

WATEROVERLAST IN ENGELAND; OOK EEN WATER GOVERNANCE PROBLEEM!

*Herman Havekes**

■ De wateroverlast van eind 2015 in verschillende delen van Engeland, of beter gezegd het Verenigd Koninkrijk want ook Schotland, Wales en Noord-Ierland bleven niet gespaard, heeft de roep om Nederlandse waterkennis binnen te halen versterkt. De Britse problemen kunnen niet langer als een incident worden afgedaan, maar hebben overduidelijk een structureel karakter. Ook in 2007, 2009, 2012 en 2014 waren er grote problemen met het water, die bij elkaar inmiddels vele miljarden ponden aan schade hebben veroorzaakt. De eerste hulp is door de Nederlandse watersector al geboden en verder overleg en samenwerking tussen de Engelse en Nederlandse watersector vinden plaats. Oude tijden, waarin Nederlandse ingenieurs delen van Engeland hebben drooggelegd, lijken te herleven.¹ Tot nu toe lijkt, als we de media mogen geloven, de aandacht vooral gericht te zijn op technische maatregelen. Uiteraard zijn die verstandig, maar het is volgens mij minstens zo verstandig om bij de aanpak van de Engelse waterproblemen ook naar de water governance te kijken. Deze korte beschouwing beoogt dit laatste duidelijk te maken aan de hand van de maatregelen die Nederland heeft genomen in antwoord op de waterproblemen van de afgelopen 20 jaar.

Britse problemen

Laten we allereerst eens wat dieper op de Engelse problemen in gaan en die vergelijken met onze eigen problemen op dat terrein, die gelukkig van minder recente datum dateren. Het is immers veel te kort door de bocht om te beweren dat de Engelsen er niets van bakken en wij alles uitstekend voor elkaar hebben. Daarvoor verschillen de situaties in beide landen gewoon te veel van elkaar. In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat de Engelse weergoden steeds opnieuw alle records lijken te breken. Het Met Office, het Britse KNMI, noteerde de afgelopen jaren record na record. De hoeveelheid neerslag die in december 2015 viel is enorm. Op veel plaatsen meer dan 200 mm per dag en soms grote neerslaghoeveelheden verschillende dagen achtereen. Op een enkele plaats

werden zelfs uitschieters van 340 mm per dag gemeten. Zo'n bui heeft ons land nog nooit gehad en met zulke neerslaghoeveelheden houden wij ook in Nederland geen droge voeten. Daar komt nog bij dat die zware regenbuien in Engeland veelal in de winter vallen, op een moment dat de bodem door eerdere neerslag vaak al verzadigd is. Voeg daar het hellend karakter van grote delen van Engeland bij en je kunt de problemen uittekenen.

Regenval in Nederland

Hoe zit het dan met onze neerslaghoeveelheden? Laten we de top tien regenbuien per etmaal er bij pakken. Zo'n begrenzing van een dag is uiteraard arbitrair en statistiek is een complexe wetenschap,

* **Herman Havekes** werkt bij de Unie van Waterschappen te Den Haag.

maar je moet ergens mee rekenen en deze cijfers zijn beschikbaar. Opvallend is in de eerste plaats dat de zwaarste regenbuien bij ons niet in de winter, maar steevast in de zomer plaatsvinden, tussen eind juni en half september. Zeker zo opvallend is dat wij met veel minder zware buien worden geconfronteerd. Ierland en Engeland vangen letterlijk en figuurlijk heel wat regen voor ons af. De KNMI houdt het sinds 1951 keurig voor ons bij.² Op nummer 1 staat een bui uit 1951 van 148 mm in Amsterdam en op nummer 10 een bui uit 1998 van 120 mm in Ouddorp. In 1948, nog vóór de officiële statistiek werd bijgehouden, schijnt overigens in Voorthuizen een bui van 208 mm gevallen te zijn. Als je onze top tien wat beter bekijkt valt voorts op dat onze weergoden wat minder op records belust lijken te zijn. Van dat plensnatte najaar van 1998 – in 1994 overkwam dit Noord-Holland – dat grote delen van Zuidwest Nederland en later Noord Nederland onder water zette, staan ruim zeventien jaar later nog steeds drie buien in de top tien. En van de overige zeven buien dateren er vier van (ver) vóór 1998. De andere, recentere drie buien voltrokken zich alle drie op 27 augustus 2010 in de Gelderse Achterhoek en hebben daar lokaal inderdaad schade veroorzaakt. Deze cijfers bieden al met al een opvallend beeld aangezien bij velen, in ieder geval bij mij, het gevoel bestaat dat het de afgelopen jaren steeds meer en steeds harder is gaan regenen. Wellicht dat hier de grens van 24 uur debet aan is. Alhoewel grote regionale schade als in 1998 zich sinds dat jaar niet meer heeft voorgedaan, moeten we vooral alert blijven. Het is raadzaam om voorgaande cijfers dus met de nodige nuancerings te bekijken. Dit geldt te meer waar een recente rapportage van het KNMI in opdracht van de Stowa heeft laten zien dat de (extreme) neerslag in de winter en de intensiteit van extreme regenbuien in de zomer zullen toenemen.³ We moeten dus zorgen dat we daarop voorbereid zijn. Ook buien die de top tien niet bereiken en langdurige regenval kunnen immers voor grote overlast zorgen. Een goed voorbeeld hiervan vormt de bui van 60 mm die op 28 juli 2014 voor grote narigheid in Amsterdam en omgeving zorgde.

Wateroverlast in 1998

Over 1998 moet nog iets meer gezegd worden. De waterbeheerders onder ons zullen zich dat najaar nog

goed herinneren, maar ook het publiek herinnert zich Koningin Beatrix op haar laarzen in Meppel vast nog of anders wel de ondergelopen tuinbouwkassen in het gebied van Delfland en het in veiligheid brengen van de kunstschaten van het Gronings museum. Slachtoffers vielen er niet, maar de economische schade was enorm: zo'n 400 miljoen euro, aan vooral landbouwschade. Het toeval wil dat de regering nog geen paar maanden eerder de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (WTS) in het Staatsblad had gepubliceerd. Op basis van die wet is zo'n 90% van de schade door het Rijk vergoed. Ik heb toenmalig minister Zalm van Financiën, die het de waterschappen bijna kwalijk leek te nemen dat zij de regen niet hadden uitgezet, wel eens vrolijker zien kijken. Ook sommige waterschappen hebben schadeloosstellingen ontvangen. Het bedrag van 54 miljoen euro dat premier Cameron onlangs toezegde voor zowel watermaatregelen als schadevergoeding doet in dit licht nogal denken aan de bekende druppel.

Die schadevergoedingen zijn echter maar één, zij het niet onbelangrijk, aspect. In dit kader is van veel groter belang dat die regen van 1998 in Nederland aanleiding is geweest ons waterhuishoudkundig systeem opnieuw en grondig te bekijken. De Commissie Waterbeheer in de 21^e eeuw (Commissie Tielrooij) leverde in de zomer van 2000 een rapport⁴ met tal van waardevolle aanbevelingen die ook concreet werden doorgevoerd. Het rapport verrijkte ons bovendien met een prachtig gedicht van toenmalig dichter des vaderlands Gerrit Komrij, met de titel *Hetzelfde water*, waarin ons watersysteem met het menselijk lichaam vergeleken wordt.⁵ De commissie had Komrij om een gedicht gevraagd, hetgeen een heel geslaagd verzoek is gebleken. Wat deden we met dit rapport? Na een even snel als positief kabinetsstandpunt,⁶ waarin Komrij's gedicht voor de zekerheid voorin nog eens was afgedrukt, werd een flink aantal wijzigingen in gang gezet. Er kwam een Nationaal Bestuursakkoord Water (2003) tussen alle betrokken overheden, er kwam een nieuwe trits vasthouden-bergen-afvoeren, er kwamen gebiedsnormen voor wateroverlast, er kwam (eindelijk) een doorwerking van de waterhuishouding naar de ruimtelijke ordening in de vorm van een watertoets waarop door de waterbeheerders vele jaren tevergeefs was aangedrongen, er kwam

uitbreiding van de capaciteit van de gemalen, er kwamen bergingsgebieden compleet met bijbehorende gedoogplichten en schadevergoedingsregeling, er kwam met de gemeentelijke zorgplicht voor afvloeiend hemelwater een heldere bestuurlijke taakverdeling etc. Waar nodig kregen die maatregelen een wettelijke verankering, soms betrekkelijk snel zoals de wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening, soms wat later in de nieuwe Waterwet. Door de (verbrede) rioolheffing dankzij de Wet gemeentelijke watertaken⁷ en de waterschapsheffing konden de maatregelen worden bekostigd. Alleen al het Hoogheemraadschap van Delfland heeft via het plan ABC-Delfland zo'n 300 miljoen euro geïnvesteerd om nieuwe wateroverlastproblemen te voorkomen.⁸ Ten slotte hebben de verzekeraars de polissen aangepast en is schade door excessieve regenval onder de opstalverzekering komen te vallen. Voor de landbouwsector werd met opstartsteun van het Rijk en Brusselse goedkeuring bovendien een aparte regenverzekering in het leven geroepen. Naar verluidt spelen de verzekeraars in Engeland een prominente rol in het waterbeheer. Hoe dat precies werkt blijft echter tamelijk onduidelijk, vooralsnog treedt er immers met grote regelmaat enorme schade op.

Tegelijkertijd onderzocht het Crisis Onderzoek Team van de Universiteit Leiden hoe de “ketens” binnen het openbaar bestuur op de extreme regen van 1998 hebben gereageerd.⁹ Dat oordeel luidde weliswaar positief (“toereikend”), maar ging vanzelf eveneens gepaard met een aantal concrete aanbevelingen die voor een belangrijk deel betrekking hadden op de wederzijdse informatievoorziening, planvorming en rolverdeling van de algemeen-bestuurlijke (burgemeester, Commissaris van de Koning en Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en de functionele keten (dijkgraaf, Gedeputeerde Staten en Minister van Verkeer en Waterstaat) en op operationele zaken zoals de noodzaak van gezamenlijke oefeningen. Het grootste deel van deze aanbevelingen is opgevolgd en ook hier heeft waar nodig wettelijke verankering in de Waterwet plaatsgevonden (zie met name hoofdstuk 5, paragraaf 5).

Wij hebben kortom niet alleen de nodige technische maatregelen getroffen en letterlijk en figuurlijk meer

ruimte voor water gemaakt,¹⁰ maar tegelijkertijd ook onze “water governance” op een hoger peil gebracht. Onder water governance versta ik, indachtig de tweede druk van het boekje *Building blocks for good water governance* van het Water Governance Centre die zeer onlangs is verschenen,¹¹ dan de bestuurlijke organisatie, wetgeving, planning, financiering (niet alleen voor investeringen, maar ook voor het noodzakelijke beheer en onderhoud), publieke participatie en een goede samenwerking binnen en buiten het waterbeheer. Ook bij eerdere calamiteiten schuwden we verbeteringen van onze water governance niet. Zo was bijvoorbeeld de bijna al weer vergeten wateroverlast van 1994 in Noord-Holland aanleiding om daar de waterschapsorganisatie op de schop te nemen en een einde te maken aan de situatie van “gescheiden” beheer. Uit een evaluatie van de wateroverlast was namelijk naar voren gekomen dat de situatie van een overliggend hoogheemraadschap dat verantwoordelijk was voor het boezembeheer en inliggende waterschappen die belast waren met de detailwaterbeheersing zacht gezegd niet ideaal was.

Problemen met waterveiligheid

In 1998 ging het om het water “van boven”. Ook het zeewater en rivierwater kan echter voor grote problemen zorgen en stevige dijken zijn daarvoor een eerste vereiste. De wake-up call bij Ochten in 1995 heeft ons land net op tijd weer bij die les gebracht. Er kwam een einde aan de continue bezuinigingen van het Rijk op het rivierdijkenbudget, er kwam een Deltaprogramma grote rivieren en een Deltawet grote rivieren, die in snellere juridische procedures voorzag. Ook trok de regering extra geld uit voor het inhaaltraject. De resultaten mochten er zijn. Binnen enkele jaren werden honderden kilometers rivierdijk versterkt en in Limburg kades aangelegd. Het programma Ruimte voor de rivier geeft aan die projecten tegenwoordig een extra dimensie, waarin ook ruim plaats is voor het meekoppelen van andere belangen.

Maar ook los van (bijna) rampen wordt opgetreden. De (tweede) Deltacommissie (Commissie Veerman) publiceerde in 2008 haar rapport “Samen werken aan water” zonder dat daaraan een ramp voorafging.

Internationaal gezien is zo'n aanpak uniek. Het effect van haar aanbevelingen was er niet minder om. Het door de commissie bepleite Deltafonds, dat moet verzekeren dat het geld geen probleem vormt bij het realiseren van waterveiligheid, is er snel gekomen. Dat geldt ook voor de bepleite Deltawet – onderdeel van de Waterwet –, het Deltaprogramma en de Deltacommissaris, die ons scherp moet houden. Inmiddels zijn we een paar jaar verder en weten we dankzij de nieuwe Deltabeslissingen wat we de komende decennia hebben te doen. Die Deltabeslissingen leggen de lat heel hoog, al wordt er over regenbuien opvallend weinig gezegd. Met de nieuwe veiligheidsnormen krijgt iedereen die achter dijken of duinen woont een beschermingsniveau van 10-5 als basis: de kans dat hij of zij overlijdt door een overstroming mag niet groter zijn dan 1:100.000 per jaar. Waar grote groepen slachtoffers kunnen vallen of grote schade kan optreden door overstromingen, geldt zelfs een nog hoger beschermingsniveau. En we doen dat inderdaad allemaal samen, zoals de Deltacommissie graag zag. Samen met alle overheden, samen met maatschappelijke organisaties en de mensen in het gebied. Die samenwerking lijkt tegenwoordig de gewoonste zaak van de wereld, maar was een paar decennia geleden bepaald geen gemeengoed in het Nederlandse waterbeheer. Ik heb de tijd nog meegemaakt dat gemeenten en waterschappen hun wederzijdse riolerings- en waterplannen doodleuk bevochten bij de rechter. Die tijd is gelukkig voorbij. Het werken met gezamenlijke bestuursakkoorden is ook in dat opzicht een gouden greep gebleken. Water raakt per definitie alle overheden en is bovendien verweven met allerlei andere beleidssectoren, zoals ruimtelijke ordening, natuur- en milieubeheer, landbouw, energievoorziening, economische ontwikkeling etc. Zonder samenwerking lukt het dus niet. In Nederland hebben we dat inmiddels begrepen. De partijen van het Bestuursakkoord Water voelen zich aantoonbaar gecommiteerd aan de daarin gemaakte afspraken en leggen er eer mee in om die afspraken daadwerkelijk te realiseren. In het buitenland, waar de verschillende organisaties elkaar soms al niet eens kennen, is vaak nog een lange weg te gaan. Niet voor niets wordt in het recente OESO-rapport over het Braziliaanse waterbeheer ons Bestuursakkoord Water als voorbeeld gepresenteerd.¹²

Lessen leren

Van een dergelijke aanpak valt in Engeland ondanks de ellende van de afgelopen jaren (nog) weinig te bespeuren. Deskundigen gaven in de media aan dat dit mogelijk veroorzaakt wordt doordat – anders dan in Nederland – maar 15% van de bevolking op plekken woont waar overstromingen problemen kunnen veroorzaken. In ons land is dat ruim 60%. Als je echter bedenkt dat ons landje ongeveer vijf keer in Engeland past en niet heel Nederland zoals gezegd bedreigd wordt, dan ontlopen de kwetsbare gebieden in beide landen elkaar qua omvang niet eens zo veel. Wateroverlast door zware regenval kan zich overigens overal voordoen. Ook wordt vaak op achterstallig onderhoud gewezen (uitblijven van noodzakelijk baggerwerk). Bijkomende factor is zonder twijfel dat Engeland een sterk centralistische aanpak kent. De Environment Agency in (het relatief waterveilige) Londen is verantwoordelijk voor de maatregelen en is daarbij volledig afhankelijk van geld van de regering, die per definitie nog wel enkele andere prioriteiten heeft. Op het waterbeheer is de afgelopen jaren dan ook stevig bezuinigd. Pas recent wordt er meer geld voor de waterveiligheid uitgetrokken. Dit jaar is 600 miljoen pond besteed en voor de komende zes jaar is 2,3 miljard pond vrijgemaakt. Dat is een goed begin, maar afgezet tegen onze uitgaven lijkt het niet genoeg. In ons veel kleinere land wordt immers met zo'n 1,3 miljard euro per jaar veel meer geld aan waterveiligheid uitgegeven. Ten slotte mag zo langzamerhand serieus de vraag gesteld worden of de privatisering van delen van het Engelse waterbeheer, zoals die onder het bewind van premier Thatcher (1979-1990) vorm heeft gekregen, wel zo gelukkig is. In ons land is het waterbeheer een publieke taak pur sang. "De staat dat zijn de dijken" luidt het bekende adagium, dat in het Handboek voor het Nederlands staatsrecht is terug te vinden. Met de waterschappen is het regionale en lokale waterbeheer bovendien veel dichter bij de mensen georganiseerd. De mensen in het gebied brengen het benodigde geld op en bepalen binnen de kaders van Rijk en provincie zelf hoe dat geld besteed wordt. Zo'n aanpak is aan de andere kant van de Noordzee nog heel ver weg. Op sommige plaatsen opereren wel drainage authorities, maar die beschikken anders dan onze waterschappen niet over stevige juridische en financiële instrumenten.

Je kunt niet zeggen dat Engeland niet eerder op de tekortschietende water governance is geattendeerd. In een in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat door DHV verrichte studie is al jaren terug gewezen op de gebrekkige relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening.¹³ Voorts valt in het bekende OESO-rapport over multilevel water governance uit 2011¹⁴ te lezen dat Engeland zélf het ontbreken van krachtige lokale en regionale waterorganisaties als een van de grootste uitdagingen ziet. En in het ten onrechte wat minder bekende OESO-rapport over de financiering van het waterbeheer uit 2012¹⁵ wordt Engeland keurig voorgerekend dat elke aan de waterveiligheid bestede pond op langere termijn een voordeel van acht pond oplevert. Die ratio is aanzienlijk hoger dan die voor andere publieke investeringen in de infrastructuur, zoals voor transport en energievoorziening, voegt de OESO daar nog fijntjes aan toe.

Tot dusver lijken deze signalen nog niet te zijn opgevangen. Het is “penny wise, pound foolish” of, om dichterbij huis te blijven, “dweilen met de kraan open”. In de nazorg (de derde laag van de meerlaagsveiligheid) heeft men dankzij de ellende inmiddels grote expertise opgebouwd. Die Engelse “emergency response” dwingt respect af. Daar valt ook door ons zeker van te leren. Niettemin mag de eerste laag, het voorkomen van problemen, wel meer aandacht krijgen. Burgers worden het zat als zij voor de derde keer in één jaar naar de caravan worden gedirigeerd. Mede vanwege die veranderende houding van de Engelse bevolking mag je aannemen dat de recente wateroverlast met opnieuw enorme economische schade (bij de eerdere overstromingen waren helaas ook slachtoffers te betreuren) de Engelse ogen nu echt heeft geopend. Dat ons land, ondanks alle verschillen in de watersituatie, daarbij om advies en bijstand wordt gevraagd is verstandig. Wij hebben immers concrete ervaring en deskundigheid en hebben de afgelopen jaren laten zien dat we ons bewust zijn van de lessen die het water – vriend en vijand tegelijk – ons leert. Het lijkt mij daarbij minstens zo verstandig dat los van de technische water- en ruimtelijke maatregelen die zullen moeten worden getroffen ook aandacht besteed wordt aan de “governance” van het Engelse waterbeheer. Ook op dat terrein heeft ons land

een goede reputatie. Angel Gurria, Secretaris-Generaal van de OESO, verwoordde dit onlangs treffend, zo meldde watergezant Henk Ovink in een tweet: “tell the Dutch what water governance is is like tell the Eskimos about ice...”. Zoals gezegd lijkt de Engelse water governance evenzeer sterk voor verbetering vatbaar en het zou goed zijn als de Nederlandse waterdeskundigen deze boodschap aan hun Engelse gesprekspartners overbrengen. Dat geldt te meer waar de ervaring in andere landen zonder uitzondering laat zien dat het waterbeheer succesvoller is als ook de water governance op orde is. Concluderend zou Engeland in mijn ogen in ieder geval het volgende serieus moeten overwegen:

- zorg voor krachtige regionale (publieke) waterorganisaties;
- zorg ervoor dat deze organisaties over voldoende eigen bevoegdheden en inkomsten beschikken (bij voorkeur in de vorm van eigen belastingen);
- zorg voor een sterkere relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. ■

HETZELFDE WATER

Gedicht van Gerrit Komrij,
op verzoek van de Commissie
Waterbeheer 21ste eeuw

*Hetzelfde water dat met stormgejoel
En helse vlagen komt en wordt gevreesd,
Is ook het water dat, sereen en koel
De mensen van hun kwellingen geneest.
Ons lage land aan zee is een groot lijf
Met aderen, aorta's, bloedkanalen
En al wat zich vertakt – een druk bedrijf
Dat regelt dat we pijnloos ademhalen.
Geen netwerk dat je ongestraft verbouwt.
Het overstroomt bij elke prop meteen.
Wordt het in één arterie te benauwd,
Dan spatten duizend haarvaten uiteen.
Elk lichaam is een tijdelijke spons.
Bepleister het geval met poederdons
En kalk, van top tot teen, dan wordt dat lijf
Sneller dan je tot tien telt droog en – stijf.
Verwen de stroom die door je lichaam stuwt.
Laat bloed, bekwaam getemd, de vrije loop.
Bedenk – wie van de norske buien gruwet –
Dat ook een hart niet wordt geamputeerd
Omdat het breken kan. Wie water keert
Omdat het aanvalt doodt de biotoop
Van al wat weerloos is en wordt bedreigd.
Het lijkt wel op een gordiaanse knoop.
Het water zelf intussen, daalt en stijgt.*

– GERRIT KOMRIJ, 31 AUGUSTUS 2000

- 1 Helga S. Danner, Johannes Renes, Bert Toussaint, Gerard P. van de Ven, Frits David Zeiler, *Polder pioniers. The influence of Dutch engineers on water management in Europe, 1600-2000*, Utrecht 2005.
- 2 www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/neerslag-etmaal-top-10
- 3 *Actualisatie Meteogegevens voor Waterbeheer 2015*, Stowa 2015-10, Amersfoort 2015.
- 4 *Waterbeleid voor de 21^e eeuw. Geef water de ruimte en aandacht die het verdient*, Advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, uitgebracht op 31 augustus 2000 aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de voorzitter van de Unie van Waterschappen, Den Haag 2000.
- 5 Het gedicht is bij dit artikel afgedrukt.
- 6 *Anders omgaan met water. Waterbeleid in de 21^e eeuw*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag 2000.
- 7 tb. 2007, 276.
- 8 ie voor meer info <http://delfland.middendelfland.net/abcdelfland.htm>
- 9 *Extreme regen 1998. Schurende ketens binnen het openbaar bestuur*, Crisis Onderzoek Team Universiteit Leiden, Alphen aan den Rijn 1999.
- 10 In het ter gelegenheid van de afsluiting van het Jaar van de Ruimte uitgebrachte *Manifest 2040* worden water en ruimte op p. 15 betiteld als “het koningskoppel voor de toekomst”.
- 11 Herman Havekes, Maarten Hofstra, Andrea van der Kerk, Bart Teeuwen, Robert van Cleef en Kevin Oosterloo, *Building Blocks for good water governance*, tweede druk, Water Governance Centre, Den Haag 2016. Zie www.watergovernancecentre.nl/publikaties
- 12 OECD (2015), *Water resources Governance in Brazil*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, p. 112.
- 13 *In search of good water governance. An exploration of water governance abroad*, DHV, Ministerie van Verkeer en Waterstaat/DG Water, Den Haag 2008.
- 14 OECD (2011), *Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, p. 233.
- 15 OECD (2012), *A Framework for Financing Water Resources Management*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, p. 24.