

Vergaderjaar 2018–2019

27 625

Waterbeleid

Nr. 469

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2019

In deze brief informeer ik uw Kamer over de resultaten van de «Evaluatie Crisisbeheersing Watertekort 2018»¹. De evaluatie gaat in op het functioneren van de crisisorganisatie voor waterbeheer tijdens de droge zomer van 2018. Het betreft een procesevaluatie, de evaluatie heeft geen betrekking op de tijdens de droogteperiode getroffen maatregelen. Met deze brief geef ik tevens invulling aan de aangehouden motie van het lid Van Brenk (Kamerstuk 27 625, nr. 466). Eerder heb ik uw Kamer op 4 april jongstleden geïnformeerd over de eerste resultaten van de Beleidstafel Droogte, die gericht zijn op het oplossen van urgente vraagstukken voor het aankomende droogteseizoen, waaronder de verdringingsreeks, grondwater, verzilting, drinkwater en het beheer van het IJsselmeer (Kamerstuk 27 625, nr. 468).

De evaluatie concludeert dat de landelijke crisisorganisatie waterverdeling en droogte tijdens de droogteperiode van 2018 succesvol en in goede samenwerking heeft geopereerd.

In combinatie met de eerste resultaten van de Beleidstafel Droogte concludeer ik dat Nederland in 2018 goed was voorbereid op de droogte. Waar op het gebied van de concrete maatregelen de inzet van de Klimaatbestendige Wateraanvoer (KWA) naar West-Nederland, het flexibel peilbeheer in het IJsselmeer en Slim Watermanagement van de gezamenlijke waterbeheerders goed bleken te werken, was ook de crisisorganisatie zelf goed voorbereid op haar taak. Het «Landelijk Draaiboek Waterverdeling en Droogte» – het draaiboek dat specifiek is opgesteld voor de beheersing van droogteperiodes – was volgens de evaluatie hierin richtinggevend.

De evaluatie is in de periode van januari tot en met maart 2019 uitgevoerd door een samenwerkingsverband van Berenschot en Arcadis en heeft betrekking op de crisisbeheersing tijdens de droogteperiode van 2018.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Daarbij zijn ervaringen in kaart gebracht en is gekeken naar de volgende documenten: het Landelijk Draaiboek Waterverdeling en Droogte, het Handboek Crisisbeheersing lenW en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. De evaluatie van Berenschot Arcadis heeft betrekking op de periode van 10 april 2018 tot en met 27 september 2018, het moment van afschaling tot niveau 1 (geel). De periode van 27 september tot en met 20 december (afschaling tot niveau 0, groen) is omwille van een tijdige afronding van de evaluatie met het oog op de start van het droogte-seizoen in 2019 niet meegenomen.

Inrichting crisisorganisatie

Rijkswaterstaat en de waterschappen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het waterbeheer in normale en bijzondere omstandigheden. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het nautisch beheer van de hoofdvaarwegen. Provincies zijn dat voor het diepe grondwaterbeheer en in veel gevallen het nautisch beheer op regionale vaarwegen. Voor situaties met watertekorten en droogte is een landelijke crisisorganisatie ingericht. Deze crisisorganisatie bestaat uit drie specifieke overleggen, te weten zes Regionale Droogte-Overleggen (RDO'en), de Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW) en het Managementteam Watertekorten (MTW). Voorzitter van het MTW is de directeur-generaal Rijkswaterstaat in haar rol als portefeuillehouder crisisbeheersing voor alle beleidsterreinen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (lenW). Leden van het MTW zijn in ieder geval Rijkswaterstaat, de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg, het KNMI en van het Ministerie van lenW tevens het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing en de Directie Communicatie. Afhankelijk van de situatie kunnen meer partijen deel uitmaken van het MTW, bijvoorbeeld andere dienstonderdelen van het Ministerie van lenW, de Vewin namens de drinkwatersector en de ministeries van LNV en EZK daar waar het watertekort landbouw, natuur of industrie raakt.

Chronologie

Ieder jaar geldt 1 april als startpunt van het droogteseizoen. Ook als geen sprake is van droogte wordt door het Watermanagementcentrum Nederland (WMCN), waar de LCW onderdeel van is, begin april een eerste Droogtemonitor uitgebracht. In 2018 was dat op 10 april. De maanden mei en juni 2018 waren droog, waardoor het neerslagtekort sterk toenam. In de tweede Droogtemonitor van 26 juni 2018 gaf de LCW aan dat de wateraanvoer nog voldoende was, maar dat Rijkswaterstaat en de waterschappen de voor deze situatie gebruikelijke droogtemaatregelen namen. Vanaf de tweede week van juli 2018 kwamen de RDO'en structurerer bij elkaar en vond de eerste officiële vergadering van de LCW plaats. Op 11 juli 2018 besloot de Landelijk Netwerkmanager (LNM) van Rijkswaterstaat op advies van de LCW op te schalen naar niveau 1 (geel): een dreigend watertekort. Tot en met begin augustus bleef niveau 1 (geel) van kracht. Op 2 augustus besloot de directeur-generaal Rijkswaterstaat, op advies van de LCW, op te schalen naar niveau 2 (oranje). Deze periode van feitelijk watertekort duurde tot en met 27 september toen werd besloten af te schalen naar niveau 1 (geel). Op 20 december 2018 werd tenslotte afgeschaald naar niveau 0 (groen).

Conclusies van de evaluatie

De hoofdconclusie van de evaluatie is dat de landelijke crisisorganisatie waterverdeling en droogte succesvol en in goede samenwerking heeft geopereerd. Alle partijen hebben waardering voor de manier waarop de afgelopen droogteperiode is aangepakt.

Op grond van een online-enquête werd vastgesteld dat bijna 90% van de betrokkenen de crisisbeheersing, alles overziend, als voldoende of goed waardeerde. Bijna 70% van de respondenten van de enquête vond de voorbereiding voldoende of goed en 90% van hen gaf aan voldoende of veel vertrouwen te hebben in de voorbereiding op een watertekort in de toekomst. Betrokken partijen in de crisisteams konden elkaar goed vinden, hebben met grote inzet goed samengewerkt en zijn gezamenlijk tot maatregelen en oplossingen gekomen. Over de rol van de LCW oordeelt de evaluatie positief: de LCW functioneerde efficiënt en effectief in het verzamelen en analyseren van informatie. De door de LCW periodiek uitgebrachte Droogtemonitor werd als gezaghebbend ervaren. De bestuurlijke inrichting van het waterbeheer in Nederland is complex maar is goed ingebed in de landelijke crisisorganisatie. Tenslotte concluderen Berenschot en Arcadis dat de oordeels- en besluitvorming binnen de crisisorganisatie waterverdeling en droogte goed op elkaar aansloten.

Aanbevelingen uit de evaluatie

De evaluatie benoemt zes aandachtspunten en vijf aanbevelingen. De aanbevelingen vloeien direct voort uit de aandachtspunten en zal ik samen met de betrokken crisisorganisaties en de relevante maatschappelijke partijen oppakken. Ik ga hieronder kort op de aanbevelingen in.

1. Verbeter het informatiemanagement bij de beheersing van watertekort en droogte en denk aan een vorm van stakeholdersoverleg.

De evaluatie concludeert dat de informatie-uitwisseling soms versnipperd en vertraagd was. De crisispartners herkennen de spanning tussen het moment van leveren van de individuele informatie door de afzonderlijke waterbeheerders en het retour ontvangen van het volledige informatiebeeld en de adviezen van de gecoördineerde crisisorganisatie. Operatieve informatie zal in een volgende droogteperiode met opschaling sneller worden teruggekoppeld aan de crisispartners. De LCW zal dit in overleg met de crisispartners oppakken. Op dit moment worden daartoe al maatregelen genomen en afspraken gemaakt.

Een tweede aspect van deze aanbeveling vormt het raadplegen en informeren van publieke en maatschappelijke partijen op verschillende niveaus. Dit is de verantwoordelijkheid van alle individuele crisispartners op regionaal en landelijk niveau. Hierover zijn ook door de Beleidsstafel Droogte aanbevelingen gedaan. De crisispartners raadplegen voor hun inbreng de belanghebbende sector(en) en informeren deze sector(en) ook over de uitkomsten. Het is belangrijk om al tijdens de zogenaamde koude fase (dat wil zeggen voorafgaand aan een droge periode) over de wijze waarop dit kan gebeuren onderling afspraken te maken. De afzonderlijke crisispartners zullen voor hun sector(en) opvolging geven aan deze aanbeveling.

Omwille van het borgen van de kennis over drinkwater binnen de crisisorganisatie was tijdens de afgelopen droogteperiode de drinkwaterkoepel Vewin op uitnodiging vertegenwoordigd in het MTW. Gezien de publieke zorgplicht van de drinkwaterbedrijven voor de drinkwatervoorziening zal een vertegenwoordiger van de drinkwatersector toegevoegd worden aan de landelijke crisisorganisatie en een regulier lid worden van de LCW en het MTW. Wat betreft de RDO'en zal – gezien de regionale verschillen – per RDO worden bezien of de aanwezigheid van een drinkwaterbedrijf in het RDO van toegevoegde waarde is. Deze wijzigingen zullen tevens worden verwerkt in het Landelijk Draaiboek Waterverdeling en Droogte. Met het toevoegen van de drinkwatersector

aan de landelijke crisisorganisatie geef ik tevens invulling aan de aangehouden motie van het lid Van Brenk (Kamerstuk 27 625, nr. 466).

2. Vergroot de bekendheid met de rol- en taakverdeling van crisisteams bij waterbeheerders en zeker bij maatschappelijke partijen.

Om de bekendheid van de rol- en taakverdeling van de crisisteams bij de publieke en maatschappelijke partijen te vergroten zullen de individuele crisispartners tijdens de start van ieder droogteseizoen in hun gesprekken met deze partijen de rol- en taakverdeling van crisisteams toelichten. Tevens zullen de crisispartners actief verwijzen naar de website van de Helpdesk Water², waarop naast het Landelijk Draaiboek zelf, uitgebreide informatie is te vinden over de landelijke coördinatie bij (dreigende) crises door watertekorten. Het Watermanagementcentrum Nederland (WMCN) zal gevraagd worden om cursusmateriaal ter beschikking te stellen over de samenwerking en werkwijze in de crisisbeheersing. Dit kan relevant zijn na enkele jaren zonder ernstige droogte. De partners zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het voorbereiden van hun bestuurders en medewerkers. Waar nodig en mogelijk kan het WMCN per regio, bijvoorbeeld op RDO-niveau, hierbij ondersteunen.

3. Zorg binnen de crisisorganisatie voor een goede afstemming tussen de generieke crisiskolom³, de crisiskolom lenW en de crisiskolom waterverdeling en droogte.

De samenwerking en afstemming tussen de diverse crisiskolommen is tijdens de afgelopen periode van watertekort goed verlopen. Wel kan de precieze rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de diverse crisiskolommen nog verduidelijkt worden. De verantwoordelijke dienstonderdelen voor het Landelijk Draaiboek Waterverdeling en Droogte en het Handboek Crisisbeheersing lenW zullen deze aanbeveling oppakken en beide documenten beter met elkaar in lijn brengen.

4. Breng de personele capaciteit van de crisisorganisatie op niveau in geval van een lang durende crisisaanpak.

De crisispartners herkennen de conclusie uit de evaluatie dat de lange periode van watertekort en droogte veel van de betrokkenen in de crisisorganisatie heeft gevraagd. Nog steeds is er sprake van een verhoogde inzet gericht op de mitigatie van de gevolgen van de afgelopen droogteperiode en voorbereidingen op een eventuele volgende droogteperiode. Dit betreft ook de inzet voor de uitwerking van de aanbevelingen van de Beleidstafel Droogte en de structurele inzet in het Deltaprogramma Zoetwater om ons land voor te bereiden op de toekomst. De crisispartners zien het als hun taak te borgen dat taken, verantwoordelijkheden en capaciteiten van hun medewerkers in balans zijn.

5. Ontwikkel de crisiscommunicatie verder door.

Tijdens de afgelopen droogteperiode is inzichtelijker geworden dat er meer is dan alleen waterverdeling. Ook de effecten van droogte en hitte op grondwater, waterkwaliteit, landbouw en natuur zijn relevante aspecten tijdens een langdurige droogteperiode. De landelijke crisisorganisatie was primair gericht op waterverdeling, omdat hier de meeste mogelijkheden voor het treffen van maatregelen bestaan. De respons op

² – <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/waterveiligheid/crisismanagement/landelijk-draaiboek/>

³ – Hier betreft het de kolom van de nationale crisisorganisatie o.b.v. het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.

de droogte-effecten was, zo concludeert de evaluatie terecht, in de landelijke crisisorganisatie onvoldoende geborgd. Dat betreft met name de landelijke aandacht voor en communicatie over deze effecten. Ik heb om deze reden het MTW en de LCW gevraagd in de respons op en communicatie over een volgende droogteperiode, naast de waterverdeling, ook expliciet in te gaan op de gevolgen van droogte en hitte op grondwater en waterkwaliteit.

De evaluatie stelde daarbij ook vast dat in de landelijke crisiscommunicatie te weinig aandacht was voor de regionale diversiteit in de effecten van het watertekort en de droogte, in het bijzonder de vroegtijdige en lang aanhoudende droogte-effecten op de hoge zandgronden. De aandacht voor de regionale verschillen zal in een volgende droogteperiode vanaf de start explicieter de aandacht hebben.

Ook zal ik laten bekijken welke informatiemiddelen nog ontbreken en ontwikkeld moeten worden voor bewustwording. We zoeken hierbij afstemming met de verantwoordelijke partijen voor de crisiscommunicatie bij watertekort en droogte. Op de website van «Ons Water» zijn per provincie afzonderlijke pagina's gemaakt, waarop wordt beschreven welke organisaties verantwoordelijk zijn voor het waterbeheer.⁴ In het Landelijk Draaiboek Waterverdeling en Droogte zal de verhouding tussen de landelijke en regionale communicatie worden geëxpliciteerd.

In het evaluatierapport zijn ten aanzien van het Landelijk Draaiboek Waterverdeling en Droogte zelf de aspecten benoemd die aanpassing behoeven. Voor elk van deze aspecten zijn of worden op dit moment binnen de crisisorganisatie aangepaste werkafspraken gemaakt. Daarmee kan in het droogteseizoen 2019 ervaring worden opgedaan. Op basis daarvan zal het draaiboek eind 2019 worden aangepast. Hierin zullen ook de aanbevelingen van de Beleidstafel Droogte worden verwerkt.

Alles overziend ga ik ervan uit dat Nederland in 2019, nog beter dan in 2018 het geval was, goed voorbereid is op een eventuele periode van watertekort en droogte.

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

⁴ – <https://www.onswater.nl/droogte-en-wateroverlast/wie-beheert-ons-water-in-de-regio>