



Rapport

Rapport over een onderzoek uit eigen beweging naar een gedraging van de minister van Infrastructuur en Milieu uit Den Haag (Rijkswaterstaat).

Datum: 22 september 2011

Rapportnummer: 2011/278

Aanleiding

In de Volkskrant van zaterdag 22 januari 2011 stond een ingezonden brief van de heer H, een inwoner van Kampen, gericht aan de medewerkers van Rijkswaterstaat. De heer H. lichtte toe, dat hij hen langs een andere weg niet kon bereiken en dat hij graag een antwoord kreeg op zijn vele vragen over het, samengevat, zijns inziens gebrekkige functioneren van het sinds 2009 gebruikte internationale informatiesysteem FLIWAS. In Nederland wordt dat systeem beheerd door Rijkswaterstaat.

De Nationale ombudsman nam contact op met de briefschrijver, die toelichtte dat hij beroepshalve met waterstaatswerken bekend is en uit interesse als aan de waterkant wonend burger de informatie op de website van FLIWAS op het internet volgt. Daarbij bleek hem dat de verstrekte informatie niet juist kon zijn.

Onderzoek

De Nationale ombudsman verzocht vervolgens de minister van Infrastructuur en Milieu om te reageren op een aantal vragen, met het oog op de mogelijkheid van een onderzoek. De reactie van de minister alsmede verdere verkregen informatie gaven aanleiding te besluiten tot een onderzoek. De bevindingen van dat onderzoek zijn de minister toegezonden. Vervolgens gaf de coördinator crisisbeheersing van de Waterdienst van Rijkswaterstaat een mondelinge en schriftelijke reactie. Deze reactie gaf aanleiding het verslag op enkele punten aan te passen.

Bevindingen

FLIWAS

1. In Europees verband is een hoogwater- en calamiteitensysteem ontwikkeld, het Flood Information and Warning System (FLIWAS), dat in Nederland wordt beheerd door Rijkswaterstaat. Het gaat om een internettoepassing, waarmee in Nederland in 2008 is begonnen en die is bedoeld voor bestuurders, managers, operationeel leidinggevenden en uitvoerenden bij waterbeheerders, hulpverleningsdiensten en overheidsinstanties. FLIWAS combineert verwachtingen en meetgegevens van onder meer waterstanden en regenval en vertaalt deze gegevens naar bruikbare informatie voor waterbeheerders. Volgens de website van FLIWAS hebben de waterbeheerders - waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat - zo sneller de beschikking over betrouwbare informatie, die snel uitgewisseld kan worden met alle betrokken partijen bij een dreigend hoogwater en een mogelijke calamiteit.

In het systeem kunnen waterbeheerders en veiligheidsregio's hun hoogwaterdraaiboeken en calamiteitenplannen onderbrengen, zodat het systeem automatisch kan waarschuwen als actie moet worden ondernomen.

DE INGEZONDEN BRIEF OVER HOOGWATER

2. Rond het weekend van 11 januari 2011 werd in het stroomgebied van de Rijn, Maas, Waal en IJssel hoogwater verwacht. Waterbeheerders en overheden in dit gebied dienden in verband hiermee voorbereid te zijn op het treffen van eventuele maatregelen.

Volgens de heer H. in zijn ingezonden brief was de website van FLIWAS dat weekend vrijwel onbereikbaar en week de opgegeven waterstand voor Lobith 85 centimeter af van de opgave op de Duitse website van FLIWAS en die op teletekst. Ook was de voorspelde waterstand voor zijn woonplaats Kampen veel lager dan de stand die op dat moment al was gemeten.

STANDPUNT RIJKSWATERSTAAT

3. Mede omdat het volgens de heer H. hem niet was gelukt een antwoord op zijn vragen te krijgen omdat de deskundige medewerkers van Rijkswaterstaat voor hem onbereikbaar bleken, wendde de Nationale ombudsman zich tot de minister van Infrastructuur en Milieu met het verzoek om een reactie op de brief van de heer H. en enige nadere vragen.

De directeur van Rijkswaterstaat deelde hierop het volgende mee;

wat betreft de reactie op de brief van de heer H.

Naar aanleiding van het verzoek van de Nationale ombudsman is contact opgenomen met de heer H. en is met hem een afspraak gemaakt voor een onderhoud. In eerste instantie was de brief opgevat als een opiniërend stuk, omdat de heer H. een zakelijke relatie had met Rijkswaterstaat en daarom moeilijk voorstelbaar was dat hij geen contact had kunnen krijgen. Om deze reden is de brief niet letterlijk als brief aan Rijkswaterstaat opgevat en is er niet gereageerd (zie ook hierna, onder 4.).

wat betreft de bereikbaarheid van de website in het weekend van 1 januari 2011

Het is juist dat het deel van de website: www.infocentrum-binnenwateren.nl/hoogwater/ niet bereikbaar was, ook in de nachtelijke uren. Na constatering van de problemen met de bereikbaarheid van de website is de informatie beschikbaar gesteld via de site van de Helpdesk Water (www.helpdeskwater.nl). De informatie over de verwachte waterstanden over de Rijn en de Maas was wel via teletekst te vinden. De informatieverstrekking naar de professionele gebruikers, de waterbeheerders die in actie moesten komen en de betreffende veiligheidsregio's, is door deze storing niet gehinderd. Deze gebruikers ontlenen hun informatie immers niet aan die tijdelijk onbereikbare, voor het publiek

bedoelde website.

Door het opvragen van hoogwaterberichten voor een specifieke locatie via de kaartfunctionaliteit liep de website vast, met tot gevolg dat deze pas weer beschikbaar was na een herstart van de server. Er wordt gewerkt aan een oplossing.

Bij de Waterdienst te Lelystad zijn negen klachten van burgers ontvangen over het ontbreken van Adequate waterstanden in de hoogwaterperiode en twee klachten via het Landelijk Informatienummer van Rijkswaterstaat 0800 - 8002. Op deze klachten is direct gereageerd. Verder zijn er maatregelen genomen. Thans loopt er een project tot vervanging van de informatieverstrekking via deze website.

wat betreft de gesignaleerde verschillen in voorspelde waterstanden op diverse bronnen

Informatie over waterstanden op de website van Rijkswaterstaat en op NOS Teletekst is in beide gevallen afkomstig van het Watermanagementcentrum van Rijkswaterstaat. Deze worden nagenoeg gelijktijdig geactualiseerd, zodat geen verschillen kunnen zijn opgetreden. Informatie van Duitse waterbeheerders over verwachte waterstanden in Nederland is hun verantwoordelijkheid. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de berichtgeving over waterstanden in het Nederlandse hoofdwatersysteem. De Duitse gegevens worden wel gebruikt in de systemen en modellen om de waterstanden in het Nederlandse hoofdwatersysteem te voorspellen.

Het door de heer H. in zijn ingezonden brief gesignaleerde verschil in de verwachte waterstanden is juist. De 3-daagse verwachting voor Lobith was te hoog en die voor Kampen te laag. Hoewel afwijkingen tussen de verwachte en werkelijke waterstanden inherent zijn aan het maken van voorspellingen en afhangen van weersverwachtingen, waren de afwijkingen in dit geval groot. De oorzaak daarvan lag in de buitengewone omstandigheden bij het laatste hoog water, namelijk onverwachts veel sneeuw die snel smolt. Dat was aanleiding om de verwachtingen naar boven bij te stellen. De waterstand in de Maas bleek nog iets hoger dan verwacht. Voor de Rijn bleek de sneeuwsmeelt weer minder effect op de uiteindelijke standen te hebben dan verwacht. Daardoor was de uiteindelijke afwijking relatief groot.

Voor Rijkswaterstaat was dit een leerpunt en aanleiding voor verbetering van de gebruikte modellen, kennis, manier van communiceren en procedures.

Voor Kampen werden in het weekend van 15/16 januari 2011 geringe windsnelheden verwacht. Uiteindelijk leidde de wind en het waterpeil in het IJsselmeer tot een verhoging in de IJsseldelta en dus ook bij Kampen. Het ging om een verschil van maximaal 40 centimeter tussen de opgetreden en de verwachte waterstanden voor een voorspelling van drie en vier dagen vooruit.

Rijkswaterstaat zal de onzekerheden in de voorspellingen in de toekomst duidelijker communiceren. Overigens is de veiligheid nooit in het geding geweest, omdat de verwachtingen eerder het karakter "better safe than sorry" hadden, en geen kritische peilen zijn bereikt.

wat betreft de verstrekking, verkrijging en verwerking van informatie

Rijkswaterstaat is er verantwoordelijk voor dat de informatie over de waterstanden in FLIWAS wordt opgenomen. De actuele waterstanden komen uit het Landelijk Meetnet Water (LMW: een database voor waterbeheergegevens voor klanten van Rijkswaterstaat). De verwachte waterstanden in FLIWAS worden gemaakt met modellen en op basis van expert judgement. De modellen gebruiken informatie van weermodellen en (buitenlandse) meetstations. De gebruikers (waterbeheerders) van FLIWAS kunnen zelf ook handmatig gegevens invoeren. De bij FLIWAS betrokken instanties hebben geen verplichtingen tot het verstrekken van gegevens.

wat betreft de (telefonische) bereikbaarheid van Rijkswaterstaat

Medewerkers van Rijkswaterstaat zijn bereikbaar via de vermelde contactmogelijkheden op de websites:

www.infocentrum-binnenwateren.nl/contact,

www.rijkswaterstaat.nl,

www.helpdeskwater.nl.

Voor zover bekend is via deze mogelijkheden geen verzoek van de heer H. ontvangen, en evenmin via het landelijk informatienummer 0800 - 8002 of de Waterdienst.

STANDPUNT DESKUNDIGEN

4. In het Wetenschapskatern van de Volkskrant van 12 maart 2011 stond een artikel "Bij hoogwater begint het bellen", waarin deskundigen hun mening geven over het voorspellen van (hoog)waterstanden. Over de hogere waterstand van de Maas in het tweede weekend van 2011 dan door Rijkswaterstaat was voorspeld, wezen de geraadpleegde deskundigen er onder meer, op, dat de natuur zich moeilijk laat voorspellen. Zo is er het effect van regen op sneeuw, dat het smeltproces versnelt terwijl de bodem nog bevroren is en minder water door de bodem wordt opgenomen en meer water in de rivieren loopt. Een deskundige van Rijkswaterstaat wees op de gevolgen van een veel snellere temperatuurstijging dan voor het desbetreffende weekend was voorzien, waardoor zich binnen zes uur een situatie voordeed die volgens de modellen na vier dagen zou zijn bereikt.

Verder zijn er nauwelijks in scenario's onder te brengen, seizoensgebonden factoren zoals de periode waarin bomen bladeren dragen en dus minder neerslag de bodem bereikt en de gevolgen van het gebruik van zandzakken stroomopwaarts, waardoor straten stroomafwaarts kunnen onderlopen.

Aangezien het stroomgebied van de twee grote rivieren grotendeels buiten Nederland ligt is informatie uit het buitenland van groot belang. Thans rekenen computers op de gegevens van 700 meetposten circa 70 weersverwachtingen door. Uiteindelijk is het oordeel van de hoogwaterspecialist van Rijkswaterstaat doorslaggevend, omdat niet alle scenario's in modellen zijn te vangen en de uitkomsten plausibel moeten zijn, en dat moet worden gecontroleerd. Bij hoogwater wordt daarom regelmatig telefonisch overlegd met weerkundigen in de Bilt en in Duitsland en worden websites geraadpleegd om te zien of er nog sneeuw ligt.

Bij het gebruik van complexe modellen blijkt dat er een veelheid aan mogelijkheden is om dezelfde uitkomst te krijgen, zodat nooit precies duidelijk is op welke wijze regenwater wordt afgevoerd. Er worden redelijke resultaten bereikt, maar om de verkeerde reden, waarmee het voorspellend vermogen van modellen klein blijft. Om daar verbetering in te brengen is nader onderzoek naar de gevolgen van natuurwetten nodig. Professionele waterbeheerders weten dat, maar wellicht dient de burger duidelijker te worden gemaakt welke onzekerheden aan voorspellingen kleven, aldus het slot van het artikel.

Beoordeling

5. Bestuursorganen dienen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie te voorzien. Dit impliceert dat bestuursorganen ook elkaar voorzien van de nodige informatie voor een goede uitvoering van taken, want ook dat dient, direct of indirect, de belangen van de burger.

6. Tot de taken van de overheid behoort onder meer het verstrekken van informatie aan burgers over aangelegenheden die de gezondheid, de veiligheid en het welzijn betreffen, en het nemen van passende maatregelen op dergelijke terreinen.

Waar het gaat om het beheersen van de risico's voor gezondheid en veiligheid van natuurverschijnselen zoals wateroverlast zijn aan onder meer gemeenten en waterschappen, alsmede Rijkswaterstaat specifieke taken opgedragen.

Het is evident dat burgers, bedrijfsleven en overheden groot belang hebben bij tijdige en adequate informatie over weersinvloeden en het belang van maatregelen om de eventuele overlast van weersverschijnselen tot een minimum te beperken.

7. Onderdeel van het door de overheid ontwikkelde systeem voor het beheersen van de risico's van hoogwater en wateroverlast is het informatiesysteem FLIWAS. Dat systeem is

bedoeld om beslissers, uitvoerders en hulpverleners te voorzien van betrouwbare informatie om hen zo in staat te stellen om te doen wat de situatie van hen vraagt.

Uit de in het onderzoek verkregen inlichtingen kwam naar voren dat die informatie mede bestaat uit verwachtingen die zijn gebaseerd op een analyse van de beschikbare gegevens naar actuele deskundige inzichten, maar met enige onzekerheid zijn omgeven omdat ook onberekenbare, of deels onbekende factoren meespelen.

8. Rijkswaterstaat bevestigde de door de heer H. gesignaleerde verschillen in de hoogwaterstanden in het eerste weekend van 2011, waarin sprake was van de mogelijkheid dat overheden maatregelen zouden moeten treffen. Daaruit is lering getrokken en daarin is een aanleiding in gevonden voor verbetering.

Rijkswaterstaat benadrukte dat de in de ingezonden brief genoemde problemen met de website de publieksinformatie betrof. De informatieverstrekking aan de professionele gebruikers, de waterbeheerders, is door die storing echter niet gehinderd.

Het is bij nieuw ontwikkelde systemen lastig uit te sluiten dat zich niet voorzienbare tekortkomingen zullen voordoen. Het is dan wel van belang dat de gebruikers zich bewust zijn van deze mogelijkheid. De beheerder van zo'n systeem doet er uit informatief oogpunt dan goed aan zijn gebruikers daar op te wijzen, en zo het risico mogelijk te beperken dat een onbeperkt vertrouwen in het systeem leidt tot niet gewenste gevolgen.

Rijkswaterstaat gaf al aan de onzekerheden die aan de via de FLIWAS gegeven voorspellingen kunnen kleven voortaan beter te communiceren. Dat sluit aan bij de opinie van de deskundigen (zie punt 4, laatste alinea) dat burgers wellicht duidelijker kan worden gemaakt met welke onzekerheden een voorspelling kan zijn omgeven.

Conclusie

9. In het kader van het onderzoek bleek dat lering is getrokken uit de gang van zaken en dat voortaan op de website van FLIWAS de gebruiker duidelijk zal worden gemaakt welke waarde aan een voorspelling mag worden toegekend.

Als gevolg van nieuwe technische ontwikkelingen en voortschrijdende inzichten moeten informatiesystemen steeds weer worden verbeterd en verfijnd. Uit de reactie van Rijkswaterstaat bleek al van het besef van de beperkingen en de mogelijkheid dat zich niet voorzienbare omstandigheden kunnen voordoen waarmee moeilijk rekening kan worden gehouden.

Gelet hierop, en gelet op de voorgaande overwegingen is er geen aanleiding voor het geven van een oordeel over de onderzochte gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Infrastructuur en Milieu.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer