

‘Landelijk samenwerken tijdens hoogwater’

Evaluatierapport Inzet liaisonrol UvW bij hoog waterdreiging

Periode:

20 december 2023 – 14 januari 2024



Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Doel van het rapport	3
1.3 Kaders en opdrachtgever	3
1.4 Processtappen	3
2. Rol UvW tijdens crises	4
3. Het verloop van de hoogwater periode	5
3.1 Tijdljn hoog water periode	5
3.2 De inzet van de UvW tijdens het hoog water	6
3.3 Opschaling bij de waterschappen	6
4. Bevindingen.....	8
4.1 Evaluatie Unie van Waterschappen	8
4.2 Evaluatiegesprekken met de waterschappen	8
4.2.1 Rol, taak en bevoegdheid UvW.....	8
4.2.2 Melding, alarmering, opschaling en bemensing.....	9
4.2.3 Crisiscommunicatie.....	9
4.2.4 Informatiemanagement.....	9
5. Conclusies en aanbevelingen.....	10
5.2 Evaluatie UvW	10
5.3 De reactie van de waterschappen	10
6. Slotwoord: Tips	12
Bijlage 1 Afkortingenlijst.....	13

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In de periode van 20 december 2023 tot en met 14 januari 2024 heeft de Unie van Waterschappen (verder UvW) haar rol van liaison ingevuld. Deze rol werd opgepakt omdat er in verschillende delen van Nederland sprake was van hoogwater, veel neerslag en er diverse stormen over Nederland trokken. De UvW heeft deelgenomen aan het Landelijk Commissie Overstromingsdreiging (LCO)-overleg en heeft daar het beeld van de situatie bij de waterschappen ingebracht. In de periode schalen maximaal dertien waterschappen hun eigen crisisorganisaties op als gevolg van hoogwater, wateroverlast- en/of stormdreiging.

1.2 Doel van het rapport

In dit rapport wordt weergegeven welke lering er wordt getrokken uit de inzet en welke aanbevelingen er worden gedaan. Deze evaluatie is tot stand gekomen door de evaluatiepunten van de medewerkers van de unie, de waterschappen en de crisispartners uit te vragen. Op basis van een aantal thema's worden de belangrijkste punten weergegeven. In hoofdstuk 4 worden een aantal conclusies en aanbevelingen gedaan.

1.3 Kaders en opdrachtgever

De opdrachtgever voor dit evaluatierapport is het lid van het managementteam verantwoordelijk voor crisisbeheersing van de UvW. Na akkoord wordt het rapport ter vaststelling aangeboden aan de WBDD, die het bij voldoende bestuurlijke aandachtspunten eventueel nog inbrengt in de CBCF.

Van toepassing zijnde plannen:

- Landelijk Draaiboek Hoog Water en overstromingsdreiging (LDHO)
- Landelijk Coördinatie Plan Hoog water en overstroming (LCP-HO)
- Draaiboek liaisonrol Unie van Waterschappen (versie 2023)

Dit evaluatierapport sluit aan op het evaluatierapport (19 juli 2024) van Rijkswaterstaat te vinden via de volgende link: [Evaluatie hoogwater WMCN - Rijkswaterstaat Publicatie Platform. Op 10 september](#). Daarnaast heeft het STOWA 10 september 2024 een rapport [Publicaties - ENWinfo](#) gepubliceerd met als doel belangrijke lessen voor het dijkbeheer vast te leggen.

1.4 Processtappen

Voor het opstellen van dit evaluatierapport zijn de volgende processtappen doorlopen:

- Analyse van de vastgelegde informatie in de LCMS-activiteit van de UvW
- Analyse van de opgehaalde evaluatiepunten van de medewerkers UvW
- Interviews met de adviseurs crisisbeheersing van de waterschappen, veelal via de regio-overleggen, en met crisispartners.
- Toetsen van het handelen aan de van toepassing zijnde plannen.

2. Rol UvW tijdens crises

De UvW is opgericht door de waterschappen. De waterschappen hebben bij de oprichting via de statuten van de UvW een aantal taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de UvW neergelegd. De UvW vult op basis daarvan desgevraagd en/of op eigen initiatief tijdens (dreigende) crisissituaties o.a. de volgende rollen in: de liaisonrol en het perspiket.

De liaisonrol van de UvW wordt onder meer genoemd in het [Landelijk draaiboek overstromingsdreiging \(LDHO\)](#) en het [landelijk crisisplan hoog water en overstromingen \(LCC\)](#). In het 'Draaiboek liaisonrol crisissituaties Unie van Waterschappen' is de rol en de werkwijze nader uitgewerkt.

In het draaiboek is opgenomen dat de liaisonrol vier doelen dient:

1. Het hebben van landelijk aanspreekpunt voor waterschappen tijdens een crisissituatie
2. Het vertegenwoordigen van waterschappen in crisis-overleggen van het Rijk
3. Het ontzorgen van de waterschappen
4. Het zorg dragen voor de informatiecoördinatie

Om deze rol 24/7 in te kunnen vullen is een piketdienst ingesteld voor de eerder genoemde liaison pool bestaande uit de leden van het managementteam van de UvW en een beleidsadviseur crisisbeheersing. Daarnaast bestaat nog een kans piket van Unie-collega's, die als inhoudelijk adviseur op water gebied ingezet kunnen worden.

Voor hoogwatersituaties gaat het Landelijk Draaiboek Hoogwater en Overstromingen in werking. Specifiek voor de UvW staan hierin de volgende taken:

- De Unie informeert Watermanagementcentrum Nederland (WMCN) over pers- en publiekscommunicatie van de waterschappen.
- De Unie biedt ondersteuning aan WMCN-LCO (Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging) middels liaison.



Afbeelding: Overzicht planvorming uit het landelijk Draaiboek Hoogwater en Overstromingsdreiging

3. Het verloop van de hoogwater periode

3.1 Tijdlijn hoogwater periode

Onderstaande tijdlijn is gebaseerd op een reconstructie in het rapport [Evaluatie hoogwater WMCN - Rijkswaterstaat Publicatie Platform](#)¹. In hoofdstuk 3 van het rapport is het verloop van het weer, de Rijn- en Maasafvoer, het peilverloop op de grote meren en zeewaterstanden. Verder zijn de bespreekpunten en belangrijkste besluiten/adviezen per LCO-vergadering weergegeven.

Oktober/november 2023	• Veel neerslag in westen en midden van Nederland • Enkele waterschappen opgeschaald voor wateroverlast • Enkele waterschappen opgeschaald voor hoogwatergolf al dan niet in combinatie met storm
December 2023	• Enkele waterschappen opnieuw opgeschaald vanwege hoogwater en/of regenwateroverlast.
20 december 2023	• LCO bijeen en schaal op • Storm Pia op komst (21/22 dec) • UvW schaal op en start een activiteit in LCMS
21 december 2023	• LCO-vergadering • 12 waterschappen opgeschaald
24 december 2023	• LCO-vergadering • 11 waterschappen opgeschaald
27 december 2023	• LCO-vergadering • Monitoring
28 december 2023	• LCO-vergadering • Monitoring • 11 waterschappen opgeschaald
29 december 2023	• LCO-vergadering • 10 waterschappen opgeschaald
2 januari 2024	• LCO-vergadering • Storm Henk komt eraan (3/4 januari)
4 januari 2024	• LCO-vergadering • 13 waterschappen opgeschaald
5 januari 2024	• LCO-vergadering
8 januari 2024	• LCO-vergadering • 6 waterschappen opgeschaald • Besluit afschalen LCO op 9 januari
9 t/m 15 januari 2024	• Monitoring door klein team WMCN • UvW en WHT schalen 14 januari af

¹ Geschreven door Berenschot, in opdracht van Rijkswaterstaat

3.2 De inzet van de UvW tijdens het hoog water

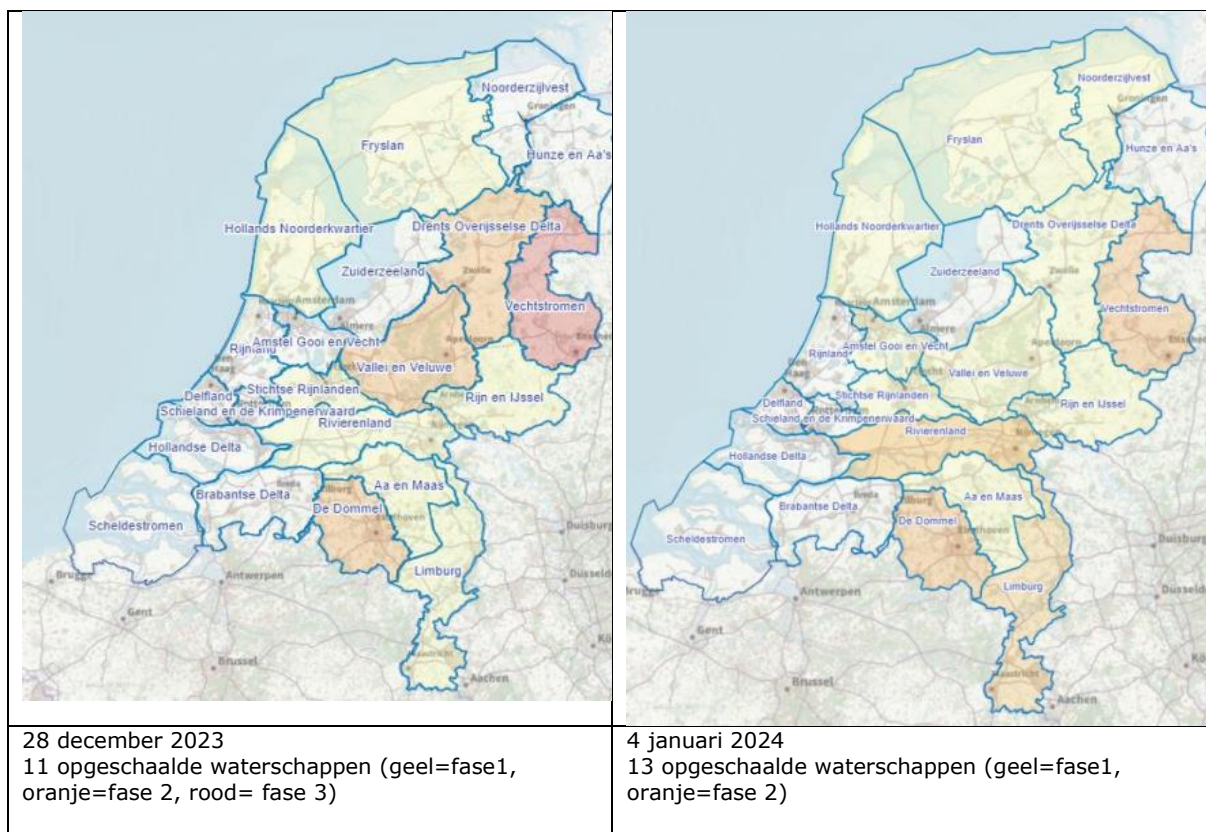
De inzet van de UvW tijdens het hoog water duurt van omstreeks 20 december 2023 tot en met 14 januari 2024.

De inzet bestaat uit:

- Het informatiemanagement op landelijk niveau, zoals het via het LCMS bijhouden van een actueel gedeeld landelijk crisisbeeld van de waterschappen.
- Het geïnformeerd houden via LCMS en whatsapp van de waterschappen, het waterschapshulpteam, het WMCN en het ministerie van IenW.
- Het aangehaakt houden via de UvW liaison en het LCMS van de landelijke coördinatiecommissie overstromingsdreiging (LCO).
- Het verzorgen van de landelijke leiding en coördinatie tussen de opgeschaalde waterschappen, de UvW zelf en partijen op landelijk niveau zoals het DCC-IenW en Rijkswaterstaat.
- Het organiseren van een coördinerend overleg met vertegenwoordigers van de opgeschaalde waterschappen.
- Het inventariseren door het waterschapshulpteam van het mogelijk te leveren hulpaanbod in verband met de werkbelasting van dijkinspecteurs bij de opgeschaalde waterschappen. Dit speelt bij de tweede hoogwatergolf.
- Het doorlopend afstemmen tussen de piketwoordvoerders van de UvW, Rijkswaterstaat opgeschaalde waterschappen en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

3.3 Opschaling bij de waterschappen

In de periode december 2023 tot en met januari 2024 zijn meerdere waterschappen opgeschaald geweest vanwege hoge waterstanden, veel neerslag, storm of een combinatie daarvan. Op 4 januari 2024 zijn dertien van de eenentwintig waterschappen gelijktijdig opgeschaald. Het merendeel van die dertien waterschappen schaalde op tot maximaal fase 1. Vier waterschappen schalen op tot fase 2. En sommige waterschappen schalen kort op naar fase 3 omdat er bestuurlijke besluiten genomen moeten worden. Acht waterschappen, vooral in het zuidwesten van Nederland schalen hun crisisorganisatie niet op. De waterschappen Zuiderzeeland en Hunze en Aa's, respectievelijk gelegen in het midden en het noorden, schalen ook niet op. Er is wel sprake van verhoogde waakzaamheid. De hieronder weergegeven plots uit LCMS tonen de situaties op 28 december 2023 en op 4 januari 2024.



Door overvloedige regenval vanaf ongeveer half oktober is er bij alle waterschappen sprake van een natte uitgangssituatie. Bodemverzadiging en hoge grondwaterpeilen zogen ervoor dat de neerslag, bij lagere hoeveelheden dan normaal, tot extra peilstijgingen leidt.

De voornaamste reden voor opschaling is de dreiging die uitgaat van hoge rivierstanden al dan niet in combinatie met storm. Dit geldt voor de Rijn en Maas, maar ook de Dommel, de Dinkel en de Vecht hebben hoge waterafvoeren.

Andere redenen voor opschaling zijn

- Hoge zeewaterstanden als gevolg van verschillende stormen (Pia (21/22 december 2023) en Henk (2/3 januari 2023)).
- De hoge waterpeilen in het IJsselmeer en het Markermeer
- Peilproblemen in de lokale watersystemen van de waterschappen als gevolg van hevige neerslag.

4. Bevindingen

4.1 Evaluatie Unie van Waterschappen

Medewerkers van de UvW met een rol in de crisisorganisatie hebben na inzet hun bevindingen gedeeld. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen opgesomd:

1. Meldingen vanuit de waterschappen (bv. over opschaling), DCC I&W, WMCN zijn tijdig gedaan en vastgelegd en bij belanghebbenden bekend gesteld.
2. De UvW beschikt niet over een actuele alarmeringslijst van de waterschappen.
3. Er was bij de UvW steeds voldoende personeel beschikbaar, maar de borging van de bezetting is kwetsbaar in het geval de situatie langer duurt en/of intensiever is.
4. De ondersteuning in de informatiecoördinatie door het waterschapshulpteam² (WHT) is waardevol geweest en zou structureel ingeregeld kunnen worden.
5. Er is succesvol geëxperimenteerd met een tussentijds gezamenlijk MS-teams overleg voor de operationeel leidinggevendenden van de opgeschaalde waterschappen (hoofd ACW/WAT indien fase 1, operationeel leider indien fase 2).
6. De LCO-overleggen waren vooral gericht op beeldvorming. Het is de vraag of het LCO wel in zijn geheel bij elkaar moet komen als er geen coördinatievraagstukken liggen.
7. Er is succesvol geëxperimenteerd met een LCMS-activiteit ter ondersteuning van het informatiemanagement, waarbij het UvW een gemeenschappelijk waterbeeld maakt van alle opgeschaalde waterschappen.
8. De netcentrische werkwijze zou doorgetrokken kunnen worden tot in de LCO. Deze stopt nu aan de voordeur doordat informatie eerst in een PowerPointpresentatie verwerkt moet worden. Dit levert veel werk op voor de informatiecoördinator LCO bij het WMCN.
9. Het LDHO en het LCO-HO hebben veel overlap. In beide documenten kan de werkwijze qua crisisbeheersing en afstemming met de waterschappen en de rol van de UvW nog verduidelijkt worden

4.2 Evaluatiegesprekken met de waterschappen

4.2.1 Rol, taak en bevoegdheid UvW

Rol van de UvW in de koude fase: Coördinerend of ondersteunend?

De waterschappen zijn blij met de doorontwikkeling van de Unie van Waterschappen (UvW) in haar rol als koepelorganisatie voor de waterschappen in Nederland. De waterschappen verschillen van mening over de gewenste invulling van de rol. Het ene waterschap ziet liever een wat stevigere coördinerende rol, terwijl het andere waterschap aangeeft de unie vooral als ondersteunend te zien, zij benadrukken dat de unie de autonomie van een waterschap niet in de weg moet staan. Het is raadzaam voor de UvW en de waterschappen deze verschillen van inzicht te overbruggen.

Rollen van de UvW en waterschappen in de warme fase

De UvW wordt gezien als een liaison bij de LCO tijdens crises. Toch blijkt uit de gehouden interviews dat de waterschappen niet goed op de hoogte zijn van deze rol. Er is verwarring over hoe de UvW haar rol invult bij opschaling van een individueel waterschap en hoe en wanneer zij de informatie verzamelt en interpreteert.

² Het waterschapshulpteam (WHT) is een samenwerking tussen de waterschappen en de UvW om in situaties van (mogelijke) bijstandsverlening gezamenlijk in de landelijke coördinatie ervan te voorzien.

De rol en werkwijze van het Waterschapshulpteam (WHT) is de adviseurs wel bekend. De waterschappen zijn tevreden met de flinke professionaliseringsslag van het WHT, die na het hoogwater in Limburg (2021) heeft plaatsgevonden.

Verder wordt aangegeven dat het belangrijk is dat er beter wordt afgestemd tussen de UvW en de regionaal betrokken waterschappen. De UvW wordt soms als ver weg ervaren, met een behoefte aan meer directe en inhoudelijke betrokkenheid, vooral tijdens crises.

4.2.2 Melding, alarmering, opschaling en bemensing

De werkwijze rond informatie, melding en alarmering

Er circuleren verschillende formele en informele alarmeringslijsten binnen de Unie geven meerdere waterschappen aan. Dit zorgt voor onduidelijkheid over de afstemmingslijnen in de warme fase, zowel bij de waterschappen als de UvW. Het risico bestaat dat de alarmering over opschaling of andere berichtgeving vanuit de UvW buiten kantoor tijd of tijdens een vakantieperiode wordt gemist als niet gewerkt wordt conform afgesproken 24/7 lijnen.

Als suggestie wordt gegeven dat hier in het informatiemanagement iets mee gedaan kan worden, zodat die gegevens tijdens een crisis 24/7 actueel zijn in LCMS. De waterschappen vragen wel aandacht voor de regels rondom privacy in relatie tot het vermelden van namen en telefoonnummers.

De bemensing van het piket en inhoudelijke kennis

De waterschappen spreken in de interviews hun zorg uit over de bemensing van crisisrollen binnen de Unie. Zo geven zij aan dat het belangrijk is cruciale rollen op basis van piket te bemensen en te zorgen voor voldoende aflossing. Zij vinden het belangrijk om voldoende mensen met kennis van de praktijk op die posities te hebben. In een aantal interviews klinkt door dat men twijfelt of dit nu het geval is. Zo wordt als voorbeeld genoemd dat in de LCW en LCO vanuit Rijkswaterstaat een inhoudelijk expert aan tafel zit, vanuit de Unie een liaison.

4.2.3 Crisiscommunicatie

Crisiscommunicatie tijdens dit hoog water, is over het algemeen goed genoeg verlopen. De UvW speelt een rol in het verwoorden van de landelijke situatie en het coördineren van de communicatie, wat positief wordt beoordeeld. De waterschappen zorgen voor regionale kleur en duiding.

4.2.4 Informatiemanagement

Vastlegging landelijk beeld waterschappen in LCMS en verificatie

Vanuit de regio's zijn er complimenten over het overkoepelende waterbeeld tijdens het hoogwater. Dit waterbeeld is opgesteld door de UvW en vastgelegd in de LCMS-activiteit. Hierin stond in de ogen van de waterschappen een helder en compleet beeld van de situatie.

Wel geven de waterschappen mee, dat bij twijfel over de interpretatie van het beeld gebeld moet worden met het waterschap om de informatie te verifiëren. Waterschappen zouden na opschaling bij de UvW ook in de vastlegging in hun eigen LCMS-activiteit meer rekening kunnen houden met voor de UvW relevante informatie.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.2 Evaluatie UvW

Conclusie 1:

De medewerkers van de UvW zijn over het algemeen tevreden over de inzet tijdens het hoogwater, wel moet de werkwijze rond alarmering beter worden ingeregeld.

NR.	Onderwerp	Aanbeveling
1.	Alarmering	Verbeter de werkwijze rond alarmering van de waterschappen. Zorg dat de alarmeringslijst up-tot-date en de alarmering is afgestemd met de waterschappen.
2.	Bemensing	Onderzoek of de borging van de bemensing van de piketrollen bij langdurige of intensieve inzet beter moet.
3.	Planvorming	Borg waardevolle aanpak in de planvorming tijdens de inzet, zoals samenwerking met het WHT, de vastlegging in LCMS, MS-teams overleg met operationeel leidinggevenden.
4.	Planvorming	Vraag het LCO de netcentrische werkwijze en LCMS toe te passen tijdens een opschalingsperiode. Dit geeft naar verwachting (vergader)tijdwinst.
5.	Planvorming	Laat de plannen LDHO en LDC-HO checken op te veel overlap en verduidelijk de rol van de UvW en de waterschappen. Overweeg de plannen samen te voegen.

5.3 Evaluatie waterschappen

Conclusie 2:

De waterschappen waarderen de inzet van de UvW tijdens de hoog water periode. Zij zijn over het algemeen tevreden, maar zien zeker ruimte voor verbetering.

Op basis van de bevindingen uit de interviews met regio's komen de volgende aanbevelingen naar voren:

NR.	Onderwerp	Aanbeveling
6.	Communicatie	<u>Verduidelijk de rol van de UvW tijdens crisis</u> Er is onbekendheid met de rol van de Unie tijdens crisis, er leven vragen als, hoe is de unie georganiseerd tijdens crises, wat kan de unie betekenen voor de waterschappen en wat kunnen de waterschappen bij opschaling betekenen voor de Unie. Zorg voor verduidelijking in deze.
7.	Communicatie	<u>Verbeter de informatievoorziening</u> Zorg ervoor dat de waterschappen op de hoogte zijn van alle relevante procedures en draaiboeken die de UvW gebruikt, inclusief hoe en wanneer informatie wordt verzameld en geïnterpreteerd.
8.	Planvorming	<u>Maak heldere rolomschrijvingen</u> Maak het verschil tussen de verschillende rollen van de UvW (bijvoorbeeld bij het LCO en het WHT) duidelijker. Dit helpt bij het creëren van een eenduidig beeld van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
9.	Planvorming	<u>Vergroot de inhoudelijke betrokkenheid</u>

		Zorg ervoor dat de vertegenwoordigers van de UvW bij landelijke coördinatieorganen over voldoende inhoudelijke kennis beschikken om effectief te functioneren en waardevolle input te leveren en verifieer de informatie bij de opgeschaalde waterschappen.
11.	Planvorming	<u>Versterk de informatielijnen</u> Zorg voor duidelijke en afgestemde communicatielijn. De waterschappen zijn 24/7 bereikbaar, gebruik de aangeleverde bereikbaarheidsinformatie. Vermijd het gebruik van informele netwerken en zorg ervoor dat alle betrokken waterschappen tijdig en accuraat worden geïnformeerd.
12.	Planvorming	<u>Versterk de piketinvulling</u> Zorg voor goed gevulde piketgroepen en zorg voor voldoende inhoudelijke kennis bij de piketmedewerkers, Kijk ook eens of medewerkers van een waterschap een rol kunnen spelen bij invulling van de piketten. En verken eens of een dubbelrol van het WHT in de informatievoorziening wenselijk is.
13.	Communicatie	<u>Verbeter de informatievoorziening en transparantie</u> Zorg ervoor dat waterschappen tijdig worden geïnformeerd wanneer informatie uit hun LCMS-activiteit wordt gebruikt voor het opstellen van landelijke beelden. Dit bevordert transparantie en helpt de waterschappen om te controleren en te verifiëren of de gebruikte informatie accuraat en volledig is

6. Slotwoord: Tips

Er zijn tijdens gesprekken met de adviseurs crisisbeheersing van de van de waterschappen veel evaluatiepunten ter tafel gekomen. Niet allemaal in relatie tot de onderzoeksvraag van dit rapport. Een tweetal aandachtspunten om de samenwerking tussen de unie en de waterschappen op het gebied van crisisbeheersing nog verder te kunnen professionaliseren, willen wij als evaluatoren zeker aan de UvW meegeven.

- **Vergroot de zichtbaarheid:**

Versterk de aanwezigheid en zichtbaarheid van de UvW in de regio's. Sluit bijvoorbeeld eens aan bij de regio-overleggen en herintroduceer het rondje Haagse Varia op de landelijke crisiscoördinatorenendag. Zo blijft de unie aangesloten bij de crisispraktijk binnen de waterschappen.

- **Besteedt aandacht aan bovenregionale besluitvorming:**

Op dit moment zijn de afspraken over bovenregionale besluitvorming binnen de waterkolom of de waterschappen niet uitgewerkt. De wensen hierover verschillen per waterschap. Goed om hier met elkaar de discussie over aan te gaan. Verder bestaat er onduidelijkheid over de mandaten waarmee de Unie namens de waterschappen bij diverse gremia aan tafel zit.

Bijlage 1 Afkortingenlijst

LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem
LCO	Landelijke Commissie Overstromingsdreiging
LCP-HO	Landelijk Coördinatie Plan - Hoog water en Overstromingen
LDHO	Landelijk Draaiboek Hoog water en Overstromingsdreiging
UvW	Unie van Waterschappen
WHT	Waterschapshulpteam
WMCN	Watermanagement Centrum Nederland