

LEEREVALUATIE

Departementale Crisisbeheersing Hoogwater en Wateroverlast juli 2021

**Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing**

Versie 1.0
26 april 2022

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond.....	3
1.2	Doel en afbakening	3
1.3	Werkwijze.....	3
1.4	Centrale onderzoeksvraag	3
1.5	Overkoepelende observaties	3
2	Context, bijzonderheden en kenmerken hoogwatercrisis	5
2.1	Situatie zomer 2021	5
2.2	Impact van de ramp	5
2.3	Planvorming IenW.....	5
2.3.1	Handboek Crisisbeheersing IenW	5
2.3.2	Planvorming rond Hoogwater en Overstromingen.....	6
3	Observaties per thema	8
3.1	Crisisorganisatie DCC-IenW	8
3.1.1	Opschaling.....	8
3.1.2	Leiding en coördinatie Crisisoverleg.....	8
3.1.3	Taak en rol.....	8
3.1.4	Samenwerking met crisispartners.....	9
3.1.5	Afschaling	9
3.1.6	Nafase	9
3.2	Informatiemanagement en (crisis)communicatie	10
3.2.1	Informatiemanagement	10
3.2.2	(Crisis)communicatie	10
4	Lessen en aanbevelingen	11
4.1	Houd zaken vast die goed goed verliepen	11
4.2	Flexibel opschalen	11
4.3	Investeer in het netwerk, ook regionaal	11
4.4	Professionaliseer de nafase.....	12
5	Bijlagen.....	13
Bijlage 1	Tijdslijn op hoofdlijnen	13
Bijlage 2	Afkortingen	15
Bijlage 3	Respondenten	16
Bijlage 4	Geraadpleegde literatuur.....	17

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In juli 2021 teisterde extreem hoogwater ruim een week lang grote delen van de provincie Limburg. Extreme neerslag zorgde voor hoge waterstanden in de beken en rivieren en daarna ook bij de Maas. Nadat het zuiden van Limburg zwaar getroffen was, bewoog een hoogwaterplateau zich stroomafwaarts door de provincie.

Door de kritieke situatie van het hoge water en de impact op de samenleving activeerden organisaties regionaal, departementaal én nationaal de crisisorganisatie. In de functionele Nederlandse waterkolom is met man en macht gewerkt om de situatie en de impact het hoofd te bieden, zo ook binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Ruim een week coördineerde het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (hierna: DCC-IenW) de informatievoorziening binnen het ministerie op de beleidsterreinen van Infrastructuur en Waterstaat en stelde het de departementale crisisorganisatie in werking. Ook zorgde DCC-IenW voor de aansluiting van de diensten van het ministerie op de (veiligheids)regio's en de nationale crisisorganisatie.

DCC-IenW wil leren van de gebeurtenissen en heeft het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (hierna: COT) opdracht gegeven een externe leerevaluatie uit te voeren. Anders dan bij een verantwoordingsonderzoek ligt de nadruk niet op de precieze reconstructie van feiten en het beoordelen op basis van kaders, maar op het in beeld brengen van uitdagingen, dilemma's en leerpunten.

1.2 Doel en afbakening

Het doel van deze leerevaluatie is het ophalen van lessen en optekenen van concrete aanbevelingen. Met deze aanbevelingen bieden we IenW handvatten om in de toekomst nog beter te kunnen anticiperen bij een crisis.

De te reflecteren periode betreft maandag 12 juli tot en met woensdag 21 juli. We kijken terug op de periode waarin het Crisisoverleg van IenW actief was (van woensdag 14 juli tot en met 21 juli), inclusief de aanloop naar de hoogwatercrisis in Limburg. De nafase met alle aspecten en eventuele leerpunten vormen geen onderdeel van deze leerevaluatie.

1.3 Werkwijze

Om antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag hebben wij een analyse gemaakt van documenten die DCC-IenW ons ter beschikking stelde. Voorbeelden hiervan zijn LCMS-rapportages, (crisis)plannen en eerste interne evaluaties. In de bijlage is een overzicht van de geraadpleegde literatuur opgenomen. Ook voerden we 15 verdiepende gesprekken met sleutelfunctionarissen die direct betrokken waren bij deze crisis.

Na de documentenanalyse, survey en interviews formuleerden wij voorlopige leerpunten van de crisisaanpak. Deze toetsten we vervolgens tijdens twee leertafels (bestuurlijk en ambtelijk). Deze inzichten ondersteunden ons om leerpunten uit gesprekken te verdiepen.

1.4 Centrale onderzoeksvraag

We hebben tijdens deze leerevaluatie gekeken naar de bijzondere opgave waar crisispartners voor stonden. De vraag die centraal staat in deze leerevaluatie is:

“In hoeverre was de departementale crisisbeheersing van IenW effectief en was er sprake van gezamenlijke crisisbeheersing vanuit heldere én bekende rollen, taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen?”

1.5 Overkoepelende observaties

Terugkijkend overheerst een gevoel van trots onder de betrokken functionarissen van IenW op de wijze waarop snel geacteerd is. In Nederland zijn geen dodelijke slachtoffers gevallen als direct gevolg van het hoogwater. Vanuit de politiek is snel gereageerd. Reflecterend op deze inzet zijn enkele factoren bevorderend, maar ook belemmerend geweest voor de samenwerking intern en met stakeholders. Tijdens de leerevaluatie kwamen geen grote knelpunten naar voren. De inzet was effectief en de rollen

en verantwoordelijkheden waren na een dag helder. De lessen gaan met name in op verdere professionalisering.

Uit de documentatie en gevoerde gesprekken blijkt dat, net als in regio, ook op landelijk niveau het beeld bestaat dat er sprake was van een ongekend scenario. Dit heeft alle betrokkenen overvallen. Men heeft onderschat dat het water zo snel kon stijgen en een ongekende hoogte zou bereiken in het regionale watersysteem.

Opschaling

Het gevolg van dit ongekende scenario was dat er tot woensdagmiddag 14 juli geen formele aanleiding was om op te schalen. Deze situatie veranderde echter snel vanwege de ernst van de situatie in Zuid-Limburg, waar het water al op verschillende plekken overstroomde en voor overlast zorgde. Tijdens een (ingelast) Tweede Kamerdebat over Corona op woensdagmiddag werd hiervoor aandacht gevraagd. Kort daarna besloot de directeur-generaal van Rijkswaterstaat (hierna: DGRWS), in de rol van portefeuillehouder Crisisbeheersing, op te schalen. Dit is in lijn met de opschalingscriteria: politieke en/of bestuurlijke gevoeligheid en (voorziene) aandacht van landelijke media zijn algemene opschalingscriteria binnen IenW. De opschaling verliep vervolgens snel, maar op punten anders dan beschreven in de planvorming. De Voorbereidingsgroep (hierna: VG) vond bijvoorbeeld niet plaats, omdat er geen tijd meer was om vanuit deze groep zaken voor te bereiden.

Flexibiliteit in samenstelling crisisteam(s)

De DGRWS koos bewust voor een andere samenstelling vanwege bovengenoemde uitdaging en stelde samen met het fungerend hoofd DCC een zogeheten 'Crisisoverleg' in. Hierdoor waren sommige partijen zoekende naar aansluiting. Gevolg hiervan was dat zowel operationele als bestuurlijke onderwerpen op tafel kwamen. Na een korte opstartfase van het Crisisoverleg liep coördinatie volgens respondenten goed. Al in een vroeg stadium werd duidelijk dat de rol voor het Rijk zich beperkte tot faciliterend richting de regio.

Afschaling en nafase

Afschaling vond plaats op een soortgelijke wijze als opschaling; snel en pragmatisch. Dat maakt dat het Crisisoverleg geen 'hot wash' evaluatie heeft uitgevoerd. De hot wash vond wel plaats binnen het DCC en er vond een belronde plaats langs crisispartners. Daarmee verviel wel een eerste gezamenlijk evaluatiemoment. Evalueren is een belangrijk onderdeel van de crisis en het verdient aandacht. Ook de bestuurlijke agendering en attentie in de nafase is van belang. Een crisis als deze heeft een lange en intensieve nasleep voor getroffen en vraagt om blijvende bestuurlijke aandacht.

2 Context, bijzonderheden en kenmerken hoogwatercrisis

Het is relevant observaties in context te plaatsen. De kenmerken van deze crisis waren van invloed op de opgave en daarmee op de crisisrespons. Deze crisis was om meerdere redenen uniek en daarmee ongekend. Daarmee is ook geen 'goed' of 'fout'. Wel waren er uitdagingen, dilemma's en keuzes waarop we kunnen reflecteren.

2.1 Situatie zomer 2021

Nederland liet op 26 juni 2021 veel coronamaatregelen los. De besmettingscijfers liepen begin juli 2021 echter weer op. Het kabinet besloot daarom op 9 juli tot enkele aanscherpingen van het beleid. Desalniettemin was Nederland optimistisch en stond de zomervakantie voor de deur. Veel Nederlanders kozen tijdens de coronacrisis voor zekerheid en besloten op vakantie te gaan in eigen land. Campings in heel Nederland waren volgeboekt, zo ook in Limburg. Bij het aanbreken van de hoogwatercrisis waren minder medewerkers beschikbaar vanwege vakantieverlof of ziekte. De Tweede Kamer was met zomerreces en de minister van IenW was op werkbezoek in het buitenland.

Kenmerkend voor de start van de zomer waren ook de zware regenbuien die eind juni en begin juli op verschillende plekken in Nederland voor overlast zorgden, zo ook in Limburg. Twee weken later verwachtte het KNMI opnieuw veel regen voor deze provincie en gaf het 12 juli code geel uit vanwege extreme regenval. Op 14 juli verhoogde het KNMI het weerbericht naar code rood voor de provincie. In Limburg viel in 48 uur tijd plaatselijk meer dan 150 millimeter neerslag, ruim twee keer de normale maandhoeveelheid. Bovendien werden dergelijke waterhoeveelheden eerder in de winter verwacht dan tijdens de zomerperiode. Normaliter wordt code rood afgegeven na consultatie van de partners in het WIT. In dit geval is de uitgifte volgens de noodremprocedure gegaan. Het KNMI en DCC stemden onderling af en het KNMI gaf op basis hiervan direct code rood uit. Later is dit door het WIT bevestigd. Directe aanleiding waren de vele hulpvragen richting hulpdiensten in de regio. De meldingen stapelden zich daar in hoog tempo op, een code rood kon hierbij helpen omdat dan de ernst direct duidelijk was en er een handelingsperspectief was richting bewoners om de code kracht bij zetten.

Gelijktijdig sloeg het noodweer toe in de Eiffel in Duitsland en in delen van België. Hevige overstromingen leidden daar tot grote impact met honderden doden en miljarden schade. De situatie was catastrofaal, onder meer door de grotere neerslaghoeveelheden en de steile - snel afstromende - rivieren. De hevige regenval in België en Duitsland zorgden voor een nóg hoger waterpeil in Nederland. Hierdoor kon de grote hoeveelheid neerslag die in Limburg viel moeilijk worden afgevoerd. Veel sneller dan verwacht steeg het waterpeil in het gehele watersysteem in de provincie, wat uiteindelijk leidde tot een regionale hoogwatercrisis.

Dit alles maakte de hoogwatercrisis in juli 2021 uitzonderlijk. De situatie was anders dan bij eerdere watercrises in Limburg, waar de Maas altijd centraal stond. Tijdens deze crisis speelden ook de beken en zijrivieren een grote rol, zoals de Roer, Hambeek, Geul en Gulp.

2.2 Impact van de ramp

De impact van de hoogwaterramp was en is enorm. Wateroverlast zorgde voor enorme schade in het overstroomde gebied. Naar schatting bevinden zich meer dan 2.500 woningen, 5.000 inwoners en zo'n 600 bedrijven in het direct overstroomde gebied. Circa 50.000 mensen, verspreid over veel plaatsen in het gebied waaronder Valkenburg, Meerssen, Maastricht, Roermond en Venlo, zijn geëvacueerd.

Langs de Geul steeg het water dusdanig snel dat preventief evacueren geen mogelijkheid meer was. Uitzondering hierop zijn enkele campings en 193 mensen uit zorginstellingen in Zuid-Limburg. Het overige deel van de inwoners in overstroomd gebied is geëvacueerd na de overstroming. De schade wordt op dit moment geschat in de orde van € 350 - 600 miljoen.

2.3 Planvorming IenW

2.3.1 Handboek Crisisbeheersing IenW

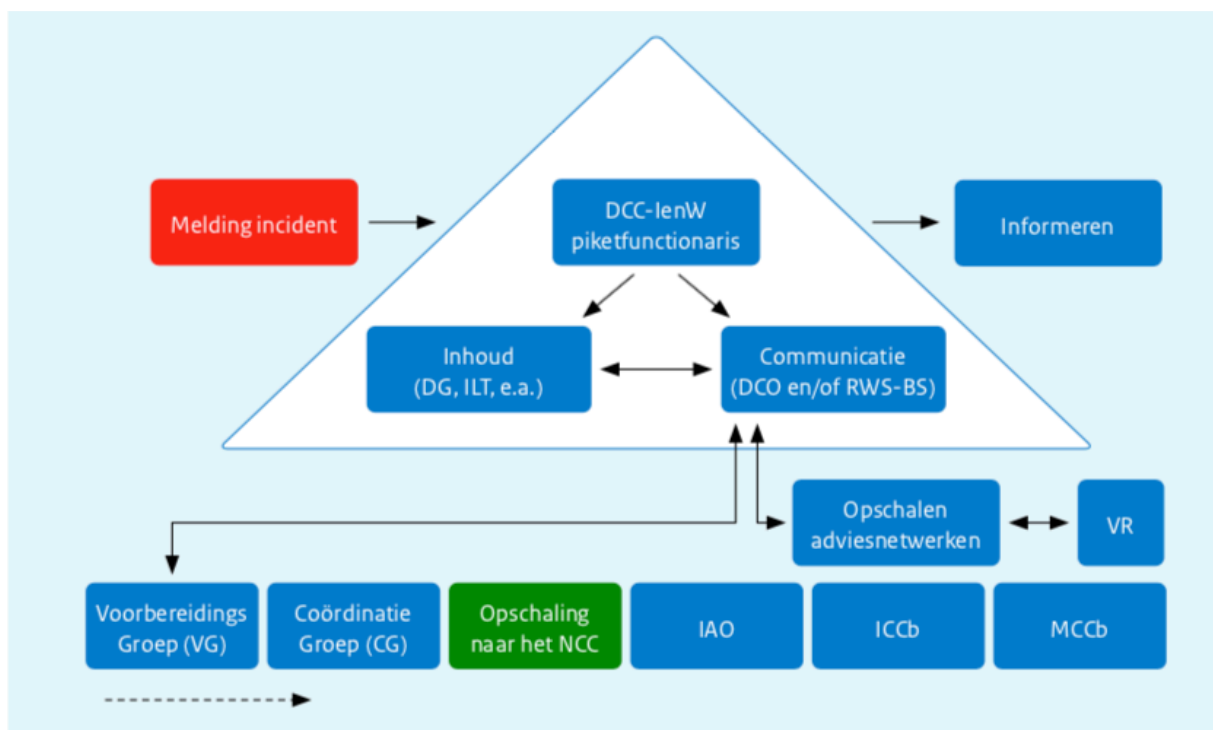
Het handboek crisisbeheersing IenW beschrijft hoe de departementale crisisorganisatie van het ministerie is ingericht en hoe deze tijdens een (dreigende) crisis (inter)departementaal en met ketenpartners samenwerkt. Hierbij is een coördinerende rol weggelegd voor het DCC-IenW.

Informereren en opschalen

Het DCC is binnen lenW het eerste aanspreekpunt bij een incident/crisis en wordt als eerste geïnformeerd. Een 24/7 piketteam, bestaande uit het fungerend hoofd DCC-lenW, crisismanager en junior crisismanager, maakt bij een incident een inschatting van de politieke en bestuurlijke consequenties. Bij een opschaling binnen lenW overlegt het fungerend hoofd altijd eerst met het betrokken inhoudelijke DG en met Directie Communicatie (hierna: DCO); gezamenlijk wordt besloten om wel of niet op te schalen. Als het een grote of meer complexe crisis is die een gecoördineerde aanpak nodig heeft kan het fungerend hoofd een VG instellen. Het doel van de VG is om een gecoördineerde aanpak van het incident te bewerkstelligen en de crisisbesluitvorming in de Coördinatiegroep (hierna: CG) en/of interdepartementaal voor te bereiden. De CG komt bijeen als de knelpunten het mandaat van de deelnemende organisaties in de VG overstijgen.

Als blijkt dat meerdere departementen betrokken zijn bij een incident, kan het DCC-lenW het Nationaal Crisiscentrum (hierna: NCC) van het ministerie van JenV verzoeken om een overleg op interdepartementaal niveau bijeen te roepen.

Het proces van opschaling en relaties met de Rijkscrisisstructuur is opgenomen in onderstaand overzicht.



Figuur 1 Crisisstructuur lenW

2.3.2 Planvorming rond Hoogwater en Overstromingen

Zowel landelijk als regionaal zijn er plannen rondom hoogwater. Op nationaal niveau zijn het 'Landelijk Crisisplan Hoogwater en Overstromingen' en 'Landelijk Draaiboek Hoogwater en Overstromingsdreiging' van toepassing. Regionaal beschikken beide Limburgse veiligheidsregio's over het 'Rampbestrijdingsplan Hoogwater Maas'. Centraal in alle plannen staat hoe partijen samenwerken bij (dreigende) hoogwatersituaties.

Opschaling

Zodra de Limburgse Maas bij St. Pieter een afvoer van 800m³/s bereikt brengt het Watermanagementcentrum Nederland (hierna: WMCN) hoogwaterberichten uit. Op basis van de berichten zetten alle partners de nodige acties in gang. Voor lenW betekent dit dat zij de afweging maakt om de hierboven op te schalen naar een VG en/of CG (en samen met het NCC te bepalen of opschaling richting ICCb/MCCb noodzakelijk is).

Wanneer het WMCN op basis van de verwachtingen daartoe aanleiding ziet, wordt opgeschaald en komt de Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging bijeen. Deze commissie stelt vervolgens onder meer een Landelijk Waterbeeld op en stelt die beschikbaar voor het DCC-lenW en het NCC en maakt een landelijke activiteit in LCMS aan. Vanuit het DCC sluit iemand aan bij de commissie. Het DCC-lenW bekijkt vervolgens of de verwachtingen impact hebben op andere beleidsterreinen. Het DCC-lenW opent eveneens een LCMS-activiteit en stelt vervolgens een definitief attenderingsbericht op en verstuurt dit samen met het Landelijk Waterbeeld en duiding naar het NCC en de politiek-ambtelijke top.

Het DCC-lenW maakt tevens de afweging om binnen lenW verder op te schalen naar een VG en/of een CG. De CG kan uitgebreid worden met externe vertegenwoordigers, zoals de waterschappen, Schiphol, LVNL, ProRail, NS, ANVS of een vertegenwoordiger van het Interprovinciaal Overleg (IPO).

Het DCC-lenW en het NCC maken in overleg de afweging of opgeschaald moet worden naar een Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO), Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (hierna: ICCb) en/of een Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (hierna: MCCb). Op verzoek kan een voorzitter de Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging (hierna: LCO) als inhoudelijk adviseur deelnemen aan IAO of ICCb. Het NCC monitort de landelijke activiteit in het LCMS en informeert de betrokken departementen, de veiligheidsregio's en het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) op nationaal niveau.

Rol Nationaal Kernteam Communicatie

Wanneer nationaal wordt opgeschaald wordt het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) ingericht voor de coördinatie van de communicatie. Het NKC zal bij hoogwater en overstromingen in ieder geval worden samengesteld uit communicatiespecialisten vanuit de directie communicatie van lenW, het NCC en de Directie Communicatie van JenV, aangevuld met liaisons van overige betrokken communicatiepartners. lenW neemt bij dit crisistype het voortouw.

Vanuit het NKC worden verschillende communicatiemiddelen ingezet, zoals websites (www.crisis.nl), NL-Alert, of een publieksinformatienummer. lenW en andere partners binnen de waterkolom dragen zorg voor risicocommunicatie over de risico's en handelingsperspectieven.

3 Observaties per thema

In deze leerevaluatie staan twee hoofdthema's centraal: *de crisisorganisatie van lenW* en de wijze waarop deze gefunctioneerd heeft en *informatie en communicatie* en de wijze waarop beide processen georganiseerd waren. Per thema beschrijven wij de onderliggende relevante observaties met kenmerken, uitdagingen en dilemma's.

3.1 Crisisorganisatie DCC-lenW

3.1.1 Opschaling

Vanaf het moment dat het KNMI op 12 juli 2021 code geel uitgaat voor de provincie Limburg en de algemene kolom en partijen in de waterkolom opschalen, monitorde lenW de situatie vanuit de reguliere lijn (piketteam) en organiseerde het diverse overleggen, zoals het Crisisoverleg en het Weerimpactteam. Ook nam lenW deel aan externe overleggen, waaronder het LCO. Binnen de directie Communicatie van lenW werd de crisis gezamenlijk met het Nationaal Kernteam Communicatie (van JenV) gemonitord. Eerdere ervaringen hebben uitgewezen dat een hoogwatercrisis bestuurlijke uitdagingen geeft.

Op woensdag 14 juli volgen ontwikkelingen elkaar snel op. Het waterpeil van de Maas en zijrivieren steeg sneller dan verwacht en leidde in sommige plaatsen in Zuid-Limburg tot de nodige overlast en schade. Veiligheidsregio Zuid-Limburg schaalde op naar GRIP4 en diende een verzoek in voor bijstand van Defensie. De zorgelijke situatie in Limburg kreeg ook aandacht op politiek niveau. Die middag vroeg PVV-Kamerlid Wilders tijdens een extra debat in de Tweede Kamer aandacht voor de situatie in Limburg. Ondertussen vond overleg plaats tussen verschillende ministers over Limburg. Die middag zou de staatssecretaris van lenW al een bezoek brengen aan het getroffen gebied. In overleg met de regio werd dit bezoek een dag verplaatst.

Bovenstaande ontwikkelingen deed de DGRWS besluiten om de crisisstructuur binnen lenW te activeren en hiervoor een Crisisoverleg te organiseren, na afstemming met het fungerend hoofd DCC-lenW. De eerste crisisvergadering vond vervolgens digitaal plaats op woensdagavond 14 juli om 20.00 uur. De deelnemers aan de vergadering waren deels de leden die bij een CG aansluiten, maar betrof ook leden uit de VG. De opschaling verliep ordelijk en vlot. In de opschaling zijn lessen vanuit eerdere opschalingen direct geïmplementeerd, bijvoorbeeld het betrekken van de Unie van Waterschappen.

3.1.2 Leiding en coördinatie Crisisoverleg

Het Crisisoverleg vergaderde van woensdag 14 juli tot en met woensdag 21 juli acht keer digitaal/hybride. Leiding en coördinatie verliep goed, er waren weinig directe besluiten te nemen door lenW. De samenstelling en de wijze van opschaling van het Crisisoverleg weken af van het Landelijk Crisisplan Hoogwater en Overstromingen. In het Crisisoverleg namen naast strategische partners ook operationele partners (sleutelfunctionarissen) plaats aan tafel. Dit was een bewuste keuze van de voorzitter, die met name uitdagingen voorzag ten aanzien van communicatie en politiek-bestuurlijke vraagstukken. Deze keuze was niet bekend bij alle (reguliere) leden van de VG, CG en het Corporate Crisisteam Rijkswaterstaat. Op het moment dat afgeweken wordt van de bestaande structuur of afspraken is het belangrijk de keuzes over de samenstelling van het team expliciet te maken en te communiceren. Hoewel hier aandacht voor was, bleef bij enkelen onduidelijkheid bestaan.

3.1.3 Taak en rol

Vanuit de drie rollen van het Rijk (faciliteren, richting geven en sturen) had lenW vooral een faciliterende rol richting de getroffen veiligheidsregio's. lenW (in de volle breedte) bood proactief kennis en capaciteiten (waaronder noodpompen) aan de getroffen veiligheidsregio's. Veiligheidsregio's vroegen regelmatig om extra (veelal operationele) hulp. Tevens was er bij gemeenten veel behoefte aan communicatie-expertise en ondersteuning aan burgemeesters. Vanuit met name Rijkswaterstaat (hierna: RWS) zijn verschillende experts aangesloten bij gemeenten (waaronder hydrologen). De coördinatie van hulp aan het waterschap werd gecoördineerd door de Unie van Waterschappen, wat als zeer prettig werd ervaren. Bij droogte vervulde de Unie al eerder een vergelijkbare rol, bij hoogwater was dit niet eerder het geval.

Daarnaast richtte het DCC zich op de informatievoorziening, communicatie en besluitvorming, zowel binnen het eigen departement als interdepartementaal en richting ICCb en MCCb (15 juli). Mede dankzij de inspanningen van het DCC-lenW is snel opgeschaald naar ICCb en MCCb. Dit leidde er ook toe dat

het MCCb al op 15 juli tijdens haar informatieve crisioverleg instemde met de schaderegeling om tegemoet te komen in materiële schade die is ontstaan door onder meer de overstromingen. Ook droeg DCC-IenW in beperkte mate naast het DCO en RWS bij aan de voorbereiding van de bezoeken van de bewindspersonen aan de regio door levering van informatie.

Het Crisioverleg zorgde ervoor dat vragen richting de ambtelijke top van het ministerie werden gestroomlijnd. Ook had het overleg als doel om middels communicatie (NKC) rust te brengen in de operatie, het zorgde voor de coördinatie van bewindslieden en hoogwaardigheidsbekleders in de provincie.

3.1.4 Samenwerking met crisispartners

De samenwerking met crisispartners is als positief ervaren. Met name de korte, informele lijnen tussen leden van het Crisioverleg en de korte lijnen met partners in Limburg maakten de afstemming onderling prettig. Zo had de één van de twee vertegenwoordigers (HID van RWS Zuid-Nederland) van Rijkswaterstaat nauw contact met regionale partners en het waterschap en was de Unie van Waterschappen in positie om haar rol in bijstand richting Waterschap Limburg te vervullen. Respondenten geven aan dat de wil om elkaar te woord te staan en te helpen een grote kracht was.

3.1.5 Afschaling

Nadat het water in de Maas vanaf vrijdag 17 juli langzaam begon te zakken en het waterplateau langzaam richting het noorden trok, nam het risico op overstromingen langzaam af. Het Crisioverleg kwam het weekend niet meer bijeen, maar het DCC-IenW monitorde de situatie nog steeds nauwlettend. Op woensdag 21 juli kwam het Crisioverleg nog een laatste keer digitaal bijeen. Op 23 juli zou een korte zogenaamde 'hot wash' evaluatie plaatsvinden, echter was toen geen aanleiding meer om inhoudelijk bijeen te komen. Daarmee verviel ook een eerste gezamenlijk evaluatiemoment. Achteraf geven respondenten aan dat moment te hebben willen aangrijpen om te evalueren, om op die manier eerste ervaringen en lessen met elkaar te kunnen delen.

3.1.6 Nafase

Voordat afschaling plaatsvond had het Crisioverleg op zaterdag 17 juli aandacht voor de nafase en inrichting hiervan. Tijdens het laatste Crisioverleg is de nafase met name vanuit een pragmatische benadering bekeken: opruimen, herstellen en evalueren.

Als onderdeel van de nafase besloot het Crisioverleg ook een beleidstafel in te richten. Het DG Water en Bodem (DGWB) werd verantwoordelijk voor de coördinatie van de nafase, inclusief het voorbereiden van de beleidstafel. Deze beleidstafel is bedoeld voor alle partijen die een rol spelen/spielden bij de hoogwatercrisis (Waterschap Limburg, de Provincie Limburg, de gemeente Valkenburg aan de Geul, de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Veiligheidsregio (via het Ministerie van JenV), de Deltacommissaris en het Rijk (ministeries van IenW, BZK en LNV). Het doel van de beleidstafel is om beleidsmatige lessen te trekken uit de hoogwatercrisis van afgelopen juli. Hierbij zijn de volgende onderzoeksvragen:

- Wat er gedaan kan worden om het bewustzijn bij bewoners en overheid van de mogelijke risico's en gevolgen van dergelijke gebeurtenissen te vergroten?
- Welke verbeteringen voor data en informatievoorziening zijn mogelijk?
- Welke lessen getrokken kunnen worden over de werking van het regionale watersysteem, de aansluiting op het hoofdwatersysteem en klimaatadaptatie uit de specifieke situatie die in Limburg is ontstaan?
- Hoe functioneerde het hoofdwatersysteem, in samenhang met waterveiligheid?
- Wat een dergelijke neerslagsituatie in andere delen van Nederland tot gevolg zou hebben, met aandacht voor o.a. ruimtelijke inrichting en landgebruik?
- Hoe functioneert het beleid van klimaatadaptatie en kan dit worden aangescherpt?
- Welke relevante grensoverschrijdende kennisvragen zijn er en hoe werd internationale samenwerking ingevuld?

De coördinatie van het nafasetraject bleek in de praktijk een grote opgave voor de betrokken functionarissen bij DGWB. Zo bestond er nog geen projectplan nafase, dit is in de zomerperiode alsnog ontwikkeld.

3.2 Informatiemanagement en (crisis)communicatie

3.2.1 Informatiemanagement

Tijdens de crisis was veel informatie beschikbaar. Het lukte om deze informatie op een juiste wijze met elkaar te delen. Er waren korte informele lijnen naar ketenpartners in de regio. Ook binnen het eigen departement en binnen het Crisisoverleg waren de lijnen kort. Al voor de opschaling op 14 juli verzorgde het DCC-lenW een departementaal beeld in LCMS. Deze informatie is afkomstig van verschillende partners waaronder RWS, KNMI en ProRail. Dit beeld vertaalde het DCC naar briefings voor het ICCb en MCCb. Het situationeel beeld was actueel en werd tijdig gedeeld. DCC-lenW had net als de regio te maken met een beeld dat tijdens de eerste dagen snel achterhaald was. Het water steeg sneller dan verwacht en bereikte ook een hoger punt.

3.2.2 (Crisis)communicatie

Het DCO stemde vanaf 13 juli informeel al veel af met het NKC, de Unie van Waterschappen en communicatieadviseurs van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Deze partners kennen elkaar al goed en zijn goed op elkaar ingespeeld, mede door eerdere samenwerking tijdens verschillende droogteperioden vanaf 2018.

Na het Tweede Kamerdebat op woensdag 14 juli vond overleg plaats tussen DCO en JenV en op dat moment schaalde het NKC ook formeel op. Het NKC werd aangestuurd door de directeur van JenV en de directeur van DCO. Vanuit dit team was frequent overleg met woordvoerders en bewindspersonen.

Respondenten van lenW kijken positief terug op de samenwerking in het NKC. Alle betrokken departementen sloten aan bij het NKC (BZK, AZ, LNV, EZK en ook RWS en RVO).

Het NKC hield omgevingsbeelden bij, evenals het mediabeeld en het publieksbeeld. Tevens bracht het adviezen in bij diverse gremia, zoals het ICCb en MCCb. Tevens stond het NKC in nauw contact met de veiligheidsregio's, dit liep via JenV (NCC/LOCC). Het ontlastte de veiligheidsregio's door te helpen bij het opzetten en van een publieksinformatienummer (0800-1351). Dit nummer werd ingericht voor mensen die vragen hadden over wateroverlast en hoogwater in Limburg.

4 Lessen en aanbevelingen

Hier delen wij de inzichten en lessen die wij tijdens het uitvoeren van deze leerevaluatie signaleerden. Waar mogelijk geven wij direct een passend advies.

4.1 Houd zaken vast die goed goed verliepen

Het is belangrijk zaken vast te houden die goed verliepen:

- Het proces van leiding en coördinatie met een strakke vergaderstructuur.
- Informele korte afstemmingslijnen met de regio's.
- De aansluiting van de Unie van Waterschappen als verbinder naar betrokken waterschappen (bij een water gerelateerde crisis) en het advies om dit in de crisisstructuur te formaliseren.
- Grote betrokkenheid en bereidwilligheid van crisisfunctionarissen om de partners in Limburg te ondersteunen en tegelijkertijd in de faciliterende rol vanuit het Rijk blijven handelen.
- Blijf investeren in het netwerk. Water en klimaat op agenda landelijk en regionaal bieden ook kansen voor gezamenlijk trainen en oefenen.

4.2 Flexibel opschalen

Snelheid maakt het moeilijk om optimaal voorbereid te zijn en maakt het soms ook lastig om tijdig op te schalen. Bekijk op welke wijze het fungerend hoofd DCC-IenW en DGRWS in gezamenlijkheid zorgen voor flexibele opschaling en tijdige afstemming. Crises veroorzaakt door extreem weer zullen zich in de toekomst vaker manifesteren. Een kenmerk is dat één of meerdere incidenten in korte tijd een crisis kunnen veroorzaken. Dit vraagt om snelheid en flexibiliteit in de crisisorganisatie. Inspelen op uitdagingen en nadenken over mogelijk preventief opschalen vraagt om andere criteria en kenmerken, zoals maatschappelijke onrust en duur van het aanhoudende noodweer.

Scenario extreem weer

Het is raadzaam om naast de geijkte criteria te kijken naar indicatoren passend bij crises met extreem weer. Het benoemen van criteria die reden kunnen zijn om extra alert te zijn en/of eerder met elkaar in een structuur afspraken te maken kan ondersteunen in tijdige opschaling.

Opschaling als expliciet besluit

Opschaling is een expliciet besluit. Benoem dit en communiceer het besluit richting partners. In het geval van een vergelijkbare crisis naar beide overleggen VG, CG. Indien afgeweken wordt dan is het relevant om altijd na te gaan of de juiste partners aan tafel zitten.

Samenstelling crisisteam(s)

Het is essentieel om de juiste leden aan tafel te hebben tijdens een crisis. Een belangrijke les van afgelopen zomer is dat een crisis met vraagstukken rondom communicatie en politiek-bestuurlijke aspecten relevante crisisfunctionarissen worden uitgenodigd in het crisisoverleg. Tevens kan het zinvol zijn om naast de voorzitter een adviseur van het betreffende directoraat-generaal te laten aansluiten zodat deze kan zorgen voor de inhoudelijke inbreng. De voorzitter kan op deze wijze een neutrale voorzittersrol innemen.¹

Vanuit een flexibele samenstelling is het vervolgens ook belangrijk om na een crisisvergadering helder af te spreken wie de minister informeert. Nu gebeurde dat via verschillende lijnen.

Opleiden, Trainen en Oefenen

Het oefenen met draaiboeken en ontdekken van scenario's draagt bij aan een volwassen crisisorganisatie. Hierbij hoort ook het oefenen met de regio, met als doel samenwerking van de hele waterkolom versterken.

4.3 Investeer in het netwerk, ook regionaal

De lijnen tussen IenW en regio waren kort en informeel. Een crisis als deze leert dat het goed is om te blijven investeren in het netwerk. In de samenwerking met andere ketenpartners is het hebben van zicht op elkaars organisatie en processen van belang. Hierin ligt ook een rol voor DCC-IenW om de eigen mogelijkheden en verantwoordelijkheden helder te hebben en uit te kunnen leggen.

Daarnaast adviseren wij om het Landelijk Crisisplan Hoogwater en Overstromingen onder de aandacht te brengen bij de veiligheidsregio's en over en weer rollen en taken kenbaar te maken. Dit zou kunnen

¹ Tijdens de hoogwatercrisis van juli was de DGRWS vertegenwoordigd door de een hoofdingenieur-directeur Rijkswaterstaat.

door middel van kennissessies, werkbezoeken en aan te sluiten bij (boven)regionale wateroefeningen vanuit de veiligheidsregio's en/of waterschappen.

4.4 Professionaliseer de nafase

Plan voor nafase

Op het moment dat afgeschaald werd was wel nagedacht over de nafase, maar hiervoor bestond geen plan. Het opstellen van een gezamenlijk kader voor de nafase met onder andere uitgangspunten die ruimte bieden voor gezamenlijke reflectie. Een uitgangspunt kan dan bijvoorbeeld zijn om bij grote crises een breed projectteam in te stellen dat het plan uitwerkt en verantwoordelijk is voor het 'project nafase'. Beleg in het plan de bestuurlijke agendering/attentie; een crisis met een lange en intensieve nasleep vraagt om blijvende bestuurlijke aandacht.

Om de overgang van de acute fase naar de nafase te versoepelen helpt het als DCC-lenW nog enige tijd aansluit bij de projectorganisatie van de nafase. DCC-lenW kan dan een overdrachtdossier opstellen met de belangrijkste feiten uit de acute fase, die relevant zijn voor de nafase.

Maak de Beleidstafel vast onderdeel van crisisstructuur/nafase bij grote crises

De hoogwatercrisis leert lenW ook dat elke grote crisis wordt gevolgd door beleidsmatige vragen. Daarmee is de beleidstafel een vast onderdeel van de crisisstructuur/totale crisisaanpak geworden. Door dit ook zo op te nemen in de crisisstructuur wordt voorkomen dat de minister een beleidstafel afdwingt.

Voor het ophalen van relevante punten voor de beleidstafel is het belangrijk om deze al te noteren tijdens de acute fase van de crisis. In de overdracht van de acute fase naar de nafase kunnen deze punten vervolgens meteen worden meegenomen.

5 Bijlagen

Bijlage 1 Tijdlijn op hoofdlijnen

Samenvatting belangrijke gebeurtenissen en enkele kritieke momenten en besluiten van de hoogwatercrisis.

DATUM	TIJDSTIP	KRITIEKE MOMENTEN EN BESLUITEN
Ma 12 juli	11:11 uur	Vooraankondiging mogelijk hoogwater Maas
Di 13 juli	17:30 uur	In Limburg krijgt Parkstad als eerste te maken met wateroverlast door onverwachte regenval
	18:58 uur	KNMI geeft code oranje uit voor Limburg i.v.m. zware regenval en wateroverlast (Weerimpactteam komt om 20:00 uur bijeen)
	21:22 uur	Veiligheidsregio Zuid-Limburg schaal op naar GRIP 2
Wo 14 juli	13:00 uur	Rijkswaterstaat schaal op naar fase 2 ²
	13:21 uur	Veiligheidsregio Zuid-Limburg schaal verder op naar GRIP 4
	17:00 uur	KNMI geeft code rood uit voor Limburg i.v.m. zware regen en ernstige wateroverlast. Normaal na consultatie van de partners in het WIT. In dit geval is het cf. noodremprocedure gegaan waarin KNMI en DCC onderling afstemmen en KNMI direct code rood uit geeft (WIT achteraf bevestigd). Directe aanleiding was de hoge mate van hulpvragen richting de hulpdiensten in de regio. Daar liep het over de schoenen en het zou VR ZL (volgens contact met NCC) helpen als er alsnog Rood werd afgegeven dan kon men de ernst en handelingsperspectief naar bevolking kracht bij zetten.
	17:55 uur	Tijdens een (ingelast) Tweede Kamerdebat over de ontwikkelingen rondom het Coronavirus vraagt PVV-Kamerlid Wilders aandacht voor de situatie in Limburg en roept op om te helpen waar dat kan. Die middag zou de staatssecretaris van IenW al een bezoek brengen aan het getroffen gebied. In overleg met de regio werd dit bezoek een dag verplaatst.
	18:30 uur	IenW activeert haar crisisorganisatie kort na bovenstaande ontwikkelingen
	20:00 uur	Eerste IenW (beeldvormend) Crisisoverleg
	20:30 uur	Veiligheidsregio Limburg-Noord schaal verder op naar GRIP 4
Do 15 juli	03:00 uur	KNMI beëindigt code rood, code oranje nog wel van kracht
	09:30 uur	Demissionair staatssecretaris IenW bezoekt Sittard-Geleen (en later Valkenburg) ³
	10:15 uur	2 ^e Crisisoverleg IenW - Advies om ICCb bijeen te roepen en mogelijk MCCb.
	16:30 uur	1 ^e informatieve ICCb
	20:00 uur	1 ^e informatieve MCCb - besluit in te stemmen met de Wet Tegemoetkoming Schade
	23:00 uur	Waterstand bij St. Pieter bereikt hoogste afvoer (3260m ³ /s)
Za 17 juli	10:30 uur	2 ^e informatieve ICCb
	12:00 uur	2 ^e Informatieve MCCb
	18:00 uur	Veiligheidsregio Zuid-Limburg schaal af naar GRIP 2
Ma 19 juli	14:30 uur	Veiligheidsregio Zuid-Limburg schaal af naar GRIP 1
Di 20 juli	10:00 uur	Veiligheidsregio Zuid-Limburg schaal af naar regulier

² Rijkswaterstaat schaal op naar fase 2 wanneer er sprake is van een crisis: een gebeurtenis waarbij het normaal functioneren van het netwerk ernstig wordt verstoord, meestal voor langere tijd met potentiële effecten voor de omgeving (veiligheid, gezondheid, welzijn), imago schade en financiële consequenties voor RWS. Er wordt opgeschaald naar een landelijk crisisteam voor communicatie en afstemming met interne en externe partijen. Het effectgebied overstijgt het brongebied.

³ De dagen erna bezoeken meer bewindslieden getroffen gemeenten in Limburg (waaronder demissionair premier Rutte op vrijdag en demissionair minister van IenW Van Nieuwenhuizen, op zaterdag 17 juli).

	16:30 uur	Veiligheidsregio Limburg-Noord schaalte af naar GRIP 2
Wo 21 juli	11:30 uur	8 ^e en laatste Crisisoverleg IenW - Directoraat-generaal Water en Bodem neemt algehele coördinatie van Wet Tegemoetkoming Schade op zich en directie FEZ verzorgt financiële afwikkeling.
	14:00 uur	Veiligheidsregio Limburg-Noord schaalte af naar regulier

Bijlage 2 Afkortingen

AFKORTINGEN	
CG	Coördinatiegroep
DCC-IenW	Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
DCO	Directie Communicatie
DG	Directoraat-generaal
DGRWS	Directoraat-generaal Rijkswaterstaat
DGWB	Directoraat-generaal Water en Bodem
GS	Gedeputeerde Staten
HID	Hoofdingenieur-Directeur van Rijkswaterstaat
IAO	Interdepartementaal Afstemmingsoverleg
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
Ministerie BZK	Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie IenW	Ministerie Infrastructuur en Waterstaat
Ministerie JenV	Ministerie Justitie en Veiligheid
Ministerie LNV	Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
LCMS	Landelijk Crisismanagement Systeem
LCO	Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging
LDHO	Landelijk Draaiboek Hoogwater en Overstromingen
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
NCC	Nationaal CrisisCentrum
NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie
OTO	Opleiden, Trainen en Oefenen
RWS	Rijkswaterstaat
VG	Vorbereidingsgroep
VRLN	Veiligheidsregio Limburg-Noord
VRZL	Veiligheidsregio Zuid-Limburg
WMCN	Watermanagementcentrum Nederland
WMCN-LCO	Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging die opereert vanuit het WMCN

Bijlage 3 Respondenten

Rol
Voorzitter Crisisoverleg
DBO adviseur klimaat
Deelnemers crisisoverleg (8)
Crisiscoördinatoren (2)
Lid LCO
OvD-Spoor ProRail
Vertegenwoordiging Unie van Waterschappen

Bijlage 4 Geraadpleegde literatuur

- DCC-IenW (2021). *Evaluatierapport code rood 'Extreme neerslag' in Limburg*
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021). *Handboek Crisisbeheersing IenW*
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021). *Landelijk Draaiboek Hoogwater en Overstromingsdreiging*
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020). *Landelijk Crisisplan Hoogwater en Overstromingen*
- DCC-IenW, vergaderverslagen crisISOverleg (van 14 juli tot en met 21 juli, 8 verslagen)
- Taskforce Fact finding , *Hoogwater 2021 Feiten en Duiding*
- DCC-IenW, *Checklist Departementaal Coördinatiecentrum*
- DCC-IenW (2021), *Afstemnota RWS SMWO WMCN-LCO DCC-IenW evaluaties hoogwater juli 2021*
- IenW (2022), Concept eerste advies Beleidstafel wateroverlast en hoogwater v0.6
- Vakgroep Evaluatie, Verbetering en Monitoring Afdeling Crisismanagement - Rijkswaterstaat (2021), *Brondocument tijdelijk opschaling hoogwater Zuid-Nederland v0.1*
- Plan van Aanpak n.a.v. de Watercrisis in Limburg – IenW (2021), *PvA 0.7 Kerngroep Wateroverlast juli 2021*

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

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

Disclaimer leerevaluatie

Deze leerevaluatie is gebaseerd op informatie die ter beschikking is gesteld, en verkregen, tijdens de periode waarin de evaluatie is uitgevoerd. Nieuwe of aanvullende informatie kan van invloed zijn op de inhoud en de geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Het COT beschikt alleen over informatie waar het 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