



Deltaprogramma | Zoetwater

Water voor economie en leefbaarheid, ook in de toekomst

Advies Deltabeslissing Zoetwater



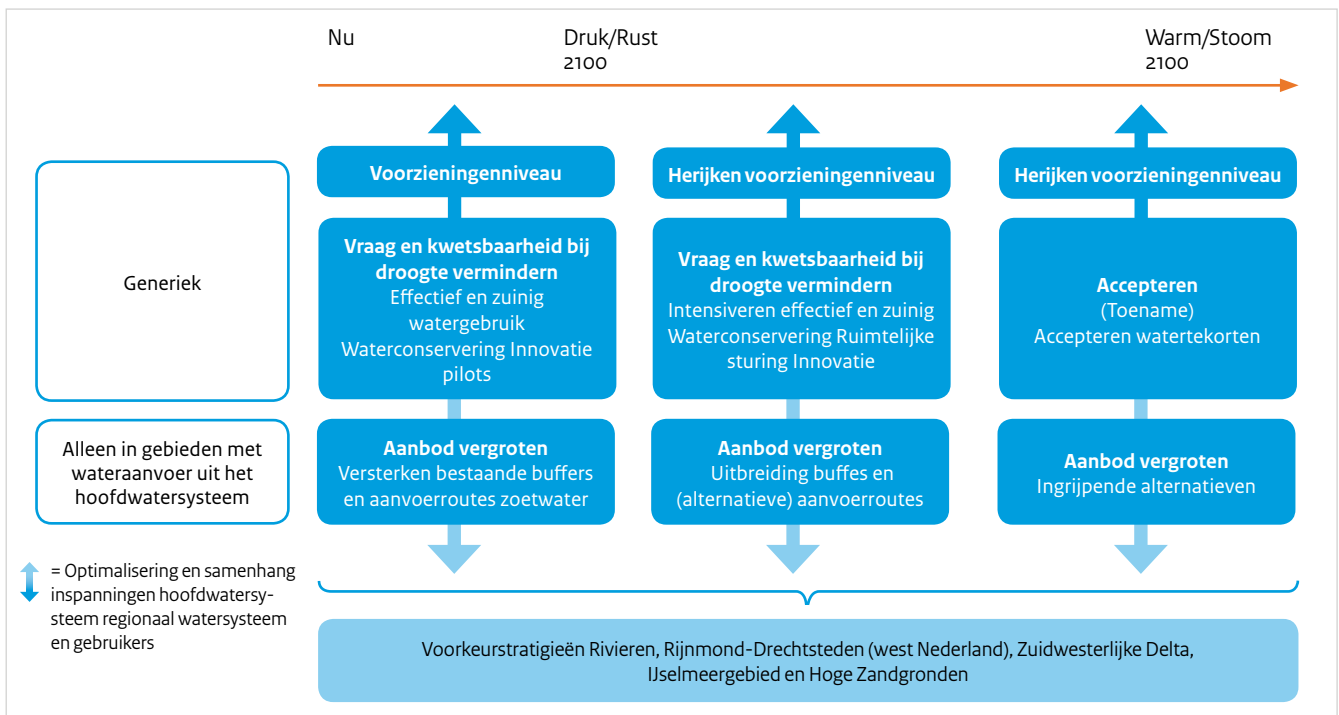
Advies Deltabeslissing Zoetwater



Figuur 1. Knelpunten in de zoetwatervoorziening in Nederland

Opgave

Er is een gezamenlijke opgave van Rijk, regio en gebruikers om te anticiperen op trends en ontwikkelingen die op het gebied van zoet water op ons af komen. Beschikken over zoet water is cruciaal voor de leefbaarheid en economische positie van Nederland. Op dit moment is het beleid erop gericht om onder normale omstandigheden zo veel mogelijk aan de behoeften van gebruikers te voldoen. In perioden van watertekort verdelen we het water op basis van de verdringsreeks en de te beperken schade. De knelpunten die we nu al ondervinden staan in figuur 1. Door klimaatverandering en sociaaleconomische ontwikkelingen kan een geleidelijk proces plaatsvinden waarbij watertekorten vaker en langduriger optreden en de eisen aan de zoetwatervoorziening groter worden. Rivier- en grondwaterstanden zakken bijvoorbeeld uit of inlaatpunten verzilten. Ook kunnen er nieuwe knelpunten bij komen. We kunnen bijvoorbeeld de IJsselmeerbuffer overvragen. Voor waterafhankelijke sectoren heeft dit gevolgen, zoals toenemende schades en beperkingen. Dat alles neemt niet weg dat Nederland in vergelijking met andere landen rijkelijk is bedeeld met zoet water. Bovendien kunnen we, meer dan we al doen, de kansen benutten die de unieke ligging aan de delta ons biedt. Mogelijk frequenter optredende watertekorten en hogere eisen aan de watervoorziening vragen om een meer duurzame en doelmatige zoetwatervoorziening en een transparante en evenwichtige verdeling van inspanningen en verantwoordelijkheden.



Figuur 2. Adaptatiepad Deltabeslissing Zoetwater

Ambitie en doelen

Rijk, regio en gebruikers nemen samen verantwoordelijkheid voor een goede zoetwatervoorziening en het voorkomen van tekorten. De ambitie is de rol die zoet water in onze sterke economische positie speelt te behouden en te versterken, en te zorgen dat water blijft bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving. Om meer expliciet te maken wat we met elkaar willen bereiken, is de ambitie uitgewerkt in vijf nationale zoetwaterdoelen:

- Het in stand houden en bevorderen van een gezond en evenwichtig watersysteem.
- Het beschermen van de cruciale gebruiksfuncties drinkwater (volksgezondheid), energie, kwetsbare natuur, waterkeringen en het tegengaan van klink en zetting.
- Het effectief en zuinig gebruiken van het beschikbare water.
- Het bevorderen van de concurrentiepositie van Nederland wat betreft aan water gerelateerde economie.
- Het ontwikkelen van waterkennis, -kunde en -innovatie ten behoeve van de zoetwaterdoelen.

Kern van de aanpak

Het advies voor de Deltabeslissing Zoetwater bestaat uit de volgende aanpak voor de toekomstige zoetwatervoorziening van Nederland:

- 1 Samenhangend nemen Rijk, regio en gebruikers maatregelen in het hoofdwatersysteem, in de regionale watersystemen én in het gebruik.
- 2 De zoetwatervoorziening speelt adaptief in op klimaatverandering.
- 3 De overheden geven, in overleg met gebruikers, helderheid over de beschikbaarheid van zoet water in normale en in droge omstandigheden, en over inspanningen en verantwoordelijkheden. Zij doen dit in de vorm van voorzieningenniveaus.
- 4 Het bestaande (hoofd)watersysteem wordt versterkt als buffer en als aanvoerroute voor zoet water.
- 5 Regio's en gebruikers verminderen de vraag naar zoet water en de kwetsbaarheid bij droogte door het beschikbare zoet water zuinig en effectief te benutten.

Het adaptatiepad in figuur 2 geeft weer hoe we in de loop der tijd adaptief kunnen inspelen op de ontwikkelingen van het klimaat. Dit pad lichten we toe aan de hand van de vijf kernpunten.

1. Samenhangende aanpak in hoofd- en regionaal watersysteem en bij gebruikers

Alle partijen hebben een verantwoordelijkheid in het voorkomen van, en inspelen op watertekorten. Een robuuste zoetwatervoorziening vraagt om een samenhangende aanpak van maatregelen, zowel in het hoofdwatersysteem als in het regionaal watersysteem als bij gebruikers. Maatregelen in het hoofdwatersysteem en het regionale watersysteem vormen de basis om doelen te kunnen realiseren. Maatregelen in de regio en bij gebruikers vergroten de toekomstbestendigheid door de kwetsbaarheid voor tekorten te verminderen (schadereductie), innovatie te stimuleren en te zorgen voor meer zelfvoorzienendheid. Dit biedt de basis voor een duurzame ontwikkeling van het systeem en zorgt ervoor dat we voorbereid zijn op mogelijk toenemende klimaatverandering.

2. Adaptief inspelen op klimaatverandering

De omvang van de toekomstige zoetwateropgave hangt sterk af van de mate van klimaatverandering. Een adaptieve aanpak, waarbij we stapsgewijs die maatregelen nemen die nodig zijn, is daarom van groot belang.

Op korte termijn maken we het systeem robuuster (minder

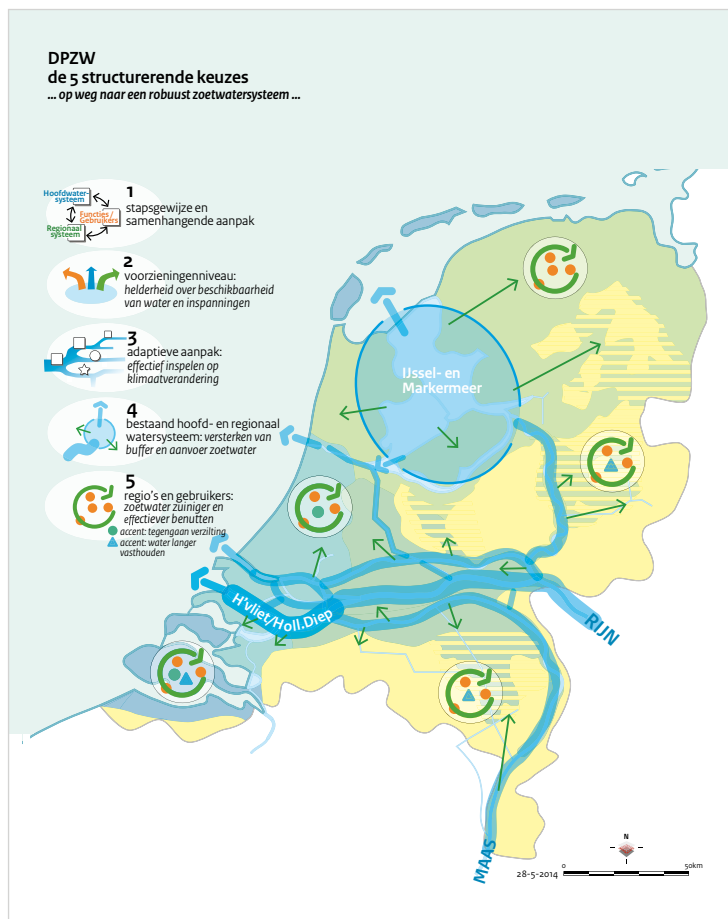
kwetsbaar) door knelpunten aan te pakken en kansen te benutten die de ligging in de delta ons biedt. Door te investeren in 'no-regret'-maatregelen blijft het huidige niveau van de zoetwatervoorziening gelijk of kan het lokaal verbeteren. Zo beschermen we cruciale functies en bevorderen we de concurrentiepositie van aan zoet water gerelateerde economie. In gebieden met aanvoer van water uit het hoofdwatersysteem stellen we de aanvoer veilig en gaan we waar mogelijk verzilting tegen door bestaande buffers en aanvoerroutes van zoet water te versterken. Daarnaast nemen regio's en gebruikers maatregelen gericht op zuinig en effectief watergebruik. In gebieden zonder aanvoer uit het hoofdwatersysteem, is 'het verminderen van de vraag en kwetsbaarheid' de enige reële strategie. Dit vraagt om een omslag van een watersysteem dat gericht is op afvoer naar een systeem dat (mede) gericht is op conserveren. Dit betreft een nieuwe opgave.

Daarnaast gaan we op korte termijn aan de slag met de uitwerking van het voorzieningenniveau (zie punt 3). Hiermee ontstaat een aangescherpt en gebiedsgericht beeld van de mogelijkheden om in te spelen op klimaatverandering, bijvoorbeeld met investeringen in maatregelen, met innovatie of met aanpassing aan watertekorten mede in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen. Het voorzieningenniveau ondersteunt daarmee de toekomstige programmering en uitvoering van maatregelen. Samen met een goede monitoring van de ontwikkelingen in het klimaat en de vraag naar water kunnen we steeds tijdig bezien welke volgende stappen nodig zijn.

Voor de middellange en lange termijn zijn oplossingsrichtingen in beeld waarover we besluiten kunnen nemen tegen de tijd dat het nodig is. Er zijn mogelijkheden om het aanbod van zoet water verder te vergroten door uitbreiding van zoetwaterbuffers en (alternatieve) aanvoerroutes. Naast het intensiveren van maatregelen voor zuinig en effectief watergebruik, zullen bij een toenemende klimaatverandering innovaties en ruimtelijke sturing naar verwachting een (toenemende) rol gaan spelen om de watervraag en de kwetsbaarheid voor droogte te verminderen. Afhankelijk van het beschikbare aanbod van water en de mate waarin het klimaat verandert, kunnen we op de lange termijn voor de keuze komen te staan om vaker en in meer gebieden schades te accepteren dan wel meer ingrijpende maatregelen te treffen. De mogelijke oplossingsrichtingen zijn beschreven in regionale adaptatiepaden waarmee we flexibel kunnen inspelen op ontwikkelingen in het klimaat.

3. Voorzieningenniveau

Het voorzieningenniveau beschrijft de beschikbaarheid van zoet water en de kans op watertekorten in een gebied, zowel in normale als in droge situaties. In de vorm van regio-specifiek uitgewerkte afspraken maakt de overheid duidelijk wat de verantwoordelijkheden en inspanningen van de overheid



Figuur 3. Vijf structureerende keuzes van de zoetwaterstrategie

zijn en wat de verantwoordelijkheden en restrisico's zijn voor de gebruiker. Het gaat hierbij om oppervlakte- en grondwater, en - indien van toepassing - om waterkwantiteit en kwaliteit. Het voorzieningenniveau biedt transparantie aan de gebruikers die daarmee de mogelijkheid hebben om in te spelen op de (toekomstige) beschikbaarheid van zoet water.

Het voorzieningenniveau leggen we op twee schaalniveaus vast: voor het hoofdwatersysteem en gebiedsgericht (regionaal). Een gebied betreft bijvoorbeeld een polder of stad (swijk). Het voorzieningenniveau komt tot stand via een gezamenlijke dialoog tussen overheden en gebruikers. Overheden betrekken gebruikers op passende wijze bij hun rollen en verantwoordelijkheden, waarbij alle partijen rekening houden met de publieke taken en zorgplicht voor bijvoorbeeld drinkwater en natuur. In de uitwerking kijken overheden en gebruikers naar de huidige zoetwatervoorzieningen en naar de mogelijkheden voor optimalisatie in het licht van de nationale en regionale zoetwaterdoelen en mogelijke klimatologische en sociaaleconomische ontwikkelingen. Het is daarbij van belang het voorzieningenniveau integraal te beschouwen en af te wegen door de zoetwateropgave te verbinden met ruimtelijke ordening en met overige wateropgaven, bijvoorbeeld op het gebied van wateroverlast en waterkwaliteit.

Het eindresultaat van de dialoog bestaat uit:

- Transparante (digitale) informatie over de huidige en toekomstige beschikbaarheid van zoet water vanuit het hoofdwatersysteem en het regionaal watersysteem. De informatie sluit aan bij de informatiebehoefte in het gebied.
- En, indien nodig:
- Nieuwe of gewijzigde onderliggende juridische afspraken, zoals waterakkoorden in het hoofdwatersysteem, waterbeheersplannen, GGOR of peilbesluiten in het regionaal watersysteem, en calamiteitenplannen en convenanten met (groot)gebruikers.

Het voorzieningenniveau is vormvrij. Dat wil zeggen dat bij de uitwerking ruimte is voor differentiatie en maatwerk in de regio. Het voorzieningenniveau wordt bepaald voor een periode van 18 jaar met een mogelijkheid tot herijking per planperiode van zes jaar. De overeengekomen inspanningen gelden voor alle partijen als inspanningsverplichting.

Rolverdeling bij de uitwerking van het voorzieningenniveau

Als systeemverantwoordelijke zorgt het Rijk voor spelregels en procesafspraken voor de uitwerking van het voorzieningenniveau. In samenwerking met Rijkswaterstaat stelt het Rijk daarnaast een voorzieningenniveau op voor het hoofdwatersysteem. De rijksoverheid zal zich daarbij ook inspannen om internationale afspraken te (blijven) maken die in het belang zijn van de zoetwatervoorziening in Nederland.

De provincie is initiatiefnemer voor de uitrol van gebiedsgerichte voorzieningenniveaus. Afhankelijk van de opgave in het gebied is de provincie, het waterschap of - in sommige gevallen - de gemeente trekker van het gebiedsproces. Zowel bij het voorzieningenniveau voor het hoofdwatersysteem als bij de gebiedsgerichte voorzieningenniveaus vindt een dialoog plaats met andere overheden, waterbeheerders en gebruikers.

Procesafspraken

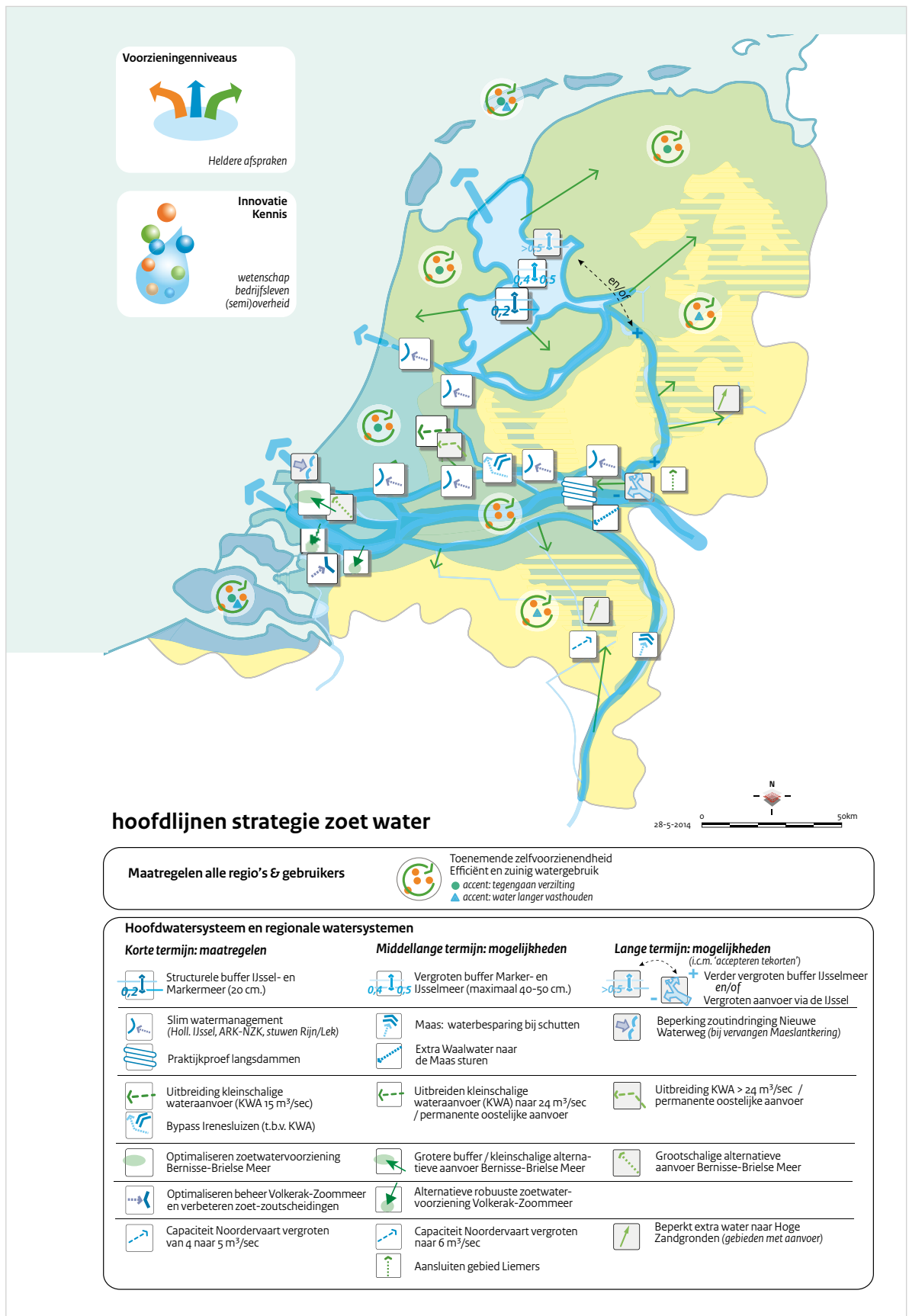
Het voorzieningenniveau en het proces ernaar toe zijn nieuw. Er is ruimte en tijd nodig om kennis en ervaringen rond het voorzieningenniveau op te bouwen en met elkaar te delen. Daarom starten we in een eerste groep gebieden met de uitwerking van het voorzieningenniveau. In 2018 volgt een evaluatie. Het uitgangspunt is dat in 2021 voorzieningenniveaus beschikbaar zijn voor alle gebieden en het hoofdwatersysteem.

4. Versterken van het watersysteem als buffer en aanvoerroute voor zoet water

Nederland heeft in de afgelopen eeuwen een stevig fundament voor de zoetwatervoorziening opgebouwd, met onder meer de Haringvlietsluizen, met een strategische zoetwatervoorraad in het IJsselmeer en met stuwen in de Nederrijn/Lek voor de verdeling van het Rijnwater. Dit fundament vormt, ook voor de lange termijn, de basis voor de zoetwatervoorziening. Op internationaal niveau zet het Rijk zich in voor afspraken ter de bescherming van Rijn en Maas als aanvoerroutes van zoet water.

Het zoetwateraanbod richting Noord Nederland, Flevoland en Noord-Holland optimaliseren we door structureel een buffer van 20 centimeter op het IJsselmeer en Markermeer beschikbaar te maken, met de mogelijkheid om - indien nodig - verder door te groeien naar een buffer van 40 á 50 centimeter. Dit vindt plaats in combinatie met maatregelen in de regio en bij gebruikers. In Hoog Nederland is in gebieden die zijn aangesloten op het hoofdwatersysteem een beperkte extra aanvoer van water een mogelijkheid. Op korte termijn gaat het om vergroting van de capaciteit van de Noordervaart van vier naar vijf kubieke meter per seconde. Voor de watervoorziening aan onder meer het Rivierengebied Zuid bestaat de mogelijkheid om op termijn water van de Waal naar de Maas te transporteren.

In West-Nederland zetten we in op een gefaseerde uitbreiding van de alternatieve aanvoerroutes, met als eerste stap een uitbreiding van zeven naar vijftien kubieke meter per seconde. Voor volgende stappen zijn verschillende alternatieven voorhanden, waaronder een eventuele permanente oostelijke aanvoer. Voor de watervoorziening van de Zuidwestelijke Delta en de industrie in de Rotterdamse Haven behouden we de strategische aanvoerroute voor zoet water via de Biesbosch, het Hollands Diep



Figuur 4. Hoofdpijnen zoetwaterstrategie

en het Haringvliet, zowel bij een zoet als bij een zout Volkerak-Zoommeer. De robuustheid van het Bernisse-Brielse Meer kunnen we stapsgewijs vergroten. De eerste stap is het optimaliseren van het beheer door onder meer de inlaatsluis Spijkenisse te gebruiken als alternatieve inlaatmogelijkheid. Er zijn maatregelen in beeld om het regionale watersysteem rondom het Volkerak-Zoommeer en het Haringvliet-Hollandsch Diep robuuster te maken, en ook minder afhankelijk van de watervoorziening vanuit het Volkerak-Zoommeer. Met 'slim watermanagement' in het hoofdwatersysteem zetten we in op het 'beter sturen en optimaal gebruik maken van het beschikbare water'. Dat doen we door de gezamenlijke operationele sturing van Rijkswaterstaat en de waterschappen te verbeteren met behulp van nieuw te ontwikkelen instrumenten voor monitoring, informatie-uitwisseling en beslissondersteuning.

Voor de lange termijn zijn in de regionale adaptatiepaden enkele mogelijkheden benoemd om het zoetwateraanbod te vergroten: het verder vergroten van de buffer in het IJsselmeer, het vergroten van de afvoer over de IJssel bij laagwater, verdere uitbreiding van alternatieve aanvoerroutes in West Nederland, grootschalige aanvoer vanuit het Brielse Meer en het verbeteren van de zoutwerende werking bij vervanging van de kering in de Nieuwe Waterweg in 2070. Indien klimaatverandering of de vraag naar water daar aanleiding toe geven, kan nader onderzoek worden gedaan naar deze maatregelen en hun effecten.

5. Vraag en kwetsbaarheid bij droogte verminderen door zuinig en effectief watergebruik

Ook met een versterking van de buffer en van de aanvoer-route van zoet water kunnen op korte en lange termijn vaker en in meer gebieden tekorten optreden in de watervoorziening. Dit geldt des te meer in gebieden waar geen aanvoer van water plaatsvindt: delen van de Hoge Zandgronden en de Zuidwestelijke Delta. In deze gebieden is een combinatie van zelfvoorzienendheid, besparingen en innovatie het enige spoor. Deze gebieden zijn onze proeftuin voor een economie die zich moet aanpassen aan situaties waarin watertekorten en verzilting frequenter zullen voorkomen. Er is voor gekozen om geen grootschalige aanvoer naar deze gebieden te ontwikkelen. Dit past bij onze ambities en doelen: aansluiten bij natuurlijke processen uit oogpunt van een gezond en evenwichtig watersysteem.

Regio's en gebruikers worden gestimuleerd om de vraag naar zoet water te verminderen en de robuustheid bij droogte en verzilting te vergroten. In gebieden met wateraanvoer zetten we in op het tegengaan van zoutindringing, op buffervorming en op efficiënter doorspoelen. In gebieden zonder aanvoer ligt de focus op waterconservering in de bodem, op efficiëntere benutting van het neerslag-

overschot en op mogelijkheden voor hergebruik van zoet water. Gebruikers richten zich op waterbesparende technieken, op het aanpassen van innamepunten, op het aanpassen van de bedrijfsvoering en teelten, en op het verbeteren van waterzuivering. Op deze wijze zetten we een transitie in gang gericht op zuinig en effectief omgaan met water en op meer zelfvoorzienendheid.

Deltaplan Zoetwater

De maatregelen en instrumenten die we zullen inzetten, vormen onderdeel van het Deltaplan Zoetwater. De concrete maatregelen tot 2021 zijn geprogrammeerd en de adaptatie-opties na 2021 staan geagendeerd. De kaart in figuur 4 geeft de zoetwatermaatregelen en opties weer (voor zover deze in kaart te brengen zijn). Het Deltaplan beschrijft ook innovatieve voorbeelden en synergiekansen. De investeringsagenda en de bestuurlijke organisatie voor zoetwater voor de komende jaren zijn opgenomen in het Advies Deltaplan Zoetwater, te downloaden via www.deltaprogramma.nl.

Deltaprogramma

Het Deltaprogramma is een nationaal programma. Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen werken hierin samen met inbreng van de maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Het doel is om Nederland ook voor de volgende generaties te beschermen tegen hoogwater en te zorgen voor voldoende zoetwater.

De deltacommissaris bevordert de totstandkoming en de uitvoering van het Deltaprogramma. Hij doet jaarlijks een voorstel voor het Deltaprogramma aan de Ministers van IenM en EZ. Dit voorstel bevat maatregelen en voorzieningen ter beperking van overstromingen en waterschaarste. Het Deltaprogramma wordt ieder jaar op Prinsjesdag aan de Staten-Generaal aangeboden.

Het Deltaprogramma kent negen deelprogramma's:

- Veiligheid
- Zoetwater
- Nieuwbouw en Herstructurering
- Rijnmond-Drechtsteden
- Zuidwestelijke Delta
- IJsselmeergebied
- Rivieren
- Kust
- Waddengebied

www.rijksoverheid.nl/deltaprogramma

www.deltacommissaris.nl

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Ministerie van Economische Zaken

September 2014