

DE GOVERNANCE VAN DROOGTE EN WATERTEKORT

DRIE PERSPECTIEVEN OP DROOGTE

*Annemieke Hendriks, Geert Roovers**

■ Deze zomer werden in Europa nationale warmterecords gebroken. In Nederland was het, voor het eerst sinds de temperaturen officieel worden gemeten warmer dan 40 graden Celsius. Het voorjaar begon al warm en bleef uitzonderlijk droog en door het uitblijven van neerslag begon het zomerseizoen van 2019 al met een achterstand.

De actualiteit van droogte

De zomer van 2018 behoorde tot de 5% droogste jaren (zie het artikel van Marjolein Sterk en Wieger Wamelink in dit nummer). De droogte in de zomer van 2018 heeft veel impact gehad. Er ontstonden watertekorten voor natuur en landbouw, beregeningsverboden, bermbranden, scheurende veendijken, verzakkende huizen en droogvallende beken, vennen en plassen. De droogte werd breed gevoeld in de maatschappij en heeft hierdoor een belangrijke bijdrage geleverd aan het waterbewustzijn. De oproepen tot minder watergebruik voor de tuin en in de douche werkten door in het bewustzijn van burgers.

De impact van droogte en watertekort

Als we kijken naar de impact van de droogte op de fysieke leefomgeving, dan zijn schaarste en schade hiervoor de kernbegrippen. Schaarste aan water, die vraagt om keuzes en beperking. Schade aan natuur, landbouw en bebouwing – waarvan de omvang nog moeilijk is in te schatten. En ook als je alle maatregelen neemt die je als beheerders kunt nemen, en optimaal samenwerkt, dan nog blijft voldoende zoetwater voor alle gebruiksfuncties een schaars goed. Vorig jaar kwam daar een dimensie bij omdat de landelijke crisisorganisatie in werking trad. In de periode van de feitelijke droogte en ook nog lang daarna – ruim 5 maanden na de opschaling naar niveau 1 op 11 juli 2018, is er op 20 december 2018 officieel afgeschaald naar niveau 0 – waren de deelnemers van de crisiskolom met elkaar in gesprek over maatregelen en gezamenlijke nieuwsberichten.¹ Zou het ooit tot een nationale crisis komen ('niveau 3') – wat in 2018 niet het geval was – dan adviseert het Managementteam

Waternet (MTW) de minister van Infrastructuur en Waterstaat over de waterverdeling. Een en ander is vastgelegd in het Landelijk Draaiboek Waterverdeling en Droogte (helpdeskwater.nl). Het artikel van Hans de Vries en Harold van Waveren in dit nummer beschrijft deze werkwijze.

De droogte leidde tot de instelling van de Beleidstafel Droogte de minister van infrastructuur en Waterstaat. De beleidstafel moet een impuls geven aan de maatregelen voor het omgaan met droogte. De beleidstafel gaat nu de tweede fase in, waarin onder andere ook het omgaan met schade op de agenda staat. Lastig bij dit onderwerp is dat er ieder jaar (fysieke) schade is door droogte aan de natuur en (economische) schade aan de landbouw. Voor een deel herstelt de natuur zich weer in andere seizoenen en is de schade onderdeel van de bedrijfsvoering van de agrariërs. Wanneer kun je dan zeggen dat er sprake is van buitensporige schade waar ook schadecompensatie een bespreekpunt wordt? Het gesprek hierover zal in het najaar op basis van onderzoek gevoerd worden.

Kortom: droogte staat nadrukkelijk (weer) op de agenda. En daarmee ook bodemdaling in veengebieden, een belangrijk – aan droogte gerelateerd – issue. Door lage waterstanden in veenweidegebieden ontstaat versterkte bodemdaling door veenoxidatie. Dit levert problemen door scheuren in funderingen en infrastructuur, wegzijging van water uit natuurgebieden en steeds complexer omstandigheden voor de landbouw. De actualiteit hiervan blijkt onder meer uit de Regio Deal Groene Hart, november 2018 en de recente Kamerbrief over 'de Rijksbrede inzet op bodemdaling' van 20 juni 2019 jl.

* **Annemieke Hendriks**, Programmaleider waterbeleid bij Unie van Waterschappen;
Geert Roovers, Senior Adviseur bij Antea Group en lector bij Hogeschool Saxion.

De governance van droogte en watertekort is lastig. Vanuit het oogpunt van watergovernance is droogte een relevant en actueel thema. Het is een vraagstuk waarin de belangen en het aantal stakeholders groot zijn. Er vindt permanent gesprek plaats over droogte, schade en beheersmaatregelen; acties worden ondernomen. We kunnen daarbij stellen dat de governance van droogte lastig is. Dit heeft een aantal redenen:

- 1** Droogte is een sluipend proces, en is daardoor moeilijk zichtbaar. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de schade aan funderingen: groot, maar moeilijk zichtbaar.
- 2** Droogte leidt veelal tot grondwaterproblemen. Elders in dit nummer zegt wethouder Hilde Niezen van Gouda: *Hilde Niezen: Eigenlijk is droogte vooral een grondwaterprobleem, dat je niet alleen met oppervlaktewaterpeilbeheer kunt oplossen*. Dit is lastig omdat de exacte bodemopbouw vaak heterogeen is en onzeker, de grondwaterbeweging lastig in kaart te brengen en effecten pas op langere termijn zichtbaar worden. Ook is er onzekerheid over de effectiviteit van maatregelen. Deze onzekerheden, nu en op de lange termijn, zijn lastig voor overheden die concrete maatregelen willen nemen.
- 3** Droogte vindt plaats in een complex systeem: omgaan met droogte vraagt om anticiperen vanuit het samenhangende (ecofysische) watersysteem, zowel op stroomgebiedschaal (aanbod van rivierwater), nationale schaal (hoofdverdeling van water), regionale schaal (waterinlaat, waterbeperking) en lokale schaal (watergebruik, schade). Zo stellen Hans de Vries en Harold van Waveren: *‘... zo’n maatregel beïnvloedt indirect ook de scheepvaart op het ARK en de Waal, de watervoorraad in het IJsselmeer, het doorspoelen van het Volkerak-Zoommeer en nog veel meer. Het gaat daarbij niet alleen om de techniek, maar ook om afstemming en communicatie. Er zijn tientallen bestuurders op lokaal, regionaal en nationaal niveau betrokken.*’
- 4** Droogte overstijgt bestuurlijke en organisatorische grenzen. Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, ondernemers en bewoners moeten samenwerken om succesvol te anticiperen op droogte. Dat betoogt ook Dirk-Siert Schoonman: *‘Iedereen heeft een rol, niet alleen de overheid, dat betekent ook meer verantwoordelijkheid voor de grondgebruikers, eigenaren en bewoners.*’
- 5** Lokale, sectorale en ruimtelijke verschillen maken maatwerk en differentiatie nodig. Er is géén ‘one size fits all’. Een belangrijk onderscheid zit daarbij in de lager gelegen gebieden van West- en Noord-Nederland, waar wateraanvoer mogelijk blijft, en de hogere zandgronden van Oost- en Zuid-Nederland, waar wateraanvoer bij droogte niet meer mogelijk is.

- 6** Verantwoordelijkheden, wet- en regelgeving zijn versnipperd, en niet altijd duidelijk. Zoals de versnippering tussen waterbeheer, grondwaterbeheer, afwatering en riolering tussen waterschappen en gemeenten.
- 7** Er ontbreekt nog veel kennis – denk bijvoorbeeld aan het herstelvermogen van natuur – en er zijn veel onzekerheden.

In dit themanummer zien wij drie governance-perspectieven op droogte: droogte als samenwerkingsopgave, de schaarste van water en toenemende droogte als sluipend proces.

Droogte als samenwerkingsopgave

Zoals veel governance-opgaven in het waterbeheer, kunnen we ook droogte in essentie zien als een samenwerkingsopgave. Droogte raakt immers vele actoren, vele sectoren en verschillende beleidsniveaus (multi-actor, multi-issue, multi-level). Waterschappen, drinkwaterbedrijven, bewoners en agrariërs zijn evidente stakeholders, maar ook energieproducenten, scheepvaarders en natuurbeheerders worden geraakt in hun (bedrijfsmatige en beheersmatige) activiteiten. Systeemsamenhang maakt dat droogte (vrijwel) het gehele watersysteem, en dus de daarin betrokken actoren en belangen, raakt, én dat de winst van de één ten koste kan gaan van de andere. Daarbij is de wet- en regelgeving die van invloed is op droogte versnipperd (zoals onder meer water-, landbouw-, natuur- en bouwwetgeving). De zeggenschap vanuit de formele bevoegdheden overlapt met de fysieke grenzen van het watersysteem. Partijen moeten dus samenwerken om hun eigen taken verantwoordelijkheden waar te kunnen maken. Deze samenwerking over partijen en sectoren heen, raakt ook de interne organisatie van partijen – zoals onder meer Eva Kool, Joost Rengers en Marijke Jaarsma in hun bijdrage laten zien. Zij stellen onder meer: *‘... zowel de horizontale (verschillende sectoren) als de verticale (van bestuurder tot uitvoerder) integraliteit biedt ruimte voor verbetering: de watersector is de dominante trekker voor klimaatadaptatie en de overige beleidssectoren zijn (te) beperkt betrokken.*’

Droogte als samenwerkingsopgave levert een aantal dilemma's. Zo moeten partijen tegengestelde belangen verbinden, waarbij de winst van de één ten koste van de ander kan gaan. Dit kan vragen om opschalen, een multi-issue benadering en verevening van kosten en baten. Daarbij moet de systeemsamenhang in beeld zijn: deze geeft de grenzen van de mogelijkheden in de samenwerking aan. Tenslotte valt hier ook de term ‘regie’. Wie neemt in deze tijdsgeest van decentralisatie en versnippering de regie over het dossier, al is het maar om systeemsamenhang, grensoverschrijdend leren en gerichte kennisontwikkeling daadwerkelijk mogelijk te maken?

Water is schaars

We kunnen droogte ook beschouwen vanuit het perspectief van 'schaarste'. Want, als alle partijen hun verantwoordelijkheden nemen en maatregelen optimaal zijn afgestemd, dan nog bestaat er geen zekerheid van voldoende water. Water is schaars en dat vraagt om keuzes en besparing. Deze keuzes lijken landelijk goed ingebed in de wettelijk verankerde verdringingsreeks – met vier categorieën van belangen waarin veiligheid als hoogste goed is verankerd. Toch levert ook een verdringingsreeks vraagstukken: bijvoorbeeld rondom regionale of lokale afwegingen binnen deze belangen. Of daar waar sturen lastig is omdat wateraanvoer niet (meer) mogelijk is, zoals op de hoge zandgronden afgelopen jaar bleek. Deze afweging brengt ook het aspect schade nadrukkelijk in beeld: daar waar water onvoldoende aanwezig is kan schade optreden, denk aan natuurschade bij volledig droge beken of landbouwschade door beregeningsverboden. Schade die ook steeds vaker 'geclaimd' wordt.

Water als schaars goed is een besparingsopgave. Inzetten op waterbesparing was expliciet zichtbaar in de droogte van 2018 (minder lang douchen, geen tuinen besproeien, etc.). Interessant daarbij is de studie van Stijn Brouwer, Bas van Vliet, Yuki Fujita en Nicolien van der Grijp, zoals deze in dit nummer wordt beschreven. In dit onderzoek kijken de auteurs naar de gemiddelde Nederlander en komen tot vier typen burgers, met elk hun eigen blik op (water)besparing: idealisten, bespaarders, pragmatici en comfortgeoriënteerden. Daarbij stellen zij ook dat *'verreweg de meeste burgers de verantwoordelijkheid voor waterbesparing juist bij overheden, bedrijfsleven en andere burgers leggen.'* Beleid dat uitgaat van deze diversiteit in motivaties is dan ook logisch maar moet nog wel geëffectueerd worden.

Tenslotte roept dit perspectief dilemma's op rondom het omgaan met schade: waar de schadecompensatie vanuit de overheid en/of verzekeraars ophoudt en het voor risico van de schade hebbende partij is. Of daar waar belangen nog onvoldoende of onvoldoende zichtbaar in de verdringingsreeks zijn opgenomen. Denk bijvoorbeeld aan de schade aan de bebouwde omgeving door droogte, of de schade aan het gebouwde erfgoed, zoals het pleidooi van Theo van Oeffelt in dit nummer naar voren brengt.

Droogte als sluipend proces

We kunnen droogte ook benaderen als een sluipend proces. De effecten daarvan – zeker over de jaren heen – laten zich niet direct zien. Zoals schade aan funderingen, het steeds lastigere herstel van natuur of een langzaam uitzakkende grondwaterstand. Daardoor neemt op de lange termijn de kans op schade toe, zonder dat op korte termijn urgente zaken om maatregelen vragen. De politieke werkelijkheid van de dag (termijnen, bezuinigingen, decentralisatie, etc.) vragen de aandacht, niet de lange termijn. De opgave wordt daardoor complex en er zijn veel onzekerheden. In tegenstelling tot waterveiligheid en wateroverlast zijn er bij

droogte geen kortdurende incidenten die tot een 'window of opportunity' en politieke actie leiden. Interessant daarin is de bijdrage van Eva Kool, Joost Rengers en Marijke Jaarsma waaruit blijkt dat in de door hen onderzochte gemeenten de mate waarin het management het belang van klimaatadaptatie uitdraagt, achter blijft ten opzichte van de bestuurlijke beleving.

Het belangrijkste dilemma inzake droogte als sluipend proces zit dan ook in het creëren en behouden van (bestuurlijke en maatschappelijke) urgentie om maatregelen te nemen voor zaken die pas op langere termijn daadwerkelijk een probleem kunnen worden. Lange droogte met een grote impact, zoals in 2018, geven daarvoor de aangrijpingspunten, evenals het aanhaken bij andere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals klimaat, energietransitie en de komst van de Omgevingswet. Dit is noodzakelijk om de benodigde maatregelen daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Tot slot: een lerende aanpak

In het voorgaande hebben we de complexiteit van het omgaan met droogte geschetst en daarmee van de governance ervan – met behulp van drie perspectieven. We kunnen met recht het omgaan met droogte als een 'wicked problem' beschouwen: een probleem waarin de percepties van betrokkenen op het probleem verschillen, met elk andere belangen en verschillende inhoudelijke expertises, waardoor eenduidige oplossingen niet mogelijk zijn. Dit vraagt om een lerende, interactieve aanpak, waarin de complexiteit van het vraagstuk een plek krijgt en partijen moeten samenwerken om effectief te zijn. In dit nummer zien we daarvan reeds een aantal mooie voorbeelden. Zo stellen Saskia Hommes, Nishchal Sardjoe, William Voorberg, Jard Ykema en Gerald Jan Ellen inzake bodemdaling dat *'langzamerhand op verschillende plekken in Nederland de overstap 'van weten naar willen' wordt gemaakt.'* Martine Coevert en Michel Bunt beschrijven een experimentele invulling van de grondwaterzorgplicht door gemeente Rotterdam. Eén belangrijk aspect lijkt daarbij nog een rol te spelen, maar komt nog niet nadrukkelijk in het discours in beeld: nieuwe technologie. Alexander van Dorssen, Heather Smith en Jos Frijs spreken in hun artikel over de dominantie van reeds aanwezige infrastructuur en systemen (engineered infrastructure) die de toepassing van nieuwe innovaties en systeemaanpassingen bemoeilijkt. Daarnaast denken we daarbij bijvoorbeeld aan 'Slim Watermanagement', zoals Hans de Vries en Harold van Waveren dat schetsen. Met behulp van nieuwe technologie en intensieve communicatie tussen waterbeheerders wordt op die manier de beschikbare hoeveelheid water maximaal benut.

1 De crisisorganisatie is geëvalueerd. Zie rapport [Evaluatie Crisisbeheer Watertekort. Rapport procesevaluatie | Rijksoverheid.nl](#)