

**Ministeries van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
En
Verkeer en Waterstaat**

Evaluatie Crisisoefening Waterproef (samenvatting)
20 maart 2009

Vertrouwelijk



Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Ministeries van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
En
Verkeer en Waterstaat

Evaluatie Crisisoefening Waterproef (samenvatting)

ing. E.J. van Capelleveen
dr.ing. J. van der Ven

Amersfoort, 20 maart 2009
508622/ECA/AKQ

Samenvatting

Met tevredenheid kan worden teruggekeken op de crisisoefening Waterproef waaraan nationale spelers tot en met ministerieel niveau op 3 en 5 november 2008 hebben deelgenomen. Waterproef was een meerdaagse complexe en grootschalige oefening waarin nationaal en regionaal samenwerkten.

Een oefening waarin met succes landelijke operationele sturing door de inzet van de Landelijke Operationele Staf (LOS) is geëxperimenteerd. Waarin kennis over watermanagement via het Landelijk Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging (LCO) naar tevredenheid is ingebracht en waar de opgedane ervaringen om verduurzaming vragen.

De hoofdoelstellingen van de Taskforce Management Overstromingen (TMO) lagen op het gebied van 1) informatiemanagement, 2) crisisbesluitvorming, 3) communicatie en 4) kennis en gebruik vanuit de planvorming vertaald naar gedetailleerde oefendoelen. Daarnaast waren er door de departementen en hun diensten aanvullende oefendoelen op het gebied van 5) capaciteitsmanagement, 6) werkproces en 7) samenwerking. Observaties en nader onderzoek op de twee oefendagen heeft de onderstaande conclusies en aanbevelingen voor de zeven oefendoelen opgeleverd.

1. Informatiemanagement

Waterproef nationaal heeft laten zien dat hoe meer spelers betrokken zijn, des te meer noodzaak er is een gelijke informatiestand en situationele bewustwording bij de spelers te bereiken. Informatieregistratie en -distributie bleken bij netcentrisch werkende spelers sneller te verlopen en minder ruis te veroorzaken. Videoconferencing bleek een praktische techniek om situationele bewustwording te vergroten. Liaisons bleken waardevol, maar niet geschikt om tevens als informatieknooppunt te dienen. Aanbevolen wordt dan ook om op nationaal niveau de werkwijze aangaande informatiemanagement volgens de netcentrische principes en basisvereisten in te richten. Maar ook informatiemanagers aan te stellen en het proces van opsporen van kerninformatie, indikken en betekenis geven van informatie en tenslotte het vertalen naar sitraps en sitplots, structureel te trainen en te blijven oefenen. Geografische bronnen en bijbehorende daarop ingerichte communicatie-infrastructuur verdienen daar bij extra aandacht.

2. Crisisbesluitvorming

Op het gebied van crisisbesluitvorming bleek uit de oefening dat de teams er in slagen te beslissen op basis van het geschetste dreigingsbeeld en aangedragen crisisbeheersingsstrategie.

Vergaderingen kennen nog geen strakke beeld-, oordeels-, en besluitvormings-cyclus, maar de crisisbesluitvorming past wel in het tijdschema dat de oefening bood en laat een inhoudelijk doeltreffend beeld achter. De leerpunten liggen hier op het gebied van dynamisch oplijnen van commando-, informatie- en communicatielijnen en flexibel omgaan met vergadercycli. Het LOSexperiment verdient een vervolg net als de succesvol gebleken liaisonconstructie.

3. Communicatie

Externe communicatie bleek mede door het beoefende scenario, van groot belang. Het bieden van handelingsperspectief naar burgers, éénduidige actuele berichtgeving en concentratie van woordvoering bleek een haalbaar doel. De verbeteropgave ligt hier vooral in het inpassen van de resultaten van mediaanalyse in de interdepartementale besluitvorming. Ook het betrekken van de media in een crisisoefening om het realiteitsgehalte te verhogen verdient in onze ogen aanbeveling.

4. Kennis van planvorming

Kennis van planvormingsdocumentatie bleek bij de spelers in voldoende mate aanwezig. Soms leek het zelfs alsof de plannen planfixatie introduceerde. De door de LOS gepresenteerde evacuatiestrategie werd door velen als onhaalbaar getypeerd. Veranderd denken en andere uitgangspunten die ten grondslag lagen aan de strategie bleven lang onduidelijk. Geografische bestanden uit de planvorming (het postcode gebaseerde dreigingsbeeld) bleken niet eenvoudig te ontsluiten. De aanbevelingen richten zich hier op het slim (à la Google) toegankelijk maken van beschikbare planvormingsdocumentatie en het vergroten van het inzicht van de operationele effecten van bestuurlijk handelen.

5. Capaciteitsmanagement

Capaciteitsmanagement lijkt een niet doorleefd thema. Het denken in schaarste en alternatieven, alsmede de operationele invulling van capaciteitsmanagement vraagt om verdere professionalisering.

6. Werkproces

De taak- en rolverdeling tussen de nieuwe spelers in de LOS & LCO en de traditionele spelers roept op maandag vooral verwarring op. Ook de exacte criteria voor interregionaal opschalen blijken niet uniform beleefd te worden. De aanbevelingen liggen hier op het gebied van expliciteren van de rollen/taken van deze nieuwe spelers. Daarnaast lijken de taken op het gebied van informatiemanagement niet in alle nationale gremia structureel bekend en belegd.

7. Samenwerking

Interdepartementale samenwerking in ACO en tussen DCC's en NCC/NVC/LOCC verloopt mede als gevolg van de ingezette liaisons naar verwachting.

De samenwerking tussen LOS en ACO is experimenteel van aard en aftastend verlopen. Het inleven in de behoeften van bestuurders vraagt bij de leden van het LCO, gegeven de rol van het LCO, nadere training.

Het meerdaags oefenen, wat een snelle leercurve bij de deelnemers laat zien, verdient herhaling. Vooroefenen leidt ook uitdrukkelijk tot het op elkaar ingespeeld raken wat de samenwerking en effectiviteit van handelen bevordert. Ten slotte een oefening als sluitstuk van de meerjarige TMO-inspanning ter voorbereiding op omvangrijke wateroverlast en/of overstromingen. De belangrijkste aanbevelingen zijn in kaders opgenomen in hoofdstuk 4.

Dit evaluatierapport geeft een beeld van de oefening gebaseerd op de beschikbare e-mails, sitraps en observaties.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1	Waterproof als sluitstuk TMO	1
1.1	Grootschalig en meerdaags	1
1.2	Sluitstuk	1
1.3	Reikwijdte van deze evaluatie	1
2	Dreiging & maatregelen	3
2.1	Dreiging	3
2.2	Beeld-, oordeels- en besluitvorming	3
2.3	Samenwerking	4
2.4	Maatregelen	5
3	Rampsituatie & respons	6
3.1	Rampsituatie	6
3.2	Respons	6
3.3	Door de oogharen	6
4	Conclusies en aanbevelingen	8
4.1	Informatiemanagement	8
4.2	Crisisbesluitvorming	9
4.3	Communicatie en woordvoering	10
4.4	Planvorming en kennisgebruik	10
4.5	Capaciteitsmanagement	10
4.6	Werkproces	11
4.7	Samenwerken	11
4.8	Samenvattend	11

1 Waterproef als sluitstuk TMO

1.1 Grootschalig en meerdaags

De meerdaagse crisisoefeningen Waterproef die van 3 tot en met 7 november 2008 hebben plaatsgevonden vormden het sluitstuk van het meerjarige programma bekend onder de naam Taskforce Management Overstromingen (TMO). Deze door het kabinet ingestelde taakgroep heeft de voorbereiding op en bewustwording van de risico's en effecten die overstromingen opleveren, voor haar rekening genomen. Wateroverlast en overstromingen kunnen in vrijwel geheel Nederland voorkomen. Overstromingen door dijkdoorbraken of door onvoldoende mogelijkheden om water tijdelijk op te slaan. De nationale crisisoefening Waterproef is mede daardoor een meerdaagse en vrijwel Nederland-brede oefening geworden. Daarin zijn zowel op regionaal als nationaal niveau, de dreiging tot en de feitelijke overstroming alsmede evacuatie beoefend. In deze crisisoefening waren tevens twee experimenten opgenomen. Enerzijds het instellen van een Landelijke Operationele Staf (LOS) en anderzijds het LCO Landelijk Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging aangaande kennispartners op het gebied van watermanagement.

1.2 Sluitstuk

De oefening vormde het sluitstuk van een omvangrijke voorbereiding op crisissituaties met wateroverlast en het beoefenen van de crisisbeheersing daarop. In deze voorbereiding werden multidisciplinaire draaiboeken voor het handelen op zowel operationeel als bestuurlijk niveau vervaardigd. Dit proces diende enerzijds de bewustwording over de risico's en de mogelijkheden, maar ook de feitelijke voorbereiding in alle betrokken sectoren en organisaties. Evacuaties die als gevolg van dergelijke (dreigende) overstromingen plaats vinden veroorzaken grote maatschappelijke ontwrichting. Daarnaast stellen zij de Nederlandse overheden voor een enorme coördinatie inspanning, communicatie uitdagingen en bestuurlijke dilemma's. Het bieden van handelingsperspectief en duidelijke communicatie vanuit overheden naar haar burgers blijkt van groot belang. De samenwerking tussen departementen onderling, tussen nationale en lokale overheden en ook tussen operationele bevelvoerders en bestuurders is daarbij cruciaal voor een succesvol uitgevoerde crisisbeheersing.

1.3 Reikwijdte van deze evaluatie

Deze evaluatie omvat het nationale deel van de crisisoefening waarbij de departementen hun departementale crisisorganisaties (DCC) en de nationale crisisorganen zoals het NCC, LOCC, NVC zijn ingezet.

Gezien omvang en ernst van de dreiging en beoefend rampscenario zijn tevens de landelijke crisisgremia IBT/MBT en ACO betrokken geweest. De nationale spelers hebben vooral op maandag 3/11 en woensdag 5/11 meegeoeft.

Op maandag 3 november vond binnen het oefenscenario de beeld-, oordeels- en besluitvorming over een serieuze dreiging tot dijkdoorbraak aan de kust plaats. Een dreiging veroorzaakt door het verwacht samenvallen van springtij en een extreme storm. De gehele Nederlandse kust werd bedreigd, waarmee besluitvorming over grootschalige evacuatie op de bestuurlijke agenda stond. Op woensdag 5 november was het vooral de dijkdoorbraak ten noorden van Lelystad, die snelle overstrooming van Oostelijk Flevoland veroorzaakte. Een overstrooming waarop gereageerd diende te worden met noodevacuatie en preventief handelen om keteneffecten te minimaliseren.

2 Dreiging & maatregelen

Op maandag 3/11 werd het “kustscenario” beoefend. Een oefenscenario gericht op het managen van een serieuze dreiging met enorme effecten en dilemma's.

2.1 Dreiging

De dreiging op maandag 3/11 bestond uit het samenvallen van springtij met een extreme storm (windkracht 12) op de Nederlandse kust. Vier dagen voordat dit geschiedt, duiden alle signalen op gevaar. Hoewel slechts een 30% kans bestaat op het exact samenvallen, worden de effecten voor de Nederlandse bevolking en economie (wanneer niet tijdig geëvacueerd wordt), als catastrofaal geschat. Een dreiging die grootschalige evacuaties noodzakelijk zal maken. Deze grootschalige evacuaties omvatten circa 5,2 miljoen mensen en miljoenen dieren. Tevens zullen delen van de vitale infrastructuur preventief afgeschakeld zullen moeten worden. Onze 24-uurs economie zal hierdoor, juist in economisch belangrijke delen van ons land, stil gelegd worden. Enerzijds omdat het personeel ook geëvacueerd moet worden en anderzijds omdat de industriële processen niet zomaar afgeschakeld en vitale industrieën onbewaakt achter kunnen blijven. De kracht van de storm zal het openbare leven voor meer dan 24 uur geheel stilleggen. Alle vervoer is feitelijk onmogelijk op dat moment. Alleen schuilen is dan nog een optie. Zie hier de dreiging waarmee men geconfronteerd werd.

2.2 Beeld-, oordeels-en besluitvorming

Voor alle betrokken spelers is het cruciaal om in een dergelijke situatie de belangrijkste informatie beschikbaar te hebben. Informatie over de dreiging in haar omvang, samenhang en effecten in een genuanceerd maar vooral nationaal gedeeld beeld. Tijdens de oefening hebben we gezien dat de kennis die de spelers hadden opgedaan in de fase van planvorming hen in staat heeft gesteld snel en doeltreffend de aangereikte opeenvolgende gebeurtenissen te duiden en te vertalen naar een dreigingsbeeld. Tijdens de oefening werd duidelijk dat de dreigingskaart een cruciale rol speelde in het diversificeren van de evacuatiestrategie. Een evacuatiestrategie die werd verbijzonderd naar doelgroepen, gebieden, te benutten modaliteiten en tijdsvensters. Beschikbare informatiebronnen werden geraadpleegd, maar observatoren zagen vooral gebruik van in de voorbereidingsfase opgedane kennis. Het bleek niet eenvoudig een éénduidig informatiebeeld te bieden over de mogelijke oplossingen en samenhangende oordeels- en besluitvorming. Beschikbare informatie en achtergrondkennis bleken niet breed gedeeld. Het denken in scenario's en alternatieven bij een dreiging van deze omvang bleek nog geen ingesleten routine bij de spelers.

De militaire denkpatronen via SGE/LOS, het actueel beschikbaar hebben van water- en weerbeelden en het buiten de kaders denken van kennisprofessionals binnen de LCO compenseerde dat, maar leidde ook tot enige verwarring en verbazing.



Figuur 1. Dreigingsbeeld

Deze op postcode verbijzonderde kaart geeft de dreigingsclassificatie weer. Op de kaart kan worden afgelezen welke gebieden welke effecten zouden ondergaan bij een feitelijke doorbraak van de waterkeringen

Het vastleggen en systematisch distribueren, lezen en benutten van wijzigende informatie bleek nog niet bij alle spelers ingebed. Daar waar spelers gebruik maakten van geografische informatiebronnen werden minder problemen met het overdragen van het situatiebeeld gesignaleerd. Het gebruik van videoconferencing (om het karakter, context en de ontwikkeling van de beeld-, oordeels- en besluitvorming te volgen) heeft positief bijgedragen aan de actualiteit en begrip van deze beelden. Nadeel was dat deze informatie beperkt bleef tot die spelers die deelnamen (videoconferencing). De omvang van de oefening en het aantal betrokken spelers toonde aan dat informatiemanagement als aparte continue en cruciale functie veel aandacht behoeft en verbeterd dient te worden.

2.3 Samenwerking

De samenwerking tussen de nationale en lokale spelers verliep tijdens deze oefening nog niet vlekkeloos. Informatie bleek nog niet met één druk op de knop gedeeld, geaggregeerd respectievelijk verbijzonderd te worden.

Informatie delen kost nog veel werk. Opschaling impliceert veranderde bevoegdheden, maar vereist ook intensivering van het delen van informatie. De exacte taakafbakening bij een wijzigende situatie én landelijke opschaling leverde hier en daar nog wat ruis op. Daarentegen werd het door de minister van BZK ingestelde ‘kustoverleg’ met de betrokken lokale overheden overwegend als positief ervaren. De samenwerking tussen de departementen werd conform de ministeriële portefeuille verdeling ingevuld. Op nationaal niveau deelden NCC, NVC en LOCC informatie volgens via netcentrische principes¹. De crisisbesluitvorming vond plaats via opeenvolgende bijeenkomsten van LOS, ACO, IBT en MBT. Ingezette liaisons bleken soms cruciale informatie-knooppunten die tevens verduidelijking van toon en context van informatie konden bieden.

De samenwerking tussen de LOS en het ACO waarbij operationele en ambtelijk/beleidsmatige adviezen op elkaar gepast worden, had een experimenteel karakter. De doorgevoerde scheiding tussen operatie en ambtelijk/beleid riep mede door de feitelijke procesgang en beperkt delen van informatie initieel verwarring op. Verwarring, omdat de door de LOS opgestelde evacuatiestrategie, afweek van de als haalbare gedachte opties. Opties die bij betrokkenen in uiteenlopende gremia in de voorbereiding op de crisisoefening waren ontstaan. De samenwerking tussen de militaire Staf Grootchalige Evacuaties (SGE) en de LOS/LOCC verliep naar tevredenheid van de spelers. Dit was mede te danken aan de intensieve voorbereiding in de vooroefenweek.

2.4 Maatregelen

Het IBT/MBT heeft het geschetste dreigingsbeeld, de grote maatschappelijke ontwrichting van verplichte evacuatie, de kans op optreden van overstromingen en de adviezen en overwegingen besproken. De evacuatiestrategie was door de LOS/SGE op de aspecten geografie, groepen, effecten (overstroomd, geraakt door keteneffecten enz) en transportmiddelen (modaliteiten) gediversifieerd. Die strategie bleek ruimte te bieden voor handelingsperspectief en dus de door de minister gekozen besluitvorming. Daarbij werden snelwegen en spoorwegen ingezet om grote groepen mensen verplicht te evacueren. Ook stond geregisseerde ononderbroken afvoer naar het achterland (opvangregio's) daarbij voorop.

¹ De traditionele taakverdeling komt door de netcentrische principes enigszins onder druk

3 Rampsituatie & respons

Op woensdag 5/11 werd een rampsценario beoefend. Het “merenscenario” leidt tot een acute ramp met vergaande uitstraling naar andere veiligheidsregio’s en nationale response.

3.1 Rampsituatie

Woensdag 5/11 stond in het teken van een rampsituatie. Om 09:03u. vond een dijkdoorbraak ten noorden van Lelystad plaats. De gevolgen van deze doorbraak zijn zoveel omvattend dat het effectgebied groter wordt dan het verzorgingsgebied van de veiligheidsregio Flevoland. Infrastructuur, gas, elektriciteit, water zal preventief uitgeschakeld worden wat ook “keten”effecten in de directe omgeving (denk aan alarmsystemen) veroorzaakt. Grote hoeveelheden geëvacueerde mensen en dieren zullen langdurig opgevangen moeten worden. Achterblijvers moeten met een grootschalige reddingsactie alsnog gered worden. Te verwachten paniek en grote media-aandacht maken de publiekscommunicatie extra spannend.

3.2 Respons

De dijkdoorbraak ten noorden van Lelystad is bij alle spelers snel bekend; Departementen reageren snel door de aandachtspunten te agenderen en aan te reiken. Lokaal gezag besluit vrij snel om de RBT/ROT Flevoland uit Lelystad mobiel te maken en verplaatsen naar Nieuw Millingen. De berichtgeving hierover wordt geïnterpreteerd als afwezig crisisgezag en leidt tot het aanstellen van LOS als verantwoordelijk voor de operatie in de regio. Netcentrisch werkende, met geografische functionaliteit uitgeruste, systemen geven aan hoe de overstroming van Flevoland vordert. Om maximale evacuatiecapaciteit te hebben, wordt besloten alleen uitgaand veetransport toe te staan. Een aanvullende reddingsactie wordt door de SGE voorbereid en geoperationaliseerd. Infrastructuur wordt preventief uitgeschakeld om grote schade en keteneffecten (ongecontroleerde uitval van infrastructuur in gebieden buiten het direct bedreigde gebied) te voorkomen. De opvang van geëvacueerden wordt in de omliggende veiligheidsregio’s op poten gezet.

3.3 Door de oogharen

De waarde van meerdaags oefenen wordt nu goed zichtbaar. Spelers weten elkaar te vinden en schakelen snel. Er zijn minder dilemma’s dan maandag tegelijk op de strategische tafels zoals IBT/MBT. Er is ruimte om ook direct na te denken over de lange termijn effecten en herstelmogelijkheden. Dat komt echter slechts beperkt op de agenda.

Daar waar spelers gebruik maakten van netcentrische voorzieningen was zichtbaar dat de informatievertraging beperkt bleef en er snel een gedeeld situatiebeeld werd opgebouwd en werd onderhouden. Het bieden van handelingsperspectief voor de bewoners van Zuidelijk Flevoland (overstroomt niet) en Oostelijk Flevoland (Witte vlag uit het raam als je achter bent gebleven) onderstreept het besef dat communicatie van groot belang is. Wat echt aandacht behoeft, is het onderlinge ketenbesef bij de deelnemers aan de oefening. Ofwel hoe de dingen onderling op elkaar ingrijpen en hoe uitval van voorzieningen ook elders weer effecten genereert. Effecten die doorwerken op de gekozen evacuatie- en opvangstrategie.

4 Conclusies en aanbevelingen

De observaties en de evaluaties vormen de grondslag voor de hierna geformuleerde conclusies². Deze zijn aangevuld met de professionele opvattingen van de onderzoekers tegen de achtergrond van de basisvereisten crisismanagement en principes van crisisbeheersing.

4.1 Informatiemanagement

Het belang van goed geïmplementeerd en uitgevoerd informatiemanagement komt in een grootschalige oefening als deze extra nadrukkelijk naar voren. Verstoringen in de éénduidigheid van het situatiebeeld, afwijkingen in het situationele bewustzijn bij de deelnemers leidt direct tot informatieruis. Ruis die gezien de omvang van het netwerk van spelers zwaar doorwerkt. Het niet kennen van de achtergronden en context van de door LOS/SGE aangedragen evacuatiestrategie bleef op maandag de gehele dag doorwerken. Ook de discussies over het evacueren van dieren op maandag voeren terug op gebrek aan informatiemanagement en een gebrekkig nationaal gedeelde beeld.

Uit de informatie, teruggevonden in de diverse emails, sitraps, logboeken en journaals bij LNV, is gebleken dat in de voorafgaande dagen (D-6 en D-5) alle voorbereidingen tot het evacueren van vee en gezelschapsdieren zijn genomen. Door de uitgestelde landelijke besluitvorming ten aanzien van het evacueren van mensen, dieren en middelen werd het daadwerkelijk evacueren niet uitgevoerd.

Op woensdag liep dat al veel soepeler, hoewel ook daar vooral op ketenbesef samenhang acties, besluiten enz. problemen ontstaan. De gehele oefening laat zien dat relevante informatie niet direct wordt vastgelegd, gevalideerd en toegevoegd aan het gedeelde beeld. Veelal wordt informatie bilateraal doorgegeven, als bericht verzonden, waarmee geen directe verwerking in het gedeelde beeld ontstaat. Liaisons worden wel benut voor informatiedistributie maar dat levert niet automatisch formele registratie en verwerking van informatie in het gedeelde informatiebeeld op. Informatiemanagement als systematiek faalt daarmee in de haarvaten, waardoor de winst van een snel gedeelde beeld niet gehaald wordt.

Synchrone vastlegging bij het nemen van besluiten, het benutten in gremia van de informatiemanager als “samenvatter” van de besluiten en uitgezette acties zal in onze optiek een enorme verbetering inluiden.

² Evaluatierapport Waterproef ref. 506040/ECA/AKQ

Monitoring op het uitvoeren van acties en validatie en verwerking van berichtenverkeer in het gedeelde beeld zijn taken van de “eenheid informatiemanagement”. Principes van informatiemanagement behorende bij informatiemanagement die verdere implementatie over alle betrokken gremia vragen. Deze ontwikkelstap gaat verder dan het louter introduceren van systemen. Het werkt alleen wanneer de makers en gebruikers van informatie zich bewust houden aan deze werkwijze. Dat vraagt om uitleg, ervaren, teamgedrag en structureel oefenen in het informatiemanagement. Nu gaat de aandacht snel vooral uit naar de inhoud of het beslisproces van de ramp of crisis en de eigen rol daarin.

Aanbevelingen:

- specificeren handelwijze en werkproces informatiemanagement
- aanstellen informatimanagers belast met informatiemanagement
- opzetten en uitvoeren trainings- en oefenprogramma informatiemanagement
- duurzaam ontsluiten geografische informatiebronnen
- vindbaar maken informatiebronnen zoals geografische informatiebronnen en (inhoud van) planvormingsdocumentatie.

4.2 Crisisbesluitvorming

Het proces van crisisbesluitvorming verliep grotendeels in lijn met de vereisten die op dit gebied bestaan. Ondanks de onduidelijkheden die door de experimenten LCO en LOS geïntroduceerd waren, bleek dit proces gestructureerd en gewogen te verlopen. Dat niet alle spelers naar hun beleving hun oefendoelen hebben kunnen beoefenen doet daar in onze ogen geen afbreuk aan. Het in context plaatsen en vastleggen van de grondslagen voor besluiten blijft wel een aandachtspunt. De gestructureerde getrapte besluitvorming beleemmerde wel de externe communicatie van het NVC, die moest wachten op het afsluiten van de vergadercycli van IBT/MBT. Het LOS-experiment liet zien dat het scheiden van operationele aspecten en beleidsmatige/ambtelijke aspecten bij dergelijke grootschalige crisis voordelen biedt. Het inpassen van het daarmee geïntroduceerde drieluk (Operationeel, Bestuurlijk, Ambtelijk/beleidsmatig) ging gepaard met enige onduidelijkheden qua rolinvulling en exacte taakafbakening.

Aanbevelingen:

- duurzaam integreren principe van de LOS en crisisdrieluk in de crisisbeheersingstructuur
- liaison constructie naar betrokkenen structureel inpassen
- parallelliteit van sturing op commando, informatie en communicatie structureel beleggen en borgen
- samenhang tussen taakafbakening, rolinvulling en teamgedrag expliciteren en beoefenen.

4.3 Communicatie en woordvoering

De snelheid van communicatiemediastelt extra eisen aan het opnemen van juiste en actuele informatie in de berichtgeving. Synchroniseren van informatiestromen en het met aandacht voor communicatieaspecten vertalen van informatie naar communicatieboodschappen is van groot belang gebleken. Mediawatching en media-analyse kan daarbij veel bieden, maar bleek nog vrijwel onbenut in de interdepartementale besluitvorming. Centralisatie van de woordvoering voorkwam grotendeels tegenstrijdige communicatie. Aandacht voor handelingsperspectief en duidelijkheid over wat burgers kunnen en moeten en hoe de overheid daar op reageert, blijkt van groot belang en leek niet bij alle gremia even goed onderkend te worden. Communicatie en woordvoering is vooral een taak die een bestuurlijke component kent. Operationele eenheden dienen vooral informatie toe te leveren.

Aanbevelingen:

- maak een communicatie-vijf-punten lijst voor alle spelers ter ondersteuning van de communicatieaspecten van hun werk
- oefen samen met de media om media effect en mogelijkheden mediawatching en media-analyse beter te leren kennen
- integreer media-analyse in de interdepartementale besluitvorming.

4.4 Planvorming en kennisgebruik

Tijdens de crisisoefening hebben deelnemers vooral impliciet gebruik gemaakt van de planvorming die in het TMO traject is gedocumenteerd. Velen lijken deze voorafgaande aan de oefening te hebben bestudeerd. De documenten zelf werden deels benut en vaak op analoge wijze.

Aanbevelingen:

- documentatie op trefwoorden digitaal toegankelijk maken voor gebruik tijdens crisis.

4.5 Capaciteitsmanagement

Capaciteitsmanagement (omgaan met schaarste) heeft niet de aandacht gekregen in de oefening die eraan gegeven had kunnen worden. Tegelijk is overvraag aan middelen gesignaleerd die het verdelen van capaciteit en aanbieden van alternatieven vereist.

Aanbevelingen:

- structureel inrichten van capaciteitsmanagement inclusief alternatieven.

4.6 Werkproces

De werkprocessen inzake crisisbeheersing waren voldoende duidelijk voor betrokkenen. Het werkproces informatiemanagement bleek beperkt duidelijk en feitelijk geïmplementeerd. De werkprocessen van LOS en LCO vragen om nadere detaillering en samenhangende uitwerking op het niveau van wanneer zij in actie komen en welke taken en bevoegdheden ze dan hebben. Tevens dient de wijze van afstemmen met de ketenpartners beschreven te worden.

Aanbevelingen:

- detailleren rol, taken, bevoegdheden, werkwijze en afstempatroon LOS
- detailleren rol, taken, bevoegdheden, werkwijze en afstempatroon LCO.

4.7 Samenwerken

De observaties en opgetekende ervaringen op het gebied van samenwerken geven aanleiding de volgende conclusies te formuleren. De inzet van liaisons als informatie- en schakelpunten tussen de spelers in de crisisbeheersing bieden context en snelheid in handelen, mede door het vertrouwen dat ze genieten. Het samenwerken kan worden verbeterd met het gericht delen van informatie zowel qua feiten als voorgenomen aanpak en beslisrichting. Samenwerken kan ook verbeterd worden door elkaar beter te leren kennen. Gespecialiseerde organisaties bieden nu nog onbenutte kwaliteit. Op nationaal niveau worden alle adviezen gewogen en vervolgens besloten. De samenwerking tussen rijksoverheid en veiligheidsregio's werd eigenlijk voor het eerst zo grootschalig beproefd.

Aanbevelingen:

- verbreed de inzet van liaisons als schakelpunten tussen de spelers in de crisisbeheersing (ze bieden context en snelheid in handelen, mede door het vertrouwen dat ze hebben)
- ondersteun het samenwerken met het gericht delen van informatie zowel qua feiten als voorgenomen aanpak en beslisrichting
- benut de kwaliteit van gespecialiseerde organisaties
- wees duidelijk over het feit dat samenwerken iets anders is dan het één op één volgen van adviezen.

4.8 Samenvattend

Wij durven te stellen dat de crisisoefening Waterproef een zeer leerzame oefening is geweest. Een oefening die heeft laten zien dat crisis en rampen met een dergelijke omvang en nationaal karakter het uiterste vergen van overheden. De waarde van gestructureerde voorbereiding, samenwerken en het delen van informatie en kennis in het TMO-traject bleek van groot belang voor de response tijdens de oefendagen.

Meerdaags oefenen bleek een forse aanslag te doen op de spelers en voorbereiders, maar wel de oefenkwiteit en het leereffect sterk positief te beïnvloeden. Het scheiden van operationeel en ambtelijk/beleidsmatig advies naar de bestuurders werd in de regel als positief ervaren, maar vraagt nadere uitwerking. Netcentrisch werken en het gebruik van geo-informatie (dreigingsbeeld) om beeld- en oordeelsvorming te ondersteunen liet positieve effecten zien. Beide vragen wel om verdere operationalisatie en verduurzaming. De inzet van liaisons en technieken zoals videoconferencing liet zien dat context een belangrijke succesfactor is voor oordeelsvorming, die om structurele inbedding vraagt. De aandacht voor externe communicatie en de concentratie van woordvoering bij het NVC, liet positieve beelden achter bij de deelnemers. Natuurlijk werden in de loop van het proces ook onvolkomenheden en tekortkomingen gesignaleerd. De samenwerking tussen rijksoverheid en veiligheidsregio's werd eigenlijk voor het eerst zo grootschalig beproefd. Ze liet zien dat hier en daar in de uitvoering uiteenlopende percepties zijn over wie, wanneer over wat verantwoordelijkheid en bevoegdheid dient (over) te dragen. Grosso modo leverde dit tijdens de oefendagen toch geen onoverkomelijke grote problemen op. Niettemin vraagt dit om verdere uitwerking.

Aanbevelingen:

- meerdaags oefenen vergroot het leren
- grootschalig (nationaal, regionaal, interregionaal) oefenen brengt nieuwe dimensies aan het licht
- netcentrisch werken verbetert crisisbeheersing
- geografische informatiebronnen moeten benut worden.