

SAMEN WERKEN AAN WATER. ONDER NORMALE ÉN BIJZONDERE OMSTANDIGHEDEN

Rijkswaterstaat Waterdienst, Augustus 2012

■ In ons waterrijke land hangt alles met elkaar samen. Met ons unieke waterbeheer is Nederland al eeuwenlang koploper. Toch is er geen reden om het rustig aan te doen met het managen van het watersysteem. We moeten te allen tijde voorbereid zijn op bedreigingen als een overstroming, droogte of waterverontreiniging. Droge voeten, schoon en voldoende water, daar gaat het om. Om deze missie te bereiken moeten we sturen in het watersysteem. Dit proces van sturen noemen we watermanagement. Een continu proces, waarbij veel partijen samen werken aan water. In dit artikel gaan we in gesprek met deskundigen van het Watermanagementcentrum Nederland van Rijkswaterstaat over hun rol bij crisisbeheersing en het belang van een goede samenwerking met de overige waterpartners.

■ Scheepvaart, landbouw, visserij, industrie, recreatie en drinkwatervoorziening. Sectoren die niet zonder water kunnen. Tijdige, eenduidige en betrouwbare informatie over het watersysteem is dan ook belangrijk. Zeven dagen per week, 24 uur per dag. Waterbeheerders, zoals de waterschappen en regionale diensten van Rijkswaterstaat, gebruiken deze informatie om in te spelen op de ontwikkelingen en daar waar nodig in te grijpen in het watersysteem. Sinds 2010 ondersteunt de Waterkamer van het Watermanagementcentrum Nederland gebruikers en beheerders van het watersysteem met waterberichten onder normale en bijzondere omstandigheden. Bij extreme situaties als gevolg van overstromingsdreiging, watertekort of waterverontreiniging wordt de waterberichtengeving opgeschaald van de Waterkamer naar de Landelijke Coördinatiecommissies van het Watermanagementcentrum.

‘We vielen met ons neus in de boter’, zegt Gerard van Vliet over het hoogwater in november 2010 en januari 2011. ‘Want je leert het meest van de werkelijkheid.’ Gerard is één van de voorzitters van de in 2010 opgerichte Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging, dat een onderdeel is van het Watermanagementcentrum Nederland van Rijkswaterstaat. ‘We hebben veel geleerd van deze ervaring. Uit onze evaluatie kwam bijvoorbeeld naar voren dat de informatievoorziening naar

de waterbeheerders in het probleemgebied voor verbetering vatbaar was. We geven in de berichtgeving nu duidelijker de onzekerheden in de verwachtingen van de wateraanvoer aan, evenals de reden voor deze onzekerheid. Berichten over hoogwater staan inmiddels prominenter op de website van Rijkswaterstaat, waardoor gebruikers ze beter kunnen vinden. En voor de volgende hoogwaterperiode liggen de factsheets met achtergrondinformatie al klaar, zodat we snel en adequaat kunnen inspelen op eventuele vragen van pers en publiek.’

Hoe komt een hoogwaterbericht tot stand? Gerard: ‘Het Watermanagementcentrum krijgt continu meetgegevens binnen van de ruim 400 meetpunten van het Landelijk Meetnet Water van Rijkswaterstaat. Daar worden meetgegevens uit het buitenland, zoals België, Frankrijk en Duitsland, aan toegevoegd. Omdat meteorologische informatie van essentieel belang is voor het opstellen van waterberichtengeving, ontvangen wij continu actuele weersverwachtingen van het KNMI en de weerdiensten uit de buurlanden. Ook kijken we naar wat in de afgelopen periode is gebeurd, want dan weten we bijvoorbeeld of en hoe snel het regenwater in de bodem kan wegzakken, of dat het via de rivieren wordt afgevoerd. Onze rekenmodellen zetten al deze informatie om in actuele waterberichtengeving en waterstandverwachtingen. In de modelresultaten zit vaak nog wel enige bandbreedte; hoe stabiel de

weers- en watersituatie, des te smaller de bandbreedte en des te nauwkeuriger de verwachting. We toetsen de modelverwachtingen daarom altijd aan onze kennis en expertise en stellen ze zo nodig bij. Het resultaat? Actuele en betrouwbare hoogwaterberichten.’ Gerard legt uit dat het opstellen van verwachtingen maatwerk is: ‘Voor de berichtgeving over de waterstand in de Maas kijken we onder normale omstandigheden één of twee dagen vooruit, en voor de Rijn een dag of vier. Maar als we hoogwater verwachten, proberen we nog verder vooruit te kijken, hoe onzeker de weersverwachtingen ook zijn. Dat doen we omdat er altijd enige tijd nodig is voor het nemen van eventuele maatregelen, zoals het sluiten van een stormvloedkering of zelfs evacuatie.’

Regionale deskundigheid van essentieel belang

Rijkswaterstaat investeert voortdurend in eenduidige, betrouwbare en uniforme waterberichtgeving. ‘Het is belangrijk dat gebruikers van het watersysteem met de berichtgeving uit de voeten kunnen’, zegt Jean-Paul van den Beuken, calamiteitencoördinator Maas van Rijkswaterstaat Limburg. Het regionale berichtencentrum van Limburg maakt sinds eind 2011 onderdeel uit van het Watermanagementcentrum, samen met vier andere regionale berichtencentra van Rijkswaterstaat. Jean-Paul organiseert geregeld ontmoetingen met gemeenten, waterschappen en veiligheidsregio’s, onder meer om uit te leggen hoe een hoogwaterbericht tot stand komt. ‘Een hoogwatervoorspellingsmodel is altijd een benadering van de werkelijkheid’, benadrukt Jean Paul. ‘In tegenstelling tot de andere rivieren in Nederland, kunnen er in de Maas snel grote veranderingen in waterstand optreden als gevolg van regen. In november 2010 ontstond het hoogwater na extreme regenval, waardoor de zijrivieren slecht konden afwateren op de Maas. In januari 2011 lag er veel sneeuw en dooide het ’s nachts, waardoor er meer water in de Maas kwam dan we hadden verwacht. In dergelijke situaties is het lastig om een exact waterbeeld te geven. In de waterberichtgeving noemen we dan ook een verwachte maximale en minimale waterstand. Door het grillige karakter van de Maas moeten we de verwachtingen voortdurend bijstellen. Regionale deskundigheid en gebiedskennis zijn dan onmisbaar.’

In charge

Over de taakverdeling tussen de landelijke en regionale diensten van Rijkswaterstaat zijn duidelijke afspraken gemaakt. Onder normale omstandigheden is de regio in charge. Bij een hoge waterstand neemt de Waterkamer van het Watermanagementcentrum de leiding en brengt landelijke hoogwaterberichten uit. De regionale diensten en de waterschappen vullen deze berichtgeving aan met regiospecifieke informatie die ook voor de eigen doelgroepen



Foto: RIWA

Afbeelding 1.

In het Watermanagementcentrum wordt gewerkt aan tijdige, eenduidige en betrouwbare waterberichtgeving.

WATERMANAGEMENTCENTRUM NEDERLAND: EÉN PUNT VOOR WATER

Het Watermanagementcentrum Nederland bestaat uit een landelijk berichtencentrum en vijf regionale berichtencentra voor Maas, Rijn, Kust en IJsselmeergebied. Het centrum draagt bij aan een uniform en optimaal management van het watersysteem in Nederland, één van de kerntaken van Rijkswaterstaat. Hiertoe biedt het Watermanagementcentrum dagelijkse informatie voor de professionele gebruikers van ons watersysteem, zoals informatie over waterstanden, overstromingsgevaar, stormsituaties, waterkwaliteit en ijsvorming. Bij calamiteiten als gevolg van overstromingsdreiging, watertekort en milieuverontreiniging komen de Landelijke Coördinatiecommissies van het Watermanagementcentrum in actie om landelijke en regionale beheerders te helpen om de waterproblemen het hoofd te bieden door tijdig, actueel en gericht informatie over de verwachte toestand van het water te verschaffen.

Naast de berichtgeving onder normale en bijzondere omstandigheden biedt het Watermanagementcentrum een professionele helpdesk waar gebruikers terecht kunnen met vragen over waterbeleid en waterbeheer. Ook verzorgt het Watermanagementcentrum onder meer presentaties voor waterprofessionals en pers. Het Watermanagementcentrum heeft de ambitie een toonaangevend platform te zijn voor waterinnovatie en faciliteert trainingen op het gebied van crisismanagement.

Experts van het Watermanagementcentrum hebben onlangs hun intrek genomen in de nieuwe huisvesting in Lelystad. Op 7 november 2012 wordt deze nieuwe huisvesting officieel geopend. Voor meer informatie, zie www.rijkswaterstaat.nl/wmcn.

belangrijk is. De Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging (LCO) komt in actie als er daadwerkelijk een overstroming dreigt. De LCO speelt een sleutelrol bij de landelijke informatievoorziening en is ingericht om de betrokken instanties vroegtijdig te informeren en te waarschuwen ('early warning') in het geval van een extreme rivierafvoer in het internationale stroomgebied of een stormvloed aan de kust, waarbij overstromingen kunnen optreden. De LCO stelt een landelijk beeld op van de waterstaatkundige situatie, het zogenaamde landelijke waterbeeld, en verspreidt dit beeld naar de relevante partijen. Het landelijk waterbeeld bevat op basis van het weerbeeld en het waterbeeld een dreigingsanalyse en geeft een indicatie van mogelijke waterstaatkundige maatregelen, zoals het sluiten van waterkeringen. In de LCO werken de waterschappen, het KNMI en Rijkswaterstaat daarom nauw samen.

De informatie die de LCO levert, gaat over de beheergrenzen van de verschillende waterbeheerders in Nederland heen en dient vooral om de verantwoordelijke autoriteiten een eenduidig beeld te schetsen van de actuele en verwachte situatie en om hen in staat te stellen keuzes te maken om onrust en economische schade te beperken en – in het ergste geval – slachtoffers te voorkomen of beperken. Om besluitvorming over en uitvoering van evacuatie mogelijk te maken, is een vroegtijdige signalering van een ernstige dreiging essentieel. Het is één van de taken van het LCO om zorg te dragen voor deze zo vroeg mogelijke waarschuwing of 'early warning'.

Landelijk draaiboek stroomlijnt processen

Uiteraard gaat dit proces niet vanzelf. Gerard van Vliet licht toe: 'Binnen de algemene kolom zijn de veiligheidsregio's verantwoordelijk voor de crisisbeheersing. Bij een overstroming of een dreigende overstroming is de uitvoering van maatregelen binnen de waterkolom in handen van de waterschappen en Rijkswaterstaat. Al deze partijen hebben in hun plannen vastgelegd wie op welk moment wat moet doen en hoe deze momenten zijn gerelateerd aan de verschillende niveaus van opschaling. Als in Nederland een overstroming van een primaire waterkering dreigt of optreedt, zal dit meestal voor een groot gebied gelden. De overstroming zal waarschijnlijk de grenzen overschrijden van meerdere waterschappen, veiligheidsregio's, provincies en regionale diensten van Rijkswaterstaat. In die situaties is er, naast de rollen en taken van de waterschappen en regionale diensten van Rijkswaterstaat in de regio, ook noodzaak tot coördinatie op landelijk niveau. Deze landelijke opschalingsystematiek is in het landelijke draaiboek voor hoogwater en overstromingen vastgelegd. Het draaiboek beschrijft de landelijke rollen en taken van de waterkolom als aanvulling op de regionale plannen. De regionale plannen blijven overigens wel van kracht.

Er komen enkele aanvullende en bovenregionale aspecten bij, die vooral betrekking hebben op informatievoorziening en bovenregionale of landelijke afstemming en besluitvorming.'

DE 'ALGEMENE KOLOM' EN DE 'WATERKOLOM'

Bij crisisbeheersing wordt onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde 'algemene kolom' en de 'waterkolom'. Onder de algemene kolom vallen de functies van de minister van Veiligheid en Justitie, de commissarissen van de Koningin, de burgemeesters en de hulpdiensten; brandweer, politie en geneeskundige hulp. Deze hulpdiensten werken met gemeenten samen in zogenaamde veiligheidsregio's voor een effectieve voorbereiding op en bestrijding van crises en rampen. De minister van Veiligheid en Justitie is de coördinerende minister op het gebied van crisisbeheersing. Bij een dreigende watercrisis is naast deze algemene kolom ook een functionele kolom van belang. Deze functionele kolom of 'waterkolom' wordt gevormd door de minister van Infrastructuur en Milieu, Gedeputeerde Staten en de dijkgraven. De waterkolom houdt de waterstaatkundige toestand in de gaten, informeert de algemene kolom hierover en neemt waterstaatkundige maatregelen om een overstromingsdreiging te verminderen. Een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van de crisisbeheersing en rampenbestrijding bij overstromingen is een goede samenwerking tussen de algemene kolom en de waterkolom.

Het landelijke draaiboek beperkt zich tot de rollen en taken van overheden binnen de waterkolom voor de landelijke aspecten van een (dreigende) overstroming. De actoren uit de algemene kolom kunnen in het draaiboek wel lezen wat zij van de waterkolom mogen verwachten aan ondersteuning als een bovenregionale overstroming dreigt of plaatsvindt. Het draaiboek sluit aan op het Nationaal Crisisplan Hoogwater en Overstromingen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Opschaling

Opschaling tot landelijk niveau komt bijna alleen voor bij een bedreiging van de primaire waterkeringen. Dit zijn de keringen langs de kust, de grote rivieren en rond het IJsselmeergebied. Dit wil overigens niet zeggen dat bedreigingen van de overige keringen niet ernstig zijn. Dergelijke bedreigingen, waarvan de kans op optreden groter is, zijn meestal door de regio zelf af te handelen.

Om de landelijke coördinatie van de informatievoorziening over de overstromingsdreiging, de afstemming van bovenregionale maatregelen en de landelijke regie van de crisisbeheersing op het juiste moment in te schakelen, worden drie niveaus van landelijke opschaling gedefinieerd:



Foto: Rijkswaterstaat

Afbeelding 2.

Tijdige opschaling is van essentieel belang voor het nemen van maatregelen, in het uiterste geval evacuatie.

NIVEAU 1 LANDELIJKE OPSCHALING: “REGIONALE ALARMERING”

(KLEURCODE GEEL)

Bij het eerste niveau van landelijke opschaling is er sprake van ‘regionale alarmering’. Er worden zeer hoge waterstanden verwacht, boven de alarmeringspeilen, maar de dreiging voor overstromingen is nog zeer beperkt. Regionaal zijn de waterbeheerders actief met bijvoorbeeld dijkbewaking. Bij het eerste niveau van opschaling wordt de LCO op de achtergrond actief. De LCO volgt de ontwikkelingen en verzamelt informatie, maar brengt deze nog niet actief naar buiten. Het landelijke beeld van de LCO kan gebruikt worden voor een eenduidig beeld ten behoeve van eenduidige landelijke communicatie. Naar verwachting zal opschaling naar dit niveau circa één à twee keer per jaar plaatsvinden.

NIVEAU 2 LANDELIJKE OPSCHALING: “LANDELIJKE ALARMERING”

(KLEURCODE ORANJE)

Het tweede niveau van landelijke opschaling is ‘landelijke alarmering’. Er is dreiging van extreem hoge waterstanden, net onder de wettelijke beschermingsniveaus van de waterkeringen. De waterveiligheid is nog gewaarborgd maar grote alertheid is geboden. Er vindt landelijke coördinatie plaats binnen de waterkolom. De LCO is volop actief, stemt af met de waterbeheerders en andere betrokkenen en verspreidt het landelijke waterbeeld. Dit beeld bevat de dreigings situatie en een beschrijving van mogelijke overkoepelende maatregelen. ‘Landelijke alarmering’ is het hoogste niveau van opschaling binnen de waterkolom. Opschaling naar dit niveau komt minder dan eens per 25 jaar voor.

NIVEAU 3 LANDELIJKE OPSCHALING: “KRITIEK”

(KLEURCODE ROOD)

Bij het derde niveau van landelijke opschaling is sprake van een ‘kritieke situatie’. Er is dreiging van extreem hoge waterstanden die hoger zijn dan de wettelijke beschermingsniveaus van de waterkeringen. De kans op overstroming is groot. Er is nu sprake van landelijke coördinatie en aansturing vanuit de nationale crisisbeheersing onder coördinatie van de minister van Veiligheid en Justitie of de minister-president. Deze kan dan de aanvullende besluiten nemen die moeten worden uitgevoerd, waaronder eventueel evacuaties. Opschaling naar dit niveau komt minder dan eens in de honderd jaar voor.

Landelijke opschaling dient tijdig plaats te vinden, zodat er voldoende tijd is om de benodigde maatregelen te nemen, in het uiterste geval evacuatie. Omdat evacuaties vanuit de kustgebieden de meeste tijd vergen, wordt voor de kust de langste voorspeltermijn nagestreefd. Gerard: ‘De realiteit is dat de

ernst van de dreiging vaak pas kort van te voren echt duidelijk wordt. De meteorologische ontwikkelingen laten zich op deze termijn nog niet altijd goed voorspellen. We hanteren in dat geval wel dezelfde opschalingsystematiek, maar de reactietijd van actoren is korter en de speelruimte voor maatregelen kleiner.’



Foto: Rijkswaterstaat

Afbeelding 3.

De praktijk is veelal weerbarstiger dan de theorie. Samen oefenen is daarom noodzakelijk.

Relatie met GRIP

In de bestrijding van incidenten, ongevallen en rampen wordt door de hulpverleningsinstanties – brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) – gebruik gemaakt van de Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdings Procedure, kortweg GRIP. Deze systematiek beschrijft de procedure en werkwijze van opschaling in de algemene kolom, afhankelijk van de omvang van de ramp of het ongeval. De fasen van GRIP zijn niet

één op één te koppelen aan de coördinatiefasen in de regionale rampenplannen van waterbeheerders en de niveaus van opschaling in het landelijk draaiboek. Dat hoeft ook niet, omdat GRIP is bedoeld voor de eigen regionale taken van de hulpverleningsdiensten. De waterbeheerders kunnen ook in een geheel andere orde van opschaling zitten dan de hulpverleningsdiensten. Bijvoorbeeld bij problemen buitendijks kunnen waterbeheerders hoog opgeschaald zijn, terwijl de hulpverleningsdiensten in de regio binnendijks hiertoe

elkaar in de ogen kunnen kijken als het er echt toe doet

nog geen noodzaak hebben. GRIP voorziet ook niet in situaties die boven de grenzen van de veiligheidsregio's uitkomen. Het blijft een regionale procedure. Bij een noodzaak of behoefte tot bovenregionale coördinatie en aansturing komt het rijksbrede Nationaal Crisis Centrum (NCC) in beeld, waar deskundigen en verantwoordelijke ministers samenkomen en maatregelen nemen om de crisis aan te pakken.

Theorie versus praktijk

Helaas is de praktijk vaak weerbarstiger dan de theorie. Het hebben van een landelijk draaiboek alleen is geen garantie voor succes. Gerard legt dit als volgt uit: 'We moeten voorkomen dat een draaiboek een papieren tijger wordt, een document dat stof ligt te verzamelen op de plank. De waterschappen en het ministerie van Infrastructuur en Milieu, waaronder Rijkswaterstaat, hebben daarom samen met de algemene kolom de krachten gebundeld om beter organisatorisch voorbereid te zijn op grootschalige overstromingen. Dit doen zij in de eerste plaats door regelmatig bijeen te komen in de Stuurgroep Management Overstromingen (SMO). Hier vindt overleg en afstemming plaats tussen de diverse partijen. In de tweede plaats is het noodzakelijk om samen te oefenen om zodoende voorbereid te zijn op een echte overstromingsdreiging. Door te oefenen komen eventuele tekortkomingen in draaiboeken en procedures aan het licht en kunnen processen worden geoptimaliseerd. Daarnaast leer je elkaar tijdens een oefening goed kennen, weet je wat je van elkaar kunt verwachten en waar ieders taken en verantwoordelijkheden liggen. Dat is enorm waardevol.'

Waterproef

In november 2008 vond de eerste grootschalige landelijke oefening 'Waterproef' plaats. Deelnemers waren bestuurders en hulpdiensten van rijk, provincies, veiligheidsregio's (gemeenten) en waterschappen in Nederland. Zij oefenden vijf dagen lang op basis van het scenario van de Ergst Denkbare Overstroming

(EDO) hun bestuurlijke en operationele voorbereiding op dreigende overstromingen. Met deze oefening is een nieuwe dimensie gegeven aan rampenoefeningen. Het overstromingsbewustzijn is vergroot, de oefening heeft veel partijen bijeengebracht die zich lang niet altijd bewust waren van onderlinge afhankelijkheden en is een vliegwiel geweest voor talloze regionale en nationale projecten om processen rond communicatie, informatievoorziening en besluitvorming beter in te richten.

Tijdens de evaluatie van Waterproef is afgesproken dat de waterbeheerders aan zet zijn om minimaal eens per vier jaar met onder meer de veiligheidsregio's een overstroming te oefenen. Vandaar dat eind dit jaar een tweede landelijke oefening plaatsvindt, ditmaal gericht op een overstromingsdreiging in Midden-Holland. Tijdens deze oefening zal het Watermanagementcentrum Nederland in Lelystad als uitvalsbasis dienen voor de experts van de LCO. Paul de Graaf, projectleider van het Watermanagementcentrum, ziet deze oefening als een generale repetitie voor het derde en jongste netwerkcentrum¹ van Rijkswaterstaat: 'Het Watermanagementcentrum is een landelijk netwerkcentrum voor waterprofessionals, waar we onder één noemer samenwerken aan eenduidige, uniforme en betrouwbare waterberichterij en informatievoorziening. Dit onder normale en bijzondere omstandigheden. De nieuwe huisvesting van het Watermanagementcentrum, die gereed is vóór de start van het volgende stormseizoen in oktober, biedt hiertoe de noodzakelijke voorzieningen. Zo is het centrum uitgerust met meerdere crisisruimten, waar ten tijde van crisis diverse specialisten bijeen komen. Dit zijn niet alleen experts van Rijkswaterstaat. Ook experts van het KNMI en de waterschappen schuiven tijdens crisis aan in Lelystad. Zij hebben hier een eigen werkplek en kunnen van daar uit beschikken over hun eigen systemen en modellen. Het grootste voordeel van fysiek samenwerken is uiteraard snel kunnen schakelen, korte lijnen en misschien wel het belangrijkste... elkaar in de ogen kunnen kijken als het er echt toe doet.' ■

¹ Eerder werden al het ScheepvaartVerkeersCentrum (SVC) voor het vaarwegennet en het Verkeerscentrum Nederland (VCNL) voor het wegennet opgericht.