EEN CRISIS VAN ONGEKENDE OMVANG

LEEREVALUATIE WATERCRISIS JULI 2021

Waterschap Limburg
6 januari 2022



COT | Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
an Aon company

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING 4
1.1 Achtergrond 4
1.2 Opdracht, doel en scope 4
1.3 Onderzoeksaanpak 4
1.4 Leeswijzer 5

2 CONTEXT 7
2.1 Situatie zomer 2021 7
2.2 Crisisbeheersing volop in ontwikkeling 7
2.3 Hoogwater in Limburg 8
2.4 Rampbestrijdingsplan hoogwater Maas Limburg 8
2.5 Bestrijdingsplannen Waterschap Limburg 9

3 BESCHRIJVING VAN GEBEURTENISSEN 11

4 OBSERVATIES PER THEMA 16
4.1 Opschaling 16
4.2 Leiding en coördinatie 17
4.3 Samenwerking en onderlinge communicatie 20
4.4 Inhoud, kwaliteit en besluitvorming 21
4.5 Crisiscommunicatie 22
4.6 Informatiemanagement 23
4.7 Nafase en nazorg 26

5 OVERKOEPELEND BEELD 28
5.1 Kracht: inzet van medewerkers 28
5.2 Crisisplan 29
5.3 Continuïteit 29
5.4 Kwetsbare crisisorganisatie 30
5.5 Beeldvorming 30
5.6 Samenwerking met ketenpartners 30
5.7 Nazorg 30

6 AANBEVELINGEN 33

BIJLAGEN 37
Bijlage 1 Respondenten 38
Bijlage 2 Samenvatting uitkomsten survey 39

DISCLAIMER 42



INLEIDING

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Voor maandag 12 juli 2021 worden voor het stroomgebied van de Maas, Roer en Limburgs heuvelland grote hoeveelheden neerslag aangekondigd. Ook in de Ardennen en de Eiffel valt veel regen. Het water stroomt via de Limburgse heuvels, de beken en de rivieren de provincie binnen. In korte tijd wordt Limburg vervolgens getroffen door drie watercrises, die gezamenlijk een grote watercrisis vormen:

1. Het overstromen van de regenwaterbuffers en het excessief afstromen van regenwater over de Limburgse heuvels;
2. Het vollopen van de beken en rivieren zoals de Gulp, Geul, Caumerbeek, Geleenbeek en de Roer met name door grensoverschrijdend water en het inunderen van de omliggende gebieden;
3. De snelle en extreme stijging van de Maas.

Voor Waterschap Limburg leidt dit tot een enorme opgave om deze watercrisis te bestendigen. Medewerkers, familieleden of bekenden van medewerkers worden soms ook persoonlijk geraakt. De crisis vindt bovendien plaats in een periode waarin in Duitsland en België meerdere doden vallen als gevolg van het hoogwater en de overstromingen. Waterschap Limburg activeert de crisisstructuur om snel, flexibel en passend op de situatie te kunnen reageren. Daarnaast werkt Waterschap Limburg samen met diverse partners, waaronder Defensie, de twee veiligheidsregio's in Limburg, andere waterschappen, Rijkswaterstaat (hierna: RWS) en aannemers. Alle betrokkenen werken hard om het hoogwater in goede banen te leiden en overstromingen of erger te voorkomen.

1.2 Opdracht, doel en scope

Waterschap Limburg heeft het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (hierna: COT) gevraagd om deze crisis(aanpak) te evalueren. Dit helpt Waterschap Limburg bij het afsluiten van de crisis en ondersteunt in het borgen van zaken die goed gingen en het identificeren van lessen voor toekomstige crises. In opdracht van Waterschap Limburg voerde het COT daarom een zogeheten 'leerevaluatie' uit. Anders dan bij een verantwoordingsonderzoek ligt de nadruk niet op de precieze reconstructie van feiten en een beoordeling op basis van kaders. Het doel van de leerevaluatie is het in beeld brengen van uitdagingen, dilemma's en leerpunten. Deze formuleren wij op basis van de ervaringen die direct betrokkenen tijdens het zomerhoogwater opdeden. De focus ligt op de opgave en de uitdagingen en de wijze waarop Waterschap Limburg hiermee omging. We beschrijven wat er goed ging en op welke punten ruimte is voor verbetering. In deze leerevaluatie stellen we geen gedetailleerde feitenreconstructie op. Wel hebben we een aantal belangrijke gebeurtenissen in een tijdlijn toegevoegd.

De evaluatie richt zich op de periode van 12 juli (eerste acties van het waterschap) tot 22 juli (afschaling crisisorganisatie waterschap). De evaluatie is geen technisch onderzoek naar de kwaliteit van de inschattingen, metingen en voorspellingen voorafgaand aan het hoge water en de overstromingen. Dit valt niet onder de expertise van het COT.

ONDERZOEKSVRAGEN

1. Hoe reflecteert Waterschap Limburg op de crisisrespons naar aanleiding van het zomerhoogwater?
2. Wat is goed gegaan en wat zijn de belangrijkste leer-/verbeterpunten?
3. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ter versterking van de crisisrespons?

1.3 Onderzoeksaanpak

De evaluatie is uitgevoerd in de periode tussen september en december 2021. Samen met Waterschap Limburg stelden we de onderzoeksvragen en evaluatiethema's vast die voor het waterschap belangrijk zijn.

De evaluatiethema's zijn als volgt:

1. Opschaling (melding en alarmering)
2. Leiding en coördinatie
3. Samenwerking en onderlinge communicatie
4. Inhoud, kwaliteit en besluitvorming
5. Crisiscommunicatie
6. Informatiemanagement (gedeeld situationeel beeld)
7. Scenariodenken

Op basis van de uitkomsten uit de interviews en leertafels hebben we het thema 'nafase' toegevoegd.

Documentenanalyse

We zijn gestart met een analyse van documenten die door Waterschap Limburg zijn aangeleverd, zoals relevante crisisplannen en LCMS-journaals.

De documenten zijn met de grootste zorgvuldigheid behandeld en uitsluitend ingezet om de feiten scherp te krijgen.

Survey
Omdat nagenoeg alle medewerkers van het Waterschap Limburg betrokken waren bij deze crisis, hebben zij de gelegenheid gekregen hun reflectie middels een survey te delen. De survey bestond uit een combinatie van meerkeuzevragen en open vragen. De survey is met een responspercentage van 80% goed ingevuld (in totaal 232 reacties). De resultaten zijn op twee manieren gebruikt: als inventarisatie en input voor de verdiepende interviews en daarnaast als input voor deze rapportage.

Interviews
In totaal vonden 20 interviews plaats met één of meerdere sleutelfunctionarissen die direct betrokken waren bij deze crisis. Van de gesprekken zijn geen interviewverslagen gemaakt. De opbrengsten zijn direct verwerkt in een intern werkdocument van het COT. In de gesprekken is aan de hand van de onderzoeksthema's besproken wat terugkijkend de belangrijkste lessen en aandachtspunten zijn. Tevens was er ruimte voor punten die respondenten zelf graag wilden inbrengen.

Leertafels
Na de documentenanalyse, survey en interviews formuleerden wij voorlopige leerpunten van de crisisaanpak. Deze toetsten we vervolgens tijdens twee leertafels. De eerste (bestuurlijke) leertafel vond plaats met leden van het Waterschap Beleidsteam (WBT), de tweede (operationele) leertafel met ruim 15 sleutelfunctionarissen uit alle overige (crisis) teams. Tijdens beide leertafels boden we de deelnemers eerst de ruimte om hun ervaringen tijdens deze crisis te delen. We vroegen deelnemers naar hun grootste uitdagingen tijdens deze crisis, punten waar zij trots op zijn en (structurele) verbeterpunten voor de (crisis)organisatie. Deze uitkomsten ondersteunden ons om leerpunten uit alle gesprekken en survey te verdiepen en droegen bij aan het toetsen van deze leerpunten. De leertafels zijn een belangrijk middel om gezamenlijk te reflecteren en tot gedragen lessen te komen.

1.4 Leeswijzer
Dit rapport kent de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 beschrijven we de context waarin deze crisis plaatsvond en waarin deze leerevaluatie gelezen moet worden. In hoofdstuk 3 geven we een beschrijving van de gebeurtenissen. Vervolgens lichten we in hoofdstuk 4 de belangrijkste observaties toe, vanuit het perspectief van de respondenten. In hoofdstuk 5 geven we een overkoepelend beeld met een reflectie van het COT. Tot slot doen we in hoofdstuk 6 een aantal aanbevelingen voor toekomstige crises.



CONTEXT

2 CONTEXT

In dit hoofdstuk beschrijven we de context waarin de hoogwaterramp plaatsvond, met als doel te illustreren voor welke opgave Waterschap Limburg stond. De bijzondere tijd van het jaar en de gebeurtenissen in omringende landen zijn belangrijk om te kennen. Daarnaast benoemen we ook relevante planvorming om de observaties en conclusies in deze rapportage goed te kunnen plaatsen.

2.1 Situatie zomer 2021

Eind juni vervalt een groot deel van de corona-maatregelen in Nederland. Begin juli lopen de besmettingen echter opnieuw op. Het kabinet besluit daarom op 9 juli enkele aanscherpingen te doen. Op dat moment staat de zomervakantie voor de deur. Veel Nederlanders kiezen ervoor om de zomervakantie massaal (opnieuw) in eigen land te vieren. Nagenoeg alle campings zijn volgeboekt, zo ook in Limburg.

De eerste dagen van juli kenmerken zich dan al door het veelvuldig voorkomen van zware regenbuien. Plaatselijk valt in korte tijd veel neerslag. Aan het begin van de maand leidt dit op sommige plekken tot wateroverlast in Nederland. In Friesland en Overijssel valt lokaal meer dan 50 millimeter in slechts enkele uren tijd. In Limburg zorgt regenval ook al voor de nodige overlast: treinen rijden niet en een overstroming van een volle regenwaterbuffer in Meerssen zorgt ervoor dat water en modder door de straten stroomt en kelders onderlopen.

Op 12 juli zijn de voorspellingen voor Zuid-Nederland opnieuw zorgelijk. Het KNMI geeft code geel uit vanwege zware regenval. Plaatselijk verwacht het weerinstituut lokaal meer dan 50 millimeter regen. Vanwege de extreme regenval, met ernstige wateroverlast, geeft het KNMI op 14 juli code rood uit. In Limburg valt in 48 uur tijd plaatselijk meer dan 150 millimeter neerslag. Dit is ruim twee keer de normale maandhoeveelheid.

Ongeveer gelijktijdig slaat het noodweer toe in de Eiffel in Duitsland en in delen van België. De situatie is er catastrofaal, onder meer door de grotere neerslaghoeveelheden en de steile – snel afstromende – rivieren. Het noodweer zorgt daar voor bijna 200 dodelijke slachtoffers en miljarden euro's schade. Daarnaast zorgt de hevige regenval in België en Duitsland voor een nóg hoger waterpeil in Nederland, waardoor de grote hoeveelheid neerslag die in Limburg valt moeilijk kan worden afgevoerd.

Bovenstaande situatie maakt het hoogwater in juli 2021 zeer uitzonderlijk. Limburg, en daarmee ook het waterschap, krijgt te maken met drie opeenvolgende (lokale) crises met elk een eigen dynamiek binnen de grotere (regionale) crisis:

1. Het overstromen van de regenwaterbuffers en het excessief afstromen van regenwater over de Limburgse heuvels;
2. Het vollopen van de beken en rivieren zoals de Gulp, Geul, Caumerbeek, Geleenbeek en de Roer met name door grensoverschrijdend water en het inunderen van de omliggende gebieden;
3. De snelle en extreme stijging van de Maas.

Voor het Waterschap Limburg heeft deze crisis een ongekende omvang. Niet eerder werden zelfs de meest onvoorstelbare scenario's overtroffen; de hoogte en de snelheid van het water zorgde niet alleen voor wateroverlast maar ook voor potentieel gevaarlijke situaties. Het waterschap zet een groot deel van haar medewerkers in; er is sprake van schaarste in personeel en materiaal. Hierop krijgt het waterschap gevraagd en ongevraagd bijstand uit andere regio's.

2.2 Crisisbeheersing volop in ontwikkeling

De crisisorganisatie van het waterschap is volop in ontwikkeling als deze crisis zich aandoet. We lichten een aantal relevante ontwikkelingen toe:

1. Vanaf 2020 wordt het bestaande crisisplan stapsgewijs doorontwikkeld tot het crisisplan 2.0. Dit crisisplan 2.0 wordt een week voor de crisis geaccordeerd, samen met een bijbehorend OTO-programma dat aansluitend aan de accordering start. De komst en inhoud van het crisisplan 2.0 was op het moment van de watercrisis gedeeld met de medewerkers die een actieve rol in de crisisorganisatie moesten gaan vervullen. Omdat het OTO-programma nog zou starten, was het plan nog niet breed doorleefd.
2. Er liep een traject gericht op het verder ontwikkelen van het geautomatiseerd draaiboek hoogwater Maas.
3. Het partnercontract met de aannemers, die onder andere tijdens een crisis de uitvoering van draaiboeken ondersteunen, was in 2020 gestart.
4. De actualisering van het bestaande hoogwatermodel voor de Geul was gestart; het hele stroombed van de Geul was daartoe in de voorafgaande maanden opnieuw ingemeten.
5. Het Hoogwater Informatie Omgeving, waarmee

het risico op falen van waterkeringen langs de Maas (overstromen en bezwijken) afhankelijk van de afvoer ingeschat kan worden, was in het voorjaar van 2021 opgeleverd en nog slechts bij een beperkt aantal specialisten in gebruik.
6. De stapsgewijze implementatie van Netcentrisch Werken was net gestart met het inrichten van een proefomgeving. Voor de maanden daarna waren opleidingen en trainingen ingepland om, voor het nieuwe hoogwaterseizoen op basis van een Go-Livetoets, als organisatie toegang te krijgen tot de operationele LCMS-omgeving.
7. De nieuwe Centrale Regiekamer, het informatie-knooppunt van het waterschap, was net technisch opgeleverd, met het oog om per 1 september 2021 ook de personele inzet rond te hebben en van start te kunnen gaan.

Het hoogwater komt net te vroeg voor het waterschap om goed gebruik te kunnen maken van deze ontwikkelingen.

Bevorderend tijdens deze crisis was het feit dat de samenwerking met de aannemers, die zorgdragen voor de opbouw van alle waterkerende maatregelen, recent nog was getraind en beoefend (oktober 2020 - januari 2021). Leerpunten uit deze oefening waren voor de crisis doorleefd. Doordat dit bij iedereen nog bekend was en leerpunten ook waren doorgevoerd, droeg dit bij aan het sneller nemen van maatregelen tijdens de watercrisis.

2.3 Hoogwater in Limburg

Limburg heeft met regelmaat te maken met hoogwater. Overstromingen van de Maas hebben grote impact op delen van de provincie. In 1993 en in 1995 zorgden grote hoeveelheden regen- en smeltwater voor zeer hoge waterstanden in de Nederlandse rivieren. Op veel plaatsen bleken de dijken niet sterk genoeg. In 1993 stond ongeveer 8% (18.000 ha) van de provincie Limburg onder water en overstroomden onder andere de onbedijkte dorpen Borgharen en Itteren. Zo'n 12.000 mensen werden geëvacueerd. Ook in 1995 werden deze dorpen zwaar getroffen.

In de jaren daarna zijn de dijken in het rivierengebied versneld versterkt en langs de Maas zijn op bepaalde plekken ook nieuwe dijken aangelegd (Deltaplan Grote Rivieren). Ook moesten de Rijntakken en de Maas grotere hoeveelheden water afvoeren. Deze aanscherping van de veiligheidsaanpak markeerde de nieuwe aanpak van hoogwater in Nederlandse rivieren. De strategie van Rijkswaterstaat is de rivieren meer ruimte geven.

Ook in de jaren daaropvolgend blijft wateroverlast een terugkerende uitdaging. In 2010 kregen Valkenburg aan de Geul en Roosteren te maken met wateroverlast. In de zomer van 2014 steeg het water wederom en in 2016 leidde hevige regenval eind mei en juni op meerdere plekken in Limburg tot wateroverlast en het in geding komen van de waterveiligheid. In de jaren die volgden bleef water een punt van aandacht.

In het Waterbeheerplan 2016-2021 van Waterschap Limburg staat dat de bescherming van gebieden die niet direct aan de Maas liggen beter moet. Plannen hiervoor zijn in 2017 opgenomen in het meerjarig (20-30 jaar) actieprogramma 'Water in Balans' vanuit Waterschap Limburg. Het programma, dat in 2019 is gestart, richt zich op maatregelen die - met name in het Heuvelland - stapsgewijs in de komende periode gerealiseerd zullen worden. Samen met partners (zoals de provincie, gemeenten, agrariërs en inwoners) wordt aan vier knoppen gedraaid om wateroverlast terug te dringen: landelijk gebied, stedelijk gebied, regionaal watersysteem, eigen woning.

2.4 Rampbestrijdingsplan hoogwater Maas Limburg

Bij hoogwater werkt het waterschap nauw samen met partners, waaronder de veiligheidsregio's Zuid-Limburg (hierna: VRZL) en Limburg-Noord (hierna: VRLN). Ten aanzien van de rampenbestrijding hebben beide veiligheidsregio's een rampbestrijdingsplan vastgesteld voor hoogwater in de Maas, het zogeheten Rampbestrijdingsplan Hoogwater Maas Limburg 2020-2023 (RBP HWM). Het plan is opgesteld naar aanleiding van de bestuurlijke wens in beide veiligheidsregio's om een specifiek plan te hebben voor de hoogwaterproblematiek rondom de Maas en het feit dat beide regio's sinds eind 2016 met één meldkamer werken. Afstemming in de planvorming is dus wenselijk. In het plan staat dat hoogwater afwijkt van reguliere rampenbestrijding en crisisbeheersing; zowel qua tijdsverloop als qua verantwoordelijkheden. Het plan sluit aan bij de bestaande crisisstructuur (GRIP) en richt zich specifiek op de crisisrespons van de veiligheidsregio's en partners op problematiek rond de Maas. Voor het overige watersysteem is er geen gezamenlijk rampbestrijdingsplan, zoals bijvoorbeeld voor het Heuvelland.

ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Enkele specifieke rollen en verantwoordelijkheden zijn expliciet belegd:

- Het voorspellen (conform het convenant hoogwaterberichtgeving) en meten van de waterstanden in de Maas is uitsluitend aan Rijkswaterstaat. Alle diensten en gemeenten in de regio baseren hun acties op de voorspellingen van Rijkswaterstaat. Dit is officieel vastgelegd in het genoemde convenant.
- De verantwoordelijkheid voor het zorgen voor de primaire waterkeringen – en dus voor de staat van de dijken – ligt bij Waterschap Limburg. Het is ook de verantwoordelijkheid van het waterschap om acties te nemen voor en tijdens hoogwater om de waterkeringen van de Maas voor te bereiden (zoals het dichtzetten van coupures en wanden, het aanbrengen van tijdelijke keringen, het plaatsen van waterpompen en het organiseren van een adequate dijkbewaking). Daarnaast is het waterschap verantwoordelijk voor het voorspellen en het meten van de waterstanden in het regionaal watersysteem (de zijrivieren van de Maas).
- De veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor het samen met de ketenpartners opstellen van rampbestrijdingsplannen waarin de onderlinge samenwerking bij rampen wordt beschreven.

Opschaling veiligheidsregio's

Daarnaast beschrijft het plan de wijze waarop de alle betrokken partijen reageren op verschillende scenario's rondom de Maas. Het plan gaat echter niet in op de omliggende rivieren en beken. Bij opschaling van de veiligheidsregio's sluit het waterschap aan bij de regionale teams: een aangewezen liaison bij het Regionaal Operationeel Team (hierna: ROT) en de voorzitter van het waterschap bij de (Gemeentelijke/Regionale) Beleidsteams (hierna: GBT/RBT) van de VRLN en VRZL.

Evacuatie

In het plan staat beschreven dat, op het moment dat evacuatie aan de orde dreigt te komen, de uitvoering van dit proces valt onder de verantwoordelijkheid van bevolkingszorg (gemeenten). Daadwerkelijke evacuatie zal door de politie en eventueel met hulp van Defensie worden ondersteund. Het besluit over evacuatie wordt genomen door de burgemeester van de desbetreffende gemeente of, in geval van een GRIP 4 situatie, door de voorzitter van de veiligheidsregio. Het waterschap adviseert in het ROT en het RBT over de overstromings- en veiligheidsrisico's op basis van de afvoerverwachting van de Maas van Rijkswaterstaat. Het ROT, waar op dat moment ook liaisons van het waterschap aansluiten, heeft in dit kader een adviserende functie aan het RBT en maakt bij het formuleren van een advies over al-dan-niet evacueren een afweging van alle relevante factoren.

Herstellen van waterkeringen

Waterschap Limburg is verantwoordelijk voor herstelwerkzaamheden van de waterkeringen zodra het gebied weer watervrij is. Ook inspectie van de primaire waterkeringen valt onder de verantwoordelijkheden van het waterschap, en is noodzakelijk na elk hoogwater. Deze inspecties vinden daarom plaats door dijkinspecteurs van het waterschap zodra het water gezakt is. Daarnaast neemt Waterschap Limburg in de nafase acties als het afbreken van preventieve maatregelen, het opruimen van zwerfvuil in beken en bij keringen, et cetera.

2.5 Bestrijdingsplannen Waterschap Limburg

Naast het door de veiligheidsregio's opgestelde rampenbestrijdingsplan Hoogwater Maas, beschikt Waterschap Limburg tevens over meerdere bestrijdingsplannen die van belang zijn voor het beheer van het regionaal watersysteem. Relevant voor de watercrisis van afgelopen zomer zijn de volgende bestrijdingsplannen: 'stroomgebied Roer', 'stroomgebied Geul', 'Stroomgebied Geleenbeek' en 'Deelplan regenwaterbuffers'. Van deze plannen is tijdens het hoogwater door het waterschap gebruik gemaakt.



BESCHRIJVING VAN GEBEURTENISSEN

3 BESCHRIJVING VAN GEBEURTENISSEN

In dit hoofdstuk beschrijven wij chronologisch de belangrijke gebeurtenissen rond het zomerhoogwater. We kijken hierbij ook naar enkele kritieke momenten en kritieke besluiten waar de regio en het Waterschap Limburg voor stond.

Maandag 12 juli

Op maandag 12 juli 2021 geeft het KNMI code geel uit vanwege zware regenval. Dit betekent: wees alert en houd rekening met gevaarlijk weer. Naar aanleiding van de hevige neerslag eerder die maand, inspecteert Waterschap Limburg de watergangen en specifiek de regenwaterbuffers en verwijdert het grote hoeveelheden modder en ander mee gestroomd materiaal. Het doel hiervan is dat de buffers meer water aankunnen.

Het dagelijks bestuur stelt vragen over de neerslag, weersverwachtingen en berichten van de monitoringswacht over de afvoerverwachting van de Maas. Waterschap Limburg besluit dit, conform het crisisplan, te beleggen in het Regieteam. Op maandagochtend komt het Regieteam bij elkaar om te bespreken welke zaken extra aandacht behoeven. Ook zet het Regieteam verschillende acties uit om te zorgen dat de systemen grotere hoeveelheden water kunnen verwerken. Daarnaast vindt op maandag de eerste telefonische afstemming plaats tussen de adviseur crisisbeheersing van het waterschap en de veiligheidsregio's. Daar bestaat vooral de behoefte aan worstcasescenario's en voorspellingen van verwachte locaties met tijdsindicaties.

In de avonduren stemt VRZL met partners af over communicatie om bewoners alert te maken. De veiligheidsregio stuurt daarna een mail naar de gemeenten Stein, Sittard-Geleen, Maastricht, Eijsden-Margraten, Valkenburg aan de Geul, Meerssen en Gulpen-Wittem over het verwachte hoogwater en de verwachte neerslag. Deze mail is een waarschuwingsbericht. VRZL vraagt gemeenten om verwachte risico's en knelpunten met de veiligheidsregio te delen.

Dinsdag 13 juli

Op dinsdag 13 juli doen zowel het Waterschap Limburg als de VRZL een beroep op inwoners om actief maatregelen te nemen bij wateroverlast. Het Regieteam besluit in haar vergadering van 08:30 uur om inwoners actief te informeren over de risico's van de verwachte neerslag. Via haar website en social media verwijst het waterschap naar de website www.wachtnietopwater.nl. Hier kunnen inwoners informatie en tips vinden om zich voor te bereiden op wateroverlast. Om 09:00 uur vindt een telefonisch informeel overleg plaats tussen beide veiligheidsregio's, Waterschap Limburg en Rijkswaterstaat om de verschillende scenario's te bespreken.
Het waterschap opent intern een callcenter, vanwege de verwachte piek aan vragen van inwoners en ondernemers.

De weersverwachtingen en de verwachte afvoer van de Maas zijn ook aanleiding voor VRZL om die dag om 16.30 uur een informeel ROT-overleg te organiseren. Rond 17:30 uur krijgen grote delen van de regio Parkstad onverwacht te maken met ernstige wateroverlast. Dit leidt tot meerdere incidenten en meldingen in Heerlen en Landgraaf.
Het KNMI geeft hierna code oranje uit. Dit betekent



dat iedereen opgeroepen wordt rekening te houden met gevaarlijk weer, waarbij de impact groot is en er kans is op schade. Opnieuw wordt veel regen verwacht; lokaal tussen 15 en 95 mm neerslag binnen een paar uur. Normaal valt in de hele maand juli gemiddeld 75 mm neerslag.

Bij Waterschap Limburg komen rond 19:00 uur signalen binnen dat de effecten van de neerslag sneller merkbaar zijn dan verwacht: de buffers lopen snel vol. Het waterschap monitort de effecten van de neerslag en de afstroming uit de heuvels en schaalt om 21:06 uur op naar coördinatiefase 2. Binnen een uur start het WOT met haar eerste crisisvergadering. Om 21:22 uur schaalt VRZL op naar GRIP 2. Vanaf dat moment sluit ook een liaison permanent aan bij de veiligheidsregio. Gedurende de nacht assisteert het waterschap de hulpdiensten om wateroverlast te beperken.

Woensdag 14 juli

Waterschap Limburg blijft extra maatregelen nemen om de wateroverlast te beperken. Gedurende de dag zetten medewerkers van het waterschap in samenwerking met aannemers, conform het bestrijdingsplan, op meerdere plekken afsluiters dicht en plaatsen zij op diverse locaties pompen en aggregaten. Die ochtend schaalt het waterschap verder op naar coördinatiefase 3.

In Gulpen-Wittem worden campings vervolgens ontruimd. In Hoensbroek dreigt een waterbuffer door te breken. Als deze zou bezwijken zou een naburige wijk onder water komen te staan. De waterbuffer wordt verstevigd. VRZL roept actief op om uitsluitend nog 112 te bellen bij noodsituaties. Vanwege de verwachte ernst van de situatie vraagt VRZL om 13:15 uur bijstand van Defensie. Even later, om 13:21 uur, schaalt VRZL op naar GRIP 4. Op dat moment schaalt het waterschap verder op naar coördinatiefase 4 en sluit een liaison van het waterschap permanent aan in het RBT. Later op de avond schaalt VRLN ook op naar GRIP 4. Het waterschap sluit ook daar met liaisons aan. Om 17:50 uur geeft het KNMI code rood uit voor Limburg, voor zware regen met ernstige wateroverlast tot gevolg in Limburg. Hierin volgt ook een extra waarschuwing: “Omdat er al zeer veel regen gevallen is, zal de wateroverlast steeds groter worden.”

In de avonduren stijgt het water snel in Valkenburg aan de Geul en wordt besloten om het verpleeghuis Valkenheim en Oosterbeemd te evacueren. Het hospice is niet meer bereikbaar voor Defensie. Verschillende bewoners zitten vast in hun woning en kunnen niet meer weg. Rond 23.30 uur is daar vervolgens ook



nog sprake van stroomuitval, waardoor bijna 750 huishoudens zonder stroom zitten. Het zorgt voor spannende uren in de nacht, waarbij het uiterste gevraagd wordt van hulpdiensten. Omdat de situatie te gevaarlijk wordt, wordt uiteindelijk besloten om de evacuatie de volgende ochtend af te ronden.

Donderdag 15 juli

In de nacht van 14 op 15 juli worden langs de Maas coupures en pompen opgebouwd en opgezet. Door de samenkomst met de wateroverlast in het Heuvelland is het waterschap op dat moment in 29 van de 31 gemeenten van Limburg ingezet. Hierop is in geen van de draaiboeken gerekend. Het waterschap weet desondanks alle maatregelen die het draaiboek voorschrijft bij hoogwaterstanden tijdig te realiseren. Voor de Maas worden onder andere schotbalken, waterpompen en aggregaten gebruikt. Water uit de Roer wordt opgevangen in het waterbergingsgebied.

‘s Nachts beëindigt het KNMI code rood en wordt code geel van kracht. Om 05:30 uur bereikt de Geul haar piek in Valkenburg aan de Geul. De maximale afvoer bereikt uiteindelijk een ongekend maximum van 100 m3/s. Dit is het dertigvoudige van de reguliere afvoer en kent een kans van optreden van tussen 1 op de 500 en 1 op de 1.000 jaar. Gedurende de dag worden meerdere gebieden ontruimd: zo moeten inwoners van Hambeek, Heugen & Randwyck, Maasband, Meer, Urmond en Berg aan de Maas hun woningen verlaten. ’s Middags wordt de publieke regionale radio- en televisiezender L1 als calamiteitenzender voor Zuid-Limburg aangewezen.

Waterschap Limburg roept de hulp in van Defensie en andere hulpdiensten. Gezamenlijk plaatsen zij zandzakken of assisteren zij bij acute situaties. Dit zijn vaak impactvolle momenten, variërend van ondergelopen kelders en huizen tot verdronken kalveren en bewoners die halsoverkop hun huis moeten verlaten. Medewerkers van het waterschap doen het nodige om hierin zo goed mogelijk te ondersteunen en te begeleiden. Daarnaast sluiten medewerkers van het waterschap als adviseur aan bij een overleg met VRLN en VieCuri in Venlo om de mogelijke evacuatie van het ziekenhuis te bespreken.

Om 14:00 uur wordt een noodverordening afgegeven in de gemeente Valkenburg aan de Geul, onder andere om ramptoerisme te weren. Zowel in Valkenburg aan de Geul als in Meerssen zijn delen van de gemeente slecht toegankelijk door instabiele en ingestorte bruggen. In de daaropvolgende uren worden verschillende evacuaties voorbereid.

’s Avonds gaan meerdere NL-Alerts uit voor evacuaties. Om 19:32 uur wordt een NL-Alert verstuurd: inwoners in de wijken Heugem en Randwyck (gemeente Maastricht) moeten hun huis verlaten. De verwachting is dat deze wijken vannacht onder water komen te staan. Ook de inwoners van Geulle/Bunde (23:45 uur) en Meersen (23:47 uur) ontvangen een NL-Alert omdat het water van de Geul stijgt.

De infrastructuur in Limburg ondervindt gedurende het hoogwater veel overlast. Vanaf dinsdag 13 juli zijn meerdere snelwegen slecht bereikbaar. Afritten worden afgesloten in verband met het wateroverlast en er zijn verschillende omleidingen.
VRZL adviseert mensen om niet-noodzakelijke reizen naar Zuid-Limburg uit te stellen. Voor het waterschap bemoeilijkt dit het uitvoeren van de maatregelen en de hersteloperatie.

Na het crisisberaad van het kabinet over het hoogwater maakt demissionair premier Rutte bekend dat de overstromingen in Zuid-Limburg ook in formele zin een ramp zijn. Dit betekent dat het kabinet de Wet tegemoetkoming bij schade in werking stelt. Op die manier krijgen gedupeerden hun schade (deels) vergoed door de overheid als hun verzekering deze niet dekt.

Vrijdag 16 juli

Gedurende de nacht van donderdag 15 juli op vrijdag 16 juli bereikt de Maas het hoogste punt in de waterstand Maastricht. De piek verplaatst zich vanaf dat moment langzaam richting het noorden van Limburg. L1 wordt daarom ook aangemerkt als calamiteitenzender voor VRLN. Met behulp van Defensie wordt de dijkring bij Thorn en Wessem verstevigd. Ook ziekenhuis VieCuri wordt gedurende de dag geëvacueerd. Tegelijkertijd start op andere plekken al de herstelfase. Beschadigde nutsvoorzieningen worden hersteld, kelders worden leeggepompt en bewoners kunnen gefaseerd weer terug naar huis.

Rond 13:00 uur wordt een mogelijke doorbraak van het kanaaldijk van het Julianakanaal in Voulwames gemeld, waarna twee medewerkers van het waterschap naar de locatie afreizen. Zij zetten eerste acties uit in afstemming met Defensie en brandweer totdat

RWS, als eigenaar van het kanaal en de dijk, het overneemt. VRZL geeft om 13:50 uur een evacuatie-advies en activeert de WAS-palen in de omgeving Bunde, Voulwames, Brommelen en Geulle (beneden). Om 14:25 uur stuurt de veiligheidsregio een NL-Alert met een oproep om het betreffende gebied te verlaten. Achteraf gezien was deze evacuatie niet nodig geweest. Er was geen sprake van een lekkage, maar het betrof een duiker (een constructie gelegen in een weg of dam die twee wateren met elkaar verbindt) waar water doorheen stroomde.

's Avonds zakt het waterpeil van de Maas verder. Dijkwachten van het waterschap gaan onverminderd de dijken van de Maas langs voor controle en om mogelijke kwetsbaarheden in kaart te brengen. Deze inzet van de dijkwachten ging gecombineerd met het HIO (Hoogwater Informatie Omgeving). In dit systeem wordt gebruik gemaakt van de gegevens uit de periodieke inspecties van de dijken en de door RWS voorspelde waterafvoer en waterstanden. Op basis van deze gegevens wordt een risico-inschatting gemaakt van de kans op falen van de kering. Met die inschatting kunnen de dijkwachten gericht op pad worden gestuurd.

Zaterdag 17 juli tot afschaling op 22 juli

Vanaf 17 juli communiceren beide veiligheidsregio's vooral over verwachte pieken en waterpeilen die zakken naar een veilig peil. Het waterschap voert extra dijkinspecties uit vanwege het risico op verzadiging. Dit leidt tot een evacuatie bij Well (gemeente Bergen), omdat de kwaliteit van de dijk in relatie tot de waterstand als te onveilig wordt beoordeeld.

Vanaf 18 juli richt het Waterschap zich vooral op inspecties van dijken, beken, buffers en waterkeringen. De meeste bewoners kunnen weer terug naar huis. Waterschap Limburg waarschuwt bewoners voor verontreiniging van het Maaswater en gevaarlijke situaties op en rond dijken. Het krijgt hierbij hulp van Defensie.

Op 22 juli om 16:30 uur schaalt Waterschap Limburg af naar de reguliere lijnorganisatie. De acute dreiging is voorbij, maar het werk zit er nog niet op. De nafase start, waarin het waterschap aan de slag gaat met het herstel van de dijken, het inventariseren van de schade, het verwijderen van de noodmaatregelen en het evalueren en verwerken van de crisis.





OBSERVATIES PER THEMA

4 OBSERVATIES PER THEMA

In het vorige hoofdstuk beschreven we de belangrijkste gebeurtenissen tijdens het zomerhoogwater in juli. In dit hoofdstuk beschrijven wij onze observaties aan de hand van de onderzoeksthema's. Waar relevant verwijzen we naar documenten (o.a. planvorming). Bij deze observaties is het soms nodig aanvullende feiten op te nemen ter verduidelijking. Het is van belang om de observaties te zien in het licht van de context, zoals we deze in hoofdstuk 2 beschreven.

De observaties sluiten aan bij de rode draden die opvielen tijdens interviews, de twee leertafels en een survey die is ingevuld door 232 medewerkers van het waterschap. Een samenvatting van de uitkomsten van de gehele survey is opgenomen in bijlage 1.

4.1 Opschaling

Een week voor de watercrisis stelt Waterschap Limburg het nieuwe crisisplan 2021 - 2025 definitief vast. Tijdens de hoogwaterramp in juli wordt gewerkt volgens het nieuwe crisisplan. In het plan is o.a. het instellen van een Regieteam voorzien vóór de crisisorganisatie formeel opgestart wordt. Doel van dit team is zoveel mogelijk vanuit de reguliere lijn zaken oppakken.

Regieteam

Tijdens het weekend van 10 juli werd bij het waterschap duidelijk dat de daaropvolgende dagen veel neerslag werd verwacht. De monitoringswacht, die conform het crisisplan als eerste reageert op afwijkingen, meldingen en klachten, verstuurde daarop een mail met de voorspellingen naar alle betrokkenen binnen de organisatie. De neerslagverwachting en de hoogte van de Maas waren voldoende aanleiding om op maandag 12 juli een Regieteam te activeren. Dit team had de opdracht om de situatie te monitoren. De neerslagverwachtingen waren op dat moment nog niet zodanig dat het waterschap direct noodzaak zag om op te schalen. Wel zette het Regieteam alvast een aantal acties uit. Zo werden watersystemen extra geïnspecteerd en werden buffers geleegd.

Opschaling naar coördinatiefase 2

Op dinsdagavond 13 juli om 20:30 uur schaalde Waterschap Limburg op naar coördinatiefase 2 en activeerde het WOT. VRZL schaalde een uur later op naar GRIP 2. Vanaf dat moment stuurde het waterschap ook liaisons naar VRZL (en later ook naar VRLN op het moment dat deze veiligheidsregio opschaalde).

Opschaling naar coördinatiefase 3 en 4

De situatie in Zuid-Limburg verslechterde snel, op woensdag 14 juli schaalde het waterschap verder op naar coördinatiefase 3 en activeerde daarmee het WBT. VRZL besloot formeel om 13:21 uur verder op te schalen naar GRIP 4. Het waterschap schaalde vervolgens eveneens op naar coördinatiefase 4. Vanaf dat moment sloot een liaison van het waterschap aan bij het RBT.

Tijdige opschaling

Het Regieteam was sinds maandag 12 juli actief en had het mandaat om in de voorbereiding alle noodzakelijke acties op te pakken. Het team schaalde op basis van de actualiteit op naar coördinatiefase 2. Het merendeel van de geïnterviewden geeft aan dat zij vinden dat er tijdig is opgeschaald. Een kwart had liever gezien dat er eerder was opgeschaald. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de werkelijke situatie ernstiger was dan vooraf werd gedacht. Achteraf gezien was de noodzaak voor opschaling voor iedereen duidelijk.

Onbekendheid met het crisisplan

De crisisfunctionarissen van het waterschap zijn in het jaar voorafgaand aan de watercrisis geïnformeerd over het nieuwe crisisplan 2.0. Om het nieuwe plan te doorleven had het waterschap oefeningen gepland voor het derde kwartaal van 2021. Deze timing was een bewuste afweging; normaliter is tijdens deze periode geen hoogwater. Deze timing brengt met zich mee dat het plan nog niet geheel doorleefd was op het moment dat de watercrisis zich in juli voordeed. Dit blijkt ook uit de survey en kwam naar voren tijdens de interviews. Voor ruim 85% van de respondenten was het niet helder hoe de afstemmingslijnen in de nieuwe structuur liepen en voor 80% van de respondenten was het niet duidelijk welke rollen er waren en hoe mandaten geregeld waren. De onbekendheid met het crisisplan en het feit dat het nog niet doorleefd was leidde tot verwarring bij meerdere medewerkers. Met name de invulling en status van het Regieteam leidde tot vragen. Met betrekking tot het Regieteam benoemen betrokkenen dat het van belang is om duidelijke criteria te hanteren: bij welke 'type' incidenten/crises heeft een Regieteam meerwaarde en bij welke niet.

EEN AANTAL KENMERKEN VAN HET NIEUWE CRISISPLAN WATERSCHAP LIMBURG

- In de reguliere situatie kan een Regieteam worden opgestart. Dit team wordt actief wanneer de situatie bijzonder is, maar nog in de reguliere lijn kan worden opgepakt. In het voorgaande plan bestond dit team niet.
- Coördinatiefase 1 treedt in werking wanneer een incident een calamiteit wordt: de gebeurtenis kan niet meer worden opgepakt door de reguliere bedrijfsvoering, er moeten bijzondere maatregelen genomen worden en/of afstemming met crisispartners is nodig. In coördinatiefase 1 transformeert het Regieteam in het Waterschap Actie Team (WAT). Dit team geeft operationele uitvoering aan het bestrijden van de calamiteit en coördineert alle uitvoerende activiteiten in een regio. In coördinatiefase 1 worden ook crisiscommunicatie en de Werkgebiedsteams (WGT's) opgeschaald.
- Er is sprake van coördinatiefase 2 wanneer er meer coördinatie nodig is. Grote impact op de omgeving, bedreiging of aantasting van de bedrijfscontinuïteit, (dreigende) schaarste of grote belangstelling van media en burgers zijn een aantal van de criteria voor coördinatiefase 2. In fase 2 wordt het Waterschap Operationeel Team (WOT) opgeschaald. Het WAT blijft naast het WOT bestaan. In coördinatiefase 2 wordt ook het scenarioteam operationeel.
- Bij noodzaak voor beleidsbeslissingen schaalt het waterschap op naar coördinatiefase 3. Er is in dat geval bijvoorbeeld sprake van een zeer grote impact op de omgeving, slachtoffers of bedreiging voor mens, die en milieu. In coördinatiefase 3 wordt het Waterschap Beleidsteam (WBT) geformeerd. De bestuurlijk coördinatie wordt gedaan door het WBT, net als het opstellen van kaders voor de operationele aanpak door het WAT en het WOT. Coördinatiefase 3 is intern het hoogst opgeschaalde niveau.
- In coördinatiefase 4 is er sprake van een ramp of crisis waarbij de veiligheidsregio('s) zijn opgeschaald naar GRIP 4 en waarbij Waterschap Limburg een van de betrokken partners is.

4.2 Leiding en coördinatie

Gebrek aan operationele coördinatie tijdens de eerste dagen

De eerste dagen na de opschaling ontbrak het WAT binnen de crisisorganisatie van het waterschap. Conform het nieuwe crisisplan zou het Regieteam bij opschaling naar coördinatiefase 2 overgaan in het WAT. De functies binnen het WAT waren echter nog niet ingevuld. Om de crisisorganisatie deels te laten functioneren volgens de 'oude' en bekende structuur koos het Regieteam ervoor om alleen het WOT te activeren en daarin vanuit het Regieteam plaats te nemen. Feitelijk opereerde de crisisorganisatie in Roermond daardoor deels volgens de 'oude' structuur waarin het WOT altijd het contactpunt was voor de operationele teams.

De ongekende omvang van deze crisis en de vele vragen en signalen die vanuit de getroffen regio's op het waterschap afkwamen, maakte dat het waterschap snel moest handelen. Het WOT zette daarom veel operationele vragen bij de WGT's uit. Dit leidde ertoe dat de WGT's overvraagd werden. Tegelijkertijd hadden de WGT's ook vragen aan het WOT, maar konden zij deze niet uitzetten omdat het WOT ook overvraagd werd en hierdoor regelmatig onbereikbaar was.

Nadat het waterschap opschaalde naar coördinatiefase 4 kwam nog meer werk bij het WOT te liggen. Het WOT werd in deze fase ook het voorbereidend orgaan voor bestuurlijke besluitvorming in het WBT. Dit resulteerde er in dat het WOT de eerste dagen nagenoeg onbereikbaar was voor de overige (operationele) teams. Op vrijdag 16 juli realiseerde het WOT zich dat er een 'operationele laag' in de crisisorganisatie mistte en activeerde het alsnog een WAT. De rollen werden bij het activeren van het WAT ingevuld. Dit leidde tot verlichting bij het WOT. Dit blijkt ook uit de survey; ruim 65% vindt de gekozen crisisstructuur (uiteindelijk) passend was voor de opgaven van het waterschap. Wel geeft een groot deel van de respondenten uit ondersteunende teams (o.a. belteam, facilitair en ICT) aan dat zij in de toekomst nadrukkelijker willen worden meegenomen in de crisisorganisatie.

Rol- en taakverdeling tussen WBT en WOT

Het gebrek aan operationele sturing had effect op de samenwerking op bestuurlijk niveau. In het crisisplan staat beschreven dat het WBT zich richt op de bestuurlijke effecten van de crisis of calamiteit. Daarnaast worden in het WBT kaders voor de operationele aanpak voor het WAT en WOT bepaald. Verschillende respondenten geven aan dat het WBT tijdens deze crisis veelal operationele zaken besprak en ook operationele vragen binnen de crisisorganisatie, zoals het scenarioteam, uitzette. Tijdens de interviews en leertafels kwam het beeld naar voren dat beide teams explicieter stil hadden kunnen staan bij de rol- en taakverdeling tussen beide teams, juist om te voorkomen dat het WBT op de 'stoel' van het WOT zou gaan zitten. Mogelijk is dit een gevolg geweest van de overbelasting van het WOT.
De belasting leidde ertoe dat het WOT minder goed in staat was om het WBT van advies te voorzien. Leden van het WBT hadden vervolgens ook een beperkt beeld van de situatie en beperkt zicht op de werking van de gehele crisisorganisatie. Dit betekende dat zij tijdens de eerste dagen niet goed in hun rol kwamen. Tegelijkertijd merken WBT-leden op dat sommige adviezen, bijvoorbeeld over het laten vollopen van bepaalde overloopgebieden, juist wel in het WBT besproken hadden moeten worden, waar dit nu in het WOT werd besloten.

Gebrekkige afstemming tussen teams

Bij alle crisisteams bestond behoefte aan afstemming met andere teams. Deels lukte dit. Met name in Roermond waar het WBT en WOT in hetzelfde pand aanwezig waren vonden de OL en voorzitter van het WBT elkaar tijdens en buiten de vergaderingen. Tussentijdse afstemming met alle overige coördinatoren in het veld ontbrak echter. Dit kwam onder andere doordat vergaderingen niet op elkaar waren afgestemd en de teams in het begin overvraagd werden en daardoor onbereikbaar waren. Het had ook te maken met het feit dat er in de eerste drie dagen geen actueel overzicht was van alle diensten, waardoor het niet bekend was wie men moest bellen. Als gevolg hiervan werkten teams in die tijd langs elkaar heen.

Continuïteit en overdracht van diensten

Door de intensiteit en de lange duur van de crisis bleek het al snel noodzakelijk om in wisselende diensten te werken. Vast staat dat dit de situatie beter behapbaar maakte voor de betrokkenen. Wel benoemen respondenten een aantal manieren om dit proces te verbeteren met als doel om de diensten werkbaar te houden en tegelijkertijd zo min mogelijk informatie te verliezen:

- *Moment van overdracht*
  Vanaf het begin van de inzet wisselden de verschillende functies in het WOT en het WBT gelijktijdig. In het begin van de crisis was geen goede verslaglegging van acties en besluiten (in ieder geval in het WBT), waardoor men niet van elkaar wist wat er in voorgaande overleggen was besloten/geadviseerd.
- *Duur van de diensten*
  Respondenten benoemen dat een dienst van 12 uur lang en intensief was. Het bemoeilijkte ook scherpte in de overdracht na een lange dienst. Daarnaast kostte een dienst van 12 uur in algemene zin veel energie; respondenten geven aan veel tijd nodig te hebben gehad om hiervan bij te komen.
- *Hoeveelheid Operationeel Leiders*
  Gedurende de crisis heeft een groot aantal (minimaal 8) Operationeel Leiders dienst gehad. Hierdoor hadden de meesten om de 2 tot 3 dagen dienst. Respondenten benoemen dat dit de continuïteit van de crisisorganisatie niet ten goede kwam: "in drie dagen gebeurt er veel en mis je dus veel informatie". Het werken met een kleiner aantal OL'en kan hierbij helpen.
- *Briefing externe Operationeel Leiders*
  Er zijn tijdens de crisis Operationeel Leiders van andere waterschappen ingezet. Hoewel een deel van deze OL's kort werden gebriefd en incidenteel enige uren meeliepen met OL's voordat zij ingezet werden, waren zij bij hun inzet onvoldoende vertrouwd met de (crisis)organisatie van het waterschap omdat ze direct ingezet werden. Dit zorgde voor een lastige opstart.

Risico van zijsturing

Respondenten merkten op dat enkele WBT-leden vaak direct vragen stelden aan betrokkenen buiten de crisisstructuur om, voornamelijk aan leden van het WOT. Dit veroorzaakte ruis en verstoorde het proces; het WOT en de OL waren hierdoor geregeld druk met het afhandelen van die verzoeken waardoor de uitvoering van de eigen taken achter bleef. Dit gold ook voor andere betrokkenen: een deel van hen werd rechtstreeks bevraagd door inwoners en collega's. Uiteindelijk werd besloten een zogenoemde 'gang-OL' in te stellen die op de wandelgang verzoeken in kon gaan en vragen afving. Dit zorgde ervoor dat de dienstdoende OL zich kon bezighouden met de belangrijkste vragen en acties.



Ook bracht dit verlichting en zorgde ervoor dat het WOT meer aan haar eigen taak toekwam.

Welzijn van medewerkers

De inzet en betrokkenheid van alle medewerkers was enorm. In de survey wordt dit benoemd als punt waar medewerkers trots op zijn. Zij zijn ook trots op de saamhorigheid, flexibiliteit en de passie voor het vak.

Tegelijkertijd is dit ook een aandachtspunt. Respondenten geven aan dat zij zelf en ook collega's overbelast werden. Er is op momenten aan een stuk door gewerkt en te weinig rust genomen. Medewerkers zijn soms uitgeput naar huis gegaan of soms naar huis gestuurd. Van de respondenten geeft 44% aan dat zij verwacht hadden dat er meer gestuurd zouden worden op aflossing. Ook hadden zij meer oog voor welzijn verwacht. De grote betrokkenheid maakte dat medewerkers lang doorwerkten. Zeker in een crisis is rust essentieel. Nadat werkgebiedsteams nadrukkelijk het signaal afgaven dat het te veel werd is besloten te stoppen met nachtdiensten. Het tijdig nemen van rust is voor een deel ook een eigen verantwoordelijkheid. Het is hierin van belang dat aanwijzingen van leidinggevenden ook goed opgevolgd worden. Oog voor elkaar en welzijn voor medewerkers is tijdens elke crisis relevant. Het is nodig het thema aandacht te geven; het standaard op de agenda zetten van het onderwerp bij elk crisisoverleg helpt. Houd hierbij oog voor individuele bijzonderheden.

4.3 Samenwerking en onderlinge communicatie

Interne samenwerking

Trots op de enorme prestatie en inzet van alle betrokkenen

Veel respondenten benoemen de inzet van eenieder als punt van trots; de teamspirit en saamhorigheid was enorm. Deze verbondenheid is iets dat betrokkenen graag willen behouden. In positieve zin benadrukken respondenten ook de betrokkenheid, creativiteit, improvisatievermogen en kennis van medewerkers. Een specifiek voorbeeld van de enorme prestatie die is geleverd is dat werk dat normaal gesproken in 5 dagen uitgevoerd wordt nu in maar liefst 50 uur gerealiseerd werd. In deze periode werden maatregelen genomen zoals opgenomen in het geautomatiseerd draaiboek én ook noodmaatregelen. Dit toont aan dat alle betrokkenen zich flexibel opstelden en aannemers en het waterschap goed op elkaar zijn ingespeeld. Dit kwam mede door goede gezamenlijk voorbereiding en een goede overdracht van deze taak een half jaar voor de crisis. Zo heeft het waterschap met ingang van dit jaar het uitvoeren van noodmaatregelen uitbesteed aan aannemers. Deze overdracht vond plaats middels een goede instructie en OTO-activiteiten met de aannemers.

Overzicht en onderlinge communicatie werd gemist

Vanwege de enorme omvang van de crisis was het voor vrijwel alle betrokkenen lastig om overzicht te verkrijgen. Dit betrof voornamelijk de situatie in het veld en het zicht op alle acties die werden uitgezet. Het was een uitdaging om van elkaar te weten waar men mee bezig was. De onderlinge communicatie werd hierbij ook gemist. Tot het einde van de crisis is vanuit het veld een afstand ervaren tot de crisisteams in Roermond. Betrokkenen benoemen dat zij veel acties vanuit de draaiboeken naar eigen inzicht uitvoerden en daarmee mogelijk besluiten namen over zaken die officieel niet onder hun mandaat vielen. Enerzijds hebben zij bewondering voor de besluitvaardigheid en actiegerichtheid van de collega's. Het is een sterk punt van de operationele teams in het veld dat zij in staat waren dit te doen. Tegelijkertijd was deze situatie onwenselijk in het kader van verantwoordelijkheid, maar daarnaast omdat het werd veroorzaakt door onvoldoende onderling contact. Uit de survey komt dit nadrukkelijk naar voren als knelpunt. Ruim driekwart vond dat de interne communicatielijnen niet naar behoren functioneerden. Ook misten medewerkers vaste momenten van communicatie (dit gold zowel intern als extern).

Externe samenwerking

Over het algemeen zijn respondenten tevreden over de externe samenwerking. We zien dat betrokkenen vooral reflecteren op de samenwerking met beide veiligheidsregio's en het omgaan met de grote hoeveelheid bijstand en samenwerkende partijen.

Samenwerking met beide veiligheidsregio's

Op woensdag 14 juli schaalde eerst VRZL en later ook VRLN op naar GRIP 4. Het afstemmen tijdens de watercrisis met twee veiligheidsregio's bracht voor het waterschap meerdere uitdagingen met zich mee:

- Het koste extra capaciteit in een periode van schaarste. Omdat beide veiligheidsregio's waren opgeschaald naar GRIP 4, betekende dit dat het waterschap voor beide veiligheidsregio's liaisons en hun ondersteuners afvaardigde naar het ROT en RBT.
- De vergaderklokken van beide veiligheidsregio's liepen niet synchroon; de RBT's en ROT's van beide veiligheidsregio's vonden niet tegelijkertijd plaats. Dit maakte het voor Waterschap Limburg onmogelijk om haar eigen vergaderstructuur hierop aan te passen en het zorgde tevens voor de uitdaging om alle crisisteams in de veiligheidsregio's tijdig van adviezen te voorzien. Ook verschilde de handelswijze van de veiligheidsregio's: VRZL koos ervoor om centrale sturing op te zetten waar bij VRLN gemeenten juist veel vrijheid kregen voor eigen sturing (en de daarbij behorende vragen om adviezen). Desondanks zetten de crisisteams alles in het werk om dit te realiseren.
- De veiligheidsregio's waren in eerste instantie in de lead met betrekking tot communicatie, maar hadden allebei een verschillende aanpak. Zo communiceerde VRZL centraal en deed VRLN dit per gemeente. Dit was niet altijd duidelijk voor het communicatieteam van het waterschap en maakte het noodzakelijk dat er aanvullend afstemming nodig was tussen de liaisons in de veiligheidsregio's.
- Veiligheidsregio Zuid-Limburg kreeg als eerste te maken met het hoogwater en de vele neerslag. Gedurende de week verplaatste het hoogwater zich naar Noord-Limburg. De veiligheidsregio's hadden dus op verschillende momenten met verschillende problemen te maken; het ene gebied moest worden geëvacueerd, terwijl even verderop de schade al opgenomen werd.

Voor het waterschap bracht dit een uitdaging met zich mee in de prioritering van vraagstukken ten opzichte van elkaar. Medewerkers hadden het gevoel regelmatig in een onmogelijke positie te zitten om aan alle vraagstukken gehoor te geven. De prioritering werd nu per veiligheidsregio voor die regio gemaakt en niet op basis van de algehele situatie in Limburg, of de beschikbare mogelijkheden bij het waterschap.

- Ook in de samenwerking met andere partners, zoals Defensie, zorgde de coördinatie vanuit twee veiligheidsregio's voor praktische problemen voor het waterschap. Defensie werkt immers op basis van een opdracht van het lokaal gezag (of in dit geval de voorzitter veiligheidsregio). Dit bracht belemmeringen met zich mee voor het gebied waarvoor zij inzetbaar waren. Zo kon Defensie bijvoorbeeld niet zomaar ondersteunen in VRZL als zij door VRLN werden ingezet. Voor medewerkers van het waterschap was dit lastig, omdat zij de grens tussen de veiligheidsregio's niet als zodanig hanteren. Hierdoor moest soms ter plaatse op toestemming gewacht, waardoor de samenwerking tussen het waterschap en Defensie op enkele momenten werd verhinderd.
- In dit kader is het relevant te benoemen dat de werkgebieden van de werkgebiedsteams afwijken ten opzichte van de grenzen van de veiligheidsregio's. Dit heeft te maken met de vroegere indeling van de waterschappen voor de fusie (op 1 januari 2017); de grenzen van de werkgebieden van de werkgebiedsteams zijn geënt op de aanwezige watersystemen.
  Dit leidde tot verwarring in de communicatie met de partners, met name voor de grensgebieden.

Coördinatie op inkomende bijstand
De samenwerking met andere externe partners als aannemers en waterschappen is over het algemeen goed verlopen. Het waterschap heeft veel waardering voor de aangeboden hulp en bijstand. De coördinatie op deze bijstand was een aandachtspunt. Vanaf het begin kwamen veel (gevraagde en ongevraagde) hulpaanbiedingen van waterschappen en andere organisaties binnen. Zij stelden mensen en materiaal beschikbaar om de crisis te helpen bestrijden. Vanuit de eerste acute fase is zoveel mogelijk hulp aangenomen. Een gedegen coördinatie hierop ontbrak echter tijdens de eerste dagen. Met name aan de ontvangende kant (dit speelde zowel bij het waterschap als bij de veiligheidsregio's) ontbrak het aan overzicht door het samenkomen van drie crises: waar zijn de extra mensen en middelen nodig? Daarnaast was ook een ontvangst, briefing en begeleiding nodig en in sommige gevallen moesten ook facilitaire zaken georganiseerd worden, zoals een overnachtingsplek. Hier was, met name in de beginfase, onvoldoende oog voor. Daarnaast was een aandachtspunt dat, ondanks dat er bijstand werd aangevraagd, niet alle medewerkers van het waterschap waren gealarmeerd om bij te dragen aan de respons. Dit had deels te maken met het feit dat er specifieke kennis en expertise nodig was. Toch is er nog verbazing onder sommige medewerkers dat zij wel hulp hebben aangeboden, maar deze niet is aangenomen.

4.4 Inhoud, kwaliteit en besluitvorming

Juistheid, actualiteit en consistentie van de waterstanden

Een van de grootste uitdagingen tijdens het hoogwater was het verkrijgen van een goed en juist beeld van de situatie. Dit bemoeilijkte diverse keren een adequate duiding van de situatie. Dit terwijl externe partners (zoals de veiligheidsregio's en VieCuri) hiervoor naar het waterschap keken. De externe partners hadden behoefte aan exacte voorspellingen: welke gebieden lopen wanneer onder? Dit is echter nooit exact met 100% zekerheid te voorspellen. Zeker niet voor het regionaal watersysteem in het Heuvelland met haar vele vertakkingen en wisselend landschap.

Veiligheidsregio's hadden ook behoefte aan voorspellingen van waterstanden op de Maas, hiervoor zorgde RWS. Met name de inschatting van het risico op bezwijken van de waterkeringen langs de Maas, waarvoor het waterschap aan de lat stond, werd vanuit deze voorspellingen opgesteld. Waar normaal gesproken voorspellingen worden gedaan op basis van langdurig onderzoek en grondige berekeningen/modellen moest dit nu binnen enkele uren voor specifieke locaties en afvoer- en regenvalhoeveelheden. Daarbij was een dergelijk zware neerslag nooit eerder voorzien en waren er daarom ook geen eerder opgestelde berekeningen van de gevolgen daarvan. Bovendien heeft het waterschap ondanks een uitgebreid meetnet geen volledig beeld van het waterpeil op elke locatie in het hele watersysteem. Het lukte het waterschap desondanks om dit binnen een half uur tot een uur te realiseren.

Deze urgentie is inherent aan een crisis, waarin een

situatie wordt gekenmerkt door grote dreiging, urgentie en onzekerheid. Dit bracht echter een nadrukkelijk dilemma met zich mee voor medewerkers van het waterschap. Het waterschap wordt (samen met RWS) door ketenpartners gezien als de expert die in de informatiebehoefte kan voorzien. Zij werden dus volop bevraagd. De praktijk is echter dat het waterschap niet altijd en tot in detail in alle informatiebehoefte van de partners kon voorzien en daarnaast dat dit ook redelijkerwijs niet van het waterschap verwacht kon worden. Medewerkers van het waterschap voelden zich dus wel geroepen om antwoord te geven, maar konden dit niet met de zekerheid die partners van hen vroegen. Medewerkers van het waterschap probeerden de vragen zo goed mogelijk te beantwoorden, maar dit leidde regelmatig tot een ongemakkelijk gevoel. Dit ongemak werd versterkt doordat medewerkers zich bewust waren dat er op basis van hun antwoorden vergaande besluiten werden genomen (bijvoorbeeld evacueren), terwijl advies aangaande dit besluit niet bij het waterschap ligt. Het is aan de veiligheidsregio's om uitgangspunten te formuleren en te bepalen welke onzekerheidsmarge wordt geaccepteerd. Vanuit het WBT was hier aandacht voor. Zo is in sommige communicatie-uitingen nadrukkelijk benoemd dat de veiligheidsregio besluiten nam (en dus niet het waterschap). Een aandachtspunt is om medewerkers nadrukkelijk bewust te maken van de verantwoordelijkheid van het waterschap en hoe dit zich verhoudt tot de verwachting van externe partijen.



4.5 Crisiscommunicatie

Gebruikte communicatiemiddelen

De veiligheidsregio's en gemeenten van Limburg waren verantwoordelijk voor het informeren, waarschuwen en alarmeren van haar inwoners en ondernemers over de hoogwatersituatie. Daarnaast informeerde het waterschap inwoners en ondernemers over de maatregelen die zij nam. Hiervoor gebruikte het haar website met een liveblog, sociale media en stelde het een belteam in voor vragen van inwoners. Ook sloten bestuursleden aan bij de persconferenties van VRLN en waren zij regelmatig te zien in de media.

Omgevingsbeeld

Een aandachtspunt zit in het kwantificeren van het

omgevingsbeeld. De communicatieafdeling kreeg wel de vragen van inwoners door, maar wist niet hoe vaak bepaalde vragen werden gesteld. Het prioriteren van zaken werd hierdoor lastiger. De dynamiek van sociale media was een andere uitdaging: het gevaar was dat deze dynamiek te veel de agenda leidde. Zo ontstond bijvoorbeeld op sociale media het beeld dat een dijk bezweek. Dit bleek later een door bewoners zelfgebouwde voorziening te zijn, het leidde echter wel tot veel vragen aan de werkgebiedsteams om dit te bevestigen of te weerleggen.

Afstemming communicatie met twee veiligheidsregio's

Voor de communicatie-afdeling van het waterschap was de afstemming met de veiligheidsregio's tijdens deze crisis soms een zoektocht. Veel partijen speelden een rol en door de GRIP-opschaling waren de veiligheidsregio's formeel in de lead.
Het waterschap besloot uiteindelijk om alle communicatie af te stemmen met de veiligheidsregio's.

Voor het publiek is het prettig als er één organisatie informatie naar buiten brengt. Dit werkte echter niet naar tevredenheid. Vanwege drukte was het lastig elkaar te bereiken voor het afstemmen over communicatieboodschappen. Tegelijkertijd hadden beide veiligheidsregio's een andere aanpak met betrekking tot de communicatie: de ene veiligheidsregio communiceerde zelf, waar de ander de communicatie overliet aan de individuele gemeenten. Het was daardoor voor het waterschap lastig om zicht te houden op de verschillende communicatiestrategieën van de veiligheidsregio's.

Daarnaast duurde het soms lang voordat zaken gecommuniceerd werden vanwege de besluitvorming in de verschillende afstemmingsgremia. Respondenten benoemen dat het zou kunnen helpen om een liaison direct bij de sectie Communicatie van de veiligheidsregio's aan te laten sluiten om lijnen korter te maken. In de gekozen werkwijze verliep alles via de ROT's en RBT's.

In de samenwerking met veiligheidsregio's zijn al eerder stappen gezet. Zo is twee jaar geleden samen met de veiligheidsregio een website gemaakt: www.wachtnietopwater.nl. Deze website is tijdens de watercrisis afgelopen zomer druk bezocht. Daarnaast ligt er een initiatief voor een communicatietafel water met meerdere ketenpartners, waarbij gezamenlijk wordt gekeken naar hoe informatievoorziening voor burgers zo goed mogelijk kan worden ingericht. Het is belangrijk om hierin steeds aandacht te schenken aan de rolverdelingen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen.

4.6 Informatiemanagement

Informatiemanagement is een belangrijk, randvoorwaardelijk proces tijdens elke crisis. Het draagt bij aan een gedeeld situationeel beeld, wat belangrijk is voor de hele crisisorganisatie. Op basis hiervan kan de crisisorganisatie betere adviezen geven en/of besluiten nemen, al dan niet gezamenlijk met betrokken ketenpartners.

INFORMATIEMANAGEMENT IN ONTWIKKELING

Waterschap Limburg benoemt in haar kadernota (Waterschap Limburg, Kadernota 2020-2025) een aantal ambities om zich verder te professionaliseren, zo ook op het thema informatiemanagement.

Het waterschap wil onder meer de basis van haar informatiemanagement op orde krijgen én een betrouwbare partner zijn in crisisbeheersing voor partners in de veiligheidsregio's.

Hiervoor start het waterschap in 2020 twee grote
projecten:

- De invoering van Netcentrisch Werken.
- Het inrichten van een Centrale Regiekamer, waar alle relevante data van het waterschap beter ontsloten en gecombineerd kan worden tot sturingsinformatie.

Ten tijde van het hoogwater zijn beide projecten nog niet (geheel) ingevoerd. (Inmiddels is dat wel het geval.)

NETCENTRISCH WERKEN

Het waterschap staat in de zomer aan de vooravond van de invoering van Netcentrisch Werken (hierna: NCW).

Op dat moment zijn nog niet alle sleutelfunctionarissen opgeleid in deze werkwijze en is slechts een beperkt deel van de medewerkers bekend met het bijbehorende Landelijk Crisismanagement Systeem (hierna: LCMS). Om die reden gebruikt het waterschap vooralsnog alleen de oefenomgeving voor enkele crisisteams om zo informatie met elkaar te delen.

CENTRALE REGIEKAMER
De centrale regiekamer (hierna: CRK) is in de zomer van 2021 technisch opgeleverd. Er kan dan al relevante informatie via systemen worden ontsloten, maar betrokken functionarissen zijn in de zomer nog niet volledig opgeleid in de bediening van de systemen. Om die reden besluit het waterschap om de CRK niet te gebruiken als informatieknooppunt tijdens deze crisis. Overigens zijn alle systemen onafhankelijk van de CRK beschikbaar geweest en ingezet.

Gedeeld situationeel beeld

Beide veiligheidsregio's werkten aan een eigen gedeeld situationeel beeld, waarbij beide veiligheidsregio's inzicht hadden in elkaars beelden in LCMS. Tevens was er een landelijk waterbeeld vanuit het Watermanagementcentrum Nederland (hierna: WMCN), onderdeel van RWS. Omdat de organisatie van de informatievoorziening per regio enigszins verschilde, lichten we deze eerst toe.

Veiligheidsregio Limburg-Zuid
VRZL voerde tijdens deze crisis regie op de beeldvorming en communicatie richting inwoners en bedrijven. In de regio waren naast het RBT en ROT op enig moment drie CoPI's actief. Deze CoPI's functioneerden min of meer als een ROT. Het ROT was op haar beurt meer voorbereidend voor het RBT. Conform het RBP Hoogwater Maas stuurde het waterschap liaisons naar zowel het ROT als RBT als een van de CoPI's. Naast het waterschap en RWS sloten ook functionarissen uit de gemeenten in het ROT aan om lokale informatie toe te voegen aan het beeld.

Veiligheidsregio Limburg-Noord
In VRLN sloten ook liaisons van het waterschap aan in het ROT en RBT. In deze regio waren op dat moment de gemeenten in de lead voor de beeldvorming en communicatie naar inwoners en bedrijven. De veiligheidsregio communiceerde meer generiek over de actuele situatie. De uitdaging was om ten behoeve van de beeldvorming lokale beelden op te halen. Gemeenten sloten niet aan in het ROT of in de secties, ook in LCMS werkten zij niet samen aan een actueel beeld van het hoogwater.

Uitdagingen in de beeldvorming

Tijdens deze ramp bleek het een grote uitdaging om gezamenlijk tot een actueel gedeeld situationeel beeld te komen. Dit kwam door een aantal factoren:

- Het voorspellen en meten van waterstanden van de Maas is voorbehouden aan RWS.
  Periodiek stuurde het WMCN tijdens deze crisis een hoogwaterbericht uit. Het waterschap dient de informatie over de instroom naar de Maas vanuit het regionaal watersysteem (w.o. Geul, Geleenbeek en Roer) aan WMCN te leveren, die met die informatie tot een integrale voorspelling van de waterstanden voor de Maas komt. In de praktijk bleek dit beeld vaak al snel achterhaald te zijn: de waterstand in de Maas had inmiddels een hoger niveau bereikt, maar bereikte dit niveau ook nog eens eerder dan verwacht. Bovendien deelde het WMCN in het begin vooral de actuele waterstand, maar niet de verwachte waterstanden. Dit werd later aangepast.
- Het waterschap bepaalt aan de hand van de WMCN-voorspellingen en de beschikbare gegevens uit inspecties en beoordelingen de kans op falen van de aanwezige keringen. Dit kan bijvoorbeeld overstromen of bezwijken van de keringen betreffen. Om die voorspellingen te kunnen doen, gerelateerd aan de actuele waterstanden, heeft het waterschap sinds het voorjaar van 2021 de beschikking over het Hoogwater Informatie Omgeving (HIO), dat is opgesteld door HKV (een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau op het gebied van water en veiligheid). De zijinstromen vormden tijdens deze crisis echter een uitdaging (zoals bij de Roer). Hiervoor was het waterschap mede afhankelijk van meetpunten Stah en Jülich (in Duitsland). De zijinstroom van deze ongekende omvang is niet in de bestaande modellen opgenomen en wordt ook niet standaard gemeten. Dit behoort ook bij RWS; het waterschap gaat over het secundaire watersysteem. Bovendien zijn er in het hele traject, met name in het buitenland, niet overal meetpunten geïnstalleerd, wat het (geautomatiseerd) meten ervan niet eenvoudig maakt.
- Een onbekende factor bij het waterbeeld was ook de invloed van de inmiddels versterkte keringen (versterking door

hoogwaterprogramma's) op de door RWS voorspelde waterstanden ten opzichte van delen waar dit nog niet gerealiseerd is. Dit alles maakte dat een duidelijk actueel waterbeeld beeld lastig te ontwikkelen was voor het waterschap.

Als gevolg hiervan was het voor veiligheidsregio's een grote uitdaging om de waterbeelden van RWS en het waterschap te vertalen naar risicoscenario's en (evacuatie)maatregelen in de verschillende (lokale) gebieden. Eenvoudig gezegd moesten de waterstanden leiden tot een indicatie van mogelijke doorbraken, overstromingen of andere water gerelateerde risico's. Op basis van deze indicatie kon het waterschap versterkende maatregelen nemen worden of kon in overleg met RWS en het waterschap de loop van het water beïnvloed worden.

Beeldvorming binnen het waterschap

De uitdagingen op informatiemanagement hadden niet alleen betrekking op het verzorgen van een actueel beeld van het hoogwater, maar waren breder van aard:

- Besluiten werden met name in het WBT de eerste dagen niet vastgelegd. Ook bij andere teams is verslaglegging een aandachtspunt. Een combinatie met gelijktijdige aflossing van teams waardoor opkomende teams niet wat daarvoor was besloten. Bovendien wisten andere (crisis) teams hierdoor ook niet wat er in het WBT aan de orde was geweest. Ondanks het feit dat niet alle besluiten overal goed werden gecommuniceerd, ging er veel goed. Twee derde van de respondenten uit de survey geeft aan dat zij kritieke momenten en besluiten goed in beeld hadden. Het is onbekend of de informatievoorziening daaraan bijdroeg, of dat zij deze conclusie vooral trekken op basis van andere feiten.
- Meerdere team hadden toegang tot de oefenomgeving van LCMS. De WGT's Horst en Sittard, scenarioteam communicatieteam, WOT en WBT gebruikten dit systeem. Daarnaast gebruikten de liaisons in de veiligheidsregio het reguliere operationele LCMS. Naast LCMS was er binnen het waterschap geen centrale plek voor het vinden van relevante informatie over het hoogwater. Tevens was er in de eerste drie dagen geen goed overzicht van teams die actief waren (in het veld, maar ook in de ondersteuning). Deze teams voelden zich niet aangesloten op het WAT, WOT en/of het WBT. Ondanks beperkte informatie waren individuele teams in staat om de crisissituatie te analyseren in termen van (mogelijke) impact, context en knelpunten (62%), zo bleek uit de survey.

Hoewel uit de survey blijkt dat respondenten goed beeld hadden van kritieke momenten en besluiten en in staat waren de situatie te analyseren, blijkt opvallend genoeg wel uit de survey dat 60% hinder heeft ondervonden rond de beperkte informatievoorziening. Veel respondenten hadden behoefte aan informatie over het hoogwaterscenario dat zich afgelopen zomer voordeed. Dit scenario was echter nooit voorzien, waardoor het ook nooit was doorgerekend. Dit maakte dat de gegevens niet direct beschikbaar waren en het zeker een uur duurde om door te rekenen. Daarnaast hadden respondenten niet altijd de juiste informatie tot hun beschikking om een beeld te kunnen vormen van de situatie. Zij hadden graag gezien dat systemen als LCMS en de CRK gebruikt waren tijdens deze watercrisis. Beide projecten waren nagenoeg klaar en training en opleiding stonden net voor deze periode gepland zodat deze tijdens het verwachte hoogwaterseizoen gebruikt konden. De informatiecoördinatoren en geo-informatiemedewerkers hadden al wel training in het gebruik van LCMS gehad.

Scenariodenken

Bij de veiligheidsregio's en gemeenten was behoefte aan duidelijke hoogwaterscenario's die rekening hielden met:

- Waterstanden op tijdstippen gekoppeld aan gebieden (RWS voor de Maas en Waterschap Limburg voor zijrivieren).
- Potentiële risico's op de keringen in het licht van die waterstanden.
- Mogelijke effecten bij overstroming/doorbraak (Hoeveel water komt er met welke snelheid, tot waar en hoe lang?).

Het waterschap participeerde bij het scenariodenken in beide ROT's. Daar is geprobeerd om deze drie vragen te beantwoorden. Omdat de ontwikkelingen elkaar zo snel opvolgden pakte de uitwerking anders uit. De extreme omstandigheden die voorheen als onmogelijk werden beschouwd maakten dat er geen berekeningen op de plank lagen. Dit is eerder beschreven bij 'uitdagingen in de beeldvorming'.

Ook binnen het waterschap was vanaf 14 juli een scenarioteam actief. In eerste instantie lag de focus van dit team op de verwachtingen in het hele watersysteem, later richtte het team zich op

scenario's voor de Roer. Voor het scenarioteam was lang onduidelijk wat de invloed van de afvoer van de Roer was op hoogte van de waterkeringen langs de Hambeek. Niet alle gedeelde informatie kwam tijdig bij het scenarioteam.

Bij de ontwikkeling van scenario's voor de hele provincie hield het scenarioteam van het waterschap rekening met het volgens RWS meest waarschijnlijke scenario: een afvoer van 3700m3/s (alleen op hoogte) en afvoer van 3350m3/s (op hoogte en op inschatting van sterkte). Op basis van waterstanden bracht het scenarioteam voor beide veiligheidsregio's in kaart waar gebieden zouden overstromen, waar het droog bleef, of dit nog onzeker was. Dit leidde tot een Excel-bestand, waar veiligheidsregio's vervolgens per gebied hun maatregelen aan koppelden.

Ondanks de uitdagingen en het feit dat ook het scenarioteam vaak verstoten was van actuele informatie, zijn betrokkenen trots dat het uiteindelijk is gelukt om een hoogwaterscenario qua waterstanden en overstromingen in kaart te brengen. Uit de survey blijkt dat ruim 55% van de respondenten vindt dat het waterschap goed scenario's heeft uitgedacht om te anticiperen op naderende ontwikkelingen.

4.7 Nafase en nazorg

Op 22 juli om 16:30 uur schaalde het waterschap af naar de reguliere lijnorganisatie. De communicatie hierover verliep via intranet. Het WBT besteedde in haar laatste vergadering aandacht aan de nafase. Dit leidde tot het instellen van een viertal taskforces. Zo is er de taskforce 'herstel', wat de benodigde herstelacties in kaart brengt. De taskforce 'inhoud',



pakt de technische analyse van de watersystemen op en kijkt naar de oorzaken van het hoogwater en de effecten van klimaatverandering. Ook is er een taskforce 'evaluatie' en een taskforce 'omgeving', die zich met name richt op het omgevingsmanagement van de crisis.

Nazorg

Een specifiek thema binnen de nafase is de nazorg voor medewerkers. Verschillende respondenten geven zowel in de survey als in interviews aan dat hier beperkt weinig aandacht voor is (geweest). Het hoogwater was een heftige gebeurtenis en is voor medewerkers een intensieve crisis geweest. Er zijn lange dagen doorgewerkt en er was sprake was van veel onzekerheid. De crisis heeft ook persoonlijke impact gehad op de betrokken medewerkers. Niet alle respondenten hebben zich hierin gehoord gevoeld. Het is belangrijk op passende wijze aan dacht aan te geven, door moment(en) van reflectie te faciliteren en passende nazorg te bieden voor betrokkenen. Dit geldt ook voor functionarissen die vanuit andere organisaties bijstand hebben geleverd.



OVERKOEPELEND BEELD

5 OVERKOEPELEND BEELD

Met de titel ‘crisis van ongekende omvang’ reflecteren wij met Waterschap Limburg op de bestrijding van de watercrisis in juli dit jaar. Terugkijkend op deze crisis dan is er sprake van een ramp van een ongekende omvang. Het is moeilijk om hier perfect op voorbereid te zijn. In een paar dagen viel net zo veel neerslag als gemiddeld in een paar maanden. Bovendien viel het water in een groter gebied (ook in de Ardennen en Eiffel), wat lokaal voor de nodige overlast zorgde. Gezamenlijk vormden deze ‘lokale’ crises een grotere watercrisis in Limburg. Het water kwam samen in de Maas, waar het waterpeil een extreem hoog niveau bereikte. Deze samenloop werd nooit voorzien in de zomerperiode.

De hevige regenval leidde in Duitsland en België tot een rampscenario, met enorme schade en dodelijke slachtoffers. In Nederland (en Luxemburg) vielen geen dodelijke slachtoffers als direct gevolg van het water, maar ook hier was de schade aanzienlijk en is het leed onder sommige inwoners en ondernemers groot.

Waterschap Limburg heeft tijdens hoogwatersituaties de taak om alle nodige (nood)maatregelen te nemen in de bestrijding tegen waterschade als gevolg van hoogwater. Voor het waterschap betekende dit een operatie waarin nooit was voorzien. Desondanks zette iedereen zich vol overgave in en werkte het waterschap aan maatregelen in 29 van de 31 Limburgse gemeenten, met alleen al ruim 180 kilometer aan dijken langs de Maas (en daarmee de secundaire waterwegen nog niet meegenomen).

Terugkijkend heerst bij medewerkers een groot gevoel van trots dat zij, ondanks de enorme opgave, erin geslaagd zijn om de (nood)maatregelen in een zeer kort tijdsbestek te realiseren, waardoor overstromingen veelal zijn voorkomen. Het waterschap werkte hierbij nauw samen met aannemers en het kreeg hulp van collega-waterschappen en andere organisaties. Ook was het waterschap tijdig aangesloten op de twee veiligheidsregio’s in de provincie en werkte het nauw samen met Rijkswaterstaat.

Naast zaken die goed zijn gegaan is er voor het waterschap op onderdelen ook ruimte voor verbetering. In dit hoofdstuk geven wij onze reflectie middels een overkoepelend beeld. In hoofdstuk 6 doen wij vervolgens een aantal aanbevelingen voor de (crisis) organisatie van het waterschap.

Reflecterend op deze ramp zijn enkele factoren bevorderend geweest voor de samenwerking en waren andere factoren belemmerend.

BEVORDERENDE FACTOREN	BELEMMERENDE FACTOREN
Tomeloze inzet van functionarissen	De veelheid aan informatie en de dynamiek in de crisis maakten het ingewikkeld om te weten welke informatie het meest recent was en om de informatie te verifiëren
Operationele bijstand (o.a. collega waterschappen en Defensie)	Opschaling bij twee veiligheidsregio’s naar GRIP 4 vroeg extra capaciteit van het waterschap
Samenwerking met partners en stakeholders	Nieuwe crisisstructuur die grotendeels nog niet doorleefd was bij medewerkers
Zelfredzaamheid van zowel professionals in het veld als bewoners	Gebrek aan een centraal operationeel coördinerend team tijdens de eerste dagen
Zomerperiode maakte het - door langer zonlicht - eenvoudiger om herstelwerkzaamheden uit te voeren	In de hoogwatermodellen is geen rekening gehouden met de invloed van zijinstroom zoals de Roer van deze ongekende omvang (punt van RWS)

5.1 Kracht: inzet van medewerkers

De inzet van medewerkers van het waterschap is van grote waarde geweest. Dat veel goed is gegaan is grotendeels te danken aan de flexibiliteit, betrokkenheid, doorzettingsvermogen en

improvisatievermogen van eenieder. Hierdoor zijn veelal tijdig noodmaatregelen genomen, in samenwerking met partners. Een voorbeeld van de enorme inzet is het werk dat normaal gesproken in 5 dagen wordt gedaan nu onder hoge tijdsdruk in 50 uur gerealiseerd. Dit werk gebeurde in samenwerking met ketenpartners, waaronder aannemers en Defensie. Gezamenlijk zijn zij in hele korte tijd in staat geweest om (nood)maatregelen te treffen die erger hebben voorkomen. Dit komt mede doordat het waterschap in oktober 2020 en januari geoefend heeft met de aannemers en leerpunten hieruit voor de zomer had doorgevoerd. Bijzonder in deze crisis was dat veel medewerkers ook op persoonlijk vlak werden geraakt. Een aantal van hen woont in het getroffen gebied en moest soms ook zelf evacueren of spullen in veiligheid brengen.

5.2 Crisisplan

Twee weken voor de crisis stelde het waterschap het nieuwe crisisplan 2021-2025 vast. Het plan was nog niet volledig doorleefd binnen de organisatie: veel medewerkers waren nog onvoldoende of niet op de hoogte van het nieuwe plan en waren ook niet opgeleid, getraind of geoefend in nieuwe rollen/teams. Deze trainingen stonden weloverwogen gepland in een periode waarin normaliter geen hoogwater is. Tijdens de crisis is volgens de nieuwe structuur gewerkt. Dit zorgde voor een aantal knelpunten:

- De opschaling verliep niet volledig volgens de planvorming. Onder betrokkenen was veel onduidelijkheid over de nieuwe structuur met de introductie van het Regieteam. Ook de centrale rol van het nieuwe WAT als schakel tussen veldteams en het WOT werd in eerste instantie gemist; vanuit het Regieteam werd opgeschaald naar coördinatieniveau 2, zonder het WAT in te stellen.
- Hierdoor misten Werkgebiedsteams (voornamelijk in het begin) de aansluiting en communicatie met de centrale crisisteams in Roermond, waar het WAT volgens de nieuwe structuur een sleutelrol in zou moeten spelen. Om toch contact te krijgen benaderden de veldteams het WOT (en OL), maar deze raakte hierdoor overbelast, waardoor teams elkaar alsnog niet goed vonden tijdens de eerste dagen van de crisis. Dit zorgde ervoor dat de WGT's veel naar eigen inzicht deden en dat de centrale crisisteams in Roermond hier weinig zicht op hadden. Bovendien ontbrak het, voornamelijk tijdens de eerste drie dagen van de crisis, aan een overzicht van alle teams, waardoor nergens een goed overzicht was van uitgezette acties en een adequate terugkoppeling hiervan. Dit gold ook voor de liaisons die in de ROT's van beide veiligheidsregio's actief waren.
- De rol- en taakverdeling tussen het WBT en WOT was niet voor iedereen helder. Dit kwam mede door een overbelast WOT die de ook rol van het WAT gedurende de eerste 3 dagen op zich nam. Hierdoor acteerde het WBT op haar beurt op momenten op het operationele vlak en had het volgens functionarissen te weinig oog voor de strategische kant van de crisis, maar ook voor de sturing op de gehele crisisorganisatie. Achteraf vonden de voorzitter van het WBT en de OL dat zij hier bij opschaling naar coördinatiefase 4 betere afspraken over hadden moeten maken.

5.3 Continuïteit

De omvang en lange duur van deze crisis leidde tot twee knelpunten:

1. *De enorme belasting op medewerkers*
   Iedereen werkte hard en intensief om een positieve bijdrage te leveren aan de crisisbeheersing. Dit is inherent aan een crisis, maar knelde door de grote hoeveelheid werk en de lange duur van de crisis. Sommige medewerkers werkten te lang door en zijn hierdoor uitgeput naar huis gegaan of gestuurd. Hier is onvoldoende aandacht voor geweest vanuit de crisisorganisatie. Tegelijkertijd is dit ook een eigen verantwoordelijkheid van medewerkers zelf.
2. *Gebrekkige overdracht bij aflossing*
   Door de omvang en lange duur van de crisis werden veel (interne en externe) mensen ingezet. Na een dienst werden werkzaamheden overgedragen aan de collega's van de volgende dienst. Deze overdracht verliep niet vlekkeloos. Doordat met name in het begin geen goede verslaglegging plaatsvond, wisten teams niet wat er eerder was besloten. Hierdoor bespraken teams dezelfde punten en namen zij hierover opnieuw een besluit, of namen zij in enkele gevallen andere besluiten. Tevens wisselde het aantal personen op sleutelposities te vaak (denk aan voorzitters WBT en Operationeel Leiders). Hierdoor raakten zij beperkt ingewerkt in hun rol en kostte het veel tijd om weer op vlieghoogte te komen na twee of meerdere dagen van rust.

5.4 Kwetsbare crisisorganisatie

De watercrisis in juli 2021 is ongekend en paste daarmee niet binnen de kaders waarop de crisisorganisatie van Waterschap Limburg is ingericht. Daardoor was er in verschillende opzichten sprake van een kwetsbare crisisorganisatie.

Ten eerste vanwege de schaarste van personeel bij een dermate grootschalige inzet. Intern bleek het een opgave te zijn om alle teams 24/7 te bemannen. De crisisorganisatie moest daarnaast ook in beide veiligheidsregio's haar liaisonfunctie vervullen, waar het waterschap hoopte op meer bovenregionale coördinatie vanuit één van de veiligheidsregio's. Voor het waterschap bleek het een enorme opgave om op de juiste momenten in contact te treden en de koppelvlakken helder te hebben. Tot slot speelden ook de vermoeidheid en persoonlijke impact mee, die nog steeds voelbaar is.

5.5 Beeldvorming

Tijdens deze crisis bleek het een uitdaging om voortdurend tot een actueel situationeel beeld te komen en te voldoen aan de informatiebehoefte van beide veiligheidsregio's en gemeenten.

Ook het ontwikkelen van hoogwaterscenario's was een uitdaging. Zo was het actuele waterpeil van de Maas vaak al achterhaald op het moment dat RWS een hoogwaterbericht uitgaf, werd in de modellen van RWS nooit uitgegaan van de invloed van zijinstromen als de Roer van deze ongekende omvang en was nog niet bekend wat de effecten waren van de versterking van keringen vanuit de hoogwaterprogramma's van de afgelopen jaren. Dit maakte het ingewikkeld om te weten welke informatie de meest recente was en maakte het lastig om de informatie tijdig te verifiëren.
Ook bij alle functionarissen en in de crisisteams van het waterschap was behoefte aan een actueel (hoogwater)beeld, maar hadden zij ook een bredere behoefte aan informatie vanuit andere teams. Omdat het waterschap Netcentrisch Werken nog niet geheel had ingevoerd, konden teams hiervoor nog niet overal optimaal gebruik maken van LCMS.

Doordat er tussen (voorzitters/coördinatoren van) de verschillende teams met name tijdens de eerste drie dagen minder afstemmomenten waren, was het moeilijk om informatie en uitdagingen met elkaar te delen. Dit leidde er in de praktijk toe dat veel operationele teams wel volgens protocol werkten en uiteindelijk de noodmaatregelen tijdig konden uitvoeren, maar dat het waterschap weinig zicht had op de acties en vraagstukken in het veld.

5.6 Samenwerking met ketenpartners

Verwachtingenmanagement

Het waterschap had te maken met veel verschillende partners; tijdens de crisis is intensief samengewerkt met de beide veiligheidsregio's, Rijkswaterstaat, andere waterschappen, Defensie en verschillende aannemers. Het waterschap was in deze samenwerking soms zoekende naar de eigen rol omdat zij soms werden bevraagd op zaken waar het waterschap niet over gaat, maar wel als de uitgelezen partij worden gezien om in de informatiebehoefte te voorzien.

In de samenwerking met andere ketenpartners is het hebben van zicht op elkaars organisatie en processen van belang. Hierin ligt ook een rol voor het waterschap om de eigen mogelijkheden en verantwoordelijkheden helder te hebben en uit te kunnen leggen.

Bovenregionale coördinatie

VRZL schaalde enkele uren eerder op dan VRLN. Partners zoals Waterschap Limburg en RWS ervaarden al snel de behoefte aan afstemming vanuit beide regio's. Enerzijds vanwege de regionale uitdagingen en anderzijds vanwege capaciteitsvraagstukken. Het was voor Waterschap Limburg echter ondoenlijk om aan te sluiten bij alle overleggen in beide regio's en te voorzien in de behoeften aan informatie en duiding. De behoefte om interregionaal af te stemmen was groot bij het Waterschap Limburg en in zekere mate bij RWS.

Bijstand

Tot slot heeft het waterschap veel (gevraagde en ongevraagde) bijstand ontvangen van andere waterschappen. Dit heeft geholpen in de aanpak en werd gewaardeerd. De ontvangst en coördinatie van deze bijstand is een aandachtspunt; dit ontbrak waardoor er voornamelijk in het begin geen zicht was op waar de ontvangen hulp het best kon worden ingezet.

5.7 Nazorg

Tijdens het uitvoeren van deze evaluatie merken we op dat veel medewerkers nog steeds behoefte hebben aan het gezamenlijk reflecteren op de crisis. Enerzijds om ervaringen te delen en anderzijds om aanvullende operationele evaluatiepunten op te halen ter versterking van de (crisis)organisatie.

Een aantal functionarissen heeft hiertoe de gelegenheid gehad doordat zij met ons een interview hebben gehad of omdat zij deelnamen aan een leertafel, maar uit de survey blijkt dat de behoefte aan (vervolg)gesprekken breder in de organisatie leeft. Dit geldt ook voor mensen die het waterschap vanuit andere organisaties hebben geholpen en ondersteund. Mede omdat men voor grote uitdagingen stond, is het belangrijk om dit proces goed in te richten.





AANBEVELINGEN

6 AANBEVELINGEN

In het vorige hoofdstuk schetsten wij ons overkoepelend beeld. In dit laatste hoofdstuk benoemen wij de inzichten en lessen die wij tijdens het uitvoeren van deze evaluatie signaleerden en doen we een aantal aanbevelingen voor de (crisis) organisatie. Voor het lezen van de leerpunten is het van belang de context goed in beeld te houden. In het licht van deze context zijn enkele punten te benoemen die voor de organisatie zeer waardevol zijn om te behouden en daarnaast zijn enkele leerpunten te benoemen.

Houd zaken vast die goed gingen

Tijdens de watercrisis is met volle overgave en inzet samengewerkt en heeft het waterschap met haar partners veel bereikt: van het nemen tot (nood) maatregelen tot het waarschuwen en evacueren van bewoners. Veel is goed gegaan dankzij de bereidwilligheid, creativiteit, improvisatievermogen en inzet van alle medewerkers. Ook de hulp van onder meer aannemers, waterschappen, Defensie, maar ook burgerinitiatieven droegen hieraan bij. Het is daarom belangrijk om zaken die goed zijn verlopen vast te houden voor toekomstige crises:

- Vertrouw op elkaars kwaliteiten en vaardigheden.
- Benut de vele kennis van de medewerkers binnen het waterschap.
- Behoud de relatie met aannemers en bestendig deze.
- Durf om hulp te vragen binnen de crisisorganisatie en bij partners die bijstand kunnen verlenen.

Opstellen aanvullende planvorming

Aanvullende rampbestrijdingsplannen verdienen aandacht, voor het Heuvelland en mogelijk ook de Roer. Betrek hierbij de twee veiligheidsregio's. Op dit moment beschikken veiligheidsregio's Zuid-Limburg en Limburg-Noord over een rampbestrijdingsplan voor de Maas. De planvorming is minder gericht op het secundaire watersysteem.
De situatie van afgelopen zomer heeft laten zien dat ook bij de Roer en in het Heuvelland hoogwatercrises kunnen ontstaan. Voor deze gebieden beschikt Waterschap Limburg over verschillende bestrijdingsplannen en scenario's. Deze plannen kunnen worden uitgebouwd tot twee nieuwe rampbestrijdingsplannen voor de veiligheidsregio's. Deze plannen kunnen zowel een relatie hebben met elkaar (zoals we afgelopen zomer zagen), maar dienen ook los van elkaar te kunnen functioneren.

In de bredere context is het zinvol om multidisciplinair na te denken over scenario's rondom extreme weersomstandigheden en bijbehorende impact, en de wijze van tijdige signalering.

Gezamenlijk scenarioteam

VRZL heeft een 'werkgroep hoogwater Maas' dat in de koude fase samenwerkt en scenario's maakt. Waterschap Limburg en RWS participeren ook in deze werkgroep. Bij een complexe en dynamische situatie vergelijkbaar met die van afgelopen zomer is het belangrijk dat, zodra duidelijk wordt dat bestaande plannen en scenario's onvoldoende aansluiten, bestaande scenario's realtime aangepast kunnen worden. Het ontwikkelen van een scenariokaart, waarbij aandacht is voor impactbepaling, kan hierbij helpen. Dit maakt het mogelijk om tijdens een crisis op een eenduidige manier gremia snel van duiding te voorzien. Het benutten van de opgedane ervaringen kan een waardevolle toevoeging zijn in het updaten van de bestaande scenario's en plannen.

Versterken van de crisisorganisatie

Ten tijde van deze evaluatie is het waterschap verder gegaan met de implementatie van het nieuwe crisisplan, met onder meer een rol voor het Regieteam en WAT. Deze crisis heeft aangetoond dat het essentieel is om een coördinerend team in te stellen als schakel tussen de operationele teams in het veld en de teams in Roermond. De meerwaarde en noodzaak daarvan is tijdens de crisis bewezen. Een ramp van deze omvang vraagt om een ongekende inzet en het is bijzonder uitdagend om een crisisorganisatie hierop voor te bereiden. Elke crisis brengt een eigen opgave met zich mee, in die dynamiek zal een crisisorganisatie moeten meebewegen. Het voorbereiden op deze flexibiliteit vergt het continu versterken van de crisisorganisatie. Enkele concrete adviezen te versterking voor crises met een uitzonderlijke dynamiek zijn:

Doorleven van het crisisplan:

- Zorg voor bewustwording van het crisisplan bij alle crisisfunctionarissen. Denk bijvoorbeeld aan een algemene introductie van de crisisorganisatie voor al het personeel van Waterschap Limburg (zoals een korte introductiefilm).
- Organiseer (strategische) crisis-scenario-sessies, waarbij aan de hand van verschillende scenario's het gesprek wordt aangegaan over

uitdagingen, dilemma's en bijzonderheden en hoe deze worden toegepast binnen de nieuwe crisisstructuur. Verwerk de opbrengsten van deze sessie in het crisisplan.
- Zorg voor specifieke (gezamenlijke) rol-trainingen voor beslissers van crisisteams, waarin zij, naast het opdoen van vaardigheden in hun rol, ook een gezamenlijke werkwijze ontwikkelen voor onderlinge afstemming tijdens een crisis. Sta hierbij ook expliciet stil bij de in het crisisplan beschreven rol- en taakverdeling en samenwerking tussen de teams.
- Onderzoek of het wenselijk is om op sleutel-posities (met name voorzitter(s) WBT en opera-tioneel leiders) competentiegericht te werven.
- Vanzelfsprekend is het vervolgens van belang om alle teams frequent te trainen, zowel op teamniveau als binnen het gehele waterschap, maar ook op momenten met ketenpartners als Rijkswaterstaat en de veiligheidsregio's.

Versterken van het proces leiding en coördinatie tijdens een crisis:
- Zorg bij een crisis voor frequente afstem-momenten tussen de beslissers van alle betrokken crisisteams. Heb hierbij specifiek aandacht voor duidelijk coördinatie- en afstemmingslijnen tussen de teams.
- Zorg voor een heldere rol- en taakverdeling tussen de voorzitters van het WBT, WOT en WAT bij aanvang van een crisis. Stem hier zo tijdig mogelijk over af na opschaling. Ruim ook tijd in om tussendoor af te stemmen.
- Bouw een controlemechanisme in. Zorg ervoor dat besluiten tijdig worden gedeeld met alle



betrokken teams (en in het geval van opschaling bij de veiligheidsregio's ook met liaisons) en controleer of besluiten en acties daadwerkelijk zijn uitgevoerd. In de waan van de crisis worden soms ogenschijnlijk simpele en reguliere zaken vergeten, wat kan leiden tot onnodige risico's.
- Heb ook oog voor ondersteunende teams als ICT, logistieke afdelingen en HR. Zij kunnen de crisisorganisatie ontlasten, mits zij ook goed worden aangesloten op de crisisorganisatie.

Organiseer tijdig de continuïteit van de (crisis) organisatie

Tijdens de crisis bleek dat de 12-uurs diensten waarmee gewerkt werd veel van medewerkers vroeg. Voor liaisons gold dat diensten niet altijd goed aansloten op de dienstroosters van de veiligheidsregio's. Tevens waren er soms te veel wisselingen op sleutelfuncties. Om dit te voorkomen kunnen de volgende zaken helpen:

- Bespreek met elkaar de komende periode wat wenselijke dienstroosters inhouden en bepaal voor een aantal langdurige scenario's vooraf wat mogelijke inzettijden worden. Hou hierbij ook rekening met opkomsttijden en ruimte voor overdracht.
- Heb bij aanvang van een incident of crisis meteen aandacht voor de continuïteit van de crisisorganisatie. Als de inschatting is dat een crisis langer duurt is het van belang om meteen een team aan de slag te zetten (onder het WAT) dat hier een plan voor opstelt, vaststelt en deelt met alle betrokken teamleiders.
- Kijk gezamenlijk op welke manier de diensten kunnen worden vormgegeven waarin slagkracht en gezamenlijk beeld wordt behouden en medewerkers op tijd worden afgelost. Het borgen van een goed overdrachtsproces is hierbij belangrijk. Dit geldt zowel voor de inhoudelijke kant van de overdracht (welke tools kunnen hiervoor worden gebruikt?) als voor de proceskant (zorg dat op de verschillende niveaus niet tegelijkertijd wordt gewisseld). Maak hierbij maximaal gebruik van het onlangs geoperationaliseerde LCMS.

Samenwerking ketenpartners

Ken elkaar in de koude fase

Onderling liepen de verwachtingen van de verschillende partners bij deze watercrisis over en weer uiteen. De verwachtingen lagen ten aanzien van het waterschap soms hoger dan van het waterschap verwacht kan en mag worden. In de koude fase wordt veel geïnvesteerd in samenwerking met partners. De relaties zijn er en de lijnen liggen er. Desalniettemin bleek het tijdens deze ramp een grote uitdaging om deze lijnen en verbindingen efficiënt en doelmatig in te zetten. Bekijk daarom in de bestaande overleggen op welke wijze de samenwerking met partners en contacten in de koude fase ook goed tot hun recht kunnen komen tijdens een crisis en maakt helder aan welke verwachtingen voldaan kan worden.

Het werken met meerdere veiligheidsregio's vergde tijdens deze ongekende watercrisis de nodige capaciteit van het waterschap. Het waterschap en RWS hadden de behoefte om interregionaal af te stemmen. Ook in de toekomst kan een dergelijk scenario zich opnieuw voordoen.

Bekijk op welke wijze deze samenwerking in de voorbereiding op een calamiteit of crisis in het algemeen en in het bijzonder op een hoogwatersituatie geïntensiveerd, of anders ingevuld kan worden. Het is relevant dat de inzet van het waterschap doelmatiger, maar ook planmatiger wordt geborgd. Denk hierbij ook aan het beter leren spreken van elkaars taal en meer inzicht krijgen in elkaars werkwijzen, rollen, verantwoordelijkheden en informatiebehoefte. Dit kan bijvoorbeeld door middel van gezamenlijk trainen en oefenen, het geven van een presentaties of workshops over interne processen en werkwijzen, het uitwisselen van ervaringen en organiseren van wederzijdse werkbezoeken.

Richting de toekomst is het wenselijk om langer stil te staan bij de inzet en gezamenlijk met partners te reflecteren en hier concrete afspraken over te maken.

Werk het proces voor coördinatie op bijstand uit

Het is aannemelijk dat het waterschap in de toekomst weer gebruik moet maken van bijstand tijdens een crisis. Werk het proces uit om de coördinatie van bijstand gestroomlijnder te laten verlopen. Het proces is breed: het gaat om zowel opvang met een duidelijke instructie, tot gecoördineerde inzet en nazorg. Overweeg het instellen van een bijstandsteam, dat verantwoordelijk wordt voor het gehele bijstandsproces en plaats deze onder het WAT. Indien het waterschap ervoor kiest om een dergelijk team in te stellen en hiervoor een plan te ontwikkelen, kan het gebruik maken van kennis die aanwezig is bij onder meer het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC).

Borg het nazorgproces

De gebeurtenissen hebben veel impact gehad op alle betrokkenen. Het is belangrijk om dit te erkennen en te zorgen voor reflectiemomenten waar medewerkers hun verhaal kwijt kunnen. De behoefte hieraan kan per betrokken functionaris en team verschillen. Emoties van betrokkenen, de intensieve werkzaamheden en de persoonlijke betrokkenheid spelen hierbij een rol.

Het is daarom belangrijk om maatwerk toe te passen en nazorg zo aan te bieden dat het voor betrokkenen proportioneel en passend is. Emoties van betrokkenen tijdens de watercrisis, de intensiteit, de dagenlange inzet, het gevaar bij de inzet, maar ook de persoonlijke betrokkenheid doordat functionarissen in het gebied wonen of familie er woont spelen allemaal, in meer of mindere mate, een rol. Het is belangrijk om voor al deze facetten aandacht te hebben en te houden.





BIJLAGEN

BIJLAGE 1 RESPONDENTEN

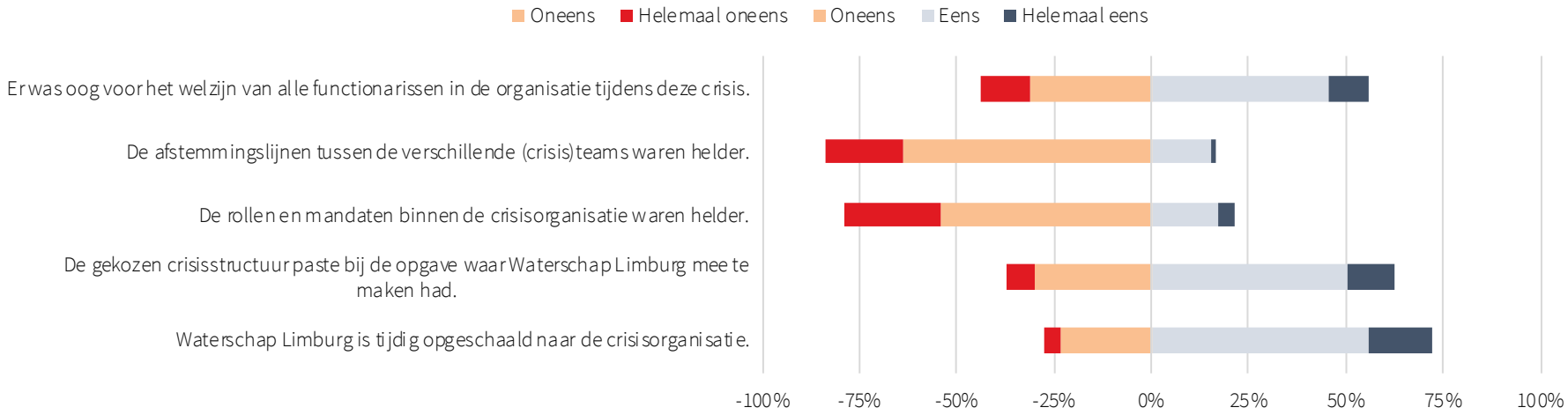
ROL
Adviseurs Crisisbeheersing
Communicatieadviseurs
Coördinator bijstand Defensie
Crisiscoördinatoren
Hydrologen
Monitoringswachten
Leden WAT
Leden WBT
Leden WOT
Leider Regieteam
Leider WAT
Liaisons RBT
Liaisons ROT
Monitoringswachten
Ondersteuner Adviseur Crisisbeheersing
Operationeel Leiders
Voorzitters WBT



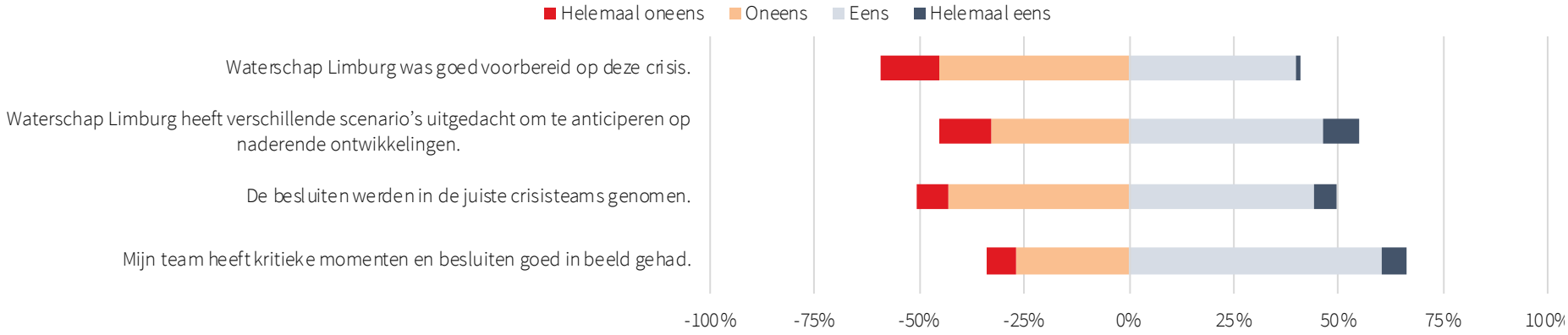
BIJLAGE 2 SAMENVATTING UITKOMSTEN SURVEY

Als onderdeel van deze evaluatie is een survey onder 290 medewerkers van het waterschap uitgezet. De survey bestond uit een mix van meerkeuze en open vragen en werd anoniem ingevuld. De survey is met een responspercentage van 80% goed ingevuld (232 reacties). In deze bijlage zijn de uitkomsten van de gesloten vragen samengevat.

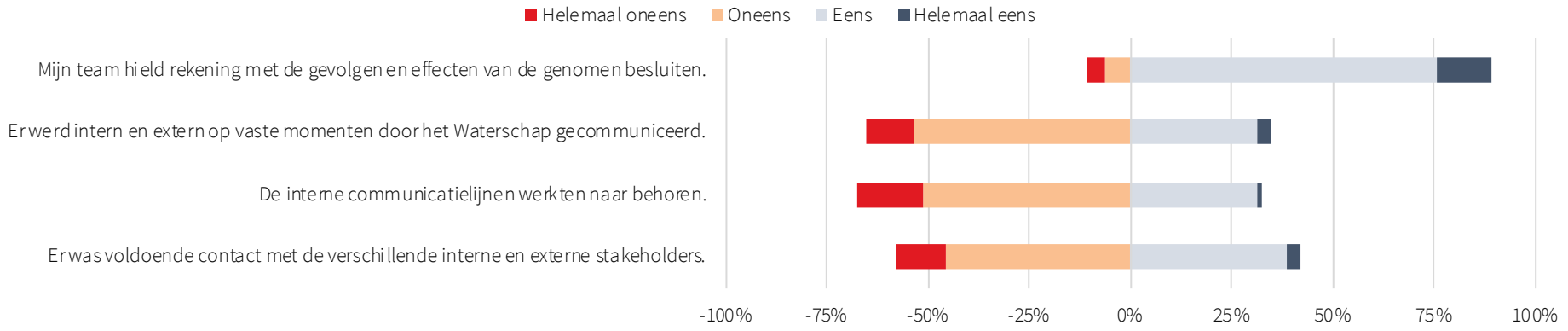
Leiding en Coördinatie



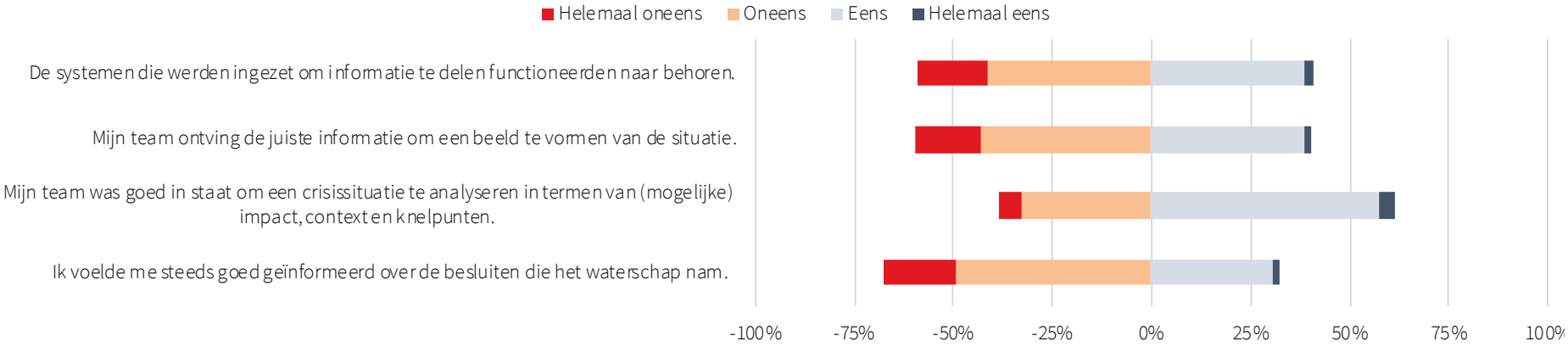
Inhoud, kwaliteit en besluitvorming



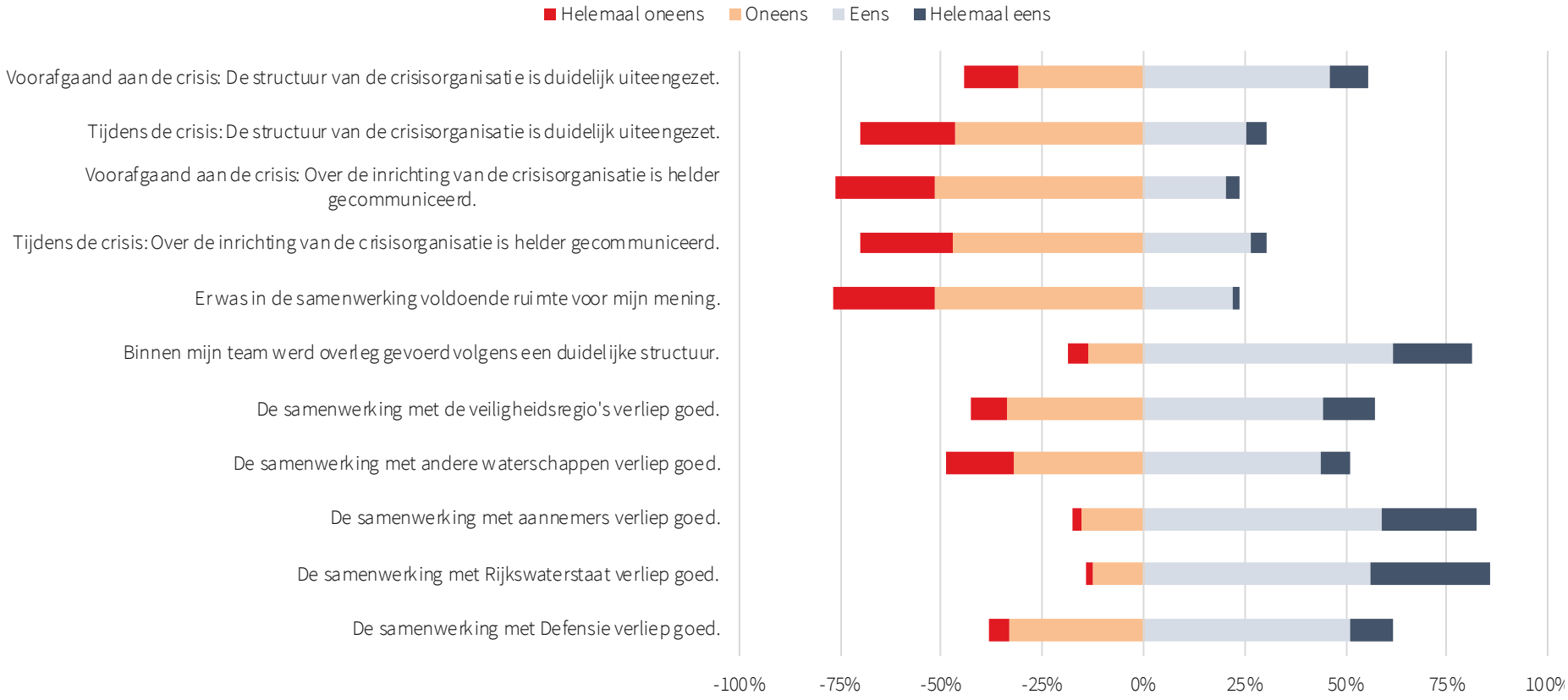
(Crisis)communicatie



Gedeeld situationeel beeld



Samenwerking



COT | Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
an Aon company

DISCLAIMER

Deze rapportage is gebaseerd op informatie die ter beschikking is gesteld, en verkregen, tijdens de periode waarin het onderzoek is uitgevoerd. Nieuwe of aanvullende informatie kan van invloed zijn op de reflectie. Het COT beschikt alleen over informatie waar het rechtswege toegang toe 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.

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

Admiraliteitskade 62
3063 ED Rotterdam

+31 (0)10 448 83 00
cot@cot.nl
www.cot.nl