

CASE STUDY

SAMENWERKEN AAN EEN DELTAPLAN VOOR HOOG NEDERLAND

BESTUURLIJKE UITDAGINGEN IN DE STRIJD TEGEN DROOGTE EN WATERTEKORTEN

LAMBERT VERHEIJEN EN SARA DE BOER*

Abstract

As a result of climate change, the high and dry sand areas in the South of the Netherlands face increasing drought and water shortages. This has a negative impact on all important land uses in the area. The goal of the regional cooperation project Deltaplan Hoge Zandgronden is to develop a climate proof water management and land use. The public and private partners involved in the project aim at developing feasible, acceptable adaptation measures that will balance the supply and demand of water. In addition, they strive for a strong position of their regional challenges within the Dutch national climate change adaptation programme, the Deltaprogramme. The promise of new policy frames and funds under this national programme is an important incentive to overcome regional conflicts of interest and develop innovative solutions. For the national programme to be effective, however, it should provide sufficient flexibility to accommodate regional solutions, interests and circumstances.

Deltaplan Hoge Zandgronden: regionale samenwerking in Zuid-Nederland

De hoge zandgronden van Zuid-Nederland behoren tot de droogste gebieden van Nederland. Door klimaatverandering zullen verdroging en watertekorten hier in de toekomst verder toenemen. Langere perioden van droogte en hogere temperaturen leiden ertoe dat natuur, landbouw maar ook industrie, scheepvaart, waterrecreatie, energie- en drinkwaterwinning onder druk komen te staan. Om deze problemen het hoofd te kunnen bieden, zijn innovatieve, gebiedsgerichte oplossingen nodig, gericht op zowel het terugdringen van de vraag naar water als het optimaliseren van het aanbod en de verdeling van water. Tegen deze achtergrond werken overheden en sec-

toeren¹ in Noord-Brabant en Limburg samen aan het Deltaplan Hoge Zandgronden. Doel is het ontwikkelen van een klimaatbestendige watervoorziening en een daarmee samenhangende ruimtelijke inrichting.

Bij de zoektocht naar kansrijke strategieën en maatregelen voor een klimaatbestendige watervoorziening onderscheiden de partners in het Deltaplan Hoge Zandgronden drie complementaire

oplossingsrichtingen:

1. het optimaliseren van de aanvoer van (Maas)water tot in de haarvaten van het regionale watersysteem;
2. het vasthouden of 'bufferen' van water, in grondwater, bodem, waterlopen of speciaal hiervoor ingerichte buffergebieden;
3. het verminderen van het watergebruik en de gevoeligheid voor droogte, door middel van een innovatief beleidsinstrumentarium (beprijzen van water, prestatieafspraken voor waterbeschikbaarheid), technologische innovatie (in waterbeheer en bij sectoren), adaptief landgebruik (nieuwe teelten, andere natuurtypen, groene daken) en ruimtelijke inrichting (kansen- en risicokaarten voor waterbeschikbaarheid bij klimaatverandering).

De komende jaren richt het Deltaplan

¹ De samenwerkende partners in het Deltaplan Hoge Zandgronden zijn: de Waterschappen Aa en Maas, Brabantse Delta, De Dommel, Peel en Maasvallei en Roer en Overmaas, de Provincies Noord-Brabant en Limburg, Rijkswaterstaat Noord-Brabant, Staatsbosbeheer, drinkwaterbedrijven Brabant Water en WML en landbouworganisaties ZLTO en LLTB. De Gemeenten Eindhoven en Helmond zijn ambtelijk betrokken.

* Waterschap Aa en Maas

Afbeelding 1. Drooggevallen beek op de hoge zandgronden, zomer 2003, bron: Waterschap Aa en Maas



Afbeelding 2. Droogval in de Gemeente Someren (Noord-Brabant), voorjaar 2011, bron: Waterschap Aa en Maas



Hoge Zandgronden zich op (a) onderzoek naar de gevolgen van klimaatverandering, (b) uitwerking van kansrijke adaptatiemaatregelen, (c) maatschappelijk draagvlak in de regio en (e) profilering en positionering in het landelijke Deltaprogramma. Voor de periode 2010-2014 hebben de betrokken partners hiervoor gezamenlijk ruim €1 miljoen beschikbaar gesteld.

Ten aanzien van het Deltaprogramma richten de DHZ partners zich op een eerlijke en evenredige verdeling van de middelen uit het Deltafonds (€1 miljard

per jaar vanaf 2020) over de opgaven van Laag Nederland (hoogwaterbescherming en verzilting) en Hoog Nederland (watertekorten, verdroging). Op het spel staan (economische) belangen van niet alleen landbouw (voedselvoorziening) en natuur (Natura 2000, EHS), maar ook van scheepvaart (regionale havens met achterlandfunctie voor Rotterdam), industrie en energiesector (voldoende koel- en proceswater), recreatie en toerisme (voldoende en schoon recreatiewater), gemeenten (hittestress, blauwalproblematiek, stankoverlast, zie foto),

en drinkwatervoorziening (in Limburg deels uit oppervlaktewater).

Bestuurlijke dilemma's in de regionale samenwerking

Om tot gebiedsgerichte, uitvoerbare en gedragen maatregelenpakketen te komen voor de complexe klimaatproblematiek op de hoge zandgronden, zijn nieuwe vormen van samenwerking nodig tussen overheden, bedrijven en burgers, tussen waterbeheerders en watergebruikers. Daarmee is de DHZ opgave niet alleen technisch, maar ook

Afbeelding 3. Grondwaterberekening op een landbouwbedrijf, voorjaar 2011, bron: Waterschap Aa en Maas



bestuurlijk-organisatorisch van aard: naast innovaties in waterbeheer en watergebruik zijn ook nieuwe vormen van watergovernance nodig. De totstandkoming hiervan is echter geen sinecure. Klimaatverandering is geen populair thema onder politici en bestuurders. De onzekerheid over oorzaken en gevolgen van klimaatverandering, het lange termijn karakter van de klimaatproblematiek, en de financieel-economische omstandigheden van de afgelopen jaren zijn hier de belangrijkste redenen voor. Daarnaast wordt het klimaat- en

waterdebat in Noord-Brabant en Limburg bemoeilijkt door de strijdige belangen die gemoeid zijn bij de watervoorziening op de hoge zandgronden. Er is sprake van strijdige belangen tussen watergebruikers als landbouw, natuur en drinkwaterwinning (elke m³ water kan maar eenmaal gebruikt worden), tussen waterbeheerders Rijkswaterstaat, provincies en waterschappen (wie bepaalt, betaalt) en tussen watergebruikers en waterbeheerders ('peil volgt functie' versus 'functie volgt peil'). Deze belangentegenstellingen

komen tot uiting in het debat over verschillende waterdossiers in Brabant en Limburg.

Wateraanvoer

Een van deze dossiers betreft de aanvoer van Maaswater via het Limburgse en Brabantse kanalenstelsel. Optimalisatie van deze aanvoer is vastgelegd in een waterakkoord tussen Rijkswaterstaat en waterschappen (Watak, 1994), maar wordt in de praktijk niet gerealiseerd vanwege de hoge kosten die gemoeid zijn met onderhoud en

beheer van de rijkskanalen, waaronder de Noordervaart. Dit kanaal heeft geen scheepvaartfunctie meer, maar vervult wel een cruciale rol in de watervoorziening van delen van Noord-Brabant en Limburg. De bestuurlijke uitdaging bestaat eruit als rijks- en regionale waterbeheerders overeenstemming te bereiken over maatschappelijke urgentie, kosten en baten van investeringen in de wateraanvoer, mede in het licht van klimaatverandering. Tot op heden is Rijkswaterstaat niet bereid een verbetering van de onderhoudssituatie voor haar rekening te nemen. Een bestuurlijke patstelling is het resultaat.

De voorgenomen overdracht van de Noordervaart van Rijkswaterstaat aan Waterschap Peel en Maasvallei biedt eind 2011 een eerste opening om de impasse te doorbreken. Vanwege het achterstallig onderhoud wil Peel en Maasvallei het kanaal niet zonder meer overnemen. Gezocht wordt naar een compromis, waarbij het rijk met geld voor beheer en onderhoud over de brug komt. Een gezamenlijke brief van de betrokken regionale waterbeheerders moet het Ministerie van I&M ervan overtuigen het noodzakelijk onderhoud aan de Noordervaart te financieren en daarmee te investeren in de watervoorziening op de hoge zandgronden. Een tweede opening ligt besloten in de belofte van een landelijk Deltaplan Zoetwater, waarmee rijk en regio, onder de vlag van het Deltaprogramma, gezamenlijk investeren in, onder andere, optimalisatie van wateraanvoer en -verdeling in (hoog en laag) Nederland.

Grondwaterbeheer

Een ander waterthema dat de gemoe- deren bezighoudt in Zuid-Nederland

betreft het grondwaterbeheer: hoe om te gaan met de 'strategische' grondwatervoorraad. Hierover bestaan verschillende inzichten. Door sommigen wordt grondwater gezien als 'het goud van het Zuiden': een waardevolle grondstof voor ongebreidelde economische groei in een aantal sectoren (landbouw, drinkwatervoorziening, voedingsmiddelenindustrie). Anderen maken zich juist ernstig zorgen over de 'eindigheid' van de grondwatervoorraad, en de ernstige gevolgen van een dalend grondwaterpeil voor kwetsbare natuurgebieden zoals het peelvenengebied. Zij willen het gebruik ervan voor economische doeleinden niet zonder voorwaarden vrij geven. Bestuurlijke keuzes die voorliggen hebben onder meer betrekking op het beleid voor grondwaterberegening door de landbouw: geven we grondwaterberegening vrij in gebieden waar het kan, en stellen we een ondergrens in voor het grondwaterpeil bij kwetsbare natuurgebieden? Of behouden we het huidige, generieke vergunningstelsel voor grondwaterberegening als stok achter de deur voor waterbesparende maatregelen in de landbouw? In 2012 zullen de Noord-Brabantse waterbeheerders en sectoren gezamenlijk hun koers bepalen.

Ook hier geldt dat het Deltaprogramma en de belofte van een landelijk Deltaplan Zoetwater een belangrijke opening biedt om de regionale belangtengstellingen rond het grondwaterdossier te overbruggen. Nieuwe landelijke kaders ten aanzien van de watervoorziening, bijvoorbeeld gericht op gebiedsgerichte prestatieafspraken voor beschikbaarheid en gebruik van water, creëren de bestuurlijke duidelijk-

heid en urgentie die nodig zijn om op regionaal niveau een klimaatbestendig en gebiedsgericht grondwaterbeheer te kunnen realiseren.

Waterbeheer versus ruimtelijke inrichting

Een derde uitdaging voor waterbeheerders en -gebruikers in Zuid-Nederland betreft het verbinden van de klimaat- en wateropgave aan de ruimtelijk-economische ontwikkelingen op de hoge zandgronden. Om de regionale watervoorziening voor de lange termijn (2050, 2100) robuust en klimaatbestendig te maken, zou water in toenemende mate het leidende principe moeten zijn voor ruimtelijke keuzes (conform de 'functie volgt peil' gedachte). In de politiek-bestuurlijke praktijk is echter (het faciliteren van) economische ontwikkeling leidend voor keuzes in ruimtelijke ordening en waterbeheer. De uitdaging is dan ook om de water- en RO-wereld bij elkaar te brengen en de economische, ruimtelijke en water-

Door sommigen wordt grondwater gezien als 'het goud van het Zuiden'

opgaven in de regio sterker met elkaar te verbinden. Dit vereist een nieuwe manier van samenwerken tussen RO-sector, waterbeheerders en sectoren. Van waterbeheerders vraagt dit dat zij duidelijkheid geven onder welke voorwaarden en binnen welke bandbreedte zij gewenste grond- en oppervlaktewaterpeilen in bepaalde gebieden kunnen garanderen. Kans- en risicokaarten zijn hier mogelijk een geschikt hulpmiddel

bij: waar moeten burgers en bedrijven rekening houden met watertekorten bij aanhoudende droogte – en zelf voorzieningen treffen om schade te voorkomen? Waar garandeert het waterschap hen jaar-rond voldoende water? Aan watergebruikers (terreinbeheerders, ondernemers) de keuze hun bedrijfsvoering en locatiekeuze hier al dan niet op aan te passen. Inzicht in de risico's op watertekorten werkt als stimulans om waterbesparende maatregelen te nemen, de kwetsbaarheid voor droogte te verkleinen, zelfvoorzienendheid te organiseren, een droogteverzekering af te sluiten.

Dergelijke transitities in het waterbeheer en in de manier van samenwerken tussen waterbeheerders, RO sector, en watergebruikers komen niet van vandaag op morgen tot stand. Ook hier zou een landelijk Deltaplan Zoetwater, met een aansprekende lange termijnvisie en voldoende financiële ondersteuning voor innovaties in zowel Laag als Hoog Nederland, een belangrijke aanjagende rol kunnen en moeten vervullen.

Samenwerking met het Deltaprogramma

Een goede afstemming en samenwerking tussen Rijk (Deltaprogramma) en regio (Deltaplan Hoge Zandgronden) is cruciaal voor de oplossing van de water(governance)vraagstukken op de hoge zandgronden. Voor de bovenregionale (en internationale) waterverdeling en de ondersteuning van de benodigde regionale innovaties met financiële middelen en passende beleidskaders heeft de regio het Rijk hard nodig.

Omgekeerd geldt dat zonder de betrokkenheid en medewerking van regi-

onale partners het Rijk de opgaven van het Deltaprogramma, noch die van EHS, Natura 2000 of KRW, kan realiseren. De gebieds- en ervaringskennis van regionale partijen is onmisbaar bij het ontwikkelen van passende en uitvoerbare maatregelen.

Belangrijke voorwaarde voor de regio is dat de nationale kaders van het Deltaprogramma voldoende ruimte laten voor een politiek-maatschappelijke discussie en afweging op regionaal niveau. De complexe organisatie en hiërarchische aansturing van (de generieke deelprogramma's van) het Deltaprogramma maakt dat deze ruimte momenteel nog onvoldoende geborgd is.