



Rode draden evaluaties hoogwater

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
Juli 2022

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Context gezamenlijke crisis.....	3
1.2	Doel rode draden analyse	3
1.3	Werkwijze.....	3
1.4	Opbouw.....	4
2	Rode draden analyse.....	5
2.2	Gezamenlijke (bestuurlijke) doelen en uitgangspunten	5
2.3	Bestuurlijk vastgestelde prioriteiten.....	6
3	Observaties.....	7
3.1	Tomeloze inzet van functionarissen en gevoel van trots	7
3.2	Vomen van een actueel situationeel beeld.....	7
3.3	Uitdagende samenwerking.....	8
3.4	Flexibiliteit in de crisisorganisatie.....	9
3.5	Actualiseren van (bestaande) planvorming.....	9
3.6	Zelf- en samenredzaamheid	10
3.7	Evacuatie	10
4	Vervolgacties en -vragen.....	12
4.1	Adviezen vervolg rode draden.....	12
4.1	Vervolg vragen.....	12



Overzicht rode draden en prioriteiten voor een betere voorbereiding op hoogwater



Zorg er bij het opvolgen van de gezamenlijk actiepunten voor snelle en eenvoudige multidisciplinaire besluitvorming.

Koester de inzet van alle betrokkenen en doe recht aan die inzet door ook goede nazorg te borgen.



Maak afspraken en kom tot een werkwijze waarin het mogelijk wordt om tot een gezamenlijk situationeel beeld te komen. Denk na over een gezamenlijk werkwijze, geef aandacht aan visualisatie, prognoses, operationaliseren en implementatie.

Actualiseer en ontwikkel planvormingen neem veranderende weersystemen en de onvoorspelbaarheid daarvan mee in scenario's.

Ontwikkelingen die al in gang gezet zijn:

- Ontwikkelen waterplannen rivieren, beken, waterstanden (scenario's)
- Handreiking 'Evacuatie bij hoogwater' voor gemeenten
- Protocol coördinerende rol bij evacuatie
- Protocol nazorg bij grootschalige inzet.



Maak afspraken over hoe je tijdens een crisis met meerdere crisisorganisatie de opgave centraal stelt. Als dat betekent dat er flexibel gewerkt moet worden, communiceer dan de wijze waarop leiding en coördinatie plaatsvindt.

Stel een handreiking op die helpt om zelf en samenredzaamheid in goede banen te leiden.



Maak afspraken over de gemeenschappelijke inzet van externe hulp en over het inzetten van externe expertise en capaciteit. Denk na hoe zij adequaat ingezet kunnen.

Maak afspraken over de wijze waarop de fase op een eenduidige wijze voor alle betrokken regio's en organisaties geborgd kan worden.



1 Inleiding

In juli 2021 teisterde hoogwater grote delen van de provincie Limburg, het bracht een ongekennde crisis met zich mee met grote impact op de verantwoordelijke crisisorganisaties. De crisisorganisaties van de Veiligheidsregio's Zuid-Limburg (VRZL) en Limburg-Noord (VRLN), Waterschap Limburg (WL) en Rijkswaterstaat (RWS) hadden te maken met de ernstige gevolgen van dit hoogwater en waren samen verantwoordelijk voor het bestrijden van de crisis.

De hoogwaterperiode heeft veel van alle partijen gevraagd. Alle organisaties hebben individueel geëvalueerd¹ en teruggekeken op hun inzet. Uit de verschillende evaluaties bleek duidelijk dat tijdens de crisis veel goed ging, zowel kijkend naar het eigen optreden als het multidisciplinaire optreden. Ook zijn enkele verbeterpunten te benoemen, zowel voor alle individuele organisaties als overkoepelend.

Water houdt zich niet aan (regio)grenzen en kijkt niet naar de wijze waarop veiligheidsregio's, het waterschap of Rijkswaterstaat georganiseerd is. Gedegen en goed voorbereide samenwerking is daarom essentieel. Alle betrokken partijen hebben daarom nadrukkelijk de wens uitgesproken om als partners in koude en warme fase elkaar op te zoeken, van elkaar te leren, te kijken naar gezamenlijke doelen en uitgangspunten en te bepalen op welke punten gezamenlijke opvolging wenselijk is.

1.1 Context gezamenlijke crisis

De situatie van juli vorig jaar was een uitzonderlijke: in feite was er een grote crisis met verschillende kleinere opeenvolgende crises in de hele regio. Alle partijen kregen op verschillende momenten te maken met een andere intensiteit. De opgave veranderde steeds doordat het water letterlijk door de provincie trok. Om in een dergelijke situatie samen te werken is een gezamenlijke aanpak essentieel. De belangrijkste rode draad uit alle evaluaties was de relevantie van een gedeeld (water)beeld en de samenwerking om gezamenlijke coördinatie tot stand te brengen.

1.2 Doel rode draden analyse

Het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) evalueerde de crisisaanpak van de verschillende betrokken partijen (met uitzondering van RWS) en deed aanbevelingen ten aanzien van verbeterpunten. Inmiddels is gestart met het opvolgen van deze overkoepelende aanbevelingen (deze lichten we toe in paragraaf 2.3). Hiervoor is een speciale projectgroep, de 'Projectgroep Hoogwater', ingesteld. Deze bestaat uit functionarissen van VRLN, VRZL, Waterschap Limburg en RWS.²

Om de punten die vragen om gezamenlijke opvolging en gezamenlijke besluitvorming uit te lichten, is deze rode draden analyse uitgevoerd op de verschillende evaluatierapporten³. In deze analyse bliken we terug op de gemeenschappelijke uitdaging tijdens de crisis met als doel vooruitkijken naar de toekomst. De leerpunten uit de verschillende evaluaties die voor alle partijen een belangrijke rol speelden zijn hierin meegenomen en vanuit gemeenschappelijk perspectief beschreven.

1.3 Werkwijze

De leerpunten uit de evaluatierapportages zijn met elkaar vergeleken. Begin januari zijn deze voorlopige bevindingen getoetst bij de Werkgroep Hoogwater. In overleg met de werkgroep is gekeken welke aanvullende vragen er leven ten aanzien van de preparatie op een hoogwatercrisis bij verschillende partijen. De werkgroep heeft een notitie opgesteld met concrete thema's en projectvoorstellen⁴ die opvolging geven aan de aanbevelingen. Tijdens een bestuurlijke lessensessie

¹ De definitieve versie van de evaluatie van Rijkswaterstaat is op het moment van schrijven nog niet in ons bezit.

² De Projectgroep Hoogwater is een tijdelijk samenwerkingsverband en bestaat naast het regulier overleg over hoogwater, de Werkgroep Hoogwater. Zodra de projecten zijn afgerond wordt de Projectgroep Hoogwater opgeheven en vindt afstemming over deze thema's weer plaats via de Werkgroep Hoogwater.

³ Voorbij het ergste scenario – VRZL, Rapportage Leerevaluatie Hoogwater Maas en Roer VRLN, Een crisis van ongekennde omvang – Waterschap Limburg.

⁴ Notitie aanbevelingen evaluaties hoogwaterramp juli 2021

op 12 april 2022 zijn de rode draden en thema's besproken. Het gesprek stond in het teken van vooruit kijken; zo zijn gezamenlijke doelen en uitgangspunten geformuleerd om samenwerking in de toekomst te vereenvoudigen en is gekeken welke thema's en punten prioriteit dienen te krijgen en bestuurlijke aandacht.

Deze analyse is begeleid vanuit een vertegenwoordiging van de VRZL, VRLN en het Waterschap.

1.4 Opbouw

Deze analyse is een verbinding tussen verschillende evaluatierapporten. Allereerst kijken we naar de uitdagingen waar alle crisisorganisaties mee te maken hebben gehad vanuit gemeenschappelijk perspectief. Vervolgens gaan we in op doelen en uitgangspunten die de samenwerking in de toekomst versterken, ook benoemen we hier de thema's en vervolgstappen die prioriteit krijgen in opvolging. In hoofdstuk 3 beschrijven we de achterliggende observaties en leggen waar mogelijk steeds de link naar de Projectgroep Hoogwater en acties die inmiddels in gang gezet zijn. Tot slot kijken we naar de vervolgstappen en vervolgvragen die zich aandienden tijdens deze analyse.

2 Rode draden analyse

Om inzichtelijk te maken welke gezamenlijke en vergelijkbare uitdagingen er waren is een rode draden analyse gemaakt op basis van de verschillende rapporten.

Een overkoepelend punt dat niet direct leidt tot een leer- of verbeterpunt is de **tomeloze inzet** van functionarissen in alle crisisorganisaties. De impact op alle betrokkenen was groot, in economische zin en op emotioneel -persoonlijk vlak. Dat veel goed ging in het optreden is grotendeels te danken aan de flexibiliteit, betrokkenheid, doorzettingsvermogen en improvisatievermogen van alle betrokken professionals en burgers.

Voor alle partijen was het in deze crisis een uitdagend opgave om een **actueel situationeel beeld** te krijgen van de situatie van zowel de waterstanden als de impact op lokaal niveau. Het ontbreken van een kloppend, actueel beeld bracht dilemma's met zich mee in de respons.

Binnen het thema **samenwerking** zijn verschillende gemeenschappelijke observaties en verbeterpunten te benoemen. Zowel samenwerking tussen de verschillende direct betrokken crisisorganisaties; partijen moesten met elkaar samenwerken onder hoge druk in een uitzonderlijke situatie en dat leidde tot zowel praktische als inhoudelijke uitdagingen. Als ook de samenwerking met stakeholders zoals gemeenten en partijen die bijstand kwamen verlenen als Defensie en de Reddingsvloot. Tijdens deze rode draden analyse bleek tevens de behoefte aan betere internationale samenwerking met Duitsland en vooral België met name op het gebied van informatie-uitwisseling.

De **bestaande planvorming sloot niet aan** bij de situatie van juli 2021. Er waren wel scenario's en plannen, maar niet voor de crisis die zich voordeed. Er was een brede behoefte aan een gezamenlijk plan dat niet alleen keek naar de effecten van hoogwater in de Maas, maar ook naar de effecten van waterstanden in de toeleidende rivieren en beken, met name in het Heuvelland en het Roerdal. Juist het ontbreken aan (juiste) waterstanden zorgde voor onduidelijke scenario's.

Alle verschillende crisisorganisaties hebben op momenten afwijkende keuzes gemaakt in de opschaling of de wijze waarop zij samenwerkten. Er zat veel **flexibiliteit in de crisisorganisaties**. Die flexibiliteit is belangrijk in het kader van situationele respons, maar zorgt voor onduidelijkheid bij stakeholders en partners wanneer afgeweken wordt van planvorming en dit niet expliciet is gemaakt.

Met name de veiligheidsregio's hebben te maken gehad met uitdagingen rond **samen- en zelfredzaamheid**. Er waren veel initiatieven en weinig kaders. Dit leidde bijvoorbeeld tot een grote hoeveelheid vragen aan het waterschap vanuit een verschillende partijen. Het is voor alle partijen daarom zinvol om naar dit thema te kijken en te komen tot een gedeelde aanpak rondom samen- en zelfredzaamheid en burgerinitiatieven.

In het verlengde hiervan leefden veel vragen over **evacuatie**, wat is het kritieke moment rond evacueren, wat is het te evacueren gebied en wie bepaalt dit? Partijen waren zoekende hierin en zijn het erover eens dat het zinvol is te kijken naar een meer gestructureerde aanpak.

Binnen alle crisisorganisaties zijn functionarissen langdurig ingezet, ook hebben zij indrukwekkende momenten meegemaakt. Een belangrijk onderdeel van een dergelijke inzet is **nazorg**. Alle organisaties zijn hier verschillend mee om gegaan en nazorg is op verschillende manieren aangeboden. Desalniettemin had het op momenten nadrukkelijker gekund en beter georganiseerd. Bij een dergelijke grootschalige crisis kan een gecombineerde aanpak op het gebied van bieden van nazorg helpen.

2.2 Gezamenlijke (bestuurlijke) doelen en uitgangspunten

De analyse van de rode draden is getoetst tijdens een bestuurlijke verdiepingssessie waarbij de VRZL, VRLN, waterschap Limburg en RWS gezamenlijk spraken over versterking van de toekomstige samenwerking. De nadrukkelijk wens van alle partijen is om te leren van deze rode draden en de belangrijkste punten snel en adequaat op te pakken.

Om ervoor te zorgen dat alle partijen hetzelfde vertrekpunt hebben zijn de volgende uitgangspunten en doelen benoemd:

Uitgangspunten bij grensoverschrijdende crises waarbij gezamenlijk coördinatie essentieel is:

- Stel de opgave(n) centraal;
- Samenwerking in de toekomst waar mogelijk praktisch en werkbaar voor alle betrokken partijen⁵;
- Zorgen voor eenheid in beeldvorming en informatie;
- Streven naar eenheid in aanpak (bijvoorbeeld communicatiestrategie);
- Vooruitkijken om toekomstige crises in gezamenlijkheid het hoofd te bieden.
- ...

Doel bij grensoverschrijdende crises:

- Snel en adequaat samenwerken;
- Vertrouwen uitstralen zowel naar de interne organisaties als naar buiten;
- Elkaar niet verrassen;
- Benutten van elkaars kennis en ervaring.
- ...

2.3 Bestuurlijk vastgestelde prioriteiten

De Werkgroep Hoogwater is kort na het verschijnen van de evaluatierapporten gestart met het opvolgen van de verschillende aanbevelingen. De werkgroep werkt multidisciplinair samen. Hiemee is de samenwerking op ambtelijk niveau geborgd. De werkgroep heeft naar eigen inzicht aanbevelingen geprioriteerd en per onderwerp een plan van aanpak gemaakt en projectleiders benoemd. De prioritering van de werkgroep is getoetst tijdens de bestuurlijke sessie. Belangrijk was de vraag of deze prioriteiten bijdragen aan de gezamenlijke uitdaging tijdens een grootschalige hoogwatercrisis in de toekomst.

Vastgestelde prioriteiten ten aanzien van de opvolging van aanbevelingen:

1. Werkwijze ontwikkelen om te komen tot een situationeel beeld;
2. Bovenregionale coördinatie/samenwerking, tussen stakeholders en internationaal concretiseren;
3. Aanvullende rampbestrijdingsplanvorming ontwikkelen voor (zij)rivieren en beken;
4. Ondersteunen bij de ontwikkeling van een evacuatiestrategie voor gemeenten en beschrijven coördinerende rol;
5. Burgerparticipatie ondersteunen: uitwerken van een handreiking om burgerinitiatieven in gemeenten in goede banen te leiden;
6. Bijzonderheden rondom overdracht en nafase bij hoogwatercrisis in kaart brengen en borgen;
7. Internationale samenwerking versterken.

Overige leer- en verbeterpunten worden binnen de verschillende crisisorganisaties opgepakt. Met het gezamenlijk oppakken van bovenstaande punten is een stevige samenwerking en response richting toekomst beoogd.

⁵ Tijdens de sessie is gesproken over scenario's waarbij het denkbaar is dat samenwerking vanaf één locatie voor crisisteam van meerwaarde kan zijn. Eén crisiscentrum in het midden van de provincie, waarbij afstemming en coördinatie bij elkaar komt, kan in sommige gevallen een uitkomst zijn. Ons advies is: formuleer situaties waarbij dit ondersteunend is en kijk naar wat dit betekent voor de crisisorganisatie.

3 Observaties

De gezamenlijke opgave was het bestrijden van het hoogwater en de impact daarvan in een vorm die niet eerder is voorgekomen en ook niet als zodanig is voorbereid. Bij de bestrijding stonden partijen voor vergelijkbare dilemma's en uitdagingen. In dit hoofdstuk beschrijven we de observaties rond de ervaringen in de gezamenlijke opgave.

3.1 Tomeloze inzet van functionarissen en gevoel van trots

Een belangrijke observatie is de trots die alle functionarissen ervaren, in alle disciplines en bij alle betrokken partijen. Het hoogwater en de daaruit voortvloeiende crisis was van een ongekende omvang en heeft veel gevraagd van hulpverleners, crisisfunctionarissen en inwoners van Limburg. De inzet van alle betrokken partijen heeft ervoor gezorgd dat de impact van het hoogwater waar mogelijk beperkt is. Verschillende betrokken crisisfunctionarissen werden ook in de privésfeer geraakt door de crisis en raakten daarmee persoonlijk betrokken. Dat heeft een grote impact gehad.

Alle crisisorganisaties hadden op het moment dat de wateroverlast zich aandeede al een langdurige opschaling achter de rug vanwege de coronacrisis. De druk op de crisisorganisaties was ongekend groot en dat heeft effect op de belastbaarheid van functionarissen.

De aandacht ligt vaak op leer- en verbeterpunten. Houd ook voldoende oog voor de inzet die is gepleegd. Het gevoel van trots rond het optreden tijdens deze crisis overheerst binnen alle organisaties, net als het gevoel van saamhorigheid. Het is belangrijk dit te blijven benadrukken ook in vervolgtrajecten.

3.2 Vormen van een actueel situationeel beeld

Alle partijen hebben geworsteld met het ontbreken van een actueel situationeel beeld. Het vormen van een juist en actueel situationeel beeld bleek een ingewikkelde opgave. Waterstanden verbraken records, modellen klopten niet meer en elke voorspelling bleek snel achterhaald. Alle evaluaties laten zien dat het organiseren van goed beeld vanaf de start van de crisis essentieel is voor de verdere coördinatie.

Het voorspellen van de waterstanden hangt af van verschillende factoren.. RWS hanteert rekenmodellen voor het voorspellen van waterstanden en geeft de actuele en voorspelbare waterstanden van de Maas door. Het waterschap draagt zorg voor soortgelijke informatie over de waterstanden in de zijrivieren. De verwerking van de informatie over de zijrivieren en de voorspellingen voor de Maas waren niet geënt op de daadwerkelijke situatie. Hierdoor had het waterschap moeite met het opstellen van een compleet waterbeeld en kon het de mogelijke risico's voor de keringen langs de Maas met minder zekerheid inschatten dan gewenst. Beide factoren waren niet optimaal waardoor het waterschap moeite had met het opstellen van het compleet waterbeeld en de mogelijke risico's voor de keringen. Dit waterbeeld vormt voor de veiligheidsregio's echter wel de basis voor het treffen van maatregelen en voor het voorbereiden van mogelijke evacuaties. Het was voor hen ingewikkeld om de fluctuerende waterstanden te kunnen vertalen in risicoscenario's relevant voor de inzet en handelingsperspectieven richting medewerkers en bewoners. Vaak bleek dat kort na communicatie richting bewoners informatie achterhaald was en daardoor ook onjuist. Een onwenselijke situatie tijdens een crisis.

RWS voorspelt de waterstanden op de Maas, het waterschap op de zijrivieren. Het waterschap is verantwoordelijk voor het inschatten van de risico's op de keringen en het bezwijken daarvan aan de hand van de waterstanden op de Maas. Het waterschap heeft niet de taak om te adviseren over bestuurlijke beslissingen zoals het evacueren van een risicogebied. Dergelijke adviesvragen werden wel gesteld aan het waterschap, dat het antwoord vervolgens schuldig moest blijven. De antwoorden beperkten zich tot een inschatting van de bezwijkkans van keringen en de eventuele gevolgen daarvan voor de achterliggende gebieden.

Het ontbreken van een actueel situationeel beeld is de belangrijkste rode draad omdat dit direct effect heeft op andere leerpunten. Het is het belangrijkste knelpunt geweest in de samenwerking tussen de verschillende partijen. Daarnaast raakt het ook aan de leerpunten ten aanzien van de organisatie van



de crisisorganisatie, het punt over samen- en zelfredzaamheid en aan evacuaties.

Alle evaluaties bevatten een aanbeveling die zich richt op de verduidelijking van rollen en verantwoordelijkheden bij het opstellen van een situationeel beeld (welke vragen kunnen aan wie gesteld worden?). Deze aanbeveling is inmiddels opgepakt in de Werkgroep Hoogwater. Het is belangrijk hier blijvend aandacht voor te hebben.

Het komen tot een werkwijze om een gezamenlijk beeld op te stellen heeft hoge prioriteit. Afspraken en een duidelijke werkwijze voor het informeren van elkaar ten aanzien van het waterbeeld is daarbij cruciaal. Werk toe naar een uniforme werkwijze van informeren over waterstanden, risico's, potentiële scenario's en de impact hiervan, voor het gehele bedreigde gebied. In de Werkgroep Hoogwater Maas worden rollen en mandaten afgestemd en wordt gewerkt aan een plan van aanpak.

3.3 Uitdagende samenwerking

Het onderling afstemmen van informatie, een actueel beeld en acties was een grote uitdaging. Er waren twee veiligheidsregio's opgeschaald in de GRIP-structuur; er was een opgeschaalde crisisorganisatie van het waterschap, een crisisorganisatie van RWS (met verschillende teams) en het crisisteam van het ministerie van Infrastructuur en Water (IenW). Daarbij is het relevant rekening te houden met het gegeven dat hoewel het hier één grote hoogwaterramp betrof, de beide veiligheidsregio's niet gelijktijdig in dezelfde crisis zaten en dus een andere informatiebehoefte hadden. Alle betrokken partijen erkennen de uitdagingen en de verschillen in behoefte.

RWS en het waterschap hadden grote uitdagingen ten aanzien van de benodigde capaciteit om beide veiligheidsregio's te kunnen voorzien van de gewenste liaisons en de gewenste informatie. Een belangrijke rode draad uit alle evaluaties is de wijze waarop de samenwerking tussen partijen tot stand komt en wat men van elkaar kan en mag verwachten. Er kwamen vragen vanuit twee regio's en verschillende andere partijen, hierin zat nauwelijks structuur, er werden uiteenlopende prioriteiten gesteld en verwachtingen over en weer konden niet worden waargemaakt.

Een gezamenlijk doel richting toekomst is de samenwerking organiseren op een manier waarbij alle crisisorganisaties elkaar sterken. Beoog een werkwijze van bovenregionale samenwerking die voor alle betrokken partijen effectief en efficiënt is.

Het uitgangspunt hierbij is dat watergedragingen geen geografische grens kennen en de crisis (waarbinnen zich meerdere lokale crisis kunnen afspelen) zich als het ware door twee regio's beweegt. Om die reden is het nodig om bovenregionale afspraken te maken over (een aantal) crisisprocessen. Denk aan leiding en coördinatie, bijstand, informatievoorziening en crisiscommunicatie.

Samenwerking met partners die bijstand kwamen leveren

De hulp en capaciteit vanuit allerlei verschillende hoeken van het land is tijdens de crisis van zeer grote waarde is geweest. De veiligheidsregio's en het waterschap hebben zowel intern als extern hulp gevraagd en deze geaccepteerd wanneer dit actief werd aangeboden. Denk aan bijstand op het gebied van brandweezorg, de reddingsbrigade, Defensie en andere waterschappen, maar ook aan bijvoorbeeld individuele communicatieprofessionals. De verschillende partijen vertrouwden vervolgens op de kwaliteiten en vaardigheden van de externe capaciteit.

De externe hulp bracht echter ook uitdagingen met zich mee. Op verschillende plekken is vraag en aanbod onvoldoende aan elkaar verbonden. Het bleek soms lastig elkaar te vinden en te bereiken. Hier kunnen in de koude fase concrete afspraken over gemaakt worden.

Internationale samenwerking t.a.v. beeldvorming

Een punt dat niet specifiek in de verschillende evaluaties naar voren kwam maar wel tijdens de rode draden is de behoefte aan internationale samenwerking op het gebied van bijvoorbeeld

informatievoorziening. Omliggende landen hebben net als Nederland veel informatie vanuit internationale wateren die van belang kunnen zijn voor het waterbeeld. Nationaal heeft dit punt aandacht van de Beleidstafel van het ministerie van IenW.

3.4 Flexibiliteit in de crisisorganisatie

Een uitzonderlijke situatie zoals de hoogwatercrisis vraagt van crisisfunctionarissen flexibel om te gaan met de bestaande plannen en hiervan af te wijken als dit het crisismanagement ten goede komt. Dit is tijdens deze crisis ook gebeurd. Beide veiligheidsregio's zijn niet volledig volgens bestaande plannen opgeschaald: VRLN is bijvoorbeeld sneller opgeschaald dan staat beschreven en VRZL week af van de standaard GRIP-structuur om een effectieve samenwerking te kunnen realiseren. Binnen het waterschap was men nog onvoldoende bekend met de kort daarvoor ingevoerde nieuwe interne crisisstructuur, waardoor ook zij niet conform planvorming zijn opgeschaald. In die situatie was het voor de crisisteams en functionarissen soms lastig om als snel de juiste verbindingen te leggen.

Wanneer wordt afgeweken van de bestaande plannen is het noodzakelijk dit expliciet te melden en te zorgen dat de crisisteams toegerust zijn op hun mogelijk veranderende rol en verantwoordelijkheden.

Flexibel in gezamenlijkheid. Wanneer gezamenlijk optreden in een crisis noodzakelijk is dan betekent dit ook met en naar elkaar meebewegen voor zo ver dat mogelijk is. De gezamenlijke opgave staat centraal en dan past mogelijk een afwijkende invulling van de crisisorganisatie het beste. Het is wel verstandig om vooraf afspraken te maken over de wijze waarop je alle spelers hierover informeert zodat heldere leiding en coördinatie geborgd kunnen.

3.5 Actualiseren van (bestaande) planvorming

Planvorming waterstanden rivieren en beken

Veiligheidsregio's, Waterschap Limburg en Rijkswaterstaat werken conform planvorming. Tijdens deze hoogwatercrisis bleek dat het overgrote deel van de bestaande gezamenlijke planvorming voor hoogwater gericht was op de Maas. Er waren wel afzonderlijke draaiboeken en scenario's bij het waterschap, waarnaar ook gehandeld is. Kijkend naar het verleden dan komen problemen rond de Maas vaker voor en leidde dat ook regelmatig tot overlast. Dat maakt dat planvorming voor de Maas aanwezig en beoefend was. De waterstanden in juli 2021 stegen echter buitengewoon snel zodat ook de zijrivieren en beken overstromden in Limburg. Dit was een ongekennde situatie waarvoor er wel bij de afzonderlijke ketenpartners eigen draaiboeken beschikbaar waren, maar waarvoor de beide veiligheidsregio's geen gezamenlijk rampenbestrijdingsplan hadden. Het is de nadrukkelijk wens vanuit alle partijen om te kijken welke planvorming aanvullend nodig is voor hoogwatercrises voor het gehele watersysteem in Limburg en wat kan ondersteunen bij een hoogwatercrisis met een nog grotere hoeveelheid water. Hierbij dient de kanteekening te worden geplaatst dat het weinig zinvol is

De Werkgroep Hoogwater heeft een planning gemaakt en projecteigenaren aangewezen die verantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen of updaten van planvorming. De complexiteit van weersystemen neemt toe, in dat licht is het ook noodzakelijk na te denken over toekomstige extreme(re) scenario's.

planvorming uitsluitend op het scenario van 2021 te ontwikkelen. Vooruitkijkend zijn verschillende scenario's rond extreem weer denkbaar.

Actualiseren in planvorming: overdracht en nafase

Alle betrokken organisaties hebben op een ander moment de crisisorganisatie afgeschaald en zijn op een ander moment over gegaan naar de nafase. Alle organisaties zijn tegen vergelijkbare problemen aangelopen. Met name het overdrachtsmoment waarbij de reguliere organisatie weer verantwoordelijk werd bleek ingewikkeld. De nafase is bij een GRIP een verantwoordelijkheid voor de gemeente, deze moeten ondersteund worden en ruimte krijgen om de nafase in te richten.

Borg het proces rond de nafase en bouw regionale coördinatie pas af als er lokaal geen ondersteuning meer nodig is.

Reguliere planvorming wordt geactualiseerd, de werkgroep werkt aan een handreiking nafase voor gemeenten waarin de ervaringen uit 2021 worden meegenomen.

Planvorming uitbreiden toevoegen met betrekking tot nazorg

De vorm en mate van nazorg aangeboden aan functionarissen binnen de crisisorganisatie is bij alle partijen een aandachtspunt. Meer dan in andere crisissituaties was (en is) behoefte aan reflectie ook multidisciplinair. De situatie heeft veel impact gehad voor velen, op zowel professioneel als persoonlijk vlak. Het is goed hier actief aandacht voor te hebben, zowel direct na de crisis als op langere termijn. Het helpt om hierin ook gezamenlijk te kijken naar welke faciliteiten er zijn en hoe partijen hierbij elkaar kunnen ondersteunen.

Het ontwikkelen van een protocol rondom nazorg is onderdeel van de nafase en verantwoordelijkheid van de individuele crisisorganisaties.

3.6 Zelf- en samenredzaamheid

De zelfredzaamheid van bewoners en ondernemers van Limburg heeft bijgedragen aan de veerkracht van de regio. Om de zelf- en samenredzaamheid te bevorderen is het van belang dat bewoners tijdig geïnformeerd worden over de stand van zaken, verwachtingen en mogelijke risico's. Ook is het belangrijk in een vroegtijdig stadium een handelingsperspectief op te stellen en mee te geven. Op verschillende plekken ontstonden mooie en creatieve initiatieven, echter niet overal droegen deze ook bij aan het bestrijden van de ramp.

Opvallend was dat de zelfredzaamheid groter bleek dan vooraf gedacht en de initiatieven en oplossingen creatief waren. Mede daardoor heerst een brede wens om deze initiatieven en oplossingen op een meer gestructureerde wijze te ondersteunen. Zorg tijdens hoogwatercrisis dat burgers de juiste informatie ontvangen om zo effectief te kunnen ondersteunen bij het nemen van beschermende maatregelen. Tijdens de crisis werd duidelijk dat niet iedereen die geadviseerd werd te evacueren ook gehoord gaf aan dat advies, een handelingsperspectief ondersteunt ook deze groep.

De Werkgroep Hoogwater werkt aan een handreiking voor gemeenten gericht op de coördinatie en inzet van burgerinitiatieven bij hoogwater. Het advies is burgers hier actief bij te betrekken.

3.7 Evacuatie

In heel Limburg zijn verschillende bewoners en ondernemers geëvacueerd, een impactvolle gebeurtenis, met name kijkend naar de zorginstellingen die te maken kregen met evacuaties. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de evacuatie en voor het organiseren van noodopvanglocaties. In Zuid-Limburg was het organiseren van de evacuaties in sommige gevallen niet of nauwelijks voor te bereiden en daardoor zelfs niet meer uitvoerbaar. In Limburg-Noord was in de meeste gevallen enige tijd om een evacuatie uit te voeren. In enkele gevallen werd de noodzaak van evacuatie echter acuut.

Regionaal is geen plan ter ondersteuning van evacuatie, wel worden in het Rampenbestrijdingsplan Hoogwater Maas Limburg 2020-2023 randvoorwaarden benoemd. Hierin wordt niet specifiek aangegeven op welke wijze de veiligheidsregio's de gemeenten kunnen ondersteunen bij evacuaties. Lokaal bleek er weinig voorbereid. De veiligheidsregio's vroegen onder meer advies aan het Waterschap in de risicoanalyses en het nadenken over het moment van evacueren. Vanuit de evaluaties bleek dat de verantwoordelijkheid en uitvoer voor evacueren het beste belegd kan bij gemeenten (bevolkingszorg), wat past binnen het huidige beleid. In het geval van grotere crises en evacuaties op meerdere plaatsen kan de veiligheidsregio bijvoorbeeld een coördinerende rol spelen.



Het besluit tot evacuatie is lastiger en vaak een complex besluit. Het is daarom goed om het thema evacuatie mee te nemen in de voorbereidende scenario's van de Projectgroep Hoogwater.

De Projectgroep Hoogwater ontwikkelt een handreiking evacuatiestrategie voor gemeenten. Daarnaast is het zinvol dit onderwerp ook te beleggen bij planvorming/scenario ontwikkeling om te kijken of het mogelijk is een risicoanalyse te maken voor specifieke gebieden en de kans op basis van voorspellingen evacuatie(s) mee te nemen in scenario's.

4 Vervolgacties en -vragen

Binnen het Waterschap Limburg, VRZL, VRLN en RWS zijn verschillende initiatieven om de leerpunten uit de individuele evaluaties op te pakken, hiervoor zijn verschillende werkwijzen. Het met elkaar blijven delen van vervolgstappen is belangrijk.

4.1 Adviezen vervolg rode draden

In multidisciplinair verband wordt samengewerkt in de 'Projectgroep Hoogwater', deze projectgroep heeft een forse en uitdagende taak. Om hen te ondersteunen die taak adequaat uit te voeren is het van belang het bestuurlijke gelegenheidsorgaan ontstaan tijdens de bestuurlijke sessie incidenteel in te zetten ten behoeve van snelle besluitvorming.

Besluitvorming op geprioriteerde punten. De bestuurlijke lijnen tijdens en na de crisis waren kort. Tijdens de bestuurlijke verdiepingssessie is de wens uitgesproken de lijnen eveneens kort te houden ten aanzien van de geprioriteerde thema's. Hierop is uitgesproken dat zij als bestuurlijk orgaan blijven fungeren voor deze thema's. Dit om te voorkomen dat de projectgroep individuele achterbannen om mandaat en besluitvorming moet vragen. Op deze manier houdt de projectgroep draagvlak en kan op punten sneller en gezamenlijk besluitvorming plaatsvinden. Daartoe komt het orgaan op verzoek van de werkgroep een beperkt aantal malen per jaar bijeen.

De per thema benoemde projectgroepen krijgen de ruimte en kunnen waar nodig een beroep doen op het bestuurlijk orgaan als klankbord. De algemene besturen van de betrokken organisaties worden komende periode door de projectgroep geïnformeerd over de projecten die gestart zijn of gaan starten op initiatief van de projectgroep. De verschillende crisisorganisaties leveren input, werken samen en stemmen af. De crisisorganisatie(s) en verschillende besturen toetsen tussentijds.

Vier kleine successen van de projectgroep, houdt de betrokkenen enthousiast. Alle crisisorganisaties zijn de afgelopen periode langdurig opgeschaald geweest en de hoogwaterramp heeft nog steeds grote effecten. Het opvolgen van de aanbevelingen bestaat uit verschillende projecten met verschillende projectleiders; sommige hebben een langere doorlooptijd omdat oplossingen niet eenvoudig zijn en effect van maatregelen pas op langere termijn zichtbaar worden. Het afronden van een dergelijk project is een mijlpaal en ook tussentijdse stappen zijn kleine successen die gevierd mogen worden.

Leg individuele aanbevelingen terug in de reguliere (crisis)organisatie. Naast de specifiek benoemde punten in deze analyse zijn er nog de individuele aanbevelingen en verbeterpunten uit de separate evaluaties. Deze worden door de reguliere (crisis)organisatie opgepakt. Hierover is in principe geen tussentijds overleg, echter kan het wel zinvol zijn om van elkaar te weten op welke wijze leerpunten worden opgepakt.

4.2 Vervolg vragen

Tijdens deze analyse kwamen twee punten naar voren die verdere verdieping vragen van de individuele organisaties.

Over grenzen heen. Tijdens de crisis kampten alle partijen met uitdagingen rond bezetting en capaciteit. Het idee is geopperd om tot een werkwijze te komen waarbij de crisisorganisaties elkaars kennis en ervaring kunnen benutten. Het verdelen van mensen en middelen kan helpen, het is van belang hier van tevoren over na te denken. De potentieel inzetbare kracht is op deze manier groter en het kan leiden tot het verbreden van elkaars organisaties.

Eén regionaal crisiscentrum. Tijdens deze analyse is op verschillende momenten de vraag gesteld of één regionaal crisiscentrum een toevoeging is aan regionale samenwerking. Het antwoord hierop is niet eenvoudig, niet elke schaalvergroting is automatisch een verbetering. In een situatie waarbij veel gevraagd wordt van alle organisaties zou een dergelijk centrum voor het Waterschap en RWS afstemming, coördinatie en het geven van een situationeel beeld kunnen vereenvoudigen. De uitwerking hiervan verdient nader onderzoek.



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

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

Disclaimer leerevaluatie

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

© 2022 COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement