





Rapportage Leerevaluatie Hoogwater Maas en Roer

Publieksversie

Multidisciplinaire crisisorganisatie
Veiligheidsregio Limburg-Noord

veiligheidsregio limburg-noord

COT

Introductie

Maandag 12 juli 2021 kreeg de provincie Limburg ruim drie dagen te maken met extreme regenval. Het noodweer sloeg ook toe in de Eiffel in Duitsland en delen van België. Door deze bijzondere situatie ontstond in hele korte tijd een zorgelijk hoog waterpeil in Limburg met (mogelijk) gevaar voor mensen en dieren. Om die reden schaalden veiligheidsregio's Zuid-Limburg en Limburg-Noord (hierna: VRLN) op woensdag 14 juli op naar het hoogste regionale coördinatieniveau.

Ruim een week lang werkten alle (hulp)diensten en ketenpartners in regio Limburg-Noord samen om overstromingen en schade aan mensen en dieren te voorkomen/beperken. Zij kregen hierbij hulp van veel (vrijwilligers)organisaties. Ook bewoners van Limburg-Noord hielpen massaal mee. Zij legden zandzakken voor woningen en op dijken en hielpen hulpdiensten waar zij konden. In korte tijd is samen veel bereikt en wat overheerst is een gevoel van saamhorigheid en trots.

Ondanks alle maatregelen liep een aantal gebieden onder of was er een serieuze dreiging tot overstroming. Om die reden besloten burgemeesters van verschillende gemeenten gebieden te evacueren. Vanaf zaterdag 17 juli zakte het water langzaam en keerden inwoners terug naar hun woningen. Het onvermijdelijke schoonmaken en opruimen kon beginnen.

Hoogwatercrisis

Tijdens de eerste dagen van juli kwamen er veel zware regenbuien voor in Nederland, België en Duitsland. Deze buien leidden tot de nodige overlast, vooral in de gemeenten in Veiligheidsregio Zuid-Limburg. Op maandag 12 juli waren de voorspellingen voor Zuid-Nederland opnieuw zorgelijk. Het KNMI kondigde 'code geel' af vanwege zware regenval. Op dinsdag en woensdag viel vervolgens plaatselijk 150 millimeter neerslag, ruim twee keer zoveel als normaal gesproken in één maand valt. De neerslag viel niet alleen in Limburg, maar ook in delen van de Ardennen en de Eiffel. Door deze neerslag bereikten de Maas en omliggende rivieren in Limburg in korte tijd een uitzonderlijk hoogwaterpeil. Iets wat eerder niet voorkwam in de zomer en daarmee ook niet verwacht werd.

Het hoogwater in juli 2021 is een uitzonderlijke situatie. Vooral het zuidelijke deel van Limburg wordt overvallen door aanhoudende, hevige regenval en een snelle stijging van het water. De situatie is anders dan bij eerdere watercrises in de provincie, waar de Maas altijd centraal had gestaan. Tijdens de hoogwaterramp in juli 2021 spelen namelijk ook de beken en rivieren een grote rol. Deze hoogwatercrisis bestaat eigenlijk uit drie lokale crises die samen één grote crisis werden:

1. Het vollopen van de waterbekkens in de Limburgse heuvels.
2. Het vollopen van beken en rivieren zoals de Gulp, Geul, Caumerbeek, Geleenbeek en Roer.
3. De snelle stijging van de Maas.

Belangrijke factoren in Limburg-Noord zijn alle (in 2019) afgeronde Maaswerken die goed functioneren en een zwakke wind waardoor er geen opstuwing was. Het hoogwater leidde in Nederland niet tot dodelijke slachtoffers. Dit was wel het geval in België en Duitsland. Toch is de schade ook in Limburg groot.

VRLN vindt het belangrijk om te leren van deze hoogwatercrisis en heeft het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement gevraagd om een leerevaluatie uit te voeren. De evaluatie richt zich op de periode van 14 juli tot en met 21 juli 2021. Hierin was VRLN opgeschaald volgens de zogeheten GRIP-structuur.

De focus van de leerevaluatie ligt op de uitdagingen die ontstonden en de manier waarop de crisisorganisatie van VRLN daarmee om is gegaan. Voor de leerevaluatie is eerst een analyse gemaakt van documenten van de veiligheidsregio. Vervolgens vonden ruim 20 interviews plaats met één of meer respondenten die een rol hadden tijdens de hoogwatercrisis. Daarna is in een drietal sessies met een vertegenwoordiging van de crisisteams teruggekeken op de gebeurtenissen en de crisisaanpak van de veiligheidsregio. De uitkomsten van de documenten, interviews en groepsbijeenkomsten vormen de basis voor deze rapportage. Het bevat een korte weergave van de gebeurtenissen, observaties en aanbevelingen.

Kort overzicht van gebeurtenissen

In Nederland zorgde het hoogwater van de Maas als eerste voor problemen in Parkstad (Zuid-Limburg), op dinsdag 13 juli. De Geul en de Gulp treden buiten hun oevers en campings in het gebied moeten worden ontruimd, maar ook andere plaatsen worden in korte tijd getroffen. De veiligheidsregio Limburg-Zuid en Waterschap Limburg werkten toen al met man en macht om erger te voorkomen.

Op donderdag 15 juli bereikte het hoogwater regio Limburg-Noord als eerste in gemeente Echt-Susteren. Vanwege de risico's werden twee wijken geëvacueerd en even laten volgden nog twee dorpen (Visserweert en Aasterberg). Via NL-Alert berichten werden bewoners hierover geïnformeerd.



Afbeelding 1 Overstroomde Camping Hattenboer in Roermond

Het hoogwater verplaatste zich stroomafwaarts naar het noorden van de regio. Dit leidde tot een serie aan (dijk)versterkende maatregelen en in nog eens tien gemeenten tot evacuaties. Een bijzondere situatie ontstond bij Roermond, waar de rivieren Maas en Roer samenkomen. Hoewel Roermond al vaker met hoogwater te maken heeft gehad waren deze twee extreem hoge waterstanden in beide rivieren tegelijk nog niet eerder voorgekomen.

Ook vond een evacuatie plaats bij VieCuri Medisch Centrum, waar vrijdag 16 juli in korte tijd 237 patiënten werden verplaatst naar andere zorginstellingen.

De inzet van de veiligheidsregio was groot en er is vanuit verschillende hoeken menskracht en materieel aangeboden en geaccepteerd. Zo boden militairen van Defensie vanaf 15 juli ondersteuning aan de regio en is er bijstand gekomen vanuit andere veiligheidsregio's op de sleutelrollen in de crisisorganisatie. In vrijwel alle van de gemeenten die in Limburg-Noord aan de Maas en Roer liggen zijn tijdens het hoogwater maatregelen genomen die betrekking hadden op het versterken van keringen of het in veiligheid brengen van mens en dier.



Afbeelding 2 Pendeldienst voor bewoners tussen Bergen en Nieuw Bergen

Nadat het water vanaf 16 juli daalde in het zuiden daalt het water in andere gemeenten een paar uur tot twee dagen later. Op 21 juli schaalde VRLN volledig af naar de normale dagelijkse werkwijze.

Observaties

Omgaan met zelfredzaamheid en burgerinitiatieven

De voorzitter van de veiligheidsregio deed in de persconferentie op 15 juli een oproep aan inwoners: “We doen een beroep op de zelfredzaamheid van mensen. Ze zullen zelf ook maatregelen moeten nemen om hun huis te beschermen tegen het water”. Bewoners van de bedreigde gebieden gaven daar gehoor aan en kwamen in actie. Zij hielpen zichzelf en elkaar en organiseerden zich soms in lokale structuren, met behulp van bijvoorbeeld de dorpsraden en sportverenigingen. Dit heeft bijgedragen aan de lokale operatie en de maatschappelijke veerkracht van de regio. De veiligheidsregio en gemeenten gaven veel ruimte voor burgerinitiatieven. Waar mogelijk werden deze actief gestimuleerd en ondersteund.

Het uitgangspunt was dat de initiatieven konden plaatsvinden als ze begeleid werden door professionals; zinvol waren en niet tegen de inzet van hulpdiensten werkten. Vaak ging dit goed en stak de lokale bevolking de handen uit de mouwen in het verhogen van dijken, het opvangen van mensen en hulp bieden bij het opruimen en herstellen. In een paar gevallen kon dit beter. Zo bleken inwoners (vooraf) niet altijd op de hoogte te zijn van de risico’s en hadden zij te weinig instructie gekregen (handelingsperspectief). Hierdoor bleken de initiatieven niet altijd zinvol of gingen ze in tegen de instructies van de overheid.



Afbeelding 3 mensen helpen mee met het plaatsen van zandzakken net buiten Arcen

Een gebrek aan informatie leidde in sommige gevallen tot een gebrek aan draagvlak voor evacuatie. Bewoners maakten een eigen afweging en verhoogden bijvoorbeeld een dijk met zandzakken, in plaats van gehoor te geven aan de oproep om te evacueren.

Regionaal en lokaal is er geen plan voor de inzet en coördinatie van burgerinitiatieven of andersom, voor een beroep op burgerhulp. Bewoners hadden behoefte aan meer (eenduidige) informatie en soms aan zichtbare betrokkenheid.

Communicatie

VRLN en de verschillende gemeenten communiceerden actief en met regelmaat. De communicatie is vanaf het begin verdeeld onder de VRLN en de verschillende gemeenten. De VRLN communiceerde de regionale boodschap over waterstanden en de actuele stand van zaken. De gemeenten communiceerden zelf de lokale boodschap over de situatie in de gemeente en bijbehorende maatregelen en boden een handelingsperspectief. Deze splitsing in de communicatie vroeg veel van de samenwerking tussen de veiligheidsregio en de gemeenten. In de meeste gevallen is dit goed gelukt maar een aantal gemeenten geeft ook aan dat de communicatie vanuit de veiligheidsregio soms te laat was. Gemeente vonden dan hun eigen weg in de communicatie.

Niet alle gemeenten beschikten over voldoende ervaren communicatiecapaciteit om bewoners goed te informeren. Een dreigend tekort aan adviseurs is voorkomen door hulp uit andere regio’s te accepteren en externen in te huren.

Informatiemanagement

De grootste opgave voor de veiligheidsregio was om het waterbeeld van Rijkswaterstaat (hierna: RWS) en Waterschap Limburg te vertalen naar risicoscenario’s voor gemeenten. RWS leverde in een hoogwaterbericht een beeld aan van de waterstanden van de Maas. Het waterschap vulde dit bericht aan met gegevens over de instroom van de Roer en de kwetsbaarheid van de keringen. VRLN vertaalde deze informatie vervolgens naar mogelijke risico’s en bijpassende maatregelen. In het uiterste geval leidden deze tot het besluit om te evacueren.

Soms varieerde de informatie over waterstanden en de bijbehorende risico’s. (Hulp)diensten en burgers zochten daarom naar andere informatiebronnen over het waterpeil en baseerden hier hun acties op. Dit leidde tot frustratie bij betrokkenen, maar zorgde ook voor een ander beeld van risico’s.

Zo besloten bewoners eerder of juist niet te evacueren aan de hand van hun eigen verkregen informatie, of werd bijvoorbeeld een dijk versterkt tegen de aanwijzingen van organisaties in.

Opschaling en structuur

Vanwege de ernst van de situatie in de buurlanden en in Zuid-Limburg besloot VRLN om haar crisisorganisatie op te schalen. De veiligheidsregio schaalde op woensdag 14 juli op naar GRIP 2. Diezelfde dag bleek de situatie ernstiger en schaalde de veiligheidsregio 's avonds verder op naar GRIP 4. Dit betekende dat de voorzitter van de veiligheidsregio (Burgemeester van Venlo) de regie nam over de gehele multidisciplinaire inzet en de bestuurlijke afstemming met alle betrokken burgemeesters en ketenpartijen.

VRLN besloot in een hoger tempo op te schalen en wilde niet wachten tot de voorspellingen rond het waterpeil uitkwamen. Dit gaf de veiligheidsregio voldoende voorbereidingstijd op het hoogwater. Burgemeesters wilden zelf op kunnen treden en daar werd ook ruimte aan gegeven. Gemeenten konden bijvoorbeeld zelf noodverordeningen opstellen om ramptoerisme tegen te gaan. Bij de evacuatie van het ziekenhuis VieCuri Medisch Centrum is een Commando Plaats Incident (CoPI) ingezet om de evacuatie te ondersteunen.

Scenariodenken

Het denken in scenario's tijdens een crisis zorgt ervoor dat de organisatie steeds voor blijft op wat er nog gaat gebeuren. Tijdens deze crisis informeerde VRLN iedere gemeente over de hoogwaterscenario's waar zij rekening mee moesten houden. De gemeenten wisten vervolgens welke maatregelen hoorden bij welk scenario. Dit werkte in veel gevallen goed, maar soms verliep dit wat rommelig. Zo kwamen voorspelde en gemelde waterstanden niet altijd overeen met lokale waarnemingen of veranderden deze binnen korte tijd. Voornamelijk bij de eerst getroffen gemeenten kwam de zogeheten 'piek' van het water veel eerder of hield het hoogwater dusdanig lang aan dat men beter kon spreken van een hoogwaterplateau.

In de ogen van een aantal gemeenten bevatten de scenario's te weinig informatie over de lokale omstandigheden en de reeds genomen maatregelen. Dit had tot gevolg dat bijvoorbeeld evacuaties versneld moesten worden of achteraf overbodig bleken te zijn.

Overgang naar de nafase

VRLN schaalde af op het moment dat het hoogwater de laatste gemeente gepasseerd was en de behoefte aan multidisciplinaire coördinatie wegviel. De gemeenten werden zelf verantwoordelijk voor hun eigen nafase en schadeafhandeling. De veiligheidsregio pakte de communicatie hierover op.

De afhandeling van schade (in het kader van de Wet tegemoetkoming Schade bij rampen) is in de praktijk opgepakt in een stuurgroep die bestaat uit de voorzitters van de Veiligheidsregio Limburg-Noord en Zuid-Limburg en de gouverneur (commissaris van de koning).

In de uitvoering van de nafase was geen actieve rol voor de veiligheidsregio, waardoor een centraal aanspreekpunt ontbrak. Gemeenten ontwikkelden individueel een plan voor de nafase.



Afbeelding 4 Bezoekers kijken naar het hoge water van de Maas en maken een foto van het waterlandschap

Aanbevelingen

1. Ga na hoe burgerinitiatieven beter ondersteund kunnen worden

Teams bevolkingszorg, die tijdens een crisis actief zijn in de gemeente, kunnen in samenwerking met het waterschap maar ook in afstemming met verenigingen en lokale ondernemers of dorpsraden nagaan hoe initiatieven beter begeleid kunnen worden. Door inwoners vooraf te betrekken zal de toch al grote saamhorigheid versterkt worden en zullen initiatieven van inwoners meer effect hebben. Het is naar onze mening wel de kunst om hierin niet een nieuwe coördinatiestructuur in te richten. Een burgerinitiatief bestaat bij de gratie van zelfredzaamheid en vertrouwen.

2. Actualiseer lokale hoogwaterplannen en stem instructies af op lokale bevolking

Het is belangrijk dat alle gemeenten hun basis (hoogwaterplan en de inrichting daarvan) op orde hebben. De plannen die we nu hebben kunnen inzien zijn veel meer een nuttige takenlijst dan een plan waar ook burgers houvast in kunnen vinden. Dit is wellicht niet de taak van de veiligheidsregio, maar die kan wel een rol spelen in het beschikbaar stellen van een kader waar de gemeente haar lokale bijzonderheden in kwijt kan. Borg daarin ook kaarten van evacuatiegebieden en voorkom onnodige evacuaties. Het zou goed zijn als in een lokaal plan ook concrete aanwijzingen zijn opgenomen waar burgers mee aan de slag kunnen. Van instructies voor het vullen en plaatsen van zandzakken tot het hoog plaatsen van meubilair en aanwijzingen die de persoonlijke veiligheid van mensen ten goede komt. Geef daarin ook aan wat niet gewenst gedrag is zodat je daar tijdens de crisis beter op kunt handhaven. Door deze aanpak eenduidig te maken zal het ook eenvoudiger worden om de regionale coördinatie af te stemmen op lokale behoeften. Bovenstaande zal prioriteit moeten krijgen op die plekken waar de keringen nog niet versterkt zijn. Dit waren ook de locaties waar nu de grootste dreiging was. Met name in de gebieden bij Bergen, Gennep en Mook.

3. Houd zaken vast die goed verliepen

- De crisisorganisatie is snel aangepast op de dreiging. De inschatting dat er steeds op meerdere plekken tegelijk een crisis zou zij die in een andere fase verkeerde bleek een juiste. Dat het daarom nodig was om lokaal te kunnen besluiten en te doen wat nodig was, is ook een goed uitgangspunt voor dit crisistype. De flexibiliteit in opschaling en het vermogen om te organiseren naar wat de situatie vraagt is een belangrijke kwaliteit.
- De openheid en de bereidheid om externe capaciteit toe te laten en vertrouwen te geven en daarmee de eigen piketpoules (groepen van crisisfunctionarissen die piketdiensten draaien) niet te zwaar te belasten - deze mensen waren immers in de eigen gemeente hard nodig - is van waarde gebleken. De regio investeerde in een capabele organisatie met uithoudingsvermogen.
- De afstemming van de communicatielijnen tussen regionaal en lokaal verliep goed. De veiligheidsregio communiceerde over het situationeel beeld en deelde een generieke kernboodschap met de gemeenten. Samen met een continue Q&A die gemeenten zelf konden aanvullen en plaatsen op eigen kanalen. We geven wel het advies om steeds oog te houden voor de lokale verschillen. Niet elke gemeente bezit de competenties of de capaciteit om de crisiscommunicatie in deze omvang op te pakken. Zorg dat die gemeenten of beter voorbereid zijn of nog meer steun vanuit de veiligheidsregio kunnen ontvangen. Een aandachtspunt daarbij is dat de inbreng van lokale beleving en dynamiek (lokale ogen en oren) beter geborgd kan worden. Dat kan door betere afstemming van de tijdstippen van overleggen tussen de regionale en lokale crisisteams, en afspraken over het uitwisselen van omgevingsbeelden waarin staat aan welke informatie de (lokale) inwoners behoefte hebben.
- Behoud de aandacht die er is voor zorgvuldige communicatie rond onder andere de mogelijke evacuatie van gebieden. En sluit aan bij de maatschappelijke dynamiek.

4. Zorg voor een overgangsfase naar de nafase waarbij er een regionale coördinatie blijft

Borg een proces waarbij de regionale coördinatie op de nafase - alle vraagstukken die spelen nadat de crisis voorbij is - pas overgedragen wordt als er lokaal geen ondersteuning meer nodig is. De gezamenlijke afhandeling van schade in het kader van de Wet Tegemoetkoming Schade bij Rampen is een zeer belangrijk maar ook een klein onderdeel van het totaal aan thema's die in de nafase opgepakt moeten worden. Door een centrale afstemming te behouden kunnen *best practices* gedeeld worden en kunnen de gemeentelijke organisaties hun vragen kwijt.

5. Zorg voor betere verslaglegging

Besluiten die tijdens een crisis worden genomen door het RBT (regionaal beleidsteam met alle betrokken burgemeesters) en het ROT (regionaal operationeel team waarin alle crisisorganisaties en crisisonderdelen deelnemen) worden vastgelegd in het Landelijk CrisisManagement Systeem (LCMS). In dit systeem worden de genomen besluiten vastgelegd, maar is niet terug te lezen hoe besluiten overwogen zijn, welke argumenten een rol speelden en welke alternatieven er besproken zijn. Het is

ook niet terug te lezen wie een bijdrage hebben geleverd aan een besluit. De huidige verslaglegging in LCMS was hiervoor onvoldoende. Dit was eerder ook een aandachtspunt in de evaluatie van de brand aan de Meinweg. VRLN moet hier meer zorgvuldigheid in betrachten (en nagaan hoe het komt dat de eerdere aanbeveling nog geen effect heeft gehad). Betere verslaglegging helpt ook bij de ondersteuning van zorgvuldige besluitvorming en het zal het leerproces en de verantwoording achteraf aanzienlijk vereenvoudigen.

6. Onderzoek hoe het tot stand komen van een actueel situationeel beeld en het op basis daarvan ontwikkelen van scenario's in een dergelijke situatie kan worden versterkt

De informatie over waterstanden, overloopgebieden, zwakke plekken, lokale kenmerken en mogelijke maatregelen kunnen veel beter uitgewerkt zijn. Dat begint bij het samenvoegen van de beelden van Rijkswaterstaat en het waterschap. Daar is veel te winnen in tijd, in taal (kubieke meters of NAP of anders?) en in de wijze van presenteren of de integratie in LCMS. Daarbij kan er betere uitleg plaatsvinden op dat beeld zodat de risico's beter in beeld zijn en lokaal ook al veel eerder proportionele maatregelen voorbereid kunnen worden. Dat kan ook al in de 'koude fase' (de fase waarin er geen crisis is) voorbereid worden. Maak tempo in het ontwikkelen van een duidelijk plan voor het opstellen van een waterbeeld en situationeel beeld, aangevuld met een overzicht van mogelijke scenario's en kwetsbare gebieden met daarin ook de maatregelen die het risico verkleinen. Afgestemd op de huidige staat van de keringen en toekomstige versterkingen die de komende vijf tot zes jaar nog plaatsvinden. Door dit in de koude fase al veel beter voor te bereiden, voldoende capaciteit te organiseren en gezamenlijk te beoefenen, zal er bij een nieuw hoogwater veel sneller ingespeeld kunnen worden op lokale behoeften.



Afbeelding 5 De Molenplas bij Stevensweert ligt als gevolg van de hevige overstromingen in Limburg vol met rommel

Het COT is een gespecialiseerd bureau op het gebied van veiligheids- en crisismanagement. Ons werkterrein strekt zich uit van vraagstukken over de vormgeving van veiligheidsbeleid tot de voorbereiding op crisissituaties. Met onze kennis en kunde helpen we opdrachtgevers in complexe situaties waarbij grote risico's worden gelopen, strategische belangen op het spel staan en vaak vele stakeholders zijn betrokken. Advies, onderzoek, en training en oefening vormen de basis van onze dienstverlening. Het COT is een volledige dochteronderneming van Aon Nederland.

Meer informatie: **www.cot.nl of cot@cot.nl.**

Disclaimer leerevaluatie

Deze leerevaluatie is gebaseerd op informatie die ter beschikking is gesteld, en verkregen, tijdens de periode waarin de evaluatie is uitgevoerd. Nieuwe of aanvullende informatie kan van invloed zijn op de inhoud en de geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Het COT beschikt alleen over informatie waar het rechtswege toegang tot heeft. Rapporten worden in beginsel in opdracht van de opdrachtgever gemaakt en niet gepubliceerd. Eén kopie wordt bewaard voor juridische, IT- en wetgeving- en toezichtdoeleinden.

© 2022 COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement