

Vergaderjaar 2018–2019

27 625

Waterbeleid

Nr. 468

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2019

De zomer van 2018 was uitzonderlijk droog: het ging om een neerslagtekort zoals dat maar eens per 30 jaar voorkomt, gecombineerd met langdurige zeer lage Rijnafvoer en historisch lage waterstanden. Ik heb veel waardering voor de waterbeheerders die het met hun grote inspanningen gelukt is om de schade relatief beperkt te houden. Toch was het zomerbeeld er ook een van geel gekleurde velden, nadelige effecten op landbouw, natuur, de transportketen, droogvallende beken en beregenings- en zwemverboden.

Ik heb uw Kamer regelmatig op de hoogte gehouden van relevante ontwikkelingen tijdens en na de droogte (Kamerstukken 27 625, nrs. 450, 451, 452, en 453 en 457). Het algemene beeld is dat Nederland goed was voorbereid op de droogte. De maatregelen die we de afgelopen jaren al hebben genomen bleken goed te werken. Zoals de inzet van de Klimaatbestendige Wateraanvoer (KWA) naar West-Nederland, het flexibel peilbeheer in het IJsselmeer en Slim Watermanagement van de gezamenlijke waterbeheerders. De lessen van vorige droge perioden (zoals die van 1976 en 2003) hebben we ter harte genomen.

Toch waren er ook problemen, zoals de verzilting van het IJsselmeer en het Amsterdam-Rijnkanaal; de grondwaterstandsdeling in het oosten en zuiden van ons land; en de effecten van de lage waterstanden op de transportketen. Naast veel waardering over hoe de crisis is beheerst, zijn er ook leer- en aandachtspunten geïdentificeerd. Ik heb daarom opdracht gegeven de crisisorganisatie te evalueren en een Beleidstafel Droogte ingesteld, die met voorstellen komt om de leerervaringen van deze droogte waar nodig om te zetten in beleid. Op deze manier is Nederland nog beter voorbereid op het droogteseizoen van 2019 en daarna.

In deze brief informeer ik uw Kamer over de eerste resultaten van de Beleidstafel Droogte, die gericht zijn op het oplossen van urgente vraagstukken voor het aankomende droogteseizoen, zoals voor de

verdringingsreeks, grondwater, verzilting, drinkwater en waterverdeling van het IJsselmeer. De resultaten van de Evaluatie Crisisbeheersing Watertekort 2018 stuur ik naar verwachting eind april aan uw Kamer.

1. De totstandkoming van de aanbevelingen van de Beleidstafel Droogte

De Beleidstafel Droogte bestaat uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), inclusief Rijkswaterstaat (RWS); de Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselzekerheid (LNV) en Economische Zaken en Klimaat (EZK); het Interprovinciaal Overleg (IPO); de Unie van Waterschappen (UvW); drinkwaterkoepel Vewin; het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL); het Deltaprogramma en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Op 11 maart heeft de Beleidstafel Droogte haar eerste rapportage gepresenteerd. Voorafgaand daaraan zijn de concept-aanbevelingen voorgelegd aan de maatschappelijke partners in het OFL. Hieruit bleek een grote mate van betrokkenheid. Er is sprake van herkenning van en draagvlak voor de aanbevelingen en de partijen geven met constructieve voorstellen aan ook zelf verantwoordelijkheid te nemen. Daarnaast heeft een onafhankelijke wetenschappelijke commissie de uitkomsten beoordeeld. Deze commissie heeft geconcludeerd dat de aanbevelingen in de eerste rapportage zinnig en consistent zijn; en heeft ook voorstellen gedaan voor verder onderzoek. Een aantal daarvan is al opgepakt, bijvoorbeeld data- en informatie-uitwisseling (via het project Slim Water Management) en droogte-stresstesten, die onderdeel zijn van het proces Waterbeschikbaarheid van het Deltaprogramma Zoetwater en de stresstesten van Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie. De overige voorstellen zal de Beleidstafel Droogte nader bekijken en meenemen in haar uitkomsten voor dit najaar. Ook in de volgende fase zullen de kennisinstellingen en de maatschappelijke partners in het OFL betrokken blijven.

De Beleidstafel Droogte is geen besluitvormend gremium en heeft de rapportage voor besluitvorming aangeboden aan de Stuurgroep Water, waarin alle partijen van de Beleidstafel Droogte zitting hebben. Op 3 april heeft de Stuurgroep Water de rapportage vastgesteld en hebben partijen hun inzet toegezegd voor de uitvoering van de aanbevelingen.

2. Aanbevelingen van de Beleidstafel Droogte

Alle aanbevelingen inclusief actiehouders staan beschreven in de bijgevoegde rapportage¹. Achterliggende documentatie, inclusief de adviezen van het OFL en de wetenschappelijke commissie, is beschikbaar op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/04/03/achtergronddocumenten-beleidstafel-droogte>.

Algemeen: belang van toelichting op en uitwerking van beleid en regelgeving

De Beleidstafel Droogte concludeert dat de wettelijke kaders waarin het handelen rondom droogte geregeld is, toereikend zijn. Ik heb dan ook in overleg met partijen in de Stuurgroep Water besloten om (vooralsnog) geen aanpassingen in wet- en regelgeving of bevoegdhedenverdeling door te voeren. Wel ga ik samen met de leden van Stuurgroep Water zorgen voor meer helderheid in de definities en beoogde toepassing van beleid en regelgeving – dit beschrijf ik ook in de volgende paragrafen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Verduidelijking van de verdringingsreeks voor oppervlaktewater

In de verdringingsreeks staat welke functies prioritair zijn voor toedeling van water ten tijde van droogte. In de Stuurgroep Water heb ik met alle partners afgesproken dat:

- in lijn met het advies van de Beleidstafel Droogte, er geen (wettelijke) wijziging van de verdringingsreeks komt;
- de Stuurgroep Management Watercrises en Overstromingen (SMWO) een verduidelijkende handleiding vaststelt bij de nationale verdringingsreeks, met daarin een nadere toelichting op de categorieën, definities en hoe hiermee in de praktijk om te gaan. Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het hoofwatersysteem heb ik mijn ministerie gevraagd het initiatief te nemen voor het opstellen van die handleiding, in samenwerking met de partners uit het SMWO. Deze is vanaf 15 mei beschikbaar op de website van de Helpdesk Water (www.helpdeskwater.nl);
- de provincies, de water- en natuurbeheerders voor 2019 gebruik maken van de werkversie van de kaart met kwetsbare natuurgebieden («Categorie 1 Natuur» in de verdringingsreeks). Deze kaart wordt verder ontwikkeld, in 2020 bestuurlijk vastgesteld en actueel gehouden door de provincies.

De Stuurgroep Water heeft bovendien de provincies en waterschappen verzocht om in 2019 een eerste regionale uitwerking van de verdringingsreeks op te stellen, met daarin beschreven hoe in hun praktijk omgegaan wordt met de prioritering (regionaal maatwerk). RWS zal daarbij haar kennis en ervaring inbrengen.

Naar een klimaatbestendig grond- en oppervlaktewatersysteem

De Beleidstafel Droogte concludeert dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor grondwaterbeheer goed zijn belegd en voldoende mogelijkheden bieden voor maatwerk in situaties van (dreigend) watertekort.

De Beleidstafel heeft daarnaast nut en noodzaak van een landelijke verdringingsreeks voor grondwater onderzocht en concludeert dat dit niet zinvol is, omdat het effect van grondwateronttrekkingen op de waterbalans relatief beperkt is ten opzichte van het effect van verdamping. Lokaal kan dat anders liggen. Het is daarom van belang dat provincies onttrekkingen nabij kwetsbare, grondwaterafhankelijke natuur in kaart brengen en bepalen of maatregelen nodig zijn om onomkeerbare schade te voorkomen. Dit is maatwerk en vergt een bestuurlijke afweging op regionaal niveau, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid en wettelijke verplichtingen van de betrokken bestuursorganen. Provincies hebben overigens nu al de bevoegdheid om een verdringingsreeks voor grondwater in te stellen.

Het beleid voor onttrekkingen ten behoeve van de drinkwatervoorziening wordt ook meegenomen in de evaluatie van de Beleidsnota Drinkwater, die in 2019 start. Vooralsnog zie ik in lijn met deze conclusies en aanbevelingen geen aanleiding om bevoegdheden voor grondwaterbeheer te wijzigen of een landelijke verdringingsreeks voor grondwater in te richten.

De Beleidstafel droogte adviseert daarnaast om in te zetten op meer structurele maatregelen gericht op een klimaatbestendig grond- en oppervlaktewatersysteem, ruimtelijke inrichting en grondgebruik. Het watersysteem, dat nu vooral gericht is op het zo snel mogelijk afvoeren van overtollig water, moet beter toegerust worden op het vasthouden en infiltreren van water. Op deze manier kan het grondwater tijdens neerslagoverschotten tijdig worden aangevuld. Ik neem deze aanbeveling

over en zal deze opgave samen met de waterpartners met extra urgentie oppakken. Dat vergt inspanningen van:

- het Deltaprogramma Zoetwater voor de verdere uitwerking van waterbeschikbaarheid;
- het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie voor de nadere uitwerking van het thema droogte bij stresstesten en risico-dialogen;
- het Ministerie van LNV zoals opgenomen in de brief over de beleidsinzet naar aanleiding van de droogte 2018 gericht op actieprogramma's Klimaatadaptatie Landbouw en Natuur (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 63);
- gemeenten en waterbeheerders voor de uitvoering van stresstesten en het nemen van operationele maatregelen.

De provincies hebben de regierol bij ruimtelijke borging van een klimaatrobuust watersysteem in de provinciale omgevingsvisies en de doorwerking daarvan naar het beleid van gemeenten en waterschappen.

Waar het gaat om het omgaan met bodem en grondwater, zal ik uw Kamer voor de zomer van 2019 nader informeren en ook zal ik voor de zomer van 2019 een reactie geven op het advies van de Adviescommissie Water over grondwater.

Nadere afspraken en maatregelen voor verzilting en drinkwater

Ten tijde van droogte kunnen zoutconcentraties (chloride) in het water oplopen en van invloed zijn op de beschikbaarheid van kwalitatief hoogwaardig drinkwater. In lijn met het advies van de Beleidstafel Droogte heb ik besloten om in overleg met de waterbeheerders en drinkwaterbedrijven een beleidsregel op te stellen hoe om te gaan met chloride in drinkwater en oppervlaktewater. Daarin zal worden ingegaan op de vigerende regelgeving en de manier waarop deze kan worden toegepast in situaties met toenemende chloride-concentraties. Deze beleidsregel zal uiterlijk 1 augustus 2019 vastgesteld worden en een werkversie is per 1 april beschikbaar. Daarnaast zullen binnen het project Slim Watermanagement van het Deltaprogramma Zoetwater beheer-grensoverschrijdende afspraken worden gemaakt hoe waterbeheerders het water gezamenlijk verdelen in omstandigheden van (dreigend) watertekort of -overlast.

Waterbeheerders nemen ook nu al operationele maatregelen om zoutindringing te voorkomen en goed gesteld te staan voor een volgende droogteperiode. Zo start RWS op korte termijn extra monitoring in het IJsselmeer. Dat levert informatie voor eventuele aanpassingen in het spui-beheer.

De drinkwaterbedrijven zijn verantwoordelijk voor voldoende robuustheid (redundantie) in hun drinkwatervoorziening. Ik heb als systeemverantwoordelijke Minister met de drinkwaterbedrijven afgesproken om bij de risicoanalyses in hun leveringsplannen van medio 2020 een scenario van twee extreem droge zomers achtereen te hanteren. De ILT zal hierop toezien. Dit draagt bij aan de leveringszekerheid van drinkwater in tijden van watertekort. Daarnaast zal ik zorgdragen voor de borging van kennis over drinkwater bij de crisisorganisatie.

Waterverdeling en waterkwaliteit IJsselmeergebied

Het IJsselmeer is de belangrijkste zoetwaterbuffer van ons land. Ik vind het belangrijk dat de waterverdeling over de vele gebruiksfuncties, de marges daarbinnen en de relatie met het peilbeheer goed onderbouwd vastgelegd wordt.

Het Bestuurlijk Platform IJsselmeergebied (BPIJ) zal, in samenspraak met alle betrokken partijen, invulling geven aan de volgende aanbevelingen van de Beleidstafel Droogte:

- voor de zomer 2019 bestuurlijke werkafspraken te maken over de waterverdeling van het IJsselmeer in het droogteseizoen 2019;
- deze werkafspraken voor 1 april 2020 verder uit te werken en bestuurlijk vast te leggen;
- een Joint Fact Finding studie uit te voeren naar de robuustheid van het IJsselmeergebied, waarbij de marges in het hoofdwatersysteem, in regionale watersystemen en in de watervraag van gebruikers in beeld worden gebracht. Daarbij wordt de relatie tussen peilhandhaving, waterkwaliteit en de redundantie van drinkwatervoorziening ook meegenomen.

Scheepvaart en internationale inzet

Vanwege het belang van de Waal voor de scheepvaart zijn tijdens de laagwater periode in 2018 op een aantal plaatsen langs de vaarweg extra Minst Gepeilde Dieptes (MGD) gepresenteerd. Deze informatie (die RWS ook voor de andere rivieren standaard deelt) geeft inzicht in de vaardiepte en ondersteunt de binnenvaartsector in haar keuzes ten tijde van droogte, zoals ten aanzien van vaarroutes en belading.

In lijn met het advies van de Beleidstafel Droogte heb ik aan RWS gevraagd om te onderzoeken of het mogelijk is om over de waterdiepte van de Waal, Neder-Rijn, Lek en IJssel in perioden van langdurige droogte voor een termijn van 6–8 weken verwachtingen af te geven. Dit is in aanvulling op maatregelen die ik reeds genomen heb om voorbereid te zijn op nieuwe periodes van droogte. De pilots langsdammen en suppletie dragen bijvoorbeeld bij aan het bevaarbaar houden van de rivieren; en in het kader van het programma Integraal Rivier Management (IRM) en het Deltaprogramma wordt bekeken wat er, onder andere op het gebied van bodemerosie, gedaan kan worden voor een robuust en klimaatbestendig netwerk.

Daarnaast realiseer ik me dat onze zoetwatervoorziening en onze logistieke connectiviteit sterk afhankelijk zijn van de bovenstroomse situatie. Ik zal er dan ook voor zorgen dat waterkwantiteit en -kwaliteit mede in relatie tot scheepvaart op de agenda (blijven) staan in de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (ICBR), de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) en de Internationale Maas Commissie (IMC). Ik kan in dit verband melden dat de CCR het initiatief heeft genomen tot een internationale workshop, begin 2020, rond het thema binnenvaart en klimaat. Ook ben ik voornemens om de Rijn Ministersconferentie van 13 februari 2020, die in Nederland plaatsvindt, hiervoor te benutten.

In de eindrapportage van de Beleidstafel Droogte (dit najaar) zal nader worden ingegaan op scheepvaart. Ik verwacht dat eventuele structurele maatregelen en handelingsperspectieven grotendeels kunnen worden belegd in het programma IRM en in de reguliere overleggen die ik met de scheepvaart- en logistieke sector heb, zoals het Centraal Overleg Vaarwegen (COV).

Nut en noodzaak van debietafhankelijke lozingen

Tijdens de droogte van 2018 waren er niet enkel zorgen over de waterbeschikbaarheid in volume, maar ook over de beschikbaarheid van voldoende water van de juiste kwaliteit. Vanuit verschillende bronnen in binnen- en buitenland vinden emissies van chemische stoffen op het

oppervlaktewater plaats. Bij (extreem) lage afvoeren nemen de concentraties van verontreinigende stoffen toe. Bij toetsing van vergunningen voor lozingen in Nederland wordt al uitgegaan van de maatgevende lage afvoer. Om nut, noodzaak en uitvoerbaarheid van verdergaande debietafhankelijke lozingseisen voor (nieuwe) lozingsvergunningen te onderzoeken, laat ik mijn ministerie in lijn met het advies van de Beleidstafel Droogte een pilot uitvoeren.

Economische schade

Om een beeld te hebben van de schade door de langdurige droogte van 2018 heeft de Beleidstafel Droogte een voorlopige inschatting laten maken van de netto economische effecten, welke neerkomt op ongeveer 0,5–2 miljard euro hogere schade dan in een gemiddeld jaar. De grootste effecten doen zich voor in de voedselproductieketen en de transportketen. Voor natuur en schade in bebouwd gebied is nog geen kwantificering mogelijk wegens onvoldoende data. De komende maanden staat nader onderzoek gepland naar de schade die als direct gevolg van de droogte is ontstaan om zo meer inzicht te krijgen in het effect op verschillende sectoren. Mijn ministerie zal dit onderzoek laten uitvoeren dat, net als de aanbevelingen van de Beleidstafel Droogte, als input kan dienen voor handelingsperspectieven en maatregelen om toekomstige droogteschade te beperken.

Operationele aanbevelingen

Naast de bovenstaande beleidsmatige aanbevelingen, heeft de Beleidstafel Droogte aanbevelingen gedaan voor operationele maatregelen. Deze maatregelen worden door Rijkswaterstaat, de waterschappen en andere water- en vaarwegbeheerders met voortvarendheid opgepakt, of zijn al in uitvoering. Rijkswaterstaat en de waterschappen zijn zoals altijd in deze periode van het jaar volop bezig om hun organisatie, kunstwerken en watersystemen klaar te maken voor het komende droogteseizoen, waarbij de lessen van de afgelopen droogte meegenomen worden. Zo bereidt RWS zich voor op een potentiële droogteperiode door onder andere maatregelen te nemen om verzilting van het IJsselmeer tegen te gaan, met het opzetten van het peil van het IJsselmeer naar zomerpeil (–0,10 m NAP conform het nieuwe peilbesluit) en het uitvoeren van noodzakelijk beheer en onderhoud aan de schut- en spuisluiden in de Afsluitdijk.

Regionaal maatwerk

Vrijwel zonder uitzondering is bij de hiervoor beschreven aanbevelingen naast nationale inzet ook regionaal maatwerk nodig. Het is daarbij van belang dat de verschillende partijen onderling afstemmen en samenwerken. Zowel tijdens de looptijd van de Beleidstafel Droogte als erna zal ik hier op inzetten en mijn collega waterbeheerders waar nodig hierop aanspreken. Door de acties en aanbevelingen na afronding van de Beleidstafel Droogte (eind 2019) te beleggen in de juiste (besluitvormende) gremia, zoals het Deltaprogramma Zoetwater en de Stuurgroep Water, heb ik er vertrouwen in dat de voortgang van de acties in de Beleidstafel geborgd zullen worden.

Communicatie

Tijdens de droogteperiode vorige zomer is des te duidelijker geworden hoe belangrijk heldere communicatie over droogte is, richting alle watergebruikers, waaronder burgers. Om hieraan nog beter invulling te kunnen geven ten tijde van crises, heb ik de Evaluatie Crisisbeheersing Watertekort 2018 gevraagd hierop met adviezen te komen. Buiten tijden

van extreme droogte zal het Deltaprogramma Zoetwater, in samenspraak met alle partijen, zich inzetten voor meer eenduidige communicatieboodschappen over droogte en zoetwatervoorziening.

3. Financiële aspecten

Om beter gesteld te staan voor een eventuele droogte is een breed pakket aan maatregelen geformuleerd, die door de verschillende partijen worden of al zijn opgepakt. Voor de financiering daarvan heb ik, in goed overleg met de partners in het Bestuurlijk Platform Zoetwater, uit het Deltafonds, binnen de gealloceerde middelen van het Deltaprogramma Zoetwater, een bedrag van € 7 miljoen beschikbaar gesteld. Dit wordt onder meer ingezet voor de uitvoering van acties voortkomend uit de Beleidstafel Droogte, voor urgente projecten in de Hoge Zandgronden Oost en Zuid (waar grote problemen waren tijdens de droogte van 2018) en voor het verbeteren van de kennisbasis. Dit bedrag zal door de regionale partijen van cofinanciering worden voorzien, zodat we gezamenlijk uitvoering kunnen geven aan de aanbevelingen van de Beleidstafel Droogte.

4. Vervolgproces

De komende maanden worden de afspraken voor de voor dit droogte-seizoen urgente vraagstukken door de verschillende partijen in gezamenlijkheid uitgevoerd. Ik heb hierboven beschreven hoe ik daarin mijn rol zal vervullen. In de brief voor het Algemeen Overleg Water in juni zal ik uw Kamer over de voortgang nader informeren. Bovendien zijn de waterbeheerders aan de slag met operationele maatregelen die al dit seizoen ingezet kunnen worden.

De Beleidstafel Droogte werkt ondertussen door aan vraagstukken voor na het komend droogteseizoen en neemt de conclusies en aanbevelingen hierover op in de eindrapportage (najaar 2019). De hieruit voortkomende acties zullen worden beled bij de daarvoor verantwoordelijke partners en programma's van Rijk en regio, zoals het Deltaprogramma, de Stuurgroep Water, IRM en het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer. Een deel van de voorstellen zal waar mogelijk en nodig uitwerking krijgen in beleidsnota's, zoals de Drinkwaternote, het nieuwe Nationaal Waterplan, de Stroomgebiedsbeheerplannen en Omgevingsvisies van Rijk, provincies en gemeenten. Ik zal uw Kamer hierover informeren voor het Wetgevingsoverleg Water in november 2019. Eind 2019 zal de Beleidstafel Droogte worden opgeheven, na de overdracht van resterende taken.

Het weer hebben wij niet in de hand, maar hoe we erop voorbereid zijn wel.

Ik ben bijzonder verheugd hoe alle watergebruikers en water- en vaarwegbeheerders met elkaar de handen ineen hebben geslagen tijdens de droogte in 2018. Met waardering zie ik alle betrokken partijen op dezelfde voet doorgaan. Met de uitkomsten van deze Beleidstafel Droogte hebben we de instrumenten in handen om dit op goede wijze invulling te geven.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga