

Droogte in de delta – het nieuwe normaal?

Naar meer eigen verantwoordelijkheid voor de landbouw

*mr. dr. H.K. Gilissen, mr. dr. ir. J.J.H. van Kempen, mr. dr. A.G. Groothuijse en
prof. mr. F.M.W. van Rijswijk¹*

1. Inleiding

Door de verwachte klimaatverandering neemt de wereldwijde kans op extreem weer toe.² Bij 'extreem weer' denkt men in Nederland al snel aan hevige neerslag met mogelijke (schade door) wateroverlast tot gevolg.³ Recente ervaringen, zoals de zomers van 2018 en 2019, maken echter duidelijk dat het ook kan gaan om langdurige droogte en extreme hitte, resulterend in neerslagtekorten en mogelijke schade, bijvoorbeeld door waterschaarste binnen sectoren die van voldoende zoet water afhankelijk zijn. De agrarische sector is één van die sectoren. De huidige prognoses laten een verontrustende trend zien: het neerslagtekort is de laatste jaren toegenomen en de verwachting is dat dit tekort de komende jaren verder groeit.⁴ Hoewel het neerslagtekort dit jaar gemiddeld genomen kleiner is dan in 2018, heeft het ook dit jaar weer tot problemen geleid en regionaal - vooral in Oost-Nederland - zelfs het niveau van 2018 geëvenaard.⁵ Waterschaarste wordt kortom een steeds groter maatschappelijk probleem in de Nederlandse delta, temeer nu ook de vraag naar zoet water toeneemt.⁶ Dit leidt tot een overvloed aan juridische en beleidsmatige vragen, waaronder de vraag in hoeverre de huidige systematiek van zoetwatervoorziening nog toereikend is om de toekomstige waterschaarsteproblematiek het hoofd te bieden. In dit artikel bespreken wij in

het verlengde van deze vraag de belangrijkste knelpunten van het huidige systeem en mogelijke of beoogde oplossingsrichtingen voor de verbetering daarvan. Wij spitsen ons daarbij toe op de rol en de belangen van de agrarische sector en de gevolgen voor deze sector.

Dit artikel is als volgt gestructureerd. In paragraaf 2 presenteren wij een aantal strategieën die kunnen worden gevolgd in de beheersing van risico's rondom waterschaarste. Deze strategieën baseren wij op de generieke risicobenadering. In paragraaf 3 bespreken wij de huidige juridische systematiek van de zoetwatervoorziening en de knelpunten die zich daarbinnen voordoen in verband met waterschaarste. De nadruk ligt daarbij op het juridische instrumentarium en de juridische verdeling van verantwoordelijkheden en risico's. In paragraaf 4 geven wij een overzicht van de (strategische) beleidsontwikkelingen op het terrein van de waterschaarsteproblematiek en bespreken wij welke invloed de ervaringen van de afgelopen jaren daarop hebben gehad. In paragraaf 5 trekken wij de nodige conclusies door het huidige systeem en de beleidsontwikkelingen af te zetten tegen de eerder besproken strategieën. Daarmee willen wij een bijdrage leveren aan de discussie over oplossingsrichtingen om de positie van de landbouw ten aanzien van waterschaarste toekomstbestendiger te maken.

2. Strategieën voor risicobeheersing rondom waterschaarste

2.1. De generieke risicobenadering

Op basis van de risicobenadering kunnen uiteenlopende strategieën worden onderscheiden waarmee een risico kan worden beheerst. Deze benadering houdt *in abstracto* in dat een risico kan worden uitgedrukt als de kans dat het risico zich openbaart in samenhang met de gevolgen die dat met zich mee zal brengen (risico = kans x gevolg). Zodoende kan een risico worden beheerst door maatregelen te treffen waarmee 1) de kans wordt beperkt dat

-
1. Herman Kasper Gilissen, Jasper van Kempen, Frank Groothuijse en Marleen van Rijswijk zijn verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht. Jasper van Kempen is tevens senior juridisch adviseur bij de Corporate Dienst van Rijkswaterstaat.
 2. Zie IPCC 2018.
 3. Zie Havekes & Kraak 2018.
 4. Zie KNMI 2014.
 5. Bijvoorbeeld: <https://www.destentor.nl/achterhoek/tekort-aan-water-in-oost-nederland-steeds-groter-schade-in-kwetsbare-gebieden-a3bc7dd4/>.
 6. Zie https://media.deltares.nl/deltascenarios/deltascenarios_nieuwe_blik_op_de_toekomst.pdf.

een risico zich openbaart, dan wel 2) de gevolgen daarvan worden beperkt. Voor zover het risico niet geheel of gedeeltelijk kan worden beheerst met kans- of gevolgbeperkende strategieën, dient te worden teruggevallen op herstelbevordering. Deze generieke risicobenadering laat zich toepassen op feitelijk alle (bekende) risico's en schaalniveaus; de toepassing daarvan leidt tot inzichten over de uiteenlopende mogelijkheden tot proactieve en doelgerichte manieren van risicobeheersing (strategieën) waarop vervolgens concrete (investerings) beslissingen en beleid kunnen worden gebaseerd.⁷ De risicobenadering is neutraal; er vloeit geen rangorde tussen strategieën uit voort, noch bepaalt deze wie op welk schaalniveau verantwoordelijk is of zou moeten zijn om deze strategieën ten uitvoer te leggen. Het breed gedragen uitgangspunt is wel dat risicobeheersing inclusief zou moeten zijn, dus dat alle relevante actoren daar op een betekenisvolle wijze bij zijn betrokken.⁸ Dat vraagt als het gaat om het risico van waterschaarste een actieve betrokkenheid bij de keuze voor een bepaalde strategie (voorkomen, beperken of genezen) van de landbouw of zijn vertegenwoordigers, zowel op nationale, als op regionale en lokale schaal. Daarnaast wordt ervan uitgegaan dat de veerkracht (*resilience*) van bijvoorbeeld een samenleving, ecosysteem of sector toeneemt (of anders gezegd: de kwetsbaarheid (*vulnerability*) daarvan afneemt) naarmate er meer verschillende – maar onderling samenhangende – strategieën voor risicobeheersing zijn geïmplementeerd.⁹ Het tegelijkertijd bestaan van meerdere strategieën heeft echter als risico dat er fragmentatie ontstaat in verantwoordelijkheden, bevoegdheden, beleidssectoren, betrokken actoren en beleidsinstrumenten. Indien dit het geval is, dienen passende coördinatie-, sturings-, toezichts-, en samenwerkingsinstrumenten (*bridging mechanisms*) te worden ontwikkeld en geïmplementeerd om de communicatie, coördinatie en samenwerking tussen alle betrokken partijen te bevorderen.¹⁰ De keuze voor concrete risicobeheersingsstrategieën en de verdeling van verantwoordelijkheden over publieke en/of private actoren berust hoofdzakelijk op politieke overwegingen.

7. Zo heeft de toepassing van deze benadering op overstromingsrisico's geleid tot de identificatie van vijf meer gedetailleerdere overstromingsrisicobeheersingsstrategieën, te weten preventie (een vorm van kansbeperking), bescherming (kansbeperking), mitigatie (gevolgbeperving), voorbereiding en respons (gevolgbeperving), en herstel (reactief). In Nederland ligt de nadruk op de kansbeperking (bescherming tegen overstromingen), hoewel in het beleidsconcept 'meerlaagsveiligheid' ook gevolgbeperkende strategieën vallen te herkennen. Zie Kaufmann et al. 2016.

8. Zie Mees et al. 2016.

9. Zie Hegger et al. 2016.

10. Zie Gilissen et al. 2016.

2.2. Mogelijke strategieën voor de beheersing van risico's rondom waterschaarste

De hierboven besproken risicobenadering kan worden toegepast op risico's in verband met waterschaarste in algemene zin en voor de agrarische sector in het bijzonder. Daartoe dient wel eerst het risico nader te worden gespecificeerd in termen van oorzaak en gevolg. Het risico van waterschaarste voor de agrarische sector is dat agrarische bedrijfsvoering lokaal/regionaal schadelijke hinder ondervindt doordat er tijdelijk of structureel minder water van voldoende kwaliteit beschikbaar is, dan dat er nodig is om die bedrijfsvoering op normale en duurzame wijze te laten plaatsvinden. Deze waterschaarste kan ofwel het gevolg zijn van een tekort aan water zelf, ofwel van een teruglopende kwaliteit van het aanwezige water. Een lokaal tekort aan water kan optreden door lokale neerslagtekorten en/of door een gebrekkige aanvoer van water (bijvoorbeeld door verhoogd gebruik of neerslagtekorten elders, of door het bewust omleiden van water naar andere gebieden). Een tekort aan water gaat meestal gepaard met een teruglopende kwaliteit van dat water. Door verminderde druk kan eerder zoutindringing vanuit zee plaatsvinden en bij doorlopende toevoegingen van verontreinigingen (bijvoorbeeld door lozingen) ontstaan lagere waterstanden en hogere concentraties schadelijke stoffen. Vaak is sprake van een combinatie van factoren.

Langs de lijnen van deze specificering kan het 'strategische speelveld' in kaart worden gebracht. Een en ander leidt tot de identificatie van drie typen strategieën, te weten kansbeperkende, gevolgbeperkende en op herstel gerichte strategieën. Daarbij moet worden bedacht dat vaak niet alle in theorie mogelijke strategieën en bijbehorende maatregelen even gemakkelijk in de praktijk kunnen worden gebracht. Soms is dat gewoonweg feitelijk onmogelijk; soms stuit dat op hevige politieke en/of maatschappelijke weerstand; soms vergt dat ingrijpende systeemwijzigingen. Hieronder worden de verschillende strategieën toegelicht en worden voorbeelden gegeven van bijpassende maatregelen. Wij beperken ons hieronder overigens tot een bespreking van de Nederlandse systematiek. De grensoverschrijdende dimensie is voor Nederland weliswaar relevant, maar valt buiten het bestek van deze bijdrage.¹¹

Kansbeperking

Een eerste strategie betreft het beperken van de kans dat zich een situatie voordoet waarin waterschaarste ontstaat via het bestrijden van de oorzaken van waterschaarste. Waar deze oorzaken klimatologisch van aard zijn (bijvoorbeeld lang-

11. Wij wijzen er hier wel reeds op dat een specifieke solidariteitsverplichting, zoals we die kennen uit de Richtlijn overstromingsrisico's, in verband met de beheersing van droogterisico's in buurlanden voorts nog ontbreekt.

durige droogte en hitte), liggen klimaatmitigatiemaatregelen in de rede, maar de effecten daarvan zullen pas op langere termijn merkbaar zijn en de reeds ingezette trends zullen vermoedelijk nog lange tijd 'na-ijlen'. Bovendien is het klimaat op lokaal/regionaal niveau met dergelijke maatregelen lastig te 'micro-managen'. Het ligt dus niet voor de hand om ter beheersing van risico's rondom waterschaarste enkel en volledig te vertrouwen op klimaatmitigatiemaatregelen. Daarom beschouwen wij klimaatmitigatie in verband met de wereldwijde klimaatproblematiek weliswaar als urgent en noodzakelijk, maar benadrukken wij dat enige vorm van aanpassing (adaptatie) aan andere of veranderende lokale of regionale klimatologische omstandigheden, juist in sectoren als de agrarische, evenzeer noodzakelijk is.¹²

Aanpassing kan plaatsvinden via verschillende sporen, waarbij *beschikbaarheid* en *behoefte* de belangrijkste componenten vormen. Daarbij dient te worden bedacht dat beide componenten altijd een lokaal en plaatsgebonden karakter hebben, waarbij de beschikbaarheid en de behoefte vanuit verschillende perspectieven en schaalniveaus (bedrijfsniveau, (sub)sector, regio, watersysteem) kunnen worden benaderd. Dit is van belang om te bepalen welk type maatregelen dient te worden getroffen, op welke schaalgrootte dat zal geschieden en welke partij daarbij de regie en het initiatief heeft.¹³ Globaal kunnen de volgende opties worden onderscheiden: 1) het vergroten van de beschikbaarheid, 2) het verkleinen van de behoefte, en 3) het veranderen van de behoefte.¹⁴

Bij het *vergroten van de waterbeschikbaarheid* kan men in de eerste plaats denken aan het aanleggen van watervoorraden. Dat kan, al dan niet van overheidswege, op (zeer) grote schaal door in een bepaald gebied meer water vast te houden in het watersysteem, bijvoorbeeld door het aanleggen, vergroten of veranderen van oppervlaktewaterlichamen (bijvoorbeeld beekherstelprojecten), door het verhogen van waterpeilen,¹⁵ door de aanleg van waterbergingsgebieden, of door het verbeteren van aanvoermogelijkheden van elders in tijden van tekort.¹⁶ Ook op kleinere schaal kunnen (nood)wa-

tervoorraden worden aangelegd, bijvoorbeeld door individuele agrarische of daarin gespecialiseerde bedrijven.¹⁷ Een andere manier om de beschikbaarheid te vergroten is het voor gebruik gereed maken van aanvankelijk onbruikbaar water, bijvoorbeeld door ontzilting of zuivering daarvan.¹⁸ Dergelijke maatregelen zullen weliswaar grote ruimtelijke en/of financiële investeringen vergen, maar beogen tegelijkertijd het huidige watergebruik te faciliteren en in te spelen op een groeiende waterbehoefte. Deze strategie en maatregelen die als voorbeelden worden genoemd, kunnen worden aangeduid als 'vraaggestuurd' omdat ze beogen aan een bestaande vraag naar zoet water te voldoen.

Het verkleinen of veranderen van de waterbehoefte vergt doorgaans meer en ingrijpendere veranderingen in gewoonten en mentaliteit. De ongelimiteerde beschikbaarheid van water wordt daarbij niet langer als vanzelfsprekend beschouwd; er vindt aanpassing plaats aan een (steeds) beperkt(er) aanbod.¹⁹ Verkleining van de behoefte aan zoet water kan plaatsvinden door (het stimuleren en faciliteren van) optimalisering en verduurzaming van productieprocessen, zuinig, bewust gebruik en hergebruik van water, omschakeling naar minder waterintensieve vormen van agrarisch grondgebruik, of deconcentratie of herindeling van intensieve watergebruiksvormen per gebied.²⁰ De eerste voorbeelden zullen hoofdzakelijk inspanningen en investeringen op bedrijfs- en sectorniveau inhouden; de laatste zullen vooral een herziening/herbezinning van lokaal, regionaal dan wel nationaal ruimtelijk en waterbeleid vergen.

Bij het veranderen van de behoefte aan water valt te denken aan omschakeling naar vormen van agrarisch grondgebruik die beter bestand zijn tegen lokale/regionale omstandigheden van de waterkwaliteit, bijvoorbeeld in gebieden waarin verzilting aan de orde is. Ook valt te denken aan het verplaatsen van intensieve watergebruiksvormen naar gebieden waar minder snel tekorten optreden en de gebieden waar regelmatig tekorten (kunnen) optreden voor te behouden aan minder waterintensieve gebruiksvormen. Om zuinig watergebruik te bevorderen kan ook worden gedacht aan het inbouwen van financiële prikkels voor de watervragende partij. Dat kan onder meer door de prijs in algemene zin te verhogen, bijvoorbeeld door verhoging van de leidingwaterbelasting die de waterbedrijven moeten afdragen en zullen doorberekenen aan hun klanten. Daarbij zou een zekere hoeveelheid leidingwater dat wordt gebruikt als drinkwater niet onder zo'n hoger belastingregime moeten vallen. Daarnaast zou de prijs van leidingwater afhankelijk kunnen worden gemaakt van vraag en aanbod. Ook kunnen de heffingen voor grond-

12. Zie Gilissen 2013, p. 152.

13. Zie Gilissen, Keessen & Van Rijswijk 2013, p. 23-24.

14. Zie Gilissen 2013, p. 162-163.

15. Een voorbeeld daarvan is het recente peilbesluit dat de minister van I en W voor het IJsselmeer heeft vastgesteld, waarin mede met het oog op het versterken en robuuster maken van de strategische zoetwatervoorraad is gekozen voor een flexibel peil. Zie Peilbesluit IJsselmeergebied: <<http://publicaties.minienm.nl/documenten/peilbesluit-ijsselmeergebied>>. Zie ook: Rb. Midden-Nederland 21 februari 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:821.

16. Zie Keessen & Ernst 2015, p. 458-462; Gilissen 2013, p. 154-157. Een voorbeeld vormt de zoetwatervoorziening die waterschap Scheldestromen heeft ingesteld, waarbij ingeval van een watertekort zoet water uit het Volkerak-Zoommeer via een stelsel van watergangen het gebied wordt ingeleid wat anders zou verzilten. Zie hierover HR 16 november 2018, ECLI:NL:HR:

2018:2111, AB 2019/36 m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk.

17. Zie Gilissen 2013, p. 160.

18. Zie Keessen & Pelamonia 2012, p. 444-554.

19. Zie Gilissen, Keessen & Van Rijswijk 2013, p. 29-30.

20. Zie Gilissen 2013, p. 162-164; Van Rijswijk 2011, p. 133-158.

wateronttrekkingen worden verhoogd in verband met stijgende kosten van de droogtebestrijding.²¹

Gevolgbeperking

De tweede strategie betreft het beperken van de gevolgen van waterschaarste. Anders dan de hierboven besproken (sub)strategieën beoogt deze strategie niet de robuustheid van het systeem te vergroten door de kans op waterschaarste te verkleinen, maar stelt deze juist het (van tijd tot tijd) vóórkomen van waterschaarste als uitgangspunt en richt deze zich erop de veerkracht van het systeem tijdens dergelijke (nood)situaties te vergroten. Beide strategieën zijn dus eerder complementair, dan dat zij als alternatief dienen te worden beschouwd. Zeker in een land als Nederland, waar meestal genoeg water is om in alle waterbehoeften te voorzien, verdient kansbeperking vanuit strategische optiek de voorkeur. Kansbeperkende maatregelen kunnen echter disproportioneel kostbaar of ingrijpend zijn, dan wel feitelijk of politiek onuitvoerbaar. Evenzeer zijn klimatologische ontwikkelingen omgeven met onzekerheden en zijn de aard, duur en intensiteit van concrete meteorologische omstandigheden lastig op de langere termijn te voorspellen. In streken waar water per definitie schaars is, ligt de nadruk vanzelfsprekend meer op gevolgbeperking.

Bij de implementatie van concrete gevolgbeperkende strategieën kan het van belang zijn om onderscheid te maken tussen situaties waarin sprake is van incidentele dan wel meer structurele waterschaarste, zoals op de hoge zandgronden. In beide gevallen staat steeds de verdelingsvraag centraal; welke vorm van watergebruik kan in welke mate aanspraak maken op welke hoeveelheid (nog) beschikbaar water. Bij incidentele waterschaarste kan in beginsel worden volstaan met een instrumentarium dat inspeelt op dergelijke (nood)situaties, waarbij als uitgangspunt geldt dat niet alle schade kan worden voorkomen en waarbij systeemstabiliteit, het voorkomen van (maatschappelijke) ontwrichting en onomkeerbare schade, voorop staan. Het bepalen van een rangorde van vormen van watergebruik ('verdringingsreeks') kan een dergelijke functie vervullen.²²

Naast een dergelijk verdelingssysteem kan er ook behoefte bestaan aan fundamentele systeemveranderingen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de ontwikkeling van een systematiek die is gericht op een strikte(re) verdeling van schaarse gebruiksrechten en die de flexibiliteit biedt om in te spelen op onzekere en veranderende (klimatologische) omstandigheden.²³ Voor een systeem zoals het Nederlandse, dat is vormgegeven rondom een welhaast ongelimiteerde beschikbaarheid van zoet water en een beleidsmatig vastgestelde verdeling die

hoofdzakelijk is gebaseerd op het principe 'wie het eerst komt, die het eerst maalt', kan dit een zeer ingrijpende wijziging van verdelingsbeleid en verdelingsinstrumenten inhouden, en over die band dus ook bestaande rechten aantasten. Hoe ingrijpender de systeemverandering zal zijn, des te groter de kans op politieke en maatschappelijke weerstand zal zijn. Anderzijds kunnen dergelijke systeemveranderingen juist óók een mentaliteitsverandering stimuleren en zo bijdragen aan de verduurzaming van watergebruik of andere waterbehoefteverlagende ontwikkelingen.

Herstelbevordering

De generieke risicobenadering is sterk gericht op de proactieve beheersing van risico's door middel van kans- en/of gevolgbeperkende strategieën. Deze benadering gaat ervan uit dat risico's te beheersen zijn, maar meestal niet volledig kunnen worden geëlimineerd. In concrete gevallen waarin een risico zich openbaart, zal dus sprake zijn van schade; dat is de schade die niet kon worden voorkomen of beperkt. In verband met deze schade komt een volgende strategie in beeld, namelijk de herstelbevordering (*recovery*). Deze strategie volgt niet expliciet uit de risicobenadering, maar wordt in de literatuur wel geacht onderdeel uit te maken van het beleid rondom risicobeheersing.²⁴ Herstel kan plaatsvinden op verschillende manieren, te weten in de vorm van herstel van de status quo, het in het leven roepen van een andere maar gelijkwaardige situatie, compensatie in natura, dan wel financiële compensatie. Bij herstelbevordering – en dan in het bijzonder bij financiële compensatie – rijst de vraag wie daarvoor aan de lat staat en via welk mechanisme het herstel zal verlopen. In feite is ook dit een verdelingsvraag; verdeling kan plaatsvinden via aansprakelijkheids-, verzekerings-, of andere compensatiemechanismen, zoals (calamiteiten) fondsen. Indien de schade niet (geheel) via een van dergelijke mechanismen kan worden afgewenteld op een ander of een collectief, dan blijft deze voor rekening van degene die de schade primair heeft geleden. Deze is dan ook zelf verantwoordelijk voor het herstel.²⁵

3. Huidige systeem van zoetwatervoorziening en de knelpunten daarvan

Voordat knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen in kaart kunnen worden gebracht, bespreken wij de huidige systematiek van de Nederlandse zoetwatervoorziening. We onderscheiden daarbij twee 'regimes': het regime dat geldt onder normale omstandigheden en het regime dat geldt bij (dreigende) waterschaarste.²⁶ Binnen dat laatste regi-

21. Deze heffingen zijn gebaseerd op art. 7.7 Wtw en art. 117 Wsw.

22. De Waterwet voorziet ook in een wettelijke rangorde bij (dreigende) waterschaarste (art. 2.9 Wtw jo. art. 2.1 Wtb). Zie uitgebreider par. 3.2.

23. Zie Van Rijswijk 2011, p. 133-158; Van Rijswijk & Robbe 2011; Gilissen 2013, p. 160-171.

24. Zie Van Doorn-Hoekveld et al. 2016.

25. Zie Van Doorn-Hoekveld 2017.

26. Wij gebruiken de term 'waterschaarste' in plaats van de term 'watertekort', omdat deze term beter aansluit bij de terminologie van art. 2.1 Wtw. Bovendien is dit

me kan nog onderscheid worden gemaakt tussen 'hinderlijke waterschaarste' en crisissituaties. Na een korte karakterschets van het beleidsdomein gaan wij uitgebreider in op beide regimes. Beide regimes haken overigens op elkaar in en zijn niet goed los van elkaar te beschouwen. Wij beperken ons hieronder tot een bespreking van het juridische en beleidsinstrumentarium en besteden bijzondere aandacht aan de verdeling van verantwoordelijkheden.

3.1. Zorg voor de zoetwatervoorziening onder normale omstandigheden

De zorg voor de zoetwatervoorziening is een wezenlijk onderdeel van het Nederlandse waterbeheer en daarmee in belangrijke mate een publieke taak.²⁷ Deze taak is vooral gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van waterschaarste.²⁸ Van waterschaarste is sprake indien de vraag naar water vanuit de verschillende maatschappelijke en ecologische behoeften groter is dan het aanbod van water met een voor de diverse behoeften geschikte kwaliteit.²⁹ Voor koelwater speelt bijvoorbeeld de temperatuur een grote rol, voor landbouw het zoutgehalte en voor natuur de wens om zo weinig mogelijk gebiedsvreemd water in te hoeven nemen. Met name ten aanzien van zoet water is een tekort denkbaar.³⁰ Een tekort aan zoet water kan ontstaan door een abrupte of graduele toename van de waterbehoefte, door een (tijdelijke) afname van de beschikbaarheid van zoet water, bijvoorbeeld door droogte/neerslagtekorten, verminderde aanvoer of verzilting, of door een combinatie van beide of andere oorzaken.

Het feit dat de zoetwatervoorziening wordt beschouwd als overheidstaak, betekent niet dat deze overheidsverantwoordelijkheid absoluut en onbegrensd is. Men kan, met andere woorden, niet van de overheid – in het bijzonder beheerders van oppervlakte- en grondwaterlichamen – verwachten dat deze altijd en onder alle omstandigheden volledig (blijven) voorzien in alle waterbehoeften. Het betreft een niet kwantitatief genormeerde zorgplicht, waaraan waterbeheerders zelf in belangrijke mate in hun beleid invulling kunnen en moeten geven. Daarbij moet uiteraard wel rekening worden gehouden met allerlei relevante omstandigheden en

ontwikkelingen (de huidige en toekomstige wateropgave), zoals de gevolgen van klimaatverandering, veranderingen in de vormen en de intensiteit van het watergebruik en de beschikbaarheid van water in een bepaald gebied.³¹ Maar dat betekent niet dat er steeds een afdwingbare verplichting bestaat tot het treffen van concrete maatregelen,³² en evenmin dat op watergebruikers geen eigen verantwoordelijkheid rust om (gedeeltelijk) te voorzien in een specifieke waterbehoefte. De kern van deze overheidstaak is erin gelegen ervoor te zorgen dat waterschaarste zoveel mogelijk wordt voorkomen en beperkt en dat watersystemen hun maatschappelijke functies kunnen vervullen. Daarnaast dient de overheid in geval van (dreigende) waterschaarste te bepalen hoe het beschikbare water over die verschillende functies wordt verdeeld.³³

Om deze taak naar behoren ten uitvoer te leggen, beschikken waterbeheerders over een uitgebreid arsenaal aan generieke en bijzondere (beleids) instrumenten. Zo dient het strategische en uitvoeringsgerichte beleid betreffende de zoetwatervoorziening op nationaal en regionaal niveau te worden uitgewerkt in waterplannen en beheerplannen. Voorts maken beheerders afspraken over de onderlinge aan-, door- en afvoer van water in waterakkoorden. De feitelijke beschikbaarheid van water aan watergebruikers geschiedt aan de hand van het actieve beheersinstrumentarium, hoofdzakelijk het vaststellen en handhaven van peilbesluiten, en het aanleggen, beheren en onderhouden van waterstaatswerken (oppervlaktewaterlichamen en kunstwerken). Het passieve instrumentarium bestaat voornamelijk uit het reguleren van watergebruik door burgers en bedrijven. Het stellen van concrete voorschriften omtrent watergebruik en de verdeling van gebruiksrechten vindt plaats in vergunningen en algemene regels.

Voor de regulering van grondwateronttrekkingen ten behoeve van industriële toepassingen van meer dan 150.000 m³ per jaar en ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening of een bodemenergiesysteem zijn GS bevoegd.³⁴ Het waterschapsbestuur kan wateronttrekkingen uit grond- en oppervlaktewaterlichamen op grond van de regelgevende bevoegdheid reguleren in de keur, voor zover deze onttrekkingen op grond van de Waterwet niet (uitputtend) zijn gereguleerd. Op grond van de regelgevende bevoegdheid kan in de keur aan het waterschapsbestuur de bevoegdheid worden toegekend om in geval van (dreigende) waterschaarste of wateroverschotten, (tijdelijk) een algeheel beregeningsverbod in te stellen, waarbij zo nodig kan worden afgeweken van andere keurregels, peilbe-

de terminologie die zal gaan gelden onder de Omgevingswet. Om diezelfde reden geven wij de voorkeur aan de term 'rangorde bij waterschaarste' in plaats van de term 'verdringingsreeks' (zie hieronder). Het verdient hier overigens nog vermelding dat de wettelijke systematiek rondom de zoetwatervoorziening onder de Omgevingswet niet aanmerkelijk wijzigt ten opzichte van het huidige systeem.

27. Zie Havekes & Van Rijswijk 2014, p. 343-361.

28. Vgl. art. 2.1 lid 1 Wtw.

29. Niet voor alle behoefte is de kwaliteit van (groot) belang. Voor de scheepvaart is bijvoorbeeld uitsluitend de waterstand in relatie tot de vaardiepte van belang.

30. Nota van toelichting bij het Waterbesluit, *Stb.* 2009, 548, p. 32.

31. Zie Gilissen 2013, p. 134-135.

32. Vergelijk de jurisprudentie omtrent wateroverlast. Zie voor een overzicht daarvan H.J.M. Havekes en I.M. Kraak, 'Het regent jurisprudentie. Wateroverlast en aansprakelijkheid opnieuw bezien', *TvAR* 2018, nr. 7/8, p. 328-339.

33. Zie Havekes & Van Rijswijk 2014, p. 343-344.

34. Art. 6.4 Wtw.

sluiten of verleende watervergunningen. Een dergelijk verbod komt neer op een verbod om water te onttrekken uit een oppervlaktewaterlichaam en/of een grondwaterlichaam.³⁵ De rijksbeheerder heeft ten aanzien van rijkswateren vergelijkbare bevoegdheden.³⁶

Het huidige Nederlandse systeem van zoetwatervoorziening is traditioneel sterk vraaggestuurd en faciliterend.³⁷ Het juridische en beleidsinstrumentarium dat waterbeheerders bij de vervulling van deze zorgtaak tot hun beschikking hebben, lijkt vooral ontworpen om van overheidswege te blijven voorzien in een (groeïende) waterbehoefte en zorg te dragen voor een evenredige verdeling van het beschikbare water onder normale omstandigheden en bij incidentele (dreigende) tekorten, en is minder gericht op de eigen verantwoordelijkheden in particuliere sectoren ter voorkoming van waterschaarste.³⁸

3.2. Zorg voor de zoetwatervoorziening bij waterschaarste

Op grond van de Nederlandse wettelijke systematiek wordt waterschaarste vooralsnog beschouwd als een uitzonderlijke situatie. Dit kan uiterst hinderlijk/schadelijk zijn en zelfs de vorm aannemen van een calamiteit. Het feit dat het uitzonderlijke situaties betreft, neemt echter niet weg dat het vermoeden bestaat dat deze zich in de toekomst steeds regelmatig zullen voordoen en in intensiteit zullen toenemen.³⁹ Bovendien zijn er regio's – bijvoorbeeld de Zuidwestelijke Delta, het Westland, of delen van Oost-Nederland – waar waterschaarste een steeds structureler fenomeen wordt of dreigt te worden, en waarvan vooral de agrarische sector de nadelen lijkt te ondervinden.⁴⁰ Juist om waterschaarste in beginsel buiten het calamiteitenspectrum te houden, is de (grondslag voor de) verdringsreeks opgenomen in hoofdstuk 2 Wtw, in plaats van in paragraaf 5 van hoofdstuk 5 ('Gevaar voor waterstaatswerken').⁴¹ Nu de verwachting is dat waterschaarste zich, zonder kansbeperkende

maatregelen, steeds vaker zal voordoen en zijn 'uitzonderlijke' karakter dus langzaam maar zeker zal verliezen, rijst de vraag of dergelijke situaties en bijbehorende risico's nog via een bijzondere constructie (de 'verdringsreeks' of de 'rangorde bij waterschaarste') moeten worden beheerst, of dat structurelere maatregelen op hun plaats zijn.

Op grond van art. 2.9 Wtw moet bij amvb een rangorde van maatschappelijke en ecologische behoefte worden vastgesteld in geval van waterschaarste.⁴² Deze rangorde is in art. 2.1 Wtb concreet uitgewerkt en kan op bepaalde punten nader worden uitgewerkt bij provinciale verordening.⁴³ Bij constatering van waterschaarste door de beheerder treedt van rechtswege de landelijke⁴⁴ (al dan niet regionaal nader uitgewerkte) rangorde in werking. De beheerder beoordeelt zelf of er sprake is van waterschaarste in zijn beheersgebied. Hij heeft daarbij beoordelingsruimte.

De rangorde bestaat uit een opsomming van maatschappelijke en ecologische waterbehoeften, waarbij een specifieke plaatsing in de rangorde betekent dat deze behoefte bij waterschaarste aanspraak kan maken op het nog beschikbare water ten koste van lager geplaatste waterbehoeften, totdat deze wordt 'verdrongen' door een hoger geplaatste behoefte (zie Figuur 1).⁴⁵ Bovenaan staan het waarborgen van de veiligheid tegen overstromingen en het voorkomen van onomkeerbare schade (categorie 1), gevolgd door nutsvoorzieningen (categorie 2), kleinschalig hoogwaardig gebruik (categorie 3), en overige behoeften (categorie 4). Deze categorieën zijn op hun beurt nader onderverdeeld in subcategorieën, waarbij de onderverdeling binnen categorieën 1 en 2 volgorde is en de onderverdeling binnen categorieën 3 en 4 door waterbeheerders nader bepaald moet worden. Dat kan ad hoc op een moment dat zich waterschaarste voordoet, of – voor de regionale wateren – op voorhand bij provinciale verordening.

35. Zie Havekes & Van Rijswijk 2014, p. 353-354 OVERZICHT.

36. Art. 6.5 sub a Wtw jo. paragraaf 7 van hoofdstuk 6 Wtb (onttrekkingen uit rijksoppervlaktewaterlichamen) en art. 6.5 sub b Wtw jo. art. 6.10a Wtb (grondwateronttrekkingen uit grondwaterlichamen gelegen onder rijksoppervlaktewaterlichamen) en art. 6.18 lid 3 Wtb (onttrekingsverbod rijksoppervlaktewaterlichaam).

37. Zie Gilissen 2013, p. 124-126; Gilissen, Keessen & Van Rijswijk 2013, p. 21-30; Havekes & Van Rijswijk 2014, p. 352-356; Keessen & Ernst 2015, p. 457-458; Keessen & Gilissen 2019, p. 9-11.

38. Zie Gilissen 2013, p. 125.

39. Zie bijvoorbeeld https://media.deltares.nl/deltascenarios/deltascenarios_nieuwe_blik_op_de_toekomst.pdf.

40. Zie Keessen & Ernst 2015, p. 458-462.

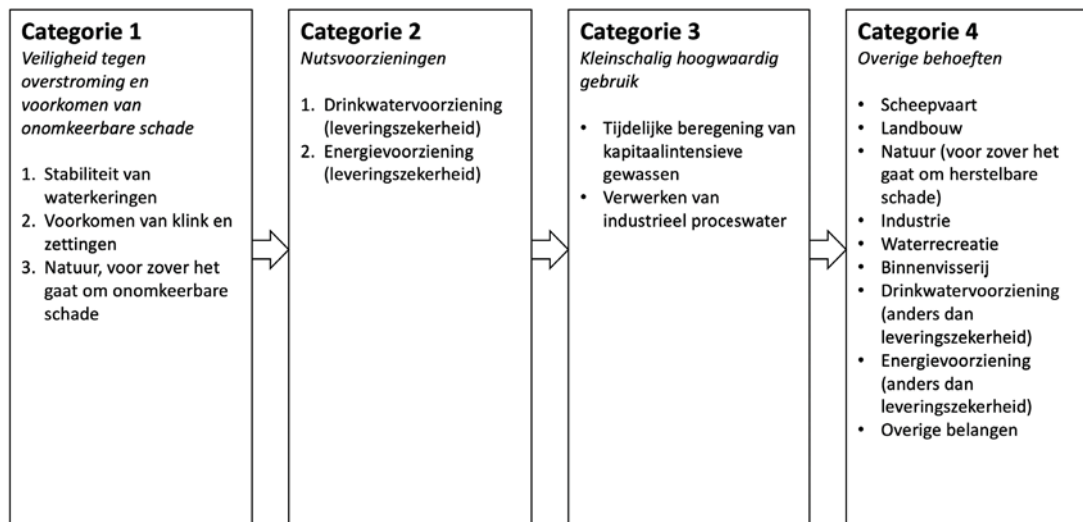
41. H.J.M. Havekes, P.J. de Putter & W.J. Wensink (red.), *Wegwijzer van Waterwet naar Omgevingswet*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2018, p. 97.

42. Met deze rangorde wordt ook bijgedragen aan de doelstelling van de Kaderrichtlijn om de gevolgen van droogte af te zwakken (art. 1, sub e Kaderrichtlijn water).

43. Zie Gilissen, Keessen & Van Rijswijk 2013, p. 24-26. Wij merken hier op dat de rangorde slechts ziet op de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater bij waterschaarste. Deze regeling kan op grond van art. 2.9 lid 2 Wtw bij of krachtens provinciale verordening van toepassing worden verklaard op grondwater.

44. Bij landelijke waterschaarste speelt de Landelijke Commissie Waterverdeling (LCW) een belangrijke rol bij de advisering van het Management Team Watertekorten (MTW), waarvan de voorzitter (de DG-RWS) uiteindelijk besluit tot de vaststelling dat er een landelijk tekort is. Onder de LCW hangen voorts regionale droogteoverleggen (RDO's). Daarnaast kan worden gewezen op de diverse opschalingsfasen. Het voert te ver om hier uitgebreid op in te gaan; wij volstaan met een verwijzing naar het Landelijk Draaiboek Waterverdeling en Droogte, waarin alle informatie staat beschreven over het exacte proces en de organisatie omtrent situaties van waterschaarste.

45. Zie Havekes & De Putter (red.) 2014, p. 56-59.



Figuur 1: De rangorde bij waterschaarste (eigen bewerking Van Kempen).

Waterbehoeften specifiek ten behoeve van 'de landbouw'⁴⁶ staan voornamelijk in de laatste categorie; slechts de tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen heeft een bijzondere status in categorie 3. Overige agrarische activiteiten vallen onder 'overige belangen' in de laatste categorie. Samengevat moet de waterbehoefte binnen de agrarische sector (met uitzondering van de tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen) dus altijd de behoeften uit categorieën 1, 2 en 3 voor zich dulden en zal het agrarische belang altijd ad hoc (of op basis van een provinciale verordening) moeten worden afgewogen tegen de overige belangen, waarbij het criterium is dat er sprake is van zo klein mogelijke maatschappelijke en economische schade.

Toepassing van de rangorde is erop gericht om de maatschappelijke en economische gevolgen van waterschaarste zo gering mogelijk te houden. De beheerders van oppervlaktewater spannen zich in om het nog beschikbare water ter beschikking te stellen aan de behoeften die daar aanspraak op kunnen maken. Tevens dragen zij er zorg voor dat de waterbehoeften die hun recht op water tijdelijk hebben verloren ook daadwerkelijk geen water gebruiken uit het oppervlaktewatersysteem, voor zover dat ten koste zou gaan van hogere behoeften. Bij een nadere bestudering gaat van dit mechanisme niet slechts een 'gebruiksrechtenverdelende' werking bij waterschaarste uit. Deze regeling heeft evengoed een impliciete normerende (reflex)werking in tijden waarin van waterschaarste geen sprake is. Het betreft vooral de verdeling van verantwoordelijkheden voor het treffen van maatregelen ter beheersing van risico's in verband met waterschaarste. Wie immers lager in de rangorde staat, behoort te weten dat hij eerder zijn gebruiks-

recht op water bij een feitelijk tekort zal verliezen en dus voor de risicobeperking op zichzelf of andere zoetwaterbronnen is aangewezen.⁴⁷ Dit kan een stimulans zijn om zelf te investeren in kans- dan wel gevolgbeperkende maatregelen, maar het is de vraag of dit binnen alle categorieën van gebruiksbehoeften (even) bekend is.

Zoals gezegd, houdt de verdringingsreeks enerzijds een verantwoordelijkheid voor beheerders in om het nog beschikbare water te verdelen over de gebruiksbehoeften die daar aanspraak op kunnen maken. Anderzijds kan de impliciete verantwoordelijkheidsverdeling die in het huidige systeem ligt besloten óók worden beschouwd als een belangrijke begrenzing van de zorgtaak voor de zoetwatervoorziening. Dat de zorg voor de zoetwatervoorziening niet absoluut en onbegrensd is, volgde reeds uit de algemene bespreking daarvan in paragraaf 3.1. Door de hier besproken systematiek van de rangorde bij waterschaarste wordt dat nogmaals bevestigd. Het is dus niet zonder meer vanzelfsprekend dat van overheidswege maatregelen worden genomen om de waterbeschikbaarheid te vergroten en te blijven voorzien in een groeiende behoefte, laat staan dat dergelijke maatregelen juridisch afdwingbaar zijn. Dat neemt echter niet weg dat een dergelijke verantwoordelijkheid door waterbeheerders vrijwillig wordt genomen. De betrokken beheerders hebben immers de nodige ruimte om hun verantwoordelijkheden naar eigen inzichten in te vullen.⁴⁸

Waterschaarste kan uiterst hinderlijk zijn en kan sectoraal – bijvoorbeeld voor de landbouw - aanzienlijke schade met zich mee brengen. Dat betekent nog niet dat steeds dient te worden gesproken van een calamiteit of crisissituatie. Die termen hebben wij hierboven bewust gemeden, omdat deze vaak worden gebruikt in verband met de noodbevoegdheden in paragraaf 5.5 Wtw ('Gevaar voor waterstaatswerken') en de bijzondere taken en be-

46. Energie en drinkwater – waar de landbouw uiteraard ook van afhankelijk is – niet meegerekend.

47. Zie Gilissen 2013, p. 126.

48. Zie Gilissen 2013, p. 134-135.

voegdheden op grond van de Wet veiligheidsregio's. De constatering dat sprake is van waterschaarste betekent dus niet zonder meer dat er ook sprake is van een 'gevaar' in de zin van art. 5.28 Wtw. Bij constatering van waterschaarste kan (en moet) een beheerder gebruik maken van zijn generieke beheersinstrumentarium en het nog beschikbare water verdelen conform de wettelijke verdringingsreeks. Pas wanneer hij oordeelt dat waterschaarste tevens een 'gevaar' oplevert – en dat valt zeker niet uit te sluiten, denk aan de dijkverschuiving bij Wilnis of aan ernstige waterkwaliteitsproblemen als gevolg van waterschaarste zoals blauwalg of een dreigende innamestop bij drinkwaterbedrijven door verzilting –, dan staan de noodbevoegdheden uit art. 5.30 lid 1 Wtw ter beschikking. Van gevaar wordt gesproken als er omstandigheden zijn waardoor de goede staat van een waterstaatswerk onmiddellijk en ernstig in het ongereede is of dreigt te geraken. Gesteld kan worden dat een oppervlaktewaterlichaam niet langer in een goede staat verkeert, indien niet voldaan wordt aan de normen die dienen ter bescherming van de daarin aanwezige ecologie, of de daarin aanwezige drinkwaterproductie. Indien die situatie 'onmiddellijk' optreedt en door de beheerder als 'ernstig' wordt gekwalificeerd, dan kan deze, zolang de situatie daartoe noopt, alle maatregelen treffen die nodig worden geacht om het gevaar te bestrijden. Daarbij kan worden afgeweken van wettelijke voorschriften en dus óók van de rangorde bij waterschaarste.⁴⁹ Die maatregelen kunnen onverwijld van kracht worden; hiervoor gelden geen specifieke voorbereidingsprocedures. Van deze buitengewone bevoegdheden kan pas gebruik worden gemaakt als de reguliere bevoegdheden ontoereikend zijn en alleen in een mate die proportioneel is in verhouding tot de te dienen belangen.

Het belangrijkste knelpunt van de rangorde bij waterschaarste ligt besloten in de toepasbaarheid ervan. Het betreft een regime dat in werking treedt bij een geconstateerde waterschaarste en ophoudt te werken wanneer de waterschaarste eindigt. De bestaande rangorde bij waterschaarste biedt rechtszekerheid vooraf over hoe de beheerder het water in tijden van waterschaarste verdelen over de verschillende belangen die daarvan afhankelijk zijn. Enerzijds kunnen alle categorieën van belangen daaruit afleiden of zij snel of minder snel hun aanspraak op water zullen verliezen (en daarnaar handelen). Anderzijds biedt het hen een zekere garantie dat zij kunnen beschikken over (voldoende) water, zolang er althans voor hun behoefte nog voldoende water aanwezig is en zij niet zijn 'verdrongen' door een andere vorm van watergebruik. Juist daar begint de schoen te knellen, vooral wanneer waterschaarste in frequentie en intensiteit toeneemt. Dit kan, enigszins gechargeerd, leiden tot de situatie waarin vormen van watergebruik met een lage positie in de rangorde tijdens toekomstige

ge zomers zelden of nooit recht op water hebben. Dan is sprake van een constante 'state of exception'.⁵⁰ Dit is onwenselijk en vraagt om overdenking, wat natuurlijk niet wegneemt dat een systeem als de rangorde altijd nodig is, of er nu structureel of incidenteel sprake is van waterschaarste. Het gaat er vooral om dat die situatie zoveel mogelijk voorkomen wordt. De nadruk zou ons inziens dus veeleer moeten liggen op het behoud van het bijzondere karakter van dergelijke toestanden door de kans dat deze zich voordoen gelijk te houden of te verkleinen. Een bijkomende vraag is of er niet óók fundamenteelere wijzigingen in de huidige verdelingssystematiek noodzakelijk zijn.⁵¹

3.3. Herstelbevordering en compensatie van schade door waterschaarste

Zodra er niet langer sprake is van waterschaarste en er dus geen behoefte meer bestaat aan toepassing van de rangorde of het noodinstrumentarium, dan ligt het op de weg van de beheerder om de zoetwatervoorziening weer te hervatten conform de situatie zoals deze was onder normale omstandigheden.⁵² Eventuele schade aan waterstaatswerken wordt door de beheerder hersteld en waterniveaus worden weer op peil gebracht, zodat het watersysteem weer zijn maatschappelijke functies kan vervullen. Schade aan particuliere eigendommen of schade aan gewassen/door gedeeltelijk mislukte oogsten komen in beginsel voor eigen rekening. Schade aan gewassen door waterschaarste is (vooralsnog) niet goed verzekeraar.⁵³ Het lijkt ons eveneens onwaarschijnlijk dat dergelijke schade voor vergoeding in aanmerking komt op grond van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (Wts), aangezien waterschaarste niet snel zal worden aangemerkt als een ramp in de zin van de Wet veiligheidsregio's. Uitgesloten is dat overigens niet.

Men kan voorts proberen om de beheerder aansprakelijk te stellen voor de geleden schade en via de weg van een onrechtmatiggedaadsactie schadevergoeding te vorderen. De kans van slagen van een dergelijke vordering achten wij klein,⁵⁴ juist omdat de rangorde beheerders dwingt tot een bepaalde verdeling bij waterschaarste en schade nadrukkelijk niet wordt uitgesloten. Men kan betogen dat er bij nadere afwegingen of bij de feitelijke

49. Zie Havekes & De Putter (red.) 2014, p. 59-60.

50. Zie De Vries 2015, p. 92-99.

51. Voorstellen hiertoe werden reeds enkele jaren geleden gedaan door Van Rijswijk & Robbe (2011) en Gilissen (2013).

52. In dit verband kan ook art. 5.30 lid 4 Wtw relevant zijn: 'De beheerder brengt, zodra de feitelijke omstandigheden op grond waarvan toepassing is gegeven aan het eerste lid, dat toelaten, het waterstaatswerk weer zoveel mogelijk in overeenstemming met de in de legger voorgeschreven staat.'

53. Zie Verbond van Verzekeraars 2017, p. 12.

54. Zie ook H.J.M. Havekes, 'Aansprakelijkheid waterbeheerder voor droogteschade land- en tuinbouwsector', *Tijdschrift Waterschap* 2018/9.

verdelingsmaatregelen fouten zijn gemaakt, maar het aannemelijk maken van onrechtmatigheid wegens het tekortschieten in wettelijke zorgplichten en het aantonen van een oorzakelijk verband worden doorgaans beschouwd als hoge drempels.⁵⁵ Datzelfde geldt voor de constatering dat er sprake is van waterschaarste, waardoor de rangorde bij waterschaarste van toepassing wordt. De beheerder heeft daarbij een ruime mate van beoordelingsruimte, waardoor een bestuursrechter die constatering terughoudend zal toetsen. Die toetsing zal overigens exceptief zijn in het kader van besluiten die daarop gebaseerd zijn (bijv. onttrekkingsverboden), omdat de constatering van de beheerder dat er sprake is van waterschaarste geen besluit is en daartegen dan ook geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.

Ook een verzoek om nadeelcompensatie wegens rechtmatige gedragingen van de beheerder zal in onze ogen weinig soelaas bieden. Hoewel wij ervan uitgaan dat de gedragingen van de beheerder in het kader van de toepassing van de verdringingsreeks inderdaad rechtmatig zijn, menen wij dat de schade door waterschaarste niet het gevolg is van die gedragingen, maar juist van de (extreme) weersomstandigheden die toepassing van de rangorde bij waterschaarste noodzakelijk maken. Bovendien maakt de wettelijke rangorde reeds duidelijk en voorzienbaar hoe het resterende water ten tijde van een tekort zal worden verdeeld, zodat lager in de rangorde geplaatste vormen van watergebruik daarop kunnen en bij voorkeur moeten anticiperen door zelf kans- of gevolgbeperkende maatregelen te treffen.⁵⁶

4. Beleidsontwikkelingen

De belangrijkste strategische beleidsontwikkelingen in verband met de zoetwatervoorziening op de lange termijn vinden plaats in het kader van het Deltaprogramma Zoetwatervoorziening. Parallel aan dit programma vinden meer op actuele situaties, zoals de droogte van 2018 en 2019, toegesneden beleidsontwikkelingen plaats in het kader van de 'Beleidstafel droogte'. Beide ontwikkelingslijnen komen hieronder aan de orde.

4.1. Deltaprogramma

Het Deltaprogramma Zoetwatervoorziening vormt het nationale kader voor de ontwikkeling van een langetermijnvisie en beleid ter vergroting van de toekomstbestendigheid van de Nederlandse zoetwatervoorziening.⁵⁷ Het betreft een doorlopend programma, waarbij stap voor stap wordt toegewerkt naar de implementatie van concrete maatregelen, via een verkenning van de mogelijke strategieën, het bepalen van de meest kansrijke

strategieën, het formuleren van voorkeursstrategieën, en uiteindelijk het formuleren en uitvoeren van concrete (regerings)besluiten. Het is ondoenlijk om alle ontwikkelingen hier in detail te bespreken; wij volstaan met een bespreking op hoofdlijnen.

In het stadium van de strategische verkenning is een aantal mogelijke strategieën onderscheiden langs de lijnen waarvan de toekomstige zoetwatervoorziening kan worden vormgegeven. Hierin vallen duidelijk kernmerken van de generieke risicobenadering te herkennen. De mogelijke strategieën variëren van een strategie waarin de zorg voor de zoetwatervoorziening volledig op de overheid rust en die tevens sterk is gericht op het bedienen van een groeiende watervraag, tot een strategie waarbij de overheidszorg minimaal is en de gebruikers hun gebruik volledig aanpassen aan de beschikbaarheid van water en veranderende omstandigheden.⁵⁸ Het moge duidelijk zijn dat de meest kansrijke of wenselijke strategie per regio en per gebruikscategorie kan verschillen. Daarom is reeds in een vroegtijdig stadium van beleidsontwikkeling aangegeven dat er wordt gezocht naar een optimale combinatie van strategieën waarbij regionale omstandigheden leidend zijn.⁵⁹ Hierop zijn uiteindelijk zogenoemde voorkeursstrategieën gebaseerd.⁶⁰

Enerzijds heeft dit proces de weg gebaad voor de verdergaande ontwikkeling van nog tamelijk abstracte concepten en ontwikkelingspaden, zoals 'Slim Watermanagement' en 'Waterbeschikbaarheid'. Anderzijds valt op dat er steeds meer zicht ontstaat op de uitvoering van concrete pilots en maatregelen, waarvan de planning rondom de uitvoering van het 'Peilbesluit IJsselmeer' en de uitvoering van watervasthoudende maatregelen (onder andere beekherstelprojecten) wellicht het meest in het oog springen.⁶¹ Duidelijk is ook dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke en private actoren een steeds centraler thema wordt in het debat en de beleidsontwikkelingen, net als de verduurzaming van watergebruik en de verschuiving van een overwegend vraaggestuurde benadering naar een meer aanbodgeoriënteerde benadering. De nadruk zal de komende periode liggen op het maken van afspraken tussen alle betrokken partijen (dus inclusief de van water afhankelijke sectoren, zoals de landbouw) over de verdeling van verantwoordelijkheden en de concrete maatregelen die in het verlengde daarvan getroffen zullen worden. Daarnaast zullen steeds meer concrete pilots en maatregelen in de uitvoeringsfase terecht komen en zullen vervolgmaatregelen worden ontwikkeld.⁶²

55. Zie Gilissen 2013, p. 210-213 en 239-242.

56. Zie Havekes & De Putter (red.) 2014, p. 233-234.

57. Zie <https://www.deltacommissaris.nl/>.

58. Zie Deltaprogramma 2013.

59. Zie Deltaprogramma 2012.

60. Zie Deltaprogramma 2015.

61. Zie Deltaprogramma 2020.

62. Zie <https://deltaprogramma2020.deltacommissaris.nl/4.html> (met name de tabellen).

4.2. Beleidstafel droogte

Hoewel in de zomer van 2018 maatschappelijke en economische schade is opgetreden (voornamelijk in de sectoren landbouw en scheepvaart), onder meer door lage waterpeilen, onttrekkingsverboden en verzilting, blijkt uit de evaluatie van deze droogte dat Nederland op systeemniveau in dat jaar goed was voorbereid.⁶³ Wel is een 'Beleidstafel droogte' ingericht⁶⁴ om beter voorbereid te zijn op toekomstige droogtesituaties.⁶⁵ Die beleidstafel heeft inmiddels haar eerste aanbevelingen uitgebracht.⁶⁶ Voorop staat dat de Beleidstafel Droogte concludeert dat de wettelijke kaders waarin het handelen rondom droogte geregeld is, toereikend zijn. Vooralsnog zullen dus geen aanpassingen in wet- en regelgeving worden doorgevoerd. Met name is geconstateerd dat er geen wijzigingen komen in de prioritering van waterbehoeften. Wel bleek een uitgebreide toelichting op de rangorde bij waterschaarste nodig.

Hoewel over de rangorde bij waterschaarste uitvoerig is nagedacht,⁶⁷ was deze tot de zomer van 2018 in de praktijk nog nauwelijks toegepast op zo'n grote schaal. Daarbij bleek dat het niet eenvoudig is om in concrete gevallen te bepalen welke behoeften precies aan de orde zijn. Wanneer zijn gewassen bijvoorbeeld precies 'kapitaalintensief'? Dit soort vragen kan niet eenvoudig beantwoord worden op basis van de toelichting bij het Waterbesluit of de voorlopers van de huidige verdringingsreeks. Dit gebrek aan duidelijkheid klemmt op momenten waarop juist behoefte is aan directe, klip-en-klare antwoorden om snel te kunnen handelen in urgente situaties. In het kader van de Beleidstafel Droogte is onder meer besloten tot het opstellen van een nieuwe, uitgebreide toelichting op de verschillende categorieën en behoeften van de verdringingsreeks, om de praktijk bij toekomstige gevallen snel te kunnen informeren. Deze toelichting is op 15 mei 2019 vastgelegd in de 'Handleiding verdringingsreeks' en ontsloten via de website van de Helpdesk Water.⁶⁸ Het gaat hier dus niet om een toelichting door de wetgever, maar om een praktijktoelichting.

63. Kamerstukken II 2018/19, 27625, 469.

64. Kamerstukken II 2017/18, 27625, 451.

65. Zie voor een meer uitgebreide bespreking van de politieke consequenties van de droogte van 2018: H. Havekes, 'Droogte in de politiek', *Water Governance* 02/2019, p. 9-14.

66. Kamerstukken II 2017/18, 27625, 468, zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-879896.html> voor het rapport.

67. Een verdringingsreeks werd voor het eerst geïntroduceerd in 1984 met de Tweede Nota Waterhuishouding. Deze reeks werd bijgesteld in 1989 met de Derde Nota Waterhuishouding en in 2004 met de Evaluatienota Waterbeheer Aanhoudende droogte 2003. De huidige verdringingsreeks van het Waterbesluit komt in grote mate overeen met die laatste bijstelling.

68. Via https://www.helpdeskwater.nl/publish/pages/162770/handleiding_verdringingsreeks_-_versie_2019.pdf.

In enkele van de overige aanbevelingen die de Beleidstafel doet, valt op dat daarbij ook – alhoewel impliciet – de hierboven besproken generieke risicobenadering kan worden onderscheiden. De genoemde aanbevelingen en maatregelen zijn erop gericht om de kans dat de verdringingsreeks in werking treedt te beperken, de gevolgen daarvan voor enkele sectoren te beperken, mocht het toch zover komen, én ten slotte om het herstel te bevorderen, mocht schade opgetreden zijn. Hieronder worden de maatregelen uiteengezet die voor de agrarische sector relevant zijn.

In het kader van de kans- en gevolgbeperking adviseert de Beleidstafel om in te zetten op meer structurele maatregelen gericht op een klimaatbestendig grond- en oppervlaktewatersysteem, ruimtelijke inrichting en grondgebruik. Specifiek met betrekking tot de kansbeperking wordt geadviseerd om het watersysteem, dat nu vooral gericht is op het zo snel mogelijk afvoeren van overtollig water, beter toe te rusten op het vasthouden en infiltreren van water. Op deze manier kan het grondwater tijdens neerslagoverschotten tijdig worden aangevuld. Binnen het Deltaprogramma Zoetwater zullen maatregelen ter vergroting van de waterbeschikbaarheid verder uitgewerkt worden. Verder wordt in dit kader aanbevolen om nadere studie te doen naar de robuustheid van het IJsselmeer als 'nationale regenton' en vervolgens nadere afspraken te maken over een optimale waterverdeling vanuit het IJsselmeer.

Maatregelen in het kader van gevolgbeperking zullen vooral getroffen moeten worden onder coördinatie van het ministerie van LNV: het gaat dan om het inzetten op zuinig watergebruik, hittestress, het water-vasthoudend vermogen van de bodem en het delen van best-practices op het boerenervf.⁶⁹ In dat kader is in juli 2019 de aanzet voor het meerjarig Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw naar de Tweede Kamer gezonden.⁷⁰ Daarbij is de doelstelling dat in 2030 alle ondernemers in de land- en tuinbouw voorbereid zijn om duurzaam en effectief te kunnen omgaan met de veranderingen in het klimaat.

Hierbij wordt onder meer gekeken naar mogelijkheden tot het verbeteren van bodemstructuur en het toepassen van andere bodemmaatregelen ter vergroting van het waterbergend vermogen van de bodem op het boerenbedrijf. Ook kan verbetering van bodemkwaliteit in brede zin (fysisch, chemisch en biologisch) gewassen ondersteunen bij het omgaan met extreme weersomstandigheden. Deze bodemmaatregelen krijgen een plek onder het Nationaal Programma Landbouwbodems.

Daarnaast wordt erop ingezet dat agrarisch ondernemers robuuste – klimaatbestendige – gewassen en teeltsystemen kunnen kiezen en toepassen, onder andere door het mogelijk maken van nieuwe teelten (bijvoorbeeld zilte teelten), nieuwe technie-

69. Kamerstukken II 2018/19, 35000-XIV, 63.

70. Kamerstukken II 2018/19, 35000-XIV, 95.

ken als watergeefsystemen en precisie-irrigatie, verzilting en zouttolerantie en verdelingstechnieken, zoals crispr-cas. De inspanningen in het kader van de Toekomstvisie Gewasbescherming vormen een belangrijke basis voor deze pijler. Ook zullen maatregelen worden getroffen ten aanzien van de veehouderij (adaptieve stalsystemen). In het kader van de herstelbevordering kan ten slotte gewezen worden op het plan om per 1 januari 2020 een vrijstelling van de assurantiebelasting voor de Brede Weersverzekering in te voeren binnen de geldende Europese steunkaders.⁷¹

5. Discussie en conclusies

Het wordt langzaam maar zeker duidelijk dat Nederland zich meer en beter zal moeten aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering. Het vermoedelijk toenemen van de frequentie en intensiteit van perioden met waterschaarste is daarbij een van de gevolgen die mogelijk grote consequenties voor de landbouw zal hebben. Op dit moment kent Nederland een betrekkelijk goed werkend juridisch systeem dat bestaat uit reguliere beheermaatregelen in het waterspooor en specifieke maatregelen die kunnen worden genomen indien er sprake is van waterschaarste, zelfs wanneer dit een crisissituatie betreft. Dit systeem biedt waterbeheerders ook veel ruimte voor de ontwikkeling van een eigen visie op de invulling en verdeling van verantwoordelijkheden. Dit is echter ook het moment waarop op strategisch niveau wordt nagedacht over de toekomstbestendigheid van dit systeem, vooral met het oog op de verwachte effecten van klimaatverandering. In dit artikel bespreken wij drie strategieën met verschillende typen maatregelen die kunnen worden genomen om risico's rondom waterschaarste te beheersen. Deze bestaan uit het verkleinen van de kans op waterschaarste, het beperken van de negatieve gevolgen van waterschaarste, en het treffen van herstelmaatregelen nadat er desondanks sprake is van schade als gevolg van waterschaarste. De geschetste beleidsontwikkelingen laten zien dat deze strategieën ook daadwerkelijk worden gevolgd en steeds gevarieerdere vorm krijgen, maar dat de nadruk vooralsnog sterk ligt op de kansbeperking via vraaggestuurde maatregelen, waarbij de overheid het voortouw neemt. Het draait met andere woorden nog vooral om het vergroten van de beschikbaarheid van zoet water, terwijl verkleining of verandering van de behoefte op de tweede plaats komt en bovendien een tamelijk vrijwillig karakter heeft.

Het moge duidelijk zijn dat de systeemkeuzes die worden gemaakt bij het omgaan met waterschaarste niet alleen een technisch-juridische aangelegenheid zijn, maar vooral ook vragen om (her) bezinning op de verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden. Aangezien de landbouw

in het huidige wettelijke systeem met een rangorde bij waterschaarste een lage plaats inneemt (en duidelijk is dat er aan die positie niet veel gaat veranderen), kan worden gesteld dat de eigen verantwoordelijkheid binnen die sector groot is. Waar waterschaarste een groeiend probleem is, groeit ook de eigen verantwoordelijkheid voor het treffen van risicobeheersende maatregelen. Dat kunnen maatregelen zijn om zelf te voorzien in een (nood) watervoorraad (vergroten beschikbaarheid), maar recente beleidsontwikkelingen, zoals in het Delta-programma Zoet Water en de Beleidstafel droogte, wijzen ook op een noodzakelijke verduurzaming van het watergebruik als onderdeel van een algemene verduurzaming van de landbouw.

De landbouw is (en blijft) dus in belangrijke mate zelf verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen ter aanpassing aan vaker voorkomende en steeds intensere waterschaarstesituaties. Bij het ontbreken van een effectief systeem voor afwenteling blijft schade door waterschaarste bovendien voor eigen rekening. Wij achten het niet onbegrijpelijk en evenmin onwenselijk dat publieke belangen bij waterschaarste boven particuliere belangen, zoals die van de landbouw worden gesteld. Zolang dit geen publieke belangen, zoals de voedselvoorziening of voedselveiligheid, in gevaar brengt, bestaat er volgens ons geen aanleiding om van overheidswege meer hulp of bescherming te bieden. Nu de discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling en de zoetwatervoorziening op basis van beschikbaarheid op gang komt, zou de landbouwsector er overigens wel goed aan doen om actief betrokken te zijn en mee te denken over oplossingen. Daarbij kunnen eigen belangen en waardevolle (gebieds)kennis worden ingebracht, zodat de beleids- en besluitvorming zo zorgvuldig mogelijk kunnen plaatsvinden en de capaciteit tot innovatie optimaal kan worden benut.

Literatuur

Van Doorn-Hoekveld et al. 2016: W.J. van Doorn-Hoekveld, S.B. Goytia, C. Suykens, S. Home-wood, T. Thuillier, C. Manson, P.J. Chmielewski, P. Matczak & H.F.M.W van Rijswick, *Distributional effects of flood risk management—a cross-country comparison of preflood compensation, Ecology and Society* 2016, 21(4), p. 26-41.

Van Doorn-Hoekveld 2017: W.J. van Doorn-Hoekveld, *Distributional Effects of EU Flood Risk Management and the Law – The Netherlands, Flanders and France as case studies* (diss. UU), Utrecht University 2017.

Gilissen 2013: H.K. Gilissen, *Adaptatie in het Nederlandse waterbeheer – Verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid* (diss. UU), Kluwer, Deventer 2013.

Gilissen et al. 2016: Gilissen, H.K., Alexander, Meghan, Beyers, Jean-Christophe, Chmielewski, Piotr, Matczak, Piotr, Schellenberger, Thomas & Suykens, Cathy (2016). 'Bridges over Troubled Waters - An Interdisciplinary Framework for Evaluating the Interconnectedness within Fragmented Flood Risk Management Systems', *Water Law*, 25 (1), (p. 12-26)

71. Kamerstukken II 2018/19, 35000-XIV, 63.

Gilissen, Keessen & Van Rijswijk 2013: Gilissen, H.K., Keessen, A.M. & van Rijswijk, H.F.M.W. (2013). 'De verdeling van zoet water als normatief vraagstuk', *Water Governance*, 3, (p. 21-30)

Havekes & Kraak 2018: H.J.M. Havekes en M.J. Kraak, 'Het regent jurisprudentie – Wateroverlast en aansprakelijkheid opnieuw bezien', *TvAR* 2018, nr. 7/8, p. 328-339.

Havekes & De Putter (red.) 2014: H.J.M. Havekes & P.J. de Putter, *Wegwijzer Waterwet 2014*, Kluwer, Deventer 2013.

Havekes & Van Rijswijk 2014: H.J.M. Havekes & H.F.M.W. van Rijswijk, *Nederlands waterrecht in Europese context*, Kluwer, Deventer 2014.

Hegger et al. 2016: Dries L. T. Hegger, Peter P. J. Driessen, Mark Wiering, Helena F. M. W. van Rijswijk, Zbigniew W. Kundzewicz, Piotr Matczak, Ann Crabbé, G. Tom Raadgever, Marloes H. N. Bakker, Sally J. Priest, Corinne Larrue, and Kristina Ek, *Toward more flood resilience: Is a diversification of flood risk management strategies the way forward?*, *Ecology and Society* 2016, 21(4), p. 52-64.

IPCC 2018: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_SPM_version_report_LR.pdf.

Kaufmann et al. 2016: Kaufmann, M., van Doorn - Hoekveld, W.J., Gilissen, H.K. & van Rijswijk, H.F.M.W. (2016). *Analysing and evaluating flood risk governance in the Netherlands - Drowning in safety?* (128 p.). Utrecht: STAR-FLOOD Consortium.

Keessen & Ernst 2015: Keessen, A.M. & Ernst, W.W.P. (2015). 'Omgaan met waterschaarste in een waterrijk land', *TvAR* 2015, p. 455-466.

Keessen & Gilissen 2019: Keessen, A.M. & Gilissen, H.K. (2019). 'Recht op water voor de agrarische sector?', *Land- en Tuinbouw Bulletin*, 2019 (1), p. 9-11.

Keessen & Pelamonia 2012: Keessen, A.M. & Pelamonia, J. (2012). 'Adaptie aan klimaatverandering: de regulering van ontziltingsinstallaties ten behoeve van de zoetwatervoorziening', *Milieu en Recht*, 8, (p. 544-554)

KNMI 2014: Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, KNMI'14 – Klimaatscenario's voor Nederland, http://www.klimaatscenarios.nl/images/Brochure_KNMI14_NL.pdf.

Mees et al. 2016: Hannelore Mees, Ann Crabbé, Meghan Alexander, Maria Kaufmann, Silvia Bruzzone, Lisa Lévy, and Jakub Lewandowski, *Coproducing flood risk management through citizen involvement: insights from cross-country comparison in Europe*, *Ecology and Society* 2016, 21(4), p. 7-19.

Van Rijswijk 2011: H.F.M.W. van Rijswijk, 'De verdeling van schaarse waterrechten', in: F.J. van Ommeren, W. den Ouden & C.J. Wolswinkel (red.), *Schaarse publieke rechten*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2011, p. 133-158.

Van Rijswijk & Robbe 2011: H.F.M.W. van Rijswijk & J. Robbe, *Juridische instrumenten voor de zoetwatervoorziening – Onderzoek in opdracht van RWS Waterdienst ten behoeve van het Deelprogramma Zoetwater*, Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid, Universiteit Utrecht, Utrecht 2011.

Verbond van Verzekeraars 2017: Verbond van Verzekeraars, *Hoofd boven water – Verzekeren van schade*

in een veranderend klimaat, Verbond van Verzekeraars 2017.

De Vries 2015: De Vries, Bald (2015), 'Sustainable uncertainty - Normalising the ecological state of exception', *Journal of Water Law*, 24 (3-4), p. 92-99.