

Samenwerking met Zuid-Afrika op het gebied van grensoverschrijdend waterbeheer

Sinds enkele jaren werken de Unie van waterschappen, Waterschap Groot Salland en Wetterskip Fryslân samen met nationale en regionale stroomgebiedbeheerders in Zuid-Afrika. Vorig jaar september leverde een afvaardiging van beide waterschappen een bijdrage aan een eerste - goed bezochte - conferentie over grensoverschrijdend waterbeheer van Catchment Management Agency (CMA): de waterbeheerder van het stroomgebied van de Inkomati. De driejarige samenwerking is hiermee afgerond, maar krijgt een vervolg in een VNG-twinningprogramma voor dit en volgend jaar. Hierin worden ook de gemeenten Zwolle, Dalfsen en Sneek betrokken. De samenwerking gaat zich bovendien mede richten op aanleg en verbetering van sanitaire voorzieningen (als bijdrage aan de millenniumdoelstellingen).

De samenwerking op het gebied van grensoverschrijdend waterbeheer wordt bij deze verlenging ook voortgezet. Kennis en ervaring in de ontwikkeling van een duurzame samenwerking in het Duits-Nederlandse Vechtdal tussen de regionale instanties aan Duitse en Nederlandse zijde wordt gedeeld met de ervaringen in het stroomgebied van de Inkomati met de waterpartijen in Swaziland, Mozambique en Zuid-Afrika. Zo wordt de opgedane kennis in het programma van Waterschap Velt en Vecht 'Flow in het Vechtdal, de kunst van grenzeloos samenwerken' gekoppeld aan de opgedane kennis in het project PRIMA van de Inkomati (Progressive Implementation of the InkoMaputo Agreement).

De organisatie van het waterbeheer in Zuid-Afrika verandert sterk. Een belangrijke verandering is de nationale waterwet - waarin decentralisatie van het waterbeheer is opgenomen - die is verankerd in de oprichting van Catchment Management

Na de omwenteling van de Zuid-Afrikaanse regering is in 1998 een nieuwe nationale waterwet aangenomen. Deze moet alle Zuid-Afrikanen toegang geven tot water. Dit in tegenstelling tot de situatie tijdens het apartheidsregime waar met name de blanke boer toegang had tot water via de Irrigation Boards. De toegang tot water wil de Zuid-Afrikaanse regering regelen door het decentraliseren van het waterbeheer. Daarnaast wil het ministerie van Waterzaken en Bosbouw de watergebruikers verenigen in watergebruikersassociaties waarin de vroegere Irrigation Boards moeten opgaan.

De nationale overheid blijft de beheerder van de waterbronnen, zoals de rivieren, het grondwater en de dammen. De lokale overheid zorgt voor de drinkwatervoorziening en sanitatie.

Agencies (CMA). Deze CMA's moeten een tussenlaag gaan vormen tussen het ministerie en de watergebruiker. De CMA's hebben vergelijkbare taken als de Nederlandse waterschappen. De Inkomati CMA is het eerste 'waterschap' dat operationeel is. Het is momenteel bezig met het opstellen van een stroomgebiedbeheerplan oftewel Catchment Management Strategy (CMS) (zie kader). Daarom wordt de Inkomati CMA door de Zuid-Afrikanen gezien als een voorbeeldorganisatie. Deze voorbeeldfunctie wilde de Inkomati CMA uitdragen door het houden van een meerdaagse conferentie over Catchment Management Strategies in een internationale context. Daar kwamen thema's aan bod waarover veel discussie bestaat: het publieke participatieproces, de verhouding tussen hogere en lagere overheden, het spanningsveld tussen economie en ecologie, beslissingsondersteunende systemen en

grensoverschrijdende samenwerking. Onderwerpen die ook in Nederland spelen en hier vaak tot dezelfde discussies en soms ook tot dezelfde oplossingen leiden.

Economie en ecologie

Uitgangspunt in de richtlijn van het ministerie van Water voor het opzetten van een stroomgebiedbeheerplan in Zuid-Afrika is een gelijkmatige afweging tussen gelijkheid in de verdeling van het beschikbare water, de duurzaamheid van het watersysteem waarbij waterkwaliteit en -kwantiteit en grond- en oppervlaktewater als een geheel worden beschouwd, én efficiency. Deze afweging lijkt veel op de afweging die in Nederland en de rest van Europa wordt gemaakt. Ze roept echter meteen een aantal vragen en een belangrijk dilemma op. Wat is duurzaamheid, wanneer heb je een gelijke verdeling van beschikbaar water en wanneer richt je de bijhorende

Eén van de twee beschreven stuwdammen: de Maguda-dam in Swaziland (foto: Warry Meuleman).





De Inkomati bij de laatste stuw in de rivier, waar het water doorgelaten wordt naar Mozambique (foto: Warry Meuleman).

processen efficiënt in? Het zijn de achterliggende vragen van het dilemma waarmee in Nederland geworsteld wordt, maar waar ook de Zuid-Afrikanen mee worstelen: hoe vindt je een goede verhouding tussen ecologie en economie?

De uitgangspunten voor het Zuid-Afrikaanse en Nederlandse waterbeheerplan zijn vergelijkbaar. In Nederland is echter met name op morfologisch vlak herstel nodig van watersystemen. In Zuid-Afrika is de morfologie van veel watersystemen nog redelijk goed op orde en ligt de nadruk op het spanningsveld van enerzijds water conserveren om voldoende water in opslag te hebben voor droge tijden en anderzijds het behouden van een natuurlijke minimumafvoer. Daarnaast willen Zuid-Afrikaanse waterbeheerders de waterkwaliteit sterk verbeteren.

De Maguda-dam (foto: Warry Meuleman).



Rol van de overheden

In Zuid-Afrika is een omwentelingsproces bezig. Eén van de onderwerpen die hierbij aan de orde komt, is een overheveling van bevoegdheden van de nationale naar de regionale overheid. De bevoegdheden van het ministerie van Waterzaken (Department of Water Affairs and Forestry of DWAF) gaat over naar de CMA's.

De Inkomati CMA is opgericht terwijl op het ministerie nog wordt nagedacht welke bevoegdheden kunnen worden overgeheveld. Het ministerie past haar beleid nog regelmatig aan. Zo heeft ze veel twijfels over het overhevelen van financiële bevoegdheden en de vergunningverlening en handhaving. Daarnaast wil het ministerie het aantal op te richten CMA's terugbrengen van 19 naar negen. De Inkomati CMA

krijgt hiermee het gevoel dat de spelregels voortdurend veranderen.

Het lijkt op het proces rond de Kaderrichtlijn Water. Daar waren de spelregels duidelijk, maar waren alle verantwoordelijke organisaties binnen de Europese Unie zoekende naar de interpretatie ervan. De implementatie van deze richtlijn is echter uiteindelijk mogelijk geworden doordat diverse overheidslagen veel hebben samengewerkt en op verschillende vlakken knopen zijn doorgehakt. DWAF en de CMS zitten midden in het proces en zoeken nog naar oplossingen.

Publieke participatie

In Zuid-Afrika is publieke participatie een uiterst belangrijk onderwerp. Sinds het ANC aan de macht is, is het van groot maatschappelijk belang dat alle inwoners de kans krijgen om over een basisbehoefte als water mee te praten. Daarnaast willen het ministerie en het CMA bewustwording bij de bevolking creëren over het zuinig gebruiken van water en het verbeteren van waterkwaliteit. Hoe geef je publieke participatie in Zuid-Afrika vorm? Mag iedereen over alles meepraten en meebeslissen of kader je dit als overheid in? Hoe benader je de inwoners? Allemaal vragen die daar leven, maar waar binnen Waterschap Groot Salland ook discussie over plaatsvindt.

Internationale samenwerking

De Zuid-Afrikaanse waterbeheerders hebben enige tijd geleden samen met hun collega's uit Swaziland een uitvoeringsorganisatie (KOBWA) opgezet voor het beheer van de stuwdammen en het verdelen van water. Deze organisatie werkt met een beslissingsondersteunend systeem. Dit moet helpen in het verdelen van water. Het gaat hierbij niet - zoals in de Nederlandse situatie - om het sturen van overschotten van water, maar om het zo goed mogelijk beheren van watervoorraden om watertekorten te voorkomen. In Zuid-Afrika en Swaziland wordt de neerslag die valt in de natte tijd, opgevangen in twee afzonderlijke stuwmuren. Het water wordt daar geconserveerd en in droge tijden

De samenwerking tussen de Nederlandse waterschappen en de Zuid-Afrikaanse collega's richt zich op de landelijke oprichting van 'waterschappen' of Catchment Management Agencies en op de eerste twee opgerichte regionale 'waterschappen': voor de stroomgebieden van de Inkomati in het noordoosten en de Breede en Overberg in het zuidwesten.

De Inkomati CMA is de eerste CMA die is opgericht. Het werkt nu aan een stroomgebiedbeheerplan. De rivieren die in het stroomgebied ontspringen, stromen door Zuid-Afrika, Swaziland en Mozambique richting Indische Oceaan. De Breede Overberg CMA werd in 2007 opgericht en krijgt momenteel vorm door het aannemen van personeel. Deze CMA ligt ten oosten van Kaapstad.



De Inyaka-dam (foto: Keimpe Sinnema).

De VNG kent een internationaal samenwerkingsprogramma tussen gemeenten en waterschappen in Nederland en gemeenten en regionale waterbeheerders in diverse ontwikkelingslanden. Doel van dit Logo South (Local Government) is het versterken van goed lokaal bestuur als voorwaarde voor armoedebestrijding. Logo South wordt uitgevoerd door VNG International in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Logo South vindt plaats in circa 20 landen (waaronder Zuid-Afrika, Suriname en Indonesië). De VNG wil de doelen binnen Logo South bereiken door collega's te laten leren van elkaars ervaringen en ervaringen uit te wisselen. Het contact tussen Waterschap Groot Salland, Wetterskip Fryslân, de Unie van Waterschappen en het ministerie van waterzaken en bosbouw in Zuid-Afrika is tot stand gekomen middels het themaprogramma water van Logo South. De uitwisseling van kennis was gericht op het oprichten van CMA's en Water Users Associations in Zuid-Afrika versus het opschalen van de waterschappen in Nederland.

In het vervolgtraject wordt een inliggende gemeente bij de samenwerking betrokken om de afstemming in watersysteem en waterketen te verbeteren en om een bijdrage te leveren aan het bereiken van de millenniumdoelen en dan met name het millenniumdoel ten aanzien van sanitatie.

Een zuiveringsinstallatie in Phalaborwa (foto: Keimpe Sinnema).



verdeeld over de verschillende water-vragers. De beide stuwmeren worden door KOBWA beheerd, bediend en onderhouden. De eerste formele prioriteit ligt bij het invullen van basisbehoeften (voor iedereen voldoende water voor huishoudelijk gebruik) en het gezond houden van het ecologische systeem. Daarnaast hebben Zuid-Afrika, Swaziland en Mozambique een waterakkoord gesloten over de verdeling van water en hoeveel water Zuid-Afrika en Swaziland minimaal moeten doorleveren aan het benedenstrooms gelegen Mozambique. De tweede prioriteit is het leveren van water aan de landbouw voor irrigatie. Gedurende de apartheid werd voornamelijk water geleverd aan grote, door blanken beheerde boerderijen. Op dit moment professionaliseren ook steeds meer kleurlingen en zwarten hun boerderij en krijgen hiermee een steeds grotere watervraag. Deze gewijzigde vraag wordt begeleid in een proces, genaamd Water Allocation Reform. De praktijk moet uitwijzen of dit proces in goede harmonie doorlopen kan worden. Vanuit Mozambique wordt regelmatig als klacht gehoord dat de afgesproken minimumhoeveelheid niet wordt geleverd als gevolg van te grote landbouwonttrekkingen in Zuid-Afrika.

Grensoverschrijdende samenwerking

Zuid-Afrika, Swaziland en Mozambique hebben op ministerieel niveau een waterakkoord getekend over de waterverdeling. Omdat in een groot deel van het jaar een watertekort bestaat, zijn in de verschillende landen maatregelen nodig om dit waterakkoord uit te voeren. Een belemmerende factor hierin is een gebrek aan onderling vertrouwen als gevolg van de (oorlogs)geschiedenis en het verschil in landbouwontwikkeling tussen het bovenstrooms gelegen Zuid-Afrika en het benedenstrooms gelegen Mozambique. Afgelopen najaar zijn de eerste afspraken gemaakt om ook op regionaal niveau maatregelen te gaan uitwerken en uitvoeren. In Nederland krijgt - bijvoorbeeld bij het uitvoeren van de plannen voor het weer half natuurlijk maken van de Overijsselse Vecht - samenwerking binnen het waterschap pas gestalte als de waterbeheerders op de werkvloer het belangrijk vinden. Bij de Overijsselse Vecht wordt tussen de waterschappen Groot Salland en Velt en Vecht en de Duitse collega's geprobeerd invulling te geven aan de vier speerpunten voor samenwerking: een gemeenschappelijke visie op het probleem, accepteren van elkaars cultuur, voldoende ondersteuning en een goede organisatiestructuur. In het programma 'Flow in het Vechtdal' wordt de hiermee opgedane kennis gebundeld in een promotie-onderzoek. Doelstelling van het twinningprogramma is om te leren van de wederzijdse ervaringen in beide stroomgebieden.

Margot Meeuwissen en Keimpe Sinnema (Waterschap Groot Salland) en Antoon Kuijpers (Wetterskip Fryslân)