisaties zo nodig tegen wateraanvoer moesten zijn, dan namen ze maar een minderheidsstandpunt in, daar zat hij niet mee. Daar dacht de landinrichtingsdienst anders over. Minderheidsstandpunten leiden later geheid tot moeilijkheden in de Centrale Landinrichtings-Commissie en dat betekent vertraging van de plannen. Zo kon het gebeuren dat in de deelgebiedsvergaderingen van Oude Veenkoloniën, maar met name in Emmen en Westerwolde geen duidelijke standpuntbepaling plaatsvond over het plan. Het standpunt van de NB-vertegenwoordiger ten aanzien van wateraanvoer werd ook niet apart vermeld. De vertegenwoordigers moesten knokken om hun mening vermeld te krijgen. Ook bij de besluitvorming over Westerwolde in de Herinrichtingscommissie wilde de voorzitter een vermelding van een minderheidsstandpunt voorkomen. De daar gekozen formulering van 'een voorbehoud' mag dan bestuurlijk verhuullend werken, dat de milieu-organisaties ook in dit geval extra wateraanvoer afwijzen blijft als een paal boven water staan!

Minder meer?

De plannen zijn nu zo ver gevorderd dat de balans ten aanzien van de wateraanvoer opgemaakt kan worden. Inmiddels hebben de provinciale besturen van Drenthe en Groningen beide een wateraanvoerplan en een waterkwaliteitsplan vastgesteld. In Groningen werd de

waterkwaliteit zonder meer ondergeschikt gemaakt aan de vermeende voordelen van wateraanvoer.

'Gemaakte afspraken' en vooral 'gewekte verwachtingen' bleken hiervoor doorslaggevend. Deze politieke schuilplekken waren ook de reden dat de provinciale staten van Drenthe nog in 1988 akkoord gingen met een wateraanvoerplan. Dit ondanks het feit dat op een vrij simpele manier de relativiteit van wateraanvoer in beeld was gebracht (zie figuur). Men schrapte een deel van de aanvoerplannen; onder andere die voor de Veenkoloniën bleven overeind staan. Zo kon het komen dat de plannen voor de Oude Veenkoloniën en Emmen uitgaan van dezelfde extra wateraanvoerkapaciteit als de plannen in 1983. Niets minder meer dus! Het verhaal is nu dat meer capaciteit niet betekent dat je meer water zult aanvoeren. De vergelijking met een auto wordt getrokken: een bolide die maximaal 200 kan, kun je ook 40 laten rijden. Ziet u de mercedessen en bmw's al stapvoets over de snelweg gaan?

Onder vloerkleed geveegd

Om het probleem van de waterkwaliteit wordt met een grote boog heengelopen. Omzichtig wordt verwezen naar de provinciale besluiten vastgelegd in de wateraanvoerplannen waar inderdaad watervervuilen nog beleid is. Ook het besluit om het basisrapport waterkwaliteit in de deelgebiedsplannen uit te werken wordt met voeten getreden. Er is niets van terug te vinden. Wel zegt men uit te gaan van 'integraal waterbeheer'. Dit blijkt bij nader inzien op de bouw van (bij voorkeur computergestuurde) stuwen te slaan, die overigens bij lange na nog niet allemaal gerealiseerd zijn en pas echt gebruikt gaan worden als de overvloedige regenvaal in het voorjaar is weggepompt. Uitgangspunt blijft de landbouwkundige wens om april zo droog mogelijk in te gaan en daarna zou je ook vanuit agrarische optiek wel gek zijn om water weg te laten lopen. Gemiddeld is er dan toch al te weinig!

Herinrichting mislukt

Het beleid om water aan te voeren naar de Veenkoloniën is exemplarisch voor de wijze waarop in herinrichtingsverband nieuwe inzichten niet tot bijstelling van plannen leiden. Zo is het nationaal maar vooral het Europees beleid er op gericht de productie van gewassen te beheersen. Wateraanvoer leidt tot productievergroting. Landinrichtingsprojecten zijn er tegenwoordig op gericht om de kosten van de productie omlaag te brengen. De investeringen in de wateraanvoer brengen deze juist omhoog. De herinrichting richt voor veel geld teveel landbouwgrond in, terwijl in Europees verband ruim



Bargerveen

f 1800,— per hectare wordt betaald om grond braak te leggen. Van deze regeling wordt met name in de Veenkoloniën veel gebruik gemaakt. Als de herinrichting, ooit in het leven geroepen als een nieuwe vorm van beleid, beoordeeld zou worden ten aanzien van de waterbeheersing, dan kun je stellen dat de herinrichting mislukt is. Het is bovendien de vraag of de herinrichting in landbouwkundig opzicht aan de wensen en verwachtingen voldoet. Opvallend is in dit kader het rapport *'Landelijk Noord-Nederland'* dat in opdracht van de drie noordelijke provinciebesturen onder andere de problemen en oplossingen van de landelijke gebieden in Noord-Nederland beschrijft. Oldambt en de Veenkoloniën — en dan met name de akkerbouw — hebben weinig perspectieven. Gedeputeerde Beukema van Groningen stelde naar aanleiding van het rapport niet voor niets voor om grote delen van het Oldambt onder water te zetten en te bebossen. Dat er in datzelfde gebied maar met een ander doel voor vele miljoenen heringericht wordt werd wijselijk niet vermeld.

Inspelen op Rijksnatuurbeleid

Naast de wateraanvoerproblematiek hebben de milieu-organisaties zich vooral bezig gehouden met de veiligstelling van natuurwaarden. Aan grond is hiervoor een schijntje beschikbaar: 6400 hectare, waarvan het grootste deel voor de open-luchtrecreatie bedoeld is. Ter vergelijking:

in een gewone ruilverkaveling is 5 % de (minimum-)norm en dat wordt in de herinrichting niet eens gehaald! De balans is ten aanzien van dit aspect gelukkig wel iets positiever dan bij de waterbeheersing. Het absolute getal van 6400 hectare hangt de herinrichters als een molensteen om de nek. In Nieuwlande is met veel inventiviteit voor een deel van de reservaatgebieden een oplossing gevonden. Reservaten in de deelgebieden Emmen en Westervolde hebben iets meer lucht gekregen dan oorspronkelijk de bedoeling was en ook de waterbeheersing met een directe beïnvloeding op de reservaten wordt aangepast. Maar veiliggesteld?? Bij het Bargerveen is onbekend of er een voldoende grote bufferzone is aangelegd. Er kan daar een Grote Peel-achtige patstelling ontstaan. Ook het Oosterbos is niet volledig veiliggesteld. Er liggen kansen om ecologische verbindingzones aan te leggen, maar die lopen nog spaak op gebrek aan hectares. In het Westervolde zijn de drie 'parels' van het gebied weliswaar wat uitgebreid, maar sprake van een goede bufferzone is er nog niet. Parels horen bovendien aan een ketting: de beekdalen waarvan de natuurterreinen onderdeel uitmaken zijn verknipt. Ecologisch stelt het allemaal nog niet veel voor. Kortom: om ook voor het aspect natuurontwikkeling tot een positieve balans te komen zal er nog wat moeten gebeuren. Konkreet betekent het, dat er meer grond aangekocht moet kunnen worden en dat er geld en vooral ook de wil beschikbaar komt om natuur-

technische werken mogelijk te maken. Overigens zou daarmee dan het officiële rijksbeleid uitgevoerd worden. Zowel in Emmen als in Westervolde liggen onderdelen van de 'ecologische hoofdstructuur' van Nederland. Het ziet er nu nog naar uit, dat de herinrichting die meer blokkeert dan waarmaakt.

Politiek moet werk zinnig maken

Naar aanleiding van het hierboven aangehaalde rapport heeft het bestuur van Groningen interessante ideeën gelanceerd voor een werkelijke herinrichting van het veenkoloniale gebied. Nu eens geen gemillimeter over hectares. Het zou interessant zijn als hiermee de discussie over slechts 6400 hectare voor natuur, landschap en recreatie kon worden opengebrouwen. De ideeën op zich lijken ook goed te passen binnen de visie van de natuurbescherming op natuurbeleid in het herinrichtingsgebied. De werkmogelijkheden binnen de herinrichting zijn echter allerminst hoopvol en het is dan ook hard nodig dat er van de provincies signalen komen om het werken in de herinrichting voor de milieu-organisaties zinvol te laten blijven.

Quirin Smeele is beleidsmedewerker bij de Milieuraad Drenthe.