

Vergaderjaar 2019–2020

27 625

Waterbeleid

Nr. 489

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2019

De Beleidstafel Droogte is ingesteld naar aanleiding van de droogte in 2018. Hieraan nemen alle relevante waterpartners deel. In april 2019 heeft de Beleidstafel een tussenrapportage opgeleverd. Ik heb uw Kamer hierover geïnformeerd met mijn brief van 4 april 2019 (Kamerstuk 27 625, nr. 468). Deze tussenrapportage bevatte een aantal urgente acties en aanbevelingen om beter voorbereid te zijn op een eerstvolgende droogteperiode. De zomer van 2019 kende landelijk niet dezelfde droogteproblemen, maar op de hoge zandgronden in oost en zuid Nederland – waar geen wateraanvoer mogelijk is – was het opnieuw extreem droog (zie mijn brief van 9 september 2019 over stand van zaken droogte, Kamerstuk 27 625, nr. 482). Als gevolg van twee droge zomers achter elkaar, stonden in deze gebieden met name de natuur en landbouw onder druk. Om de gevolgen van de droogte van 2019 zoveel mogelijk te beperken, hebben de waterbeheerders direct gebruik kunnen maken van de aanbevelingen zoals opgenomen in de eerste rapportage van de Beleidstafel droogte en in de Evaluatie crisisbeheersing watertekort 2018 (zie mijn brief van 25 april 2019, Kamerstuk 27 625, nr. 469).

Aanbevelingen Beleidstafel droogte worden onderschreven en opgepakt

In december heeft de Beleidstafel Droogte de Eindrapportage «Nederland beter weerbaar tegen droogte» opgeleverd. In deze rapportage zijn 46 aanbevelingen opgenomen, waarmee Nederland beter weerbaar wordt tegen droogte en watertekorten. Een deel van de aanbevelingen is in 2019 al geïmplementeerd. Zo hebben waterbeheerders maatregelen genomen om aanvulling van grondwater te versnellen. Ook is een handleiding verdringingsreeks opgesteld. Deze geeft helderheid over het toepassen van de verdringingsreeks en helpt partijen bij de regionale uitwerking hiervan. Alle aanbevelingen zijn met termijnen belegd bij individuele partijen en reguliere (interbestuurlijke) projecten en programma's, zoals het Deltaprogramma, Integraal Riviermanagement en de omgevingsvisies van provincies en gemeenten. De concept-eindrapportage is geaccordeerd

in het Bestuurlijk Platform Zoetwater, de Stuurgroep Ruimtelijke Adaptatie en in het laatste overleg van de Beleidstafel Droogte van 27 november 2019. Ik ben uitermate verheugd dat alle partijen hebben aangegeven de realisatie van de aanbevelingen op te pakken en de voortgang daarvan te bewaken. Vanzelfsprekend geldt dat ook voor de aanbevelingen die zijn belegd bij mijn ministerie.

De conceptversie van het eindrapport is besproken met de maatschappelijke partners in het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving. Hieruit is gebleken dat er maatschappelijk draagvlak is voor de aanbevelingen en dat er een grote bereidheid is om met elkaar in gesprek te gaan over waterbeschikbaarheid en bij te dragen aan regionale afspraken over waterverdeling. Daarnaast heeft een onafhankelijke wetenschappelijke commissie de uitkomsten beoordeeld. De commissie heeft ingestemd met het eindrapport en onderschrijft op hoofdlijnen de aanbevelingen zoals opgenomen in het eindrapport. De voorgenomen maatregelen zijn volgens de commissie zinnig en uitvoerbaar en volgen logisch uit ervaringen van de zomer in 2018. Ze zijn coherent, consistent (mits in samenhang uitgevoerd) en zullen op een betrekkelijk eenduidige manier leiden tot verbeteringen. De Beleidstafel Droogte heeft haar werkzaamheden met de afronding van het eindrapport beëindigd. Ik dank alle deelnemers voor hun bijdrage om Nederland weerbaar te maken tegen watertekorten.

De lessen van de droogte van 2018

1		<i>Het klimaat verandert: houd er rekening mee dat het warmer wordt en mogelijk droger. Ontwikkel toekomstperspectieven voor het geval het meest droge klimaatscenario bewaarheid wordt.</i>
2		<i>Oplossingsrichtingen vragen grote inzet van alle partijen en bestaan uit: - zuiniger omgaan met water; - water beter vasthouden en opslaan om grondwaterstanden op peil te houden en verzilting tegen te gaan; - water slimmer verdelen in Laag-Nederland.</i>
3		<i>Regionale verschillen in (effecten van) droogte vragen om regionaal maatwerk. Het nadrukkelijker meewegen van waterbeschikbaarheid bij afwegingen in de ruimtelijke inrichting is nodig.</i>
4		<i>Samenwerking, transparantie en dialoog over watervraag en -aanbod zijn cruciaal voor het maken van afspraken over beschikbaarheid van water, op regionaal, nationaal en internationaal niveau.</i>
5		<i>Het uniformeren, ontsluiten en uitwisselen van informatie tussen waterbeheerders onderling én tussen waterbeheerders en -gebruikers is een 'must' voor doelmatiger waterbeheer en -gebruik.</i>
6		<i>Tijdige, consistente en goed afgestemde communicatie over droogte is essentieel voor het bieden van handelingsperspectieven voor watergebruikers en vergroot het waterbewustzijn en het draagvlak voor maatregelen in de koude en warme fase.</i>

Ik onderschrijf de conclusies en aanbevelingen van de Beleidstafel Droogte, en waardeer de concreetheid waarmee de aanbevelingen zijn vormgegeven. Om Nederland beter weerbaar te maken tegen droogte zullen we een omslag moeten maken naar een watersysteem dat op alle niveaus veel beter in staat zal zijn om water vast te houden. Ook zullen we in de ruimtelijke inrichting meer rekening moeten houden met waterbeschikbaarheid. Dat vergt een cultuuromslag in het watermanagement én een gezamenlijke inspanning van alle waterbeheerders en -gebruikers.

Economische schade

De totale kwantificeerbare economische schade van de droogte 2018 ligt tussen de 900 en 1.650 miljoen Euro. In het Ecorys-rapport wordt de droogteschade voor de landbouw geschat op tussen 820 en 1.400 miljoen Euro. Uit de meeste recente inzichten blijkt dat de bovenkant van deze bandbreedte mogelijk naar beneden kan worden bijgesteld. De economische schade als gevolg van hogere transportkosten in de scheepvaart bedraagt tussen de 65 en 220 miljoen Euro. Ook in natuurgebieden en in bebouwd gebied is aanzienlijke droogteschade opgetreden. Deze schade kon echter niet gekwantificeerd worden en is in de eindrapportage in kwalitatieve zin beschreven.

Langetermijnperspectieven

Het klimaat verandert en daarmee ook de maatschappelijke opgaven. Het wordt volgens de KNMI'14-klimaatscenario's in ieder geval warmer, met meer kans op extreem weer. Er is meer kans op droogte, maar hoeveel droger is niet duidelijk. In twee van de vier klimaatscenario's wordt Nederland behoorlijk droger. De andere twee klimaatscenario's geven weinig of geen toename van droogte. Ik onderschrijf de aanbeveling om een aantal toekomstperspectieven te ontwikkelen voor het geval dat het meest droge KNMI-scenario uitkomt. Het Bestuurlijk Platform Zoetwater en de Stuurgroep Ruimtelijke Adaptatie gaan deze aanbeveling, in samenwerking met de kennisinstellingen uitvoeren.

Water beter vasthouden

We lopen tegen de grenzen aan van de mogelijkheden binnen het huidige watersysteem bij het omgaan met droogteproblematiek. Structurele maatregelen in het watersysteem en meer waterbewustzijn bij het watergebruik zijn nodig om Nederland weerbaar te maken tegen watertekorten. Hiervoor moeten we veel meer dan nu water vasthouden, zeker in die gebieden waar geen externe wateraanvoer mogelijk is. Dit vergt bij alle waterbeheerders een omslag in denken van snel water afvoeren naar water vasthouden door meer te bufferen en te infiltreren, rekening houdend met een goede balans tussen watertekort en wateroverlast.

Klimaatbestendig land- en watergebruik

Maatregelen in de watersystemen alleen zijn niet voldoende om in de toekomst gevolgen van droogte te kunnen voorkomen. Een toekomstbestendige zoetwatervoorziening vergt ook een klimaatbestendig land- en watergebruik. Provincies en gemeenten zullen bij de ruimtelijke inrichting meer rekening moeten houden met waterbeschikbaarheid, bijvoorbeeld op de hoge zandgronden en in verziltingsgevoelige gebieden. Dat kan betekenen dat het landgebruik aangepast moet worden. Dat vraagt mogelijk regionaal maatwerk. De uitkomsten van de stresstesten en risicodialogen klimaatadaptatie leiden tot afspraken voor klimaatbestendige inrichting. Daarnaast zijn de dialogen over waterbeschikbaarheid tussen waterbeheerders en -gebruikers in de zoetwaterregio's noodzakelijk om te bepalen of de watervraag en het wateraanbod voldoende in balans zijn en blijven. De water gebruikende sectoren hebben ook een eigen verantwoordelijkheid en zullen zich door in te zetten op watersparing en door water vast te houden moeten voorbereiden op meer droge zomers met watertekorten. De Actieprogramma's klimaatadaptatie landbouw en natuur, die de Minister van LNV binnenkort naar uw Kamer zal sturen, zijn goede voorbeelden daarvan. Soms zullen we de econo-

mische schade van droogte ook moeten accepteren als de maatschappelijke kosten en baten van maatregelen niet in evenwicht zijn te brengen.

Toekomstbestendige drinkwatervoorziening

De drinkwatervoorziening in Nederland staat mondiaal op een hoog niveau. Wel neemt door klimaatverandering, de toenemende watervraag en verontreinigende stoffen in oppervlakte- en grondwater de druk op de drinkwatervoorziening en de drinkwaterbronnen toe. Ik wil in lijn met de aanbeveling van de Beleidstafel, gezamenlijk met de drinkwaterbedrijven, de provincies en waterbeheerders, werken aan een robuuste drinkwatervoorziening. Dit door (gezamenlijk) meer in te zetten op waterbesparing en bewustwording bij watergebruikers, het ontmoedigen van laagwaardig gebruik van drinkwater en op de diversificatie van drinkwaterbronnen, zodat ook tijdens periodes van droogte een grotere diversiteit aan drinkwaterbronnen beschikbaar is.

In de nieuwe Beleidsnota Drinkwater 2020 zal ik expliciet maken welke inspanningen er nodig zijn vanuit beleidsterreinen buiten het drinkwaterdomein om te komen tot een toekomstbestendige drinkwatervoorziening, in lijn met de Omgevingswet, de Drinkwaterwet en de Richtlijn Drinkwater en de doelen van de KRW. Op advies van de Beleidstafel Droogte wil ik de implementatie van de Beleidsnota Drinkwater versterken door met de partners in de Stuurgroep Water een gezamenlijk uitvoeringsprogramma op te stellen.

Een goed uitvoerbaar en handhaafbaar escalatiesysteem voor het toepassen van drinkwaterrestricties is een sluitstuk als andere (crisis-)maatregelen onvoldoende werken. De noodzaak voor beperkingen aan het gebruik van drinkwater kan zich bijvoorbeeld aandienen bij een combinatie van extreme droogte én een incident met stoffen in de drinkwaterbronnen. Het RIVM heeft op basis van de ervaringen in het buitenland een voorstel gedaan voor drinkwaterrestricties in crisissituaties. De Beleidstafel Droogte adviseert om dit voorstel samen met de Vewin, de veiligheidsregio's en de VNG verder uit te werken. Ik neem deze aanbeveling over en kom hierop terug in de nieuwe Beleidsnota Drinkwater.

Klimaatbestendige zoetwatervoorziening hoofdwatersysteem

We kunnen in tijden van droogte het water slimmer sturen. Daarvoor is het nodig om over grenzen heen te kijken en regio-overstijgende afspraken te maken. Waterbeheerders werken al samen aan Slim Watermanagement. Via maatwerksturing van het watersysteem konden de lage rivieraanvoeren met grote inspanningen toch doelmatig worden verdeeld. Voor het gehele hoofdwatersysteem werken we nu aan een vervolgstap met een strategie «klimaatbestendige zoetwatervoorziening hoofdwatersysteem», waarbij we het water uit onze rivieren beter vasthouden en slimmer verdelen.

Regionale en bovenregionale samenwerking

Veel aanbevelingen zullen regionaal uitgewerkt moeten worden omdat regionale verschillen bestuurlijk maatwerk vragen in aanpak en oplossingen. Een goed voorbeeld is een verdringingsreeks voor grondwater. Een landelijke verdringingsreeks voor grondwater is niet zinvol en niet werkbaar. Lokaal kunnen onttrekkingen wel een significant effect op de grondwaterstand hebben. Het gaat dus om maatwerk en een bestuurlijke afweging op regionaal en lokaal niveau. Provincies hebben hierbij de regierol en de bevoegdheid om desgewenst een verdringingsreeks voor grondwater in te stellen. Het grondwaterbeheer kan ook meegenomen worden in de regionale uitwerkingen van de verdringingsreeks.

Internationale samenwerking bovenstrooms

Een groot deel van onze wateraanvoer komt via de grote rivieren vanuit bovenstroomse landen. Met de ervaring van 2018 en 2019 zullen we de internationale en interregionale samenwerking met Duitsland, Frankrijk en België over droogte, extreem laagwater en grondwater in de stroomgebieden van Rijn en Maas intensiveren. Daarbij gaat het om de thema's als waterkwantiteit, waterkwaliteit en bevaarbaarheid om in de toekomst weerbaarder te zijn tegen watertekorten. In lijn met de aanbeveling van de Beleidstafel Droogte zullen Rijk en regio de samenwerking met de bovenstroomse landen op het gebied van grondwaterbeheer intensiveren. Ik heb deze thema's geagendeerd voor de Rijnministersconferentie, die op 13 februari 2020 in Amsterdam plaatsvindt. Daarnaast werkt mijn ministerie in de Internationale Maascommissie samen met de waterpartners in België en Frankrijk aan een Plan van aanpak voor extreem laagwater.

Aanpak laagwaterknelpunten scheepvaart

Lage rivierafvoeren hebben in 2018 geleid tot langdurige beperkingen voor scheepvaart en tot economische schade. De scheepvaartsector zal zich moeten voorbereiden op het frequenter optreden van extreem laagwater. Voor de korte termijn bestaat het handelingsperspectief uit bijvoorbeeld aanpassingen van de belading, alternatieve vaarroutes, uitstel van transport en voorraadbeheer. Op de lange termijn kan gedacht worden aan het vergroten van de opslagcapaciteit, aanpassen van productieprocessen, het aanpassen van de vloot aan vaker optredende lage rivierafvoeren of aanpassingen aan de vaarroutes. Mede op advies van de Beleidstafel Droogte wordt in het programma Integraal Riviermanagement beleid ontwikkeld voor de bodemligging van de rivieren. Daarbij worden ook de laagwaterknelpunten, die zich in 2018 manifesteerden meegenomen.

Beschikbaarheid van data en informatie

Het uniformeren, ontsluiten en uitwisselen van data en informatie tussen waterbeheerders, watergebruikers en kennisinstellingen is een «must» voor effectief waterbeleid en -beheer. Het is een noodzakelijke voorwaarde voor het begrijpen van het watersysteem als het gaat om transparantie en monitoring, analyses en beleid en beheer. Een uniforme data-ontsluiting is ook nodig voor een landsdekkend informatiesysteem. Deze aanbeveling wordt opgepakt binnen het Bestuursakkoord Water, dat ik samen met de waterpartners heb vastgesteld en zal uitvoeren. Daarnaast wordt het Nederlands Hydrologisch Instrumentarium (NHI) up-to-date gebracht. Hierover heeft mijn ministerie inmiddels afspraken gemaakt met de andere beheerders van het NHI, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van drinkwaterbedrijven in Nederland (Vewin).

Kennisontwikkeling droogte

Het ontsluiten, ontwikkelen en bij elkaar brengen van de kennis op het gebied van droogte is nodig voor een klimaatbestendig water- en landgebruik. Bij de ontwikkeling van nieuwe droogte-indicatoren met remote sensing, toekomstperspectieven op basis van klimaatscenario's, prognoses van rivierafvoeren, worden kennisinstellingen, zoals KNMI, RIVM, Deltares en de universiteiten betrokken. De kennisvragen die de Beleidstafel Droogte heeft geïdentificeerd worden in overleg tussen de kennisvragers en kennisaanbieders verder uitgewerkt.

Duidelijke, consistente en tijdige communicatie

Duidelijke, consistente en goed afgestemde communicatie over droogte is essentieel voor het bieden van handelingsperspectieven voor watergebruikers. Het vergroot het waterbewustzijn en het draagvlak voor maatregelen in tijden van (dreigend) watertekort. Door de waterpartners zijn inmiddels gezamenlijke communicatieboodschappen opgesteld en in de communicatie van Rijk en regio wordt meer aandacht besteed aan regionale verschillen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de Droogtemonitor van 3 september en mijn brief van 9 september over de stand van zaken droogte op de hoge zandgronden in het oosten en zuiden van het land en delen van Zeeland (Kamerstuk 27 625, nr. 482).

Integraliteit

Het beter om kunnen gaan met droogte vergt niet alleen maatregelen in het watersysteem, maar ook in de ruimtelijke inrichting. Nederland staat daarbij voor meerdere transities in de fysieke leefomgeving, zoals de energietransitie, circulaire economie, landbouwtransitie, biodiversiteit en het aanpakken van bodemdaling. De integratie van deze opgaven komt in regionale gebiedsprocessen tot stand. Dit biedt kansen op synergie. De basis voor geïntegreerd beleid ligt in de omgevingsvisies van de verschillende overheden en interbestuurlijke programma's zoals het Deltaprogramma en Integraal Riviermanagement.

Financiering

Financiering van uitvoering van de aanbevelingen verloopt via de reguliere middelen van de partijen en programma's waar de aanbevelingen zijn belegd. In het Deltaprogramma Zoetwater en Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie werken partijen aan structurele maatregelen voor het beter omgaan met droogte.

Voor het Deltaprogramma Zoetwater stel ik in de fase 2022–2027 150 miljoen euro beschikbaar vanuit het Deltafonds. Dit bedrag wordt aangevuld met cofinanciering vanuit provincies, waterschappen, gemeenten en watergebruikers zoals de drinkwaterbedrijven. Naar verwachting zal dit optellen tot in totaal zo'n 400 miljoen euro. Daarnaast heb ik zoals bekend de intentie om 150 tot 250 miljoen euro uit het Deltafonds te reserveren voor de impulsregeling klimaatadaptatie, met als doel de versnelling van de aanpak van ruimtelijke adaptatie voor wateroverlast en droogte door decentrale overheden financieel te ondersteunen. Deze middelen worden aangevuld met cofinanciering vanuit de regio.

Regie op de uitvoering

De Beleidstafel Droogte heeft de aanbevelingen belegd bij individuele partijen en verschillende interbestuurlijke projecten en programma's. Veel van de aanbevelingen vergen samenwerking tussen verschillende partijen. Daarom is telkens één coördinerende partij benoemd als trekker. Deze partij is eerstverantwoordelijk voor de realisatie van de aanbeveling en monitoring van de voortgang. Daarnaast zal ik, in lijn met het advies van de Beleidstafel, samen met de partners in de Stuurgroep Water de regie houden op het geheel.

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

Wat heeft 1 jaar Beleidstafel Droogte opgeleverd?

Een jaar Beleidstafel Droogte heeft het besef van urgentie en de samenwerking tussen partijen versterkt, het inzicht in de (grond)watersystemen vergroot en onder meer de volgende concrete resultaten opgeleverd:

- Een onderzoek naar de economische schade van de droogte 2018;*
- Een handleiding voor de verdringingsreeks;*
- Een natuurkaart die inzicht biedt in de ligging van kwetsbare natuurgebieden waar onomkeerbare schade op kan treden bij droogte (categorie 1 van de verdringingsreeks);*
- Een handleiding verzilting drinkwaterbronnen;*
- Een onderzoek naar de internationale ervaringen met drinkwaterrestricties in crisissituaties en de mogelijkheden voor toepassing daarvan in de Nederlandse situaties;*
- Een onderzoek naar de buffercapaciteit van de drinkwaterbedrijven in Nederland;*
- Het onderzoek Droogte in zandgebieden van Zuid, Midden en Oost Nederland, onder leiding van provincie Noord-Brabant;*
- Een set afgestemde redeneerlijnen voor waterbeheer tijdens (dreigende) watertekorten binnen het Programma Slim Watermanagement;*
- De doorontwikkeling daarvan tot een meer klimaatbestendige zoetwaterstrategie voor het hoofdwatersysteem binnen het Deltaprogramma Zoetwater;*
- Het ontwikkelen van informatieschermen, de gezamenlijke informatiebasis voor waterbeheerders op grond waarvan betere afwegingen voor de waterverdeling kunnen worden gemaakt;*
- Joint Fact Finding voor de klimaatbestendigheid en robuustheid van het watersysteem in het IJsselmeergebied, resulterend in afspraken over waterverdeling;*
- De aanzet voor een nieuwe droogte-indicator, te combineren met satellietgegevens over bodemgesteldheid;*
- Door alle partijen gezamenlijk opgestelde kernboodschappen voor eenduidige communicatie, met aandacht en ruimte voor regionale verschillen en invulling.*