

# Waterveiligheid voor morgen

Naar een versterkte samenwerking tussen  
waterschappen en veiligheidsregio's



Nederlandse Academie voor  
Crisisbeheersing en Brandweezorg  
Postbus 7010  
6801 HA Arnhem  
Kemperbergerweg 783, Arnhem  
[www.nipv.nl](http://www.nipv.nl)  
[info@nipv.nl](mailto:info@nipv.nl)  
026 355 24 00

## Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2024

Auteurs: M. van Duin, V. Wijkhuijs, A. de Haan, C. Boin & F. Cools

Contactpersoon: M. van Duin

Datum: 14 november 2024

Foto cover: Shutterstock

Wij hechten veel belang aan kennisdeling. Delen uit deze publicatie mogen dan ook worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding.

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is bij wet vastgelegd onder de naam Instituut Fysieke Veiligheid.

# Samenvatting

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Unie van Waterschappen hebben aan het NIPV gevraagd onderzoek te doen naar de wijze waarop de positie van waterschappen in de crisisbeheersing versterkt kan worden, met name door de samenwerking tussen waterschappen en veiligheidsregio's te verbeteren. Hiertoe heeft het lectoraat Crisisbeheersing interviews uitgevoerd met 82 respondenten, interne en publieke evaluaties geanalyseerd en beleidsontwikkelingen doorgenomen. Dit rapport schetst de bevindingen van dat onderzoek.

Voor zowel waterschappen als veiligheidsregio's staat een goede samenwerking met de andere partij niet altijd bovenaan de lijst van prioriteiten. Waterproblematiek is voor veiligheidsregio's slechts een van de vele risico's waar ze voor staan, terwijl crisisbeheersing voor waterschappen maar een van hun vele taken is. Desalniettemin wordt de huidige samenwerking door de meeste respondenten als voldoende bestempeld.

De kwaliteit en inhoud van de samenwerking tussen waterschappen en veiligheidsregio's varieert wel. De samenwerking is onder andere afhankelijk van de (gevoelde) relevantie van waterproblematiek voor een veiligheidsregio; de mensen en middelen die met name waterschappen vrij kunnen maken voor het thema crisisbeheersing; de participatie van dijkgraven in het algemene bestuur van de voor hen relevante veiligheidsregio('s); en de geografische congruentie (de bestuurlijke grenzen overlappen maar zelden).

Momenteel is de crisisgerelateerde samenwerking tussen waterschappen onderling redelijk op orde. Zeker met aangrenzende waterschappen bestaat vaak goed contact. In tijden van calamiteit is een grote bereidheid tot hulp zichtbaar, hoever de waterschappen ook uit elkaar liggen. Crisisregio's – informele regionale samenwerkingsverbanden tussen waterschappen die specifiek op crisisbeheersing gericht zijn – geven vaak een waardevolle basis en input voor samenwerking op dit thema. Soms kunnen waterschappen echter weinig putten uit hun crisisregio. Het geheel overziend valt er daarom nog zeker wat te winnen op het gebied van bovenregionale samenwerking tussen waterschappen.

De huidige samenwerking tussen waterschappen en veiligheidsregio's is meestal voldoende om de waterrisico's van vandaag het hoofd te bieden. Vaak kan waterproblematiek nog binnen de waterketen afgehandeld worden, en blijven maatschappelijke gevolgen beperkt. De ernst en schaal van de waterrisico's die op ons af komen, dreigen hier echter verandering in te brengen. Waterincidenten zullen hoogstwaarschijnlijk grotere gebieden raken en meer complicaties veroorzaken voor de publieke veiligheid. Dergelijke problematiek vereist een sterkere samenwerking. In de conclusie staan aanbevelingen opgenomen voor zowel de waterketen als de algemene keten om deze samenwerking tot de nodige kwaliteit te verheffen.

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>Afkortingenlijst</b>	<b>5</b>
<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>1 Achtergronden bij de thematiek</b>	<b>9</b>
1.1 Rol en geschiedenis van de waterschappen	9
1.2 Rol en geschiedenis van de veiligheidsregio's	10
1.3 Waterschappen in de Wvr	11
1.4 Ontwikkeling van waterrisico's	12
1.5 Meerlaagsveiligheid	13
<b>2 De staat van de samenwerking</b>	<b>14</b>
2.1 Overkoepelende observaties	14
2.2 Samenwerking binnen de waterketen	16
2.3 Samenwerking tussen waterschappen en veiligheidsregio's	21
2.4 Water stopt niet bij grenzen	25
<b>3 Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>29</b>
3.1 Overkoepelende conclusie	29
3.2 Aanbevelingen voor de waterketen	30
3.3 Aanbevelingen voor de algemene keten	32
3.4 Aanbevelingen voor beide ketens	33
<b>Bibliografie</b>	<b>36</b>
<b>Bijlage 1 – Respondentenlijst</b>	<b>38</b>
<b>Bijlage 2 – Aanbevelingen meerlaagsveiligheid</b>	<b>41</b>
<b>Bijlage 3 – Aanbevelingen veiligheidsketen</b>	<b>44</b>

# Afkortingenlijst

AB	Algemeen bestuur van de veiligheidsregio
AC	Algemeen Commandant
CoPI	Commando Plaats Incident
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
JenV	Justitie en Veiligheid
IRBT	Interregionaal beleidsteam
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
LCO	Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging
LCM	Landelijke Coördinatiecommissie Milieuverontreiniging Water
LCW	Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling
LDHO	Landelijk Draaiboek Hoogwater en Overstromingsdreiging
LDWD	Landelijk Draaiboek Waterverdeling en Droogte
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
OTO	Opleiden, trainen, oefenen
RDO	Regionaal droogteoverleg
RBT	Regionaal beleidsteam
ROT	Regionaal operationeel team
RWS	Rijkswaterstaat
SCOR	Samenwerking Crisisbeheersing Overstroming Randstad
SMO	Stuurgroep Management Overstromingen
SMWO	Stuurgroep Management Watercrises en Overstromingen
UvW	Unie van Waterschappen
VB	Veiligheidsberaad
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WHT	Waterschapshulpteam
Wbb	Wet bescherming bevolking
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
WMCN	Watermanagementcentrum Nederland
Wvr	Wet veiligheidsregio's

# Inleiding

## Aanleiding

In de zomer van 2021 werden grote delen van Limburg getroffen door hoogwater als gevolg van hevige regenval in korte tijd. Op 13 en 14 juli van dat jaar viel er in Zuid-Limburg en aangrenzende gebieden in België en Duitsland een neerslaghoeveelheid die normaal in de hele maand juli valt. Bovendien viel het regenwater op een bodem die al verzadigd was, waardoor rivieren en beken buiten hun oevers traden. In Nederland leidde dat tot overstromingen van de Maas en haar zijrivieren, waaronder de Geul en de Gulp (Van Gaal & Wijkhuijs, 2023; Task Force Fact Finding Hoogwater, 2021).

Drie maanden later maakte de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) bekend om naar aanleiding van deze ramp een 'Beleidstafel wateroverlast en hoogwater' (hierna: beleidstafel) in te stellen, met als doel om van de gebeurtenissen te leren.<sup>1</sup> De beleidstafel, bestaande uit bestuurlijke vertegenwoordigers van onder andere het Rijk, de veiligheidsregio's, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW), werd gevraagd om advies uit te brengen over de vraag hoe beter om te gaan met de gevolgen van klimaatverandering en met name wateroverlast als gevolg van extreme neerslag.

In maart 2022 bracht de beleidstafel haar eerste advies uit. Daarin werd gesteld dat extreme neerslag 'extremer' zal worden en vaker zal voorkomen, ook in andere delen van Nederland. Daarom zou bij burgers en overheden het waterbewustzijn moeten worden vergroot.<sup>2</sup> In december 2022 volgde het eindadvies van de beleidstafel met de sprekende titel *Voorkomen kan niet, voorbereiden wel*.<sup>3</sup> Het eindadvies telde in totaal 21 aanbevelingen met betrekking tot waterbewustzijn, preventie, gevolgbepanking, crisisbeheersing en herstel bij extreme neerslag. Specifiek aan het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en de UvW deed de beleidstafel het volgende advies in aanbeveling 14c: "Te onderzoeken hoe de positie van de waterschappen in de crisisvoorbereiding en crisisbeheersing verstevigd kan worden, en daarmee de samenwerking tussen de waterschappen en veiligheidsregio's te versterken." Een van de meer algemeen gerichte aanbevelingen was om "spelers in het regionale watersysteem beter te betrekken bij de crisisvoorbereiding en ervoor te zorgen dat men elkaars rol in de keten goed kent" (p57).

Een veranderend klimaat betekent veranderende risico's. Naar verwachting zal Nederland vaker en ernstiger situaties van hoogwater, droogte, en waterverontreiniging moeten doorstaan. Dat vraagt een goede samenwerking tussen partijen die een rol hebben in dergelijke situaties. Het uitgangspunt voor dit onderzoek is dan ook dat de positie van waterschappen, en de samenwerking tussen waterschappen en veiligheidsregio's, niet

<sup>1</sup> Brief van de minister van IenW d.d. 12 oktober 2021, TK 2021-2022, 32 698, nr. 62.

<sup>2</sup> Beleidstafel wateroverlast en hoogwater, 2022a. [Eerste advies Beleidstafel wateroverlast en hoogwater](#).

<sup>3</sup> Beleidstafel wateroverlast en hoogwater, 2022b. [Voorkomen kan niet, voorbereiden wel](#).

alleen sterk genoeg moet zijn voor de gevaren van vandaag, maar vooral ook voor de risico's van morgen.

## Vraagstelling

In opdracht van het ministerie van JenV en de UvW heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het NIPV-onderzoek uitgevoerd naar de volgende centrale vraag:

*Hoe kan de positie van de waterschappen in de crisisvoorbereiding en crisisbeheersing verstevigd worden, en daarmee de samenwerking tussen de waterschappen en veiligheidsregio's worden versterkt?*

Het uitgangspunt voor dit onderzoek is dat de positie van waterschappen en de samenwerking tussen waterschappen en veiligheidsregio's niet alleen sterk genoeg moet zijn voor de gevaren van vandaag, maar vooral ook voor de risico's van morgen.

## Afbakening

Dit onderzoek richt zich op de samenwerking tussen de waterschappen en de 'algemene kolom' in de crisisvoorbereiding en -respons. Dit is nadrukkelijk geen evaluatie van, of onderzoek naar, het *interne* crisisapparaat van de waterschappen en de veiligheidsregio's.

We richten ons voornamelijk op de samenwerking tussen waterschappen en veiligheidsregio's. Partners binnen de waterketen – waterschappen onderling, Rijkswaterstaat (RWS), het Watermanagementcentrum (WMCN) en de UvW – hebben wij waar relevant meegenomen in de analyse en conclusies.

## Aanpak van het onderzoek

Voor dit onderzoek zijn deskresearch en interviews uitgevoerd.

### Deskresearch

Voor het deskresearch zijn (interne) evaluatierapporten opgevraagd bij de waterschappen. In totaal zijn 44 evaluaties geanalyseerd. We hebben daarbij nadrukkelijk gelet op observaties over de samenwerking tussen veiligheidsregio's, waterschappen en RWS.

Wij hebben convenanten, bestuurlijke afspraken en handreikingen doorgenomen om te bepalen in welke mate en op welke wijze de samenwerking tussen deze partijen is geborgd. Zo zijn beleidsontwikkelingen op het gebied van watercrises geanalyseerd om de standpunten die in de – al langer lopende – discussie over de relatie tussen waterschappen en veiligheidsregio's nader te beschouwen.

### Interviews

Daarnaast zijn in totaal 45 semigestructureerde interviews afgenomen. Bij elk interview waren twee onderzoekers aanwezig, die structuur aanbrachten in het gesprek aan de hand van een topiclijst. De interviews duurden een uur en vonden grotendeels digitaal plaats. Ter

voorbereiding van de interviews met de waterschappen is een vragenlijst gestuurd naar de crisiscoördinatoren van de waterschappen om alvast operationele informatie op te halen – denk aan de rol van het waterschap in een GRIP-opschaling – zodat de tijd van het interview zo efficiënt mogelijk ingevuld kon worden.

Ons streven om met alle waterschappen te spreken is bijna geheel geslaagd: slechts één waterschap ging niet in op ons verzoek. We hebben gesproken met bijna alle dijkgraven en met minstens één functionaris per waterschap die actief is op het terrein van crisisbeheersing. Daarnaast hebben wij gesproken met een tiental personen bij veiligheidsregio's, onder wie negen directeuren. De selectie van respondenten binnen de veiligheidsregio's is gemaakt op basis van geografische spreiding. Tot slot hebben wij gesproken met overige betrokken partners: personen werkzaam bij RWS, JenV en IenW, de UvW, de Stuurgroep Management Watercrises en Overstromingen (SMWO), het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC), de Staf van de Deltacommissaris en een provincie (voor een overzicht van de respondentenlijst, zie bijlage 1).

Van elk interview is een gespreksverslag uitgewerkt, dat thematisch is gecodeerd. Op basis van de thematische coderingen zijn rode lijnen gedestilleerd die ten grondslag liggen aan hoofdstukken twee en drie.

## Leeswijzer

In hoofdstuk 1 beschrijven wij de achtergrond van het vraagstuk dat in dit onderzoek centraal staat: waterschappen, veiligheidsregio's, de wettelijke context en de ontwikkelende risico's. In hoofdstuk 2 schetsen wij de huidige stand van de samenwerking tussen veiligheidsregio's en waterschappen. Hoofdstuk 3 bevat de conclusies en aanbevelingen om de positie van waterschappen in de crisisbeheersing en de samenwerking met veiligheidsregio's te versterken.



# 1 Achtergronden bij de thematiek

In dit hoofdstuk bespreken wij kort de rol en geschiedenis van zowel de waterschappen als de veiligheidsregio's in relatie tot rampen en crises. Vervolgens schetsen we wat in wet- en regelgeving bepaald is over de samenwerking tussen veiligheidsregio's en waterschappen en gaan we kort in op de ontwikkelende waterrisico's. Tot slot lichten we het concept 'meerlaagsveiligheid' toe.

## 1.1 Rol en geschiedenis van de waterschappen

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de waterhuishouding van hun gebied.<sup>4</sup> Hun takenpakket behelst het beheren van dijken, waterstandbepaling, waterzuivering, waterkwantiteitbeheer, (sinds enkele jaren) muskus- en beverrattenbestrijding en voor enkele ook weg- en vaarbeheer. De voorzitter van een waterschap heet dijkgraaf,<sup>5</sup> en het algemeen bestuur bestaat uit democratisch verkozen en benoemde leden. Verkozen leden vertegenwoordigen inwoners van het waterschap (ook wel 'ingezetenen' genoemd). Waterschapsverkiezingen vinden om de vier jaar plaats (het meest recent in 2023). Benoemde leden (sinds 2023 is dat aantal verminderd) vervullen de 'geborgde zetels'. Deze zetels zijn gereserveerd om de belangen van boeren en natuurterreinen te behartigen – sectoren die bijzonder belang hebben bij waterbeheer.

Waterschappen behoren tot de oudste vormen van lokaal bestuur in ons land. In de elfde eeuw werden de eerste rivierdijken in Nederland aangelegd; in de twaalfde en dertiende eeuw werden waterschappen opgericht om het onderhoud hiervan op zich te nemen (Havekes, 2009). In 1950 telde ons land 2.647 waterschappen, waarvan sommige slechts een paar hectaren besloegen (Havekes, 2023). Waterschappen deden hun werk voornamelijk geïsoleerd van elkaar en van andere bestuurslichamen (Van den Brink & Restemeyer, 2021). De Watersnoodramp van 1953 bracht hier echter verandering in. Met het belang van een goede waterhuishouding hoog in het maatschappelijke bewustzijn, wilde de politiek niet langer gedogen dat het landschap van de waterschappen zo versnipperd was (Havekes, 2023). Een uitvoerige schaalvergroting werd ingezet. Vandaag de dag telt Nederland nog maar 21 waterschappen.

Ook het werken in isolement van andere bestuurslichamen op het gebied van waterbeheer neemt af. Deze ontwikkeling is mede het gevolg van de klimaatverandering, die onder andere voor Nederland betekent dat de komende jaren, decennia en eeuwen de watervraagstukken complexer en daarmee breder worden. Het technische karakter van deze problematiek vervaagt: steeds vaker is er sprake van maatschappelijke of ruimtelijke

---

<sup>4</sup> Gelijk aan waterschappen bestaan er ook hoogheemraadschappen. Vroeger fungeerde een hoogheemraadschap als koepelorganisatie voor en oefende gezag uit over de 'lagere' waterschappen.

<sup>5</sup> De voorzitter van een waterschap dat geen dijken in het beheer heeft, wordt een 'watergraaf' genoemd.

dilemma's en oplossingen (Meijerink, 2021). Als gevolg hiervan keren waterschappen zich meer naar buiten en zoeken de laatste jaren duidelijk meer aansluiting bij andere bestuurslichamen (De Vet et al., 2021; Mostert, 2023).

## 1.2 Rol en geschiedenis van de veiligheidsregio's

Waar de waterschappen tot de oudste overheidsorganen van ons land behoren, bestaan de veiligheidsregio's nog geen twintig jaar. Bij zowel de vuurwerkramp in Enschede (2000) als de nieuwjaarsbrand in 'Het Hemeltje' in Volendam (2001) bleek dat de voorbereiding op rampen en crises, met name op regionaal niveau, beperkingen kende (Van Duin, 2019). Daarnaast deden zich begin van deze eeuw ook 'nieuwe' typen rampen en crises voor, zoals griepepidemieën (Mexicaanse griep en SARS), dierziekten (Q-koorts, MKZ, varkenspest, vogelgriep), een tweetal politieke moorden (Fortuyn in 2002 en Van Gogh in 2004) en terreurdreigingen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013).

De combinatie van deze grote ongevallen, rampen en crises maakte bovenlokale samenwerking wenselijk. Een grotere slagkracht was nodig om zulke gebeurtenissen het hoofd te bieden, en de schaal van gemeenten werd te klein geacht om een ramp of crisis – die gemakkelijk gemeentegrensoverschrijdend is – te coördineren. Bovendien groeide de behoefte aan multidisciplinaire samenwerking tussen de hulpdiensten onder een regionale bestuurlijke regie (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020). Dit resulteerde uiteindelijk in de Wet veiligheidsregio's (Wvr), die oktober 2010 in werking trad. Daarmee werden 25 veiligheidsregio's opgericht, waarvan de gebiedsindeling congruent was met die van de toenmalige 25 politieregio's.<sup>6</sup>

De veiligheidsregio is een vorm van verlengd lokaal bestuur.<sup>7</sup> Dit betekent dat gemeenten de uitvoering van hun wettelijke verantwoordelijkheid voor brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing hebben neergelegd bij de veiligheidsregio. Omdat de burgemeester bestuurlijk verantwoordelijk is voor openbare orde en openbare veiligheid, bestaat het bestuur van de veiligheidsregio uit de burgemeesters van alle gemeenten die (verplicht) deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling.<sup>8</sup> Het bestuur van de veiligheidsregio's is vooral beheersmatig en gericht op de organisatie van de eigen veiligheidsregio, waarbij het wettelijk verplicht is om minstens eens in de vier jaar een beleidsplan, een regionaal risicoprofiel en een regionaal crisisplan vast te stellen.

De afgelopen jaren zijn de rol en taken van de veiligheidsregio uitgebreid. Naast de klassieke brandweervunctie zijn veiligheidsregio's ook een coördinerende en faciliterende functie gaan vervullen (Van Duin, 2019; Wijkhuijs & Van Duin, 2021). Zo werd tijdens de coronacrisis en de recente crisis in de vluchtelingenopvang (inclusief de opvang van Oekraïners) door het Rijk een beroep gedaan op de veiligheidsregio's. Veiligheidsregio's zijn daarmee steeds meer een netwerkorganisatie geworden, niet alleen voor hulpverleningsdiensten, maar ook voor crisispartners als Rijkswaterstaat en de waterschappen.

<sup>6</sup> De politieregio's werden later genationaliseerd, waardoor een andere gebiedsindeling ontstond.

<sup>7</sup> Op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr).

<sup>8</sup> In tegenstelling tot de algemene regels van de Wgr zijn wethouders uitgesloten van lidmaatschap van het bestuur van de veiligheidsregio.

## 1.3 Waterschappen in de Wvr

De voorlopers van de Wvr waren vooral gericht op de organisatie van de traditioneel bij de rampenbestrijding betrokken hulpdiensten zoals brandweer, geneeskundige hulpverlening en politie. Met de komst van de Wvr in 2010 werd de focus van rampenbestrijding verbreed naar crisisbeheersing, waardoor allerlei andere (overheids)partijen in beeld kwamen die tijdens een brand, ramp of crisis ook een (wettelijke) rol en verantwoordelijkheid kunnen hebben. De memorie van toelichting gaat daarom uitvoerig in op het belang van samenwerking met al die 'crisispartners'. Het doel luidde "dat partijen gezamenlijk voorbereidingen treffen en dat coördinatie bij de aanpak van de ramp of crisis tot stand komt".<sup>9</sup> Hierbij is het van belang te constateren dat deze voorbereiding en coördinatie altijd plaatsvinden met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid. Om samenwerking met deze crisispartners te bevorderen, zijn in de Wvr verschillende bepalingen opgenomen waarbij het waterschap als enige van de vele crisispartners expliciet wordt genoemd.

Art 12 lid 1 Wvr stelt dat de dijkgraaf<sup>10</sup> wordt uitgenodigd om deel te nemen aan de vergadering van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio.<sup>11</sup> Wanneer er binnen een veiligheidsregio meer dan één waterschap is gelegen, dienen de dijkgraven onderling te bepalen wie van hen (namens hen) deelneemt aan de vergadering.<sup>12</sup> Artikel 39 lid 2 Wvr bepaalt tevens dat de dijkgraaf wordt uitgenodigd zitting te nemen in het regionaal beleidsteam (RBT). In tegenstelling tot deelname aan het algemeen bestuur van de veiligheidsregio, worden voor het RBT wel de dijkgraven van alle betrokken waterschappen uitgenodigd. De wet gaat hier dus niet uit van de deelname van één coördinerend dijkgraaf. Naast de vermelding van het waterschap als crisispartner die deelneemt aan het AB van de veiligheidsregio, wordt de voorzitter van de veiligheidsregio in art. 12 lid 2 Wvr erop gewezen om ook "andere functionarissen" uit te nodigen "wier aanwezigheid in verband met de te behandelen onderwerpen van belang is". Voor de samenstelling van het RBT hanteert de Wvr eenzelfde constructie in art. 39 lid 3, waarin staat dat de voorzitter ook "functionarissen" voor het RBT uitnodigt "wier aanwezigheid in verband met de omstandigheden van belang is". Over vertegenwoordiging van het waterschap in het Commando Plaats Incident (CoPI) of het regionaal operationeel team (ROT) staat in de wet niets vermeld.

In relatie tot de planvorming door veiligheidsregio's bepaalt artikel 14 Wvr dat de veiligheidsregio haar beleidsplan afstemt met de betrokken waterschappen. Artikel 15 lid 4 Wvr draagt de veiligheidsregio's op om de besturen van de waterschappen uit te nodigen hun zienswijze bij het concept risicoprofiel van de veiligheidsregio kenbaar te maken. Los van deze expliciete vermelding van de besturen van de waterschappen worden de veiligheidsregio's in artikel 15 lid 5 Wvr ook verplicht om tenminste eenmaal per jaar de mogelijk bij rampen en crisis betrokken partijen in de regio uit te nodigen voor een gezamenlijk overleg over de risico's in de regio.

In 2020 vond een evaluatie plaats van de Wvr door de commissie-Muller (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020). Deze commissie bracht het advies uit om in de toekomstige Wvr geen opsomming op te nemen van specifieke crisispartners die dienen aan te sluiten bij de vergaderingen van het algemeen bestuur van de

<sup>9</sup> Tweede Kamer, 2006-2007, 31 117, nr. 3, p. 37.

<sup>10</sup> In de Wvr wordt naar de dijkgraaf verwezen als "voorzitter van het waterschap".

<sup>11</sup> De dijkgraaf neemt als adviseur deel aan het AB van de veiligheidsregio en heeft in die hoedanigheid geen stemrecht in het AB van de veiligheidsregio.

<sup>12</sup> In planvorming wordt dan gesproken over de 'coördinerend voorzitter of dijkgraaf.'

veiligheidsregio's. Crises kunnen divers van aard zijn, aldus de commissie, en kunnen vele partners raken, hetgeen pleit voor een flexibel netwerk van crisispartners.<sup>13</sup> Voor waterschappen zou dat kunnen betekenen dat zij dus niet standaard uitgenodigd worden voor de vergaderingen van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio's. Dit heeft tot weerstand en discussie geleid bij de waterschappen. Een rondetafelgesprek in 2022 geeft de bezwaren van de waterschappen goed weer.

#### Rondetafelgesprek Tweede Kamer 24 februari 2022

Op 24 februari 2022 werd een rondetafelgesprek van de Tweede Kamer gewijd aan de Wvr evaluatie van de commissie-Muller.<sup>14</sup> Aanwezigen brachten onderstaande punten in over het expliciet vermelden van waterschappen als partner van veiligheidsregio's in de wet.

- > Water is een steeds relevanter thema in de crisisbeheersing. De omvang en effecten van watercalamiteiten kunnen groots zijn. Daarom moeten waterschappen als partner benoemd blijven in de Wvr. *“Water plaatst ons voor verrassingen. En die verrassingen worden gezien de klimaatveranderingen waarschijnlijk alleen maar groter.”*
- > Het gaat de waterschappen niet om het verliezen van een positie, maar het netwerk. Veiligheidsregio's zijn een netwerkorganisatie en moeten het netwerk in beeld hebben.
- > Bij 'bekende' crises zoals wateroverlast of extreem weer verwacht de waterketen dat ze betrokken zal worden. Juist bij de andersoortige crises die ook de waterschappen raken, zoals cyberaanvallen, hebben waterschappen baat bij een vaste positie aan tafel.

## 1.4 Ontwikkeling van waterrisico's

Een veranderend klimaat brengt in ons land veranderende risico's met zich mee, die de aard en ernst van watercrises sterk beïnvloeden.

Toenemende weersextremen betekenen dat het vaker te droog of te nat zal zijn. Het overstromingsrisico groeit. Water kan op ongewenste manieren of hoeveelheden ons land binnentreden, vanuit de hemel (piekbuien, zoals Limburg), door de rivieren (zoals het hoogwater van 1995) en vanaf de zee (zoals 1953). Maar ook vanuit de grond kan water problematisch zijn: een stijgende zeespiegel leidt met name in het westen van het land tot steeds meer verzilting. Droogte komt vaker voor en brengt onder andere verzakkingen van huizen of een grotere kans op natuurbranden teweeg.

Tegenover deze toenemende risico's staan bij zowel de waterschappen als veiligheidsregio's maar beperkte mogelijkheden om iets te doen aan het beperken c.q. verkleinen van de kans op deze incidenten en crises. Zowel de veiligheidsregio's als de waterschappen kennen wat dat betreft een wat ongemakkelijke positie. Veelal hebben zij te maken met de gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingen: de waterschappen worstelen met het beheren van de waterstanden in te laag gelegen wijken, de veiligheidsregio's met slechte brandpreventie in grote steden of verzorgingstehuizen en recreatieparken in beboste gebieden. Beide hebben tegelijkertijd weinig formele zeggenschap aan de voorkant van dergelijke besluiten. De laatste jaren is dan ook duidelijk te zien dat zowel de veiligheidsregio's als de water-

<sup>13</sup> Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, p. 92.

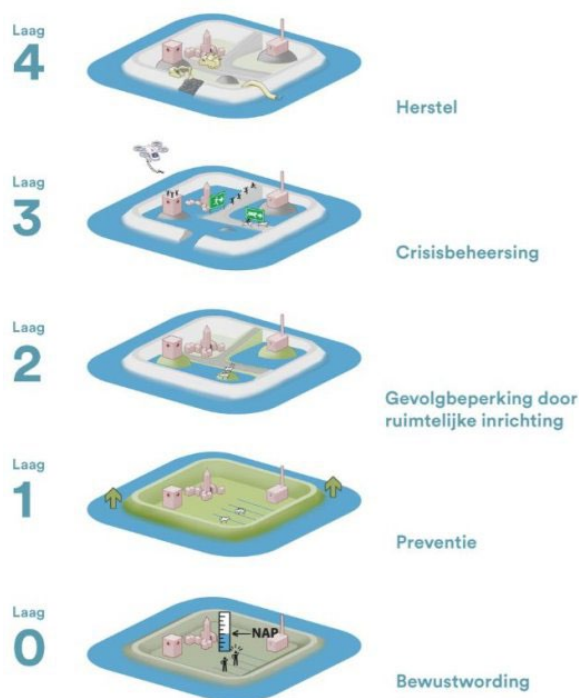
<sup>14</sup> Zie voor het rondetafelgesprek: <https://debatdirect.tweedekamer.nl/2022-02-24/openbare-orde-en-veiligheid/groen-van-prinstererzaal/evaluatie-wet-veiligheidsregio-s-09-30/video>.

schappen proberen hun invloed op ruimtelijke-orderingsbesluiten uit te breiden. Zo hebben waterschappen de watertoets geïntroduceerd en houden veiligheidsregio's zich bezig met de vraag hoe ze als adviseur vaste voet aan de grond kunnen krijgen (Linck et al., 2024).

## 1.5 Meerlaagsveiligheid

Het Nationaal Waterplan 2009-2015 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009) introduceerde het concept 'meerlaagsveiligheid' als kader om te denken over de bescherming tegen waterrisico's, in het bijzonder overstromingen. Meerlaagsveiligheid stelt dat de samenleving beschermd wordt door meerdere 'lagen' aan maatregelen (zie figuur 1.1). Laag 1, preventie, behelst alle maatregelen die risico's beperken of uitsluiten, zoals dijken. Laag 2, gevolgbeperving door ruimtelijke inrichting, betreft het ruimtelijk vormgeven van ons land op een manier die risico's verkleint (of in ieder geval niet vergroot). Laag 3, crisisbeheersing, behelst het beperken van schade wanneer nadelige gebeurtenissen toch plaatshebben. Alle lagen zijn gericht op het beperken van consequenties van ongewenste gebeurtenissen (een hoosbui, hoogwater of droogte). Recent zijn er nog twee lagen aan het concept toegevoegd: bewustwording (Laag 0) van waterrisico's en nazorg/herstel (Laag 4).

Waterschappen spelen een rol in alle drie de lagen, maar hun primaire taakstelling ligt bij Laag 1. Dit neemt niet weg dat waterschappen bezig zijn een sterkere positie in de overige lagen te bemachtigen. Zo proberen zij een grotere stem te krijgen in keuzes over ruimtelijke inrichting (Laag 2), bijvoorbeeld bij wijze van de watertoets (Van den Brink & Restemeyer, 2021). Dit rapport gaat in op hun wens om een sterkere positie in te nemen in Laag 3 (crisisbeheersing). Veiligheidsregio's dragen de primaire verantwoordelijkheid in die derde laag.



Figuur 1.1 Meerlaagsveiligheid (Waterschap Hollandse Delta, z.d.)

## 2 De staat van de samenwerking

In dit hoofdstuk schetsen wij de huidige stand van zaken wat betreft de samenwerking tussen veiligheidsregio's en de waterketen op het gebied van crisisbeheersing. Na het beschrijven van een aantal overkoepelende observaties, gaan we uitgebreid in op de samenwerking tussen waterschappen onderling en tussen waterschappen en RWS. Vervolgens besteden we aandacht aan de samenwerking tussen veiligheidsregio's en waterschappen, inclusief een reflectie op de mogelijke verandering van de Wvr. We sluiten af met observaties over regio- en landgrensoverschrijdende samenwerking.

### 2.1 Overkoepelende observaties

#### 2.1.1 De effecten van congruentie en overlap

Waterschappen en veiligheidsregio's vormen een (bestuurlijke) lappendeken. Soms komen grenzen overeen; meestal wijken ze van elkaar af. Er zijn waterschappen waarvan het beheergebied nagenoeg samenvalt met het verzorgingsgebied van één veiligheidsregio, bijvoorbeeld Wetterskip Fryslân met Veiligheidsregio Fryslân. Andere waterschappen vallen (grotendeels) binnen één veiligheidsregio, zoals het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. Anderzijds zijn er veel waterschappen die meerdere veiligheidsregio's moeten bedienen, waaronder Waterschap Limburg (veiligheidsregio's Limburg-Noord en Zuid-Limburg). Tot slot zijn er de nodige waterschappen waarvan het beheergebied de bestuurlijke grenzen van meerdere veiligheidsregio's overschrijdt, zoals Waterschap Rivierenland, dat maar liefst vijf veiligheidsregio's bedient (Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid, Veiligheidsregio Midden en West-Brabant, Veiligheidsregio Gelderland-Zuid, Veiligheidsregio Gelderland-Midden en Veiligheidsregio Utrecht). Ook zijn er gebieden waar meerdere waterschappen in het verzorgingsgebied van één veiligheidsregio opereren. In die gevallen spreken de dijkgraven onderling af wie van hen namens de anderen optreedt als coördinerend dijkgraaf. Laatstgenoemde heeft dan ook zitting in het Algemeen bestuur van de betreffende veiligheidsregio.

De mate van geografische overlapping beïnvloedt de kwaliteit en het gemak van de samenwerking. Uit de gesprekken komt grosso modo naar voren: hoe groter de congruentie, hoe eenvoudiger de afstemming. Zo is het gemakkelijker afspraken te maken en contact te onderhouden met één waterschap of veiligheidsregio dan met meerdere. Zowel waterschappen als veiligheidsregio's vertonen (kleine) verschillen in hun organisatiestructuur en werkwijze, mede ingegeven door de kenmerken van het beheer- of verzorgingsgebied. Dit zorgt ervoor dat niet elke afspraak over samenwerking te generaliseren is voor alle waterschappen en veiligheidsregio's.

Wanneer een waterschap in meerdere veiligheidsregio's ligt, wordt doorgaans de meeste samenwerking gezocht met de veiligheidsregio waarmee de grootste gebiedsoverlap bestaat. Datzelfde geldt voor veiligheidsregio's met meerdere waterschappen in hun gebied,

alleen is er dan sprake van een coördinerend dijkgraaf. Het is de bedoeling dat de coördinerend dijkgraaf de andere dijkgraven informeert over zaken die spelen en uit de overleggen en vergaderingen naar voren komen. In de praktijk doet de ene dijkgraaf dit wat uitgebreider dan de andere. In beide gevallen is het resultaat dat vooral goed contact bestaat tussen het coördinerende waterschap en veiligheidsregio (of grootste veiligheidsregio en het waterschap), met veel minder afstemming tussen de overige overlappende regio's of waterschappen. Uit de interviews blijkt niet dat dit tot dusver tot (grote) problemen heeft geleid.

Natuurlijk zou het, slechts vanuit het thema veiligheid bezien, mooi zijn als de waterschappen en veiligheidsregio's zoveel mogelijk congruent zouden zijn, komt uit de interviews naar voren. Tegelijkertijd is de logica van de indeling van beide gebaseerd op heel andere parameters<sup>15</sup> en heeft het daarom weinig zin hier te pleiten voor meer congruentie.

### 2.1.2 Cultuurverschil tussen de organisaties

We signaleren een aantal cultuurverschillen tussen de waterketen en de algemene keten die invloed kunnen hebben op de samenwerking. Waar veiligheidsregio's meer incident-bestrijders zijn die makkelijk in de 'actie-modus' schieten, zijn waterschappen (en ook RWS) meer van de lange adem. Dit weerspiegelt het takenpakket. Respondenten stellen dat waterschappen dan ook vooral met langdurige crises te maken hebben, in tegenstelling tot de flitsincidenten die veiligheidsregio's vooral bezighouden. Daarbij komt een verschil in de aard van het takenpakket: waterschappen zijn verantwoordelijk voor beheertaken, die ook in crisistijd nog altijd uitgevoerd moeten worden.

Een respondent drukt het als volgt uit:

Waterschappen zijn een ander type organisatie dan de brandweer of de politie. Het zijn net als RWS beheer- en onderhoudsorganisaties, met een focus die veel meer gericht is op planmatig en efficiënt onderhouden van hun assets. Iets waar juist brandweer en veiligheidsregio's van kunnen leren, omdat zij traditioneel meer pats-boem organisaties zijn. Wij hebben doorgaans meer slow-motion crises.

Daarbij kennen de algemene keten en de waterketen ook een andere "taal". Medewerkers van waterschappen denken langs waterstaatkundige grenzen en kenmerken en drukken ontwikkelingen uit in technische termen. Dit vertaalt zich niet altijd rechtstreeks naar de vragen en verwachtingen van veiligheidsregio's ("Hoe hoog staat het water om 12 uur?", "Moeten we evacueren?"). Een respondent van de veiligheidsregio's maakte mee dat een waterschap niet kon vertellen in welke gemeente een dreigend risico plaats zou hebben, omdat het waterkaarten gebruikt. Dit vereist in crisisteam dan ook de nodige vertaalslag door vertegenwoordigers van het waterschap.

Tegelijkertijd geven respondenten aan dat deze verschillen minder worden. Ook waterschappen bevinden zich iets vaker in de actie-modus en veiligheidsregio's worden wat beleidsmatiger en meer bestuurlijk. Beide partijen weten elkaar dan ook ondanks de cultuurverschillen wel te vinden.

---

<sup>15</sup> Waterschappen naar waterstaatkundige grenzen; veiligheidsregio's naar de (voormalige) politieregio's.

### 2.1.3 Mogelijkheden en beperkingen voor samenwerking

Kenmerken van beide organisaties kunnen samenwerking tussen de waterketen en algemene keten in de weg staan.

Zo staat de samenwerking met de andere partij voor zowel de veiligheidsregio als het waterschap niet bovenaan de lijst van prioriteiten. Voor de veiligheidsregio is dit, omdat waterproblematiek (te veel, te weinig, of te vies water) slechts een van de vele typen risico's betreft waar ze voor staat. Weliswaar een van de belangrijkste: overstromingen hebben al decennia de Nederlandse aandacht, en daar zijn andere watergerelateerde dreigingen bijgekomen (denk aan droogte, clusterbuien, acute waterverontreiniging). Veiligheidsregio's worden echter ook geconfronteerd met allerlei andere risico's die aandacht vereisen: informatietechnologie en cyberrisico's; mogelijke pandemieën; maatschappelijke onrust en polarisatie; en, zeker sinds de inval van Rusland in Oekraïne, geopolitieke spanningen. Steeds meer vitale belangen staan onder druk en kunnen worden bedreigd.

Tegelijkertijd is crisisbeheersing maar een van de vele taken van waterschappen, die zelfs ten tijde van een crisis hun beheertaken moeten blijven uitvoeren. De aandacht die waterschappen aan crisisbeheersing kunnen besteden, wordt in de praktijk dikwijls mede bepaald door het aantal personen dat tijd mag besteden aan crisisbeheersing. Deze bemensing beïnvloedt direct de kunde en ambitie van de interne crisisbeheersing van het waterschap, evenals de tijd die zij kunnen steken in het onderhouden van relaties met externe crisispartners (waaronder de veiligheidsregio).

## 2.2 Samenwerking binnen de waterketen

### 2.2.1 Samenwerking tussen waterschappen

Over het algemeen zijn alle waterschappen tevreden over de samenwerking onderling. Vaak is er goed contact met de aangrenzende waterschappen op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Wel is het soms moeizaam om buiten de aangrenzende waterschappen samenwerking op te zoeken in de koude fase, bijvoorbeeld voor het delen van lessen uit evaluaties. Daarentegen is er in tijden van een (grootschalige) calamiteit een grote bereidheid tot hulp, hoever de waterschappen ook uit elkaar liggen.

De hoogwatercalamiteit in Limburg in de zomer van 2021 liet zien hoe waardevol de samenwerking tussen waterschappen kan zijn. Tijdens de periode van hoogwater leverden meerdere waterschappen bijstand aan Waterschap Limburg. De waterschappen namen de lessen van de calamiteit vervolgens mee naar de eigen organisatie. Zo was het mogelijk om een digitale simulatie van het Limburg-scenario (de bekende extreme clusterbui) op het eigen beheergebied te weergeven. In verschillende regio's is met dat scenario geoefend. Naast dat dit niet-betrokken waterschappen nieuwe inzichten gaf in de eigen kwetsbaarheden, heeft deze simulatie ook de ogen van andere crisispartners geopend voor de gevolgen van een dergelijke clusterbui boven eigen gebied.

#### *Crisisregio's*

Een aantal jaar geleden is besloten om samenwerking ook regionaal vorm te geven door zogenoemde crisisregio's op te richten. De crisisregio is een informeel regionaal samenwerkingsverband tussen waterschappen dat specifiek gericht is op crisisbeheersing. Hiermee hopen waterschappen meer uniformiteit in hun crisisorganisaties te



bewerkstelligen, bijvoorbeeld middels het bespreken van beleidsplannen, het organiseren van oefeningen of een gezamenlijke studiedag. De waterschappen werken in vier regionale gebieden samen: Noord, Midden, West en Zuid.<sup>16</sup> De waterschappen kennen ook een koepeloverleg. Dat is een landelijk overleg met alle waterschappen en de UvW, met als insteek om een minimale basis in de crisisbeheersing te creëren waaraan alle waterschappen moeten voldoen. Bovendien blijven de waterschappen op deze manier via de UvW aangesloten op landelijke ontwikkelingen.

Hoewel de crisisregio's als doel hadden om de crisisorganisaties te uniformeren, bestaan binnen en tussen crisisregio's verschillen in kunde en ambitie. Het ene waterschap kan dus meer halen uit de crisisregio dan de ander. Dit valt gedeeltelijk te herleiden tot de uren die waterschappen intern beschikbaar hebben voor crisisbeheersing. In onderstaand kader bieden we een korte schets van de vier crisisregio's.

#### **Schets van de crisisregio's**

*Crisisregio Noord* bestaat uit Noorderzijlvest, Fryslân en Hunze en Aa's. Periodiek vindt een overleg plaats op ambtelijk niveau, en de secretaris-directeuren komen eens per jaar bijeen.

*Crisisregio Midden*<sup>17</sup> bestaat uit Drents Overijsselse Delta, Vechtstromen, Vallei en Veluwe, Zuiderzeeland, Rijn en IJssel, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en Rivierenland. Vier keer per jaar komt de stuurgroep met secretaris-directeuren samen; tweewekelijks komen adviseurs crisisbeheersing samen. De waterschappen van crisisregio Midden hebben een gezamenlijke visie, wisselen informatie en tips uit (bijvoorbeeld tijdens een wekelijks 'corona-uurtje' in de coronapandemie) en verlenen zo nodig versterking tijdens een calamiteit.

*Crisisregio West* bestaat uit Amstel, Gooi en Vecht, Rijnland, Delfland, Schieland en de Krimpenerwaard, Hollandse Delta en Scheldestromen. Ook binnen dit gremium vindt regelmatig een bijeenkomst plaats en is er een jaarlijkse tweedaagse met alle crisiscoördinatoren. Crisisregio West heeft ook een gezamenlijke evaluatorenpool.

*Crisisregio Zuid* bestaat uit De Dommel, Aa en Maas, Brabantse Delta en Limburg en kent ook een periodiek afstemmingsoverleg; ze komt zes keer per jaar bijeen.

Een aantal respondenten liet weten dat de samenwerking tussen waterschappen verbreed kan worden, omdat de crisisregio niet voor ieder waterschap voldoet. Zo opperde een respondent om de samenwerking te beschouwen vanuit het natuurlijk systeem, zoals stroomgebieden. Met waterstaatkundige grenzen is in de verdeling van crisisregio's volgens betrokken respondenten namelijk nauwelijks rekening gehouden.

#### *Waterschappen binnen de grenzen van een veiligheidsregio*

In het verzorgingsgebied van veiligheidsregio's vallen vaak meerdere waterschappen. Tussen de waterschappen binnen de grenzen van een veiligheidsregio vinden wel eens gezamenlijk OTO-activiteiten (opleiden, trainen en oefenen) plaats of worden deze activiteiten met elkaar gedeeld. Bovendien komen de waterschappen samen tot innovaties op het gebied van informatievoorziening.

<sup>16</sup> Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier is sinds kort niet meer aangesloten bij een crisisregio.

<sup>17</sup> Ook wel bekend als Platform Crisisbeheersing Waterschappen Midden Nederland (PCWMN).

Desalniettemin is aangegeven dat er behoefte is aan een goede afstemming tussen waterschappen die binnen één veiligheidsregio vallen. In veel gevallen communiceert de coördinerend dijkgraaf alleen relevante zaken uit het Algemeen bestuur van de veiligheidsregio, oefeningen of andere overleggen naar de andere betrokken waterschappen. In sommige gevallen communiceert het coördinerend waterschap helemaal niet of weinig met de betrokken waterschappen, of slechts op bestuurlijk niveau.

### *Unie van Waterschappen*

De Unie van Waterschappen is de koepelvereniging van alle waterschappen. De UvW vertegenwoordigt de waterschappen onder meer in de nationale overheidsstructuur. Het doel van de UvW staat in haar statuten als volgt beschreven (Unie van Waterschappen, 2019, p. 2):

De Unie heeft ten doel de behartiging van de belangen van de Nederlandse waterschappen, op nationaal, Europees en internationaal niveau, alsmede de ontwikkeling van een gezamenlijke visie en het bepalen van gezamenlijke standpunten van haar leden en het verlenen van service aan haar leden.

De UvW tracht dit doel te bereiken door onder andere deel te nemen aan verschillende landelijke coördinatiecommissies, het contact met ministeries te onderhouden en punten voor te dragen voor de landelijke agenda. Specifiek met betrekking tot crisisbeheersing faciliteert de UvW de samenwerking tussen waterschappen en draagt zorg voor verbinding met (inter)nationale ontwikkelingen.

Hiertoe heeft de UvW een aantal richtlijnen opgesteld, waaronder over planvorming en net-centrisch werken. Maar ook tijdens een calamiteit kan de UvW een landelijk coördinerende en adviserende rol oppakken. Tijdens het hoogwater in Limburg coördineerde de UvW samen met het Waterschapshulpteam (WHT) de bijstandsverlening. Bij een hulpvraag van een waterschap inventariseert de UvW samen met het WHT welke mensen en middelen, zoals pompen of mensen met kennis over noodmaatregelen en waterkeringen, bij andere waterschappen beschikbaar zijn om hulp te verlenen waar dat nodig is. Onder andere gedurende de hoogwatercalamiteit van Limburg in 2021 vervulde de UvW deze rol. Ook tijdens het hoogwater in de winter van 2023 had de UvW een coördinerende rol, ditmaal door het bijhouden van een landelijk crisisbeeld waterschappen, het monitoren van vraag en aanbod van beheerders en inspecteurs van waterkeringen en de afstemming tussen waterschappen over communicatie.

Vergeleken met het Veiligheidsberaad (VB) heeft de UvW een minder sterke positie in tijden van een calamiteit of crisis.<sup>18</sup> De rol die het VB ten tijde van de coronacrisis vervulde, is momenteel niet denkbaar voor de UvW in een grootschalige watercrisis. Bij een toenemend dreigingsbeeld kan die echter wel wenselijk zijn. Nogal wat dijkgraven hebben gesignaleerd dat bepaalde bevoegdheden aan deze rol en positie van het VB ten grondslag liggen. Dat was ten tijde van de coronacrisis echter niet het geval. Zonder enige formele bevoegdheid bleek het VB invloedrijk en in staat om zowel de lokale als de (boven)regionale belangen te behartigen (Wijkhuijs en Van Duin, 2023). De invloed van het VB valt te herleiden tot de grote rol die een fors aantal van de 25 voorzitters veiligheidsregio op het landelijke toneel

---

<sup>18</sup> In het Veiligheidsberaad zitten de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's en het VB heeft als doel om de effectiviteit en samenwerking tussen de veiligheidsregio's te versterken.

speelden. Toen deze spelers tijdens de coronacrisis gezamenlijk binnen het VB gingen opereren, werden zij daarmee gelijk een belangrijke factor.

Bij de 21 waterschappen is er tot nog toe kennelijk niet zo'n drang geweest om samen met de UvW als koepel naar buiten toe als een sterke eenheid op te treden. Bij gebrek aan echt grote watercrises in Nederland was er tot dusver ook geen noodzaak toe. In gesprekken horen wij dat de UvW, in tegenstelling tot de taken en bevoegdheden die de waterschappen in haar statuten aan de UvW hebben toegekend, altijd wat ondergeschikt moest blijven, en dat verschillende dijkgraven onvoldoende waarde hechten aan de UvW. De verantwoordelijken (met name de dijkgraven) hebben de UvW nooit groot en sterk gemaakt. Vaak hebben ze dat ook niet gewild. Dat draagt mede bij aan de beperkte omvang en rol van de UvW op het gebied van crisisbeheersing.

### **2.2.2 Samenwerking tussen waterschappen en Rijkswaterstaat**

Waterschappen en RWS zijn gezamenlijk de belangrijkste waterbeheerders van ons land. In Nederland is er onderscheid gemaakt tussen het hoofdwatersysteem, dat onder de verantwoordelijkheid van RWS valt, en het regionale watersysteem, dat onder de verantwoordelijkheid van de waterschappen valt.

In de gesprekken komt de vanzelfsprekende onderlinge relatie naar voren. Doordat beide partijen bekend zijn met de waterthematiek, is er gelijkwaardigheid op dat thema en spreken ze elkaars taal. Op vele fronten komen functionarissen van deze organisaties elkaar tegen, ook op het terrein van de crisisbeheersing. In sommige gevallen vertegenwoordigen ze elkaar in een crisisteam.

Enkele zaken ten aanzien van crisisbeheersing komen naar voren. Er is, zeker bij RWS, sprake van een forse mate van mobiliteit en doorstroom. Tevens vinden watercrises waarbij functionarissen van RWS een prominente rol hebben, niet vaak plaats. Kennen en gekend worden – cruciaal op het terrein van crisisbeheersing – zijn daarmee soms lastig. Daarnaast heeft de ingezette centralisatie van de crisisbeheersing bij RWS (meer aansturing vanuit het hoofdkantoor in Utrecht) met zich meegebracht dat de koppelingen met de afzonderlijke waterschappen minder vanzelfsprekend worden ervaren door de waterschappen. Hoewel de aansturing binnen RWS meer gecentraliseerd is, kent de organisatie regionale dienstonderdelen met een eigen accountmanager crisismanagement.

De koppeling tussen de crisiskant van de UvW en de centrale crisisorganisatie van RWS in Utrecht lijkt zelfs geheel afwezig. In de landelijke planvorming zoals het landelijk crisisplan hoogwater en overstromingen wordt deze niet aangetroffen. In die planvorming kan het overkomen alsof de overkoepelende crisiscoördinatie op watergebied bij het WMCN in Lelystad en bij de landelijke coördinatiecommissies ligt. Die ligt echter bij de UvW (waterschappen) en bij de centrale crisisorganisatie in Utrecht (RWS).

De wateroverlast en overstromingen van 2021 in Limburg maakten eens te meer duidelijk dat het hoofd- en regionaal watersysteem nauw met elkaar verweven zijn en dat voor goede inschatting van de risico's kennis van beide nodig is. Grote hoeveelheden water vanuit de beken en zijarmen beïnvloedden in deze casus de waterstand van de Maas.

### *Watermanagementcentrum Nederland*

In een aantal gesprekken kwam de rol van het WMCN naar voren. Het WMCN is een samenwerkingsverband tussen RWS, de waterschappen, het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) en Defensie. Het centrum beschikt over kennis en informatie over het Nederlandse watersysteem, zowel van het hoofdwater- als het regionaal watersysteem. De watergegevens van RWS en de weersgegevens van het KNMI worden door het WMCN geïntegreerd om waterstandsverwachtingen voor de kust, rivieren en meren te formuleren. De waterschappen gebruiken deze (dagelijkse) verwachtingen in hun werkzaamheden en zijn er in zekere mate afhankelijk van. Bij een watercrisis fungeert het WMCN als informatieknooppunt voor waterinformatie en vormt een landelijke waterberichtgeving. Ook alarmeert het WMCN de waterbeheerders als er sprake is van een (te) hoge waterstandsverwachting. Het WMCN heeft geen beslissingsbevoegdheid in tijden van crisis – het RWS heeft mandaat – maar heeft wel een sleutelrol in informatievoorziening.

Een watercrisis vraagt vaak om een bovenregionale aanpak. Meerdere waterbeheerders (waterschappen en RWS) en veiligheidsregio's zijn hierbij betrokken. Daarom behoeft de crisisbeheersing een gezamenlijke aanpak van alle partners samen. De ingestelde Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging (LCO), Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW) en Landelijke Coördinatiecommissie Milieuverontreiniging Water (LCM) adviseren en coördineren bij vraagstukken over waterverdeling, hoogwater en waterverontreiniging. Deze landelijke commissies zijn ondergebracht in het WMCN. De waterschappen participeren in deze gezamenlijke informatievoorziening en worden via de UvW in deze commissies vertegenwoordigd. De draaiboeken voor deze gezamenlijke aanpak van de waterbeheerders (het Landelijk Draaiboek Hoogwater en Overstromingsdreiging en het Landelijk Draaiboek Waterverdeling en Droogte) zijn door de betrokken partners (waterschappen, RWS, veiligheidsregio's en de betrokken ministeries) landelijk vastgesteld in de Stuurgroep Management Watercrises Overstromingen (SMWO).<sup>19</sup>

#### **Droogte**

Een probleem dat de komende jaren relevanter dreigt te worden, is droogte. Nederland kampt bijna iedere zomer met een periode van droogte. In 2022 en vooral in 2018 werd de droogte echter schrijnend. In 2018 hield de droogte maanden aan, met gevolgen voor natuurgebieden, landbouw en scheepvaart (Wijkhuijs et al., 2019).

In het Landelijk Draaiboek Waterverdeling en Droogte is uitgedacht hoe de besluitvorming en informatie-uitwisseling tijdens periodes van droogte georganiseerd zijn. Zes regionale droogte-overleggen (RDO's) bieden een forum voor RWS, waterschappen en provincies om af te stemmen. De RDO's adviseren en informeren de LCWD. De LCWD verzorgt de 'droogtemonitor' en geeft advies over de bovenregionale verdeling van water. Interne en publieke evaluaties geven aan dat deze werkwijze meer of min lijkt te volstaan (Berenschot, 2023; Van Zanten et al., 2019).

De droogte bleef in zowel 2018 als 2022 beheersbaar en binnen de perken van de waterketen. De rol van de veiligheidsregio's is vooral beperkt gebleven tot die van brandbestrijder: droogte brengt doorgaans een verhoogde kans op natuurbranden met zich mee (Wijkhuijs et al., 2019).

Dat de droogte beheersbaar bleef, ligt deels aan de goede voorbereiding op dergelijke situaties. Een overlegstructuur en plannen waren gereed; de meeste betrokkenen kenden elkaar. Maar daarnaast hebben we ook geluk gehad. Het is zeker niet ondenkbaar dat we de komende decennia langere en

<sup>19</sup> In 2.4.1. wordt de SMWO – ook in relatie tot de samenwerking tussen waterschappen en veiligheidsregio – verder toegelicht.

meer ingrijpende periodes van droogte zullen meemaken. Wanneer de gevolgen daarvan leiden tot maatschappelijke onrust of ontwrichting – bijvoorbeeld wanneer er geen drinkwater uit de kraan komt – zullen de veiligheidsregio's in beeld komen.

Het WMCN bezit dus veel kennis en beschikt over cruciale informatie, maar deze expertise komt voornamelijk vanuit RWS. De formele (en financiële) verantwoordelijkheid over het WMCN ligt ook bij RWS. Het verlangen van het WMCN is om meer met waterschappen en veiligheidsregio's samen te werken. Een eerste investering in de samenwerking met waterschappen is al gedaan. Enkele waterschappers combineren hun werkzaamheden bij het waterschap met projecten van het WMCN. Zo wordt bezien hoe de landelijke informatiecoördinatorenpool van de waterschappen het WMCN in de warme fase kan ondersteunen bij de waterberichtgeving in het kader van netcentrisch werken. Dit is echter nog geen representatieve groep, omdat vooral crisisregio's Midden en West zijn vertegenwoordigd. Bovendien heeft het WMCN het voornemen om veiligheidsregio's nauwer te betrekken. De manier waarop dit gaat gebeuren, is echter nog niet definitief. Momenteel legt het WMCN de verbinding met de veiligheidsregio's via het LOCC.

## 2.3 Samenwerking tussen waterschappen en veiligheidsregio's

Een belangrijk thema is de samenwerking tussen waterschappen en de veiligheidsregio's. In vrijwel alle gesprekken is ingegaan op deze relatie en de mate van samenwerking en ontwikkelingen die hierbij zichtbaar zijn.

De relevantie van de samenwerking is voor beide partijen duidelijk, al wordt de noodzaak sterker gevoeld bij waterschappen. Watergerelateerde risico's vormen de grootste aanleiding voor een goede samenwerking tussen waterschappen en veiligheidsregio's. Ook ander-soortige risico's vragen echter om een goede koppeling tussen de twee partijen. Als door een langdurige stroomstoring of een andere 'trigger' het waterschap niet in staat is het rioolwater te zuiveren, kan bijvoorbeeld een flink maatschappelijk probleem ontstaan. Ook een cybercrisis kan grote gevolgen hebben voor een waterschap. Onderstaande casus laat zien dat het waterschap soms dichterbij de problemen zit dan door personen buiten de waterketen wordt gedacht.

### Lozingen drugslabs

In Brabant ging de politie op verschillende plaatsen over tot invallen bij mogelijke drugslabs. Dat was reden om – na te zijn gewaarschuwd – snel allerlei chemische stoffen te lozen, zodat de politie niets bijzonders zou aantreffen. Het waterschap werd hierdoor geconfronteerd met een enorme dosis chemicaliën. Het zuiveringssysteem kon het niet meer aan, met forse problemen tot gevolg. Als het betreffende waterschap van tevoren van die invallen op de hoogte was gesteld, had het voorbereidende maatregelen getroffen. Feitelijk werd het waterschap nu meer verrast dan verschillende drugslabs, die al snel een berichtje kregen.

Zowel waterschappen als veiligheidsregio's beoordelen de samenwerking – op bestuurlijk en operationeel niveau – met een voldoende. Over het algemeen is sprake van enige groei in de samenwerking tussen beiden. Hieronder gaan we dieper in op de samenwerking op beide niveaus.

### 2.3.1 Bestuurlijke afstemming

Alle dijkgraven geven aan dat hun relatie met de burgemeesters prima is. Over het algemeen weten dijkgraven en burgemeesters elkaar te vinden, zeker als er iets bijzonders aan de hand is. Een (flink) aantal dijkgraven heeft vrij regelmatig contact met burgemeesters uit zijn of haar gebied (fysiek, telefonisch of anderszins).

Opvallend is dat er nog steeds enkele veiligheidsregio's zijn waar het waterschap geen poot aan de grond krijgt. Hier lukt het niet om waterthematiek onder de aandacht te brengen bij de veiligheidsregio's en zijn bestuurlijke contacten beperkt.

#### *Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio*

Wij constateren dat er flinke verschillen zijn in de mate waarin dijkgraven participeren in de algemene besturen van de veiligheidsregio. Het varieert van één keer per jaar aanschuiven in het AB tot bij alle vergaderingen van (soms zelfs twee!) algemene besturen aanwezig zijn. Vaak geven dijkgraven aan aanwezig te zijn in het AB wanneer er watergerelateerde zaken op de agenda staan, maar dat dit niet zo vaak het geval is. Dijkgraven die altijd aansluiten bij het AB, constateren echter dat hun aanwezigheid juist maakt dat watergerelateerde zaken vaker worden besproken, en dat ook bij niet-primair watergerelateerde onderwerpen soms relaties met het waterschap ter sprake komen. De aanwezigheid van een dijkgraaf maakt ook gemakkelijker duidelijk dat ook het waterschap (mogelijk) met een bepaald thema te maken heeft, zoals bijvoorbeeld congestie op het elektriciteitsnet.

Verschillende dijkgraven gaven aan dat zij, binnen de vele thema's die voorbijkomen in het AB, een soort portefeuillehouder zijn voor een bepaald onderwerp (veelal water of waterveiligheid). En bijvoorbeeld het aankaarten van waterthematiek of presentaties geven aan het AB maakt hun rol in de overleggen van het AB (vanzelf)sprekender. Dijkgraven die regelmatig ook het AB bijwonen van hun 'tweede of derde veiligheidsregio' (regio's waar ze niet participeren als coördinerend dijkgraaf), geven aan dat ook dit een duidelijke meerwaarde heeft, en dat die burgemeesters het ook vaak waarderen. Immers, de aanwezigheid in het AB draagt bij aan het kennen en gekend worden. Het belang hiervan kan, zo blijkt uit de interviews, niet genoeg overdreven worden. Goede samenwerking is – misschien wel te veel, aldus enkele respondenten – behoorlijk persoons- en relatieafhankelijk.

#### *Risicoprofiel*

Waterschappen dienen (art. 15 lid 4 Wvr) betrokken te worden bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel. De mate van betrokkenheid hierbij blijkt in de praktijk sterk uiteen te lopen. In vrij veel regio's kennen waterschappen vooral de formele rol: op aanvraag van de veiligheidsregio geven zij een reactie op het concept risicoprofiel. Toch zijn er een aantal samenwerkingen waarbij deze betrokkenheid van het waterschap bij het risicoprofiel beduidend verder gaat: functionarissen van de regio doen dan intensief mee met het opstellen ervan. In de gevallen waarin de dijkgraaf het thema water voor zijn of haar rekening neemt tijdens de overleggen van het AB van een veiligheidsregio, komt deze koppeling met het risicoprofiel ook meer vanzelfsprekend tot stand.

#### *Bewustwording*

Vooraf van de kant van de waterschappen wordt aangegeven dat het belangrijk is dat het thema water binnen het AB, bij oefeningen en in het risicoprofiel de nodige aandacht krijgt. Ten onrechte leeft bij veiligheidsregio's nog wel eens de gedachte dat de risico's wel meevallen, en/of dat de waterschappen en RWS samen de situatie wel onder controle

hebben en echte rampspoed onwaarschijnlijk is. Dat is lang niet altijd het geval. Waterschappen en veiligheidsregio's zullen de komende jaren alleen maar met meer problemen worden geconfronteerd bij watergerelateerde situaties die groter zijn dan dat zij aankunnen.

#### *Strategisch samenwerken*

Waterschappen en veiligheidsregio's kunnen baat hebben bij het gezamenlijk optrekken op terreinen waar beide slechts beperkte rollen en bevoegdheden hebben, zoals preventie (ruimtelijke ontwikkelingsvraagstukken, zoals het bouwen in laaggelegen gebieden). Een dijkgraaf noemde het voorbeeld van grote maatschappelijke bezwaren tegen een noodzakelijke dijkverhoging, waarbij gemeente en waterschap gezamenlijk optrokken om de verhoging alsnog te laten plaatshebben (vooral om tegengas te bieden aan enkele prominente tegenstanders en bekende Nederlanders).

### **2.3.2 Operationele samenwerking**

Ook de contacten op de werkvloer zijn de laatste jaren intensiever geworden. In sommige veiligheidsregio's is inmiddels (vrijwel) wekelijks een crisiscoördinator van een waterschap aanwezig. Evenals bij bestuurders geldt hier dat samenwerking nog sterk persoons- en relatieafhankelijk is. In veel regio's is de band tussen de directeuren veiligheidsregio met de secretaris-directeur van het waterschap niet zo hecht. Soms kent men elkaar niet. Over het algemeen zijn directeuren veiligheidsregio en de dijkgraven wel redelijk goed bekend met elkaar.

#### *Oefeningen*

Crisiscoördinatoren en andere werknemers van waterschappen sluiten vaker aan bij oefenen en planningsactiviteiten van veiligheidsregio's. Desalniettemin bestaat bij waterschappen de behoefte aan frequentere watergerelateerde oefeningen. Als reden wordt daarvoor genoemd dat oefeningen bijdragen aan het leren kennen van elkaar en elkaars organisatie, wat als belangrijk wordt gezien voor de samenwerking tijdens een daadwerkelijke crisis. Ook bij oefeningen die niet direct waterthematiek betreffen, maar waarvan het thema wel gevolgen heeft voor de waterketen (zoals cyberaanvallen en stroomuitval), sluit het waterschap graag aan. Andersom komt het soms voor dat een vertegenwoordiger van een veiligheidsregio aansluit bij een oefening van een waterschap.

#### *Alarmering*

Tussen waterschappen en veiligheidsregio's zijn afwijkende alarmeringscriteria afgesproken. De wijze van alarmeren varieert, en kan telefonisch, per P2000-pager of per semafoon gebeuren. Dikwijls bepaalt de leider van het crisisteam (van de veiligheidsregio) op basis van eigen inzicht of hij of zij het betreffende waterschap laat alarmeren. Binnen sommige regio's wordt op de meldkamer de afweging gemaakt of het waterschap gealarmeerd dient te worden. Ten slotte is het in weer andere regio's de norm dat het betreffende waterschap, onafhankelijk van de aard van het incident, standaard wordt gealarmeerd. Dan ligt de keuze bij het waterschap om wel of niet aan te haken.

Ook verschilt het welk waterschap wordt gealarmeerd: het coördinerend waterschap of het waterschap wiens beheergebied is getroffen. Af en toe gaat het nog eens fout met het tijdig betrekken van een getroffen waterschap, maar over het algemeen geven respondenten aan dat dit proces de laatste jaren duidelijk verbeterd is.

Bij (dreigende) incidenten en crises ligt het initiatief voor samenwerking en afstemming vrijwel altijd bij de veiligheidsregio, die het waterschap informeert en mogelijk om een vertegenwoordiger vraagt voor in een crisisteam. Andersom komt alarmering nog maar zelden voor – dat wil zeggen: situaties waarbij een waterschap vertegenwoordigers van een of meer veiligheidsregio's uitnodigt in een van hun besluitvormingsgremia. Daarbij is het goed om te vermelden dat situaties die dit noodzakelijk maken bijna nooit voorkomen.

#### *Rol waterbeheerders in crisisteams*

In (multidisciplinaire) crisisteams van de veiligheidsregio is de verwachting dat een vertegenwoordiger van de waterketen de watergerelateerde informatie duidt voor de algemene keten. Verschillende problemen kunnen hierdoor spelen. Veiligheidsregio's hebben niet altijd een realistisch beeld van wat ze qua duiding mogen verwachten van de waterschappen (precisie en spoed). Soms heeft de liaison of algemeen commandant (AC) waterbeheer vanuit het waterschap of RWS niet de juiste kennis of het mandaat om de situatie ter plekke te duiden. In dergelijke situaties wordt soms een inhoudelijk deskundige meegenomen die de kennis wel heeft. Ook kan het voor de waterschappen ongemak opleveren dat de veiligheidsregio's verregaande besluiten, zoals evacuatie, kunnen baseren op hun (onzekere) projecties.

Deelname in crisisteams vergt dus van functionarissen van het waterschap het juiste mandaat en de vaardigheid om ontwikkelingen in het waterbeheer zo te duiden, dat veiligheidsregio's ermee uit de voeten kunnen. Dat vraagt kennis over wat belangrijke informatie is voor een veiligheidsregio, bijvoorbeeld welke informatie nodig is om een besluit over evacuatie te kunnen nemen.

#### *Waterschappen: naar binnen gekeerd?*

Crisisbeheersing is voor waterschappen niet noodzakelijkerwijs multidisciplinair. De meeste incidenten waar een waterschap mee geconfronteerd wordt, worden intern opgelost. Wanneer waterschappen wel met externe partners moeten samenwerken, laten de interne evaluaties alsnog een vrij naar binnen gekeerde blik zien. In gevallen waarbij externe partners een rol speelden in crisisbeheersing, wordt aan de samenwerking hiermee vaak weinig tot helemaal geen aandacht geschonken.

### **2.3.3 Waterschappen in de Wvr?**

Een relevant thema – dat ook in de gesprekken vaak naar voren kwam – betreft de positie van waterschappen in de Wvr. Aanleiding voor deze discussie is het evaluatierapport van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's (2020) waarin wordt geadviseerd om bij de aankomende actualisering van de Wvr de expliciete vermelding van het waterschap te schrappen. Argument daarvoor is dat het de taak van de veiligheidsregio's is om met alle relevante crisispartners samenwerking te zoeken in zowel de koude fase ten behoeve van onder andere planvorming (risicoprofiel), als in de warme fase (zie 1.2 voor een verdere toelichting). Door het waterschap als énig crisispartner specifiek met naam te noemen, kan de indruk worden gewekt dat eenzelfde vorm van samenwerking met andere crisispartners minder relevant zou kunnen zijn.<sup>20</sup>

Slechts enkele respondenten – allen werkzaam bij veiligheidsregio's – onderschreven dit uitgangspunt. Het leeuwendeel van de respondenten was het echter oneens met deze

---

<sup>20</sup> Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, p. 92.



conclusie van de commissie. Respondenten gaven de volgende argumenten om de waterschappen te behouden in de Wvr:

- > *Relevantie*: toekomstige crisissituaties rondom extreem weer, droogte en hoogwater zullen steeds vaker plaatsvinden. Maar ook buiten waterthematiek om zijn waterschappen dikwijls betrokken bij crises (bijvoorbeeld bij stroomuitval).
- > *Een 'eigen' overheid*: los van andere crisispartners zijn waterschappen ook een eigenstandig bestuursorgaan. Voor veiligheidsregio's zou het waterschap daarmee een andersoortige partner zijn dan de overige crisispartners.
- > *Doorwerking*: vermelding in de wet heeft ook uitwerking op ambtelijk niveau. Het beïnvloedt betrokkenheid bij oefeningen en onderhoud in contacten.
- > *Baten*: de huidige samenwerking tussen beide organisaties is volgens respondenten mede te danken aan benoeming in de wet. "Dijkgraven kunnen nu hun weg vinden, juist omdat zij die formele rol hebben." Borging is belangrijk voor continuïteit.
- > *Gezamenlijke verantwoordelijkheid*: in kritieke situaties zal men vooral samen moeten optrekken, omdat de algemene keten dan juist de waterketen nodig heeft.

## 2.4 Water stopt niet bij grenzen

Men heeft vaak de neiging om bij risico's en veiligheid vooral naar het eigen gebied te kijken (of dat nu een gemeente, regio of waterschap is). De werkelijkheid is echter dat een deel van de problemen en dreigingen waarmee wij worden geconfronteerd 'van buiten' komen. Het coronavirus kwam uit China (2020); straling uit Rusland (Tsjernobyl, 1986) en de enorme vervuiling van de Rijn midden jaren tachtig van de vorige eeuw uit Zwitserland (Sandoz, 1986).

Werken over grenzen heen, vooral met minder bekende partners en bij incongruente gebiedsindelingen, brengt altijd uitdagingen en spanningen met zich mee. Hieronder bespreken we specifiek de huidige stand van bovenregionale en (land)grensoverschrijdende beheersing van watercrises.

### 2.4.1 Bovenregionale samenwerking

Een thema dat in gesprekken veelvuldig werd besproken, was de bovenregionale samenwerking. Vreemd is dit niet. Ook binnen de algemene keten leidt bovenregionale samenwerking regelmatig tot knelpunten en problemen. Zo kwam bij een grootschalige stroomuitval samenwerking tussen veiligheidsregio's niet van de grond, omdat sommige regio's naar GRIP-4 opschaalden, terwijl andere in GRIP-2 bleven (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2016). Bij verschillende grote, hevige stormen ontbrak het aan bovenregionale afstemming en communicatie, met als gevolg onduidelijkheid over of en door wie een NL-Alert zou moeten worden uitgezonden (Bakker et al., 2022). Zulke situaties leren dat bovenregionale samenwerking gewoon nog niet zo goed op orde is. Niet voor niets was de commissie-Muller op dit vlak uiterst kritisch: de huidige Wvr geeft nauwelijks prikkels of dwingende bepalingen voor interregionale samenwerking, noch voor samenwerking tussen de veiligheidsregio's en de nationale crisisorganisatie.

Toch zijn de laatste jaren meer koppelingen gelegd tussen regionale en landelijke crisis-beheersing. De groeiende ervaring in bovenregionale crises (waaronder de coronacrisis en de vluchtelingenopvang) heeft nieuwe gebruiken doen ontstaan. Zo wordt de 'OL-call' – een

Teams-meeting met de OL's uit alle betrokken regio's – gebruikelijker. Ook de waterketen zet stappen. De *Visie crisisbeheersing waterschappen 2023-2030*, opgesteld door de waterschappen en de UvW, biedt de basis voor het werken aan de versterking van de bovenregionale en landelijke crisisbeheersing en de aansluiting daarvan op de belangrijkste crisispartners in hun omgeving, waaronder de veiligheidsregio's.

#### *Stuurgroep Management Watercrises en Overstromingen*










Na een grootschalige oefening in 2008 is de Stuurgroep Management Overstromingen (SMO) opgericht om de samenwerking tussen de algemene keten en de waterketen in de voorbereiding op mogelijke overstromingen te verbeteren. Later, in 2013, is dit de Stuurgroep Management Watercrises en Overstromingen (SMWO) geworden.

De SMWO is opgericht om verbinding te creëren tussen de crisispartners in de waterkolom en de algemene kolom. In de SMWO zitten onder andere vertegenwoordigers van IenW, de UvW, het VB, RWS, het Interprovinciaal Overleg, het KNMI en Defensie. De stuurgroep SMWO beoogt een paar keer per jaar bijeen te komen. Een ambtelijke coördinatiegroep ondersteunt de stuurgroep bij de uitvoering van haar taken (Informatiepunt Leefomgeving, z.d.).

De SMWO heeft tot doel om in de preparatiefase de afstemming en planvorming tussen de algemene en de waterketen te ontwikkelen en versterken in relatie tot crisisbeheersing. Daarbij heeft de SMWO zelf geen eigen bevoegdheden, noch een rol in de warme fase. De 21 waterschappen (bijvoorbeeld in UvW-verband), RWS en de 25 veiligheidsregio's (bijvoorbeeld in VB-verband) dienen in te stemmen met voorgestelde plannen en draaiboeken. In figuur 2.1 staat een overzicht van thema's met gezamenlijke doelen waar de SMWO zich op richt. De laatste jaren is de rol van de SMWO – zo wordt in gesprekken aangegeven – wat minder prominent geworden en is bestuurlijk overleg wat in het slop geraakt. Andere crises (Covid-19, de opvang van de vluchtelingen, cyberdreigingen en recentelijk de dreigingen vanwege Rusland) hebben de waterthematiek sterk naar de achtergrond gedrongen.

De SMWO heeft enkele landelijke documenten vastgesteld: draaiboeken voor hoogwater en waterverdeling en een leidraad voor een landelijk waterbeeld in het geval van grote milieu-incidenten. Daarnaast heeft de SMWO een model-convenant opgesteld voor waterbeheerders en veiligheidsregio's. Zo'n tien jaar geleden zijn deze convenanten gesloten tussen de belangrijkste partners. In de gesprekken die wij voerden, werd slechts een paar keer aan deze convenanten gerefereerd. De eerste jaren werd door de SMWO wel gekeken of en wat er met de convenanten werd gedaan; later is men daarmee gestopt.

Het is belangrijk dat de partners uit de waterketen (waterschappen en RWS) gezamenlijk opereren ten tijde van een crisis. Uit evaluaties na het hoogwater in Limburg bleek dat dit in die situatie niet altijd voldoende gebeurde. Recentelijk zijn er initiatieven om de SMWO nieuw leven in te blazen.

Thema crisisbeheersing	Doelen van de samenwerking in de SMWO
 <b>NETWERK;</b> kennen en samenwerken crisispartners.	De crisispartners kennen elkaar en werken actief samen ter voorkoming en bestrijding van watercrises.
 <b>STRUCTUUR;</b> organisatie van de crisisbeheersing zoals vastgelegd in beleid, plannen, procedures en afspraken.	Voor de bestrijding van watercrises zijn plannen up-to-date. Om te zorgen voor een goede afstemming zorgen de SMWO-partners voor eenduidige beleidskaders en uitgangspunten voor de opzet van hun crisisorganisaties en de gehanteerde werkwijze. De Nederlandse Overheid is qua planvorming goed voorbereid, ook als er bij een dreigende overstroming evacuatie noodzakelijk zijn. De planvorming betreft zowel de repressie- als de nazorg-/herstelfase.
 <b>KENNIS;</b> gebruik van de beschikbare kennis en kennisontwikkeling.	Er wordt optimaal gebruik gemaakt van de beschikbare kennis op het gebied van crisismanagement bij de betrokken partners. Dit geldt ook voor de expertise over de toestand van de waterkeringen en het functioneren van watersystemen.
 <b>MENSEN;</b> de crisisorganisaties (mensen en teams).	De crisisorganisaties van de SMWO-partners zijn goed voorbereid op mogelijke watercrises. Voor de preparatie op watercrises wordt gewerkt met een gezamenlijk afgestemd (M)OTO-programma. De waterkolom en de algemene kolom oefenen gezamenlijk om tijdens watercrises efficiënt samen te kunnen werken. Het houden van een landelijke multidisciplinaire overstromingsoefening maakt hier onderdeel van uit. In de grensgebieden wordt ook geoefend met internationale partners.
 <b>MIDDELEN;</b> inzetbare technische middelen voor de crisisbeheersing.	De crisisorganisaties beschikken over de noodzakelijke middelen voor crisisbeheersing of weten deze bij een dreigende crisis bij andere partijen (overheden & bedrijfsleven) beschikbaar te krijgen en in te zetten. Het overzicht van de beschikbare middelen wordt actueel gehouden en gedeeld.
 <b>INFORMATIE;</b> geduide informatie voor de crisisbeheersing.	De SMWO-partners leveren bij een (dreigende) watercrisis gezamenlijk een actueel waterbeeld, zodat er handelingsperspectieven voor overheden, burgers en bedrijven aan verbonden kunnen worden. De partners zorgen dat de benodigde informatie onderling tijdig wordt ontsloten. Gezamenlijk wordt invulling gegeven aan het netcentrisch werken.
 <b>COMMUNICATIE;</b> risicocommunicatie (koude fase) en crisiscommunicatie (warme fase).	Door goede risicocommunicatie - in de koude fase - weten de Nederlandse burgers en bedrijven wat er tijdens een watercrisis van hen wordt verwacht en zijn zij zelf- en samenredzaam. Bij (dreigende) watercrises (warme fase) zorgen de SMWO-partners richting de samenleving voor een afgestemde berichtgeving.
 <b>KWALITEITSBORGING;</b> cyclus van verbeteringen tot afgesproken kwaliteitsniveau.	De SMWO-partners zorgen binnen hun organisaties voor een goede kwaliteitsborging ten aanzien van het crisismanagement. Met de partners is dat structureel geborgd in een cyclisch proces van verbeteringen. Het gezamenlijke einddoel is een transparant kwaliteitsniveau waaraan de crisisorganisaties voldoen.
 <b>INTERNATIONAAL;</b> grensoverschrijdende en internationale afstemming en hulpverlening.	De SMWO-partners kennen hun partners over de grenzen en werken daarmee actief samen. Nederlandse crisisorganisaties leren gezamenlijk van watercrises in andere delen van de wereld en zijn ook bereid om hun eigen kennis te delen. De waterkolom zorgt - met de beschikbare middelen - ook internationaal voor ondersteuning bij watercrises.

Figuur 2.1 Thema's en doelen in strategische agenda SMWO (Strategische Agenda SMWO 2016-2020, 2016)

### Samenwerking Crisisbeheersing Overstroming Randstad

Een ander mooi voorbeeld waar tussen waterschappen, veiligheidsregio's, RWS en de provincies de bovenregionale samenwerking wordt gezocht, is de Samenwerking Crisisbeheersing Overstroming Randstad (SCOR). Wanneer het in de interviews over bovenregionale samenwerking ging, wees men snel op de recente SCOR-oefening, die bij velen de dilemma's van bovenregionale besluitvorming onder de aandacht gebracht heeft.

#### SCOR-oefening mei 2023

Op 24 en 25 mei 2023 vond in het kader van de Samenwerking Crisisbeheersing Overstroming Randstad een bovenregionale oefening plaats. Bij deze oefening waren betrokken vijf waterschappen, zeven veiligheidsregio's, RWS, het Watermanagement Centrum Nederland en Defensie. De oefening betrof een hoogwater-scenario waarbij een grote hoeveelheid smeltwater vanuit de Alpen richting Nederland trok. Een dijkdoorbraak dreigde, waardoor een groot deel van de Randstad zou overstromen.

In het interregionaal beleidsteam (IRBT) kwamen meerdere bestuurlijke kwesties aan bod. Als het wenselijk is een of meer gebieden te inunderen, wie bepaalt of dit gebeurt en welke gebieden onder komen te lopen? Mag de algemene keten – gezien de essentiële basis van waterkundige kennis – vrijwel los van de waterketen beslissingen nemen?

Het gremium dat verzameld was voor deze oefening, kwam niet uit deze vragen. De koppelingen tussen regionale, interregionale en landelijke belangen, de koppelingen tussen de algemene en de waterketen, en de koppelingen tussen de Randstad en rest van Nederland leidden tot complexe afwegingen met (voor de meesten) onbekende verantwoordelijkheden. Deze oefening maakte duidelijk dat een dergelijk – op zich realistisch scenario – verdere overdenking en verdere preparatie behoeft.

Een scenario zoals het bovenstaande lijkt voor velen nu wellicht nog ondenkbaar. Respondenten wezen ons er echter op dat waterschappen wel degelijk voor zulke moeilijke keuzes kunnen komen te staan. Dit onderwerp vraagt de komende tijd duidelijk aandacht. De SCOR heeft hier deels in voorzien door in 2024 een rapport op te leveren met daarin onder andere aanknopingspunten voor een verdere versterking van de bovenregionale crisisbeheersing en de aansluiting daarvan op de nationale crisisstructuur (Samenwerking Crisisbeheersing Overstroming Randstad, 2024).

Binnen de algemene keten lopen inmiddels verschillende processen om bovenregionale samenwerking te versterken. Wat betreft de multidisciplinaire samenwerking met de waterketen valt er echter zeker nog meer te organiseren. Zo hebben respondenten zich kritisch geuit over ontwikkelingen ten aanzien van de bovenregionale afstemming en de IRBT-notitie. Vooral het feit dat de waterschappen buiten deze planvormig waren gehouden, en er ook niet over de positie van de dijkgraaf in een IRBT werd gesproken, leidde duidelijk bij verschillende dijkgraven tot frustratie. Bij veiligheidsregio's leefde dit minder: alleen vanuit Veiligheidsregio Haaglanden was in het voortraject kritisch melding gemaakt over het feit dat in de IRBT-notitie de waterschappen niet als standaard partner werden genoemd.

#### **2.4.2 (Land)grensoverschrijdende samenwerking**

De waterstanden en -kwaliteit van onze grote rivieren – die vanuit Duitsland en België ons land in lopen – worden sterk beïnvloed door omstandigheden in onze buurlanden (zoals extreme regen of vervuiling). Daarnaast is een flink deel van het regionale waterstelsel grensoverschrijdend. Maar liefst negen waterschappen (en twaalf veiligheidsregio's) delen een grens met Duitsland en/of België. Een overstroming of extreme neerslag in Noordrijn-Westfalen geeft al snel problemen in Nederlands grensgebied.

Het ene waterschap onderhoudt beter contact met onze buurlanden dan het ander. Een mooi voorbeeld is de Gelderse Commissie Veiligheid Grote Rivieren, waar de waterschappen Vallei en Veluwe, Rijn en IJssel en Rivierenland aan deelnemen, samen met veiligheidsregio's in Gelderland, de politie en RWS. De Gelderse Commissie komt periodiek bijeen en heeft nauw contact met Duitsland omtrent incidentbestrijding binnen het thema water. In dit samenwerkingsverband met Duitsland wordt kennis met elkaar gedeeld en vinden gezamenlijke oefeningen plaats. Voor het leeuwendeel van de waterschappen is het echter niet makkelijk om contact met Duitsland of België te leggen. Met name het verschil in bestuurslagen maakt een grensoverschrijdende samenwerking lastig. Duitsland en vooral België kennen geen instanties die direct te vergelijken zijn met waterschappen.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Duitsland kent wel een soortgelijke organisatie als een waterschap, maar de organisatiegraad en bestuurlijke verankering zijn niet vergelijkbaar met die van de waterschappen in Nederland.

# 3 Conclusie en aanbevelingen

De centrale vraag van dit onderzoek is hoe de samenwerking tussen veiligheidsregio's en waterschappen te versterken. In dit hoofdstuk beantwoorden wij deze vraag met enerzijds een overkoepelende conclusie over nut en noodzaak van – en de verantwoordelijkheid voor – het versterken van de positie van waterschappen in crisisbeheersing. Daarna volgt een overzicht van deelconclusies met bijpassende aanbevelingen om de positie van waterschappen in crisisbeheersing en de samenwerking met veiligheidsregio's te versterken.

## 3.1 Overkoepelende conclusie

Vrijwel alle respondenten zijn het erover eens dat de afgelopen jaren de relatie tussen waterschappen en veiligheidsregio's is geïntensiveerd en versterkt. Men weet elkaar steeds beter te vinden. In verschillende regio's zijn crisiscoördinatoren van waterschappen 'kind aan huis', is het wat meer vanzelfsprekend dat de dijkgraaf aansluit in het algemeen bestuur van de veiligheidsregio en wordt dat ook gewaardeerd, en worden er (soms ook gezamenlijk) operationele en bestuurlijke oefeningen gehouden met een watergerelateerd probleem.

Voor sommige van de respondenten – meer vanuit veiligheidsregio's dan vanuit de waterschappen – is het dan ook de vraag of deze relatie wel verdere versterking behoeft. Daarbij zien veiligheidsregio's steeds meer potentiële rampen en crises op zich afkomen. Natuurlijk vormen klimaatgerelateerde crises een belangrijke nieuwe en/of grotere dreiging, maar ook op allerlei andere fronten dient steeds meer rekening te worden gehouden met (on)verwachte maatschappelijke verstoringen en crises. Veiligheidsregio's kunnen niet alle aandacht schenken aan watergerelateerde crises.

Wij zien echter wel de noodzaak om de samenwerking tussen waterschappen en veiligheidsregio's verder te versterken. Een aantal van de bovenstaande crises waar de veiligheidsregio's voor staan, is mogelijk ook gerelateerd aan waterveiligheid (denk aan een cyberaanval op zuiveringsinstallaties of grote gemalen). En hoewel de samenwerking tussen waterschappen en veiligheidsregio's nu inderdaad vaak goed genoeg is om huidige risico's het hoofd te bieden, zal dit in de toekomst veranderen. Watercrises beloven immers heftiger, grootschaliger en frequenter te worden – en zullen daarmee ook meer maatschappelijke gevolgen met zich meebrengen, waardoor de relevantie van (en uitdaging voor) de veiligheidsregio's groeit.

Zoals boven vermeld, staat het versterken van de relatie tussen waterschappen en veiligheidsregio's niet bij eenieder bovenaan het lijstje van 'to do's'. Bij de waterschappen bestaat over het algemeen een wat grotere behoefte om deze relatie te versterken dan binnen de algemene keten. Dat betekent dus ook dat, gemiddeld genomen, waterschappen (iets) meer zullen moeten investeren om een versterking van deze relatie te realiseren. Hoewel wij ook aanbevelingen formuleren voor de veiligheidsregio's, leggen we om deze reden de nadruk op de stappen die de waterschappen hiertoe kunnen zetten.

Onderstaand bespreken wij een aantal invalshoeken – verdeeld over de waterketen, de algemene keten en beide ketens – waarlangs deze versterking zou kunnen worden gerealiseerd. Per thema worden aan het slot verschillende concrete aanbevelingen benoemd. In Bijlage 2 worden de aanbevelingen tevens gecategoriseerd langs de lijn van meerlaagsveiligheid en in Bijlage 3 volgens de veiligheidsketen.

Veel van de opties en trajecten zijn bekend. Voor sommigen zal dat mogelijk wat teleurstellend zijn, omdat er niet een mooi nieuw konijn uit de hoed wordt getoverd. Wij geloven echter niet in een of enkele geheel nieuwe wegen waarmee opeens de samenwerking tussen waterschappen en veiligheidsregio's zal worden versterkt. Gezien de complexiteit van de thematiek menen wij dat juist activiteiten op een groot aantal bekende terreinen en langs heel verschillende wegen nodig zijn. Wij denken dat het niet zinvol is hier op voorhand al een prioritering in aan te brengen. Belangrijk is vooral dat gaandeweg verschillende – en liefst zoveel mogelijk – van deze paden worden bewandeld. Dan zal er sprake zijn van een duidelijke versterking van de samenwerking tussen waterschappen en veiligheidsregio's – en daarmee van de positie die waterschappen bij crisisbeheersing genieten.

## 3.2 Aanbevelingen voor de waterketen

De conclusies en aanbevelingen in deze paragraaf betreffen waterschappen, maar ook andere partners binnen de waterketen. Om duidelijk te maken voor welke partij de aanbevelingen bedoeld zijn, is er onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen voor de waterbeheerders (primair de waterschappen maar ook RWS) (3.3.1) en voor de overige waterpartners (3.3.2).

### 3.2.1 Waterbeheerders

#### Versterken crisisbeheersing

Uit de gesprekken, maar ook uit andere ervaringen, weten wij dat de capaciteit die binnen waterschappen beschikbaar is voor crisisbeheersing niet zo groot is. Crisiscoördinatoren spraken daar bij interviews regelmatig hun verwondering of zorgen over uit. Voor een sterke(re) en meer intensieve samenwerking met veiligheidsregio's en een goede aansluiting op het landelijk niveau is een stevige basis van de crisisbeheersing bij de waterschappen zelf een belangrijke voorwaarde. Omtrent het versterken van de crisisbeheersing bij de waterschappen komen we tot de volgende aanbevelingen:

- > Het aantal personen dat full- of parttime werkzaam is op het terrein van crisisbeheersing, dient bij de afzonderlijke waterschappen substantieel vergroot te worden. Daarbij dient de professionaliteit van de crisiscoördinatoren op peil gehouden en verder versterkt te worden (OTO-traject en verder).
- > Het zou goed zijn als tussen waterschappen onderling de ambtelijke contacten op het terrein van crisisbeheersing worden geïntensiveerd (gezamenlijke OTO-activiteiten; poolvorming; wederzijdse stages en uitwisseling van personeel; participeren in landelijke opleidingen, enzovoort). De interviews leren dat deze uitwisseling van kennis ook weer afhankelijk is van het aantal personen binnen de waterschappen dat werkzaam is op het terrein van crisisbeheersing.
- > Van personen die namens waterschappen zitting nemen in multidisciplinaire crisisteams wordt verwacht dat zij snel en accuraat informatie kunnen duiden, zodat crisispartners hier mede besluiten op kunnen baseren. Te vaak werd in het verleden deze rol alleen

vervuld door een liaison zonder inhoudelijke kennis en beslissingsbevoegdheid. Wij adviseren om crisisfunctionarissen bij de waterschappen specifiek te trainen op en te laten oefenen met informatieduiding voor multidisciplinaire crisisteam.

- > Waterschappen en RWS dienen zoveel als mogelijk – juist op het terrein van crisisbeheersing – als de twee waterbeheerders gezamenlijk op te treden, ook richting de crisispartners.

### **Meer initiatief vanuit de waterketen zelf**

Vertegenwoordigers van de waterschappen gaan er veelal vanuit dat de meeste initiatieven op het gebied van crisisbeheersing bij de veiligheidsregio's liggen, bijvoorbeeld de organisatie van oefeningen en betrokkenheid bij planvorming. Wij zien geen enkele reden waarom afzonderlijke waterschappen zelf niet soms de handschoen kunnen oppakken en niet (af)wachten of, wanneer en waarmee regio's (zullen) komen.

Ook zien we grote verschillen in de frequentie waarmee dijkgraven AB-vergaderingen van de veiligheidsregio bijwonen. De dijkgraven die dit vaak doen, geven aan dat dit langs meerdere lijnen winst oplevert. Aanwezigheid draagt bij aan het kennen en gekend worden, leidt tot het vaker bespreken van watergerelateerde onderwerpen en faciliteert bewustwording van de betrokkenheid van de waterketen bij een breder pallet aan risico's dan vaak gedacht (zoals ook stroomstoringen). Daarom leggen wij de volgende aanbevelingen voor:

- > Er kan nauwelijks genoeg gedaan worden om veiligheidsregio's, maar ook anderen, bewust te maken van de diverse soorten waterrisico's. Langs vele wegen kan gewerkt worden aan het vergroten van dat bewustzijn. Waterschappen kunnen vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's uitnodigen voor bijeenkomsten en presentaties en vice versa. Tegelijkertijd dienen functionarissen van de waterschappen te begrijpen dat waterrisico's belangrijk zijn, maar dat de veiligheidsregio's voor de gevolgen van een breed scala aan – ook belangrijke andere – risico's aan de lat staan.
- > Zowel op het gebied van preventie, maar zeker op het gebied van oefenen (en opleiden) en tijdens (dreigende) waterincidenten is het goed als in bepaalde gevallen juist het initiatief bij een waterschap of bij RWS ligt. Organiseer als waterbeheerders een bestuurlijke oefening waar de veiligheidsregio in participeert.
- > Waterschappen evalueren regelmatig incidenten, maar besteden – zo zagen wij in de evaluaties – daarbij relatief weinig aandacht aan de samenwerking met crisispartners. Expliciete aandacht voor dit thema – wellicht door ook die partners te betrekken bij de evaluatie – kan bijdragen aan een versterkte samenwerking.
- > Bovendien kan de relatie tussen de dijkgraven en het AB versterken door (vrijwel) iedere keer aan te sluiten bij het AB van de veiligheidsregio. Het kan succesvol zijn om vanuit een of meerdere waterschappen – mogelijk na ruggenspraak met RWS – relevante thema's aan te dragen voor het AB van de veiligheidsregio(s); bij deze laatstgenoemde is soms maar beperkt kennis van watergerelateerde thema's en mogelijke crises.
- > Dijkgraven binnen eenzelfde veiligheidsregio zouden zich vaker met elkaar kunnen of moeten verstaan. Ook met enige regelmaat als dijkgraaf je gezicht laten zien in andere veiligheidsregio's (waar je niet coördinerend dijkgraaf bent) kan waardevol zijn.

### **3.2.2 Andere waterpartners**

#### **Unie van Waterschappen**

De omvang van de UvW (en daarmee ook de capaciteiten en mogelijkheden op gebied van crisisbeheersing) is relatief beperkt. De ambtelijke capaciteit is gering en voor de rol van de

UvW bij boven-waterschappelijke crisisbeheersing was jarenlang weinig aandacht. Wij denken dat het goed zou zijn als de Unie op het thema van de (bovenregionale of boven-waterschappelijke) crisisbeheersing een grotere rol zou gaan spelen en structureel meer capaciteit en deskundigheid in huis zou halen. Daartoe geldt de volgende aanbeveling:

- > Waterschappen en hun bestuurders dienen de rol van de UvW bij crisisbeheersing (in koud, maar ook in warm) nader te bezien en bij voorkeur te versterken (bijvoorbeeld door meer fte's of ambtelijke ondersteuning voor crisisbeheersing te organiseren).

### **Watermanagement Centrum Nederland**

Het feit dat het Nederlandse watersysteem wordt gekenmerkt door een hoofd- en regionaal watersysteem, maakt het voor crisisbeheersing soms wat ingewikkelder. Hoewel de watersystemen communicerende vaten zijn, worden het waterbeheer en de bijbehorende crisiscoördinatie afzonderlijk door RWS en waterschappen uitgevoerd en niet altijd op elkaar afgestemd. Gezien de faciliteiten en de brede toegang tot de informatie van beide systemen zou het WMCN tijdens crises hierin een belangrijkere rol kunnen spelen, mede omdat het over de meer geïntegreerde informatie beschikt. De aanbevelingen voor het WMCN zijn:

- > Het WMCN is thans vooral 'van' RWS (die het ook financiert). Het zou goed zijn als de waterschappen steviger in het WMCN zouden gaan participeren dan nu het geval is.
- > Het WMCN kan bij watercrises een faciliterende en adviserende rol spelen, waaronder de integratie en het delen van informatie uit de hoofd- en regionale watersystemen (bij wijze van de landelijke coördinatiecommissies). Het WMCN zal deze rol beter kunnen invullen wanneer waterschappen meer betrokken zijn.

## **3.3 Aanbevelingen voor de algemene keten**

Naast zaken die de waterketen zou kunnen doen, zien wij ook acties van de veiligheidsregio's die kunnen bijdragen aan het versterken van de samenwerking tussen de algemene en de waterketen. Daarover doen wij de volgende aanbevelingen:

- > Tot een bepaalde mate moeten veiligheidsregio's de wereld van de waterbeheerders leren begrijpen. Veiligheidsregio's moeten zich niet alleen (nog) meer bewust worden van de verschillende watergerelateerde risico's en de mogelijkheden en bijdragen die zij kunnen leveren om deze risico's te verkleinen, maar zeker ook goed voorbereid zijn op de gevolgen ervan. Daarom dienen veiligheidsregio's de waterschappen en RWS in het verzorgingsgebied actief te betrekken bij hun planvorming, scenario-ontwikkeling en oefeningen met betrekking tot waterrisico's.
- > Veiligheidsregio's kunnen en moeten vaker waterscenario's gebruiken bij operationele en bestuurlijke oefeningen. Eens in de twee à drie jaar zou een bovenregionale oefening over (dreigende) wateroverlast inclusief de aansluiting met het landelijk niveau bij regio's op de agenda moeten staan.
- > In het AB moet vaker aandacht worden geschonken aan waterrisico's, inclusief de klimaatverandering en de gevolgen hiervan.
- > Alarmer waterschappen automatisch voor elk incident en laat het waterschap zelf bepalen of het in het crisisteam aansluit. Ervaringen van regio's waarin dit gebeurt, leren dat waterschappen niet onnodig aansluiten, en dat meer incidenten dan vaak gedacht gevolgen hebben voor het waterschap.



## 3.4 Aanbevelingen voor beide ketens

Deze conclusies met aanbevelingen gelden voor zowel waterschappen als veiligheidsregio's, zodat zij in gezamenlijkheid de samenwerking kunnen versterken.

### **Samenwerking regionaal**

De belangen en mogelijkheden van waterschappen en veiligheidsregio's lopen behoorlijk parallel. Hieronder staat een drietal aanbevelingen om op regionaal niveau de samenwerking tussen waterschappen en veiligheidsregio te versterken:

- > Regionale initiatieven waar de samenwerking tussen waterschappen en veiligheidsregio's (en gemeenten) vruchtbaar kan plaatsvinden, dienen gestimuleerd en breder bekend gemaakt te worden.
- > Waterschappen kunnen bij calamiteiten waarbij het zwaartepunt bij het waterschap ligt – en waarbij de veiligheidsregio dus ook niet is opgeschaald – vertegenwoordigers van gemeenten of veiligheidsregio('s) bij hun crisisgremia uitnodigen (in plaats van andersom). In (mogelijk zeldzame) acute situaties waarbij coördinatie nodig is door een veiligheidsregio, kunnen waterschappen regio's verzoeken (verder) op te schalen.
- > Het valt op dat incidenten veelal binnen de eigen kolom worden geëvalueerd. Wij adviseren om meer samen op te trekken bij het evalueren van incidenten waarin zowel de algemene kolom als de waterkolom een rol hebben gespeeld. Daarbij kan de samenwerking tussen beide kolommen worden meegenomen als thema in de evaluatie.

### **Adviserende rol van waterschappen en veiligheidsregio's**

Hoewel het buiten de directe scope van het rapport valt, willen wij op basis van de gevoerde gesprekken toch aandacht vragen voor de adviserende rol van waterschappen bij ruimtelijke inrichting. Het waterschap kan zo helpen de kans op ernstige toekomstige schade te verkleinen (bijvoorbeeld door te adviseren niet te bouwen in uiterwaarden). Deze aanbevelingen hebben betrekking op het versterken van die adviserende rol.

- > Het advies van een waterschap aan de gemeente of provincie over ruimtelijke ordening dient zwaarder te wegen.
- > Veiligheidsregio's en waterschappen kunnen gezamenlijk optrekken om veiligheidsrisico's in de ruimtelijke ontwikkeling te beheersen of te verkleinen.

### **Bovenregionale en grensoverschrijdende samenwerking**

Wij weten dat de kans op bovenregionale verstoringen en crises de komende jaren eerder zal toe- dan afnemen. Het is belangrijk dat zowel veiligheidsregio's als waterschappen apart en gezamenlijk anticiperen op dergelijke situaties. Meer zelfs dan bij andere crises vragen waterrisico's om een grensoverschrijdende blik in de warme en koude fase door de invloed van het water vanuit Duitsland en België op het Nederlandse watersysteem. Op dit moment komt naar voren dat grensoverschrijdende samenwerking bij veel waterschappen (en veiligheidsregio's) niet actief opgezocht wordt. Toch is het van belang om in de preparatie-fase de buurlanden te leren kennen – 'in der Krise Köpfe kennen' – om tijdens een calamiteit of crisis daarvan te profiteren.<sup>22</sup> De volgende aanbevelingen zijn gericht op het versterken van de bovenregionale en grensoverschrijdende samenwerking:

---

<sup>22</sup> Het 3K-principe 'Krise Köpfe kennen' – een bekende leus in de crisisbeheersing – stelt dat crises en rampen alleen succesvol beheerst kunnen worden als partijen elkaar kennen en samenwerken.

In het verleden zijn verschillende belangrijke initiatieven ontplooid in het kader van de SMWO (model-convenant, leidraden) die bijdroegen aan de gezamenlijke voorbereiding van de algemene en de waterketen op het gebied van overstromingen en waterveiligheid. Revitalisering en een steviger inbedding van de SMWO kan een belangrijke bijdrage leveren aan de gewenste versterkingen in de samenwerking en afstemming tussen alle waterpartners (algemeen en specifiek).

- > Het is belangrijk dat bij dreigende (water)crises de waterschappen volwaardig meedoen in de besluitvorming (IRBT et cetera) en de waterbeheerders niet aan de kant staan als de algemene keten acteert.
- > Oefen met verschillende scenario's waar ingewikkelde afwegingen in voorkomen: bijvoorbeeld waarbij delen van de Randstad (mogelijk) worden bedreigd, maar maatregelen vooral elders zouden kunnen of moeten worden genomen. Wenselijk is dan ook dat de 'zware bestuurders' (zoals ministers) mee-oefenen.
- > Het is zeer waarschijnlijk dat waterschappen in de toekomst bij hoogwater de keuze zullen moeten maken welk gebied tijdelijk onder water te laten lopen. Elk waterschap dient de belegging en invulling van een dergelijk besluit voor te bereiden en af te stemmen met de algemene kolom.
- > Treed als waterbeheerders en veiligheidsregio's preventief, preparatief en in (dreigende) waterincidenten gezamenlijk grensoverschrijdend op. Dat houdt voor waterschappen en veiligheidsregio's aan de grens in dat zij actief de functionarissen en de waterorganisaties uit Duitsland en/of België moeten leren kennen. Dat kan bijvoorbeeld door middel van grensoverschrijdende oefeningen, kennisuitwisseling en werkbezoeken.
- > Het is aanbevelenswaard om niet slechts apart de relaties over de grens zoeken, maar ook buurwaterschappen en buurregio's mee te nemen in het (mogelijk al bestaande) contact met Duitsland en/of België.

### **Wettelijke verankering**

Een thema – vooral naar aanleiding van de evaluatie van de Wvr door de Commissie-Muller – is de vraag of expliciete vermelding van waterschappen c.q. de voorzitter van het waterschap in de nieuwe wet moet worden overgenomen. Veiligheidsregio's hebben met zoveel crisispartners te maken – aldus de evaluatie – dat er weinig reden is waterschappen apart te benoemen.

In de wetsgeschiedenis van de Wvr is niet te achterhalen wat destijds de reden was om de waterschappen specifiek als crisispartner te benoemen. Dat maakt het mede moeilijk om nu te beargumenteren waarom het schrappen ervan wel of niet zinvol is. Wij zijn van mening dat er een verkeerd signaal uitgaat van het schrappen van de vermelding van waterschappen in een nieuwe wet. De huidige ontwikkelingen op het gebied van klimaatverandering, die de betrokkenheid van waterschappen steeds noodzakelijker maken, onderstreept dit.

Wij merken hierbij wel op dat door de vermelding van waterschappen in de opvolger van de Wvr de overige crisispartners niet minder belangrijk zijn. Conform de artt. 12 lid 2 en 39 lid 3 Wvr blijven voorzitters van veiligheidsregio's gehouden om andere functionarissen, wier aanwezigheid in verband met de te behandelen onderwerpen van belang is, uit te nodigen voor de vergadering van het AB van de veiligheidsregio en het RBT.

Omtrent de benoeming van de waterschappen in de Wvr doen wij de volgende aanbevelingen:

- > Gezien het feit dat er een verkeerd signaal uitgaat van het schrappen van de waterschappen uit een opvolger van de wet adviseren wij om de vermelding van de waterschappen te handhaven.
- > Besteed in een nieuwe wet meer aandacht aan de versterking van de samenwerking tussen veiligheidsregio's en crisispartners zoals waterschappen. Denk daarbij aan de verplichting om periodiek gezamenlijk te oefenen.
- > Neem als afgeleide van de vermelding van waterschappen als lid van het RBT in de Wvr waterschappen ook op in regionale alarmeringsschema's. Doe dat ook voor het IRBT.<sup>23</sup>
- > Volwaardig lidmaatschap van veiligheidsregio's gaat een stap te ver (slechts een enkele dijkgraaf zou dat ook willen bepleiten). Zie onderstaand kader voor een toelichting.

#### **Stemrecht voor de dijkgraaf in het algemeen bestuur van de veiligheidsregio?**

De suggestie is geopperd dat de positie van de waterschappen versterkt zou kunnen worden door het geven van lidmaatschap – met stemrecht – aan de dijkgraaf in het algemeen bestuur van de veiligheidsregio. Voor zover wij hebben kunnen nagaan, is dit echter niet mogelijk zonder een fundamentele herschikking van de grondslagen van de Nederlandse staatsinrichting. Om te begrijpen waarom, grijpen we terug naar de inrichting van ons staatsbestel.

Het bestuur van de veiligheidsregio behoort tot de algemene keten. Waterschappen daarentegen behoren tot een functionele keten. Iedere keten kent eigen taken en verantwoordelijkheden die, staatsrechtelijk bewust, bij verschillende overheidsorganen zijn ondergebracht. De taak van een dijkgraaf is waterstaatkundige verzorging. De taak van een burgemeester is (in casu) de organisatie van brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing: bevolkingszorg in brede zin. Daarbij hoort ook een eigen bestuurlijke en, in geval van veiligheidsregio's en waterschappen, een eigen unieke democratische legitimatie. Een dijkgraaf legt verantwoording af aan zijn eigen direct gekozen algemeen bestuur. Een burgemeester legt verantwoording af aan zijn eigen gemeenteraad.

Wanneer de dijkgraaf stemrecht zou hebben in het bestuur van de veiligheidsregio, zou dit verschillende grondslagen van ons huidige staatsbestel onder druk zetten. We lichten enkele toe.

- > **Verantwoording afleggen.** Aan wie legt een dijkgraaf met stemrecht in het bestuur van de veiligheidsregio politiek- en bestuurlijke verantwoording af: aan zijn eigen algemeen bestuur of (ook) aan de gemeenteraad? Kan een gemeenteraad een dijkgraaf ter verantwoording roepen voor zijn stemgedrag in haar eigen verlengde lokale bestuursorgaan (het bestuur van de veiligheidsregio)?
- > **Wie bepaalt, betaalt.** Aan stemrecht zijn doorgaans ook financiële verplichtingen verbonden. Betekent dit dat waterschappen ook gaan meebetalen aan de organisatie van brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing – een beleidsterrein dat niets te maken heeft met waterstaatkundige verzorging?

<sup>23</sup> Waarbij dan zou gelden: in geval dat er gezien de aard van de gebeurtenis geen participatie van het waterschap nodig is, dan schaaft het waterschap zelf af.

# Bibliografie

- Berenschot. (2023). *Procesevaluatie crisisaanpak droogte*.  
<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e971b276f57df114f7c5703486a02803807f7043/pdf>
- De Vet, K. J., Van der Steen, M., & Schram, J. (2021). Toekomst van het waterschap, waterschap van de toekomst. *Water Governance*, 10(1), 6–17.  
<https://edepot.wur.nl/546744>
- Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's. (2020). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's: naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg*. December, 1–175.  
<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ba7df199-91c7-4f4b-8469-5e775b4fc4aa/pdf>
- Havekes, H. J. M. (2009). *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging : de institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar* [Universiteit Utrecht]. <https://edepot.wur.nl/1073>
- Havekes, H. J. M. (2023). De democratische geschiedenis en ontwikkeling van de waterschappen. In H. Vollaard & H. Binnema (Red.), *Waterschappen: Democratie in een onbekend bestuur* (pp. 25–48). Boom.
- Informatiepunt Leefomgeving. (z.d.). *Stuurgroep Management Watercrises en Overstromingen (SMWO)*. <https://iplo.nl/thema/water/crisismanagement-water/stuurgroep-management-watercrises-overstromingen/>
- Linck, R., Kox, J., Mastenbroek, B., Veerman, J., & Verburg, N. (2024). *Handreiking veilige klimaatadaptatie: Een plaats aan tafel voor veiligheid*. NIPV. Rapport in preparatie.
- Meijerink, S. (2021). De paradox van het Nederlandse waterbeheer: IJzersterke sectorale instituties, maar steeds afhankelijker van een goed omgevingsbeleid. *Water Governance*, 10(1), 22–27. <https://edepot.wur.nl/546747>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013). *Wet veiligheidsregio's*.  
[https://www.publicspaceinfo.nl/media/uploads/files/MINVENJ\\_2013\\_0001.pdf](https://www.publicspaceinfo.nl/media/uploads/files/MINVENJ_2013_0001.pdf)
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2009). *Nationaal Waterplan 2009-2015*.
- Mostert, E. (2023). De speelruimte voor het waterschapsbestuur. In H. Vollaard & H. Binnema (Red.), *Waterschappen: Democratie in een onbekend bestuur* (pp. 227–242). Boom.
- Samenwerking Crisisbeheersing Overstroming Randstad. (2024). *Evaluatie programmaperiode SCOR 2020-2023*.
- Strategische Agenda SMWO 2016-2020*. (2016).
- Task Force Fact Finding Hoogwater. (2021). *Hoogwater 2021: Feiten en duiding*.
- Unie van Waterschappen. (2019). *Statuten Unie van Waterschappen*. 1–12.
- Van den Brink, M., & Restemeyer, B. (2021). Van waterschappen naar 'klimaatschappen'?

- Kansen en belemmeringen voor strategische herpositionering in tijden van crisis. *Bestuurskunde*, 30(4), 41–51.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.5553/Bk/092733872021030004005>
- Van Duin, M. (2019). *De toekomst van de veiligheidsregio*. Instituut Fysieke Veiligheid.  
<https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/02/201901-IFV-De-toekomst-van-de-veiligheidsregio.pdf>
- Van Gaal, N., & Wijkhuijs, V. (2023). Hoogwater in Limburg: een inventarisatie van de gezondheidsimpact. In *Lessen uit crises en minicrises: klimaatverandering en extreem weer* (pp. 135–152). Boom bestuurskunde. <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2023/11/20230501-NIPV-Lessen-uit-crisis-en-mini-crisis-Klimaatverandering-en-extreem-weer.pdf>
- Van Zanten, P., De Boer, A., Kamphorst, M., & Van Langen, L. (2019). *Evaluatie crisisbeheersing watertekort 2018*. <https://lms.openstate.eu/docs/1a/4d/1a4dd75b-cb32-4d33-9ced-c822c695f63d.pdf>
- Waterschap Hollandse Delta. (z.d.). *Samen NU aan de slag met meerlaagsveiligheid*.  
<https://www.wshd.nl/meerlaagsveiligheid>
- Wijkhuijs, V., Elbers, J. M., & Van Duin, M. (2019). De droge zomer van 2018. In V. Wijkhuijs & M. Van Duin (Red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2018* (pp. 141–156). Boom bestuurskunde.
- Wijkhuijs, V., & Van Duin, M. (2021). De veiligheidsregio's als verbindende schakel. In V. Wijkhuijs & M. Van Duin (Red.), *Lessen uit de coronacrisis: het jaar 2020* (pp. 37–50). Boom bestuurskunde. <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/08/20210630-IFV-Lessen-uit-de-coronacrisis-het-jaar-2020.pdf>

# Bijlage 1 – Respondentenlijst

Organisatie	Functie
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	Dijkgraaf Crisiscoördinator
Wetterskip Fryslân	Dijkgraaf Crisiscoördinator
Waterschap Noorderzijlvest	Dijkgraaf Crisiscoördinator
Waterschap Hunze en Aa's	Dijkgraaf Secretaris directeur Crisiscoördinator
Waterschap Drents Overijsselse Delta	Dijkgraaf Crisiscoördinator Crisiscoördinator
Waterschap Vechtstromen	Dijkgraaf Crisiscoördinator
Waterschap Vallei en Veluwe	Dijkgraaf Crisiscoördinator
Waterschap Zuiderzeeland	Dijkgraaf Crisiscoördinator
Waterschap Rijn en IJssel	Dijkgraaf Crisiscoördinator Beleidsadviseur waterveiligheid
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	Dijkgraaf Crisiscoördinator
Waterschap Rivierenland	Waarnemend dijkgraaf Secretaris directeur; Voorzitter directeurenoverleg SMWO Crisiscoördinator
Waterschap Amstel, Gooi en Vecht	Crisiscoördinator Crisiscoördinator
Hoogheemraadschap van Rijnland	Crisiscoördinator Crisiscoördinator
Hoogheemraadschap van Delfland	Dijkgraaf Crisiscoördinator

Organisatie	Functie
Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard	Dijkgraaf Crisiscoördinator
Waterschap Hollandse Delta	Dijkgraaf Crisiscoördinator
Waterschap Scheldestromen	Dijkgraaf Crisiscoördinator
Waterschap Brabantse Delta	Dijkgraaf Crisiscoördinator
Waterschap De Dommel	Dijkgraaf Crisiscoördinator
Waterschap Limburg	Dijkgraaf Crisiscoördinator
Veiligheidsregio Groningen	Plaatsvervangend directeur Beleidsadviseur Crisisbeheersing
Veiligheidsregio Fryslân	Directeur Hoofd Crisisbeheersing
Veiligheidsregio IJsselmeer	Manager risico- en crisisbeheersing Adviseur Crisisbeheersing
Veiligheidsregio Gelderland-Midden	Directeur
Veiligheidsregio Hollands Midden	Directeur
Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond	Directeur
Veiligheidsregio Zeeland	Waarnemend directeur Beleidsadviseur Crisisbeheersing
Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant	Directeur Adviseur Crisisbeheersing Adviseur Crisisbeheersing
Veiligheidsregio Limburg-Noord	Regisseur Crisisbeheersing Manager Brandweer & Crisisbeheersing
Veiligheidsregio Zuid-Limburg	Directeur
Veiligheidsregio Drenthe	Directeur
Unie van Waterschappen	Voorzitter (en dijkgraaf van Hoogheemraadschap van Rijnland); Plaatsvervangend voorzitter SMWO
Rijkswaterstaat	Hoofdingenieur-directeur Verkeer en Watermanagement Waarnemend afdelingshoofd Crisismanagement

Organisatie	Functie
Stuurgroep Management Watercrises en Overstromingen	Burgemeester van Zaanstad; Lid stuurgroep SMWO Directeur Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland; Lid directeurenoverleg SMWO
Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond	Directeur Risico- en Crisisbeheersing; Voorheen lid SMWO
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Directeur Veiligheidsregio's, Crisisbeheersing en Meldkamer
Watermanagementcentrum Nederland	Programmamanager Water- en Crisismanagement; Secretaris SMWO Voorzitter LCO/LCW; Strategisch adviseur Waterveiligheid (RWS)
DCC Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Coördinerend beleidsadviseur Crisisbeheersing
Provincie Overijssel	Directeur Ruimte en Bereikbaarheid
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Manager Fysieke Leefomgeving Beleidsmedewerker Programmamanager Agenda Digitale Veiligheid Beleidsadviseur Digitale Veiligheid
Deltares	Directeur Inland Watersystems Onderzoeker Overstromingsbeheer Hydrometeoroloog; Onderzoeker Hoogwater Voorspellingssystemen
Deltaprogramma	Deltacommissaris Financieel-economisch adviseur



# Bijlage 2 – Aanbevelingen meerlaagsveiligheid

Aanbevelingen, gecategoriseerd langs de lijn van de meerlaagsveiligheid	
Laag 0: Waterbewustzijn	
Waterschappen	Het kan succesvol zijn om vanuit een of meerdere waterschappen – mogelijk na ruggenspraak met RWS – relevante thema's aan te dragen voor het AB van de veiligheidsregio(s); bij deze laatstgenoemde is soms maar beperkt kennis van watergerelateerde thema's en mogelijke crises.
	Waterschappen kunnen vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's uitnodigen voor bijeenkomsten en presentaties (en vice versa).
Veiligheidsregio's	In het AB moet vaker aandacht worden geschonken aan waterrisico's, inclusief de klimaatverandering en de gevolgen hiervan.
Laag 1: Preventie	
Waterschappen, gemeenten en provincies	Het advies van een waterschap aan de gemeente of provincie over ruimtelijke ordening dient zwaarder te wegen.
Laag 2: Gevolgbeperking door ruimtelijke inrichting	
Veiligheidsregio's en waterschappen	Veiligheidsregio's en waterschappen kunnen gezamenlijk optrekken om veiligheidsrisico's in de ruimtelijke ontwikkeling te beheersen of te verkleinen.
Laag 3: Crisisbeheersing	
Waterschappen	Het aantal personen dat full- of parttime werkzaam is op het terrein van crisisbeheersing, dient bij de afzonderlijke waterschappen substantieel vergroot te worden. Daarbij dient de professionaliteit van de crisiscoördinatoren op peil gehouden en verder versterkt te worden (OTO-traject en verder).
	Wij adviseren om crisisfunctionarissen bij de waterschappen specifiek te trainen op en te laten oefenen met informatieduiding voor multidisciplinaire crisisteam.
	Het zou goed zijn als tussen waterschappen onderling de ambtelijke contacten op het terrein van crisisbeheersing worden geïntensiveerd (gezamenlijke OTO-activiteiten; poolvorming; wederzijdse stages en uitwisseling van personeel; participeren in landelijke opleidingen, enzovoort).
	De relatie tussen de dijkgraven en het AB wordt versterkt door (vrijwel) iedere keer aan te sluiten bij het AB van de veiligheidsregio.
	Ook met enige regelmaat als dijkgraaf je gezicht laten zien in andere veiligheidsregio's

	<p>(waar je niet coördinerend dijkgraaf bent) kan waardevol zijn.</p>
	<p>Dijkgraven binnen eenzelfde veiligheidsregio zouden zich wat vaker met elkaar kunnen of moeten verstaan.</p>
	<p>Waterschappen kunnen bij calamiteiten waarbij het zwaartepunt bij het waterschap ligt – en waarbij de veiligheidsregio dus ook niet is opgeschaald – vertegenwoordigers van gemeenten of veiligheidsregio('s) bij hun crisisgremia uitnodigen (in plaats van andersom). In (mogelijk zeldzame) acute situaties waarbij coördinatie nodig is door een veiligheidsregio, kunnen waterschappen regio's verzoeken (verder) op te schalen.</p>
Waterbeheerders	<p>Waterschappen en RWS dienen zoveel als mogelijk – juist op het terrein van crisisbeheersing – als de twee waterbeheerders gezamenlijk op te treden, ook richting de crisispartners.</p>
	<p>Zowel op het gebied van preventie, maar zeker op het gebied van oefenen (en opleiden) en tijdens (dreigende) waterincidenten is het goed als in bepaalde gevallen juist het initiatief bij een waterschap of bij RWS ligt. Organiseer als waterbeheerders een bestuurlijke oefening waar de veiligheidsregio in participeert.</p>
Unie van Waterschappen	<p>Waterschappen en hun bestuurders dienen de rol van de UvW bij crisisbeheersing (in koud, maar ook in warm) nader te bezien en bij voorkeur te versterken (bijvoorbeeld door meer fte's of ambtelijke ondersteuning voor crisisbeheersing te organiseren).</p>
WMCN	<p>Het zou goed zijn als de waterschappen steviger in het WMCN zouden gaan participeren dan nu het geval is.</p>
	<p>Het WMCN kan bij watercrises een faciliterende en adviserende rol spelen, waaronder de integratie en het delen van informatie uit de hoofd- en regionale watersystemen (bij wijze van de landelijke coördinatiecommissies).</p>
Veiligheidsregio's	<p>Tot een bepaalde mate moeten veiligheidsregio's de wereld van de waterbeheerders leren begrijpen. Veiligheidsregio's moeten zich niet alleen (nog) meer bewust worden van de verschillende watergerelateerde risico's, maar zeker ook goed voorbereid zijn op de gevolgen ervan. Daarom dienen veiligheidsregio's de waterschappen en RWS in het verzorgingsgebied actief te betrekken bij hun planvorming, scenario-ontwikkeling en oefeningen met betrekking tot waterrisico's.</p>
	<p>Alarmer waterschappen automatisch voor elk incident en laat het waterschap zelf bepalen of het in het crisisteam aansluit. Ervaringen van regio's waarin dit gebeurt, leren dat waterschappen niet onnodig aansluiten, en dat meer incidenten dan vaak gedacht gevolgen hebben voor het waterschap.</p>
	<p>Veiligheidsregio's kunnen en moeten vaker waterscenario's gebruiken bij operationele en bestuurlijke oefeningen. Eens in de twee à drie jaar zou een bovenregionale oefening over (dreigende) wateroverlast inclusief de aansluiting met het landelijk niveau bij regio's op de agenda moeten staan.</p>
Waterschappen en veiligheidsregio's	<p>Regionale initiatieven waar de samenwerking tussen waterschappen en veiligheidsregio's (en gemeenten) vruchtbaar kan plaatsvinden, dienen gestimuleerd en breder bekend gemaakt te worden.</p>
	<p>Oefen met verschillende scenario's waar ingewikkelde afwegingen in voorkomen:</p>

	<p>bijvoorbeeld waarbij delen van de Randstad (mogelijk) worden bedreigd, maar maatregelen vooral elders zouden kunnen of moeten worden genomen. Wenselijk is dan ook dat de 'zware bestuurders' (zoals ministers) mee-oefenen.</p>
	<p>Het is zeer waarschijnlijk dat waterschappen in de toekomst bij hoogwater de keuze zullen moeten maken welk gebied tijdelijk onder water te laten lopen. Elk waterschap dient de belegging en invulling van een dergelijk besluit voor te bereiden en af te stemmen met de algemene kolom.</p>
	<p>Het is belangrijk dat bij dreigende (water)crises de waterschappen volwaardig meedoen in de besluitvorming (IRBT et cetera) en de waterbeheerders niet aan de kant staan als de algemene keten acteert.</p>
	<p>Treed als waterbeheerders en veiligheidsregio's preventief, preparatief en in (dreigende) waterincidenten gezamenlijk grensoverschrijdend op. Dat houdt voor waterschappen en veiligheidsregio's aan de grens in dat zij actief de functionarissen en de waterorganisaties uit Duitsland en/of België moeten leren kennen. Dat kan bijvoorbeeld door middel van grensoverschrijdende oefeningen, kennisuitwisseling en werkbezoeken.</p>
	<p>Het is aanbevelenswaard om niet slechts apart de relaties over de grens zoeken, maar ook buurwaterschappen en buurregio's mee te nemen in het (mogelijk al bestaande) contact met Duitsland en/of België.</p>
Wetgeving	<p>Gezien het feit dat er een verkeerd signaal uitgaat van het schrappen van de waterschappen uit een opvolger van de wet adviseren wij om de vermelding van de waterschappen te handhaven.</p>
	<p>Besteed in een nieuwe wet meer aandacht aan de versterking van de samenwerking tussen veiligheidsregio's en crisispartners zoals waterschappen. Denk daarbij aan de verplichting om periodiek gezamenlijk te oefenen.</p>
	<p>Neem als afgeleide van de vermelding van waterschappen als lid van het RBT in de Wvr waterschappen ook op in regionale alarmeringsschema's. Doe dat ook voor het IRBT.</p>
	<p>Volwaardig lidmaatschap van veiligheidsregio's is, voor zover wij hebben kunnen nagaan, niet mogelijk zonder een fundamentele herschikking van de grondslagen van de Nederlandse staatsinrichting.</p>
Laag 4: Herstel	
Waterschappen en veiligheidsregio's	<p>Wij adviseren om meer samen op te trekken bij het evalueren van incidenten waarin zowel de algemene kolom als de waterkolom een rol hebben gespeeld. Daarbij kan de samenwerking tussen beide kolommen worden meegenomen als thema in de evaluatie.</p>

# Bijlage 3 – Aanbevelingen veiligheidsketen

Aanbevelingen, gecategoriseerd langs de lijn van de veiligheidsketen	
Preventie	
Veiligheidsregio's en waterschappen	Veiligheidsregio's en waterschappen kunnen gezamenlijk optrekken om veiligheidsrisico's in de ruimtelijke ontwikkeling te beheersen of te verkleinen.
Preparatie	
Waterschappen	Het aantal personen dat full- of parttime werkzaam is op het terrein van crisisbeheersing, dient bij de afzonderlijke waterschappen substantieel vergroot te worden. Daarbij dient de professionaliteit van de crisiscoördinatoren op peil gehouden en verder versterkt te worden (OTO-traject en verder).
	Het zou goed zijn als tussen waterschappen onderling de ambtelijke contacten op het terrein van crisisbeheersing worden geïntensiveerd (gezamenlijke OTO-activiteiten; poolvorming; wederzijdse stages en uitwisseling van personeel; participeren in landelijke opleidingen, enzovoort).
	Wij adviseren om crisisfunctionarissen bij de waterschappen specifiek te trainen op en te laten oefenen met informatieduiding voor multidisciplinaire crisisteams.
	De relatie tussen de dijkgraven en het AB wordt versterkt door (vrijwel) iedere keer aan te sluiten bij het AB van de veiligheidsregio.
	Ook met enige regelmaat als dijkgraaf je gezicht laten zien in andere veiligheidsregio's (waar je niet coördinerend dijkgraaf bent) kan waardevol zijn.
	Dijkgraven binnen eenzelfde veiligheidsregio zouden zich wat vaker met elkaar kunnen of moeten verstaan.
	Het kan succesvol zijn om vanuit een of meerdere waterschappen – mogelijk na ruggenspraak met RWS – relevante thema's aan te dragen voor het AB van de veiligheidsregio(s); bij deze laatstgenoemde is soms maar beperkt kennis van watergerelateerde thema's en mogelijke crises.
	Waterschappen kunnen vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's uitnodigen voor bijeenkomsten en presentaties (en vice versa).
Waterbeheerders	Waterschappen en RWS dienen zoveel als mogelijk – juist op het terrein van crisisbeheersing – als de twee waterbeheerders gezamenlijk op te treden, ook richting de crisispartners.
	Zowel op het gebied van preventie, maar zeker op het gebied van oefenen (en opleiden) en tijdens (dreigende) waterincidenten is het goed als in bepaalde gevallen juist het

	<p>initiatief bij een waterschap of bij RWS ligt. Organiseer als waterbeheerders een bestuurlijke oefening waar de veiligheidsregio in participeert.</p>
Unie van Waterschappen	<p>Waterschappen en hun bestuurders dienen de rol van de UvW bij crisisbeheersing (in koud, maar ook in warm) nader te bezien en bij voorkeur te versterken (bijvoorbeeld door meer fte's of ambtelijke ondersteuning voor crisisbeheersing te organiseren).</p>
WMCN	<p>Het zou goed zijn als de waterschappen steviger in het WMCN zouden gaan participeren dan nu het geval is.</p>
Veiligheidsregio's	<p>Veiligheidsregio's kunnen en moeten vaker waterscenario's gebruiken bij operationele en bestuurlijke oefeningen. Eens in de twee à drie jaar zou een bovenregionale oefening over (dreigende) wateroverlast inclusief de aansluiting met het landelijk niveau bij regio's op de agenda moeten staan.</p>
	<p>In het AB moet vaker aandacht worden geschonken aan waterrisico's, inclusief de klimaatverandering en de gevolgen hiervan.</p>
	<p>Tot een bepaalde mate moeten veiligheidsregio's de wereld van de waterbeheerders leren begrijpen. Veiligheidsregio's moeten zich niet alleen (nog) meer bewust worden van de verschillende watergerelateerde risico's, maar zeker ook goed voorbereid zijn op de gevolgen ervan. Daarom dienen veiligheidsregio's de waterschappen en RWS in het verzorgingsgebied actief te betrekken bij hun planvorming, scenario-ontwikkeling en oefeningen met betrekking tot waterrisico's.</p>
Waterschappen en veiligheidsregio's	<p>Regionale initiatieven waar de samenwerking tussen waterschappen en veiligheidsregio's (en gemeenten) vruchtbaar kan plaatsvinden, dienen gestimuleerd en breder bekend gemaakt te worden.</p>
	<p>Oefen met verschillende scenario's waar ingewikkelde afwegingen in voorkomen: bijvoorbeeld waarbij delen van de Randstad (mogelijk) worden bedreigd, maar maatregelen vooral elders zouden kunnen of moeten worden genomen. Wenselijk is dan ook dat de 'zware bestuurders' (zoals ministers) mee-oefenen.</p>
	<p>Het is zeer waarschijnlijk dat waterschappen in de toekomst bij hoogwater de keuze zullen moeten maken welk gebied tijdelijk onder water te laten lopen. Elk waterschap dient de belegging en invulling van een dergelijk besluit voor te bereiden en af te stemmen met de algemene kolom.</p>
	<p>Treed als waterbeheerders en veiligheidsregio's preventief, preparatief en in (dreigende) waterincidenten gezamenlijk grensoverschrijdend op. Dat houdt voor waterschappen en veiligheidsregio's aan de grens in dat zij actief de functionarissen en de waterorganisaties uit Duitsland en/of België moeten leren kennen. Dat kan bijvoorbeeld door middel van grensoverschrijdende oefeningen, kennisuitwisseling en werkbezoeken.</p>
	<p>Het is aanbevelenswaard om niet slechts apart de relaties over de grens zoeken, maar ook buurwaterschappen en buurregio's mee te nemen in het (mogelijk al bestaande) contact met Duitsland en/of België.</p>
Wetgeving	<p>Gezien het feit dat er een verkeerd signaal uitgaat van het schrappen van de waterschappen uit een opvolger van de wet adviseren wij om de vermelding van de waterschappen te handhaven.</p>
	<p>Neem als afgeleide van de vermelding van waterschappen als lid van het RBT in de Wvr waterschappen ook op in regionale alarmeringsschema's. Doe dat ook voor het IRBT.</p>

	<p>Besteed in een nieuwe wet meer aandacht aan de versterking van de samenwerking tussen veiligheidsregio's en crisispartners zoals waterschappen. Denk daarbij aan de verplichting om periodiek gezamenlijk te oefenen.</p>
	<p>Volwaardig lidmaatschap van veiligheidsregio's is, voor zover wij hebben kunnen nagaan, niet mogelijk zonder een fundamentele herschikking van de grondslagen van de Nederlandse staatsinrichting.</p>
Respons	
Waterschappen	<p>Waterschappen kunnen bij calamiteiten waarbij het zwaartepunt bij het waterschap ligt – en waarbij de veiligheidsregio dus ook niet is opgeschaald – vertegenwoordigers van gemeenten of veiligheidsregio('s) bij hun crisisgremia uitnodigen (in plaats van andersom). In (mogelijk zeldzame) acute situaties waarbij coördinatie nodig is door een veiligheidsregio, kunnen waterschappen regio's verzoeken (verder) op te schalen.</p>
WMCN	<p>Het WMCN kan bij watercrises een faciliterende en adviserende rol spelen, waaronder de integratie en het delen van informatie uit de hoofd- en regionale watersystemen (bij wijze van de landelijke coördinatiecommissies).</p>
Veiligheidsregio's	<p>Alarmeer waterschappen automatisch voor elk incident en laat het waterschap zelf bepalen of het in het crisisteam aansluit. Ervaringen van regio's waarin dit gebeurt, leren dat waterschappen niet onnodig aansluiten, en dat meer incidenten dan vaak gedacht gevolgen hebben voor het waterschap.</p>
Waterschappen en veiligheidsregio's	<p>Het is belangrijk dat bij dreigende (water)crises de waterschappen volwaardig meedoen in de besluitvorming (IRBT et cetera) en de waterbeheerders niet aan de kant staan als de algemene keten acteert.</p>
Nafase	
Waterschappen en veiligheidsregio's	<p>Wij adviseren om meer samen op te trekken bij het evalueren van incidenten waarin zowel de algemene kolom als de waterkolom een rol hebben gespeeld. Daarbij kan de samenwerking tussen beide kolommen worden meegenomen als thema in de evaluatie.</p>