
Ûnderwerp	:	Maatschappelijke Kosten-BatenAnalyse (MKBA) Friese veenweidegebied
Beliedsprojektnûmer	:	01709677
Portefûljehâlder	:	Gedeputeerde Hoogland
Behanneljend amtner	:	K. Kramer, (058) 292 56 41, Koördinaasjepool 2
Oanlieding	:	Provinciale Staten hebben op 18 juli 2018 op basis van het Statenvoorstel (met kenmerk 01507089) besloten over de "Tussenstap Friese veenweideaanpak 2020-2030". Hierin hebben wij aangegeven een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) uit te laten voeren. U heeft te kennen gegeven om op basis van de MKBA het ambitieniveau te kiezen. Tevens is deze gang van zaken bekrachtigd in het provinciale bestuursakkoord 'Geluk op 1' voor de periode 2019 – 2023.
Europeeske kontekst	:	Niet van toepassing.
Koarte gearfetting	:	Wij hebben samen met Wetterskip Fryslân een MKBA uit laten voeren aangaande de bodemdaling in het Friese veenweidegebied. De MKBA geeft inzicht in de maatschappelijke kosten en baten van mogelijke alternatieven. Op basis van de uitkomsten in de MKBA stellen wij de volgende aanpak voor: in te stemmen met een drie sporen aanpak voor het Friese veenweidegebied. In het eerste spoor wordt in twee van de kansrijke gebieden (Hege Warren en Aldeboarn de Deelen) het bestaande gebiedsproces geïntensiveerd met het doel om een verandering op gang te brengen. In het tweede spoor wordt in vier kansrijke gebieden (Grote Veenpolder, Idsegea, Brekkenpolder en Grouster Leechlan) het lopende proces met stakeholders aangevuld met een aantal 'no regret' maatregelen, zoals pilots op het gebied van bodemvruchtbaarheid, grondwatergestuurd peilbeheer en natuurinclusieve landbouw. Het derde spoor richt zich tenslotte op het verkleinen van de resterende onzekerheden zoals de berekende CO2-uitstoot, effectiviteit onderwaterdrainage en alternatieve verdienmodellen met het doel om dit vervolgens te vertalen in steeds gerichtere keuzes. Daartoe wordt in deze collegeperiode een nieuw besluitvormingsmoment gepland waarin de aanpak nader zal worden aangescherpt.

- Beslútpunten** :
1. Kennis te nemen van de MKBA remming bodemdaling Friese veenweidegebied
 2. In te stemmen met de volgende drie sporen aanpak
 - a. in twee van de kansrijke gebieden (Hege Warren en Aldeboarn de Deelen) het gebiedsproces te intensiveren om een verandering op gang te brengen.
 - b. in vier gebieden (Grote Veenpolder, Idsegea, Brekkenpolder en Grouster Leechlan) het lopende proces met stakeholders aan te vullen met een aantal 'no regret' maatregelen, zoals pilots op het gebied van grondwatergestuurd peilbeheer, natuurinclusieve landbouw en bodemvruchtbaarheid, etc.
 - c. resterende onzekerheden zoals de berekende CO₂-uitstoot, effectiviteit onderwaterdrainage en alternatieve verdienmodellen verkleinen en vertalen in steeds gerichtere keuzes
 3. In deze college periode invulling en aanscherping te geven aan het, in de MKBA genoemde scenario "integrale aanpak" (een combinatie van landbouw voorstel en initiatiefvoorstel) en dit voor te leggen aan Provinciale Staten.

- Taheakke** :
- Bijlage 1: MKBA remming bodemdaling in het Friese veenweidegebied.
- Bijlage 2: Rapport van bevindingen Places of Hope bedrijfssystemen voor het veen in het Lage Midden van Fryslân.

Taljochting

: Gehanteerde alternatieven in de MKBA

In de MKBA zijn vijf alternatieven geanalyseerd ten opzichte van de referentiesituatie. In de referentiesituatie 'Recht zo die gaat' worden diepste droogleggingen geleidelijk opgeheven waardoor het huidige landgebruik zoveel mogelijk blijft bestaan. Het bijbehorende landbouwkundige verdienmodel is gangbare en grondgebonden landbouw.

Het betreft de volgende vijf alternatieven:

Generieke veenweidevisie: waarbij de diepste droogleggingen (> 90cm) worden opgeheven en geen grote veranderingen in agrarisch grondgebruik c.q. verdienmodel optreden.

Landbouwvoorstel: waarin de drooglegging verder wordt teruggedrongen en door toepassing van onderwaterdrainage verandering in agrarische verdienmodellen wordt voorkomen.

Kansrijke gebiedenbeleid: waarbij in een beperkt aantal kansrijke gebieden in een deel van het gebied de drooglegging verder wordt teruggedrongen conform het landbouwvoorstel en in een ander deel conform het initiatiefvoorstel waarbij er grotere veranderingen in het verdienmodel optreden;

Integrale beleid: waarbij wat in de kansrijke gebieden gebeurt, in het hele veenweidegebied wordt uitgerold.

Initiatiefvoorstel: waarin de droogleggingen het meest worden gereduceerd en er relatief grote veranderingen in verdienmodellen optreden.

Het initiatiefvoorstel is door de Statenfracties 50PLUS, ChristenUnie, D66, GrienLinks, Partij van de Arbeid en Partij voor de Dieren op 16 april 2018 ingediend bij de Provinciale Staten van Fryslân.

In tabel 3.1 (blz. 13) van de MKBA staan de alternatieven nader beschreven.

Uitgangspunten MKBA

De MKBA heeft een tijdhorizon van 100 jaar: van 2020 tot 2120 en een prijspeil van nu (2018/19). Aan de kostenzijde van de MKBA wordt gewerkt met jaarlijkse kosten. Aan de batenzijde komen diverse vermeden kosten voor die optreden na een x aantal centimeter bodemdaling, omdat vanaf dat aantal voor het eerst verzakkingsschade waarneembaar wordt. Omdat niet bekend is wanneer dat aantal centimeter voor elk object bereikt wordt, worden de schade/reparatiekosten verdeeld over het aantal centimeter waarna het optreedt.

Kosten

Aan de kostenzijde van de MKBA staan de kosten voor inrichting van het watersysteem (hoeveelheid stuwen, dammen, duikers en pompen), voor waterbeschikbaarheid (hoeveelheid inlaten, watergangen, keringen en bergingsareaal) en voor onderwaterdrainage.

Baten

Aan de batenzijde van de MKBA staan de gevolgen van de verandering in drooglegging en toevoeging van onderwaterdrainage. Het gaat hierbij om gevolgen van de remming van bodemdaling, dus:

- de afname van zakkingschades (reparatiekosten) aan kunstwerken en andere infrastructurele objecten zoals wegen en riolen en de afname van funderingsschade door verzakking van woningen;
- de afname van klimaatschades c.q. de afname van uitstoot van broeikasgassen;
- de vermindering van Kader Richtlijn Water (KRW) kosten van fosfaatuitspoeling door verbetering van de waterkwaliteit.

Het gaat ook om effecten van de verminderde drooglegging zelf, namelijk:

- het ontstaan van meer geschikt leefgebied voor weidevogels, waar mensen welvaart aan ontnemen omdat zij deze dieren een bestaansrecht gunnen.
- de verandering in landbouwopbrengsten en landbouwsubsidies door verandering in verdienmodellen;
- de toe-/afname van de recreatieve belevingsbaten van landschap.

Relatie met Grondwaterstudie

U heeft de Grondwaterstudie (met kenmerk 01670235) op 26 juni 2019 ontvangen. De Grondwaterstudie heeft relatie met de uitgevoerde MKBA. Het Friese veenweidegebied vormt een laaggelegen zone tussen het noordelijk zeekele gebied en het zuidoostelijk gelegen zandgebied. Toestromend grondwater vanuit zowel het kleigebied als het zandgebied wordt opgevangen en weggepompt door de gemalen van het waterschap. Daarmee fungeert het veengebied als een hydrologische barrière: het grondwater kan niet verder landinwaarts stromen dan naar het laagste punt. Door veenafbraak daalt het veengebied in de toekomst verder. In combinatie met peilverlagingen neemt de toestroom van grondwater naar het veenweidegebied daardoor in de toekomst toe met circa 50%. De dominante invloed van het veengebied op het grondwatersysteem wordt dus steeds groter.

Peilverhoging in het veengebied en het onder water zetten van diepe veenpolders zijn effectieve maatregelen om het verziltingsproces te vertragen. Afhankelijk van het type maatregel en de schaal waarop deze wordt toegepast, bedraagt deze vertraging enkele jaren tot ruim 100 jaar. Op de langere termijn wordt het effect toch weer ongedaan gemaakt door de verdergaande zeespiegelstijging, bodemdaling en klimaatverandering. De mate van klimaatverandering (o.a. zeespiegelstijging) is daarom medebepalend voor de snelheid van het verziltingsproces. De Grondwaterstudie heeft een tijdshorizon van honderden jaren en de uitgevoerde MKBA heeft zoals beschreven een tijdshorizon van 100 jaar. Alle onderzochte alternatieven in de MKBA dragen bij aan een vernatting van het veenweidegebied, de mate waarin verschilt per alternatief.

Conclusies MKBA remming bodemdaling in het Friese veenweidegebied

Uit de uitgevoerde MKBA zijn een aantal hoofdconclusies te trekken:

Conclusie 1: investeren in het veenweidegebied loont maatschappelijk

De eerste heldere conclusie uit de MKBA is dat het maatschappelijk lonend is om te investeren in het veenweidegebied. Hoewel meerdere alternatieven in absolute zin een negatief kosten- baten saldo hebben, wordt ten opzichte van de referentiesituatie bij vrijwel alle alternatieven de situatie sterk verbeterd. De maatschappelijke opbrengsten van de investeringen in die alternatieven lopen van ruwweg 4 tot meer dan 8 keer zo veel als de kosten ervan. Dit wordt

grotendeels veroorzaakt door de vermeden maatschappelijke kosten van CO2 uitstoot. De uitzondering hierop is het alternatief generieke veenweidevisie, dat voor zijn extra kosten nauwelijks maatschappelijke baten oplevert.

Twee alternatieven leiden ook in absolute zin tot een positief saldo. Dat zijn de integrale aanpak en het landbouwvoorstel: zij kennen als geheel meer maatschappelijke baten dan kosten.

Conclusie 2: in sommige alternatieven komen de lasten vooral bij de landbouw terecht

Vrijwel alle alternatieven (op het alternatief generieke veenweidevisie na) leveren aanzienlijke maatschappelijke meerwaarde voor de maatschappij/burgers in het algemeen op. Dat zit vooral in afgenomen uitstoot van CO2 en andere broeikasgassen.

De (netto) voor- of nadelen voor andere partijen¹ zijn relatief bescheiden. Uitzondering hierop vormt het initiatiefvoorstel, dat van alle voorstellen (in eerste instantie) het meest nadelig uitpakt voor de landbouw. In mindere mate geldt dat ook voor de integrale aanpak. Zowel het landbouwvoorstel als kansrijke gebieden leiden niet tot deze nadelige effecten voor de landbouw, en wel tot voordeel voor burgers (zij het minder dan in de integrale aanpak of het initiatiefvoorstel).

Conclusie 3: er blijven grote onzekerheden

De problematiek in het veenweidegebied is complex, met waterhuishoudkundige -, economische -, maatschappelijke -, natuur-, woon- en andere aspecten. Een waarde toekennen aan al deze aspecten is dan ook niet eenvoudig en lang niet in alle gevallen standaard. Daarom is het niet verrassend dat er bij de resultaten van deze MKBA nog veel en soms aanzienlijke onzekerheden zijn. Zo zijn er verschillen tussen eerder berekende en recent gemeten CO2 emissies. Ook roepen recente onderzoeksresultaten twijfel op over de effectiviteit van onderwaterdrainage, wat een belangrijk onderdeel is van het landbouwvoorstel. De inkomsten van boeren zouden verhoogd kunnen worden door alternatieve inkomstenbronnen, bijvoorbeeld via alternatieve teelten (vooral van belang in het initiatiefvoorstel). Maar de mogelijkheden daarvoor en werkbaarheid ervan zijn nog sterk speculatief (of omstreden, zoals bij zonnepanelen). Of melkprijzen voor natuurinclusieve en kringloop bedrijfstvormen in de landbouw hoger blijven als ze grootschalig worden toegepast is onzeker. Hoe hoog de waarde is die de maatschappij toekent aan behoud van cultuurlandschap (inclusief archeologie) en natuur is dat eveneens. Tenslotte zou ook het waarderen van minder stikstofuitstoot de uitkomsten sterk kunnen beïnvloeden. Nu moest vanwege het tijdstip van losbreken van de stikstofproblematiek in de MKBA volstaan worden met een bescheiden vingeroefening voor een gevoeligheidsanalyse, die wel het potentiële belang van stikstof onderstreepte.

De uitkomsten van de MKBA zijn gevoelig voor bovengenoemde onzekerheden. Het initiatiefvoorstel is zowel in positieve als negatieve zin het meest gevoelig voor veranderingen in aannames. Hierdoor kan het positieve batenkostensaldo van dit voorstel nog groter worden (zelfs de hoogste van alle alternatieven), maar het kan ook negatief uitvallen.

¹ Gemeenten, provincie, waterschap, rijk, woningeigenaren, netbeheerders.

Conclusie 4: er komt niet één onomstreden beste alternatief uit de MKBA

In eerste instantie lijkt de conclusie dat de integrale aanpak in de MKBA het gunstigst naar voren komt: deze kent het op één na hoogste rendement van de investeringen (elke geïnvesteerde euro betaalt zichzelf 5 keer terug in maatschappelijk rendement). Helaas ligt dit in de praktijk ingewikkelder. Ten eerste is de vraag welke middelen beschikbaar zijn en nog kunnen komen. Het landbouwvoorstel en de integrale aanpak zijn de twee duurste alternatieven. Mochten de middelen voor die beide alternatieven er niet zijn dan weegt het maatschappelijk rendement per euro zwaarder, en dan scoort het initiatiefvoorstel het beste.

Het alternatief kansrijke gebieden, tenslotte, heeft een negatief batenkosten-saldo, maar dit alternatief is geleidelijk op te schalen naar de integrale aanpak en heeft dan wel zin als opstapje en test.

Conclusies samengevat

Samengevat zijn op basis van de MKBA zowel het landbouwvoorstel, de integrale aanpak als het initiatiefvoorstel te verdedigen, en de kansrijke gebieden benadering mits deze als opstapje naar de integrale aanpak geldt.

In tegenstelling tot het ontbreken van een duidelijke voorkeursalternatief kent de MKBA wel twee heldere afvallers: de alternatieven referentie en generieke veenweidevisie leggen het duidelijk af tegen de overige alternatieven. De maatschappelijke baten van beide zijn maar iets meer dan de helft van de maatschappelijke kosten ervan. Het generieke veenweide alternatief lijkt de situatie zelfs ten opzichte van de referentie te *verslechteren*: het kost tientallen miljoenen, waar nauwelijks baten tegenover staan.

Kontekst

: Veenweidevisie

Provinciale Staten stelden in 2015 de veenweidevisie vast. Belangrijkste doelstelling van de veenweidevisie was het beperken van de negatieve effecten van bodemdalingen en het bieden van een toekomstperspectief voor de landbouw. De daaropvolgende jaren zijn diverse proeven en pilots opgestart en in de 'kansrijke gebieden' zijn verschillende verkenningen uitgevoerd. Op grond daarvan is in enkele gebieden een breder gebiedsproces gestart.

Tussenstap Friese Veenweideaanpak

In oktober 2017 kondigde het nieuwe regeerakkoord een klimaataanpak aan, waarbij ook de wens tot CO2-reductie uit veenweide werd benoemd. Dit was voor ons de aanleiding om een Tussenstap in te lassen die in 2018 aan Provinciale Staten is voorgelegd (met kenmerk 01507089). Daarbij is er door zowel Provinciale Staten als het Algemeen Bestuur van Wetterskip Fryslân extra financiële middelen toegezegd, in afhankelijkheid van het nog gezamenlijk vast te stellen ambitieniveau. Uw Staten besloot naar aanleiding van de Tussenstap dat u een ambitieniveau zou kiezen op basis van een Maatschappelijke Kosten-batenanalyse. Dat zou dan vervolgens weer kunnen leiden tot een begrotingswijziging passend bij het gekozen ambitieniveau. De gevraagde MKBA remming bodemdaling in het Friese veenweidegebied is uitgevoerd door Witteveen en Bos.

Gedurende de uitvoering van de MKBA is de bredere (nationale) context sterk veranderd. Twee belangrijke veranderingen waren het klimaatakkoord en de crisis rondom de stikstofproblematiek.

Klimaatakkoord

Op 28 juni 2019 stelde het kabinet het klimaatakkoord vast. Daarin is een reductieopgave van 1 Mton CO₂-equivalent opgenomen voor de veenweidegebieden. Een deel daarvan zal in de Friese veenweidegebieden gerealiseerd moeten worden. In het klimaatakkoord zijn hier middelen voor gereserveerd.

Stikstof

De commissie Remkes adviseert in haar advies 'Niet alles kan' om rond stikstofgevoelige natuurgebieden maatregelen te nemen om de stikstofdepositie te beperken. In het Friese veenweidegebied gaat het daarbij om de N2000 gebieden Alde Feanen en de Rottige Meente/Brandemeer.

Probleemstelling : In het Friese veenweidegebied daalt de bodem. Oorzaak is de ontwatering van het veen, waardoor er zuurstof in komt en het veen langzaam wordt afgebroken. Hierbij komt veel broeikasgas (uitgedrukt in CO₂ equivalenten) vrij. In veel gevallen is die bodemdaling ongelijkmatig, waardoor huizen, wegen en riolen gaan verzakken en natuurgebieden steeds hoger komen te liggen ten opzichte van hun agrarische omgeving. De effecten van bodemdaling zijn onomkeerbaar en soms ingrijpend voor de inrichting en het gebruik van het gebied, en daarom ook voor de mensen die er wonen, werken en recreëren.

Probleemanalyse : Het Friese veenweidegebied staat de komende jaren voor grote uitdagingen. Door maaiveldaling verdwijnt het Friese veen langzaam. Wanneer er niks wordt gedaan dan is nagenoeg over honderd jaar het veen verdwenen.

Na benadering komt er 4,7 miljoen ton aan CO₂-equivalenten vrij uit de Nederlandse veenweidegebieden. Dit is 2,6 procent van de totale jaarlijkse CO₂ emissie van Nederland. Het Friese veenweidegebied neemt ongeveer 35% procent voor zijn rekening (1,5 tot 1,7 miljoen ton). Verhogen van het waterpeil is een oplossing om maaiveldaling te vertragen. Dit heeft veelal gevolgen voor de landbouw.

Verder raken onder meer de volgende onderwerpen de veenweideproblematiek: stikstof, biodiversiteit, energietransitie, klimaatadaptatie, klimaatakkoord, waterbeheersing, gebiedsontwikkelingen en landbouwtransitie.

Doelstelling / beoogde effecten: : Bestuurlijke richting voor de in het Veenweideprogramma 2020-2030 uit te werken doelen en aanpak voor het Friese veenweidegebied.

Risico's : 1. De stikstofproblematiek is manifest geworden toen de MKBA zich al in de afrondende fase bevond. De maatschappelijke effecten van de stikstofaanpak zijn dan ook niet in de MKBA meegenomen. Wel zijn er enkele verkennende berekeningen uitgevoerd. Daaruit blijkt dat dit een groot effect kan hebben. Dit versterkt de conclusie dat investeren in het veenweidegebied lonend is. Wij stellen voor om dit nader te verkennen in de periode tussen deze besluitvorming en het opstellen van het Veenweideprogramma 2020-2030 (gereed na de zomer van 2020).

2. Bij de aanpak van de opgaven in het veenweidegebied kan het beeld ontstaan dat dit ten koste van de landbouw of individuele boeren gaat. Bij deze transitie is het echter uitdrukkelijk de bedoeling met flankerende maatregelen te zorgen dat er een goed toekomstperspectief voor een duurzame landbouw blijft. Actief grondbeleid vormt daarbij een onmisbaar instrument.
3. Er is nog geen zekerheid over de financiële bijdrage van het Rijk. Deze zekerheid kan het Rijk op dit moment ook nog niet verschaffen. Wel zijn er inmiddels middelen toegezegd voor de aanpak van het gebiedsproces Aldeboarn de Deelen uit de klimaatveloppe 2019 en uit het Interbestuurlijk Programma (IBP) Vitaal Platteland. De hoogte van de bijdrage van het Rijk zal ook afhangen van de resultaten die gehaald kunnen worden, met name van de mate van CO2 emissiereductie die bereikt kan worden.
4. De focus op een aantal gebieden kan problematisch worden als het proces daar niet genoeg op gang komt en juist in andere gebieden kansen ontstaan voor bijvoorbeeld grondverwerving. Dit is deels te ondervangen door 'focus' te vertalen in de meerderheid van middelen en inspanningen richten op die gebieden, maar niet alle. Dan blijven er mogelijkheden ook elders wat te doen.

Probleemoplossing :

Oplossingsrichtingen

1. Parallele drie sporen aanpak

Zoals bleek in het voorafgaande is het absoluut lonend te investeren in het veenweidegebied. Daarbij kunnen meerdere alternatieve benaderingen waardevol blijken te zijn. Welke daarvan de beste is, hangt mede samen met een nog aanzienlijk aantal resterende onzekerheden (waar recent de stikstofcrisis nog bij gekomen is). Ons antwoord op de onzekerheden is niet af te wachten tot ze allemaal verholpen zijn (zo dat al mogelijk is). Er is nu al actie nodig en ook mogelijk. Wel is het vanwege de onzekerheden af te raden nu al alle kaarten op één alternatief te zetten. Mede omdat waarschijnlijk vruchtbare combinaties van (elementen uit) alternatieven mogelijk zijn. Ook kunnen door maatwerktoepassing van die elementen in gebieden de resultaten nog verder geoptimaliseerd worden. Daarnaast is inzetten op één alternatief als integrale aanpak of het initiatiefvoorstel alleen kansrijk als in die alternatieven ook een goed toekomstperspectief voor de landbouw is uitgewerkt en voldoende zeker is.

- a. in twee van de kansrijke gebieden (Hege Warren en Aldeboarn de Deelen) het gebiedsproces te intensiveren om een verandering op gang te brengen.
- b. in vier gebieden (Groote Veerpolder, Idsegea, Brekkenpolder en Grouster Leechlan) het lopende proces met stakeholders aan te vullen met een aantal 'no regret' maatregelen, zoals pilots op het gebied van grondwatergestuurd peilbeheer, natuurinclusieve landbouw en bodemvruchtbaarheid, etc.
- c. resterende onzekerheden zoals de berekende CO2-uitstoot, effectiviteit onderwaterdrainage en alternatieve verdienmodellen verkleinen en vertalen in steeds gerichtere keuzes

2. Inzetten op één alternatief

Het kostenbatenoverzicht lijkt twee 'winnaars' op te leveren ten opzichte van de referentie 'Recht zo die gaat'. De Integrale aanpak heeft het hoogste batenkosten-saldo (EUR 389 miljoen) en levert de grootste welvaartswinst op. Het Initiatiefvoorstel heeft het hoogste batenkostenratio (8,39) en genereert dus het hoogste welvaartsrendement per geïnvesteerde euro. Deze bevinding blijkt echter gevoelig voor tegenvallers. Wanneer weidemelkprijzen of erfgoedbaten tegenvallen, verliest het Initiatiefvoorstel zijn gunstige ratio en slaat zijn saldo om van positief naar negatief. Het landbouwvoorstel heeft tevens meer baten dan kosten. Maar heeft relatief gezien veel kosten voor inrichting, waterbeschikbaarheid en onderwaterdrainage.

Qua koers oogt het vanuit kostenbatenperspectief aantrekkelijk om te beginnen met het Kansrijke gebiedenbeleid en dit vervolgens uit te rollen tot een Integrale aanpak voor het hele gebied, waarin het Landbouwvoorstel en het Initiatiefvoorstel optimaal gecombineerd worden.

Het inzetten op één alternatief is risicovol aangezien er nog veel onzekerheden zijn zoals de berekende CO₂-uitstoot, effectiviteit onderwaterdrainage en alternatieve verdienmodellen. Wij ontraden dan ook dit alternatief.

3. Voortzetten huidige aanpak

Aangezien de MKBA nog veel onzekerheden kent is het een optie om deze onzekerheden af te wachten totdat er meer duidelijkheid komt en verder te gaan volgens de huidige koers die door u is vastgesteld. Dit betreft de Veenweidevisie 2015. Dit betekent het vertragen van bodemdaling, toekomstperspectief voor de landbouw en het verminderen van uitstoot broeikasgassen.

Wij ontraden dit alternatief gezien de urgentie van een aantal maatschappelijke opgaven (niets doen is geen optie) en het draagvlak dat in een aantal gebieden is ontstaan. Tevens blijkt uit de MKBA dat dit maatschappelijk onwenselijk is.

Foarkaroplossing/ Yntegrale ôfwaging

: Wij kiezen samen met het Wetterskip Fryslân voor de drie sporen aanpak op basis van de uitkomsten van de MKBA.

- a) a. in twee van de kansrijke gebieden (Hege Warren en Aldeboarn de Deelen) het gebiedsproces te intensiveren om een verandering op gang te brengen

ad a) In twee gebieden, Hege Warren en Aldeboarn de Deelen zien we mogelijkheden om vele vliegen in één klap zijn te slaan. Daar valt naast het tegengaan van bodemdaling en CO₂-uitstoot winst te boeken ten aanzien van weidevogels, biodiversiteit, het realiseren van waterdoelen, landschappelijke kwaliteiten/of reductie van de stikstofuitstoot en cultuurhistorisch en archeologisch waardevol te behouden. Bovendien geldt voor deze gebieden een zeker besef van urgentie en is er een zekere bereidheid tot verandering. Dit zijn twee van de gebieden die in de Veenweidevisie 2015 zijn bestempeld als kansrijk gebied.

De verandering zou op gang gebracht moeten worden in integrale gebiedsprocessen samen met de gebiedspartners, waarin per gebied maatwerkoplossingen worden uitgewerkt en wensen en kansen (ook) vanuit het gebied zelf worden aangedragen. Daarbij kunnen beschikbare instrumenten als vrijwillige aankoop van grond, kavelruil, afwaarderen van gronden en inzet van de WILG (wet inrichting landelijk gebied) worden toegepast. Belangrijk is om daarbij de

ervaringen en resultaten van de onderzoeken te betrekken die in onder andere het gebiedsproces Aldeboarn De Deelen zijn uitgevoerd. Samen met het ministerie van BZK zou kunnen worden bekeken in hoeverre het mogelijk is om flexibel met eventuele belemmeringen in regelgeving om te springen (in de regio-deal natuurinclusieve landbouw en het IBP vitaal platteland is hiertoe bereidheid uitgesproken). Daarnaast is aan te raden te kijken waar vruchtbare combinaties met het initiatief Natuer mei de Mienskip en de Regiodeal natuurinclusieve landbouw mogelijk zijn.

- b. in vier gebieden (Groote Veenpolder, Idsegea, Brekkenpolder en Grouster Leechlan) het lopende proces met stakeholders aan te vullen met een aantal 'no regret' maatregelen, zoals pilots op het gebied van bodemvruchtbaarheid, grondwatergestuurd peilbeheer en natuurinclusieve landbouw, etc.

ad b) In vier andere gebieden waar afgelopen jaren verkenningen en onderzoeken zijn uitgevoerd, liggen ook kansen om meerdere vliegen in één klap te slaan. In deze gebieden is sprake van een aarzelende bereidheid om te verkennen welke mogelijkheden er zijn om een bijdrage aan de maatschappelijke doelen te leveren en om kansen die zich voordoen te verzilveren. Het gaat hier om de gebieden Groote Veenpolder, Idsegea, Brekkenpolder en Grouster Leechlân. Ook deze gebieden behoren tot de kansrijke gebieden uit de veenweidevisie 2015. In deze gebieden willen we ons richten op het toevoegen van 'no regret' maatregelen. Hierbij kan gedacht worden aan het uitvoeren van pilots voor grondwatergestuurd peilbeheer waarbij met flexibel peilbeheer wordt getracht het uitzakken van zomergrondwaterstanden te voorkomen, het experimenteren met het zelf beheren van het waterpeil door (groepen) boeren, het experimenteren met andere vormen van landbouw. Met deze pilots kan meer inzicht worden verkregen in de effectiviteit van mogelijke maatregelen maar ook in de mogelijkheden die andere verdienmodellen bieden. Een andere 'no regret' maatregel is dat in deze gebieden kan worden ingezet op het vrijwillig aankopen van gronden wanneer deze een bijdrage leveren aan het bereiken van de maatschappelijke opgaven. Dit sluit overigens niet uit dat ook in andere gebieden 'no regret' maatregelen genomen kunnen worden, maar de focus zal op deze gebieden liggen.

- c) resterende onzekerheden zoals de berekende CO2-uitstoot, effectiviteit onderwaterdrainage en alternatieve verdienmodellen verkleinen en vertalen in steeds gerichtere keuzes

ad c) Naast de processen die we in bovengenoemde gebieden willen voortzetten, stellen we voor ook de resterende onzekerheid stapsgewijs terug te dringen, zodat steeds zekerder en gerichtere keuzes mogelijk worden. Dit sluit aan bij de gevoeligheidsanalyse en aanbevelingen uit de MKBA. Zoveel mogelijk sluiten we daarbij aan bij het nationaal kennisprogramma bodemdaling en al lopende/voorgenomen regionale onderzoeken pilots en onderzoeken. Daarnaast stellen we voor zelf:

- nader onderzoek uit te laten voeren naar de verschillen in effecten van de diverse alternatieven per bodemtype/ veendikte;
- de relatie tussen het biodiversiteitsherstelprogramma en veenweide onderzoeken;

- de relatie tussen de grondwaterstudie (o.a. verdroging en verzilting) en veenweide nader uitwerken;
- het effect dat het betrekken van de gebiedsgerichte stikstofaanpak op de uitkomsten van de vijf varianten heeft in beeld (laten) brengen;
- kennis op te bouwen over de omvang van de funderingsproblematiek en die ter beschikking stellen aan betrokkenen;
- de mogelijkheden voor (mede)financiering (uit bijvoorbeeld klimaatakkoord, Gemeenschappelijk landbouwbeleid, stikstofaanpak en overige mogelijkheden) verder in kaart te brengen;
- het verder ontwikkelen van andere verdienmodellen te ondersteunen en de betrokken partijen te helpen deze te implementeren;
- de mogelijkheden van functieverandering (niet van één type landbouw naar een ander, maar van landbouw naar iets geheel anders zoals waterberging of recreatie & toerisme), ook in het licht van de 'kantelgebieden' zoals in de ontwerp Nationale Omgevingsvisie worden voorgesteld, verder te verkennen;
- op zo kort mogelijke termijn vorm te geven aan een grondbank nieuwe stijl, en daarbij de mogelijkheden van een strategische grondvoorraad (als in Zeeland) te betrekken.

Overige gebieden

Het kansrijke gebied Sneekermeer-Oost uit de Veenweidevisie is pilotgebied geworden in het kader van Natoer mei de Mienskip (NmdM). Dit betekent dat NmdM de trekker wordt van het gebiedsproces, waarin ook de veenweidedoelstellingen worden meegenomen. Dit betekent dat er een goede samenwerking moet zijn tussen het NmdM-team, het veenweideteam en overige partijen om integraal te werken. In het kansrijke gebied Sneekermeer-West wordt in beperkte mate de urgentie ervaren van bodemdaling. Dit heeft te maken met een dik laag klei bovenop het veen wat de bodemdaling remt. Gezien de benoemde onzekerheden leggen wij de focus op de eerder beschreven gebieden.

Financiën

Een belangrijke conclusie uit de MKBA is dat het lonend is om te investeren in het veenweidegebied met name vanwege het vermijden van klimaatschade door het beperken van de emissie van broeikasgassen. Hoe hoog deze investering moet en kan zijn is op dit moment nog niet aan te geven. Voor het veenweideprogramma 2020-2030 wordt een kostenraming gemaakt op basis waarvan ook kan worden besloten over de in te zetten middelen.

Provincie en Wetterskip Fryslân hebben in 2018 bij de Tussenstap veenweide elk 1,25 miljoen per jaar gereserveerd voor de periode 2020-2030. Aanvullend daarop is in het Provinciale bestuursakkoord 'Geluk op 1' nog eens 10 miljoen gereserveerd. In het Klimaatakkoord is totaal 276 miljoen gereserveerd voor de landelijke veenweideaanpak. Een deel van deze middelen zal voor de aanpak in Fryslân kunnen worden benut. Voor het gebiedsproces Aldeboarn de Deelen zijn daarnaast middelen uit de Klimaatveloppe 2019 (3,15 mln) toegekend en middelen uit het IBP Vitaal Platteland (1,5 mln).

Onderbouwing overige beslispunt

In deze college periode invulling en aanscherping te geven aan het, in de MKBA genoemde scenario “integrale aanpak” (een combinatie van landbouw voorstel en initiatiefvoorstel) en dit voor te leggen aan Provinciale Staten.

De geconstateerde onzekerheden bieden nu onvoldoende basis om al een definitief besluit te kunnen nemen. Over enkele jaren zijn er meer resultaten bekend uit het nationaal kennisprogramma bodemdalingen zoals de CO2 uitstoot en de werking van onderwaterdrainage. Ook is er dan meer inzicht aangaande de stikstofaanpak. Op basis van de resultaten van dit onderzoek en andere onderzoeksresultaten kunnen wij meer gefundeerde keuzes maken. Indien de resultaten van het kennisprogramma bodemdalingen eerder bekend zijn zullen wij het besluitvormingsmoment naar voren halen. De richting die wij nu inzetten biedt ruimte om in een later stadium deze gefundeerde keuzes wel te kunnen maken. Deze meer gefundeerde keuzes leiden vervolgens tot aanscherping van het Veenweideprogramma 2020-2030.

Útfiering : Op basis van de door uw Staten vastgestelde richting wordt de komende tijd het Veenweideprogramma (Uitvoeringsprogramma) 2020-2030 vormgegeven. Dit programma wordt na de zomer van 2020 ter besluitvorming aan u voorgelegd. De aanpak in het veenweidegebied wordt tot die tijd voortgezet op basis van de in dit voorstel voorgestelde aanpak. Bij de besluitvorming over het Veenweideprogramma 2020-2030 wordt ook gevraagd om de gereserveerde middelen beschikbaar te stellen voor de uitvoering.

Monitoaring/evaluasje : Wij gaan bij het opstellen van het Veenweideprogramma 2020 – 2030 aandacht besteden aan prestatie-indicatoren en de daarbij horende monitoring en evaluatie.

Stjoering : Wij gaan na de zomer van 2020 het Veenweideprogramma 2020 – 2030 aan Uw Staten voorleggen ter besluitvorming. Indien nodig zullen wij u informeren door middel van informerende brieven.

Bij het opstellen van de MKBA zijn vertegenwoordigers (naast de vertegenwoordigers van Wetterskip Fryslân) van de landbouw en van natuur en milieu betrokken geweest. De uitkomsten van de MKBA en het advies zijn besproken in het Bestjoerlik Oerlis Feangreide (BOF) en in de Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG). Bij de uitwerking van het Veenweideprogramma 2020-2030 zullen de belanghebbende partijen nauw worden betrokken.

Ferfolchproseduere : Op basis van de door uw Staten vastgestelde richting wordt de komende tijd het Veenweideprogramma (Uitvoeringsprogramma) 2020-2030 vormgegeven. Tevens leggen wij uw Staten in deze collegeperiode een nieuw besluitvormingsmoment voor waarin de geformuleerde aanpak nader zal worden aangescherpt.

Oare punten : Wat en waarvoor is een MKBA
Dit advies is gebaseerd op de Maatschappelijke Kostenbaten Analyse (MKBA) over het veenweidegebied. Een MKBA is een hulpmiddel om besluitvorming te ondersteunen door *alle* (positieve en negatieve) maatschappelijke effecten voor *alle* maatschappelijke actoren in beeld te brengen en daarmee verschillende beleidsalternatieven onderling vergelijkbaar te maken. Dit zijn de (positieve of

negatieve) baten. Dat betekent dat een MKBA per definitie ook *a/* het relevante beleid voor de in ogenschouw genomen alternatieven en het beschouwde gebied afdekt. Daarnaast brengt het alle middelen in kaart die nodig zijn om een bepaald alternatief tot stand te brengen (dat kan geld zijn, maar ook tijd, bijvoorbeeld). Vervolgens probeert een MKBA zoveel mogelijk van die effecten in geld uit te drukken. Als het saldo van de positieve en negatieve baten hoger is dan de kosten, is een alternatief maatschappelijk verantwoord.

Omdat het meestal niet haalbaar is alle effecten op een betrouwbare wijze in geld uit te drukken worden die effecten dan kwalitatief of in andere eenheden (megatonnen uitstoot en dergelijke) uitgedrukt. In dat geval kan worden bepaald hoeveel geldelijke waarde aan die effecten *zou moeten* worden toegekend om een alternatief maatschappelijk verantwoord en/of beter dan een ander alternatief te maken. Dan kan bepaald worden of die effecten 'dat geld waard zijn'. Vanwege de complexiteit en onzekerheden in veel situaties waar een MKBA wordt gemaakt is een MKBA vooral bruikbaar waar sprake is van grote verschillen in uitkomsten. Bij een MKBA zijn het maatschappelijk saldo en maatschappelijk rendement van belang. Als er een krapte aan middelen is, is ook het maatschappelijk rendement van belang: hoeveel extra baten leveren die extra investering op? Ook al wordt dan niet altijd een maximale welvaartstoename bereikt, er wordt dan in ieder geval een significante verbetering bewerkstelligd.

Moties en toezeggingen

Motie 1738

- In de 'Tussenstap' het uitgangspunt van de veenweidevisie bij te stellen van 'behoud van landbouwfunctie' naar 'balans tussen landbouw, natuur en milieu'
- De maatregelen af te stemmen op dit nieuwe uitgangspunt in de voor te stellen aanpak.

Wij zullen dit uitgangspunt verwerken in het Veenweideprogramma 2020 – 2030.

Ljouwert,
Deputearre Steaten fan Fryslân,

drs. A.A.M. Brok, foarsitter

R.E. Bouius – Riemersma, MBA MCM, sekretaris

UTSTEL

Underwerp : **Maatschappelijke Kosten-BatenAnalyse (MKBA)
Friese veenweidegebied (01709677)**

Provinsjale Steaten fan Fryslân

Nei it lêzen fan it útstel fan Deputearre Steaten fan Fryslân fan , nr. ..., oangeande ...

Mei it each op

Oerwagende dat :

- Uw Staten bij behandeling van de Tussenstap hebben besloten een scenariokeuze te willen maken voor het Friese veenweidegebied op basis van een MKBA;
- Deze functie van de MKBA is bekrachtigd door het provinciale bestuursakkoord 'Geluk op 1';
- De problematiek in het Veenweidegebied geen uitstel van aanpak verdraagt maar anderzijds grote onzekerheden een definitieve keuze onverstandig en voortijdig maken.

Beslute :

1. Kennis te nemen van de MKBA remming bodemdaling Friese veenweidegebied
2. In te stemmen met de volgende drie sporen aanpak
 - a. in twee van de kansrijke gebieden (Hege Warren en Aldeboarn de Deelen) het gebiedsproces te intensiveren om een verandering op gang te brengen
 - b. in vier gebieden (Grote Veenpolder, Idsegea, Brekkenpolder en Grouster Leechlan) het lopende proces met stakeholders te continueren met als doel in deze gebieden een aantal 'no regret' maatregelen in te zetten, zoals pilots op het gebied van grondwatergestuurd peilbeheer, natuurinclusieve landbouw en bodemvruchtbaarheid, etc.
 - c. resterende onzekerheden zoals de berekende CO₂-uitstoot, effectiviteit onderwaterdrainage en alternatieve verdienmodellen verkleinen en vertalen in steeds gerichtere keuzes

3. In deze college periode invulling en aanscherping te geven aan het, in de MKBA genoemde scenario "integrale aanpak" (een combinatie van landbouw voorstel en initiatiefvoorstel) en dit voor te leggen aan Provinciale Staten.

Sa fêststeld troch Provinsjale Steaten fan Fryslân yn harren iepenbiere gearkomste fan,

drs. A.A.M. Brok, foarsitter

A.G. Rosier, griffier