

Samenvatting

Rijke Delta – een verkenning naar de versterking van de kwaliteiten van onze delta door het verbinden van zoet en zout water en een voorstel voor een rijksfacilitatie tussen micro-, meso- en macroniveau.

Aanleiding

Het project begon in 2007 met de observatie dat in het ZW-deltagebied enkele onvoorziene effecten zijn opgetreden ten gevolge van de compartimentering bij de Deltawerken. Daardoor:

- Is er een beperkte interactie tussen zoet en zout water,
- Zijn er minder/geen getijdenbewegingen; verdwenen zoet-zoutovergangsgebieden; is er geen/minder vistrek,
- Zijn er opdoemende en bestaande grote problemen in stilstaande/gecompartimenterde wateren – Veerse Meer, Grevelingen, Volkerak Zoommeer (blauwalgen). Dit is nadelig voor het recreatie- en woongenot,
- Is er flinke afbreuk aan natuur/biodiversiteit.

In de plannen van ‘Delta In Zicht’ uit 2003 (een met brede inspraak vormgegeven heroriëntatie op een duurzame ecologische functie en herinrichting van de Zuidwestelijke Delta) zijn reeds oplossingsrichtingen geschetst voor het terugbrengen van de estuariene dynamiek. Buitendijks door het terugbrengen van zoet/zoutovergangen en getijdebeweging door de compartimentering. Binnendijks door te zorgen voor voldoende zoetwateraanvoer voor de landbouw en de drinkwatervoorziening óf de ontwikkeling van landbouw in verziltende omgeving, of een combinatie hiervan. Er dienen nodig keuzes te worden gemaakt.

De op innovatie gerichte organisaties Leven met Water en InnovatieNetwerk hadden de indruk dat de op (ecologische) duurzaamheid

gerichte initiatieven in de Zuidwestelijke Nederlandse Delta dreigden vast te lopen. De inschatting was dat dit veroorzaakt kon worden door een historisch gegroeide kloof tussen het beleid gericht op de noordelijke grote rivieren (Rijn, Waal, Maas) en de zuidelijke Deltawateren. Als dit daadwerkelijk het geval is, zou verdere investering in een ecologisch duurzame Delta weinig zin hebben, tenzij de kloof door een verandering op systeemniveau zou kunnen worden overbrugd.

Vraagstelling en doel van het project

De probleemdefinitie van de verkenning luidde: de fysieke vergroting van estuariene dynamiek lijkt een breed gedragen wens, maar het bestuurlijke proces stagneert de benodigde innovatie. De volgende vragen stonden in de verkenning centraal:

- Wat zijn de fysieke en bestuurlijke oorzaken?
- Welke instrumenten bestaan er vanuit het transitie management en de theorie van systeeminnovatie om een systeemverandering te managen?
- Wat zijn de randvoorwaarden voor een legitieme systeemverandering en in hoeverre kan daaraan fysiek en bestuurlijk worden voldaan?

De verkenning is uitgevoerd op basis van de volgende hypothese: de huidige scheiding in twee waterbeheersystemen (te weten de Zuidelijke Delta met de gesloten en open zearmen versus de grote rivieren Waal, Rijn en Maas) belemmert fysiek het herstel en de ontwikkeling van estuariene dynamiek. Het bestuurlijke proces, gericht op het herstel en de ontwikkeling van estuariene dynamiek, zou moeten aansturen op een duurzame synthese van beide waterbeheersystemen.

De onderzoeksvragen spelen op drie fronten:

- Vragen met betrekking tot de actuele kennis over het fysieke watergedeelte,
- Vragen over de bestuurlijke structuren,
- Vragen over de aansturing van de watersystemen en de interactie met de bestuurlijke aspecten.

Werkwijze

Ten behoeve van deze verkenning zijn diverse werkmethoden toegepast. Er zijn deskstudies uitgevoerd over de fysieke ontwikkelingen, diepte-interviews gehouden met een selectie van vijftien hoofdrolspelers in het transitieproces van de Delta, en workshops gehouden om de veranderingsbereidheid bij de actoren te verkennen. Van een mogelijke systeemverandering is door beleidsambtenaren een sterkte-zwakteanalyse gemaakt. De daaruit voortgekomen vragen zijn in een expertmeeting onderzocht. Tot slot zijn participatieve observaties bij het Deltateam en kleine maatschappelijke experimenten met stakeholder meetings uitgevoerd, en nicheprojecten geïnventariseerd.

Analyse

Uit het onderzoek van WL-Delft en Bureau Strooming in het kader van Rijke Delta blijkt¹ dat er geen fysieke schaarste is aan zoet water voor de landbouw. Feitelijk blijkt er voldoende zoetwateraanvoer te zijn via de Rijn en Maas – zelfs in droge zomers – om aan de bestaande behoeften aan zoetwater te voldoen. De aanvoer wordt maar deels gebruikt. Ten eerste wordt deze voor 90% gebruikt – sommigen zeggen ‘verspild’ – om het zeewater weg te houden van de zoetwaterinlaat-

¹ *Achtergrondrapport ‘Zee-Land voor de toekomst, estuariene dynamiek en waterverdeling’, Innovatie-Netwerk-rapport nr. 08.2.188, te downloaden via www.innovatienetwerk.org.*



punten rond Rotterdam (zie de waterstromen in het kaartje hiernaast). In de blauwe vakken staan de benodigde hoeveelheden water voor de landbouw voor die regio. Ten tweede is niet overal de infrastructuur aanwezig om dat water naar de landbouwgebieden te brengen.

Bij een stijgende zeespiegel als gevolg van klimaatsverandering zal deze strategie uiteindelijk niet houdbaar en beduidend minder duurzaam zijn. Verzilting van het oppervlaktewater in de Randstad zal door de zoutindringing en de zoute kwel in droge perioden onvermijdelijk zijn. Zilte rijkswateren worden gezien als een directe bedreiging voor landbouwers, zeker voor die met intensieve teelten en boomkwekerijen. Tegelijk kan verzilting worden gezien als een nieuwe situatie die kansen biedt. Dit betekent dat er bestuurlijke keuzes dienen te worden gemaakt.

De genoemde plannen uit 'Delta in Zicht' lopen tot nu toe vast op het staande waterbeheer van de rijkswateren. In dat beleid liggen de waterstromen vast en wordt zoetwater als een schaars goed gedefinieerd. Vanuit deze definitie ziet het Rijk het als haar taak te zorgen voor zoetwater voor de landbouw, industrie en als basis voor drinkwater. Initiatieven om in het Haringvliet weer getij en brakwaterzones terug te brengen, liepen vast op deze 'zorgplicht'. De garantie van zoet water voor de landbouw staat ook in de discussies rond het IJsselmeer en de Waddenzee hoog op de agenda.

Waterbeleid is gedecentraliseerd. Op rijksniveau bestaat geen commitment (meer) bij beleidsuitvoering op regionaal niveau. Dit belemmert de verdere ontwikkeling van initiatieven die op regionale schaal zijn ontplooid. Zo laat de Brede Maatschappelijke Discussie Zoetwatervoorziening op Tholen en West-Brabant zien dat oplossingen geformuleerd kunnen worden via een open participatief proces met bewoners en belanghebbende ondernemers. Oplossingen die zowel de zoetwateraanvoer binnendijks veiligstellen als verzilting buitendijks toelaten, door het terugbrengen van estuariene dynamiek. Hierdoor ontstaan tevens nieuwe mogelijkheden en kansen. Voor de implementatie van dergelijke oplossingsrichtingen heb je echter wel het Rijk nodig, gezien de uitgangspunten die op dat niveau zijn geformuleerd en de financiële verplichtingen die nodig zijn om de oplossingsrichtingen te implementeren.

Uit de analyse van de verkenning blijkt dat men op rijksniveau zoekende is naar een zoet- en zoutwaterbeheersvisie (binnen- en buitendijks) voor laag Nederland als geheel, dat gedragen kan worden door de betrokken partijen. Daarnaast staan bestaande afspraken (ook op rijksniveau) over de zoetwaterverdeling van Nederland, mogelijke oplossingen in de weg.

Door deze combinatie van factoren blijven de gesignaleerde regionale problemen onoplosbaar en leiden allerlei initiatieven op microniveau (lokaal) en mesoniveau (regionaal/provinciaal) niet tot concrete uitkomsten (het blijft bij papier en praten), of krijgen een zeer vertraagde en gefaseerde besluitvorming (zoals is gebleken bij ander beheer van Haringvlietsluizen).

Naar een Rijke Delta

Om de gesignaleerde impasse te doorbreken, is het nodig om de hele problematiek te beschouwen op systeemniveau. Dat betekent dat er verbindingen moeten worden gelegd tussen het macroniveau (nationaal/rijksniveau) en de meso- en microniveaus.

In de Zuidwestelijke Delta spelen tal van discussies in verschillende netwerken en arena's, zoals rond 'Delta in Zicht', 'Ruimte voor de Rivier', stroomgebiedbeheersplannen, klimaatverandering, landbouw van de toekomst en (water)governance. Hier ligt een belangrijke rol voor de centrale overheid om de verbindingen te leggen met de vele plannen en projecten op meso- en microniveau. Deze rol is tot nu toe onderbelicht gebleven. Het is van belang dat de Rijksoverheid mede-eigenaar blijft van de problemen in de regio en waar nodig bijdraagt aan de oplossingen door mee te denken, mee te leren en mee te doen. Door de vele initiatieven is een grote (proces)dynamiek aanwezig. Deze dynamiek maakt ruimte mogelijk voor partijen om te manoeuvreren, en daarmee om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken voor de stroperige problemen.

De verkenning 'Rijke Delta' komt tot de conclusie dat de systeemverandering voornamelijk in het bestuurlijke overlegdomein zal moeten plaatsvinden. Het Rijk zal hiervoor het initiatief moeten nemen.

De Rijksoverheid lijkt ontvankelijk voor het idee om ruimte voor heroriëntatie te creëren.

De Watervisie van het kabinet, de ideeën voor concrete oplossingsrichtingen in het toekomstige Waterplan en het advies van de Commissie Veerman wijzen daarop.

Aanbevelingen van InnovatieNetwerk en Leven met Water

Om slim om te gaan met het zoet-zoutvraagstuk in Nederland moet zowel bij visieontwikkeling als uitvoering, de interactie tussen Rijk, regio en lokaal effectiever worden. De drie niveaus dienen bij de visieontwikkeling samen op te trekken. Experimenten op lokaal/regionaal niveau moeten inspireren tot en ingebed worden in een gedragen visie over het benutten van zoet water en het toelaten van zout water. Daarmee ontstaat nader commitment van het Rijk, met initiatieven op meso- en microniveau, en worden de plannen en projecten van de drie niveaus met elkaar in lijn gebracht. Zonder een effectief samenspel zal het commitment van één of meerdere partijen te gering zijn, blokkeert de realisatie en komen experimenten in de lucht te hangen.

Ook daar waar belangrijke verantwoordelijkheden decentraal liggen, kan het Rijk zich vanwege de gebiedsoverstijgende belangen niet afzijdig houden.

Inhoudelijk gaat het om de ontwikkeling van een integrale visie op zoet- en zoutwaterbeheer, met inbreng van partijen en initiatieven uit de macro-, meso- en microniveaus. Daarbij staat kennis delen en onderling leren tussen de drie niveaus voorop.

Om tot een uitvoerbare strategie te komen, is het dus essentieel, dat bij de visieontwikkeling en de daaropvolgende uitwerking, een interactie wordt georganiseerd tussen Rijk, regio en (praktijk)experimenten. Het gaat hier om het simultaan betrekken van deze niveaus door onder meer dialoogbijeenkomsten en workshops.

Daarbij is de aanbeveling geformuleerd om, ongeacht de oplossingsrichting, de systeemverandering niet via een lineair planningsmodel aan te pakken. Een participatief iteratief model waarin kennisdelen, wederzijds leren en alle belanghebbenden inhoudelijk worden betrokken, is hier het meest geëigend. Hiermee ontstaat legitimiteit voor een fundamentele systeemheroriëntatie.

Aanbevolen wordt om deze interactie door een onafhankelijke partij te laten faciliteren.

Hoewel dit procesvoorstel op het eerste gezicht lijkt op een vorm van eindeloos polderen, gaat het om een wezenlijk ander proces. Dit kan betrekkelijk licht en efficiënt georganiseerd worden: een door het Rijk aangestuurde terugkoppelingsstrategie gericht op het faciliteren van de integratie van visievorming en actie.

Belangrijke notie is dat het proces wordt gekoppeld aan bestaande netwerken en initiatieven, en deze optimaal benut. Er zullen geen nieuwe circuits worden opgetuigd. Een aanzet voor een dergelijke aanpak is plaatselijk al aanwezig, zoals in het reeds genoemde project 'Brede Maatschappelijke Discussie Zoetwatervoorziening' van de Deltaraad.

Waar moet de nieuwe aanpak toe leiden?

De voorgestelde aanpak heeft tot doel de volgende uitkomsten te bereiken:

- Synchronisatie en afstemming tussen (macro) rijksbeleid, (meso) provincie- en waterschapsbeleid en (micro) gemeentelijk en particulier initiatief en PPS-innovatieprojecten over zoet- en zoutwaterbeheer;
- Het opstellen van een integrerende visie, gekoppeld aan (nieuwe en bestaande) concrete, kleine, handzame, goed te managen experimenten, waarbij lokaal energie en enthousiasme aanwezig zijn;
- Een doorgaand collectief (leer)proces van ambitieontwikkeling en realisering door de betrokken partijen;
- Oplossingen voor de gesignaleerde problemen in de Zuidwestelijke Delta om de weg vrij te maken voor een forse kwaliteitsimpuls voor natuur, biodiversiteit, recreatie, en voor heldere keuzes voor de landbouw en zijn watervoorziening; niet alleen voor klimaatontwikkelingen op de korte termijn maar ook op de langere termijn;
- Een kader voor fundamentele keuzes in nationaal waterbeheer, zoals peilbeheer van IJsselmeer en zoetwaterverdeling van rivieren.

Daarnaast kan de ontwikkeling van deze vernieuwende aanpak mogelijk oplossingen bieden voor andere hardnekkige problemen die systeeminnovaties vereisen waarbij op het bestuurlijke vlak commitment nodig is op de verschillende niveaus.