

Evaluatie hoogwater Waterschap Limburg kerst / oud & nieuw 2023-2024

2 mei 2024



Inhoudsopgave

Afkortingenlijst.....	3
1. Inleiding	4
2. Conclusies en aanbevelingen	6
3. Context	9
3.1 Visie Waterschap Limburg op crisismanagement en ontwikkelpad na eerdere evaluaties	9
3.2 Hoogwater 2021	9
3.3 Context najaar 2023	9
3.4 Beknopte tijdlijn	10
4. Observaties per thema	12
4.1 Algemeen	12
4.2 Opschaling	12
4.3 Bezetting, belasting en samenwerking	13
4.4 Crisiscommunicatie	14
4.5 Informatiemanagement	15
4.6 Externe samenwerking	15
4.7 Afschaling en nafase	16
Bijlage I Overzicht documenten	18
Bijlage II Overzicht respondenten	19
Bijlage III Crisisorganisatie Waterschap Limburg.....	20
Disclaimer leerevaluatie	21
Over het COT	21

Afkortingenlijst

Afkorting	Betekenis
CoPI	Commando Plaats Incident
ICO	Informatie Coördinator
OL	Operationeel Leider
ROT	Regionaal Operationeel Team
ST	Scenarioteam
WAT	Waterschap Actieteam
WBT	Waterschap Beleidsteam
WGT	Werkgebiedsteam
WL	Waterschap Limburg
WOT	Waterschap Operationeel Team

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In het najaar van 2023 was sprake van veel regenval en daardoor (het risico op) wateroverlast op verschillende plekken in Limburg. Vanaf november 2023 monitort het Regieteam van Waterschap Limburg (WL) daarom de situatie. Omdat de waterstanden ook weer dalen is opschaling niet direct noodzakelijk. In december valt wederom veel regen waardoor het water in verschillende beken en rivieren hoog staat. Vanwege de (mogelijke) wateroverlast en het feit dat de feestdagen (kerst en oud & nieuw) eraan komen schaaft WL op, eerst naar coördinatiefase 1 en eind december naar coördinatiefase 2. WL vindt het belangrijk om de succesfactoren en verbeterpunten te borgen ten behoeve van verdere versterking van de crisisorganisatie. Deze evaluatie staat in het teken van leren.

1.2 Opdracht, doel en scope

Waterschap Limburg heeft het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (hierna: COT) gevraagd om deze opschalingsperiode te evalueren. Dit helpt Waterschap Limburg bij het borgen van zaken die goed gingen en het identificeren van lessen voor de toekomst. In opdracht van Waterschap Limburg voerde het COT daarom een zogeheten 'leerevaluatie' uit. Het doel van de leerevaluatie is het in beeld brengen van succesfactoren, uitdagingen, dilemma's en leerpunten. 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.

De evaluatie richt zich op de periode van 15 november 2023 (start Regieteam) t/m 10 januari 2024 (afschaling crisisorganisatie). In deze leerevaluatie stellen we geen gedetailleerde feitenreconstructie op. Wel hebben we een aantal belangrijke gebeurtenissen in een tijdlijn toegevoegd.

1.3 Aanpak

De evaluatie is uitgevoerd in de periode tussen februari en mei 2024. Samen met Waterschap Limburg stelden we de evaluatiethema's vast die voor Waterschap Limburg belangrijk zijn:

1. Opschaling (melding en alarmering)
2. Leiding en coördinatie
3. Samenwerking
4. Crisiscommunicatie
5. Informatiemanagement
6. Nafase

Documentenanalyse

We zijn gestart met een analyse van documenten die door Waterschap Limburg zijn aangeleverd, zoals relevante crisisplannen, LCMS-uitdraai, communicatieberichten en interne evaluatiepunten. In bijlage 1 treft u een overzicht van deze documenten.

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

Interviews

In totaal vonden 11 verdiepende (groeps)gesprekken plaats met sleutelfunctionarissen die betrokken zijn geweest in de opschalingsperiode. 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. In bijlage 2 treft u een overzicht van de respondenten.

Lessensessie

Op basis van de documentanalyse en de interviews formuleerden wij voorlopige bevindingen en conclusies. Om deze voorlopige resultaten te toetsen en eventuele aanvullingen op te halen vond een lessensessie plaats. Tijdens deze sessie is gesproken over de belangrijkste bevindingen en leerpunten, en was er ruimte om deze nog aan te vullen. Ook gingen de deelnemers in groepjes met elkaar de discussie aan over bovengenoemde thema's, aan de hand van de vragen 'wat ging goed/wat moeten we vasthouden?' en 'waar vraag je aandacht voor?' De lessensessie was zo 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 onze overkoepelende conclusies en doen we enkele concrete aanbevelingen voor de toekomst. We maken onderscheid in de succesfactoren die bijgedragen hebben bij de aanpak en benoemen enkele leerpunten. In hoofdstuk 3 gaan we in op de context die relevant is voor deze evaluatie. Daarnaast bevat het hoofdstuk een beknopte tijdlijn met de belangrijkste punten uit de opschalingsperiode. In hoofdstuk 4 lichten wij onze observaties per thema toe. Tot slot staan er in de bijlagen een aantal aanvullende overzichten.

2. Conclusies en aanbevelingen

Hieronder volgen de belangrijkste conclusies en aanbevelingen gebaseerd op deze evaluatie. Gekeken is naar wat de succesfactoren waren die hebben bijgedragen aan de afhandeling en naar verbeterpunten voor de toekomst. Op basis van de conclusies komen wij tot enkele concrete aanbevelingen. In hoofdstuk 4 Observaties per thema gaan we uitgebreider in op deze succesfactoren en verbeterpunten.

Conclusies succesfactoren

De laatste jaren heeft Waterschap Limburg aanzienlijke vooruitgang geboekt in de verdere ontwikkeling van de crisisorganisatie. WL heeft geïnvesteerd op de lessen uit eerdere evaluaties en laat zien dat zij een lerende organisatie is. Deze ondernomen stappen waren merkbaar tijdens de inzet voor crisisfunctionarissen en heeft bijgedragen aan de opschaling. Door regelmatig op te schalen doet WL als crisisorganisatie steeds meer praktijkervaring op wat een solide basis legt voor een verdere vooruitgang en professionalisering van de crisisorganisatie. Ook tijdens de opschaling in november 2023 – januari 2024 zijn verschillende succesfactoren te benoemen.

1. De (crisis)organisatie (zowel de opgeschaalde teams (incl. buitendienst) als overige direct betrokkenen) bestaat uit betrokken professionals die, ook wanneer geen sprake is van een piketfunctie, bereid zijn bij te dragen en een stapje extra te zetten. Betrokkenen zijn trots op hoe zij de periode november-januari gezamenlijk hebben aangepakt. Leerpunten en verbetermaatregelen uit eerdere evaluaties zijn opgepakt en dat is merkbaar. Aandachtspunt blijft de rolvastheid van medewerkers die op eigen initiatief actie ondernemen. Vanuit betrokkenheid houden medewerkers buiten de crisisorganisatie zich niet altijd aan de gestelde kaders.
2. De opschaling is naar tevredenheid en veelal volgens de plannen verlopen. De situatie is zo lang als mogelijk in de reguliere lijn opgepakt. Het informatiebeeld is nauwlettend gevolgd zodat snel kon worden ingegrepen indien noodzakelijk. De opschaling verliep beheerst waardoor continu de controle werd behouden.
3. Communicatieprofessionals zijn snel en adequaat aangesloten bij het WAT en later het WOT. Er is proactief gecommuniceerd via verschillende kanalen, waaronder een liveblog en sociale media. De reacties hierop vanuit de maatschappij waren positief. Wel is ruimte voor verdere versterking van de informatiepositie in de organisatie en meer bekendheid van het nut en noodzaak van communicatie.
4. Het netcentrisch werken via LCMS werkte goed. Informatie coördinatoren (ICO's) zijn snel aangesloten en de voorzieningen zijn op orde. De investering van de afgelopen jaren in uitbreiding van de poule zorgt ervoor dat de beschikbaarheid van getrainde ICO's redelijk op orde is. Indien meerdere ICO's nodig zijn, wordt via de app-groep een oproep gedaan. Hiermee wordt een beroep gedaan op de welwillendheid van collega's om tijdens een crisis aan te sluiten. Tijdens de opschaling verliep dit goed en werkte het. Mogelijk kan het in de toekomst voor een knelpunt zorgen als er geen welwillende collega is om aan te sluiten.
5. Tijdens de opschaling is direct aandacht geweest voor het ophalen van evaluatiepunten ter verdere versterking van de organisatie. Dit leidde tot een overzicht van grotere en kleinere verbeterpunten die op zowel korte als middellange termijn kunnen worden opgevolgd.

Conclusies verbeterpunten

Naast de succesfactoren zijn zoals bij elke evaluatie enkele verbeterpunten te benoemen.

6. De rol van het Regieteam zorgt voor wat onduidelijkheid in de organisatie. In gesprekken blijkt dat niet voor iedereen duidelijk was dat het Regieteam actief was en welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden dit team heeft. Ondanks dat dit geen directe

gevolgen heeft gehad voor de opschaling en aanpak is het belangrijk hier voor de toekomst aandacht voor te hebben.

7. Zowel op het moment zelf als achteraf heeft discussie plaatsgevonden over het nut en de noodzaak van de opschaling naar het WOT. Achteraf kan geconcludeerd worden dat voor de beantwoording van de inhoudelijke vragen die leidde tot een WOT opschaling, een WOT niet noodzakelijk was. Vanwege de behoefte aan 'learning on the job' en in relatieve rust kunnen 'oefenen' met een opschaling voor nieuwe collega's heeft het werken met een WOT echter wel meerwaarde gehad.
8. Uit de evaluatie blijkt dat de belasting van medewerkers in piekperiodes hoog is. Dit geldt niet alleen wanneer de crisisorganisatie is opgeschaald, maar ook voor periodes waarin bijvoorbeeld sprake is van veel neerslag en maatregelen getroffen moeten worden. Medewerkers in de buitendienst draaien (te) lang en/of (te) vaak diensten. Medewerkers die een rol hebben in het Regieteam of de crisisorganisatie doen dit naast of in plaats van hun reguliere werkzaamheden, waardoor die reguliere werkzaamheden onder druk komen te staan.
9. Zoals hierboven benoemd zijn zowel tijdens de opschaling als vlak daarna evaluatiepunten opgehaald bij de verschillende teams. Deze punten zijn verwerkt in een overzicht en belegd bij verschillende leidinggevenden. Deze punten zijn echter op het moment van deze evaluatie nog niet allemaal opgepakt. Voor betrokkenen is niet duidelijk wat de reden hierachter is, met name omdat een aantal punten 'laaghangend fruit' is en relatief makkelijk kan worden opgepakt.
10. De draaiboeken van de WGT's functioneerden voor het overgrote deel en dragen bij aan het snel grip krijgen op de situatie. Wel wordt opgemerkt dat, zoals hierboven benoemd, verbeterpunten met betrekking tot de draaiboeken uit eerdere opschalingen nog niet zijn doorgevoerd. Daarnaast wordt opgemerkt dat de werkwijze voor de WGT's uniform zijn vanuit planvorming, maar niet uniform wordt toegepast. De twee WGT's vullen de werkwijze namelijk anders in, bijvoorbeeld in de vergaderstructuur, het gezamenlijk bespreken van alle standaard maatregelen en het wel/niet aansluiten van de aannemer bij de vergaderingen. Bovendien blijkt dat de uitwerking van het draaiboek verschillend is, bijvoorbeeld op het gebied van de beschikbaarheid van vaste data.

Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies doen wij de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen

1. Expliciteer de rol van het Regieteam en zorg dat helder is wat de rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn van het Regieteam. Zorg ervoor dat dit ook duidelijk is binnen de reguliere- en crisisorganisatie.
2. Wijs na een opschaling een verantwoordelijke aan voor de nafase. Belangrijk is dat met name het opvolgen van evaluatie- en verbeterpunten goed gecoördineerd wordt. Zorg ervoor dat deze punten onderdeel worden van een PDCA-cyclus. Dat betekent naast beleggen van verantwoordelijkheden ('Plan'), ook zorgen dat punten daadwerkelijk worden opgepakt ('Do') en dit wordt gecontroleerd ('Check') en eventueel bijgestuurd wordt ('Act').
3. Vertrouw tijdens een opschaling op de kennis en expertise van (eigen) functionarissen. Wanneer afgeweken wordt van een gegeven advies, bijvoorbeeld rondom de discussie om wel of niet op te schalen naar het WOT, maak dan expliciet waarom wordt afgeweken. Dit voorkomt onduidelijkheid achteraf.
4. Bespreek met elkaar welke afspraken mogelijk zijn over (langdurige) inzet van rollen in de teams (niet zijnde piketfuncties), ook tijdens vakantieperiodes. Denk dan bijvoorbeeld aan het formuleren van uitgangspunten voor werken tijdens vakanties of langdurige inzet, afwisseling van rollen, etc. Beoordeel welke functies mogelijk met een piket moeten worden gevuld. Denk daarnaast na over welke medewerkers met de benodigde (gebieds)kennis en

ervaring indien nodig zouden kunnen bijspringen bij de buitendienst, of vice versa. Maak een lijst en informeer de medewerkers dat zij opgeroepen kunnen worden.

5. Beoordeel en vergelijk de invulling van de werkwijzen van WGT Horst en WGT Sittard. Pas waar nodig de werkwijzen aan – bijvoorbeeld over het wel of niet laten aansluiten van een aannemer – en ga daarbij uit van *best practices*. Zorg aanvullend dat betrokkenen getraind zijn in het toepassen van deze werkwijze.
6. Investeer in de brede positionering van het communicatieteam. Als het nut van goede communicatiemomenten intern breed bekend is dan wordt het voor het team mogelijk om snel en passend te communiceren over maatregelen. Een optie is om communicatie te betrekken bij het aanpassen van de WGT draaiboeken, voor de acties waar communicatie voor nodig is.
7. Heb aandacht voor rolvastheid binnen de crisisorganisatie. Het naleven van toegewezen rollen en verantwoordelijkheden zorgt voor duidelijkheid, efficiëntie en effectieve coördinatie tijdens een opschaling. Spreek elkaar ook aan zodra blijkt dat medewerkers buiten hun rol of verantwoordelijkheden handelen.

3. Context

3.1 Visie Waterschap Limburg op crisismanagement en ontwikkelpad na eerdere evaluaties

De visie op crisisbeheersing Waterschap Limburg is “De kracht van samen” (fusiedocument 2016). Dit is een basisdocument waarop activiteiten van WL gebaseerd zijn. Een belangrijk element uit deze visie is dat crisisbeheersing iets van de (hele) reguliere organisatie is. Dit maakt ook dat WL zo lang mogelijk blijft werken vanuit de reguliere organisatie. Meer achtergrond over de crisisorganisatie is te vinden in bijlage 3.

WL is een lerende organisatie en evalueert na afloop van een opschaling met als doel leerpunten te borgen en de crisisorganisatie te versterken. De aanbevelingen en leerpunten uit eerdere evaluatie hebben bijgedragen aan het niveau van de huidige organisatie.

In de evaluatie van 2021¹ stond de aanbeveling om de crisisorganisatie te versterken met kennis en inzet van professionals. Tijdens de opschaling in november 2023 is het effect van deze investering goed merkbaar. De organisatie bestaat uit experts met kennis en ervaring van de crisisorganisatie en rollen worden vervuld.

Een andere aanbeveling was om de bewustwording te vergroten en aandacht te besteden aan de bekendheid met elkaar en de crisisorganisatie. Deze is groot gebleken. Ook de grote betrokkenheid van medewerkers bleek in 2023 wederom.

De onduidelijkheden met betrekking tot de rol van het Regieteam kwamen in een eerdere evaluatie (2022) al aan de orde. Ook in 2023 blijft de rol en inzet van het Regieteam vragen op te roepen.

3.2 Hoogwater 2021

Waterschap Limburg is in 2021 geconfronteerd met een enorme watercrisis. Alle betrokkenen werkten destijds hard om alles in goede banen te leiden en overstromingen of erger te voorkomen. Medewerkers, familieleden of bekenden van medewerkers worden soms ook persoonlijk geraakt. Het noodweer zorgde voor miljarden euro's aan schade en leidde tot grote maatschappelijke gevolgen in Limburg. Voor het WL heeft deze crisis een ongekende omvang gehad. Wanneer opnieuw sprake is van hevige regenval, merkt Waterschap Limburg dat dit tot onrust leidt in de omgeving en vragen stelt als ‘wat doen jullie om al voorbereid te zijn?’. Betrokkenen refereren aan 2021 als een ‘open zenuw’, maar geven tegelijkertijd aan dat er veel vertrouwen is opgebouwd binnen de organisatie vanwege de opgedane ervaringen van collega's en ontwikkelingen van trainingen en planvorming. Naar aanleiding van 2021 benoemen betrokkenen dat er wel liever iets te vroeg dan te laat wordt opgeschaald, ook om rust in de omgeving te creëren.

3.3 Context najaar 2023

Naast dat 2023 het warmste jaar ooit gemeten was, was het ook het natste jaar ooit. In het najaar regende het fors waardoor rivieren en meren in Nederland vol zaten. Op 21 oktober 2023 viel 21 millimeter neerslag². November was een uitzonderlijk natte maand. Landelijk viel gemiddeld 153 millimeter neerslag, ruim twee keer zo veel als normaal. Met deze records was de maand de natste ooit. Het leidde op de verschillende plekken in het land tot overlast, hoogwater en dreigende situaties. Ook in Limburg leidde het waterbeeld tot een verhoogde alertheid en was een Regieteam in de lucht van 15 november tot 8 december 2023.

Op 21 december 2023 viel veel regen. Ook in de dagen daarna bleef neerslag vallen waardoor het waterpeil steeg. De voorspellingen gaven een wisselend weerbeeld. Het leidde tot continue

¹ ‘Een crisis van ongekende omvang’, leerevaluatie watercrisis 2021 (COT)

² Gemiddeld valt er in Nederland zo'n 850 mm op jaarbasis. Dat is ruim 2 mm per dag (bron: knmi.nl).

inspecties en voorzorgsmaatregelen zoals bijvoorbeeld het opbouwen van 50 meter aan mobiele noodkeringen in Vlodrop bij Kasteel het Steenen Huys.

GRIP opschaling

De hevige regenval en hoge stand van de Maas leidde tot problemen bij een overlaat bij Bosscherveld in Maastricht. Een deel van de overlaat brak af waardoor een woonboot losliet en afdreef tegen een brug. De problemen leidden tot een opschaling van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg. Op 3 januari 2024 schaalde de regio na verkenning door de brandweer op naar GRIP 1 en vervolgens naar GRIP 2. Het stuwcomplex is in beheer bij Rijkswaterstaat. In de nacht van 3 op 4 januari leidden bestuurlijke dilemma's tot een opschaling naar GRIP 3.

3.4 Beknopte tijdlijn

Datum	Gebeurtenis
15-11-2023	Veel regenval voorspeld komende dagen, alertheid en uitvoering aanvullende maatregelen waar nodig
15 t/m 20-11-2023	Vergaderingen Regieteam
22-11-2023	Waterstanden dalen weer door weinige neerslag, situatie voor nu stabiel
24-11-2023	Code geel in kustgebieden heeft geen invloed in Limburg
27-11-2023	Toename neerslag zorgt voor hogere waterstanden
	Extra inspecties bij kritieke punten van de Geul
28-11-2023	Regieteam blijft alert, volgende bijeenkomst volgt indien nodig o.b.v. informatie monitoringswacht
30-11-2023	Waterstanden dalen
	Regieteamoverleg niet noodzakelijk
8-12-2023	Regieteam komt bijeen om het functioneren van het watersysteem, de weersverwachting en de uitgezette acties te bespreken. Verder bespreekt het team dat verdere coördinatie niet meer noodzakelijk is en besluit zichzelf te ontbinden.
22-12-2023	Start van Regieteam i.v.m. hoge waterstanden. WL neemt voorzorgsmaatregelen in Vlodrop i.v.m. wateroverlast door verhoogde waterstanden
23-12-2023	Blijvende stijging in waterstanden en afvoeren
24-12-2023	Opschaling naar coördinatiefase 1 (WAT) door verwachte neerslag
25-12-2023	Besluit tot extra inspectie en extra alertheid, uitvoering aanvullende maatregelen waar nodig
26-12-2023	Situatie lijkt stabiel te zijn vandaag
27-12-2023	Verzoek van Aa en Maas om extra water te bergen bovenstrooms van Stuw Smakt → gehonoreerd omdat ze weilanden willen ontlasten
	Contact gehad met VR over communicatie met gemeenten over het verstrekken van fysieke middelen en bieden van een handelingsperspectief voor inwoners.
28-12-2023	Waterstanden en debieten zijn overal aan het dalen, behalve bij Niers (lichte stijging)
	Kaart gemaakt van knelpunten aan de hand van dronebeelden.
31-12-2023	Opschaling naar coördinatiefase 2 i.v.m. verwachte langdurige natte periode (WOT)
2-1-2024	Stijging afvoeren en waterstanden in Noord-Limburg
	Veel neerslag verwacht komende dagen in Zuid-Limburg
	Dubbele bezetting achterwacht en incidentenwacht (als worst-case voorspelling uitkomt is dit nodig)
3-1-2024	WGT Sittard schaal op
3-1-2024	Overlaatdam bij Bosscherveld te Maastricht raakt beschadigd wegens hoogwater. Meerdere woonboten worden ontruimd. Ook slaat een woonboot los en drijft tegen een brug in de Stuwweg.

4-1-2024	Veel meldingen binnengekomen in de nacht over hoge waterstanden bij incidentenwacht
	Toename persverzoeken vanwege beschadiging overlaatsdam Maastricht
	ROT en GBT bijeen i.v.m. breken overlaat Maastricht
4-1-2024	WGT Horst schaal op wegens meldingen en inwerkingstelling draaiboeken
5-1-2024	Kleine hoeveelheid neerslag gevallen en daling in waterafvoeren voorspeld
8-1-2024	Blijvende alertheid dijkwachters, echter geen nieuwe neerslag verwacht
9-1-2024	Laatste vergaderingen van WOT en WAT, afschaling naar fase 1
10-1-2024	Crisisorganisatie schaal af naar fase 0 (gunstige weersvoorspelling, hoogwaterpiek is gepasseerd, geen bijzonderheden verwacht)

4. Observaties per thema

4.1 Algemeen

De rode draad in deze leerevaluatie is dat betrokkenen over het algemeen positief terugkijken op de samenwerking en betrokkenheid, zowel in aanloop naar als tijdens de opschaling. Het betrof een relatief lange periode maar deze was van een andere aard dan andere opschalingen met meer acute dreiging. Bijna elke betrokken functionaris kon putten uit eerdere ervaringen en benadrukt hoe waardevol dat is. Daarnaast zijn evaluatiepunten en verbetermaatregelen uit het verleden op veel verschillende fronten benut. Binnen de organisatie bestaat echter wel verschil van inzicht over de stappen die zijn gezet in de ontwikkeling van de crisisorganisatie. Op strategisch en tactisch niveau blijkt uit gesprekken dat men vindt dat er veel is verbeterd de afgelopen jaren. De operatie (waaronder de leden van de WGT's) geeft juist een tegenovergesteld signaal. Zij geven aan de verbeteringen in de crisisorganisatie maar beperkt mee te krijgen. Betrokkenen benoemen dat het zou helpen om bijvoorbeeld eens per jaar een jaarverslag van de crisisorganisatie te ontvangen, met een terugkoppeling van de ontwikkelingen op het gebied van planvorming, training, oefening, etc. Op die manier is breed inzichtelijk wat er tijdens crisissituaties is gebeurd en hoe er met de evaluatiepunten is omgegaan.

4.2 Opschaling

Waterschap Limburg hanteert het uitgangspunt dat zo lang als mogelijk in de reguliere lijn wordt gewerkt. Ook in het najaar van 2023 is zo lang mogelijk in de reguliere lijn gewerkt: in november 2023 roept de leider van het Regieteam, in afstemming met de piket OL, het Regieteam bij elkaar. Reden was de hoge waterstand en de voorspelde regenval. De behoefte ontstond om de situatie te monitoren. Het Regieteam is geen onderdeel van de crisisorganisatie, maar is een extra monitoringsoverleg vanuit de reguliere lijn.

Uit de evaluatie blijkt dat de rol van het Regieteam niet voor alle betrokkenen duidelijk is. Respondenten vanuit het Regieteam geven aan dat er soms vanuit de organisatie zaken aan het team worden voorgelegd, waar zij niet over kan beslissen vanwege een ontbrekend mandaat. Daarnaast is er in eerste instantie een 'pre-Regieteam' bij elkaar gekomen omdat men behoefte had aan afstemming, maar niet de illusie wilde wekken dat er een team was waar zaken neergelegd konden worden. Dit heeft mogelijk de onduidelijkheid versterkt.

Het uitgangspunt om zo lang als mogelijk in de reguliere lijn te werken, betekent echter niet dat terughoudend wordt omgegaan met opschalen. De ervaring van betrokkenen is dat in het najaar van 2023 snel en proactief is opgeschaald toen daar reden toe was. De ervaring van het hoogwater in 2021 speelt hierin mee. Men wil tijdig maatregelen kunnen treffen en, indien nodig, proactief kunnen reageren.

De opschaling van de crisisorganisatie verliep volgens de afspraken zoals die zijn vastgelegd in het crisisplan. Vlak voor kerst was nog steeds sprake van hoge waterstanden en af en toe regenval. Met de feestdagen in het vooruitzicht was de wens om voldoende mensen beschikbaar te hebben, mocht het misgaan. Daarom is besloten om op te schalen naar coördinatiefase 1 en een WAT bij elkaar te roepen. Op 24 december 2023 vond de eerste WAT-vergadering plaats.

Opschaling WOT

Op 31 december 2023 werd opgeschaald naar coördinatiefase 2 en op 2 januari 2024 vond het eerste WOT-overleg plaats. Er waren verschillende redenen om op te schalen naar het WOT. De belangrijkste was dat er een aantal vragen speelden. Dit betrof zorgen over langdurige druk van hoogwaters op de oevers van het watersysteem; zorgen bij plotselinge terugval van waterstand op de oevers van het watersysteem; de vraag over de onttrekking verplichting (welke maatregel kunnen we nemen om systeem te ontlasten, kunnen we extra berging creëren door water op landerijen te bergen?). Deze vragen waren belangrijke factoren om het WOT op te schalen en via het WOT

scenario's te laten uitwerken door het scenarioteam. De meningen waren verdeeld of een WOT opschaling nodig was om deze vragen inhoudelijk te beantwoorden. Een andere reden was dat er capaciteit nodig was. In de crisisstructuur is meer doorzettingsmacht om mensen en middelen beschikbaar te maken.

Uit de evaluatie blijkt dat er onder betrokkenen vragen leven over het nut en de noodzaak van de WOT-opshaling. De vragen die werden gesteld zijn, naar eigen zeggen, door leden van het WAT op dat moment beantwoord en beoordeeld als niet relevant voor de crisisorganisatie van het waterschap. Doordat er toch werd opgeschaald hadden respondenten de beleving dat er aan hun expertise werd getwijfeld. Waarom toch is besloten de vragen voor te leggen aan het WOT is voor deze betrokkenen onduidelijk. Aan de andere kant wordt benoemd dat de opschaling van het WOT werd gezien als een kans voor medewerkers om ervaring op te doen met het werken volgens de crisisstructuur, met name omdat het een relatief 'rustige' en overzichtelijke opschaling betrof. Voor de vele nieuwe mensen in de organisatie was het fijn dat zij op deze manier ervaring konden opdoen.

Opschaling WGT's

Op 3 januari schaalte WGT Sittard op en op 4 januari 2024 schaalte WGT Horst op. De draaiboeken van de WGT's functioneren voor het overgrote deel en dragen bij aan het snel grip krijgen op de situatie. Wel wordt opgemerkt dat, zoals hierboven benoemd, verbeterpunten met betrekking tot de draaiboeken uit eerdere opschalingen nog niet zijn doorgevoerd. Voor de teams is het belangrijk dat informatie actueel is, bijvoorbeeld over pomplocaties, instructies en waterpeilen. Daarnaast wordt opgemerkt dat de twee WGT's niet dezelfde werkwijze hebben, bijvoorbeeld op het gebied van vergaderstructuur en de inhoud van de vergadering (wel/niet doornemen van alle standaard maatregelen die worden getroffen). Ook de uitwerking van het draaiboek is verschillend, waarbij wordt opgemerkt dat het draaiboek van WGT Sittard beter aansluit bij de praktijk omdat daar meer vaste data in staat waarop men kan terugvallen.

4.3 Bezetting, belasting en samenwerking

Wat opvalt is dat onder medewerkers een grote betrokkenheid bestaat. Veel medewerkers zijn bereid om in te springen wanneer dat nodig is en bijvoorbeeld hun vakantie op te offeren. Daarbij wordt ook benoemd dat het wel vaak dezelfde medewerkers zijn die aan de lat staan bij een opschaling. Soms omdat er gewoonweg geen andere collega's zijn, zoals medewerkers in de buitendienst, en soms omdat niemand anders zichzelf beschikbaar stelt of op basis van iemands agenda wordt bepaald dat diegene tijd heeft. Ook ontstaat een knelpunt doordat zaken nu langer in de lijn blijven. Hierdoor komt grote druk te liggen op de medewerkers van areaalbeheer omdat zij het Regieteam vormen. Deelnemen aan het Regieteam gebeurt namelijk naast de reguliere werkzaamheden. Doordat onduidelijk is hoe lang een situatie gaat duren, wordt vaak gedacht 'ik doe het nog wel even'. Uiteindelijk blijkt het dan langer te duren met als gevolg dat de eigen werkzaamheden nog langer onder druk komen te staan.

Het risico bestaat dat medewerkers overbelast raken, ook omdat het een 'dubbele' belasting is: bij een opschaling laat de medewerker al zijn of haar werk vallen om de crisis het hoofd te kunnen bieden³. Hierdoor blijven reguliere werkzaamheden liggen. Medewerkers moeten vervolgens na afschaling dubbel zo hard werken om alles in te halen. Dit is deels inherent aan een rol in de crisisorganisatie, maar betekent wel dat de staande organisatie moet afspreken hoe zij omgaat met regulier werk tijdens een crisisopshaling.

Betrokkenen benoemen de behoefte om de vrijblijvendheid weg te halen en minder te kijken naar agenda's en beschikbaarheid, maar door middel van een schema of piketrooster medewerkers in te delen. Zo wordt de inzet tijdens een opschaling meer een gedeelde verantwoordelijkheid.

³ Dit is een overkoepelende bevinding vanuit de gesprekken met respondenten. Het zicht op de belasting van specifieke teams, zoals de buitendienst, is beperkt.

Samenwerking en rolvastheid

Uit de evaluatie blijkt dat gedurende de opschaling soms buiten de crisisorganisatie op bestuurlijk niveau contact met getroffen plaatsen plaatsvond waarbij toezeggingen werden gedaan die niet breder intern waren afgestemd. Daarnaast blijkt dat functionarissen, bijvoorbeeld uit de buitendienst, soms actie ondernemen vanuit hun rol, verantwoordelijkheid en betrokkenheid, zonder een directe opdracht of aansturing vanuit de crisisorganisatie. Tijdens een crisis is het essentieel om een integrale aanpak te hebben. Het is belangrijk om één duidelijke lijn aan te houden en om rolvast te zijn. Dit geldt voor alle niveaus en alle betrokkenen. Toezeggingen leiden soms tot onduidelijkheid en beloftes die worden gedaan maar niet kunnen worden waargemaakt.

4.4 Crisiscommunicatie

Betrokken communicatieprofessionals kijken tevreden terug op de wijze waarop tijdens de opschaling is gewerkt. Het team werkte eerder al samen in een hoogwatersituatie en heeft daardoor ervaring met de crisisstructuur. Teamleden worden vanuit een piketrol betrokken, vanuit daar wordt het team zodra dit kan uitgebreid met collega's zonder hard piket. Het team heeft een plan waarop ook getraind wordt.

Het team maakte bewuste keuzes in communicatiemomenten. Zo werd twee keer per dag een bericht op het liveblog geplaatst en zijn sociale media kanalen vaker geactualiseerd. Deze informatiecadans werkte aangenaam en daarom is hier aan vastgehouden. Het leidde zowel in- als extern tot voorspelbaarheid. Bovendien leidde de informatiecadans tot positieve reacties, met name op de proactieve houding en wijze van informeren.

Een uitdaging voor het communicatieteam is zicht krijgen op maatregelen uit de draaiboeken van de verschillende WGT's. Deze maatregelen worden bij bepaalde omstandigheden (bijvoorbeeld een bepaald waterpeil) automatisch uitgevoerd zonder dat hier expliciet bij stilgestaan wordt. Daardoor zijn de communicatieadviseurs hier vaak niet mee bekend. Wel zijn maatregelen direct zichtbaar voor de buitenwereld en kunnen ze dus tot vragen leiden. De nadrukkelijke wens is dan ook om communicatie actief te informeren op het moment dat dit type maatregelen wordt uitgevoerd. Een optie zou zijn om communicatie aan te sluiten in de WGT's. Dit is tot op heden nog niet gedaan. Dit heeft onder andere te maken met een verschil van inzicht in de toegevoegde waarde van communicatie. Uit de evaluatie blijkt dat er over en weer onbekendheid bestaat met elkaars processen en de inhoud van het werk. Om de bekendheid te vergroten kan het helpen om in koude fase bijvoorbeeld een dagje mee te draaien op de werkvloer en uit te leggen wat communicatie doet, zodat men beter begrijpt waarom het belangrijk is om te communiceren. Aan de andere kant kunnen collega's uitleggen hoe bepaalde processen (zoals het automatisch draaiboek) werken en informatie delen die relevant is voor hoogwater situaties.

Op momenten bestaat onduidelijkheid over wie op welk moment vanuit WL het beste woordvoering kan verzorgen. Het is belangrijk hierover afspraken te maken in bijvoorbeeld het crisiscommunicatieprotocol. Door tijdens een crisis gebruik te maken van een goede verdeling van taken en duidelijk communicatieve opschaling, versterk je herkenbaarheid zowel in- als extern. Laat operationele zaken uitleggen door een operationele expert en laat bij observaties of complexe situaties de strategische expert aan het woord.

Een ander punt van aandacht is het gebrek aan contact met contactpersonen communicatie bij gemeenten. Dit geldt met name voor de fase dat er nog geen gecoördineerde samenwerking is, maar wel al incidenten zijn. Wanneer het liveblog start, wordt dit gedeeld met alle gemeenten. Een aantal gemeenten deelt het liveblog van het waterschap 1-op-1 (met name de gemeenten die in 2021 getroffen zijn) maar het is onduidelijk of anderen dat ook doen. Het communicatieteam zoekt naar manieren om de samenwerking met de 31 gemeenten uit het gebied tijdens incidenten en crisis te verbeteren. Voor het opbouwen van een communicatienetwerk binnen gemeenten kan het communicatieteam denken aan het aansluiten bij communicatiedagen van veiligheidsregio's, het leggen van contact naar aanleiding van een evaluatie of het aanbieden van informatie ten behoeve van de onboarding voor nieuwe communicatie adviseurs van de gemeente.

De meeste geluiden betreffende het communicatieteam zijn positief. Als aandachtspunt wordt de snelheid van het proces genoemd, maar dat geldt voor elke crisis. Het kan helpen hierover uitgangspunten op te nemen in het crisiscommunicatieprotocol met bijbehorende mandaten. De goede informatiepositie van het communicatieteam brengt met zich mee dat informatie soms sneller via de communicatielijn verloopt dan via de reguliere informatielijn tussen WOT en WAT. Het is goed hier scherp op te blijven en indien nodig afspraken over te maken.

4.5 Informatiemanagement

Betrokkenen zijn positief over het gebruik van LCMS. Zij benoemen dat de informatie er strak en overzichtelijk uit zag. Doordat ook bij het Regieteam een ICO aanhaakte, kon vanaf de start informatie gestructureerd worden bijgehouden. Dit was nog niet standaard ingeregeld, maar wordt nu wel opgenomen in het crisisplan. Medewerkers die niet direct aangehaakt waren konden meelesen in LCMS en waren daardoor snel op vlieghoogte toen werd opgeschaald. Een ander pluspunt dat wordt benoemd is het feit dat (naar aanleiding van de opschaling in 2021) in het sjabloon een kopje 'Evaluatiepunten' is toegevoegd, zodat deze direct kunnen worden bijgehouden. Hier is ook gebruik van gemaakt. In 2021 was de ICO lang bezig alles bij elkaar te zoeken, terwijl iedereen al was afgeschaald.

Het is merkbaar dat is geïnvesteerd in trainingen voor de ICO's. Dit helpt in het informatiemanagement, maar ook in de rol als rechterhand van de leider WGT, WAT en WOT. De ICO kan helpen de vergaderstructuur vast te houden.

Als knelpunten wordt benoemd dat standaard één ICO piket heeft. Bij opschaling heb je er echter meer nodig. De ervaring is dat het vaak dezelfde medewerkers zijn die dan reageren. Daarom wordt nu gewerkt aan het uitbreiden van de ICO-poule.

Als verbeterpunt wordt opgemerkt dat het voor de teams nuttig is om bepaalde informatie visueel te hebben, bijvoorbeeld de plekken waar sprake is van overlast en/of waar maatregelen worden getroffen. Zeker wanneer er nieuwe collega's zijn, kan dit helpen om zaken inzichtelijk en overzichtelijk te maken. ICO's zijn niet opgeleid om geo-kaarten in LCMS goed te vullen. Daar zijn Geo-informatie medewerkers (GIM'ers) voor. Deze collega's zijn echter niet altijd aangehaakt en maken het, indien wel aangehaakt, vaak te uitgebreid met onder andere verschillende kaartlagen. De informatiemanagers zitten in de appgroep met GIM'ers zodat daar makkelijk vragen in gesteld kunnen worden.

4.6 Externe samenwerking

Tijdens de periode waarin WL zelf was opgeschaald, schaalde de Veiligheidsregio Limburg ook de GRIP-structuur op. Het WL heeft eigen liaisons aan laten sluiten bij het CoPI, ROT, scenarioteam van het ROT en het GBT. Betrokkenen benoemen dat dit door partners werd gewaardeerd. De liaisons geven aan dat de grootste toegevoegde waarde ligt in het brengen van gebieds- en waterkennis. Opvallend is dat ook als de primaire verantwoordelijkheid bij Rijkswaterstaat ligt, zoals het geval in deze specifieke opschaling, de Veiligheidsregio en gemeente alsnog naar het waterschap kijken voor de gebiedskennis.

CoPI

Via de Meldkamer Water is vanuit de Veiligheidsregio Zuid-Limburg het verzoek gekomen om een liaison af te vaardigen naar Maastricht. Eén van de woonboten was op drift geraakt naar de brug in de Stuwweg (over het Afvoerkanaal). Rijkswaterstaat is waterbeheerder van het Afvoerkanaal. Een calamiteiten-coördinator en een Ovd-water van Rijkswaterstaat waren ook ter plaatse en verantwoordelijk voor het opstellen van een herstelplan. Dit plan kan dan effect hebben op het moment dat er effecten zijn voor de waterkering waarvan het waterschap beheerder is. In de acute fase geen taak voor Waterschap Limburg.

ROT

Verschillende liaisons hebben elkaar afgewisseld in het ROT. Hier werd merkbaar dat ondanks dat er formeel geen gebieds- en waterkennis vereist is dit toch van toegevoegde waarde is voor alle partijen. De behoefte in het ROT is om mee te denken in scenario's en mogelijke knelpunten.

Als verbeterpunten wordt genoemd de inzet van het team en de rol voor de crisismanagement organisatie om de inzet goed te faciliteren. Enerzijds in de vorm van een planning, anderzijds in de vorm van training en oefening. Deelname in een ROT brengt andere vaardigheden met zich mee. Het afbreukrisico voor het waterschap wordt als groot gezien.

4.7 Afschaling en nafase

Over het algemeen is de afschaling volgens de daarover gemaakte afspraken verlopen. Het WOT is iets langer in de lucht gebleven en een liaison van het waterschap nam deel aan het overleg bij de veiligheidsregio. De afweging om niet af te schalen kwam vanuit de gedachte dat in het geval de liaison ondersteuning nodig mocht hebben deze vanuit de crisisbeheersingsorganisatie gefaciliteerd kon worden. Het WOT is afgeschaald toen ook deze persoon geen rol meer had in de crisisorganisatie.

Een aandachtspunt van de afschaling is de overdracht terug naar de lijn. Betrokkenen benoemen dat er wel aandacht is voor het samenbrengen van evaluatie- en actiepunten, zoals bij de afschaling van het WAT, maar minder voor een zorgvuldige overdracht terug de lijn in. Het is onduidelijk bij wie de verantwoordelijkheid ligt voor de overdracht en het oppakken van leerpunten. De een gaat ervan uit dat het bij crisisbeheersing ligt, de ander benoemt clustermanagers of de leider van Regieteam of WAT. Het ontbreekt de teams aan een helder plan waarin aandacht is voor afspraken omtrent benodigde onderwerpen, activiteiten, capaciteit, eigenaarschap, monitoring, etc. Nu zijn er veel leerpunten verzameld, maar worden deze niet opgepakt. Betrokkenen herkennen dit als een uitdaging die ook bij eerdere evaluaties heeft gespeeld, waar aanbevelingen en verbeterpunten destijds (en ook later) niet zijn opgepakt. Dit zorgt bij betrokkenen voor frustratie.

Bijlagen

Bijlage I Overzicht documenten

Documenten
Actiepunten WGT Horst
Advies juridische zaken bergen water op akkers (mailcontact)
Advies scenarioteam oevers prio 1
Advies WOT extra waterbuffers prio 2
Afsluiters 7114 en 7155 te Wanssum
Beschikbaarheid hydrologen en monitoringswacht week 1
Bypass Neerbeek irt Hoogwater Maas (mailcontact)
CBP wateroverlast 2023-2026
Communicatie via Whatsapp – Werk Gebiedsteam Sittard, WGT Horst, WOT, GIM-ers CBO, ICO's WL, Leiders scenarioteam, Liaisons ROT, Kerstwater, UvW hoogwater CC landelijk bovenregionaal
Crisisplan Waterschap Limburg 2021-2025
Dagelijkse notulen uit overleggen LCMS (WGT Horst, WGT Sittard, WOT)
Dagelijkse waterbeelden
Documentenanalyse Evaluatie Waterschap Limburg
Dreigende wateroverlast bovenstrooms bypass Neerbeek (mailcontact)
Evaluatiepunten GRIP inzet liaisons, monitoringswacht en peilbeheer hoogwater januari, Wateroverlast-Hoogwater Maas december 2023 – januari 2024 en WGT Horst
Informatiemail hoogwater intern
Inzet CoPI 3/1 (mailcontact)
Inzet extra pompcapaciteit (mailcontact)
Inzet extra waterbuffers (mailcontact)
Leerpunten communicatie n.a.v. hoogwater januari
Logboek AdCri, leider WAT, WOL, teammanager
Memo overlaat Bosscherveld
Omgevingsanalyse communicatie
Overzichtskaart Limburg Noord Werkversie 1
Probleemlocaties november + december
Q&A wateroverlast 2023
Restpunten crisis 2023
Rollenboek crisisbeheersing
Situatie Roggelsebeek (mailcontact)
Situatie Smakt (mailcontact)
Spedoverleg scenario's ihkv de actuele crisis fase 1 (mailcontact)
Statusbericht Maas 29/12
Vraag naar zandzakken (mailcontact)
Vraag WOT onttrekkingsplicht
Website Waterschap Limburg - overzicht informatie
Werkafspraken doorverwijzen burgers naar gemeenten

Bijlage II Overzicht respondenten

Groepsgesproken
Adviseurs crisisbeheersing
Communicatieteam
Adviseurs hydrologie, monitoring, peilbeheer
Informatiecoördinatoren (ICO's)
Leiders WAT, WOT en Regieteam
Waarnemend loco-dijkgraaf, interim-directeur, Operationeel Leider (2x)
WGT Horst
WGT Sittard

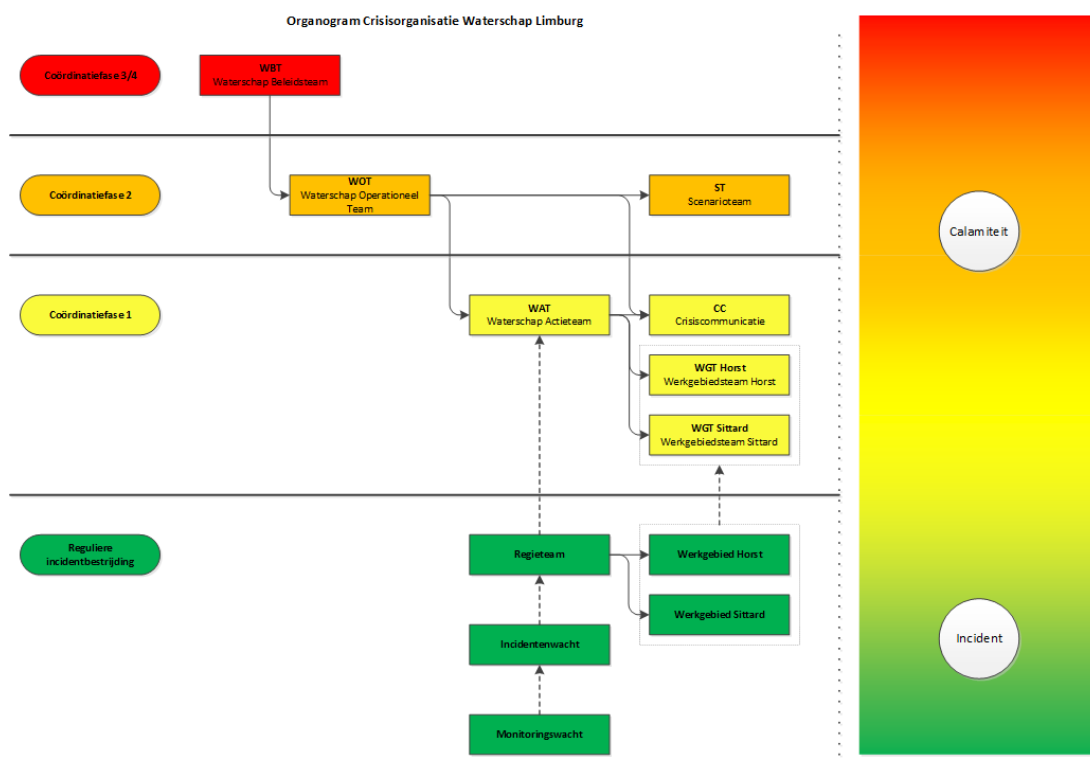
Bijlage III Crisisorganisatie Waterschap Limburg

WL werkt met verschillende opschalingsfasen, van reguliere incidentbestrijding tot en met coördinatiefase 3/4.

Waterschap Limburg hanteert de volgende uitgangspunten voor het op- en afschalen:

- Het opschalingsniveau past bij de aard en ernst van de calamiteit en de behoefte aan coördinatie en besluitvorming;
- We werken zo lang mogelijk in de reguliere lijn.

Wanneer een Regieteam actief is dan heeft de leider van het Regieteam de verantwoordelijkheid om af te stemmen met de Operationeel Leider (OL) of er een faseovergang plaats moet vinden naar het WAT. Het WAT heeft in de basis dezelfde samenstelling als het Regieteam. In het geval dat een incident dient te worden aangemerkt als een calamiteit, transformeert het Regieteam op besluit van de OL naar een Waterschap Actie Team (WAT).



Disclaimer leerevaluatie

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

Over het COT

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

Meer informatie: <http://www.cot.nl> of cot@cot.nl.

© COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement 2024.

