EEN CRISIS VAN ONGEKENDE OMVANG

LEEREVALUATIE WATERCRISIS JULI 2021

PUBLIEKSVERSIE

Waterschap Limburg
17 februari 2022

COT | Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
an Aon company

INLEIDING

De hoogwatercrisis in Limburg van juli 2021 was een crisis van een ongekende omvang. In een paar dagen viel net zo veel neerslag als gemiddeld in een paar maanden. Het water kwam samen in de Maas waar het waterpeil een extreem hoog niveau bereikte. Alles bij elkaar leidde dit tot drie crises die samen één grote watercrisis vormde:

1. De snelle en extreme stijging van de Maas. Het vele water zorgde ervoor dat de regenwaterbuffers (waar normaal gesproken water wordt opgevangen) vol raakten en overstroomden;
2. Beken en rivieren als de Gulp, Geul, Caumerbeek, Geleenbeek en de Roer liepen vol en overstroomden;
3. De Maas steeg heel snel tot extreme hoogte.

De overstromingen leidden tot veel schade en verlies bij inwoners en ondernemers uit de provincie. Waterschap Limburg werkte samen met Veiligheidsregio Zuid-Limburg en Veiligheidsregio Limburg-Noord, Rijkswaterstaat, aannemers, collega-waterschappen en Defensie ruim een week met man en macht om de gevolgen van het hoogwater zo veel mogelijk te beperken.

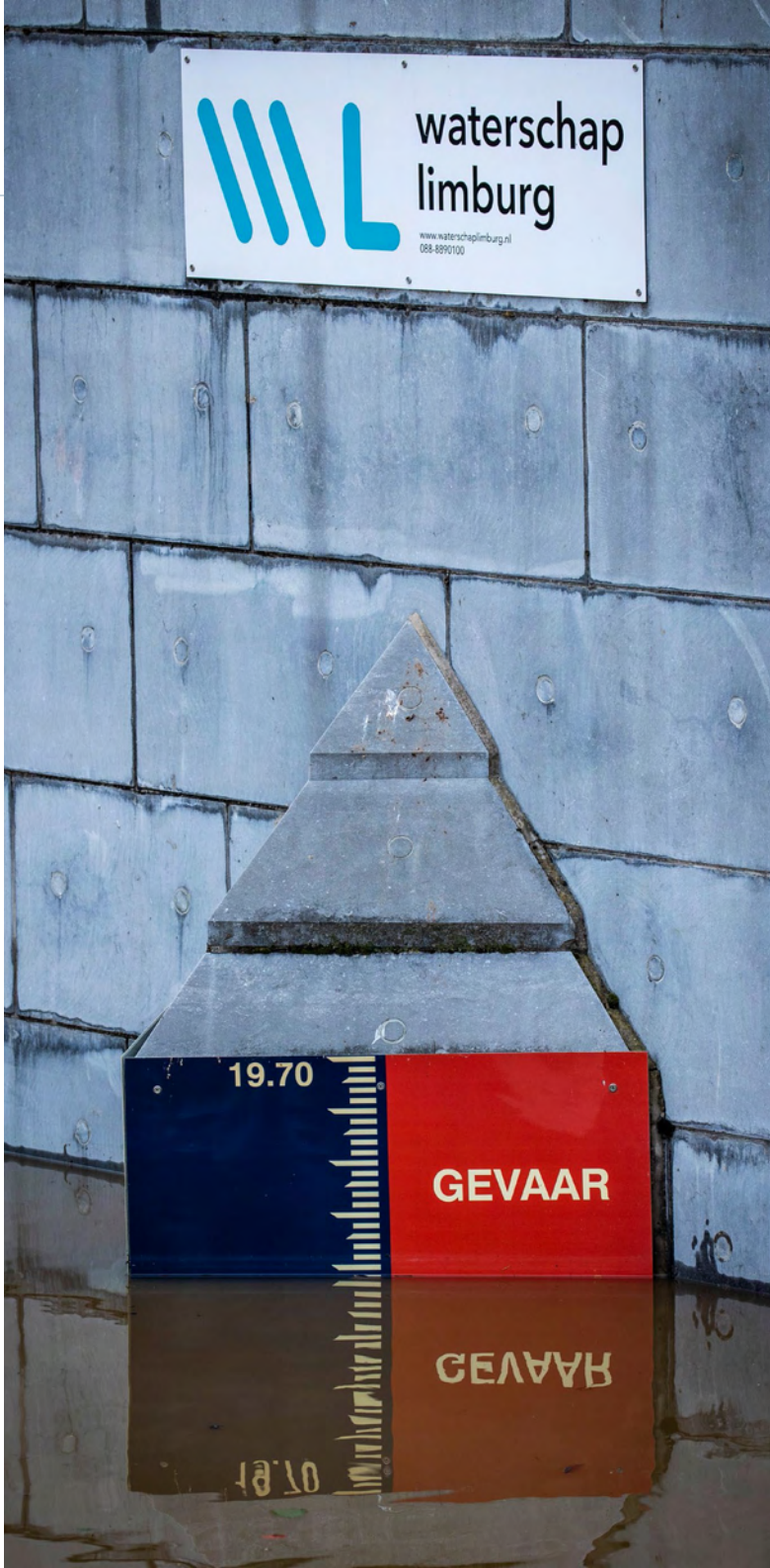
Voor Waterschap Limburg was de watercrisis een crisis van ongekende omvang. In deze situatie was nooit voorzien, waardoor het moeilijk is om hier perfect op voorbereid te zijn. Desondanks zette iedereen zich vol overgave in. Medewerkers zijn trots dat het hen gelukt is om, ondanks de enorme opgave, de (nood)maatregelen in hele korte tijd uit te voeren. Hierdoor is erger voorkomen. Het waterschap werkte daarbij samen met aannemers, collega-waterschappen, de twee veiligheidsregio's in Limburg, Rijkswaterstaat en andere organisaties.

Het waterschap wil graag leren van de gebeurtenissen om in de toekomst nog beter voorbereid te zijn. Waterschap Limburg heeft het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement gevraagd om de inzet te evalueren.

In deze rapportage blikken we terug op de hoogwatercrisis van juli 2021 en gaan we in op de leerpunten en aanbevelingen voor het waterschap om in de toekomst nog beter voorbereid te zijn.

Over dit rapport

Dit document is een publieksversie van het rapport 'Een crisis van ongekende omvang.' In dit rapport bespreken we kort de belangrijkste de gebeurtenissen van juli 2021 en leggen we uit welke lessen en aanbevelingen voor het waterschap uit de evaluatie zijn gekomen. De evaluatie kijkt naar de uitdagingen waar het waterschap tijdens het hoogwater mee te maken kreeg en gaat in op de leerpunten die daaruit naar voren kwamen. Voor de evaluatie analyseerden we beschikbare documenten, plannen en openbare bronnen. Daarnaast gingen we met 20 medewerkers in gesprek en hielden we twee groepsgesprekken. Tot slot hebben alle medewerkers de mogelijkheid gehad hun ervaring te delen door middel van een online vragenlijst.



WAT DOET WATERSCHAP LIMBURG?

WAT DOET WATERSCHAP LIMBURG?

Waterschappen beschermen Nederland tegen wateroverlast. Dat doen ze door het versterken en onderhouden van dijken en door ruimte te maken voor rivieren. In de provincie Limburg zorgt Waterschap Limburg voor de waterveiligheid van de inwoners door ervoor te zorgen dat de dijken veilig zijn.

Daarnaast zorgt het waterschap voor het tegengaan van wateroverlast binnen de wettelijke normen. Het waterschap is ook verantwoordelijk voor de regionale wateren, zoals de beken en watergangen (bijvoorbeeld de Geul, Gulp en de Geleenbeek).

Naast het waterschap heeft Rijkswaterstaat een verantwoordelijkheid voor het beheren van het water in Nederland. Rijkswaterstaat gaat vooral over de grote wateren, zoals de zee en rivieren. In Limburg betekent dat dat Rijkswaterstaat zich bezighoudt met het waterpeil van de Maas. Ook berekent Rijkswaterstaat hoeveel water verwacht wordt op basis van de weersvoorspellingen, neerslaggegevens en waterhoogtes van de rivieren in het buitenland. Waterschap Limburg werkt nauw samen met Rijkswaterstaat, veiligheidsregio's en de provincie om Limburg te beschermen tegen wateroverlast.

De rol van het waterschap tijdens hoogwater

In de winterperiode en het begin van de lente is er over het algemeen meer kans op hoogwater in Limburg. In die periode valt niet alleen veel regen en sneeuw in Nederland, maar ook in het gebied de Eiffel, de Ardennen en in Noord-Frankrijk. De neerslag en het smeltwater komt terecht in de Maas, waardoor het waterpeil stijgt.

Waterschap Limburg speelt een rol in het bestrijden van overlast bij hoogwater. Als het waterpeil in de Maas stijgt, kan het zijn dat Waterschap Limburg samen met andere partners maatregelen moet nemen. Denk aan het plaatsen van pompen of het opbouwen van demontabele keringen (een soort 'nooddijken'). Er zijn veel vrijwillige dijkwachten beschikbaar om dijken te inspecteren wanneer dat nodig is. Daarnaast houdt Waterschap Limburg bij hoogwater de waterstand in de Limburgse beken en rivieren goed in de gaten en neemt het ook daar de nodige maatregelen om schade en overlast zoveel mogelijk te voorkomen.

Voorbereiding op hoogwater

Het waterschap bereidt zich voor op hoogwater-situaties. Zo was net voor de hoogwatercrisis van juli 2021 een nieuw crisisplan vastgesteld. In de weken daarna waren verschillende trainingen en oefeningen gepland om met dit nieuwe plan te oefenen. In een crisisplan wordt vastgelegd hoe de organisatie tijdens een crisis is ingericht en te werk gaat.

Recent had het waterschap met aannemers geoefend met het opzetten van alle noodmaatregelen langs de Maas en waren verschillende draaiboeken en modellen verder ontwikkeld. Dit alles om stevig bestand te zijn tegen een crisis. Daarnaast was de nieuwe Centrale Regiekamer, waar alle informatie bij het waterschap binnenkomt en kan worden doorgegeven, net technisch opgeleverd. De Regiekamer zou vanaf 1 september 2021 van start gaan. Het hoogwater van juli 2021 kwam net te vroeg voor het waterschap om goed gebruik te kunnen maken van deze ontwikkelingen.

WAT GEBEURDE ER IN JULI 2021?

WAT GEBEURDE ER IN JULI 2021?

Op maandag 12 juli geeft het KNMI code geel uit vanwege zware regenval. Dit betekent: wees alert en houd rekening met gevaarlijk weer. De volgende dag krijgen bewoners van Parkstad (Zuid-Limburg) als eerste te maken met extreem veel regen en wateroverlast. Elders overstromen de Geul en de Gulp en worden campings in het gebied ontruimd. Waterschap Limburg werkt met haar partners dan al met man en macht om de wateroverlast zoveel mogelijk te beperken. 's Avonds geeft het KNMI code oranje uit: iedereen wordt opgeroepen rekening te houden met gevaarlijk weer, waarbij de impact groot is en er kans is op schade. Opnieuw wordt veel regen verwacht door een laag drukgebied dat boven Limburg blijft 'hangen': lokaal valt tussen 15 en 95 mm regen binnen een paar uur, in de Eiffel en Ardennen is dat zelfs tot 200 mm. Ter vergelijking: normaal valt in de hele maand juli gemiddeld 75 mm neerslag. Een bijzondere situatie dus: zoveel water komt in de zomer niet vaak voor.

In de nacht van woensdag 14 juli stijgt het water snel in Valkenburg aan de Geul. Een verpleeghuis wordt geëvacueerd. 's Nachts valt de stroom uit, waardoor zo'n 750 huishoudens zonder stroom zitten. Waterschap Limburg blijft maatregelen nemen om de wateroverlast te beperken: zo worden op meerdere plekken pompen en aggregaten geplaatst. Niet alleen het Heuvelland wordt getroffen, ook de Maas stijgt snel tot ongekende hoogte. Hierdoor zijn medewerkers van het waterschap inmiddels in 29 van de 31 Limburgse gemeenten aan het werk. In heel Limburg staat het water extreem hoog.

Op donderdag 15 juli bereikt de Geul 's morgens haar piek in Valkenburg aan de Geul. In de loop van de dag worden meerdere gebieden ontruimd: zo moeten inwoners van Hambeek (gemeente Roermond), Heugem en Randwyck (gemeente Maastricht), Maasband, Meer, Urmond en Berg aan Maas hun woningen verlaten. Op verzoek van de brandweer is de Nationale Reddingsvloot onderweg naar Zuid-Limburg om te helpen. De publieke regionale radio- en televisiezender L1 wordt als calamiteitenzender voor Zuid-Limburg aangewezen. Het waterschap roept de hulp van Defensie in om zandzakken te plaatsen en te assisteren bij acute situaties. 's Avonds verklaart demissionair premier Rutte Limburg tot een rampgebied. Vanaf vrijdag 16 juli verplaatst de piek zich langzaam richting het noorden van Limburg. Gedurende de dag wordt ziekenhuis VieCuri in Venlo geëvacueerd. Op meerdere plekken worden dijkversterkende maatregelen genomen en vinden evacuaties plaats. Tegelijkertijd start op andere plekken al de herstelfase: beschadigde voorzieningen (bijvoorbeeld wegen en leidingen) worden hersteld, kelders worden leeggepompt en bewoners kunnen gefaseerd weer terug naar huis. 's Avonds zakt het waterpeil van de Maas verder. Dijkwachten van het waterschap gaan onverminderd door met het controleren van de dijken langs de Maas.

Vanaf 17 juli zakt het waterpeil langzaam naar een veilige stand en kunnen de meeste bewoners weer terug naar huis. Waterschap Limburg waarschuwt bewoners voor verontreiniging van het Maaswater en gevaarlijke situaties op en rond dijken.

LESSEN EN AANBEVELINGEN

LESSEN EN AANBEVELINGEN

Inzet medewerkers

Tijdens de watercrisis is met volle overgave en inzet samengewerkt en heeft het waterschap samen met haar partners veel bereikt. Werk dat normaal vijf dagen duurt kreeg het waterschap onder hoge druk in 50 uur voor elkaar. Veel is goed gegaan dankzij de flexibiliteit, betrokkenheid, doorzettingsvermogen en improvisatievermogen van alle medewerkers. Ook de hulp van onder meer aannemers, waterschappen, Defensie, maar ook initiatieven van inwoners hebben hierbij geholpen.

Aanbeveling: houd de zaken vast die goed gingen

Het is belangrijk om zaken die goed zijn gegaan vast te houden voor toekomstige crises:

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

Hoogwaterplannen

De hoogwaterramp van juli 2021 heeft laten zien dat er niet alleen problemen bij de Maas kunnen ontstaan: ook bij de Roer en in het Heuvelland kunnen hoogwatercrises voorkomen. Waterschap Limburg heeft ook voor deze gebieden verschillende plannen voor het bestrijden van hoogwater en scenario's voor haar eigen inzet. Deze plannen kunnen onder regie van de veiligheidsregio's worden uitgebouwd tot twee nieuwe rampbestrijdingsplannen voor de twee veiligheidsregio's.

Aanbeveling: opstellen aanvullende planvorming

In het huidige rampbestrijdingsplan van de twee veiligheidsregio's ligt de focus op de Maas en minder op de Roer en de beken in het Heuvelland waar ook crises kunnen ontstaan. Het is zinvol om ook hier een multidisciplinair plan (een plan voor meerdere organisaties samen) voor te ontwikkelen.

Samenwerking met ketenpartners

Het waterschap had tijdens de crisis te maken met veel verschillende partners: beide Limburgse veiligheidsregio's, Rijkswaterstaat, andere waterschappen, Defensie en verschillende aannemers. Het is belangrijk om goed van elkaar te weten hoe elke organisatie werkt en welke verantwoordelijkheden iedereen heeft. Het waterschap investeert veel in de samenwerking met deze partners. Toch bleek het een uitdaging om dit tijdens de crisis op een efficiënte manier in te zetten.

Een andere uitdaging voor het waterschap was het samenwerken met twee veiligheidsregio's tegelijk. Zo sloten meerdere medewerkers van het waterschap aan bij de crisisoverleggen van de veiligheidsregio's in Maastricht en Venlo. Dat zorgde ervoor dat bij het waterschap zelf minder medewerkers waren. Het waterschap had veel behoefte om af te stemmen met alle partijen uit de regio.

Tot slot heeft het waterschap veel bijstand ontvangen van andere waterschappen en organisaties. Dit heeft geholpen in het bestrijden van de crisis en werd gewaardeerd. De ontvangst en coördinatie van deze bijstand is een aandachtspunt.

Aanbeveling: versterk de samenwerking ketenpartners

- Bespreek in bestaande overleggen op welke manier de samenwerking ook tijdens een crisis goed tot stand kan komen. Het waterschap kan hierin bijdragen door actief uit te leggen aan partners wat zij van het waterschap kunnen en mogen verwachten.
- Bekijk op welke manier de samenwerking in de voorbereiding kan worden verdiept of anders ingevuld kan worden. Ook is het aan te bevelen om stil te staan bij de gezamenlijke inzet en samen terug te kijken en duidelijke afspraken te maken voor een volgende crisis.
- Organiseer een manier om hulp van buiten soepeler te laten verlopen. Dit gaat zowel om de opvang van en instructies aan mensen die komen helpen. Dit draagt bij een goede coördinatie en overzicht van de inzet.

De crisisorganisatie

Twee weken voor de hoogwatercrisis stelde Waterschap Limburg haar nieuwe crisisplan 2021-2025 vast. Omdat het plan pas net was vastgesteld, was het in de organisatie nog niet helemaal beoefend en daardoor niet doorleefd. Het werken volgens het nieuwe crisisplan zorgde daarom ook voor een aantal knelpunten.

Bij Waterschap Limburg waren meerdere crisisteams actief. De opschaling van die teams ging niet helemaal zoals beschreven in het crisisplan. Het team dat de schakel vormde tussen de werknemers in het veld (die de acties uitvoerden) en de centrale crisisteams op het kantoor in Roermond (die overzicht houden

en beslissingen nemen) werd de eerste drie dagen niet geactiveerd. Hierdoor misten de medewerkers in het veld vooral in het begin aansluiting bij de centrale crisisteams en deden zij vaak dingen naar eigen inzicht. Daarbij waren alle crisisteams zó druk dat het lastig was elkaar te bereiken en overzicht te houden. Ook was de rolverdeling tussen teams niet voor iedereen even duidelijk. Na een paar dagen ging dit beter, nadat dit team alsnog in actie kwam.

Aanbeveling: versterken van de crisisorganisatie
Het waterschap kan op verschillende manieren de crisisorganisatie verder versterken:

- Zorg voor bewustwording en let er op dat alle medewerkers die tijdens een crisis aan het werk zijn alle benodigde plannen kennen. Organiseer trainingen, scenariosessies en oefeningen. Hier was het waterschap al mee bezig.
- Ook de aansturing van de crisisteams verdient aandacht: wanneer hebben de leiders van alle teams met elkaar contact? Weet iedereen wat zijn eigen taak is en wat de taak van anderen is? Op welke manier worden andere teams op de hoogte gebracht van de genomen besluiten?
- Deze crisis heeft laten zien dat het belangrijk is om een goede schakel te hebben tussen de mensen die buiten alle acties uitvoeren en de mensen die op het kantoor het overzicht hebben.

Continuïteit van de crisisorganisatie

De grote omvang en lange duur van de crisis zorgden voor twee knelpunten:

1. Medewerkers hebben lang achter elkaar hard gewerkt. Hard werken hoort bij een crisis, maar omdat deze crisis zo lang duurde en zo groot was, leidde dit tot oververmoeidheid bij sommige medewerkers. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor zowel de crisisorganisatie als de betrokken medewerkers om hier aandacht voor te hebben tijdens de crisis. Doordat de crisis zo lang duurde werden er ook veel mensen ingezet.
2. De overdracht tussen medewerkers en teams was niet altijd goed geregeld. Vooral in het begin vond geen goede verslaglegging plaats, waardoor nieuwe mensen niet wisten wat eerder al was besproken en besloten. Dit zorgde voor extra werk: het kostte tijd om weer goed op de hoogte te zijn van wat er aan de hand was.

Aanbeveling: organiseer op tijd de continuïteit

Tijdens de crisis bleek dat de 12-uurs diensten veel van medewerkers vroeg, zeker gezien de duur van de crisis (bijna twee weken). Daarbij waren soms te veel wisselingen op de belangrijke functies. De volgende zaken kunnen helpen:

- Bespreek en stel vast hoe de dienstroosters eruit moeten zien. Hou daarbij rekening met opkomsttijden (hoe lang duurt het voordat iemand op de locatie is?) en ruimte voor overdracht.
- Heb bij de start van een incident of crisis meteen aandacht voor de continuïteit. Is de verwachting dat de crisis langer gaat duren? Dan is het belangrijk dit thema meteen te bespreken in het crisisteam.
- Zorg voor een goed overdrachtsproces; zowel inhoudelijk (wat is er allemaal gebeurd?) als de proceskant (wie wisselt op welk moment)?

Beeldvorming

Het bleek een uitdaging om steeds weer tot een actueel beeld van de situatie te komen en antwoord te kunnen geven op de vragen van de twee veiligheidsregio's en gemeenten. Ook het maken van hoogwaterscenario's was moeilijk, onder andere door de snelheid waarmee het waterpeil steeg. Tevens was het nog niet duidelijk welk effect eerdere versterkingen langs de Maas zouden hebben op de waterstanden die door Rijkswaterstaat werden ingeschat.

Aanbeveling: real time aanpassen van scenario's

De werkgroep 'hoogwater Maas', waarin de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, het waterschap en Rijkswaterstaat plaatsnemen. Zij maken samen scenario's voor crisissituaties. Bij een crisis zoals die van afgelopen zomer is het belangrijk dat, zodra duidelijk wordt dat bestaande plannen en scenario's niet genoeg aansluiten bij de situatie, die scenario's 'realtime' kunnen worden aangepast. Zo kunnen crisisteams snel de juiste informatie ontvangen.

Nazorg

Een crisis is niet voorbij op het moment dat de crisisorganisatie wordt afgeschaald. Op dat moment begint wat we noemen de 'nafase'. De acute crisis is dan voorbij, maar de gevolgen van de crisis zijn vaak nog niet meteen verdwenen. Voor het waterschap betekende dit bijvoorbeeld het herstellen van beschadigde materialen en voorzieningen, maar ook inhoudelijk terugkijken op de oorzaken van het hoogwater en de aanpak.

Onderdeel van de nafase is ook nazorg voor medewerkers. De hoogwaterramp heeft veel impact gehad op medewerkers van het waterschap: zij hebben heftige gebeurtenissen meegemaakt en lange dagen doorgewerkt. Het is belangrijk om hier voldoende aandacht voor te hebben.

Aanbeveling: borg het nazorgproces

Nazorg is een blijvend punt van aandacht. Zorg voor reflectiemomenten waar medewerkers hun verhaal kwijt kunnen. De behoefte hieraan kan per persoon en team verschillen. Emoties van betrokkenen in de dagen van de ramp, de intensieve werkzaamheden en de persoonlijke betrokkenheid spelen allemaal een rol. Daarnaast is het belangrijk om een vast nazorgproces te ontwikkelen om dit ook bij toekomstige crises in te kunnen zetten.

COT | Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
an Aon company

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.

DISCLAIMER

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 deinhoud en de geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Het COT beschikt alleen over informatie waar het rechtswege toegang tot heeft.

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

Admiraliteitskade 62
3063 ED Rotterdam

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