



memo

Samenhang tussen waterakkoorden en de wettelijke verdringingsreeks bij watertekort

Waterakkoord

In een waterakkoord maken de waterbeheerders - eventueel met andere overheden zoals provincies - afspraken over watertaken. Hierin kunnen onder andere de beheermaatregelen inzake peilbeheersing en wateroverlast, op elkaar worden afgestemd.

Naast de reguliere waterverdeling worden in waterakkoorden ook afspraken gemaakt voor (bijzondere) situaties zoals van (dreigend) tekort aan oppervlaktewater. De waterakkoorden bevatten regelingen over hoe onderling te handelen bij (dreigend) ernstig watertekort. Daarbij horen ook afspraken over het regionaal droogteoverleg (RDO), waarin regionale diensten van Rijkswaterstaat periodiek met betrokken waterschappen samenkomen ingeval van abnormale droogte.

Het waterakkoord is een bestuursovereenkomst. De afspraken daarin, zowel over de waterverdeling als over opschaling, gelden alleen tussen partijen (de betrokken overheden). De afspraken binden geen burgers of bedrijven.

Een waterakkoord is dus bij uitstek bedoeld voor de verdeling van water *tussen* beheergebieden. De waterbeheerder is en blijft bevoegd voor het verdelen van oppervlaktewater *binnen* zijn beheersgebied. Daarbij hoort ook de toepassing van de verdringingsreeks.

De in deze publiekrechtelijke overeenkomsten vastgelegde afspraken zijn bindend en partijen zijn gehouden deze afspraken na te komen. De bijzondere beroepsregeling zoals die in de Wet op de waterhuishouding stond is niet in de Waterwet teruggekomen, maar veel waterakkoorden voorzien wel in een geschillenregeling: mediation, arbitrage of een klachtenregeling zijn daarbij het meest gangbaar. Indien een partij zich niet houdt aan de afspraken in het akkoord zal dit al snel politiek-bestuurlijke consequenties hebben.

Bovendien kan wat betreft het al dan niet treffen van bepaalde maatregelen een worden uitgelokt waartegen bezwaar of beroep openstaat, en kan zelfs sprake zijn van onrechtmatig handelen door een waterbeheerder.

Rijkswaterstaat
Corporate Dienst

Datum

De wettelijke verdringingsreeks bij watertekort

Een (dreigend) tekort aan oppervlaktewater in Nederland heeft tot gevolg dat keuzes moeten worden gemaakt over de verdeling van dat water. In de prioritering naar gebruiksfuncties voorziet de wettelijke verdringingsreeks. Deze bevat de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften die bij watertekort bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater. De verdringingsreeks op grond van artikel 2.9 van de Waterwet, en nader uitgewerkt in artikel 2.1 van het Waterbesluit, normeert daarmee het optreden van de waterbeheerders bij (dreigende) watertekorten.

Op grond van de Omgevingswet, die naar verwachting op 1 januari 2022 in werking treedt, geldt dezelfde verdringingsreeks ingeval van waterschaarste. Deze wordt vastgelegd in artikel 3.14 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Deze wettelijke rangorde betekent in de praktijk dat zowel de waterschappen als Rijkswaterstaat in geval van (dreigende) watertekorten verplicht zijn het beschikbare oppervlaktewater overeenkomstig de verdringingsreeks te verdelen. Categorie 1 en 2 (waterveiligheid, onomkeerbare schade aan natuur en nutsvoorzieningen) hebben de hoogste prioriteit, waarna de categorie 3 en 4 volgen. Hieronder vallen het kleinschalige hoogwaardige watergebruik en de overige waterbehoefte.

In de Handreiking verdringingsreeks (2020) die door het Watermanagementcentrum Nederland (WMCN) is opgesteld in opdracht van de Stuurgroep Management Watercrises en Overstromingen (SMWO), zijn de verschillende categorieën nader toegelicht.

Ten aanzien van de regionale wateren kunnen in een provinciale verordening nadere regels worden gesteld voor categorie 3 en 4 van de verdringingsreeks. Provincies kunnen bijvoorbeeld een nadere prioriteitsstelling binnen categorie 3 en binnen categorie 4 vaststellen of hoe dient te worden gekomen tot een prioriteitstelling.

Ingevolge de Omgevingswet kunnen die nadere regels bij omgevingsverordening worden vastgesteld. Hierbij kan de rangorde binnen categorieën 3 en 4 ook van toepassing worden verklaard op grondwater.

Indien de provincie geen nadere regels heeft gesteld, heeft het waterschap de mogelijkheid om die nadere prioritering zelf vorm te geven. Een waterakkoord is geen geschikt instrument voor die prioritering door een bestuursorgaan.

Rijkswaterstaat
Corporate Dienst

Datum

De opschalingsstructuur bij droogte

Bij een (dreigend) zeer ernstig watertekort in Nederland wordt de landelijke crisisorganisatie geactiveerd¹, naast de droogtekolom (Waterwet/Omgevingswet). De besluitvorming binnen de crisiskolom (op grond van de Wet op de veiligheidsregio's) wordt belangrijker naarmate de droogtecrisis ernstiger vormen aanneemt (met als hoogste crisisniveau: 3). Voor deze besluitvorming geldt het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.

Binnen de zogenoemde droogtekolom zijn uitsluitend de waterbeheerders bevoegd besluiten te nemen over de verdeling van water. Dan gaat het in de praktijk dus om het waterschapsbestuur en Rijkswaterstaat namens de Minister van IenW.

Deze waterbeheerders volgen bij de uitoefening van hun formele bevoegdheden in een situatie van watertekort in het algemeen de adviezen van het RDO, de LCW vanuit het Watermanagementcentrum Nederland (WMCN-LCW) en het MTW, afhankelijk van het niveau van opschaling.

Het MTW is een bijzondere coördinatiegroep voor waterverdeling en droogte onder voorzitterschap van DG RWS in de rol van portefeuillehouder crisisbeheersing voor alle beleidsterreinen van het ministerie. Het MTW is niet zelfstandig bevoegd tot het nemen van besluiten over waterverdeling. DG-RWS besluit aan de hand van de verdringingsreeks uitsluitend over de verdeling van water binnen rijkswatersystemen en een eventuele uitstroom richting de regionale watersystemen. Over de waterverdeling in hun regionale beheergebied of de actieve waterinname vanuit rijkswater wordt besloten door de waterschappen.

Voor rijkswater komt deze werkwijze expliciet tot uitdrukking in de verslagen van het MTW. Daarin worden expliciet de beslissingen opgenomen - veelal onder verwijzing naar het LCW advies - van de DG RWS voor het beheer van de rijkswater namens de minister. Voor het overige is het MTW adviserend aan de netwerkpartners en - indien daarvoor aanleiding bestaat - aan bestuurders in de crisiskolom.

¹ Op basis van de Wet op de veiligheidsregio's wordt de crisiskolom geactiveerd. Het gaat dan om de situatie dat een vitaal belang van de samenleving is aangetast, of dreigt te worden aangetast.

Op het eerste en tweede niveau is de droogtekolom van waterbeheerders leidend. Op het tweede niveau worden beslissingen binnen het Ministerie opgeschaald naar het MTW en komt de LCW vaker bijeen voor advisering.

Rijkswaterstaat
Corporate Dienst

Datum

Voor rijkswater geldt dat de (regionale) HID in mandaat de beheertaken voor 'eigen' rijkswateren uitvoert namens de Minister van I&W. Afhankelijk van de bestuurlijke gevoeligheid en het crisisniveau wordt de besluitvorming binnen RWS/I&W opgeschaald naar de DG RWS en de minister.

De bestuurlijke samenwerking in het geval van een (dreigend) waternormtekort, is uitgewerkt in het Landelijke Draaiboek Waterverdeling en Droogte (LDWD). Dit draaiboek beschrijft ook de taken en rollen van de LCW, RDO en het MTW. In veel waterakkoorden wordt de positie van het RDO op een juiste wijze beschreven en wordt verwezen naar de adviesrol van de LCW bij (ernstige) waterschaarste. Er kunnen in het RDO wel afspraken worden gemaakt over de verdeling van schaars water binnen een regio, maar uiteindelijk neemt het bestuursorgaan hierover het besluit.

Indien een waterakkoord melding maakt van besluiten van het RDO, de LCW en het MTW wordt daarmee dus bedoeld dat de afzonderlijke bestuursorganen (bestuur van een of meerdere waterschap en/of Rijkswaterstaat namens de Minister van IenW) tot een bepaald onderlinge afstemming van besluiten komen.

Conclusie

Een waterakkoord heeft geen gevolgen voor de concrete toepassing van de verdringingsreeks door de verschillende bestuursorganen in hun eigen beheergebied. Daarover worden in beginsel geen algemene afspraken gemaakt met andere bestuursorganen. Wel kan in het akkoord het proces van overleg en de advisering (in het RDO, de LCW en het MTW) over de aan- en afvoer van schaars water in of uit een ander beheergebied aan de orde komen.

Indien in een waterakkoord toch (formele) beslissingsbevoegdheid wordt toegeschreven aan het RDO, de LCW of het MTW is dat onjuist. Verstandig is dit in het eerstvolgende vernieuwing van het waterakkoord recht te zetten. Daarbij kan dan voor een juiste beschrijving van taken en verantwoordelijkheden worden verwezen naar het LDWD (zie boven).