

Aan de Commissaris van de Koning van Limburg
en het provinciebestuur van Limburg
Provinciehuis
Limburglaan 10
6229 GA Randwyck-Maastricht

Datum: 6 augustus 2021

Onderwerp: systeemverantwoordelijkheid voor het stroomgebied van de Maas: een integraler perspectief

Aard van brief: open brief

Geachte heer Remkes, beste Johan,

Het is vanuit betrokkenheid, verontrusting, alsmede vanuit expertise en ervaring opgedaan in de samenleving en het openbaar bestuur, dat wij – bijna allemaal thans woonachtig in Limburg maar eerder ook erbuiten - ons tot u wenden, primair in uw rol van commissaris van de koning met rijkstaken (CdK), maar ook in de rol van voorzitter van het Limburgse provinciebestuur. We kaarten iets aan dat ook andere commissarissen en provinciebesturen raakt die te maken hebben met **hoogwater, droogte en eventuele andere calamiteiten** in een **uitgebreid en samenhangend waterstroomgebied**. De vraag is:

heeft een centrale systeemverantwoordelijke actief zicht op de samenhang in het waterstroomgebied van de Maas en wordt het lerend vermogen geactiveerd (denktankfunctie, doordenking van scenario's als sprake is van hoogwater en andere extremiteiten), niet slechts in relatie tot toekomstig hoogwater, maar ook tot andere ontwikkelingen in de risicomaatschappij? Denk aan extreme droogte in waterstromen en grondwaterstanden, lozingen van gevaarlijke chemische stoffen juist bij hoogwater dan wel extreme droogte, brandgevaar in bos- en veengebied in relatie tot droogte, de risico's van de kernenergiecentrale in het Belgische Tihange op waterkwaliteit, en aan eventuele andere dreigingen.

Wie we zijn en wat het onderwerp is

De brief is **een notitie** van een collectief van hoogleraren en anderen (zie de lijst van ondertekenaars), dat op initiatief van de eerste ondertekenaar bij elkaar is gebracht. De schrijvers vormen geen actiegroep. We achten ons een incidentele **bezinningsgroep** met expertise op het gebied van recht, politieke wetenschap, milieukunde, duurzaamheid, crisismanagement en bestuurskunde die begaan is met de kwaliteit van het openbaar bestuur en aandacht wil vragen voor **een beleidshiaat** (we denken ook een **wetgevingslacune**) **rond hoogwater** en in breder verband de impact van de risicomaatschappij op denken over en besluitvorming in waterstroomgebieden. De notitie heeft **de bedoeling** te attenderen en agenderen.

Het **onderwerp** is de sterke behoefte aan de **expliciete aanwijzing** van

- een **centrale systeemverantwoordelijke instantie** op het gebied van water in samenhang met **ruimtelijke ordening** en andere domeinen
- ten aanzien van met name de bescherming tegen het hoogwater (in alle variaties) en droogte en andere calamiteiten, die kunnen raken aan resp. te maken hebben met het stroomgebied van de **Maas** en in feite alle waterlopen in de provincie Limburg (dus de Maas, **zijrivieren, geulen, beken en kanalen**).

Wij denken dat een systeemverantwoordelijke er niet is voor, tijdens en na de hoogwatercrisis. Daardoor blijven naar onze indruk ondanks het vele goede verrichte werk bepaalde opgaven nog liggen, die voor de toekomst kunnen worden opgepakt.

Systeemverantwoordelijke: wat die kan doen

Deze gewenste centrale systeemverantwoordelijkheid, die Limburg in het blikveld neemt wordt in de internationale literatuur over *sustainability* en netwerkmanagement aangeduid als **meta network governance**, zeg maar **de sturing op (de kwaliteit van) een beleidsnetwerk**. Het gaat hier onder meer om diagnose van het waterbeleidsnetwerk, preventie en andere remedies, de studie- of denktankfunctie en in het algemeen de bevordering van het lerend vermogen. Lerend vermogen is een adagium uit de '*code voor goed openbaar bestuur*'.

Waaraan concreet te denken bij de opgaven? Aan:

- het bieden van (meer) overzicht over 'wie is wie' qua verantwoordelijkheden en taken;
- aan kennismanagement in het waternetwerk – inclusief de denktankfunctie -;
- aan signalering van toekomstmogelijkheden (bij voorbeeld: wat doen we met de veiligheid van Valkenburg a.d. Geul?; welke scenario's zijn vanuit taboedoorbrekend perspectief denkbaar?) en selectieve sturing;
- aan intelligent kijken naar de samenhang en nieuwe oplossingen doordenken in geval van extreme omstandigheden en processen;
- en aan (wel of niet gebrekkige) productiviteit in het beleidsnetwerk van overheidsactoren en andere actoren die actief zijn in het domein van de veiligheid van nationale en internationale waterstroomgebieden, in deze provincie de Maas betreffend.

Toegevoegde waarde

De (centrale) systeemverantwoordelijke is geen instantie die beheer doet en evenmin louter een studieclub. De **toegevoegde waarde** van een verbeeldingskrachtige systeemverantwoordelijke (met ambtelijke ondersteuning) moet vooral, maar niet uitsluitend, gezocht worden

- in het verkrijgen en behouden van overzicht over relevante actoren, over feitelijke situaties in het stroomgebied en wie wat overweegt en doet;
- in het *vinden* van vernieuwingen in de waterveiligheid voor burgers en bedrijven als ze in nog extremere omstandigheden belanden,
- in het *aanjagen* van studies, verbeteringen en alternatieven voor discussie,
- in het *verkennen* en *attenderen* op wat in het beleidsnetwerk vergeten of verwaarloosd dreigt te worden,
- in *taboedoorbreking* in het denken over waterveiligheid in stroomgebieden;
- eventueel wordt ook *overleg* geëntameerd met actoren die tot nu toe (teveel) buiten beeld bleven.

Wat moet morgen gebeuren? Een overzicht krijgen van alle evaluaties en kijken wat daarin ontbreekt. En een scenariostudie laten doen naar hoe Valkenburg aan een volgende crisis kan ontkomen. Een studie naar een watertunnel onder het hart van Valkenburg door? Durf anders te denken.

De centrale systeemverantwoordelijke dient als elke overheid uit te gaan van de 'code voor goed openbaar bestuur'. Deze moet zichtbaar zijn, transparant werken, doelgericht produceren en sturen en vooral het lerend en early warning vermogen van het op veiligheid gerichte waterbeleidsnetwerkactief ontwikkelen en zich daarvoor actief verantwoorden in een politieke democratie.

Voorbeeld: nu was er zelfs in de gemeente Bergen regelmatig verwarring over de verwachte en feitelijke waterstanden nabij Venlo ten tijde van het recente hoogwater? Kan dit beter?

Nu wordt, vanuit ons **helikopterperspectief** gezien, teveel gevaren op wat gewaardeerde afzonderlijke organisaties, zoals rijkswaterstaat, het waterschap en de veiligheidsregio's uit zichzelf doen en laten op het vlak van de denktankfunctie, *early warnings* en innovaties. Het lijkt allemaal nog te beperkt te zijn, slechts projectgerelateerd en ook weinig afgestemd.

Onze indruk is dat de denktankfunctie rond waterveiligheid in Limburg, ook rekening houdend met de impact van klimaatveranderingen, nog niet goed wordt vervuld.

Een voorbeeld. Wordt Valkenburg a.d. Geul 'opgegeven', of wordt er ergens nagedacht of Valkenburg te behoeden is voor volgende wateroverlasten (in verschillende gradaties) of wordt het optreden van volgende rampen slechts geduid in termen van statische kansberekeningen? Wordt doordacht of onder Valkenburg een watertunnel is te bouwen? Zijn er andere futuristische voorstellen te verkennen? Wat zouden Delft University en Wageningen University hier kunnen bieden?

Andere argumenten komen verderop aan bod.

Wie afvalt

Deze rol van (integrale) systeemverantwoordelijke wordt thans niet vervuld door de nationale overheid, noch door rijkswaterstaat, noch door de provinciale overheid (waar dan ook) en evenmin door andere actoren zoals een deltacommissaris, waterschap of de veiligheidsregio's. Er is een Deltaprogramma, zeker. Het nut wordt niet ter discussie gesteld. Er zijn Deltacommissarissen die goed werk leveren. Er is ook goed bedoelde toekomstgerichtheid van RWS en waterschap en samenwerking, maar geen systeemverantwoordelijke (naar het gevoel van de achter deze notitie schuilgaande experts en burgers) die overzicht biedt voor burgers en overheden en een *early warning*-functie vervult op watergebied en aanverwant gebied, gericht op de toekomst. We beschuldigen geen actor, maar denken dat er een omissie is die klemmt, in feite een taakgebied dat niemand tot nu toe oppakt. Verderop zullen nog argumenten daarvoor aan bod komen.

Wat niet

Wat we **niet** voorstellen is een ingreep in de rampenstructuur met op- en afschalingen. Deze rampenstructuur heeft zich in operationele zin wel bewezen, horen we. Maar waar is de strategische component op het vlak van preventief stroomgebiedenbeleid en waterveiligheid voor als de water- of droogteramp nog niet aanwijsbaar is? We treden ook niet in de verantwoordelijkheidsstructuur (taken, bevoegdheden, middelen) van gemeenten, waterschappen en veiligheidsregio's. Deze V-regio's zijn recent aan

evaluatie onderworpen (commissie-Muller c.s.). Binnenkort zullen voorstellen voorliggen over hoe verder met V-regio's.

Aanleiding

De aanleiding voor deze brief is dat we het waternetwerk in actie hebben gezien bij

a) de totstandkoming van een deel van de Maaswerken en recent

b) bij de ernstige wateroverlast van de laatste weken in de provincie en daarbuiten.

Over beide kort iets.

Over **het werk aan de Maas** (Grensmaas, Zandmaas, etc.) is veel goeds te zeggen, horen we van inwoners uit de regio Ooijen-Wanssum. De rijksoverheid, provincie, gemeenten en waterschap hebben de afgelopen jaren samengewerkt aan verhoging van de dijken. Ook is getracht het Maasdal aantrekkelijker te maken. In het gebied Ooijen-Wanssum heeft gebiedsontwikkeling plaatsgevonden. Die is begin 2021 afgerond. In 2021 werden nog een aantal afrondende werkzaamheden en herstelwerkzaamheden uitgevoerd. De uitvoering van het project was in handen van 'Mooder Maas': een combinatie van aannemers Dura Vermeer en Ploegam. De doelstellingen van Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum waren als volgt:

- o hoogwaterbescherming tegen waterstanden die eens in de 250 jaar voorkomen;
- o waterstanddaling van 35 cm (bij hoogwater);
- o ontwikkelen van natuur en landschap;
- o vergroten van de leefbaarheid in Wanssum;
- o ruimte bieden voor nieuwe economische ontwikkelingen.

Hiermee is het gebied tussen Broekhuizen en Geijsteren beschermd tegen hoge waterstanden van de Maas. Er is nieuwe ruimte voor ondernemers om een bedrijf te ontwikkelen, het centrum van Wanssum is leefbaarder geworden door de nieuwe rondweg én er is een prachtig natuurgebied van ruim 500 hectare gerealiseerd: Maaspark Ooijen-Wanssum. Daarnaast wordt er bij hoogwater een waterstanddaling van om en nabij 35 cm gerealiseerd die tot in Roermond merkbaar is.

Een bijzonderheid was dat voor de uitvoering van Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum is gezocht naar keringen die passen in het onbedijkte landschap van Noord-Limburg. Dit is gerealiseerd met twee nieuwe typen dijken: de Steilranddijk en de Hoge Gronddijk. Zo zijn de kwaliteiten van het terrassenlandschap langs de Maas in tact gebleven. Mooder Maas wist de nieuwe dijken te realiseren met gebiedseigen materiaal waarmee ook de duurzaamheidsdoelstellingen zijn gediend.

Wie werkten er aan Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum? Het departement van I &W/ Rijkswaterstaat; de provincie Limburg; de gemeenten Venray en Horst aan de Maas; het Waterschap Limburg. Met de Maaswerken lijkt heel goed werk verricht, hoewel volgens plaatselijke informanten recent pardoes naar voren kwam: het werk is klaar, de website sluit en het beheer gaat naar de provincie. Een paar vragen: wie houdt nu overzicht, wie doet de early warnings, wie doet de kennistransfer, wie is aanspreekbaar op hoe het gebied zich houdt bij een volgend hoogwater of extreme droogte? Dit moet allemaal transparant worden, ten behoeve van de burgers: ondernemers, gebruikers, recreanten, omwonenden.

Nu de wateroverlast. We constateren dat er naast tragiek in de verschillende door wateroverlast getroffen plaatsen, zoals onder andere in Gulpen-Wittert, Valkenburg a.d. Geul, Roermond, Kessel, Venlo, Arcen, Bergen en andere gebieden langs de oevers van de

Maas tussen Eijsden en Mook veel hulpvaardigheid, vlijt en menselijke warmte is getoond. Het Waterschap heeft aan en langs de Geul en op tal van andere plekken in het verleden en recent goed werk verricht, waarover waardering zichtbaar was. Ook het provinciebestuur verdient waardering.

Een van ons was nog enkele jaren lid van het (professoren) **Panel of Experts** van **De Maaswerken** ten tijde van het Grensmaas-onderdeel. Belangrijk advies destijds aan het provinciebestuur (deputé Math Vestjens en anderen) en de verantwoordelijke bewindspersoon: er moet veel meer water door de Maas dan daarvoor voorzien. Dat advies is toen opgevolgd. We wisten toen nog niet dat de extreme klimaatomstandigheden na september 2021 (vermoedelijk) tot nog meer maatregelen zouden nopen. Nu er geen tegenspraak van een 'luis in de pels' meer is, op die wijze als van het panel, wie denkt dan tegen? Een systeemverantwoordelijke zou dit op moeten vallen en deze zou tegenspraak kunnen bieden dan wel organiseren.

Terug naar de wateroverlast van deze zomer. Het Waterschap Limburg deed goede dingen ten tijde van de recente wateroverlast en de beide Veiligheidsregio's lieten uiteraard ook zichtbaar van zich horen. We zagen onder meer persconferenties die verslag deden van acties. En de politie kwam aanzeggingen doen om te evacueren, bij voorbeeld in Roermond en in Velden (gemeente Venlo). Menige burger wist niet wie evacueren verordonneerd had. Kreeg de politie een instructie van de eigen burgemeester of van de voorzitter van de Veiligheidsregio?

Defensie verleende ook goede steun.

Sommige gemeenten stelde geen zandzakken ter beschikking en al helemaal niet gratis, andere gemeentebesturen stelden zich geheel anders op. Dat mag in het bestel van het binnenlands bestuur. Maar een beeld van het totaal en reflexiviteit misstaat niet. Desondanks was er veel hulp en medewerking, ook van gemeenten. Veel burgers hielpen slachtoffers en deden vrijwilligerswerk. De door hoog water getroffen burgers en ondernemers ontvingen waardering, ook van het provinciebestuur, hoewel een verantwoordelijke gedeputeerde niet gezien is. Daar waren vermoedelijk legitieme redenen voor. Zou er wel een gedeputeerde in functie zijn geweest dan was daarmee zeker nog niet, zo lijkt het, voorzien in het provinciebestuur als systeemverantwoordelijke instantie. Een punt om te markeren. Wordt er in huis veel gedaan? Treed ermee naar buiten!

Het woord 'ramp' viel, GRIP 4 ook, maar de ramp kreeg aanvankelijk niet de bestuurlijke status van nationale ramp. Dat is onlangs veranderd, wat hopelijk positief doorwerkt in de schadeafhandeling.

Van de zijde van de regering werd belangstelling getoond, maar aanvankelijk niet heel veel vernomen, ook al werden koning en koningin in Valkenburg a.d. Geul ontvangen en rondgeleid, gaf Defensie steun, werd financiële steun toegezegd en werd de bewindsvrouw van infrastructuur en waterstaat in Broekhuizen (Noord-Limburg) gesignaleerd. Begrijpelijk misschien omdat het om 'hoog water in de zomer' ging, het kabinet in de demissionaire status was en het parlement op weg naar reces en verhuizing. En wie wil anderen die het werk moeten doen voor de voeten lopen..... Van daadwerkelijke coördinatie van de aanpak door regering en provinciebestuur hebben we niet echt vernomen. Mogelijk was er allerlei activiteit achter de schermen. Dat is echter het punt niet. Wij denken niet echt in termen van verbetering van de rampenbestrijding. Het gaat ons om het proces ervoor en erna: wie

is hier de zichtbare systeemverantwoordelijke die overzicht nastreeft, laat zien wat gedaan wordt bij nog veel meer wateroverlast, droogte, niet toegestane en gevaarlijke lozingen (zie recente uitingen), en andere calamiteiten. Dat wil zeggen, hoe zit het met:

- de **samenhang** in de sturing ten aanzien van het waterstroomgebied (een concept in Europese kaderrichtlijn Water) (dus afstemming van wat er stroomt door de Geul, kanalen en andere waterlopen en door de Maas),
- het **tijddig operationeel signalerend vermogen (early warning)** en het **overzicht** over wat er aan water op Limburg afkwam en in de toekomst kan afkomen,
- **de preventieproblematiek** (welke maatregelen nog te nemen als er weer overlast dreigt) en het voorzorgprincipe (wat is nu waar nodig aan te nemen maatregelen of wordt Valkenburg a.d. Geul opgegeven?);
- en **de brede blik** (waren er scenario's ten aanzien van wat kon gebeuren of werd naar het hoogwater gekeken vanuit het gangbare denken van hoog water in de winter?).

Onze concentratie hierop neemt overigens niet weg dat bij deze crisis en de problematiek van het water in Limburg de vraag rijst wat de rol van het provinciebestuur is. Volgens de Grondwet, de Waterschapswet en de Waterwet heeft het provinciebestuur belangrijke verantwoordelijkheden op het vlak van de structurering en het toezicht op de waterschappen. Daarvan is in dit kader naar buiten toe (nog) weinig gebleken. Integendeel, zou men kunnen denken, want in de afgelopen periode kwam pregnant aan het licht dat het provinciebestuur over de uit een oogpunt van waterveiligheid noodzakelijke hoogte van dijken tegenover het waterschap en het Rijk stond.

Invalshoek

Onze **invalshoek** is breed: we **willen vanuit helikopterperspectief** kijken naar beleid, wetgeving en coördinatie in **het stroomgebied** van Maas, Geul (Zuid-Limburg), Roer (nabij Roermond), Niers (Gennep) en andere beken en geulen, zoals de Geleenbeek (Heerlen-Geleen) en naar kanalen zoals het Julianakanaal.

Het gaat dus om de **samenhang** tussen diverse waterstromen van rivieren, geulen en beken in de **sturing**. Daarbij is een blik over de grens direct aan de orde want een deel van al het water stroomt vanuit het buitenland ons land binnen.

We kijken niet alleen verder dan de Maas maar ook verder dan de afzonderlijke bestuurlijke entiteiten als het provinciebestuur; gemeenten; waterschap(pen) in Limburg en Brabant; veiligheidsregio's; rijkswaterstaat; departementen van infrastructuur en waterstaat, van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, en defensie; bestuurlijke organen in Duitsland op lands- en gemeentelijk niveau (NRW, Gemeinden/ Kommunen etc.) en organen in het federale België (Vlaamse en Waalse overheden). We noemen ook de weerstations en het KNMI.

Argumenten

Voor die ruimere blik van ons is reden. Zonder volledigheid te pretenderen, attenderen we op het volgende.

- Vanuit de **gemeente Valkenburg a.d. Geul** is gemeld dat het Waterschap Limburg aangaf in de toekomst niet veel meer te kunnen doen dan deze organisatie gedaan heeft aan werk met de Geul. Meer bescherming zou niet te verwachten zijn. *U moet het er maar mee doen-effect*. Is dat een gezaghebbende uitspraak op het vlak van

verwachtingenmanagement en van wie eigenlijk: van het beleidsbepalende provinciebestuur, van wie? Zijn we er daarmee? Wordt geaccepteerd dat het volgend jaar weer 'raak' is? In welk document staat dat er geen enkel alternatief meer is om langs de Geul, en met name in Valkenburg droge voeten te houden bij een overstroming van de Geul? Welke scenario's liggen voor? Een centrale systeemverantwoordelijke had hiervoor kunnen en moeten zorgen. Of moet er in de toekomst voor zorgen.

- Vanuit de **gemeente Gulpen-Wittem** kwam het bericht in de pers: men lijkt ons hier vergeten te zijn, maar 'wij hadden toch echt ook wateroverlast'. Hier kwamen niet alle relevante instanties poolshoogte nemen. Lag het accent op beveiliging van de Maas en was de Geul een bijzaak? Zou dit verwijzen naar versnippering in de zorg om wateroverlast? Een aandachtspunt voor een centrale systeemverantwoordelijke instantie.
- Er zijn grofweg **zestien kritische plekken** aangewezen langs de Maas, zo is op een persconferentie van een Veiligheidsregio vermeld. Een kaartbeeld bleek beschikbaar. Waarom die zestien en wat was daar precies aan de hand? Konden we een bestuurlijk relevant overzichtsdocument inzien waarom die plekken nog niet op orde waren, wat moest gebeuren en wanneer dat gereed was? In de pers is daarover (nog) niets vernomen. Zijn die zestien kritische punten eind 2021 verholpen of niet? Wat stelt de systeemverantwoordelijke voor stroomgebiedenproblematiek hierover? Wat bepaalt het provinciebestuur of het Waterschap Limburg?
- Wie laat er eigenlijk **evaluaties van de waterlastaanpak en gevolgen** uitvoeren en wie doet dat werk? Wat worden de vraagstellingen? We vernamen er in de pers niet over. Waar was de systeemverantwoordelijke instantie met het overzicht? Het provinciebestuur liet er zich nog niet mee in. Zij zag zich kennelijk, mogelijk terecht, niet als de centrale systeemverantwoordelijke actor.
- Wordt bij de evaluatie apart aandacht besteed aan '**het verzekeringsmoeras**' en **andere steunproblematiek** van de rijksoverheid (de premier uitte zich hierover) waarin tal van burgers en organisaties (bedrijven, restaurants, enz.) terecht kunnen komen? Niet uit te sluiten is dat zich in Limburg een situatie voordoet met afwikkelen van de financiële schade die vergelijkbaar is met het Gronings echec rond de afwikkeling van de aardbevingsschade, iets waarover de Algemene Rekenkamer (AR) en de Onderzoekraad voor Veiligheid (Ovv) al rapporten hebben gepubliceerd en waaraan nog een parlementaire enquête wordt gewijd? Te somber? Staat de systeemverantwoordelijke op die een echec voorkomt? Groningen kreeg een Nationaal Coördinator Groningen. Het ziet er meer recent beter uit door aandacht op rijksniveau. De Wet tegemoetkoming schade bij rampen werd van toepassing verklaard.
- Komt bij dat **geheel aan** wellicht **partiële evaluaties** van enkele gemeenten, de beide veiligheidsregio's, het provinciebestuur, waterschap en RWS een versnipperd beeld naar voren? Zal daarbij de aandacht voor de situatie van maanden vóór de wateroverlast buiten beeld blijven en ook de samenloop van hoogwater via de Geul en de Roer en de Maas? We zien uit naar een rol voor een systeemverantwoordelijke die overzicht geeft,

ordent en misschien ook nog wel procesregisseur is. De Herculesramp kende meer dan tien afzonderlijke evaluatierapporten. Dat zal hier toch niet gebeuren?

Centrale vraag

De centrale nieuwe vraag die opkomt, luidt:

Is de systeemverantwoordelijkheid in het openbaar bestuur vanuit het stroomgebiedenperspectief ergens zo belegd dat overzicht, signalering (early warning), preventie en het nemen van maatregelen in de toekomst aan de orde kan zijn bij extremere omstandigheden dan in 2021, alvorens een rampstructuur wordt ingezet en een reeks feiten (waterstijging, droogte, andere calamiteit) zich al lang en breed voltrokken heeft?

Systeemhiaat

Hoe staat het met de systeemverantwoordelijkheid rond dreiging van hoog water en een feitelijke toestand van hoog water (wateroverlast) dan wel droogte of een andere calamiteit. Wie heeft de regie, wie coördineert?

We denken dat hier sprake is van een **systeemhiaat in beleid**, waarachter wellicht een hiaat in wetgeving schuil gaat.

In de risicomaatschappij en in de context van klimaatverandering met clusterbuien **dan wel plotselinge droogte** is bestuur deels zowel een kwestie van aanleg, onderhoud en beheer (onder meer van rivieren, geulen, dijken, rioleringsstelsel, bekkens) als een zaak van voorbereid zijn en van improviseren in onzekerheid. In de crisisliteratuur heet **dat bestuur van het onverwachte**.

Hoewel niet alle toekomst te voorspellen is, zal het toch nodig zijn dat naast het noodzakelijke management binnen een netwerkcontext van van elkaar afhankelijke actoren (waterschap, gemeenten, veiligheidsregio, enz.) ergens een centraal punt bestaat.

De casus wateroverlast 2021 toont ondanks nuttige rolvulling van individueel verantwoordelijken en een te waarden samenwerking teveel versnippering en afwezigheid van een centraal verantwoordelijke bestuurlijke actor.

We denken dat er op dit vlak sprake is van een ernstig hiaat in beleid en achterliggende wetgeving en daarmee een basis voor stroomgericht(e) beleidsinitiatieven op het vlak van overzicht krijgen, denktanken, preventieve sturing, vernieuwing, coördinatie en evaluatie ontbreekt.

Het op watermanagement gerichte beleidsnetwerk van van elkaar afhankelijke actoren kon goed werk doen maar **de centrale systeemverantwoordelijkheid is breder gezien nergens goed belegd**.

We zijn stellig op dit punt. Het is de kern van onze notitie.

Het verzoek aan de commissaris

We willen u als CdK vragen dit onderwerp op te pakken en te bespreken met het kabinet en in elk geval de departementen van BZK en van Infrastructuur en Waterstaat. Voor de (CdK-)

uitroep ‘ook dat nog’ zouden wij wel begrip hebben, maar u bent van de inhoud, dus persisteren wij en zien uw glimlach voor ons!

Als er in de tijd gezien in een gebied als het Limburgse (maar het kan ook Brabant of een andere provincie betreffen) nog geen ramp is, nog niets over een Gripstructuur besloten is, de Veiligheidsregio's niet in actie zijn, wie overziet dan – ook daar - het stijgende hoogwater (dan wel extreme droogte of een andere calamiteit, denk ook aan een kernenergiecalamiteit) in het stroomgebied van de Maas en zijriviertjes, geulen en beken in Nederland en zeker ook in de grensregio van België, Duitsland, Nederland? We hebben niet gezien dat er één overkoepelende op het stroomgebied gerichte, coördinerende instantie - met eigen verantwoordelijkheid, taken, bevoegdheden en middelen (mensen, budget, etc.- op stond en naar voren trad.

Voorbeeld. Wie kijkt in relatie tot hoogwater alle gemeentelijke klimaatplannen na op de kwaliteit van het rioleringsstelsel in tijden van extremiteiten in de risk society en het aanpakken van knelpunten (wie, wanneer, hoe, etc.?).

Wie niet

Rijkswaterstaat heeft die rol niet zichtbaar gehad want deze organisatie analyseert niet hoe het gaat of kan gaan met de Geul, de Roer, de Hambeek, de Geleenbeek, de Niers en ga zo maar door, voor zover we kunnen zien.

Ook *provinciale waterstaat* (een provinciale dienst) nam en neemt die rol niet op zich. Ze is er niet voldoende voor ingericht en er werd dan ook weinig van vernomen.

Ook van het *Waterschap Limburg* mag niet verwacht worden dat ze het primaat van het stroomgebiedenperspectief in preventieve zin naar zich toe kan trekken.

En uiteraard ook niet van de twee regionale *Veiligheidsregio's*. We denken niet dat het meenemen van de systeemverantwoordelijkheid bij wateroverlast en de impact van de *risk society* op stroomgebieden naar de evaluatie van de Wet op de Veiligheidsregio's (zie rapport Muller c.s.) zoden aan de dijk zet.

Ergo, een centrale instantie is er niet. De Waterwet wijst wel op de rol van de minister van I & W maar wij kijken **breder dan de Waterwet en Rampenwetgeving**. Er is dus een omissie.

Ver vóór een ramp signaleren

Zou er wel een dergelijke **stroomgebied gerichte systeemverantwoordelijkheid** zijn geschapen of belegd – zoals wij voorstellen - dan zou er **in de tijd ver voor de ‘ramp’** in Valkenburg a.d. Geul zijn nagedacht over wat en hoe als Valkenburg (metafoor voor meerdere plaatsen) dreigt weg te spoelen. Welke preventie is mogelijk op welk vlak? Watersnood verhinderen of beperken of geleiden? Wie evacueren? En vele vragen meer.

Alsof het wateroverlast in uitsluitend de Maas betrof

We zagen wel veel goede bedoelingen en ook afstemming maar **alsof** het een traditionele overstromingssituatie in de winter betrof. L1 werd rampenzender ‘zoals gebruikelijk’, de Veiligheidsregio kwam in actie zoals verwacht, het Waterschap deed wat het moest doen, het ministerie van Defensie sprong bij. Maar

- het ontbrak aan totaaloverzicht in de aanloop naar het hoog water van Maas én zijriviertjes, beken en geulen, en kanalen; het beleid inzake beekherstel, inclusief

zijbeekjes, lijkt onvoldoende ontwikkeld (zo wordt gesuggereerd vanuit kringen rondom het Waterschap);

- er lag geen set scenario's over mogelijke overstromingen bij een combinatie van hoogwater in zijrivieren en de Maas samen;
- er lag geen set scenario's over maatregelen die al in maart, april, mei genomen hadden kunnen zijn (wat ...als).

Dat zagen we terug in wie in de pers naar voren trad en in de uitingen van bestuurders.

Wat wilt u nog meer?

Maar, zo zou de repliek kunnen zijn, er zijn al zoveel instanties. De waterschappen bestaan al eeuwen. En Thorbecke zou zich al niet meer herkennen in een structuur met veiligheidsregio's en regionale uitvoeringsdiensten. En de rijksoverheid stelde al een Deltacommissaris aan, die we ook zagen verschijnen in talkshows. Wat wilt u nog meer? Om te prikkelen doen we een suggestie uit meerdere. En zeggen erbij: daarbij zijn we uiteraard verre van volledig.

Een suggestie uit andere: Deltacommissaris of een plustaak voor een huidige CdK?

De Nederlandse overheid kent een Deltaprogramma om het land te beschermen tegen overstromingen als gevolg van klimaatverandering en te zorgen voor voldoende zoet water. In 2007 is de *Deltacommissie nieuwe stijl* ingesteld. Dit leidde tot een advies voor maatregelen en een wettelijke verankering. Uit de *Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening* van 2011 blijkt dat er ieder jaar een Deltaprogramma moest komen. Dat wordt opgesteld door de Deltacommissaris en op Prinsjesdag aan de Tweede Kamer aangeboden. Voor het programma was tot voor kort jaarlijks 1.2 miljard euro, opgenomen in het Deltafonds beschikbaar.

Denken we dan aan een **Deltacommissaris voor het stroomgebied Maas**? Zo'n figuur heeft voor- en nadelen. Voordelen:

- Er bestaat al het concept van een Deltafonds met budget.
- Een Deltacommissaris voor **Limburg (en Brabant?)** zou aansluiten op Europees (watermanagement-) denken in termen van waterstroomgebieden.
- Het taakgebied voor een Deltacommissaris kan nader bepaald worden. Dat voert naar een discussie over integraliteit van denken over water (**zie de bijlage**).
- Een Deltacommissaris heeft het voordeel van een '*Freischwebende Intelligenz*'. Een dergelijke figuur kan buiten bestaande taboes treden. Sommigen suggereerden al: laat bij dreigende wateroverlast het water via een geavanceerde tunnel onder Valkenburg door stromen. Zet Wageningen University met Delft University aan het werk. Er zijn slechtere plannen met minder urgentie bedacht.....
- Een Deltacommissaris voor het stroomgebied Maas kan een andere en deels bredere taak krijgen dan de nationale commissaris, namelijk niet alleen letten op water maar ook op extreme droogte die de Maas raakt en andere aspecten van de risicomaatschappij. Denk ook aan de klimaatplannen van het kabinet en de Europese Commissie. Wat betekenen die op termijn voor het stroomgebied?
- Er is ook een Deltacommissaris voor **de stroomgebieden Rijn en Waal** denkbaar.

Maar deze figuur roept ook vragen op:

- Het stroomgebied van de Maas omvat ook België en Frankrijk. Een Deltacommissaris voor het Limburgse stroomgebied stoot letterlijk op grenzen.
- Het nieuwe kabinet moet een commissaris maar willen.... Zo een figuur is thans niet in wetgeving opgetuigd met verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en middelen. Waar wordt zo een figuur ondergebracht of aangehaakt en met welk budget?
- Het risico bestaat dat snel gedacht wordt: 'Och we beleggen die taak ook bij de nationale Deltacommissaris. Klaar is Kees'. Dat is ons een te makkelijke, en te symbolische oplossing.
- Hoe verhoudt zo een figuur in het openbaar bestuur zich tot de wetgeving op het gebied van rampen? Of – we zijn een beetje 'stout' - moet de CdK er een taak als Deltacommissaris bij krijgen, waarbij het kabinet de CdK met deze plustaak aanwijst?
- En kan deze Deltafiguur over de grens namens gemeenten, waterschap, provincie(s) en/of regering opereren? Dan is een commissaris van de koning misschien een aantrekkelijke figuur. Daar staat tegenover dat een CdK deze taak toch wat als een 'vreemde eend' kan zien.

We kunnen ook de gedachte van een **stroomgebiedsgerichte Deltacommissaris** even vergeten.

Het is aan actoren die betrokken zijn bij watermanagement en klimaatverandering om hierover mee te denken. Doordenk dan ook vrijmoedig na over wat te doen in geval van lozingen bij Chemelot (Geleen) in geval van extreme droogte of andere dreigingen, zoals een watervergiftiging of ramp bij Tihange. De vervuiling van de Maas is al jaren een groot probleem.

Met hoge achting,

Prof.dr. Arno F.A. Korsten, eerste auteur
Mr. Peter Schrijvers
Drs. Cees J.N. Versteden

alsmede:

dr. Ron Cörvers
prof.dr. Bert Felling
prof.dr. Pieter Glasbergen
prof.dr. Nico Nelissen
prof.dr. Huub Spoormans
Prof.dr. Joop van den Berg

Bijlage: Naar nieuwe integraliteit

In de toekomst komen meer wensen, belangen, kansen en bedreigingen op de Maas af. De partialiteit in aandacht voor de Maas moet misschien niet voortgaan. We denken dat het in de toekomst nodig is *nog integraler* naar water te kijken en daarmee integraler naar de Maas, en de daarmee verbonden beken, geulen, zijrivieren, kanalen. De Maas is niet slechts een overlastveroorzaker, maar wordt naar verwachting ook geraakt door de nationale opgaven op het vlak van klimaat, energietransitie, landbouw, ecologie, duurzaamheid en

natuur, industrie, woningbouw, recreatie, scheepvaart, waterzuivering. Ook de Green Deal van de Europese Commissie zou relevant kunnen worden.

Advies: kijk naar en betrek op elkaar:

- *het kunstwerkenperspectief*: er is sprake van waterregulatie door middel van stuwen en andere kunstwerken: hoe verhoudt die regulering zich tot ontwikkelingen in de scheepvaart en veiligheid?; welke aspecten spelen hier?; welke innovatienoodzaak dient zich hier aan?;
- *het veiligheidsperspectief*: in relatie tot dijken, uiterwaarden, recreanten en inwoners;
- *het stromen- en watermorphologisch perspectief*: b.v. wat doen stromingen op de status van de onderste zandstromen en wat is de betekenis hiervan?;
- *het toxicologisch perspectief*: de betekenis van lozing van stoffen (tot en met plastic) van de kant van de scheepvaart, andere gebruikers en industrieën voor mens en dier in buitenland en binnenland (Chemelot, etc.) en de bodemkwaliteit in gebieden als tussen Ooijen en Wanssum en het Grensmaasgebied;
- *het waterkwaliteits- en zuiveringsperspectief*: b.v. de kwaliteit van het Maaswater is verslechterd, historisch gezien, maar zet dat door en wat betekent dat?;
- *het scheepvaartperspectief*: de Maas wordt historisch gezien gebruikt voor steeds grotere internationale binnenscheepvaart; waar gaat dit heen (duwbakken; schepen met containers) en wat kunnen gevolgen of neveneffecten zijn?;
- *het bruggen- en verenperspectief (Ueberquerung)*: er zijn diverse pontveren actief die dienst doen als verbindingsmiddel in het vervoer van mensen tussen oevers: wat zijn hun wensen en wat is hun toekomst?;
- *het havenperspectief*: hoogwater heeft gevolgen voor eigenaren van recreatieboten en voor havens;
- *het recreatieperspectief*: waarheen ontwikkelt de waterrecreatie in allerlei vormen zich?; wat is wenselijk?;
- *het ontgrindingsperspectief*: de Maaswerken gingen gepaard met grindwinning: is deze eindig?; en dan?;
- *het bebouwingsperspectief*: rivieren zullen meer en meer in beeld komen voor 'wonen op water': wat is hier gewenst en ongewenst?;
- *het perspectief van de risicomaatschappij*: de Maas is in de jaren zestig van de vorige eeuw gedeeltelijk dichtgevroren; wat betekenen risico's op het vlak van ecologie (droogte, vorst), technologie, geopolitiek, cybersafety en -crime voor de kwetsbaarheid op het vlak van sturing en meting van het water (waterstanden, besturing van stuwen, waterkwaliteit, etc.) en de volksgezondheid?;
- *het energietransitieperspectief*: de Maas kan 'geraakt worden' door de komst van energietransities in Frankrijk, België en Nederland. Hoe zit de Maas in de visiedocumenten van de RES-gebieden en andere nog komende initiatieven? Maaswater als eventuele koelwaterbron voor enorme datacenters (Wieringermeer-effect?)?

Diverse overheden, inclusief de Europese Unie, laten zich in met bepaalde perspectieven. Waar zitten de knooppunten of hiaten en (in)consistenties als de perspectieven op elkaar betrokken worden en welke opties voor besluitvorming dienen zich in verschillende toekomstscenario's aan?

Zo kijkend, dwingt de aandacht van een systeemverantwoordelijke zich nog meer op. We komen er niet met slechts de blik vanuit de verantwoordelijkheidsverdeling in de Waterwet

en wetgeving op het vlak van rampenbestrijding. Anderzijds, we denken niet aan een grote Waternota of Maasnota waar jaren aan gewerkt wordt. Dat zou te zeer een symbolische actie kunnen worden onder het motto *'het heeft onze aandacht'*. Het strategische mag met het operationele verbonden worden.

De auteurs

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten was hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht en aan de Open Universiteit. Was lid van de Raad voor het openbaar bestuur. Publiceerde studies over gemeenten, provincies, waterschappen, grote projecten en interdepartementale samenwerking tussen departementen. Titels onder andere: *'Regeren met programma's'* (in opdracht van sg Roel Bekker) en *'Tien jaar in het Torentje – premier Mark Rutte'*. Woont thans in Schimmert, eerder o.a. in Nijmegen, Velden, Broekhuizen. Was eerder lid van het Panel of Experts van De Maaswerken. Publiceerde eind 2020 met prof.dr. Casper van den Berg een rapport ten behoeve van de Tweede Kamercommissie van LNV over systeemverantwoordelijkheid in het natuurbeleid en de vraag aan welke knoppen de commissie nog kan draaien. E-mailadres: [REDACTED]

Mr. P. (Peter) Schrijvers is jurist. Was verbonden aan de staf van de Raad van State. Was en is adviseur op het gebied van samenwerking. Thans interim-hoofd juridische zaken gemeente Heerlen. Was auteur van juridische handboeken, o.a. op het vlak van bestuursrecht. Woont in Klimmen, eerder o.a. in Haarlem. E-mail: [REDACTED]

Drs. C. (Cees) J.N. Versteden is jurist. Was gemeentesecretaris van o.a. Utrecht, algemeen directeur van de provincie Noord-Holland en redacteur van juridische handboeken, o.a. op het vlak van provincie- en gemeenterecht. Was lid van de Raad voor het openbaar bestuur. Woont in Roermond, eerder o.a. in Haarlem. Werd evacu  tijdens de wateroverlast in 2021. E-mail: [REDACTED]

Alsmede:

Dr. R. (Ron) J.M. Cörvers is milieugeograaf en wetenschappelijk directeur van het Maastricht Sustainability Institute (MSI) van de Universiteit Maastricht. Als universitair hoofddocent Governance and Sustainable Development is zijn expertise gericht op sturing van complexe duurzaamheidsopgaven. Hij is onder meer betrokken bij actuele vraagstukken zoals de regionale energietransitie, de totstandkoming van (regionale) omgevingsvisies en verkenningen van de circulaire economie. Woont in Meerssen, een gemeente die door wateroverlast regelmatig wordt getroffen.

Prof.dr. A. (Bert) J.A. Felling is emeritus hoogleraar Methoden en technieken van onderzoek aan de Radboud Universiteit en lid KNAW. Verrichtte studies in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid; was lid van de Wetenschappelijk Raad Brandweer (Instituut Fysieke Veiligheid); adviseerde op het vlak van rampen- en crisisevaluaties fysieke veiligheid. Van 2009-2017 algemeen bestuurslid Waterschap Peel- en Maasvallei; vanaf 2010 tot heden burgerraadslid gemeente Gennep (met speciaal aandacht voor hoogwaterveiligheid). Woont in Gennep en tijdens de wateroverlast 1993 en 1995 in Milsbeek.

Prof.dr. P. (Pieter) G. Glasbergen is emeritus hoogleraar milieubeleid aan de Universiteit Utrecht en de Open Universiteit, alsmede emeritus hoogleraar Governance for Sustainable Development aan de Universiteit Maastricht. Hij formuleerde onder meer de bestuurlijk-juridische grondslag voor het concept Integraal Waterbeheer. Woont in Culemborg.

Prof.dr. N. (Nico) J.M. Nelissen is van opleiding socioloog. Is emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit. Publiceerde onder meer over milieuvraagstukken en urbane vraagstukken. Woont deels in Nijmegen en Maastricht.

Prof. dr. H. (Huub) C.G. Spoormans is opgeleid als politicoloog. Is emeritus hoogleraar Rechtswetenschappen aan de Open Universiteit en voorzitter van de Stichting Geen Grens. Hij woont in Maastricht.

Prof. dr. J. (Joop) Th.J. van den Berg is fellow van het Montesquieu Instituut, oud-hoofddirecteur van de VNG en oud-lid van de Eerste Kamer. Hij was daarnaast hoogleraar in Leiden (parlementaire geschiedenis) en Maastricht (parlementair stelsel). Hij woont meestentijds in Alphen aan den Rijn en daarnaast ten dele in Maastricht.

Correspondentieadres:

A.F.A. Korsten