



IS DE RANDSTAD VOORBEREID OP EEN OVERSTROMING?

Een kritische reflectie op de rol en samenwerking van veiligheidsregio's in dijkkring 14-15-44

T.J.H. Porgens
Geografie, Planologie & Milieu - Radboud Universiteit
Juni 2017





COLOFON

Tiffany Pergens

S4696646

tpergens@xs4all.nl

+31615408264

Bachelorthesis Geografie, Planologie en Milieu

Faculteit Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleidster: Marjolein van Eerd

Aantal woorden: 25.225

Omslag foto: Een scène uit de EO-serie Als de dijken breken. © EO

Juni 2017

Radboud University Nijmegen



DANKWOORD

Voor u ligt mijn onderzoek naar de rol en samenwerking van veiligheidsregio's in dijkkring 14-15-44. Deze thesis geeft in brede zin inzicht in het Nederlandse overstromingsrisicobeheer met een focus op de veiligheidsregio's. Naast de focus op veiligheidsregio's is binnen dit onderzoek ook de rol van de externe partijen omschreven (zoals Rijkswaterstaat, de provincies, het ministerie en de hoogheemraadschappen) om de complexiteit rondom water en evacuatie beter te structureren. De rollen van alle betrokken actoren zijn geanalyseerd en het totale bestuurlijke krachtenveld is in beeld gebracht met een bijbehorende verklaring en kritische reflectie. Het onderzoek draagt bij aan een beter crisismanagement in Nederland en poogt het bewustwordingsproces rondom water en evacuatie bij overheden te vergroten.

Het onderzoek heb ik met veel toewijding en aandacht uitgevoerd en heeft mij door haar hoge mate van integraliteit naar veel plekken gebracht. De combinatie van enerzijds het bestuderen van veiligheidsregio's en anderzijds haar externe partners om de rol en samenwerkingen beter te begrijpen, vormde een zeer uitdagende en interessante afwisseling.

Graag bedank ik alle medewerkers van de veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland, Haaglanden, Hollands Midden, Kennemerland en Utrecht voor hun betrokkenheid en medewerking aan dit onderzoek. Daarnaast spreek ik een woord van dank uit aan de medewerkers van de Provincie Zuid-Holland en het Hoogheemraadschap Delfland. Verder gaat mijn dank uit naar Bas Kolen (HKV/TU Delft) voor de medewerking aan mijn onderzoek en tot slot dank ik mijn thesis begeleidster Marjolein van Eerd voor haar betrokkenheid en feedback gedurende het onderzoek.

T.J.H. Pergens

Nijmegen, 22 juni 2017

Radboud University Nijmegen





Foto: Een scène uit de EO-serie Als de dijken breken. © EO

SAMENVATTING

Wereldwijd neemt de aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering toe. Grote steden worden getroffen door extremen als hevige regenval, orkanen en tsunami's. Nederland is in de afgelopen eeuwen regelmatig getroffen door catastrofale overstromingen maar sinds de watersnoodramp van 1953 is Nederland door preventieve maatregelen de meest veilige delta ter wereld geworden. Voorbeelden van deze preventieve maatregelen zijn het afsluiten van het IJsselmeer, het plaatsen van de Deltawerken, Ruimte voor de Rivier en diverse kustversterkingen. De afgelopen jaren heeft Nederland zich sterk gefocust op het voorkomen van rampen waardoor inwoners zich veilig voelen en de aandacht voor de rampenbestrijding van een overstroming naar de achtergrond is verschoven. Toch bestaat er die ene kans dat Nederland weer getroffen kan worden door een catastrofale overstroming. De vraag die hier bij ontstaat is dan ook: Is Nederland wel voorbereid op de ergste ramp die ons kan overkomen?

De Randstad vormt de meest kwetsbare plek van Nederland en is gevestigd binnen de belangrijkste dijkringen van het land, ook wel dijkkring 14-15-44 genoemd. In dijkkring 14-15-44 zijn de vier grote steden gevestigd, belangrijke economische voorzieningen zoals de haven van Rotterdam, Schiphol en de Tweede Kamer en wordt 65% van het Bruto Nationaal Product verdiend. De grote maatschappelijke belangen en het scala aan betrokken partijen maken het werkveld waarin geopereerd moet worden ten tijde van een crisis dan ook complex. Indien een overstroming dit gedeelte van het land treft, zal Nederland enkele jaren moeten werken aan de wederopbouw van onze economie. Het nationale belang in deze dijkringen kan dus ten tijde van een dreigende overstroming onder druk komen te staan. Een overstroming kan zich voordoen in talloze vormen en kan variëren van één ondergelopen polder tot een catastrofale overstroming van de Randstad. Het voorspellen van een scenario is dan ook lastig op voorhand te bepalen. Om de gevolgen van een dergelijke ramp te beperken, kan een evacuatiebeslissing genomen worden door een bestuursorgaan. Het succes van een evacuatiebeslissing is sterk verbonden aan de beschikbare tijd waardoor een soepel informatiemanagement en een juiste crisiscommunicatie van levensbelang is.

Om Nederland beter voor te bereiden op een dergelijke catastrofale gebeurtenis en de crisiscommunicatie te bevorderen, is binnen dijkkring 14-15-44 een coördinatieplan opgesteld met diverse scenario's om de gebieden beter voor te bereiden op een overstroming. Het coördinatieplan is in 2015 bestuurlijk bekrachtigd met een convenant door verschillende partijen: drie provincies, zes veiligheidsregio's, vijf waterschappen, drie regionale diensten van Rijkswaterstaat en 54 gemeenten. In het coördinatieplan is een 'coördinerende rol' aan veiligheidsregio's toegekend, maar wat houdt deze rol nu exact in? Binnen dit onderzoek is hierom gekeken naar de rol van veiligheidsregio's in het bestuurlijke krachtenveld en hoe de samenwerking tussen veiligheidsregio's onderling (en met haar partners) verloopt. Doel van dit onderzoek is om beter inzicht te krijgen in de rampenbeheersing bij overstromingen in Nederland en meer specifiek om inzicht te krijgen in de unieke rol van de veiligheidsregio's en hun samenwerking ten tijde van crisismanagement van overstromingen. De case 'dijkkring 14-15-44' is hiervoor geanalyseerd en de centrale vraag luidde dan ook als volgt:

'Wat is de rol van vhr's ten tijde van een (dreigende) overstroming en hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende vhr's (en haar externe actoren) in dijkkring 14-15-44?'

Daarnaast is de rol van veiligheidsregio's kritisch gereflecteerd in het complexe bestuurlijke krachtenveld en zijn mogelijke aandachtspunten opgesteld. De centrale vraag is beantwoord middels de beleidsarrangementenbenadering theorie die inzicht biedt in de complexiteit die heerst binnen de dijkringen. Het rapport is uitgewerkt op basis van de beleidsarrangementenbenadering bestaande uit (dimensie 1) actoren en coalities, (dimensie 2) vigerende regels (wetgeving en beleid), (dimensie 3) macht en hulpbronnen en (dimensie 4) discoursen. Deze vier dimensies bieden een inzicht in de complexiteit in dijkkring 14-15-44 doordat verschillende componenten (visies, financiën, hoeveelheid actoren, wetgeving en beleid) die invloed hebben op de effectiviteit van crisismanagement omschreven worden. Het onderzoek heeft een kwalitatieve beanderingswijze omdat op deze manier diepgang in één specifieke case verkregen wordt. De case dijkkring 14-15-44 is single embedded omdat binnen de casestudy de zes participerende veiligheidsregio's uit het convenant geselecteerd zijn (ook wel sub units genoemd): veiligheidsregio Hollands Midden (VRHM), veiligheidsregio Haaglanden (VRH), veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (VRAA), veiligheidsregio Kennemerland

(VRKL), veiligheidsregio Utrecht (VRU) en veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRRR). Middels een literatuur-, documentenstudie en interviews is de benodigde data voor de beleidsarrangementenanalyse verzameld. De kwaliteit van de data is vergroot door methoden als fact-checking en het toevoegen van extra interviews om een zo objectief mogelijk beeld te vormen van de natuurlijke omgeving. Onderstaand worden de conclusies van de vier dimensies van de beleidsarrangementen samengevat.

Actoren: De veelheid aan betrokken actoren en grote nationale belangen in dijkkring 14-15-44 maken de bestuurlijke besluitvorming complex. Daarnaast is een overstroming lastig te voorspellen waardoor de gevolgen pas (te) laat in beeld gebracht worden. Een bestuurlijke beslissing rondom water en evacuatie ten tijde van crisismanagement is om deze redenen dan ook complex. De betrokken actoren en de bijbehorende rol van de actoren zijn voor dit onderzoek in kaart gebracht. De rol van de veiligheidsregio's is hierbij 'coördinerend', wat inhoudt dat zij in staat moeten zijn om het bevoegd gezag te kunnen adviseren. Uit dit onderzoek blijkt dat veiligheidsregio's niet in staat zijn om zelf expertise te leveren en dat zij hierdoor sterk afhankelijk zijn van andere waterpartijen in het bestuurlijke krachtenveld zoals het waterschap. Om deze reden is een soepele crisiscommunicatie met externe actoren van cruciaal belang om een crisisstructuur succesvol te laten verlopen. De veiligheidsregio's moeten immers altijd in staat zijn om het bevoegd gezag te adviseren, of zij dit nu zelf zijn of het Rijk ten tijde van een crisis. Het zittende bevoegd gezag ten tijde van een crisis hangt sterk af van het scenario dat zich voordoet, hierdoor varieert het bevoegd gezag en is niet op voorhand te bepalen welke overheidsinstelling ten tijde van een crisis het bevoegd gezag vormt.

Uit de praktijk blijkt dat veiligheidsregio's (op dit moment) onvoldoende voorbereid zijn om het bevoegd gezag te adviseren. De regio's hebben momenteel geen inzicht in de effectiviteit van hun eigen plannen, werken onvoldoende interregionaal samen en een interne plan/strategie ontbreekt bij de meeste veiligheidsregio's. Daarnaast verschilt de aanpak van dit thema per actor waardoor samenwerkingen stagneren en onvoldoende resultaten opleveren. Een overstroming houdt zich immers niet aan grenzen en zorgt voor domino-effecten waardoor een samenwerking van cruciaal belang is. Ook dient iedere regio een inzicht te hebben in de effectiviteit van haar eigen planvorming om ten tijde van een crisis de juiste informatie door te spelen. Het coördinatieplan en oonvenant dijkkring

14-15-44 dienen ter ondersteuning van het crisismanagement waardoor veiligheidsregio's ten tijde van een crisis beter kunnen opereren met elkaar. Volgens de veiligheidsregio's heeft het convenant een positieve bijdrage geleverd om de samenwerkingsverbanden te versterken maar concrete resultaten blijven nog steeds uit. De veiligheidsregio's leveren bijvoorbeeld verschillende planvorming op, bestaan er grote verschillen in prioritering voor het thema water en evacuatie tussen de regio's en kan de informatieuitwisseling tussen regio's verbeterd worden.

Vigerende regels: Uit dit onderzoek blijkt dat het wettelijke kader onvoldoende randvoorwaarden stelt aan veiligheidsregio's voor een equivalente werkwijze. De grote mate van flexibiliteit in de wetgeving (o.a. de Wet Veiligheidsregio's) stelt geen normen aan veiligheidsregio's (bij andere type crisissen is hier wel sprake van). Hierdoor ontstaat een grote differentiatie in planvorming tussen regio's en worden regio's niet verplicht om hun planvorming 'op orde' te hebben. Daarnaast biedt het wettelijke kader geen eenduidigheid over de organisatiestructuren van veiligheidsregio's waardoor grote verschillen in organisatievoering ontstaan. Dit is dan ook terug te zien in de praktijk en in de werkwijzen van veiligheidsregio's. Deze genoemde flexibiliteit in de wet resulteert dus in grote verschillen tussen regio's die het succes van water en evacuatie stagneren. Daarnaast zal naar verwachting ten tijde van een crisis buiten de wettelijke- en beleidsmatige kaders geopereerd worden waardoor de huidige wetgeving tijdelijk een eigen weg zal gaan. Ook deze verwachting illustreert de complexiteit ten tijde van een crisis. Het beleidsmatige kader biedt een kader voor veiligheidsregio's ten tijde van een complexe situatie waarin zijn moeten opereren. Het coördinatieplan dijkkring 14-15-44 en het bijbehorende convenant zijn hier voorbeelden van. Het coördinatieplan dient ter ondersteuning ten tijde van crisisbeheersing waarbij veiligheidsregio's in staat moeten zijn om coördinerend op te treden. Deze toegekende rol in het coördinatieplan valt echter te betwisten omdat zij momenteel geen inzicht hebben in de mogelijkheden rondom water en evacuatie door ontbrekende waterbeelden, een gebrek aan bestuurlijke prioritering, een onvoldoende inzicht in evacuatiemogelijkheden en onvoldoende gekwalificeerd personeel (ook wel een competentieprobleem).

Macht en hulpbronnen: De vele belangen van diverse organisaties en het hooghouden van bestuurlijke posities spelen een grote rol in het maken van evacuatiebeslissingen.

waardoor de behoefte aan een doorzettingsmacht (ook wel een hoger bevoegd bestuursorgaan met gezag) groot is. De veiligheidsregio's beschikken echter zelf niet over deze macht. Ten tijde van crisismanagement kan deze gelijkwaardige positie van veiligheidsregio's resulteren in een vertraagde besluitvorming (en oplevering van slachtoffers). Binnen het coördinatieplan is alleen een 'coördinerende veiligheidsregio' aangewezen maar deze beschikt niet over een (wettelijke) doorzettingsmacht ten tijde van een crisis. Dit betekent dat een 'coördinerende regio' de betrokken actoren niet gedwongen kan sturen. De rol van een doorzettingsmacht zou door een hoger bestuursorgaan ingevuld moeten worden waarbij de rol van het Rijk bediscussieerd kan worden. Daarnaast vervult het Veiligheidsberaad (Instituut Fysieke Veiligheid) van de veiligheidsregio's een grote rol als het gaat om het uitvoeren van het landelijke project water en evacuatie. Uit dit onderzoek blijkt dat de regio's waar besturen actief urgentie geven aan het dossier, er meer activiteit is rondom het project en meer capaciteit beschikbaar is. De financiële hulpbronnen en beschikbare kennis en capaciteiten zijn een gevolg van de bestuurlijke prioritering voor het project water en evacuatie. Daarnaast heerst binnen de veiligheidsregio's een competentieprobleem door het gebrek aan de juiste expertise waardoor ontwikkelingen op het dossier stagneren. Tot slot speelt de informatievoorziening als hulpbron nog een grote invloed op het verloop van de communicatie ten tijde van crisismanagement. Al deze aspecten hebben een sterke invloed op de effectiviteit van de rol van veiligheidsregio's en het succes om hun taken uit te voeren. Het netcentrisch werken en de flexibilisering van opschalingsstructuren laten veranderingen binnen veiligheidsregio's zien maar een specialistische ramp als water en evacuatie vraagt om maatwerk en specifieke kennis. De veiligheidsregio's lijken zich steeds meer te profileren als een coördinerende instelling, hetgeen ook van hen wordt verwacht. De effectiviteit waarmee dit gebeurt valt echter te betwisten omdat zij in essentie niet ingericht zijn voor een coördinerende taak ten tijde van een specialistische ramp.

Discoursen: Tussen de veiligheidsregio's heersen verschillende discoursen. Zo wordt verschillende gedacht over de urgentie van het dossier water en evacuatie wat ertoe leidt dat de ene regio verder in de voorbereiding is dan de andere regio. Uit dit onderzoek blijkt dat de verschillen in discoursen te verklaren zijn door verschil in organisatiestructuren (historie regio), risicoprofielen (identiteit regio) en de bestuurlijke prioritering. Wegens de hiërarchische organisatiestructuur van veiligheidsregio's is de visie van een regio

sterk bepalend voor de prioritering van het dossier en dus mede voor de effectiviteit. De verschillen in discoursen illustreren een behoefte aan een doorzettingsmacht omdat veiligheidsregio's onderling een andere visie hebben op het dossier water en evacuatie. Het coördinatieplan en het convenant lijken een bijdrage te leveren aan het vormen van één uniforme crisisstructuur en het versoepelen van de crisiscommunicatie door verschillen in visie te bespreken maar de effectiviteit in concrete resultaten blijft uit. Tot op heden is nog steeds sprake van missende waterbeelden, geen visie op evacuatiemogelijkheden en door een stagnatie in samenwerking worden geen concrete initiatieven geleverd door regio's. Uit een documentenanalyse blijkt dat de plannen van veiligheidsregio's en het urgentiebesef voor het thema binnen regio's er is, maar dat dit niet leidt tot concrete plannen die inzicht bieden in de mogelijkheden voor water en evacuatie. Deze gebreken illustreren de symbolieke planvorming waarbij het inzicht in evacuatiemogelijkheden steeds vooruit geschoven wordt. Op papier is veel geschreven maar in de praktijk ligt nog een grote opgave voor veiligheidsregio's. De ontwikkelingen zijn dus paradoxaal en bieden de burger geen zekerheid.

De vele ontwikkelingen en bestuurlijke complexiteit rondom water en evacuatie in Nederland vraagt om extra aandacht. Ook dit onderzoek laat het nut en de noodzaak van goed crisismanagement in de Nederlandse delta zien. Binnen dijkkring 14-15-44 ligt nog een grote integrale opgave als het gaat om crisismanagement. De vraag is echter of Nederland wel wil investeren in de voorbereiding op een catastrofale overstroming (zowel vanuit de rivieren als zee). Enerzijds is een actieve beweging zichtbaar om een goede crisisstructuur op te stellen, maar anderzijds geven veiligheidsregio's aan dat zij pas opereren als het écht misgaat. Deze wisselende houding leidt tot symbolieke planvorming en een gebrek aan inzicht van water en evacuatie. Tot op heden is de crisisvoorbereiding op het gebied van water en evacuatie dan ook niet op orde binnen veiligheidsregio's. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn: het ontbreken van de juiste uniforme organisatiestructuur binnen de veiligheidsregio's die in staat is om een integraal thema als water en evacuatie in te vullen en het ontbreken van een doorzettingsmacht wanneer dat nodig is (bijvoorbeeld het Rijk). Het decentraliseren van dit thema heeft tot nu toe weinig effectiviteit opgeleverd en de toegekende coördinerende rol aan veiligheidsregio's kan tot op heden niet succesvol worden uitgevoerd door regio's.

Kortom heerst er een afwachtende houding binnen de veiligheidsregio's en zijn veiligheidsregio's momenteel niet ingesteld op een specialistische ramp. Dit leidt tot symbolische initiatieven en het vooruitschuiven van inzichten in mogelijkheden rondom water en evacuatie. In de koude fase stimuleert het coördinatieplan en het convenant de samenwerking en contacten tussen de regio's voor een soepelere crisiscommunicatie maar concrete resultaten blijven uit. De vraag die dan ook gesteld moet worden is: 'Moet er überhaupt het initiatief tot een interregionale overeenstemming genomen worden?'. Deze discussie zal de komende jaren waarschijnlijk gevoerd worden. Voor de actoren in dijkkring 14-15-44 ligt nog een grote opgave uitgaande dat de rol van veiligheidsregio's de komende jaren niet gaat veranderen en verwacht wordt dat veiligheidsregio's coördinerend kunnen optreden. Om adequaat te kunnen optreden en de juiste beslissingen ten tijde van een overstroming te kunnen nemen, zal de rol van de veiligheidsregio's zich naar verwachting steeds meer gaan ontwikkelen van een 'vuur en vlam' georiënteerde organisatie (sterk pragmatisch) naar een multidisciplinair bedrijf hetwelk opereert als een spin in het web. De inrichting en werkwijze van veiligheidsregio's zal hierin mee moeten veranderen om een specialistische ramp als water en evacuatie succesvol uit te kunnen voeren. Als de aangekondigde klimaatscenario's werkelijkheid worden, wordt de kans op een overstroming binnen de dijkkring 14-15-44 steeds reëler en neemt een juiste voorbereiding op een ramp voor veiligheidsregio's toe. Een kwalitatief en kwantitatief goed ingerichte organisatie die op basis van een gedegen waterbeeld op het juiste moment de juiste beslissingen kan nemen, is dan van levensbelang. Het tijdig investeren in het opbouwen van de hiervoor benodigde kennis en organisatie zal dan van onschatbare waarde blijken. Gezien de veiligheidsregio's een relatief 'nieuwe' taak bezitten lijkt het een kwestie van tijd te zijn om tot de juiste voorbereiding te komen. Theoretisch gezien kan het morgen misgaan, indien dat het geval is, bestaat er geen inzicht in de exacte effecten en evacuatiemogelijkheden. Het lijkt kortom een kwestie van tijd om de crisisorganisatie op orde te brengen maar de vraag is of we nog wel tijd hebben.....



INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1 Inleiding	11
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	20
Hoofdstuk 3 Methodologie	30
Hoofdstuk 4 Actoren en Coalities	34
Hoofdstuk 5 Vigerende regels	43
Hoofdstuk 6 Macht en hulpbronnen	50
Hoofdstuk 7 Discours	53
Hoofdstuk 8 Conclusie & Aandachtspunten	56
Hoofdstuk 9 Discussie en reflectie	62
Literatuurlijst	65
Bijlagen	70
Bijlage 1: Interview guides	
Bijlage 2: Risicoprofielen veiligheidsregio's	



Foto: Een scène uit de EO-serie Als de dijken breken. © EO

1. INLEIDING

DE VEILIGHEIDSREGIO ALS SPIN IN HET WEB



1.1 Projectkader

1.1.1 Een globaal vraagstuk: delta's onder druk

Sinds de vorige eeuw laat het klimaatsysteem opzienbarende ontwikkelingen zien die de afgelopen duizenden jaren niet zijn voorgekomen. Deze veranderingen in het klimaatsysteem zijn uiterst waarschijnlijk door de mens veroorzaakt en leiden tot een versnelde toename in extreme weersomstandigheden (IPCC, 2014). Wereldwijd staan steden onder druk door de toename in extremen van klimaatverandering zoals hevige regenval, hittestress, extreme droogte, krachtige stormen en overstromingen. Deltasteden zijn extra kwetsbaar voor toenemende extremen door hun lage ligging en omdat zij in de meeste gevallen ook de economische motoren van het achterliggende land zijn. Wereldwijd kampen delta's met catastrofale rampen door de toename in extremen. Zo brak 80% van de dijken bij New Orleans tijdens de orkaan Katrina (Amerika) in 2005, overstroomde de stad Joso (Japan) in 2015 ten gevolge van een damdoorbraak van de Kingungawa-rivier en kampten verschillende delen in het Caribische gebied met een 'monsterorkaan' Matthew in 2016. Recent in het nieuws was de evacuatie van de beschadigde Oroville Dam in Californië door hevige regenval (Volkskrant, 2005; BBC, 2015; NOS, 2016; Nu.nl, 2016) (zie pagina 13). Deze incidenten zijn slechts enkele voorbeelden van de toename in extremen in de wereld maar naar verwachting neemt het risico van overstromingen vanuit zee, rivieren, grote meren en extreem weer in de loop van deze eeuw verder toe door de voorspelde klimaatverandering waardoor de situatie wereldwijd verergerd (IPCC, 2014). De gevolgen van klimaatverandering kunnen beperkt worden op drie verschillende manieren dan wel lagen. Laag 1 waarbij maatregelen getroffen worden om een overstroming te voorkomen (bijvoorbeeld het bouwen van een dijk), laag 2 waarbij maatregelen ten behoeve van een ruimtelijke planning gemaakt worden (bijvoorbeeld een ingebouwde wateropvang) en laag 3 (overstromingsrisicobeheer) het omgaan met een mogelijke ramp (bijvoorbeeld een evacuatieoefening). Deze driedeling wordt ook wel meerlaagsveiligheid (MLV) genoemd waarbij de aandacht voor het overstromingsrisicobeheer (laag 3) wereldwijd de afgelopen jaren is toegenomen. Een catastrofale ramp is nooit met zekerheid uit te sluiten en met de verwachte gevolgen van klimaatverandering neemt de kans op een catastrofale ramp alleen maar toe (Rijksoverheid, 2015). De aandacht voor overstromingsrisicobeheer neemt hierdoor steeds meer toe, want wat gebeurt er als het misgaat?

1.1.2 Nederlands overstromingsmanagement

Niet alleen in het buitenland neemt de kans op extremen toe, ook Nederland staat steeds meer onder druk. Want hoe goed is Nederland voorbereid op een mogelijke overstroming? De vorming van Nederland is zeker niet zonder slag of stoot gegaan. In het verleden kende Nederland verschillende stormvloed en met catastrofale gebeurtenissen als gevolg. Een van de bekendste overstromingen is de watersnoodramp van 1953 maar ook de Allerheiligenvloed in 2006 zorgde voor een spannende tijd (Rijkswaterstaat, 2007). De directe aanstelling van de Deltacommissie in 1953 heeft van Nederland 'de meest veilige delta ter wereld' gemaakt. Hierdoor is in Nederland de afgelopen eeuw hard gewerkt aan het beveiligen van de leefbare delta waardoor het overstromingsrisicobeheer meer naar de achtergrond is verschoven (Rijksoverheid, 2008b). Het afsluiten van de Hollandsche IJssel met een stormvloedkering is één voorbeeld van de maatregelen die zijn genomen om Nederland te beschermen tegen een catastrofale overstroming. In 2008 werd de Deltacommissie opgeheven en werd de Deltawet, het Deltaprogramma, het Deltafonds en de Deltacommissaris in het leven geroepen waarin er steeds meer aandacht voor evacuatiemanagement is gekomen (Deltacommissie, 2008). Nederland krijgt de komende eeuw onder andere te maken met gemiddeld hogere temperaturen, veranderende neerslagpatronen en een stijgende zeespiegel in combinatie met bodemdaling welke in combinatie met springtij en een perfecte storm grote bedreigingen kunnen zijn voor Nederland. Nederland is dus goed beveiligd tegen een dergelijke ramp maar er is altijd de kans dat het mis kan gaan. De vraag is dan ook of Nederland voorbereid is op een dergelijke grootschalige ramp?

Nederland kent alleen normen voor de preventie van overstromingen zoals normen aan dijken. Voor de ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing gelden geen wettelijke normen maar slechts procesmatige eisen waarvan de uitkomsten niet zijn vastgelegd (STOWA, 2011). De Deltacommissie heeft in 2008 geadviseerd om de normen te verhogen en daarnaast meer te kijken naar de schade en het slachtoffer risico. Het overstromingsrisico langs de Nederlandse kust en rivieren is in de afgelopen tientallen jaren toegenomen doordat meer mensen in de laaggelegen gebieden zijn gaan wonen (IPCC, 2014). Hierdoor neemt het belang van een goede voorbereiding op een mogelijke catastrofale overstroming en haar gevolgen alsnog toe. In dit onderzoek wordt hierdoor gekeken naar het overstromingsrisicobeheer in Nederland.

1.1.3 Afbakening: veiligheidsregio's in dijkkring 14-15-44

De rol van veiligheidsregio's

In 2004 werd geconcludeerd door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) dat water en evacuatie nog 'niet op orde zou zijn'. Naar aanleiding hiervan is eind 2006 door het kabinet een Taskforce Management Overstromingen (TMO) ingesteld om Nederland beter voor te bereiden op overstromingen. Sindsdien zijn er ontwikkelingen geweest aan informatiesystemen, is het onderwerp overstromingen een van de thema's geweest in Denk Vooruit (de campagne van BZK om zelfredzaamheid te versterken) en is een grote oefening gehouden (Waterproef). Daarnaast is vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Instituut Fysieke Veiligheid) het project water en evacuatie op de kaart gezet waardoor de aandacht voor water en evacuatie binnen veiligheidsregio's (vhr's) in Nederland verbeterd moet worden (Veiligheidsberaad, 2016). De afgelopen jaren zijn dus verschillende ontwikkelingen geweest in het waterbeleid in Nederland. De verantwoordelijkheidsverschuiving van het thema naar vhr's is één van deze verschillende ontwikkelingen geweest. Het bestuderen van deze verschuiving vormt dan ook een interessant kennis hiaat voor een onderzoek. In dit onderzoek staat de rol van vhr's op het gebied van water en evacuatie centraal. Want hoe is deze rol in de afgelopen jaren veranderd en is water en evacuatie inmiddels wél op orde binnen de vhr's?

De case: dijkkring 14-15-44

Nederland is verdeeld in 57 dijkkringen (per 1 januari 2017 dijktrajecten) om het land te beschermen tegen het water van buitenaf (zie figuur 1). Een gebied omringd door een primaire waterkering wordt een dijkkring genoemd. Voorbeelden van primaire waterkeringen zijn duinen en dijken maar ook constructies in het waterbeheer zoals sluizen en gemalen. De grootste en belangrijkste dijkkring in Nederland is dijkkring 14 die enerzijds onder invloed staat door water afkomstig van de Noordzee en anderzijds het water afkomstig uit het riviersysteem (Nieuwe Waterweg, Hollandsche IJssel, Maas etc.). De dijkkringen 14-15-44 (genaamd dijkkring 14-15-44) staan in nauw contact met elkaar waardoor deze dijkkringen regelmatig in één adem gebruikt worden. Een doorbraak in één van deze dijkgebieden heeft namelijk domino-effect op de andere dijkkringen (Interview VRU, 2017). In het dijkkringgebied bevinden zich onder meer de vier grote steden Rotterdam, Amsterdam, Den Haag, Haarlem, Leiden en Delft maar ook belangrijke voorzieningen als luchthaven Schiphol, de Tweede Kamer en de haven van Rotterdam. Een groot deel

van het dijkkringgebied ligt beneden de zeespiegel zoals de Haarlemmermeerpolder, de Alexanderpolder en de Zuidplaspolder. Daarnaast ligt in de gemeente Nieuwerkerk aan den IJssel in het laagste punt van Europa: NAP -6,76m (Lantman, 2007; VNK2, 2012). Vrijwel de gehele Randstad met haar economische belang is gevestigd binnen deze dijkkringen waardoor een overstroming enorme schade kan aanrichten voor heel Nederland. Een overstroming in dijkkring 14-15-44 resulteert in 1,3 miljoen getroffen, 5180 doden en 290 miljard euro schade (Klijn, 2007; Vrijling, 2009). Het belang van bescherming en evacuatie van dit dichtbevolkte gedeelte van Nederland is dan ook bijzonder groot om het land economisch staande te houden. Theoretisch gezien kan het morgen al misgaan en is het beschermen en beveiligen van het economische hart dus van levensbelang voor Nederland. In dit onderzoek staat dan ook de case 'dijkkring 14-15-44' centraal.

1.1.4 Het belang van samenwerking: de complexiteit van evacuatie

De grootte van de dijkkring en het brede scala aan actoren met haar bijbehorende belangen vormt een bestuurlijke complexiteit waardoor het nemen van besluiten een vertragende werking kan hebben. De vhr's zijn (onder andere) verantwoordelijk voor het nemen van een evacuatiebesluit waardoor een vroegtijdige informatievoorziening en kennis van evacuatie belangrijke vereisten zijn. Zij hebben de wettelijke taak om kennis te hebben van heersende risico's en de gevolgen binnen hun verzorgingsgebied in relatie tot de nieuwe klimaatkennis (zie hoofdstuk 5). Daarnaast moeten ze op basis van het evacuatiebesluit bij calamiteiten het bevoegd gezag adviseren (Wvr, 2010). Zo blijkt dat het gehele gebied vroegtijdig evacueren niet mogelijk is (onder andere door beschikbare infrastructuur etc.) waardoor alternatieve omgangsvormen bekeken moeten worden (Kolen, 2013). Een ander belangrijk punt is de onzekerheid die een overstroming met zich mee brengt waardoor een scala aan scenario's mogelijk is waardoor nooit exact een voorbereiding gepland kan worden. Daarnaast houdt een overstroming zich niet aan haar grenzen waardoor een interregionaal (of nationale) samenwerking nodig kan zijn. Deze behoefte aan samenwerking en kennis is door het Veiligheidsberaad (Instituut Fysieke Veiligheid van Ministerie Veiligheid en Justitie) als overkoepelende organisatie van alle vhr's in Nederland opgemerkt. Met het toevoegen van het project water en evacuatie aan de Strategische Agenda van het Veiligheidsberaad zou de aandacht voor het thema binnen vhr's toe moeten nemen.



Figuur 1: Het projectgebied (Bron: Eigen werk)

1.1.5 *Het coördinatieplan en het convenant van dijkkring 14-15-44*

Kijkend naar deze specifieke case is in 2014 het coördinatieplan dijkkring 14-15-44 opgesteld voor een betere afstemming en samenwerking tussen betrokken actoren ten tijde van een dreigende crisis. Dit initiatief is overigens niet vanuit het Veiligheidsberaad afkomstig maar vanuit de vhr's in dijkkring 14-15-44 onderling (Interview VRU, 2017). In 2015 is het coördinatieplan dijkkring 14-15-44 bestuurlijk bekrachtigd door verschillende partijen: drie provincies, zes vhr's, vijf waterschappen, drie regionale diensten van Rijkswaterstaat (RWS) en 54 gemeenten. De vhr's zijn hier (samen met waterschappen) benoemd tot een 'coördineerde instelling' in diverse scenario's. Over deze relatief nieuwe rol van de vhr's betreffende water en evacuatie is nog weinig bekend. Een nieuwe taak brengt nieuwe uitdagingen met zich mee waardoor mogelijk veranderingen hebben plaatsgevonden die van invloed zijn geweest op het huidige functioneren van de vhr's. Om deze reden ligt de focus van dit onderzoek op de rol en samenwerking van vhr's op het gebied van water en evacuatie in dijkkring 14-15-44.

1.1.6 *De veiligheidsregio: een introductie*

Het ontstaan

In 2004 besloot het kabinet dat de samenwerking tussen de GHOR (Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio) en de regionale brandweerorganisaties verder moest worden bevorderd. Diverse catastrofale rampen en crisissen in Nederland zoals de vuurwerkramp in Enschede maar ook andere incidenten in de wereld hebben geleid tot een officiële aanstelling van de vhr in 2010 (Korsten, 2015). Hierbij werd gekozen voor het instellen van één bestuur van burgemeesters voor GHOR en RBO (brandweerorganisatie), het zogenaamde veiligheidsbestuur. Vooruitlopend op volledige integratie, die op 1 januari 2008 zijn beslag moest krijgen, is dit bestuur verplicht om samen te werken met het regionale college van de politie. Hierbij moet het verzorgingsgebied van RBO en GHOR (de vhr) samenvallen met dat van de voormalige politie-regio's. Rondom 2008 ontstonden van onderaf al de eerste initiatieven tot vhr's terwijl in 2010 pas de Wet Veiligheidsregio's (WvR) in werking is getreden. Deze ontwikkeling van onderaf illustreerde in die tijd de behoefte aan een regionale structuur (Korsten, 2015; Interview VRHM, 2017; Interview VRKL, 2017).

Wat is een veiligheidsregio?

Nederland kent 25 vhr's die verantwoordelijk zijn voor de brandweezorg, het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en welke een vorm van verlengd lokaal bestuur is (WvR). De 'bredere veiligheid' komt niet aan de orde, omdat de politie en het openbaar Ministerie (OM) geen onderdeel zijn van het bestuur van de vhr maar de politie apart georganiseerd is evenals het openbaar Ministerie (Interview VRHM, 2017). De 25 voorzitters van de vhr's vormen tezamen het Veiligheidsberaad dat dient als een overlegorgaan voor de vhr's en daarnaast het aanspreekpunt is voor de ministers voor het maken van afspraken op het gebied van brandweezorg, GHOR, rampenbestrijding en crisisbeheersing (Rijksoverheid, 2014). Kijkend naar de wereldwijde ervaringen met klimaatverandering is een crisisbeheersing door vhr's en haar partners cruciaal om de gevolgen van een overstroming zoveel mogelijk te beperken (Kolen, 2017). Om deze taak te vervullen moeten vhr's over kennis beschikken van de overstromingsrisico's en gevolgen in hun gebied. Dijkkring 14-15-44 omvatten zes vhr's: Haaglanden, Hollands Midden, Kennemerland, Amsterdam-Amstelland, Utrecht en Rotterdam-Rijnmond. Binnen dit onderzoek ligt de focus op de genoemde zes vhr's om de complexiteit van samenwerking in één specifiek gebied te onderzoeken. Want is de rol van vhr's wel overall hetzelfde en hoe verhouden de verschillende vhr's zich ten opzichte van elkaar en hoe positioneren ze zich gezamenlijk tegenover andere actoren in het bestuurlijke krachtenveld?

Organisatiestructuur

In het kader van het extra bijvak 'Management van het Openbaar Bestuur' zijn de organisatiestructuren van de zes verschillende vhr's bekeken. Hieruit bleek dat de vhr's ieder een andere organisatie kent waardoor grote verschillen in organogrammen zichtbaar zijn waardoor de aandacht voor het thema water en evacuatie sterk varieert. De verschillen in organisatiestructuur zijn in beginsel afkomstig uit de verschillen in oprichting van de vhr en de flexibiliteit in de WvR (Korsten, 2015). Het varieert per vhr wanneer zij zijn ontstaan en welke ambities er toentertijd heersten (Interview VRKL, 2017; Interview VRU, 2017). Zo is de ene vhr een verlengstuk van de brandweer en is een andere vhr uitgegroeid tot een multidisciplinair bedrijf. Deze verschillen in organisatiestructuur zijn belangrijk voor de visievorming richting het project water en evacuatie maar ook voor het beschikbare personeel met de juiste expertise. Eén gelijk geldende organisatiestructuur voor alle vhr's bestaat dus niet. De verschillen in organisatiestructuur dragen bij aan verwarring voor

contacten van buitenaf en zijn mogelijk te verklaren door de identiteit van een gebied (verschillende risicoprofielen). De vhr's passen zich aan de veiligheidsrisico's die binnen een gebied heersen en zij richten op basis hiervan individueel hun eigen organisatie in. Dit onderzoek focust zich op deze verschillen tussen regio's en wat hier de gevolgen met betrekking tot de samenwerking zijn.

1.1.7 De veiligheidsketen

Een veel gebruikte term in het werkveld en in de praktijk is de veiligheidsketen. Binnen de veiligheidsketen geldt een onderscheid tussen de warme en de koude fase en een onderscheid tussen de algemene- en waterkolom. Zo omvat de koude fase vooral de bestuurlijke verhoudingen in relatie tot de planvorming en de organisatie (vóór de crisis). De warme fase gaat om de bevoegdheden met betrekking tot de aansturing en coördinatie van hulpdiensten en gemeenten (tijdens de crisis). De nafase is een verantwoordelijkheid voor gemeentelijke partijen en niet de vhr's (Interview VRU, 2017). De algemene kolom bestaat uit de vhr (politie, hulpverleningsdiensten van de brandweer, geneeskundige zorg en de gemeente voor de openbare orde) en de waterkolom uit partijen als Rijkswaterstaat en het waterschap. Dit onderscheid komt regelmatig voor en is van belang bij de omschrijving van de veiligheidsketen. De veiligheidsketen is opgebouwd uit vijf fasen; pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. De fasen pro-actie, preventie, preparatie vallen onder de zogenoemde koude fase terwijl de fasen repressie en nazorg onder de warme fase vallen (Cachet & Prins, 2011). Deze cyclus is bij zowel de algemene- als waterkolom terug te herkennen in hun beleidsvoering alleen regelmatig anders benoemd. Hieronder worden deze fasen kort toegelicht.

Fase 1: Pro-actie (koude fase)

Pro-actie draait om het wegnemen van risico's waardoor er geen kans meer bestaat voor een calamiteit. In het geval van water en evacuatie is het (nog) niet mogelijk om risico's volledig weg te nemen. De kans op een overstroming blijft immers altijd bestaan.

Fase 2: Preventie (koude fase)

Preventieve maatregelen bestaan uit het nemen van maatregelen ter voorkoming van incidenten en om ze beheersbaar te houden. Een voorbeeld hiervan zijn dijken.

Fase 3: Preparatie (koude fase)

Preparatie bestaat uit een scala aan maatregelen om een goede reactie op een kritieke toestand te leveren. Voorbeelden hiervan zijn rampenbestrijdingsplannen en het trainen van de lokale bevolking.

Fase 4: Repressie (warme fase)

Repressie vormt alle maatregelen die gericht zijn op het bestrijden van incidenten. Een voorbeeld hiervan is het wegpompen van overtollig water in een dijkkring.

Fase 5: Nazorg (warme fase)

De nazorg fase dient om de status quo in een gebied te herstellen. Werkzaamheden voor de wederopbouw van een getroffen gebied vallen dan ook onder de nazorg fase (Interview HHDelfland, 2017).

1.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

In de toekomst neemt de kans op een overstroming in Nederland toe ten gevolge van de klimaatverandering in combinatie met factoren als bodemdaling. Daarnaast kunnen de gevolgen extremer zijn waardoor een juiste voorbereiding op een overstroming de gevolgen kan beperken. Het inwonertal en economische waarde achter de dijken neemt toe waardoor de maatschappelijke waarde stijgt en een overstroming een nóg grote impact zal hebben. De vhr's vervullen een belangrijke rol als het gaat om de rampenbeheersing maar wat zijn hun verantwoordelijkheden nu exact en hoe is hun rol het beste te omschrijven ten tijde van een overstroming? En wat moet verbeterd worden? Dit onderzoek focust op de exacte rol van vhr's binnen het overstromingsrisicobeheer en hun samenwerking onderling. Op deze wijze draagt dit onderzoek in algemene zin bij aan de crisisbeheersing van vhr's ten tijde van een overstroming.

Binnen de wetenschap zijn verschillende onderzoeken betreffende overstromingsrisicobeheer, de mogelijke schade van een overstroming, zelfredzaamheid en evacuatie geschreven. Binnen dit onderzoek wordt in brede zin gekeken naar de bestuurlijke samenwerking in een complexe omgeving met een focus op de vhr's. Over de samenwerking tussen verschillende bestuurlijke partijen in deze specifieke context is nog niet veel geschreven. De kennishiaat in dit onderzoek zit daarom dan ook bij de rol

van vhr's op het gebied van water en evacuatie. Het onderzoek levert hierom een bijdrage aan het proces van evacuatie op een regionaal schaalniveau en een overzicht van het evacuatieprocessen binnen dijkkring 14-15-44.

1.3 Doelstelling

Doel van dit onderzoek is om beter inzicht te krijgen in de rampenbeheersing bij overstromingen in Nederland en meer specifiek om inzicht te krijgen in de unieke rol van de vhr's en hun samenwerking ten tijde van crisismanagement voor overstromingen waarbij de case 'dijkkring 14-15-44' wordt geanalyseerd. Hierbij wordt gekeken naar de rol van vhr's onderling maar ook naar de rol van vhr's met externe partijen in hun bestuurlijke omgeving om de complexiteit beter te begrijpen. De vhr is immers een netwerkorganisatie die afhankelijk is van diverse informatie van externe partijen.

1.4 Onderzoeksmodel

In Figuur 2 is het onderzoeksmodel van dit onderzoek weergegeven. Het onderzoeksmodel bestaat uit 4 fasen die leiden tot een inzicht in de rol en samenwerking van vhr's in het complexe werkveld van dijkkring 14-15-44.

FASE 1: INVENTARISATIE & OPERATIONALISERING

Het literatuuronderzoek bestaat uit een operationalisering van de begrippen meerlaagsveiligheid, evacuatie en crisismanagement. Daarnaast bestaat het literatuuronderzoek uit een omschrijving van de beleidsarrangementenanalyse (BAB) die ten grondslag ligt van het onderzoek. De achtergronden van deze begrippen vormen het theoretische kader waaraan diverse bevindingen getoetst worden.

FASE 2: EMPIRISCHE DATAVERZAMELING

De gebruikte data is primair verzameld door het afnemen van interviews. De interviews vonden plaats bij de vijf verschillende vhr's om een beter inzicht te krijgen in de samenwerking tussen de vhr's (met uitzondering van Rotterdam-Rijnmond). Daarnaast is gesproken met overige overheden en experts in het bestuurlijke krachtenveld van dijkkring 14-15-44 om een zo objectief mogelijk beeld te vormen. Instanties als Rijkswaterstaat (RWS) en Waterschappen zijn hier voorbeelden van. Overige data is verkregen uit een literatuuronderzoek en een documentenstudie. Deze input vormt de BAB en illustreert de

rol van vhr's is en hoe de samenwerking tussen vhr's en haar betrokken actoren verloopt maar ook wat mogelijke aandachtspunten zijn.

FASE 3: ANALYSE (BAB)

De BAB dient als theoretische basis van het gehele onderzoek en biedt inzicht in de rol van vhr's ten tijde van een dreigende overstroming in dijkkring 14-15-44. De BAB methode is gebruikt om meer inzicht in de complexiteit te verkrijgen en de data systematisch te ordenen. De BAB bestaat uit (1) actoren en coalities, (2) vigerende regels, (3) macht en hulpbronnen en (4) discourses. Deze vier dimensies vormen tezamen de complete analyse die leidt tot een inzicht in de complexiteit.

FASE 4: CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

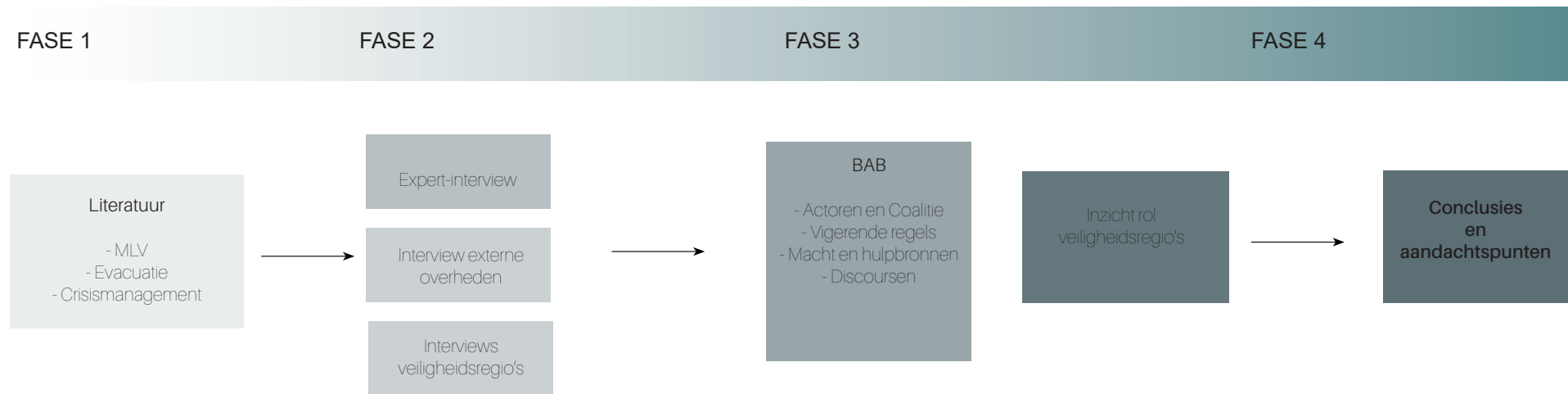
De gevonden resultaten worden gebundeld in een allesomvattende conclusie met bijbehorende aandachtspunten. Zowel de positieve als negatieve gevonden resultaten worden toegelicht.

1.5 Vraagstelling

De bovenstaande omschrijving leidt tot de volgende centrale vraagstelling:

'Wat is de rol van vhr's ten tijde van een (dreigende) overstroming en hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende vhr's (en haar externe actoren) in dijkkring 14-15-44?'

De vraagstelling is dus tweeledig waarbij enerzijds naar de rol en taken van vhr's ten tijde van een dreigende overstroming en anderzijds naar samenwerking tussen vhr's. Daarnaast zal een zijstapje gemaakt worden naar de relatie van vhr's met haar externe partners. De vhr is immers een netwerkorganisatie die afhankelijk is van diverse informatie van externe partijen. Om de rol van vhr's beter te begrijpen is de rol van externe partners ook meegenomen in dit onderzoek. Onder externe partijen worden overheidsinstellingen als de provincie, Rijkswaterstaat, het waterschap en het Rijk verstaan.



Figuur 2: Onderzoeksmodel (Bron: Eigen werk)

1.6 Deelvragen

Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag en sturing te geven aan het onderzoek zijn deelvragen opgesteld. De deelvragen vormen tevens de basis van de opvolgende hoofdstukken en luiden als volgt:

1. *Wat houdt het concept meerlaagsveiligheid (MLV) in?*
2. *Wat houdt het begrip evacuatie in?*
3. *Wat is crisismanagement en uit welke onzekerheden bestaat een evacuatiebesluit?*
4. *Wat zijn de vigerende regels binnen de case dijkkring 14-15-44?*
5. *Welke actoren en coalities zijn actief binnen de case dijkkring 14-15-44?*
6. *Wat is de verhouding tussen macht en hulpbronnen binnen het bestuurlijke krachtenveld van dijkkring 14-15-44?*
7. *Welke discoursen (van vhr's, Waterschappen en provincie) heersen in de case dijkkring 14-15-44?*
8. *Wat kan verbeterd worden door de vhr's op het dossier water en evacuatie? En past de huidige rol wel bij de vhr's? (kritische reflectie)*

1.7 Leeswijzer

De centrale hoofdvraag van het onderzoek wordt middels negen hoofdstukken beantwoord. Hoofdstuk twee vormt het theoretische kader bestaande uit een definitie van het begrip MLV, het concept evacuatie en de bijkomstige effecten, een omschrijving van type crisismanagement en de bijbehorende bestuurlijke dilemma's. Daarnaast biedt hoofdstuk 2 een omschrijving van de centraal gebruikte BAB theorie. De centrale methode voor dit onderzoek wordt in hoofdstuk drie omschreven met de bijbehorende aandachtspunten. De opvolgende hoofdstukken bestaan uit de vier dimensies van de BAB; actoren & coalities (hoofdstuk vier), vigerende regels (hoofdstuk vijf), macht en hulpbronnen (hoofdstuk zes) en discourse (hoofdstuk zeven). Hoofdstuk acht biedt een overzicht van de belangrijkste resultaten, een antwoord op de hoofdvraag en een kritische reflectie op de gevonden resultaten. Tot slot geeft hoofdstuk negen een discussie en reflectie op het onderzoek.

2. THEORETISCH KADER

EEN GRONDSLAG VOOR BESLUITVORMING TEN TIJDE VAN CRISIS



2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de begrippen meerlaagsveiligheid (MLV), evacuatie en crisismanagement centraal. Deze begrippen vormen input voor de opvolgende hoofdstukken en illustreren de belangrijke aandachtspunten rondom een evacuatiebesluit. Het concept MLV vormt het kader voor het begrip evacuatie (ook wel rampenbeheersing) en trechtert vervolgens het kader voor het begrip crisismanagement. Dit hoofdstuk biedt een kader met de belangrijkste punten bij besluitvorming ten tijde van een dreigende overstroming. Waarom is water en evacuatie nu een complex thema? En wat komt er allemaal kijken bij een evacuatiebesluit? Dit hoofdstuk brengt meer inzicht in deze vraagstellingen en biedt daarnaast een overzicht van de centrale theorie van dit onderzoek, de beleidsarrangementenbenadering (BAB). Het gehele theoretische kader biedt een basis om de conclusie op het einde van het onderzoek te reflecteren en te versterken. In de opvolgende hoofdstukken zal hierom dan ook regelmatig terugverwezen worden naar dit hoofdstuk.

2.2 Het concept meerlaagsveiligheid (MLV)

Het algemeen overkoepelende doel van waterveiligheidsbeleid bestaat uit het reduceren van de kans op overstromingen en de gevolgen te beperken tot een acceptabel niveau (Hoss et al., 2010). Een overstroming is een ongewenste gebeurtenis maar is niet uitsluitend. Door de preventieve aanpak wordt de kans op een catastrofale gebeurtenis beperkt. Naast een preventieve aanpak bestaan ook maatregelen die de gevolgen van een overstroming kunnen verkleinen. De aanpak om risico's te beperken bestaat dus niet uit alleen het water keren maar uit meerdere 'lagen'. Het concept MLV is voor het eerst in het Nationaal Waterplan (2009) geïntroduceerd. In het Nationaal Waterplan is het onderscheid naar kansen en gevolgen benoemd als basis voor beleid door middel van het concept 'meerlaagsveiligheid'. Hierbij werd aangegeven dat het nemen van preventieve maatregelen niet voldoende zijn (Raadgever, 2013). MLV bestaat uit de volgende drie lagen (Hoss et al., 2010; Herk, 2013) (zie Figuur 3):

(1) Preventie: het voorkomen van een overstroming. Dit is en blijft de belangrijkste peiler van het waterveiligheidsbeleid in Nederland. Bijvoorbeeld het verlagen van de faalkans van een kering.

(2) Duurzame ruimtelijke inrichting: het realiseren van een duurzame ruimtelijke inrichting.

Bijvoorbeeld adaptief bouwen

(3) Rampenbeheersing (overstromingsrisicobeheer): inzetten op een betere organisatorische voorbereiding op een mogelijke overstroming. Bijvoorbeeld het informeren van bewoners of het sluiten van een covenant zoals dat in deze case het geval is.

Het concept MLV is geïntroduceerd om ondersteuning te bieden aan beleidsmakers van provincie, gemeente en waterschappen bij een integrale afweging. Wetgeving en beleid definiëren verschillende normen en ambities voor waterveiligheid. Hierin is onderscheid gemaakt in enerzijds resultaatnormen en anderzijds procesnormen. Daarnaast kent iedere laag haar eigen verantwoordelijke besturen en organisaties. Het concept MLV kan gekoppeld worden aan de veiligheidsketen benadering zoals omschreven in hoofdstuk 1.

Laag 1

Door de eerste Deltacommissie (naar aanleiding van de watersnoodramp 1953) is de risicobenadering geïntroduceerd en uiteindelijk zijn op basis hiervan de huidige preventienormen opgesteld, uitgedrukt in overschrijdingskansen van waterstanden. In 2008 concludeerde de Deltacommissie dat preventieve maatregelen (met het oog op klimaatverandering in de toekomst) haalbaar zijn. Nederland kent vooralsnog alleen laag 1 'preventie' wettelijke normen. De vhr vervult geen rol in de eerste laag van het concept MLV. De verantwoordelijkheden in laag 1 zijn als volgt verdeeld:

Verantwoordelijkheden

- Rijk: normstelling primair keringen;
- Rijkswaterstaat: Aanleg, beheer en onderhoud van een deel van de primaire keringen en kunstwerken;
- Provincies: normstelling regionale keringen;
- Waterschappen: Aanleg, beheer en onderhoud van een deel van de primaire keringen, regionale waterkeringen en kunstwerken.

Laag 2

De afgelopen jaren wordt nagedacht over de rol van water in de ruimtelijke ordening

waarbij waterveiligheid gezien wordt als een sturend, ordenend of volgend principe. Voor laag 2 en laag 3 bestaan geen wettelijke resultaatseisen maar wel procesmatige eisen waarvan de uitkomst niet vastligt (Hoss et al., 2010). In 2008 heeft de Deltacommissie geadviseerd om de normen strenger te maken en te kijken naar de mogelijke schade en slachtoffers. In principe ligt binnen laag 2 geen rol voor de vhr maar hierover kan wel gediscussieerd worden. Zo zou een vhr informatiebijeenkomsten kunnen bijwonen of een andere overheidsinstelling kunnen adviseren over risico's om mee te werken aan het bewustwordingsproces en implementatie van MLV. De verantwoordelijkheden binnen laag 2 luiden als volgt:

Verantwoordelijkheden

- Rijk: nationale Structuurvisie;
- Provincie: regionale structuurvisie;
- Gemeenten: structuurvisie en bestemmingsplan;
- Waterschap: toetsende rol (Watertoets);
- Particuliere initiatiefnemers.

Laag 3

De vhr's vervullen een belangrijke rol in laag 3 ten behoeve van de rampenbestrijding. De organisatie zet in op een betere voorbereiding van een mogelijke overstroming, zoals oefeningen organiseren. Opmerkelijk is dat voor laag 3 in Nederland geen wettelijke normen zijn vastgesteld (Interview Kolen, 2017). Binnen dit onderzoek wordt hierom dan ook gekeken naar de effectiviteit van plavorming in laag 3 binnen vhr's. De verantwoordelijkheden binnen laag 3 luiden als volgt:

Verantwoordelijkheden

- Rijk: coördinatie grote rampen;
- Provincie: vhr en controle waterschappen;
- Waterschap: rampenplannen, dijkbewaking, pompen en dijkherstel bij calamiteiten;
- Gemeente: verantwoordelijk voor risicocommunicatie/bewustzijn bij burgers en coördinatie van evacuatie.



Figuur 3 Principe meerlaagsveiligheid (Bron: Stowa, z.d.)

2.3 Evacuatie

Het begrip 'evacuatie' staat centraal binnen dit onderzoek en krijgt om deze reden een toelichting. Wat is evacuatie nu exact? Welke strategieën gaan ermee gepaard en waarom is het besluit tot een evacuatie zo lastig? Deze vragen worden in deze opvolgende paragrafen beantwoord.

2.3.1 Definitie en mogelijkheden tot evacuatie

Een overstroming wordt omschreven als één van de meest dodelijke natuurrampen (Alexander, 1997). Een evacuatie kan de gevolgen en slachtoffers van een overstroming beperken. Binnen de literatuur zijn verschillende definities terug te vinden van de term 'evacuatie'. Onderstaand zijn enkele bekende en vaak gebruikte definities van de term evacuatie;

- 'Terugtrekkend gedrag voor de impact' - (Drabek, 1986)
- 'Fysieke beweging van mensen met een tijdelijke aard, wat gepaard gaat met community dreigingen, schade en verstoringen' - (Quarantelli, 1980)

- 'Het proces van alarmeren, waarschuwen, voorbereiden, vertrekken, tijdelijke opvang en het terugkeren van mensen, dieren, persoonlijke eigendommen, bedrijven en goederen van een onveilige locatie naar een veilige locatie - (Bezuyen, 1995)
- 'De verplaatsing van personen van een gevaarlijke plek naar een veiligere plek door een dreiging of incident' - (Scholtens, 2008)
- 'De beweging van mensen van een bedreigd gebied naar een veilige locatie voordat zij in contact komen de fysieke gevolgen - (Jonkman, 2007)
- 'Evacueren gaat in beginsel om het verplaatsen van mensen, dieren en bezittingen naar locaties die gegeven de omstandigheden relatief veilig zijn. Evacuatie omvat het gehele proces van alerteren, waarschuwen, beslissen, voorbereiden, verplaatsen en tijdelijk huisvesten' - (Kolen, 2013)

Binnen de literatuur wordt de term voor verschillende situaties gebruikt zoals orkanen, kerncentrales en aardbevingen waardoor de definitie dus per situatie verschilt. Daarnaast bestaat binnen de literatuur een aantoonbaar onderscheid tussen verschillende stadia van preventieve evacuatie, acute evacuatie tijdens de ramp (Kant, 2009) en evacuatie na de ramp (Chien et al, 2002; Runarsson, 2010). In Nederland focust de overheid zich vooral op preventieve evacuatie (Jonkman, 2007; TMO, 2009). Daarnaast geeft de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland aan dat een massa evacuatie niet mogelijk is, zelfs bij een optimale doorstroming van alle beschikbare wegen (Barendregt et al, 2005; VenW, 2008; Maaskant et al, 2009; PZH, 2010). In dit onderzoek (case dijkkring 14-15-44) is er sprake van een mogelijke massa evacuatie indien een perfecte storm (in combinatie met andere factoren) het land nadert. Dit houdt in dat in grote getalen mensen verplaatst worden van een mogelijke onveilige plek naar een veiligere plek in het land waarbij stakeholders betrokken zijn, congestiefactoren hoog oplopen en een tekort aan hulpdiensten. Daarnaast zijn vele verschillende actoren betrokken bij de evacuatie hetgeen leidt tot een grotere complexiteit van een mogelijke evacuatie. Uit onderzoek van Bas Kolen bleek dat vroegtijdige (massa)evacuatie van de Randstad niet mogelijk is waardoor gekeken moet worden naar alternatieven (Kolen, 2013). De vhr's spelen hier een belangrijke rol in omdat zij (onder andere) verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding op een overstroming en de coördinatie hiervan. De vhr kan een evacuatiebesluit nemen waardoor dit soort inzichten cruciaal zijn.

2.3.2 Vormen evacuatie en typen strategieën

Indien sprake is van een evacuatie kan onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de interactie van overheid en hulpdiensten (en bestemming evacuee) en anderzijds het moment waarop de evacuatie van start gaat ten opzichte van het verwachte moment van de overstroming. De beschikbare tijd bestaat uit de periode tussen het begin van de evacuatie en de aanvang van de overstroming en is afhankelijk van de beschikbaarheid van een weersvoorspelling, de tijd voor besluitvorming en de uitvoering in het rampengebied (Jonkman, 2007; Helsloot, 2012). Er bestaat een link tussen de beschikbare tijd en de gevolgen van een evacuatie. De beschikbare tijd van een evacuatie is sterk afhankelijk van de weersvoorspellingen waardoor de periode tussen de bekende weersvoorspelling met eerste waarschuwing en het voordoen van de ramp ook wel 'lead time' wordt genoemd (Barendregt et al, 2005). De periode tussen het maken van een beslissing en wanneer de maatregelen worden geïmplementeerd wordt de 'implementation period' genoemd (Kolen, 2013). Enerzijds bestaat een 'threat driven response' waarbij voorspellingen en tijd beschikbaar zijn en anderzijds een event driven response waarbij acuut gereageerd moet worden. Hierbij kunnen zes verschillende typen van evacuatie onderscheiden worden met de daarbij behorende typen strategieën (threat driven en event driven).

Een threat driven respons ontstaat wanneer de dagelijkse activiteiten veranderen naar een evacuatie modus. Maatregelen om de evacuatie soepeler te laten verlopen worden getroffen waardoor dagelijkse activiteiten verstoord worden. Autoriteiten en burgers baseren op verschillende signalen en waarschuwingen de ernst van de mogelijke dreiging. Zo kan gekozen worden voor preventief evacueren. Deze vorm van evacuatie ontstaat wanneer nog niet sprake is van een overstroming. Verwacht wordt dat mensen nog reageren zoals gebruikelijk. Zodra sprake is van een overstroming gaat het gedrag over in vluchten. Het doel van preventief evacueren is dan ook om het gehele gebied te ontruimen vóór de overstroming plaatsvindt. Het ordelijk en snel laten verlopen van een preventie evacuatie waarbij het belang van tijd een prominente rol speelt staat dan ook centraal bij dit type evacuatie (Maarseveen, 2004). Naast preventief evacueren kan ook gekozen worden voor verticaal evacueren. Preventief evacueren is niet altijd mogelijk waardoor verticaal evacueren een alternatief kan zijn. Verticaal evacueren houdt in dat mensen zich verplaatsen naar een hogere verdieping of een andere veiligere plek in het

bedreigde gebied. De keerzijde hierbij is wel dat het 'overleven' in een getroffen gebied enkele dagen tot weken na de ramp moeilijk is. Voorzieningen als gas, elektriciteit, water en voeding zijn in deze periode waarschijnlijk niet bereikbaar. Een andere optie is schuilen (shelter in place) en event driven responses. Event driven responses zijn vormen van evacuatie op het moment dat de ramp zich voordoet. Hierbij kan men acuut evacueren, redden en vluchten (Kolen, 2013).

Uit het onderzoek blijkt dat verticaal evacueren of schuilen een betere strategie is om slachtoffers te voorkomen dan preventief evacueren als er mogelijk te weinig tijd beschikbaar is, desondanks ligt de focus van de voorbereiding op preventieve evacuatie waardoor mogelijk veel mensen tijdens de evacuatie worden getroffen en er extra slachtoffers kunnen zijn (Kolen, 2013). Binnen dit onderzoek staat iedere vorm van evacuatiemanagement centraal. Het is namelijk onbekend welke vorm door de vhr's geprefereerd wordt en welke vorm in zijn algemeenheid de voorkeur heeft in de dijkkring 14-15-44. Daarnaast is het ook de vraag of zij überhaupt over een evacuatiestrategie hebben nagedacht. Het preventief evacueren van dijkkring 14-15-44 heeft sterk te maken met de beschikbare lead time. Indien de lead time te kort is en inwoners zelf maatregelen nemen kan een evacuatie mislukken met ernstige gevolgen van dien. De vhr's dienen ten tijde van een besluit hiermee rekening te houden waardoor een juiste crisisvoorbereiding en inzichten in evacuatiemogelijkheden van levensbelang zijn ten tijde van een dreigende overstroming.

2.3.3. Voor- en nadelen van evacuatie

Evacuatie kan het aantal slachtoffers beperken evenals de kans op schade. Evacuatie kan echter ook kostbaar zijn, het kan bijvoorbeeld economische en maatschappelijke schade aanrichten maar ook imagoschade bij autoriteiten. Er is zelfs een hogere kans op dodelijke slachtoffers door evacuatie. De evacuatie kan op zichzelf al een crisis voor de samenleving veroorzaken, doordat vitale functies tot stilstand komen. Kiezen voor evacuatie bij een dreigende overstroming is dan ook kiezen voor een zekere crisis (de evacuatie) om een onzekere ernstigere crisis (de overstroming) te voorkomen (Kolen, 2013). Daarnaast kunnen burgers zelfstandig beslissingen nemen waardoor onverwachte (levensbedreigende) situaties zich voor kunnen doen. Onderzoek wijst uit dat de perceptie van de Nederlandse bevolking aangaande overstromingsrisico's laag is en dat de

Nederlandse bevolking over het algemeen geen voorbereiding treft (Terpstra, 2008).

Voorbeeld

Dankzij de snelheid van de media raken de burgers nu zo snel geïnformeerd dat rampenbestrijders nauwelijks een voorsprong in informatie hebben. Dat kan soms vervelend uitpakken, zoals bij een storm in januari 2007. Mensen kregen het advies naar huis te gaan en naar huis te bellen als zij in de file stonden. Het resultaat: her en der stond het verkeer vast en lag het mobiele telefoonnetwerk plat.

2.4 Crisismanagement bij overstromingen

Crisismanagement brengt diverse dilemma's met zich mee. Ten tijde van crisismanagement moet regelmatig een bestuurlijk besluit genomen worden met grote maatschappelijke gevolgen. Wat zijn de grootste dilemma's op het gebied van water en evacuatie? En waarom is een evacuatiebesluit zo belangrijk? Deze problematiek staat binnen deze paragraaf centraal.

2.4.1 Wat is crisismanagement?

Binnen dit onderzoek wordt gekeken naar de besluitvorming rondom een overstroming door vhr's. De best aansluitende definitie van een 'crisis' voor dit onderzoek luidt als volgt:

"Een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast" – Wet veiligheidsregio's, 2010

Het begrip crisis kent volgens Rosenthal drie kanten:

- Dreiging: De dreiging op een inbreuk op het sociale systeem
- Onzekerheid: Hoe is de dreiging ontstaan, hoe moet gereageerd worden en wat zijn toekomstige voorspellingen?
- Sense of urgency: De tijdsdruk van besluitvormers. Tijdens een crisis neemt de druk op besluitvorming toe omdat een versnelde besluitvorming resulteert in meer effectiviteit van het besluit (Rosenthal et al., 2001).

Een crisis in mijn eigen woorden is dus een onzekere situatie waarin het belang van een samenleving in het geding staat doordat fundamentele factoren onder hoge druk staan

en waarbij een beslissing gemaakt moet worden. In het kader van dit onderzoek kan die beslissing door de vhr's gemaakt worden waarbij veelal een geringe beslistijd beschikbaar is. Daarnaast brengt een dreigende overstroming en extreme weersomstandigheden een grote mate van onzekerheid met zich mee (Kolen, 2013). Deze grote onzekerheden en grote gevolgen maken een evacuatiebeslissing van water zo enorm complex. Crisismanagement is dus het managen van buitengewone omstandigheden.

Een dijkdoorbraak veroorzaakt door een storm of extreme rivier toestanden kan, in Nederland omschreven worden als een nationale crisis (Scholtens, 2007). Crisismanagementtheorie richt zich niet meer specifiek op de acute fase, maar heeft zich ontwikkeld tot een procesgericht perspectief (Rosenthal, 2001). Crisismanagement wordt ook wel omschreven als een belangrijke mate van informatiemanagement. Het gaat zowel om de informatieprocessen onderling en die met de buitenwereld (IFV, 2015). Dit geldt zeker voor vhr's omdat zij als een coördinerende organisatie opereren en afhankelijk zijn van informatie van externe partners (zie hoofdstuk 4 en 5 voor meer informatie). Het motto van het coördinatieplan luidt niet voor niets 'coördineren is communiceren'. De vraag is echter of dit motto ook in de praktijk succesvol blijkt.

2.4.2 Besluitvorming ten tijde van een crisis

Voor het omgaan met onzekerheden is een systeembeschrijving voor evacueren opgesteld door Bas Kolen omdat evacuatie in dichtbevolkte deltagebieden zeer ingrijpend en omvangrijk kan zijn. De systeembeschrijving beschrijft de consequenties van evacuatiebeslissingen door vier elementen te benoemen: 1. Dreiging en impact, 2. Beslissingen door de overheid, 3. Omgeving en verkeersinfrastructuur en 4. Beslissingen door burgers. Deze systeembeschrijving voor evacuatie illustreert hoe de effectiviteit van evacuatie vergroot kan worden door tijdig, tijdens de transitiefase de juiste maatregelen te treffen. Hierbij geldt wel dat tijdig informatie (lead time) voorhanden is om over te beslissen hetgeen niet altijd het geval is. Rampenplannen die uitgaan van een te beperkt of een enkel dreigingsscenario en een vaste planning van maatregelen en beslissingen (deterministische plannen) werken alleen als de werkelijkheid overeenkomt met deze veronderstellingen. Dit is bij water een grote onzekerheid en vooraf onduidelijk. Om de effectiviteit van een evacuatie te vergroten, is een systeembenadering opgesteld. De onderstaande systeembeschrijving omschrijft de consequenties van

evacuatiebeslissingen op basis van de vier eerder genoemde elementen (zie figuur 4).

- Element 1 'Dreiging en impact': De dreiging en impact staat voor de beschikbare tijd tot de overstroming zich zal voordoen (lead time) en de omvang en ontwikkelingen van de overstroming. Op basis van deze informatie kan de impact van scenario's worden opgesteld.

- Element 2 'Beslissingen door de overheid': Het tweede element vormt een topstrategisch besluit bestaande uit een go of no-go. Het nemen van een besluit door verschillende bestuurslagen kan door de aangestelde besturen anders geïnterpreteerd worden waardoor complexiteit en miscommunicatie ontstaat.

- Element 3 'Omgeving en verkeersinfrastructuur': De benodigde tijd voor een evacuatie is sterk afhankelijk van lokale gebiedskenmerken. Indien een besluit tot evacuatie te laat genomen wordt, kan dit leiden tot logistieke problemen.

- Element 4 'Beslissingen door burgers': Het vierde element omschrijft de rol van burgers gedurende het besluitvormingsproces. Burgers maken namelijk zelfstandig beslissingen gedurende een dreigende crisis. Bij planvorming en crisisbesluitvorming kan er niet van worden uitgegaan dat burgers en organisaties zich volledig richten op informatie van de overheid. Ze gebruiken ook andere informatiebronnen om te bepalen of ze aan evacueren of niet. Een evacuatie is immers niet af te dwingen (zie hoofdstuk 5 voor meer informatie).

Figuur 4 illustreert de belangrijke elementen waar vhr's rekening mee moeten houden in zowel de koude- als warme fase om de effectiviteit van een evacuatie te vergroten.

2.4.3 Het proces, opschaling en scenario's

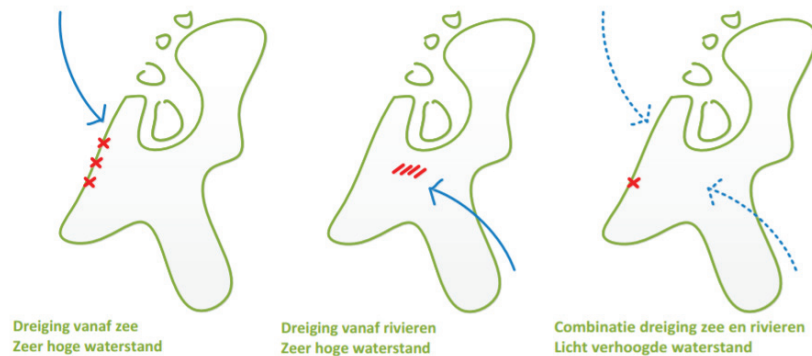
De procesvorming rondom de besluitvorming van evacuatie kent drie fasen (zie Figuur 4):

- Fase 1: Een beslissing om te evacueren vraagt om herkenning en erkenning van de bedreiging
- Fase 2: Transitiefase, keuzes en aanpassingen treden in werking zoals aanpassingen in de bestaande infrastructuur
- Fase 3: Uitvoering evacuatie zelf (Kolen, 2013)



Figuur 4 De effectiviteit van evacuatie (Bron: Kolen, 2013)

Deze procesvorming van besluitvorming is terug te herkennen in de GRIP-structuur binnen vhr's (zie hoofdstuk 5 voor meer informatie). Daarnaast gelden voor de opschaling van specialistische ramp zoals een overstroming vaak scenario's (zie figuur 5). In het coördinatieplan is sprake van drie typen scenario's waarbij afhankelijk van het scenario andere overheidsinstellingen opereren. In het coördinatieplan is bijvoorbeeld het rivierenscenario de VRU coördinerend.



Figuur 5 Scenario omschrijving (IFV, 2014)

2.4.4 De complexiteit

Ondanks afspraken over taken en verantwoordelijkheden blijkt uit evaluaties dat het onzeker is wie welke beslissingen neemt en in welke volgorde, of beslissingen worden uitgesteld en of beslissingen worden opgevolgd zoals verondersteld (Kolen, 2013). In Nederland is bij overstromingen sprake van een organisatie met veel lagen en een groot aantal partijen en teams binnen deze partijen. Mogelijke partijen zijn de vhr's, waterschappen, Rijkswaterstaat, de hulpdienstorganisaties, de crisiscentra van departementen en de verschillende teams van nationale besluitvorming, maar ook interregionale regelingen. Naarmate crisisorganisaties uit meer schijven bestaan en meer partijen betrokken zijn, is meer tijd nodig voor besluitvorming en neemt hierdoor de kans op fouten toe (Bouwen et al., 2005). Daarnaast zullen verschillende bestuurders verschillend het besluitvormingsproces opvatten en dus andere keuzen maken (Boin, 2005). Kortom kan gesteld worden dat wanneer het logistieke proces toeneemt, de kans op falen toeneemt (Helsloot, 2012; Kolen, 2013). Centralisatie van crisismanagement bij grootschalige gebeurtenissen vereenvoudigt en versnelt de besluitvorming omdat minder organisaties dan actief worden betrokken. Hiermee wordt de effectiviteit van evacueren vergroot omdat meer tijd beschikbaar is voor uitvoering. Centralisatie levert echter spanning op met de gedecentraliseerde besluitvorming in de dagelijkse praktijk, waarbij organisaties streven naar optimalisatie van de eigen rol. Ondanks afspraken over taken en verantwoordelijkheden blijkt uit evaluaties dat het onzeker is wie welke beslissingen neemt en in welke volgorde, of beslissingen worden uitgesteld en of beslissingen worden opgevolgd zoals verondersteld (Kolen, 2013). Ingezoomd op dijkkring 14-15-44 wordt dit vraagstuk nog complexer omdat hier ook de grootste economische belangen zijn gevestigd en het grootste inwonertal gevestigd is.

Naast de rol van overheden vervult de burger met haar gedrag een belangrijke rol om een evacuatie succesvol te laten verlopen. Uit de literatuur blijkt dat burgers op een rationale wijze zullen handelen indien er sprake is van een crisis (Quarantelli, 1999; Perry, 2003; Ruitenbergh, 2004). Burgers worden sterk geleid door hun eigen overtuigingen en mogelijkheden (Sillem, 2005). Het is dan ook mogelijk dat mensen zelf het initiatief nemen om te evacueren bij een dreiging waardoor de perceptie van het risico niet overeenkomt met het daadwerkelijke risico, ook wel bekend als 'shadow evacuation' (Mitchell, 2007). Met de reactie van burgers moet dus gedurende het besluitvormingsproces rekening

gehouden worden (Kolen, 2013). De reactie van de burgers kan weer beïnvloed worden door de media waardoor zij ook weer een belangrijke rol vervullen.

2.5 Beleidsarrangementenbenadering: een kader voor de complexiteit

Aanleiding BAB

De samenleving is de afgelopen decennia veranderd van een centraal gestuurde samenleving, naar een complexere samenleving. Het is kenmerkend voor deze tijd dat de meest acute problemen niet langer passen in de reeds bestaande systemen van politiek, bestuur en samenleving maar opgelost moeten worden in samenwerkingsverbanden. Overheden realiseren zich dan ook steeds meer dat samengewerkt moet worden om resultaten te bereiken. De verschuiving van government naar governance resulteert in nieuwe samenwerkingsverbanden (Hajer et al., 2004; Driessen et al., 2012). De complexiteit van samenwerkingsverbanden neemt toe waardoor opgaven tegelijkertijd onduidelijkheid oproepen. Binnen de context van dit onderzoek is deze verschuiving ook zichtbaar. Door de vhr's nieuwe taken toe te kennen ontstaat een extra actor in het spel wat kan resulteren in meer complexiteit binnen de bestuurlijke krachtenveld. De vraag is echter of de aard van een overstroming past bij de aard van de organisatie van een vhr. Om dit te achterhalen is een omschrijving van de complexiteit van het huidige werkveld nodig.

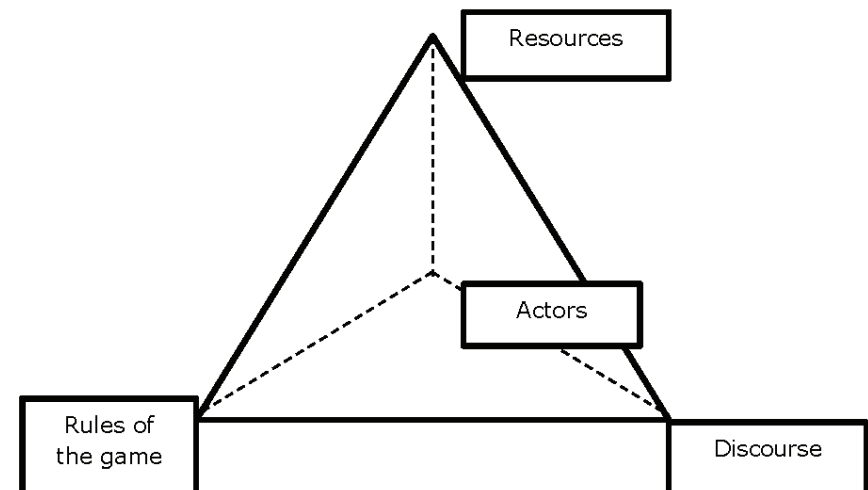
Waarom de BAB voor dit onderzoek?

Om een beter inzicht te krijgen in de rol van vhr's wordt gebruikt gemaakt van de BAB van Van Tatenhove, Arts en Leroy (2000). De BAB is bedoeld als analysekader waardoor meer inzicht in de bestuurlijke verhoudingen wordt verkregen en bevat een analytisch framework voor het analyseren van de dynamiek en stabiliteit van de organisatorische en substantiële aspecten op het specifieke gebied van bestuur. De theorie wordt als een kapstok gebruikt om het bestuurlijke krachtenveld te analyseren. Door de resultaten van de BAB ordenen, ontstaat een overzicht van het bestuurlijke krachtenveld in de dijkkring 14-15-44 en wordt op deze wijze de rol van vhr's achterhaald met de daar bijbehorende effectiviteit van het convenant. De theorie onderscheidt vier dimensies: actoren, hulpbronnen, vigerende regels en discoursen (zie Figuur 6). De eerste drie dimensies bestaan uit organisatorische aspecten van beleid en de laatste tot het inhoudelijke aspect. Een beleidsarrangement wordt dan ook gedefinieerd als 'een tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een beleidsveld' (Tatenhove, 2000). De dimensies zijn

te verdelen in organisatorische en meer op de inhoudsgerichte (het discours) dimensies. Hierbij ontstaat het beleidsarrangement door wisselwerking van interacties op strategisch niveau en maatschappelijke en politieke processen op een meer structureel niveau. Door de wisselwerking ontstaat een specifieke institutionalisering van de inhoud en de organisatie van een beleidsdomein. Uiteindelijk vormt dit samen het beleidsarrangement (Bogaert, 2004). Wanneer een verandering optreedt in een van de dimensies heeft dit invloed op de andere dimensies en kan er een nieuw of ander beleidsarrangement ontstaan (Bosch et al., 2005).

Het centrale arrangement: water & evacuatie

Door de vhr's en het Veiligheidsberaad wordt regelmatig gesproken over het project, danwel dossier water en evacuatie (IFV, 2014). Binnen dit onderzoek staat dan ook het arrangement water en evacuatie centraal. Gekeken wordt naar de ontwikkelingen op strategisch niveau, maatschappelijke processen en politieke processen (structureel en strategisch niveau). Hierdoor worden gevonden resultaten in perspectief geplaatst en in de tijd weggezet. Vhr's zijn immers publieke organisaties waardoor zij regelmatig aan politiek onderhevig zijn en cursen door de jaren heen kunnen veranderen.



Figuur 6 Beleidsarrangementenanalyse (van Tatenhove, 2000)

2.5.1 Vigerende regels

De vigerende regels illustreren de vigerende wettelijke en beleidsmatige kaders van regels en wetgeving waarin de betrokken overheden opereren. De regels zorgen ervoor dat het beleidsarrangement (tijdelijk) stabiliseert. De regels kunnen zowel formeel als informeel zijn waardoor zij invloed hebben op de bewegingsruimte van actoren gedurende het proces (Tatenhove, 2000). Binnen dit onderzoek wordt gekeken naar beide vormen van regels omdat bij samenwerkingsverbanden regelmatig informele afspraken gelden. Binnen deze dimensie gaat het om het politieke beleidsspel waarbij specifiek gekeken wordt naar procedures van voor beleidsuitvoering en besluitvoering. De regels hebben invloed op het toetreden van actoren in het spel.

2.5.2 Actoren en coalities

De tweede dimensie actoren en coalities brengt de verschillende actoren in kaart van het speelveld. De bijbehorende belangen van de participerende actoren worden hierbij bekeken om de rol van actoren te begrijpen. De interacties tussen strategisch handelende actoren vormen de actoren en coalities. Van een coalitie is sprake indien minimaal twee actoren samenwerken met een gedeeld belang, hulpbronnen en discours (bijvoorbeeld het convenant dijkkring 14-15-44).

2.5.3 Macht en hulpbronnen

De derde dimensie brengt de machtsrelaties tussen de gevonden actoren in kaart. De machtsrelaties worden geanalyseerd op basis van de verdeling van hulpbronnen. De hulpbronnen van actoren kunnen ervoor zorgen dat machtsrelaties ontstaan. Kennis, geld, bevoegdheden en capaciteit zijn voorbeelden van hulpbronnen waardoor de beweegredenen en het handelen van actoren beter begrepen kan worden (Tatenhove, 2000). De machtsverhouding kan verschuiven waardoor nieuwe effecten ontstaan.

2.5.4 Discours

De dimensie discours gaat over de visies van de verschillende actoren ten opzichte van een ontwikkeling. De perceptie van actoren op een probleem en de wijze waarop het probleem moet worden opgelost vormen de visie (discours). Binnen een bestuurlijk krachtenveld kunnen verschillende discoursen optreden waarbij de dominante discours de boventoon voert. Een discours wordt als dominant beschouwd indien er consensus

is tussen verschillende actoren over een discours. Actoren met dezelfde denkbeelden kunnen een discourscoalitie vormen. De coalitie kan vervolgens weer gebruikt worden als een machtsmiddel. Op deze manier hebben de vier dimensies dus invloed op elkaar (Tatenhove, 2000).

Relaties tussen dimensies - complexiteit

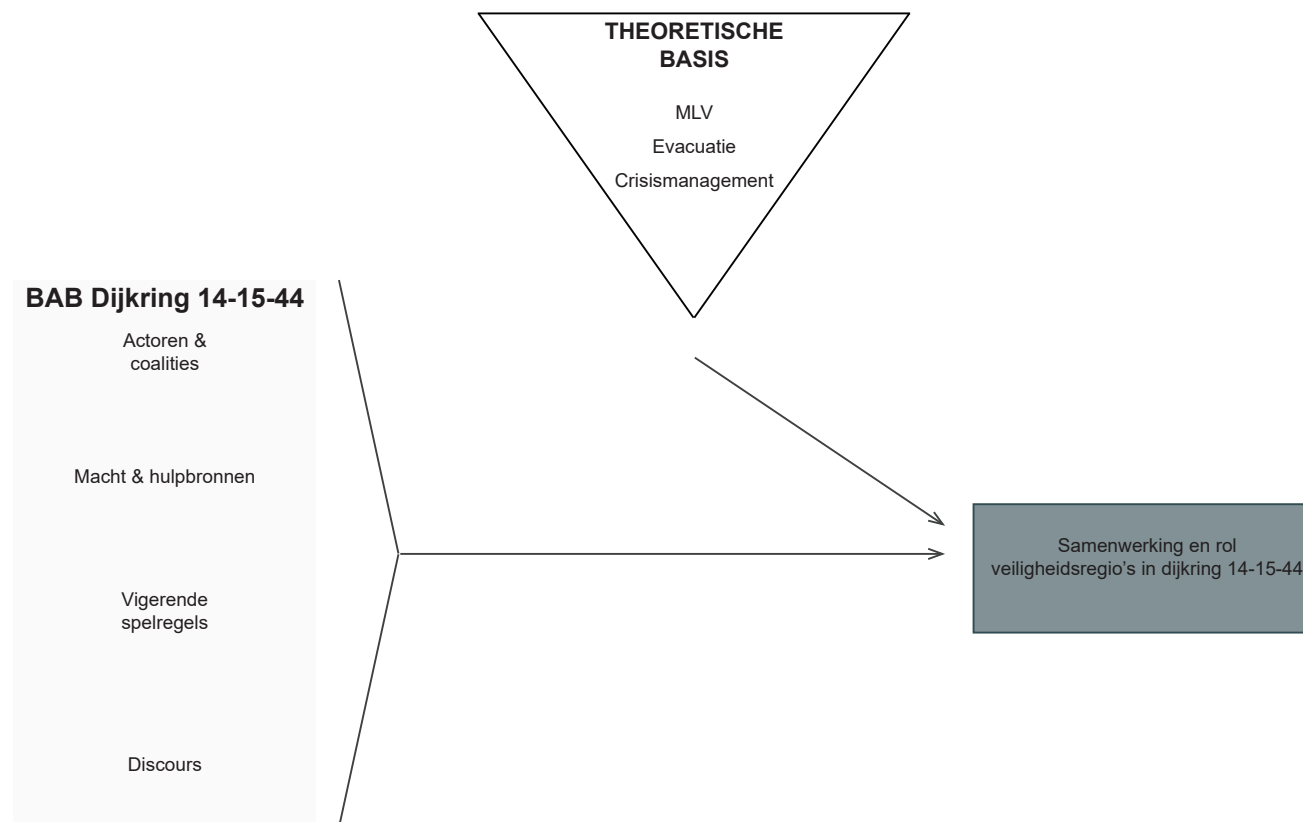
De verschillende dimensies beïnvloeden elkaar waardoor uitspraken over het verband tussen de mate van complexiteit en de sturingsvormen gedaan kunnen worden. Het verstaan van de onderlinge relaties tussen arrangement is dan ook belangrijk. Het model is dan ook nooit 'fixed' omdat beleidsarrangementen onderdeel van de samenleving zijn. Binnen dit onderzoek vormt evacuatie (laag 3 MLV) het centrale beleidsarrangement (Tatenhove, 2000). Op basis van de vier dimensies zijn verschillende aandachtspunten voor de interview guide opgesteld (zie Bijlage 1 en Tabel 1).

Dimensie	Variabelen
<i>Vigerende regels</i>	- Verantwoordelijkheid per actor - Wettelijke crisisstructuur - Beleidsmatige crisisstructuur - Bevoegdheden en taken vhr's (de rol)
<i>Actoren en coalities</i>	- Actieve participanten in het samenwerkingsverband dijkkring 14-15-44 - Clustervorming actoren - Effectiviteit samenwerking
<i>Macht en hulpbronnen</i>	- Verdeling macht besluitvorming - Beschikbare mankracht (capaciteit) - Beschikbare kennis
<i>Discours</i>	- Differentiatie in visie op water en evacuatie tussen vhr's - Visie externe partners op water en evacuatie - Toekomstige verwachtingen

Tabel 1 Basis interview guide (Bron: Eigen werk)

2.7 Conceptueel model

Om de rol van vhr's te achterhalen en de manier waarop zij samenwerken is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de BAB. Het bestuderen van de termen MLV, evacuatie en crisismanagement bieden een achtergrond voor het analyseren van het arrangement 'water en evacuatie' uit de BAB. Tezamen leiden deze dimensies tot een verklaring van de complexiteit in dijkkring 14-15-44 (zie Figuur 7). Hierdoor kan ook de rol en samenwerking van veiligheidsregio's achterhaald worden. De dimensies actoren en coalities, macht en hulpbronnen, vigerende regels en discours worden in de opvolgende hoofdstukken apart besproken.



Figuur 7 Conceptueel model (Bron: Eigen werk)

3. METHODOLOGIE

DE KWALITATIEVE CASESTUDY



3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de gekozen methodologie van het onderzoek centraal: de casestudy. De achterliggende beweegredenen voor keuze van de single embedded case study worden nader besproken, de wijze van dataverzameling en de kwaliteit van het onderzoek. Tot slot wordt de wijze van data-analyse besproken met de bijbehorende aandachtspunten.

3.2 Type onderzoek: single embedded case study

Het vormen van een onderzoeksstrategie bestaat uit het resultaat van enkele kernbeslissingen. De eerste kernbeslissing is de keuze voor breedte of diepgang. Dit onderzoek kenmerkt zich door een diepgaande aard omdat de focus ligt op één specifieke case. De afgebakende case biedt dit onderzoek de mogelijkheid om diep in te gaan op de kenmerken van één specifiek gebied. Gezien naar verwachting dijkkring 14-15-44 een unieke case zal zijn door haar grote maatschappelijke belangen, ontleent deze strategie zich het beste voor dit onderzoek. Het onderzoek krijgt door haar afgebakende vorm op deze wijze meer diepgang (Doornewaard & Verschuren, 2007).

De tweede kernbeslissing is de vraag of het onderzoek kwalitatief of kwantitatief van aard is. Het vraagstuk van dit onderzoek ontleedt zich het beste voor een gekwalificeerde benaderingswijze wegens haar complexiteit. De aard van een samenwerkingsverband tussen vhr's en hun partners is kwalitatief wegens de gevoelsmatige aspecten van communicatie. Het gaat immers om communicatie (samenwerking) waar een kwalitatieve benadering meer mogelijkheden voor ontleent om een diepgaande analyse uit te voeren. Centraal in het onderzoek staat het verloop van de samenwerking waardoor een kwalitatieve benadering bij uitstek beter geschikt is. Het onderzoek kent dus een sterke diepgang waardoor een gekwalificeerde benadering meer mogelijkheden biedt dan een gekwantificeerde benadering (Yin, 2003; Creswell, 2013). Door diepte-interviews met sleutelpersonen, interviews met vhr's en haar externe partners en een documentenstudie wordt deze diepgang mogelijk gemaakt.

Voor dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve casestudy wegens het voordeel (ten opzichte van andere perspectieven) dat er meer diepte mogelijkheden zijn (Yin, 2003; Creswell, 2013). Een ander voordeel van de casestudy is dat er data worden gebruikt

uit verschillende bronnen zoals interviews, documenten en audiovisueel materiaal (triangulatie). Deze verschillende bronnen van data zijn nodig om een betere verklaring van het verschijnsel te krijgen en om een zo objectief mogelijk beeld te vormen van de situatie (Creswell, 2013). Dit helpt bij het vormen van een integraal beeld van het onderzoeksobject en vergroot de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Hiermee onderscheidt de casestudy zich ook van andere vormen zoals de survey en het experiment waarmee veel meer aspectkennis wordt opgedaan (Doornewaard & Verschuren, 2007). Het nadeel van werken met een case study is dat de resultaten maar beperkt generaliseerbaar zijn, iedere case heeft een specifieke context waardoor de externe geldigheid onder druk komt te staan (Creswell, 2013). De centrale case dijkkring 14-15-44 is echter een unieke case en bij voorbaat niet te vergelijken met andere dijkkring gebieden in Nederland wegens de grote economische belangen (bv. Schiphol, het Ministerie van de haven van Rotterdam) en de dichtbevolktheid. Mede door de unieke positie van dijkkring 14-15-44 zijn niet alle resultaten direct van toepassing op andere dijkkringgebieden in Nederland. De single case study is gevormd door verschillende subeenheden, de zes geselecteerde vhr's. De vhr's vormen binnen dit onderzoek de embedded units van de single case.

3.3 Onderzoeksmethoden, dataverzameling & onderzoekskwaliteit

De derde kernbeslissing bestaat uit de wijze waarop empirische data wordt verzameld (Doornewaard & Verschuren, 2007). In dit onderzoek zijn de primaire data middels interviews bij verschillende bestuurlijke organisaties en experts verkregen wegens het beperkte aanbod aan empirische data. Daarnaast is een literatuurstudie en een documentenstudie uitgevoerd.

3.3.1 Literatuurstudie

De eerste vorm van dataverzameling bestaat uit een literatuurstudie waarbij de meest relevante theorieën op het gebied van evacuatie- en crisismanagement zijn beschreven (zie hoofdstuk 2). Binnen dit onderzoek is gekozen voor theorieën op het gebied van MLV, evacuatie en crisismanagement omdat deze theorieën aansluiten op het maken van een evacuatiebesluit. Het nemen van een evacuatiebesluit is immers de taak van de vhr die binnen dit onderzoek centraal staat. Om deze reden zijn theorieën met betrekking tot dit onderwerp nader onderzocht binnen de literatuur. Onder literatuur vallen boeken, artikelen, congrespapers en andere vormen waar wetenschappers hun kennis in verspreiden.

De literatuurstudie biedt een theoretisch kader van de concepten MLV, evacuatie, crisismanagement en de BAB theorie. Dit theoretische kader dient ook ter basis voor de getrokken conclusies in hoofdstuk 8. De gevonden resultaten worden gecheckt door een toetsing aan de theorie om te kijken of er overeenkomsten zijn. De eerste drie deelvragen zijn op deze wijze beantwoord.

3.3.2 Documentenstudie

De tweede vorm van dataverzameling vormt de basis voor de context van het onderzoek waardoor data bij de juiste context wordt ingedeeld. Om de documenten te ontsluiten wordt gebruik gemaakt van inhoudsanalyse (content analysis), een techniek voor het genereren van gegevens uit documenten, media en de werkelijkheid (Doomewaard & Verschuren, 2007). De inhoudsanalyse bekijkt de meest relevante documenten om de rol van vhr's anno 2017 te achterhalen in dijkkring 14-15-44 (zie Tabel 2). Tijdens de documentenstudie is gelet op de volgende selectiecriteria: geldigheid documenten, relatie met MLV/evacuatie, betrekking op rol vhr's en relatie met crisisstructuur. De relevante wetsartikelen zijn geselecteerd evenals de belangrijkste beleidsmatige documenten (zie hoofdstuk 5). Door deze wet- en beleidsmatige documenten nader te bestuderen is inzicht verkregen in de wettelijke verplichtingen en de daarbij behorende beleidsmatige ambities en procedures. Hierdoor kan binnen het complexe praktijkveld in dijkkring 14-15-44 de crisisstructuur achterhaald worden (zie hoofdstuk 4). Naast de geschreven regels bestaan binnen het samenwerkingsverband ook een aantal ongeschreven regels. Deze ongeschreven regels worden in hoofdstuk 4 nader toegelicht.

Tabel 2 Overzicht relevante documenten

Wetmatige documenten
Wet veiligheidsregio's, Waterwet, Gemeentewet en Noodwet
Beleidsmatige documenten
Beleidsmatige documenten
Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, Nationaal Crisisplan Hoogwater & Overstromingen, Handboek Crisisbeheersing DCC-IenM, Landelijk Draaiboek Hoogwater & Overstromingen, Bestuurlijke Netwerkaarten, GRIP-opschalingsstructuur, risicoprofielen vhr's en regionaal beleidsplannen vhr's.

3.3.3 Interviews

De literatuurstudie en documentenstudie vormen beiden een basis voor de interviews bij verschillende actieve actoren. Hierbij zijn de gestelde vragen afgeleid van de interviewgids (zie bijlage 1), waarbij er ook ruimte voor de geïnterviewde is geweest om zelf nog wat vrijer over het onderwerp te antwoorden (semi-gestructureerd). De interviews zorgen voor input van de BAB om de rol van vhr's en hun onderlinge samenwerking te verklaren. Tot slot wordt gestreefd naar een zo objectief mogelijke conclusie (uitsluiten dan wel beperken van vooroordelen) om de validiteit van het onderzoek zo hoog mogelijk te houden. Om deze reden zijn niet alleen vhr's geïnterviewd maar ook externe partners en een onafhankelijke expert (zie Tabel 1) (Creswell, 2013). Een belangrijk kritiekpunt bij het afnemen van de interviews is dat dit subjectieve informatie kan bevatten. In dit onderzoek is daarom gebruik gemaakt van fact-checking met een onafhankelijke expert om de subjectieve elementen zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast zijn alle conclusies tijdig besproken met betrokken partijen om de geldigheid van de resultaten te vergroten. De getrokken conclusies zijn gecheckt bij het expert-interview en het interview bij de provincie Zuid-Holland.

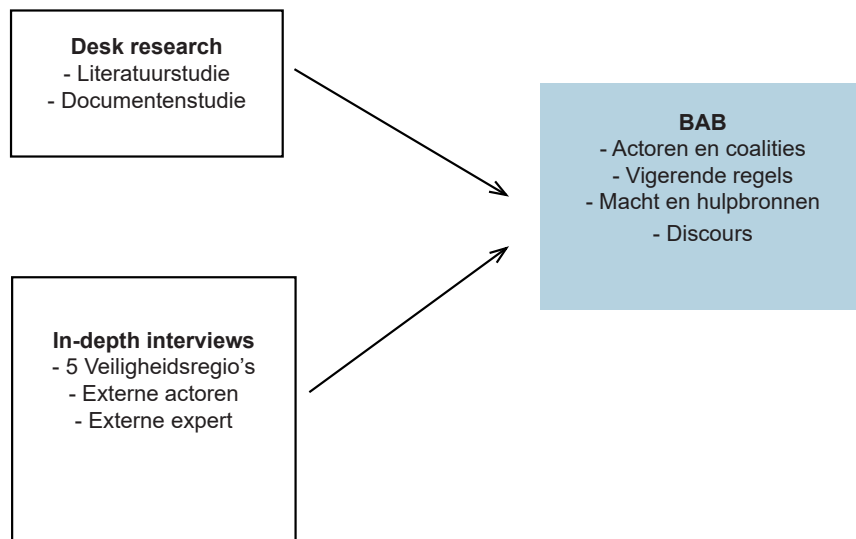
Tabel 3 Overzicht interviews

Instelling	Interview Kandidaat	Datum
VRH	Beleidsmedewerker Crisismanagement	24 april 2017
VRHM	Hoofd afdeling planvorming Brandweer	31 maart 2017
VRRR	Niet bereikbaar voor dit onderzoek	x
VRAA	Beleidsmedewerker Openbare Orde & Veiligheid/crisisbeheersing	25 april 2017
VRKL	Functioneel beheerder LCMS	25 april 2017
VRU	Specialist Risico en Veiligheid	17 april 2017
HHDefland	Senior Beleidsadviseur Crisisbeheersing	17 april 2017
PZH	Adviseur Kabinetszaken en Veiligheid	31 mei 2017
TU Delft /HKV	Expert water en evacuatie	19 mei 2017

3.4 Onderzoeksresultaten & data-analyse

De data-analyse is het proces dat gebruikt wordt om van de ruwe interviews en documenten richting op bewijs gebaseerde interpretaties te gaan. In de eerste plaats zijn de transcripten van de interviews voorbereid; het vinden, bijschaven, uitwerken

van concepten, thema's en gebeurtenissen; en dan het coderen van de interviews om vakkundig terug te halen wat de interview kandidaten gezegd hebben over de geïdentificeerde concepten, thema's en gebeurtenissen. De interviews zijn uitgewerkt in het transcribeerprogramma Atlas.ti en vervolgens op een deductieve wijze gecodeerd. Hierbij is op overeenkomsten en tegenstrijdigheden gelet tussen de verschillende actoren. De data van de interviews en documenten zijn handmatig gecodeerd om zo specifiek mogelijke resultaten uit te lichten en aan elkaar te verbinden. De onderzoeksresultaten zijn geanalyseerd in de verschillende BAB hoofdstukken die tezamen leiden tot de conclusie (zie Figuur 8).



Figuur 8 Dataverzameling (Bron: Eigen werk)

3.5 Conclusie

Dit hoofdstuk omschreef de methodische onderbouwing van dit onderzoek. De vier dimensies (1) actoren en coalities, (2) vigerende regels, (3) macht en hulpbronnen en (4) discours van de BAB worden geanalyseerd op basis van een literatuur-, documentenstudie en interviews. De volgende hoofdstukken bestaan uit deze dimensies waarbij de empirische data zijn verwerkt en opgedeeld in de vier dimensies.

4. ACTOREN & COALITIES

EEN SCALA AAN BELANGEN



4.1 Inleiding

In dijkkring 14-15-44 zijn drie provincies, zes vhr's, vijf waterschappen, drie regionale diensten van Rijkswaterstaat en 54 gemeenten gevestigd. Binnen het convenant dijkkring 14-15-44 zijn de provincies Utrecht, Zuid-Holland, Noord-Holland, de hoogheemraadschappen Delfland, Stichtse Rijnlanden, Schieland en Krimpernerwaard en Amstel, Gooi en Vecht betrokken. Daarnaast de zes vhr's Amsterdam-Amstelland, Hollands Midden, Gooi en Vechtstreek, Haaglanden, Kennemerland, Rotterdam-Rijnmond en Utrecht met RWS West-Nederland Zuid, RWS West-Nederland Noord en RWS Midden-Nederland. Indien er sprake is van een dreiging zullen al deze partijen met elkaar moeten samenwerken. Afhankelijk van het type scenario dat zich voordoet zijn verschillende partijen aan zet. Echter is het type scenario in een gebied vaak lastig te voorspellen wat het vormen van één crisisstructuur bemoeilijkt (Interview VHR, 2017). Binnen dit hoofdstuk wordt ten eerste de vhr besproken. Wat zijn de verschillen tussen de zes vhr's en waarom zijn die verschillen er? En hoe heeft het verleden van de vhr geleid tot de huidige rol van de vhr? Ten tweede staat de rol van het waterschap, de provincie, het Rijk en overige vitale partners centraal. Ten derde wordt een aparte paragraaf gewijd aan de samenwerking tussen alle betrokken actoren in het speelveld hetgeen ook leidt tot de conclusie. Een conclusie bestaande uit de rol van vhr's in het complexe bestuurlijke krachtenveld, een verklaring van de verscheidenheid tussen regio's en de samenwerking tussen de verschillende bestuurlijke actoren.

4.2 De zes veiligheidsregio's: de identiteit en verschillen

Binnen de vhr's is een vaste structuur zichtbaar van essentiële documenten die de kenmerken en identiteit van de regio omschrijven (voor meer informatie zie hoofdstuk 5). Gestart wordt met het wettelijk verplichte risicoprofiel opgevolgd door het regionaal risicoprofiel. De karakteristieken van een vhr zijn in het risicoprofiel terug te herkennen. In het risicoprofiel wordt niet alleen gekeken naar de risico's in het grondgebied maar ook naar mogelijke invloeden van risico's uit aangrenzende vhr's. In de opvolgende paragrafen staat het risicoprofiel van de verschillende vhr's centraal. Het risicoprofiel biedt een verklaring waarom binnen de ene regio meer aandacht en bestuurlijke prioritering aan het project water en evacuatie wordt besteed dan binnen een andere regio (Interview VRKL, 2017). Op basis van het regionaal risicoprofiel stelt een vhr een regionaal beleidsplan op met daaruit voortkomende rampenbestrijdingsplannen/uitvoeringsprogramma's. Deze plannen zijn allen terug te herleiden naar het risicoprofiel van een regio. In de opvolgende

paragrafen zijn deze drie typen documenten allen uitvoerig besproken om de identiteit van de vhr's te illustreren en uiteindelijk de bestuurlijke prioritering voor water en evacuatie in dijkkring 14-15-44 te omschrijven. Binnen enkele vhr's zijn geen rampenbestrijdingsplannen beschikbaar waardoor deze niet omschreven zijn. Het gebrek aan deze planvorming illustreert het eerste gebrek aan inzichten en planvorming. De risicoprofielen van de vhr's zijn opgenomen in Bijlage 2.

4.2.1 Haaglanden (1)

De vhr Haaglanden (VRH) wordt gevormd door een gemeenschappelijke regeling met de 9 gemeenten Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland en Zoetermeer hun veiligheidszorg op gebied van brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening gebundeld in een gemeenschappelijke regeling. Deze regeling voorziet verder in een nauwe samenwerking met de politie. Het werkgebied van de VRH omvat ruim 1 miljoen inwoners en vormt hierdoor één van de meest dichtbevolkte delen van Nederland. Daarnaast kenmerkt de vhr zich door een grote diversiteit aan leefomgevingen en het bestuurscentrum van Nederland. Het specifieke karakter van de vhr wordt vooral gerelateerd aan de openbare orde zoals aanslagen, uitval van energievoorzieningen en geweld. VHR is geen coördinerende vhr in de opgestelde overstromingsscenario's van dijkkring 14-15-44 (Interview VRH, 2017).

Risicoprofiel

In het risicoprofiel heeft de VRH vijf prioritaire risico's gedefinieerd: (1) terrorisme, (2) bedreiging volksgezondheid, (3) verstoring openbare orde, (4) gevolgen extreem weer en (5) verstoring energievoorziening. Deze risico's scoren 'zeer ernstig' qua impact en 'mogelijk' qua waarschijnlijkheid. Naast deze vijf risico's krijgt ook het scenario 'overstroming' bijzondere aandacht in het risicoprofiel waarmee het water aspect een speciale positie krijgt. Een overstroming valt onder het prioritaire risico 'extreem weer'. De kans hierop is zeer klein, maar de gevolgen zijn catastrofaal voor de regio. Ondanks dat het scenario 'overstroming' hoog genoteerd staat binnen het risicoprofiel kent het scenario geen bestuurlijke prioriteit binnen de regio. De regio geeft echter wel aan te gaan werken aan een vertaling van het coördinatieplan maar op welke termijn en hoe dit invulling krijgt blijft onbekend (Interview VRH, 2017).

Regionaal Beleidsplan

Het regionaal beleidsplan Haaglanden 2015-2018 heeft als motto 'Verbindend Vakmanschap in Veiligheid en Zorg' waarmee de regio het verbinden van onderlinge vakmanschap tussen monodisciplinaire deelprocessen wil verbeteren. In het Regionaal Beleidsplan staan geen concrete acties voor het thema water en evacuatie opgenomen (VRH, 2015).

4.2.2 Hollands Midden (2)

In de Vhr Hollands Midden (VRHM) werken brandweer, politie, GHOR en de 19 gemeenten samen aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Hollands Midden. De regio kenmerkt zich door een aantal lager gelegen gebieden (polders), het vervoer van een aantal gevaarlijke stoffen, BRZO en VR-plichtige bedrijven en een aantal historische binnensteden. VRHM is ten tijde van het kustscenario binnen het convenant dijkkring 14-15-44 de coördinerende vhr. Zij geven aan te werken aan een pilot project om meer inzicht te krijgen in het thema water en evacuatie maar voornamelijk ligt geen concrete strategie betreffende een implementatie van het coördinatieplan klaar (Interview VRHM, 2017). Binnen het coördinatieplan is Hollands Midden coördinerend regio in het kustscenario.

Risicoprofiel

In het risicoprofiel van VRHM wordt een overstroming van dijkkring 14-15-44 als zeer onwaarschijnlijk geacht maar wel met de grootste impact. Daarnaast wordt een overstroming van een regionale kering als mogelijk geacht maar op impact als ernstig geschat. Beide incidenten zullen de maatschappij voor een lange, dan wel korte termijn ontwrichten. De gevolgen van domino-effecten zijn niet bekend binnen de regio en ook niet de mogelijkheden waarnaar geëvacueerd kan worden. De regio geeft aan te starten met een pilot project waardoor de eerste ontwikkelingen zichtbaar zijn bij Hollands Midden.

Regionaal beleidsplan

Het regionaal beleidsplan 2016-2019 geeft speciale aandacht aan het scenario overstromingen. Hierbij wordt terug gerefereerd naar het landelijke project 'Water en Evacuatie' van de Strategische Agenda. Binnen de regio geldt dan ook een hoge bestuurlijke prioriteit voor het thema (VRHM, 2016; Interview VRHM, 2017).

4.2.3 Kennemerland (3)

De vhr bestaat uit tien gemeenten en bestaat sinds 2008. De vhr Kennemerland kenmerkt zich door een aantal grote infrastructurele knooppunten zoals Schiphol, het Noordzeekanaal en het IJmondgebied. De regio omvat ook de Haarlemmermeerpolder, een droogmakerij. Binnen deze droogmakerij bevindt zich onder andere Schiphol, justitiële inrichtingen, drinkwatervoorzieningen en andere bijzondere voorzieningen. Binnen het convenant is de regio in geen enkel scenario als coördinerend aangewezen (VRKL, 2012).

Risicoprofiel

Binnen het risicoprofiel van Kennemerland staat het scenario overstromingen niet expliciet opgenomen zoals dat wel bij Haaglanden en Hollands Midden is gedaan. Het falen van een regionale waterkering is echter wel opgenomen in het risicoprofiel. In het risicoprofiel gaat de hoogste prioriteit uit naar de Haarlemmermeer polder en niet naar het rivierenscenario of een overstroming vanuit zee, dit vanwege de beperkte kans. Toch wordt binnen het risicoprofiel de aandacht voor een overstroming omschreven. Zo wordt de rol van Kennemerland ten opzichte van buurregio's en haar overstromingsgevolgen besproken. Concrete plannen zoals lannen voor de opvang (voor andere regio's), rampenbestrijdingsplannen of een evacuatiestrategieën zijn echter niet beschikbaar. Geconcludeerd kan worden dat er met name gefocust wordt op incidenten gerelateerd aan verkeer, vervoer en mainport-functies en op dit moment dus geen bestuurlijke prioriteit geldt voor water en evacuatie (VRKL, 2012; Interview VRKL, 2017).

Regionaal Beleidsplan

In het regionaal beleidsplan 2015-2018 wordt expliciet vernoemd dat het thema 'Water en Evacuatie' van de Strategische Agenda de komende beleidsperiode geen extra preparatieve inspanningen verricht zullen worden. Dit is te herleiden naar het huidige risicoprofiel en de bestuurlijke beïnvloedbaarheid (VRKL, 2015). Binnen de regio wordt geen prioriteit gesteld aan het convenant dijkkring 14-15-44. Dit is ook te herleiden in de resultaten op het gebied van water en evacuatie (VRKL, 2015).

4.2.4 Amsterdam-Amstelland (4)

De vhr Amsterdam-Amstelland bestaat uit 6 gemeenten met meer dan 900.000 inwoners. Het beheersgebied van Amsterdam-Amstelland kent grote evenementen die met name

plaatsvinden in en rondom de hoofdstad Amsterdam. Daarnaast ligt ook het financiële hart de Zuidas in de regio en kent het gebied een gevarieerde bevolkingssamenstelling. Amsterdam-Amstelland is binnen het convenant verder niet een coördinerende vhr (VRAA, 2017).

Risicoprofiel

Het risicoprofiel van Amsterdam-Amstelland geeft een unieke positie aan overstromen van een polder door een dijkdoorbraak (zie Figuur 12). De kans wordt echter op zeer onwaarschijnlijk gesteld. Binnen het beleidsmatige document wordt verder geen specifieke aandacht besteed aan het convenant dijkkring 14-15-44. De regio geeft ook aan pas te opereren indien het misgaat (Interview VRAA, 2017).

Regionaal Beleidsplan

In het regionaal Beleidsplan geeft Amsterdam-Amstelland aan dat zij werken aan een pilot om de waterbestendigheid van de Westpoort te vergroten. Hierbij wordt gekeken naar de keteneffecten die optreden, welke ontwikkelstrategie nodig is en welke kosteneffectieve maatregelen genomen kunnen worden. Daarnaast staat het bewust zijn van de burger hierbij centraal. Deze initiatieven hebben echter niets van doen met het convenant (VRAA, 2015).

Het interregionaal verband van dijkkring 14-15-44 wordt specifiek genoemd in het regionaal beleidsplan in het kader van 'voorbereiding op grootschalige evacuatie'. Echter staat nadrukkelijk binnen het plan dat een voorbereiding op een evacuatie (op gebiedsniveau) alleen zinvol is wanneer er een reële kans bestaat met een uitdrukkelijke oorzaak. Vanuit de VRAA wordt hier tot op heden nog niet actief in geparticipeerd. Het regionaal beleidsplan benoemt dus enerzijds het interregionaal verband maar de vhr geeft anderzijds aan dat hier niet de prioriteit ligt vanwege een bestuurlijke afweging (op basis van het risicoprofiel). Het vernoemen naar het convenant is hierdoor symboliek. De VRAA geeft aan geen concrete rampenplannen beschikbaar te hebben en te handelen naar de ontstane situatie die zal optreden indien een overstroming zich voordoet (Interview VRAA, 2017).

4.2.5 Utrecht (5)

De vhr Utrecht (VRU) bestaat uit 26 gemeenten en kenmerkt zich door een uitgebreide

transportinfrastructuur en een grote diversiteit in het landschap. De VRU is coördinerend regio ten tijde van het rivierenscenario in dijkkring 14-15-44. De VRU kent een mogelijke waterdreiging vanuit de Neder-Rijn en de Lekdijk. Een waterdreiging vanuit de rivieren staat hierom dan ook hoog in het risicoprofiel. Utrecht kenmerkt zich daarnaast ook vanwege haar vele hoogteverschillen zoals de Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe. Daarnaast kent de regio ook een poldergebied (VRU, 2017).

Risicoprofiel

Het overstromingsscenario is binnen de VRU in het risicoprofiel opgenomen als prioritair. Daarnaast is een aparte paragraaf geweid aan het overstroming scenario met de daarbij behorende zwakke plekken in de VRU (zoals een doorbraak vanuit de Lek ter hoogte van Amerongen). Ook de evacuatiestrategie ten tijde van een storm wordt toegelicht. Hierbij zal met name sprake zijn van verticaal evacueren. Uit het risicoprofiel is de bestuurlijke prioriteit voor water en evacuatie dan ook sterk terug te zien in de huidige ontwikkelingen en initiatieven binnen de regio (VRU, 2015).

Regionaal Beleidsplan

In het beleidsplan VRU 2016-2019 wordt het landelijke project Water en Evacuatie genoemd, evenals het overstroming scenario uit het risicoprofiel. Een uitgebreide uitleg en een concrete uitvoeringsstrategie is niet besproken binnen het regionaal beleidsplan. Uit een interview met de VRU blijkt dat er binnen de regio wel een evacuatieplan beschikbaar is voor het rivierenscenario. Indien het misgaat zal de regio echter afhankelijk zijn van andere regio's waardoor de effectiviteit van de plannen afneemt (VRU 2016; Interview VRU, 2017). Kortom zet de VRU eerste stappen binnen haar eigen beheersgebied maar vanuit dit onderzoeksperspectief is een interregionale benadering van levensbelang. De stagnerende ontwikkelingen bij overige regio's hebben dus effect op regio's waarin wel initiatieven genomen worden.

4.2.6 Rotterdam-Rijnmond (6)

Het verzorgingsgebied van de vhr Rotterdam-Rijnmond (VRRR) telt circa 1,2 miljoen inwoners, verspreid over 862 vierkante kilometer en opgedeeld in 16 gemeenten. VRR heeft het grootste inwoneraantal van Nederland waardoor de vhr de grootste van Nederland is. Verder huisvest de regio een van de grootste havens ter wereld en de

luchthaven Rotterdam en The Hague Airport. In het gebied zijn ook veel (petro)chemische bedrijven gehuisvest, kent het gebied een complexe infrastructuur van snelwegen, tunnels, spoorwegen en pijpleidingen met tal van gevaarlijke stoffen en worden regelmatig grote evenementen georganiseerd. Binnen het gecombineerde scenario van dijkkring 14-15-44 is VRRR de coördinerende vhr in het combinatie scenario (VRRR, 2017).

Regionaal risicoprofiel

VRRR werkt op dit moment aan het opstellen van een herziend risicoprofiel. Dit risicoprofiel is enkel als conceptversie beschikbaar. Voor dit onderzoek is zowel het vigerende risicoprofiel bekeken (2012) als het opvolgende risicoprofiel (2016) om de mogelijke ontwikkelingen betreft water en evacuatie beter in te schatten.

In het risicoprofiel staat dat een overstroming door een primaire kering een catastrofale gebeurtenis is en zeer onwaarschijnlijk gesteld. Het crisistype overstromingen is nadrukkelijk benoemd in het regionaal risicoprofiel waarbij diverse scenario's zijn uitgelicht. Daarnaast geeft de VRRR aan in het risicoprofiel dat de scenario's verder uitgewerkt worden (VRRR, 2017).

Regionaal Beleidsplan

Het VVR regionaal beleidsplan 2013-2017 omschrijft met betrekking tot overstromingen vergelijkbare informatie als in het risicoprofiel. Het dijkkring 14-15-44 samenwerkingsverband wordt hierin niet expliciet genoemd, evenals een mogelijke aanpak of strategie voor het project water en evacuatie. In het nieuwe regionale beleidsplan komt dit project wel aan bod. Daarnaast werkt VRRR aan het actieprogramma 'Ons Water' om het bewust zijn van de burger te vergroten (VRRR, 2013). De aandacht binnen de VRRR groeit voor het onderwerp en dat is ook sterk terug te zien in de nieuwste beleidsontwikkelingen. Of dit in de praktijk zo is, en of er effectiviteit mee wordt bereikt is de vraag. Ook binnen de VRRR lijkt deze omschrijving dus een symbolieke betekenis te hebben.

N.B. Voor dit onderzoek bestond geen interview mogelijkheid met de VRRR.

Samenwerking tussen vhr's en de toegevoegde waarde van het convenant
Uit de voorgaande analyse en de afgenomen interviews bij vhr's blijkt dat vhr's

onvoldoende interregionaal samenwerken en grote verschillen bestaan tussen regio's. Het convenant wordt als zinvol omschreven maar uit de praktijk blijkt dat regio's met aangrenzende regio's regelmatig samenwerken maar sporadisch interregionaal. Het convenant zou de interregionale samenwerking tussen vhr's (en overige actoren) moeten stimuleren. Uit dit onderzoek blijkt dat tot op heden hier dus nog onvoldoende resultaat is geboekt. Regio's geven aan dat de informatieuitwisseling sterker mag en de relatie met contactpersonen versterkt mag worden.

4.3 Overige actoren

De rol van de vhr's is beter te begrijpen als de rol van overige actoren duidelijk is. Wat verwachten andere bestuurlijke partijen van de vhr? En hoe zien zij de ontwikkelingen van de vhr? Het nationaal niveau (ministeries en RWS), de provincie, de waterschappen, de gemeenten en de vitale partners worden hierom besproken.

4.3.1 Nationaal niveau

Ministerieel niveau: De Ministeries Infrastructuur en Milieu (IenM) en Veiligheid en Justitie (VenJ) zijn de betrokken Ministeries als het gaat om het oppertoezicht van meerlaagsveiligheid. Binnen dit onderzoek is ervoor gekozen om te focussen op vhr's (water en evacuatie) waardoor het Ministerie VenJ rechtstreeks een belangrijke rol vervult. Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) van het Ministerie van VenJ omvat het Veiligheidsberaad waarin de 25 vhr's in vertegenwoordigd worden. Het Ministerie kan de regie bij een grootschalige overstroming naar zich toe trekken waardoor dit ook een belangrijke partner voor de vhr is (zie hoofdstuk 5 voor meer informatie over bevoegdheden). Binnen het Ministerie zijn verschillende organisatieonderdelen relevant voor de crisisbeheersing in Nederland zoals het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC-IenM), Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC-VenJ), Nationaal Crisis Centrum (NCC-front office Rijk), Directeur-Generaal RWS en het Watermanagementcentrum Nederland (WCMN-RWS) (IFV, 2015). Daarnaast zijn diverse kennisinstituten zoals het KNMI betrokken bij het opstellen van een landelijk waterbeeld ten tijde van crisismanagement. De rol van het Ministerie kan dus als sturend omschreven worden maar alleen ten tijde van zeer grote crisissen. Hierbij is dan sprake van EDO dreigingen of een dergelijke overstroming met de bijbehorende effecten. Indien het nationale belang niet bedreigd wordt, is de vhr aan zet.

RWS (Rijkswaterstaat): RWS is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van IenM en beheert en ontwikkelt rijkswegen, -vaarwegen en -wateren en zet in op een duurzame leefomgeving. Eén van de taken van RWS is om samen met andere organisaties Nederland te beschermen tegen overstromingen. De regionale organisatieonderdelen van RWS Water, Verkeer en Leefomgeving (WVL), RWS Verkeer- en Watermanagement (VWM) en Grote Projecten en Onderhoud (GPO) zijn als beheerder verantwoordelijk voor het functioneren van het hoofdwatersysteem en een deel van de primaire waterkeringen (20%). De Directeur-Generaal (DG) van RWS is portefeuillehouder ten tijde van crisisbeheersing van het Ministerie van IenM (IFV, 2015).

Een belangrijk onderdeel van RWS is het Watermanagementcentrum Nederland (WCMN) voor kennis en informatie over het Nederlandse watersysteem. Vanuit het WCMN werkt Rijkswaterstaat nauw samen met het KNMI, waterschappen, provincies, vhr's en kennisinstituten. Het WCMN stuurt een waarschuwing naar alle betrokken crisispartners indien een dreiging gesignaleerd wordt vanuit de zee, rivieren of een combinatie hiervan. De juiste contactgegevens van een vhr zijn hierbij van groot belang. De relevante informatie dient naar het juiste adres gestuurd te worden en de juiste persoon met een piketfunctie (Interview VRH, 2017).

Een samenwerking met het Rijksniveau is van belang ten tijde van een nationale crisis. Op dit moment neemt het Rijk een passieve rol als actor in deze case omdat zij niet actief participeert binnen het coördinatieplan, en geen extra financiële middelen beschikbaar stelt. De ontbrekende rol van het Rijk kan hierom dan ook ter discussie worden gesteld (zie hoofdstuk 8 Conclusie & Aanbevelingen).

4.3.2 Provinciaal niveau

Binnen het convenant dijkkring 14-15-44 zijn de Provincies Zuid-Holland (PZH), Noord-Holland (PNH) en Utrecht betrokken (PU). De provincies worden ieder vertegenwoordigd door de Commissaris van de Koning (CdK) en hebben schriftelijk gezien een zeer beperkte rol ten opzichte van de overige actoren. In het coördinatieplan dijkkring 14-15-44 staat het volgende geschreven: 'De CdK ziet toe op de kwaliteit van het zittende bestuur ten tijde van crisismanagement'. Indien de kwaliteit onvoldoende is kan de CdK een aanwijzing geven

aan de vhr's. Naar verwachting zal dit niet snel in de praktijk gebeuren en wordt gestreefd om in overleg tot overeenstemming te komen. De aanwijzingsbevoegdheid is wel "de stok achter de deur" en zal in die zin zijn bestuurlijke betekenis hebben.

Uit een interview met de PZH blijkt echter dat de rol van de CdK in de praktijk groter zal zijn dan op papier omschreven (Interview PZH, 2017). De CdK zal ten tijde van een overstroming (waarbij het nationaal belang of het (inter)regionaal belang onder druk komen te staan) dienen als eerste aanspreekpunt van de desbetreffende minister waardoor de CdK sterk afhankelijk zal zijn van informatie uit de regio. Gezien de vhr's het 'bevoegd gezag' dienen te adviseren is de CdK in een dergelijke situatie ook afhankelijk van de informatie van vhr's maar ook van waterschappen en andere waterpartijen. De CdK dient in zo'n situatie dus als een belangrijke tussen persoon tussen Rijksniveau en regionaalniveau. De rol van de CdK kan dus omschreven worden als toezichthoudend ten tijde van een crisis.

4.3.3 De waterschappen

Door onder andere het Nationaal Waterplan (2009), het Deltaprogramma (2011), het Nationaal Bestuursakkoord Water (2011), de WvR en politieke discussies is de aandacht voor de crisisbeheersing toegenomen. De Waterschappen zijn voor de vhr's de belangrijkste partner ten tijde van crisismanagement (UWW, 2012; Interview VRHM, 2016; Interview VRU, 2017). Binnen het convenant is het Hoogheemraadschap Delfland, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Hoogheemraadschap van Rijnland, Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard en Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht actief. Iedere vhr werkt afzonderlijk met één of meerdere Waterschappen (afhankelijk van het beheersgebied). Vooral de dijkgraven en liaisons van Waterschappen vervullen een belangrijke rol ten tijde van crisismanagement. De liaison (met mandaten en bevoegdheden) vervult in beginsel namens de betrokken waterbeheerders een adviserende rol en dient als hét aanspreekpunt binnen de regionale teams. Bij water gerelateerde crises zijn mogelijk meerdere waterbeheerders betrokken, met name bij hoogwatersituaties. Dit betekent dat tussen waterbeheerders (Waterschappen, Rijkswaterstaat en soms provincies) intensieve samenwerking moet plaatsvinden. Enerzijds voor het afstemmen van maatregelen die invloed hebben op elkaars beheersgebied, anderzijds om voor de overige partners een duidelijk

aanspreekpunt te bieden en één waterbeeld te kunnen opleveren. Het opleveren en overeenstemming van één waterbeeld is voor de vhr's van groot belang (Interview Kolen, 2017; Interview VRH, 2017; Interview VRU, 2017).

Het waterschap heeft op basis van de Wvr een adviesrol en op basis van de Waterwet haar eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot crisisbeheersing. De waterschappen hebben dus net als de vhr's te kampen met een complex bestuurlijk krachtenveld met een aantal dezelfde partners als de vhr's. Het waterschap ondersteunt de vhr middels een liaison van de Unie van Waterschappen (Interview HHDelfland, 2017).

4.3.4 Gemeenten

De gemeente sluit met de vhr waartoe zij behoren via een gemeenschappelijke regeling waarin diverse bevoegdheden, taken en verplichtingen zijn opgenomen. De gemeente heeft een belangrijke rol in de nafase van de rampenbestrijding (dus niet de vhr) (Interview VRU, 2017). In samenwerking met vhr's kunnen deze werkzaamheden projectmatig of op een andere wijze opgelost worden (Interview VRKL, 2017). De burgemeesters van de gemeenten vervullen een belangrijke rol in het bestuur van de vhr. De burgemeester heeft daarnaast het opperbevel voor evacuatie (zie hoofdstuk 5 voor meer informatie).

4.3.5 Vitale partners (regionale crisispartners)

Indien een overstroming zich voordoet treden domino-effecten binnen en buiten de regio op. Hierdoor zijn partners naast het waterschap, buurregio's, provincies en het Rijk ook van belang. Deze partners worden ook wel de 'vitale partners' genoemd. De vitale partners zijn alle partijen die een rol hebben in het waarborgen en herstellen van de fysieke veiligheid en sociale veiligheid van de mens en omgeving (NIFV, 2011). De vitale sectoren zijn sinds 2008 op landelijk niveau benoemd om de landelijke en regionale vitale infrastructuur te beschermen. De vitale partners per vhr kunnen verschillen, afhankelijk van de bestaande risico's, de kenmerken van de regio en de organisatiestructuur (zie figuur 9). Zo kan een GGD/GHOR (geneeskundige dienst) binnen een vhr opgenomen worden zoals bij de vhr Kennemerland maar kan het ook een losstaande organisatie zijn. De vitale partners spelen een cruciale rol ten tijde van een overstroming en in de nazorg fase om een gebied opnieuw leefbaar te maken en te houden (Interview VRH, 2017).

Samenwerking vhr en haar actoren

Over het algemeen blijkt uit dit onderzoek dat de buurregio's frequenter met elkaar samenwerken op dit thema dan regio's die niet aan elkaar grenzen (Interview VRAA, 2017; Interview VRHM, 2017; Interview VRKL, 2017). In de toekomst zullen vhr's steeds meer uitgroeien tot een regionaal en coördinerend platform waarbij samenwerking met niet naast gelegen regio's van groter belang zal gaan worden, zeker op het gebied evacueren. Niet alleen tussen vhr's onderling is dit het geval, maar ook met haar externe partners zijn aparte samenwerkingsafspraken. Informatie uitwisseling, net centrisc werken en de juiste contactpersonen onderhouden zijn aandachtspunten voor regio's. Binnen iedere regio wordt het contact met verschillende waterschappen apart geregeld. Ieder waterschap en iedere regio opereert dus anders (VHR, 2016; HHDelfland, 2017). De grote verschillen in samenwerking illustreren de noodzaak van het convenant of een dergelijke oplossing (Interview Kolen, 2017). De actoren geven aan dat door het convenant de samenwerking wel een meerwaarde is maar of het voldoende effectiviteit heeft, is de vraag.

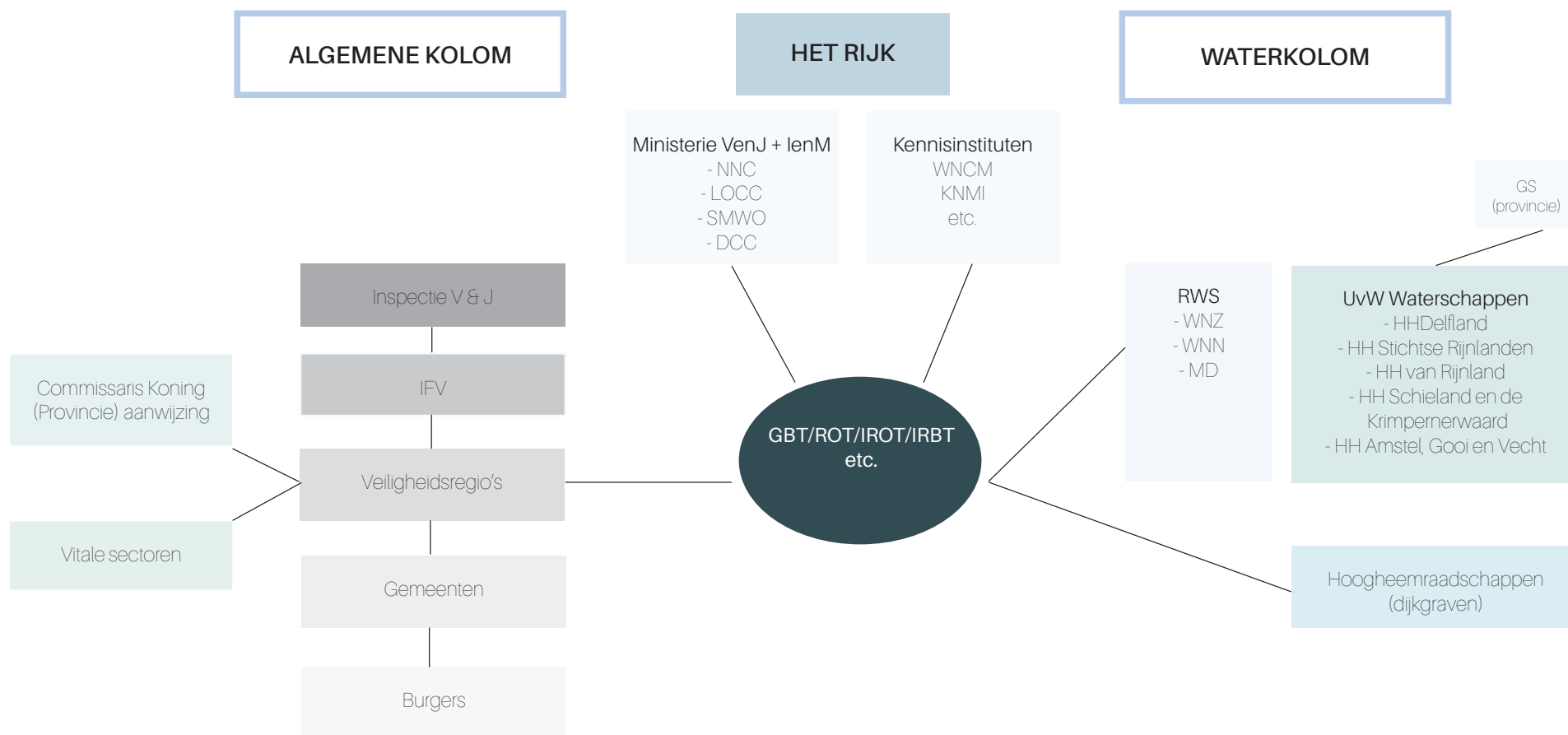
4.5 Conclusie: de rol, samenwerking en effectiviteit

De rol van vhr's is in dit hoofdstuk achterhaald door hun eigen opvatting te achterhalen en de rol van overige actoren nader te bekijken. Van vhr's wordt verwacht dat zij sterk coördinerend kunnen optreden ten tijde van een dreigende overstroming. In de preventiefase, preparatie, en repressie vervult de vhr een cruciale rol waarbij in de koude fase verwacht wordt dat zij een specifieke planvorming beschikbaar heeft en in de warme fase kan opereren als een coördinerende instelling die in staat is een juiste bestuurlijke evacuatiebeslissing te nemen. Uit dit onderzoek blijkt dat vhr's onvoldoende voorbereid zijn op een grootschalige overstroming wegens een gebrek aan specifieke planvorming, interregionale samenwerking en kennis/expertise. De effectiviteit van de plannen zijn binnen de regio's nauwelijks bekend waardoor inzichten onbekend blijven. Dit hangt af van bestuurlijke prioritering die ook sterk in het risicoprofiel van de vhr's is terug te zien omdat de regio's waar de bestuurlijke prioritering hoger ligt, meer stappen zijn gemaakt. Regio's beschouwen het convenant als een meerwaarde maar de vraag is of dat voldoende is. De interregionale samenwerking is namelijk tot op heden matig. Daarnaast moet kritisch afgevraagd worden of in essentie deze taak wel door de vhr's gedaan moet worden. De organisatiestructuur van de vhr (zoals besproken in hoofdstuk 1) is sterk hiërarchisch

ingericht waardoor een specialistische ramp als een overstroming vraagt om bepaalde competenties. Tot slot illustreert Figuur 10 de hoeveelheid aan betrokken partijen in de dijkkring waardoor een grote behoefte ontstaat aan een doorzettingsmacht bij één van de betrokken actoren.

Vitale sector	Belangrijke vitale partners
Chemische en nucleaire industrie	BRZO-bedrijven ¹ , bedrijven met risicogevende objecten
Drinkwater	Drinkwaterbedrijven, waterschappen
Energie	Netwerkbeheerders, energieleveranciers
Financiële infrastructuur	Bancaire sector, ICT-dienstensector
Gezondheid	Huisartsen, ziekenhuizen, ambulancediensten
Keren en beheren oppervlaktewater	Waterschappen, Rijkswaterstaat
Openbaar bestuur	Lokale, provinciale en rijksbesturen
Openbare orde en veiligheid	Politie, brandweer, defensie, gevangeniswezen
Rechtsorde	Openbaar Ministerie, rechtspraak
Telecommunicatie en ICT	Telecomoperators, ICT-dienstensector
Transportsector	Transporteurs (weg, water, spoor, lucht, bus)
Voedsel	Voedselketen en voedseltransportketens

Figuur 9 Voorbeeld van vitale partners (NIFV, 2011)



Figuur 10: Netwerk bestuurlijke actoren (Bron: Eigen werk)

5. VIGERENDE REGELS

HET WETTELIJKE- & BELEIDSMATIGE KADER WAARIN DE ACTOREN OPEREREN



5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de vigerende regels in het bestuurlijke krachtenveld waarin vhr's opereren ten tijde van crisismanagement. Het hoofdstuk kent een hiërarchische opbouw waarbij telkens van een hoge mate van abstractie naar het detailniveau van de vhr gewerkt wordt. Het eerste gedeelte bestaat uit een afbakening van relevante wetten ten behoeve van crisismanagement binnen vhr's. Dit wettelijke kader illustreert de rol van vhr en haar actoren 'op papier' en kan hierdoor in de praktijk getoetst worden. Daarnaast is sterk gekeken naar de beperkingen van de wet, want biedt de wet voldoende sturing aan regio's? Het wettelijke kader wordt opgevolgd door een beleidsmatig kader wat de vigerende beleidsdocumenten schetst die geldig zijn voor het crisismanagement van vhr's. Het beleidsmatige kader is verdeeld in een landelijk en regionaal niveau van vigerende documenten. Deze hiërarchische opbouw biedt een overzicht van de context waarin de vhr's (moeten) opereren. Tevens biedt deze notatiewijze ook deels een verklaring van de rol van vhr's. Het hoofdstuk eindigt met een overzicht van de crisisstructuur binnen de dijkkring 14-15-44. De onderdelen opschaling, stroomschema's, de interne crisisorganisatie binnen vhr's en de bestuurlijke complexiteit worden verklaard aan de hand van diverse vigerende regels en de rol van actoren (zoals omschreven in hoofdstuk 4). Het hoofdstuk wordt afgerond met een conclusie waarin de rol van de vhr's en haar externe partners is samengevat.

5.2 Het wettelijke kader

De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu (artikel 21 van de Grondwet). Dit betekent dat overheidsinstellingen zoals de vhr's en waterschappen een zorgplicht hebben richting burgers om te zorgen voor een veilig leefmilieu. In de Grondwet is dit principe verankerd en in verschillende wetten nader uitgewerkt. Het wettelijke kader is opgebouwd in een toelichting van de Waterwet, de Gemeentewet, de Wet Vhr's (Wvr), de gemeenschappelijke regeling (WGR) en de Noodwet. Crisismanagement omvat een grote complexiteit waardoor meerdere wetten van toepassing kunnen zijn bij een bepaald incident. Gezien vroegtijdig een scenario moeilijk vast te stellen is en sterk kan variëren wordt in dit hoofdstuk de nadruk gelegd op de wettelijke taken van vhr's en haar partners (en niet op taken van externe partners) en waarom/wanneer welke opties gelden voor actoren.

5.2.1 Wet vhr's

Achtergrond

Op 1 oktober 2010 is de Wet vhr's (Wvr) in werking getreden. De wet heeft als doel de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland te optimaliseren waarbij de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie vallen; de vhr. De wet beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie te realiseren van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie. Diverse wetten uit het verleden zoals de Brandweerwet en de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) zijn hiermee komen te vervallen. De wet bestaat uit 20 hoofdstukken waarvan verschillende hoofdstukken zijn toegewijd aan de gemeente, de vhr, de brandweer, de GHOR, de Meldkamer maar ook de rol bij een bovenregionale crisis. De Wvr biedt op een groot aantal onderdelen regionale vormvrijheid: op welke manier de verschillende 'kolommen' binnen de vhr georganiseerd zijn en met elkaar samenwerken, is met uitzondering van enkele randvoorwaarden niet geregeld, om ruimte te geven aan maatwerk per regio. Ook bevat de Wvr weinig tot geen regels over inter- of bovenregionale samenwerking. De wet stelt wel preciezere eisen aan de inrichting van de hoofdstructuur van de crisisorganisatie. Daarnaast bevat de wet operationele bepalingen voor de brandweer (Korsten, 2015). Deze flexibiliteit in de wet is sterk terug te zien gedurende het praktijkonderzoek. Zo is iedere organisatie anders ingericht en gelden geen resultaat-eisen waaraan de planvorming van vhr's aan moet voldoen. Dit resulteert erin dat vhr's de effectiviteit van hun plannen niet kennen en richtingloos opereren in het werkveld (Interview Kolen, 2017).

De rol van vhr's en besluit tot evacuatie: relatie met gemeentewet

Artikel 5 van de Wvr bepaalt, dat de burgemeester het opperbevel heeft bij een ramp. Artikel 39 van de Wvr bepaalt dat bij rampen van meer dan plaatselijke betekenis, het opperbevel overgaat naar de voorzitter van de vhr. De voorzitter van de vhr is één van de burgemeesters uit de vhr. Het besluit tot evacuatie ligt dus (in principe) bij de voorzitter van de vhr van de bronregio indien het incident regio overschrijdend is. Middels een bestuurlijke overleg kan echter altijd besloten worden om een andere vhr te laten coördineren. Hoogwater en overstromingen kunnen leiden tot evacuatie waardoor dit een belangrijk thema voor de vhr is. Belangrijke vraag is of men wel of niet (preventief) moet evacueren.

Dit is primair een verantwoordelijkheid van de burgemeesters (ook wel voorzitters) van de vhr's, zoveel mogelijk onderling afgestemd. Het Rijk beslist bij belangentegenstellingen en vormt dus een belangrijke doorzettingsmacht wettelijk gezien. In de praktijk wordt de noodbevoegdheid uit artikel 176 van de Gemeentewet toegepast als grondslag voor de opdracht tot evacuatie door de burgemeester. Een beperking van de wet is dat een evacuatieopdracht (vanwege de beperkingssystematiek van de Grondwet artikel 10 en 12) geen grondslag biedt om mensen met dwang te bewegen tot het verlaten van hun leefomgeving. Hierdoor kan het weer lastig zijn om controle uit te oefenen op een preventieve evacuatie met alle risico's van dien. Tot slot is de kans op maatschappelijke onrust reëel en kan grote gevolgen hebben op individuele evacuatiebeslissingen. Daarom zal het belangrijk zijn om tijdig te communiceren naar verschillende doelgroepen. Dit is de verantwoordelijkheid van de Burgemeester/ voorzitter Vhr en de Minister, ondersteund door het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) (IFV, 2015).

De rol van vhr's en besluit tot evacuatie: relatie met de Noodwet

Crisiscommunicatie in het geval van hoogwater een (dreigende) overstroming is belegd bij de betreffende (bron)vhr zoals omschreven. Als de crisis een nationale impact heeft en potentieel ontwrichtend is voor de samenleving (meerdere vitale processen en mensenlevens zijn in het geding) verschuift de coördinatie naar het nationale niveau. Hiervoor dient wel een noodtoestand via een Koninklijk Besluit door de minister-president afgekondigd te worden. Een overstroming vanuit de Ergst Denkbare Overstroming (EDO) gedachte zal dan ook snel overgenomen door het Rijk via deze weg. De CdK beschikt niet over een specifieke evacuatiebevoegdheid. De CdK kan een aanwijzing geven aan de voorzitter van de Vhr over het door de betrokken voorzitter te voeren beleid inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing. De rol van vhr verandert hier echter niet door want zij moeten in staat zijn om coördinerend de juiste informatie te geven aan een hoger bevoegd gezag. Hierdoor moet zij hun eigen inzichten op het dossier water en evacuatie op orde hebben.

Taken en bevoegdheden

Artikel 9 van de Wvr omschrijft de volgende taken en bevoegdheden van het bestuur van de vhr: het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises; het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de

wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald; het adviseren van het college van burgemeester en wethouders over de taak, bedoeld in artikel 3, eerste lid; brandweezorg, het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing; het instellen en in stand houden van een brandweer, het instellen en in stand houden van een GHOR; het voorzien in de meldkamerfunctie; het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel; het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de vhr en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokken zijn (bij de onder d, e, f, en g genoemde taken). Deze wettelijke taken en bevoegdheden illustreren dat de vhr een inventariserende, coördinerende en adviserende rol heeft richting diverse private/publieke organisatie.

Verplichte planvorming

De Wvr geeft drie belangrijke planvormen die nauw met elkaar verbonden zijn, het risicoprofiel, het beleidsplan en het crisisplan. Het risicoprofiel (art. 15 Wvr) beschrijft wat de vhr kan overkomen en hoe erg dat is. In het regionaal beleidsplan (art. 14 Wvr) zijn de te behalen operationele prestaties beschreven op het terrein van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, politiezorg en bevolkingszorg in het kader van crisisbeheersing. Het regionale risicoprofiel vervult een kern rol in het bepalen van bestuurlijke beslissingen rondom diverse thema's. Daarnaast omschrijft het risicoprofiel de karakteristieken van een specifieke regio waardoor risicoprofielen sterk van elkaar kunnen verschillen. In hoofdstuk 4 zijn alle individuele risicoprofielen van de vhr's nader besproken. Het beleidsplan is mede gebaseerd op het regionale risicoprofiel. Tot slot wordt in het crisisplan (art. 16 Wvr) beschreven hoe de generieke crisisorganisatie eruit ziet en wie wat doet ten tijde van rampen en crises. Uit deze verplichte planvorming komt ook naar voren dat de vhr een inventariserende, coördinerende en adviserende rol heeft richting diverse private/publieke organisaties. De genoemde verplichte plannen zouden ervoor moeten zorgen dat de vhr's inzicht verkrijgen in de risico's, gevolgen en mogelijke oplosstrategieën. Dit is op het dossier water en evacuatie niet het geval wegens ontbrekende planvorming.

Wetswijziging en kritiek op Wvr

In 2013 heeft een wetswijziging van de Wvr plaatsgevonden maar deze wijziging was gericht op de brandweerorganisatie waardoor deze wijziging verder buiten beschouwing

blijft. Verder is de wet niet meer aangepast op het gebied van de rol en bevoegdheden van de vhr's. Een kritiekpunt van de Wvr is dat de wet sterk gericht is op de koude fase, op de stabiele en rustige situatie dat er nog geen crisis te beheersen of ramp te bestrijden valt. In de Wvr ontbreekt het aan maatregelen die de bestuurlijke aansturing en verantwoordelijkheden beschrijven bij een ramp of crisis die de grenzen van de regio overstijgt (op alle gebieden). Dit gebrek leidt in de praktijk tot grote risico's in het functioneren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de warme fase (Korsten, 2015). Het ontbreken van normen is dan ook een van de grootste aandachtspunten in de wet. Op dit moment gelden geen wettelijke vereisten van hoe een rampenplan er exact uit moet zien hetgeen leidt tot symbolische initiatieven (Interview Kolen, 2017). Tot slot is bij crisismanagement de tijd bepalend voor wat er uiteindelijk in de praktijk besloten wordt. Dit kan afwijken van gestelde regels omdat veel risico's op het spel staan en sterk situatie afhankelijk is door de grote onzekerheden die een overstroming met zich meebrengt. Tijdens een crisis wordt dus vaak niet geopereerd via het wettelijke kader (zie hoofdstuk 2) (Interview Kolen, 2017; Interview PZH, 2017).

Wvr in een notendop

De verantwoordelijkheid tot evacueren kan bij de voorzitter van de vhr liggen ten tijde van crisismanagement. De bovenstaande tekst illustreert echter dat de verantwoordelijkheden sterk kunnen verschuiven en zelfs kunnen variëren tot buiten het geschetste wettelijke kader. Binnen de wet wordt daarnaast geen wettelijk kader aangeboden voor resultaatseisen aan de vhr hetgeen leidt tot symbolische initiatieven. Zelfs met een visie op hoe deze coördinatie zou kunnen verlopen, biedt de wet vormvrijheid. In beginsel is de bronregio coördinerende regio, tenzij anders afgesproken in een convenant of ten tijde van een overleg. Gesteld kan worden dat de Wvr ruimte aan de invulling ten tijde van crisismanagement biedt, ruimte aan interne organisatiestructuur en weinig concrete regels voor de warme fase. De vraag is of de ruimte ingeperkt moet worden of juist flexibel moet blijven. Met de opkomst van flexibele opschaling en complexere rampen (zoals ICT en aanslagen) lijkt de vormvrijheid gepast maar de organisatie is nog sterk pragmatisch ingericht. De vormvrijheid resulteert er wel in (en dit onderzoek illustreert dit ook) dat iedere vhr een eigen aanpak kent en dus geen uniforme crisisstructuur in de koude fase bestaat. Uit het theoretische kader bleek dat een gebrek aan uniformiteit kan leiden tot stagnatie in planvorming. Uit de praktijk is dit dan ook sterk terug te zien bij vhr's omdat de grote

verschillen in organisatie leiden tot verschillen in discours en symbolieke planvorming (zie hoofdstuk 7). Zo ontbreekt een inzicht in de mogelijkheden van water en evacuatie binnen regio's en geven zij aan dat de prioritering op dit moment niet op het dossier water en evacuatie ligt. Tegelijkertijd wordt het thema wel benoemd omdat het wel degelijk een belangrijk onderwerp is. Deze tegenstrijdigheden zijn daarom symboliek en leiden niet tot inzichten in water en evacuatie. Het coördinatieplan zou hier een verbetering in moeten leveren maar tot op heden blijven de resultaten uit. De vraag is dan ook of de vhr's in de toekomst juiste stappen gaan ondernemen of dat ontwikkelingen blijven stagneren.

5.2.2 Waterwet

De Waterwet (Ww) legt verschillende basis principes voor het Waterschap op het gebied van overstromingsmanagement. Zo maakt elke (water)beheerder een calamiteitenplan, en is verplicht dit plan af te stemmen met plannen van anderen. Plannen dienen dus te worden afgestemd op crisisplannen van de Vhr en de voor het waterbeheer van belang zijnde rampenbestrijdingsplannen. Een ontwerp van een calamiteitenplan dient voor commentaar te worden gezonden aan de besturen van de Vhr's, waarbinnen de waterstaatswerken zijn gelegen (art. 5.29 Ww). Daarnaast moeten waterschappen op basis van de Waterwet moeten beschikken over een geoefende calamiteitenorganisatie, over calamiteiten(bestrijdings)plannen en zij samenwerken met de partners in de rampenbestrijding. In een calamiteiten(bestrijdings)plan staat onder meer welke maatregelen nodig zijn en welk materieel beschikbaar is als zich een calamiteit voordoet. Het waterschap heeft de eigenstandige bevoegdheden als het om waterzaken gaat. Indien bij een calamiteit de vitale belangen, het leven en de gezondheid van personen, het milieu of grote materiële belangen in het geding zijn, waarschuwt of alarmeert het waterschap de vhr. Het blijkt dus uit de wet dat het waterschap een belangrijke partner voor de vhr is, net als omschreven in hoofdstuk 4.

Wettelijk kader samengevat

Het wettelijke kader illustreert dat er voor vhr's een grote vormvrijheid geldt. In de wet zijn geen normen opgenomen waaraan evacuatieplannen moeten voldoen. Daarnaast is er ook veel vormvrijheid voor de organisatiestructuur van vhr's wat in de praktijk terug te zien is door grote verschillen in organisatiestructuren. Zolang voor de vhr's geen wettelijke normen zijn, zal de effectiviteit van de plannen mogelijk uitblijven.

5.3 Het beleidsmatig kader

Het beleidsmatige kader schetst de beleidsmatige context waarin vhr's opereren en geeft een verklaring waarom de rol van vhr's onderhevig is aan politieke invloeden als publieke organisatie. De afgelopen jaren heeft het thema evacuatie (MLV laag 3) steeds meer aandacht gekregen vanuit verschillende invalshoeken. Dit bleek onder andere uit het Deltaprogramma en het opzetten van het project Water en Evacuatie van het Veiligheidsberaad (IFV). Al deze beleidsmatige ontwikkelingen versterken en verbinden elkaar wat ertoe geleid heeft dat de aandacht voor evacuatiemanagement is toegenomen op zowel landelijk als regionaal en gemeentelijk schaalniveau. Binnen deze paragraaf staat de landelijke en regionale context waarin vhr's opereren centraal. Ten eerste vormt het Rijk een belangrijk landelijk beleidsmatig kader. Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, het Nationaal Crisisplan Hoogwater en Overstromingen, het Handboek Crisisbeheersing DDC-IenM en het Landelijk Draaiboek Hoogwater en Overstromingen vormen een abstracte basis voor de bevoegdheden en taken van vhr's. De Bestuurlijke Netwerkenkaarten (ook wel bekend als stroomschema's) illustreren deze taken in één schema. Voor dit onderzoek zijn deze documenten nader bekeken en blijkt dat de vhr's een coördinerende rol hebben ten tijde van crisismanagement waardoor zij sterk afhankelijk zijn van informatie-uitwisseling van externe actoren. De vhr's zijn namelijk niet zelf in staat een waterbeeld te schetsen, hiervoor zijn zij afhankelijk van de waterkolom (Interview VHR, 2017).

5.4 De crisisstructuur

De crisisstructuur is sterk afhankelijk van het type scenario en de beschikbare tijd voor een evacuatiebeslissing (zoals ook blijkt uit hoofdstuk 2). Het aantal participerende partijen binnen het convenant illustreren dat er sprake is van bestuurlijke complexiteit rondom de coördinatie van een overstroming. De Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijding Procedure (GRIP), de stroomschema's uit het coördinatieplan 14-15-44 en de voorwaarden tot opschaling staan in deze paragraaf centraal. Tevens biedt deze uitleg een verklaring van de bestuurlijke complexiteit en de diverse belangen die gemoeid zijn met het nemen van bestuurlijke beslissingen ten tijde van een overstroming.

5.4.1 Opschaling: het instrument GRIP

GRIP omschrijft in zes fasen de organisatie en rampenbestrijding binnen een vhr. Sinds

2013 kent de GRIP de fase GRIP 5 en GRIP Rijk om de organisatie van rampen op een bovenregionaal niveau te coördineren. De GRIP wordt gebruikt om bij (complexe) incidenten monodisciplinaire hulpdiensten (brandweer, geneeskundige zorg, politie etc.) vanuit hun dagelijkse werkzaamheden om te schakelen naar een multidisciplinair team. De GRIP biedt handvaten om dit proces eenduidig te laten verlopen. De GRIP-structuur kent geen wettelijke grondslag maar is wel opgenomen in de regionale crisisplannen van alle 25 vhr's in Nederland. Deze systematiek werd dan ook diverse keren besproken gedurende de interviews bij de vhr's. Een waterincident (overstroming) heeft al snel een niveau van GRIP 4 (Interview VRHM, 2017). In Tabel 3 is de GRIP kortbondig uitgelegd.

Een belangrijk discussiepunt rondom de GRIP-systematiek is dat de aandacht naar 'flexibel opschalen' steeds meer toeneemt. De GRIP-systematiek is een instrument wat met name gericht is op 'vuur en vlam', ook wel op de klassieke rampenbestrijding. Anno 2017 zijn rampen complexer geworden zoals een toegenomen kans op overstromingen maar ook cyber aanvallen of terrorisme. De behoefte aan flexibele opschaling is onder andere terug te zien in de regionale beleidsplannen van vhr's maar deze ontwikkeling is ook terug te zien binnen de case dijkkring 14-15-44 (VRKL, 2015; VRAA, 2015). Tot op heden is er nog discussie over de aanpak van flexibele opschaling en de mogelijkheden (Interview VRAA, 2017; Interview VRH, 2017; Interview VRHM, 2017; Interview VRKL, 2017; Interview VRU, 2017).

N.B. Waterschappen en vhr's hoeven niet per se tegelijkertijd op te schalen (Interview HH Delfland, 2017). Het kan dus zijn dat een waterschap in een andere fase zit dan een vhr, dit is één van de aspecten dat onderdeel uitmaakt van bestuurlijke complexiteit en verwarring. Een goede communicatie ligt ten grondslag om dit soort communicatie onzekerheden te voorkomen. De operationele leiders vervullen hier een belangrijke rol in.

5.5 Conclusie

Het wettelijke kader illustreert dat er een grote vormvrijheid voor vhr's geldt. De verschillende organisatiestructuren en diverse aanpakken richting overstromingsscenario's kunnen hierdoor sterk verschillen ten opzichte van elkaar. In hoofdstuk 7 bevestigen de verschillende discoursen dit ook. Een ander belangrijk punt in dit hoofdstuk was de diversiteit en wettelijke ruimte met betrekking tot het nemen van een evacuatiebesluit.

Een evacuatiebesluit is niet wettelijk af te dwingen en vhr's (de burgemeester) kunnen in bepaalde scenario's bevoegd zijn om een besluit te nemen. Daarnaast zijn regio's verplicht om een advies uit te brengen waardoor een goede planvorming essentieel is. Gezien de grote gevolgen die een evacuatie kan hebben, ligt bij de vhr dus een grote verantwoordelijkheid. Uit hoofdstuk 4 blijkt dat deze planvorming niet op orde is waardoor vhr's niet hun taak kunnen uitvoeren. Het wettelijke- en beleidsmatige kader illustreert ook het brede scala aan mogelijkheden voor bestuurders waardoor het werkveld ook zo complex is.

GRIP NIVEAU	SCHAAL	VERSCHIL	ACTIEVE TEAMS
GRIP 1	Plaats incident/binnen brongebied (ter plaatse)	Ter plaatse van het incident structurele coördinatie tussen hulpverleningsdiensten van de vhr nodig	Leider CoPI
GRIP 2	Bron- en effectgebied	Hulpverleningsdiensten buiten het brongebied nodig	CoPI + ROT (onder leiding van operationeel leider)
GRIP 3	Incident beperkt tot één gemeente	Noodzaak bestuurlijke betrokkenheid	CoPI + ROT + GBT met burgemeester als bevoegd gezag (noodbevoegdheden)
GRIP 4	Bron- en effectgebied bestrijkt meer dan	Meer dan plaatselijke betekenis, gemeentegrensoverschrijdend	CoPI + Voorzitter vhr verkleed bevoegd gezag met RBT als adviesteam. ROT ontvangt instructies van voorzitters gemeenten maar beperkt tot één vhr
GRIP 5	Meer dan één vhr	De oorzaak heeft effect op meerdere vhr's	Voorzitters vhr's (één coördinerende vhr, meestal bronregio) = COL
GRIP Rijk	Nationale veiligheid	Nationale veiligheid moet in het geding zijn	De ministeriële commissie crisisbeheersing (MCCb) neemt het besluit tot het afkondigen van een GRIP Rijk (via Noodwet) door de Minister van VenJ of de Minister-President

Tabel 3 Overzicht opschaling

6. MACHT & HULPBRONNEN

EEN BESTUURLIJK BELANGENSPEL



6.1 Inleiding

Centraal in dit hoofdstuk is de rol van macht en hulpbronnen die effect hebben op het coördinatieplan. Want welke invloed heeft bestuurlijke macht op het nemen van een juiste evacuatiebeslissing? En waarom wordt het dossier water en evacuatie onvoldoende uitgevoerd? Het hoofdstuk bestaat uit een omschrijving belangen, prioriteiten en hulpbronnen. Het hoofdstuk sluit af met een verklaring van de invloed van macht en hulpbronnen op de huidige rol van vhr's en hoe dit in de toekomst verbeterd kan worden. Daarnaast wordt een kritische reflectie in combinatie met de andere hoofdstukken gevormd.

6.2 Hulpbronnen: financiën en technieken

De beschikbare financiële middelen voor het dossier water en evacuatie hangt sterk af van de bestuurlijke prioritering in een regio. De financiële middelen voor het dossier verschillen hierom dan ook (Interview VRKL, 2017; Interview VRHM, 2017; Interview VRU, 2017). Vhr's worden grotendeels lokaal en voor een klein deel landelijk gefinancierd (Interview VHRM, 2017). Via de betrokken gemeenten in het beheersgebied van de vhr wordt een specifiek budget per inwoner opgesteld dat afgedragen wordt aan de vhr. Het exacte bedrag per regio is onbekend maar wat wel opviel is de discussie rondom de budget. Zowel tussen gemeenten en vhr's als tussen de regio in het convenant om de bijdrage aan het coördinatieplan. De exacte financiering van het gehele project is niet online en middels de interviews te achterhalen.

Binnen de vhr's en waterschappen wordt hard gewerkt aan netcentrisch werken. Netcentrisch werken is een werkwijze waarbij alle betrokken teams zo snel mogelijk informatie met elkaar delen. De inkomende informatie wordt zo snel mogelijk samengevat in het 'situatiebeeld'. Een voorbeeld van netcentrisch werken is het programma Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) binnen vhr's en Waterschappen. Voor het dossier water en evacuatie is de rol van LCMS echter te betwijfelen omdat de beslistijd gering is en in LCMS enorm veel informatie op zeer laag detailniveau geplaatst worden (Interview VRAA, 2017). Het netcentrisch werken is een nieuwe manier van werken die nog in de kinderschoenen staat maar al zijn eerste sprongen maakt. Kijkend naar deze case zal het netcentrisch werken een steeds grotere rol gaan spelen om zo snel mogelijk tot een juiste besluitvorming te komen. Tot op heden ligt hiervoor nog geen concrete visie. Daarnaast

geldt voor deze manier van werken een kritische kanttekening, namelijk dat ten tijde van een dreigende overstroming geen behoefte zal zijn aan details over incidenten (zoals dat in LCMS verwerkt wordt) (Interview VRAA, 2017). Het netcentrisch werken kan in de koude fase een meerwaarde bieden zodat de crisiscommunicatie in de warme fase bevorderd wordt.

6.3 Hulpbronnen: kennis en expertise

Uit de interviews bij vhr's blijkt dat er te weinig capaciteit en kennis beschikbaar is om het dossier water en evacuatie succesvol op korte termijn uit te voeren (Interview Kolen, 2017; Interview VRAA, 2017; Interview VRHM, 2017; Interview VRKL, 2017; Interview VRU, 2017). Dit komt door een lagere prioritering van het desbetreffende veiligheidsbestuur aan het dossier water en evacuatie. Een lage prioritering resulteert in kleiner budget, minder beschikbaar personeel en dus minder capaciteit om landelijke gestelde doelstellingen te behalen. Daarnaast moet niet alleen gekeken naar de kwantiteit van het personeel maar ook naar specifieke kwaliteiten om het dossier succesvol uit te voeren. De werkmentaliteit in vhr's is sterk pragmatisch terwijl de waterwereld sterk analytisch georiënteerd is. Een overstroming is een specialistische ramp waarbij specialistische kennis essentieel is. Deze specialistische kennis ontbreekt binnen de vhr's waardoor dit ook een van de oorzaken is dat het dossier weinig resultaten levert (Interview Kolen, 2017). Deze constatering is weer terug te koppelen aan de organisatiestructuur van de vhr die sterk hiërarchisch ingericht is en niet aansluit op een complexe ramp als een overstroming (zie hoofdstuk 1). Concluderend heerst binnen vhr's dus een competentieprobleem waardoor ontwikkelingen stagneren en leiden tot symbolische initiatieven, waaronder het convenant dijkkring 14-15-44.

6.4 Belangen, prioriteiten en dilemma's

Overstromingsmanagement gaat gepaard met veel bestuurlijke dilemma's en eventuele imago schade voor verantwoordelijke bestuurders. Zo is het nemen van een evacuatiebesluit haast één van de belangrijke beslissingen en is onderhevig zijn aan een bestuurlijk machtsspel (Interview VRU, 2017). Het reduceren van effecten gaat om het voeren van strategieën die gericht zijn op het beperken van schade. Het doorsteken van een dijk is hiervan een voorbeeld. Bij dit type bestuurlijke beslissingen komen diverse belangen en prioriteiten kijken. Hierbij geldt hoe groter het verwachte getroffen gebied,

hoe meer dilemma's door de toenemende kwantiteit van besturen. De vhr dient ten tijde van dit soort dilemma's als een coördinerende instelling die in staat is dit soort dilemma's te doorbreken. Een juiste voorkennis en een sterk opgebouwd netwerk met de juiste personen lijken hiervoor vereisten te zijn. Binnen de meeste vhr's is op het dossier water en evacuatie dit nog niet op orde (zie 6.3 en 6.4). Van de coördinerende vhr's wordt echter verwacht dat zij in staat zijn om een interregionale afweging te maken in dit complexe bestuurlijke krachtenveld. Kijkend naar deze case (met o.a. de 4G) is dit veel gevraagd van een regio en worden regio's voor een onmogelijk besluit gesteld (interview Kolen, 2013). Hier komt de noodzaak voor een doorzettingsmacht dan ook weer naar boven (NCTV, 2013). Het Rijk dient hier haar ontbrekende rol in te vervullen omdat zij over deze doorzettingsmacht beschikt.

6.5 Conclusie

De belangen van organisaties en het hooghouden van bestuurlijke posities spelen een grote rol in het maken van evacuatiebeslissingen waarbij de behoefte naar een doorzettingsmacht groot is. De vhr's beschikken zelf niet over deze macht waardoor de rol van het Rijk cruciaal is voor een effectief overstromingsrisicobeheer. Het bestuur van de vhr vervult een grote rol als het gaat om het uitvoeren van het landelijke project water en evacuatie. Uit dit onderzoek blijkt dat de regio's waar besturen actief urgentie geven aan het dossier, er meer activiteit is rondom het project en meer capaciteit beschikbaar is. De financiële hulpbronnen en beschikbare kennis en capaciteiten zijn een gevolg van de bestuurlijke prioritering voor het project water en evacuatie. Daarnaast heerst binnen de vhr's een competentieprobleem door het gebrek aan de juiste expertise waardoor ontwikkelingen op het dossier stagneren. Tot slot speelt de informatievoorziening als hulpbron nog een grote invloed op het verloop van de communicatie ten tijde van crisismanagement. Al deze aspecten hebben een sterke invloed op de effectiviteit van de rol van vhr's en het succes om hun taken uit te voeren. Het netcentrisch werken en de flexibilisering van opschalingsstructuren laat (zoals in hoofdstuk 4 besproken) de veranderingen binnen vhr's zien. De vhr's lijken zich steeds meer te profileren als een coördinerende instelling, hetgeen ook van hen verwacht wordt. De effectiviteit waarmee dit gebeurt valt te betwisten omdat zij in essentie niet ingericht zijn voor een coördinerende taak voor een specialistische ramp.

7. DISCOURSEN

DE COURSE VAN VEILIGHEIDSREGIO'S EN HAAR ACTOREN



7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk omschrijft de visies op het project water en evacuatie van de zes vhr's en haar actoren. Gedurende het onderzoek is gezocht naar een dominante discours en mogelijke verschillen in discours die leiden tot een stagnatie in ontwikkelen rondom het thema. Zowel de visie van vhr's als haar externe actoren op het thema water en evacuatie en samenwerkingen zijn achterhaald om de rol van de vhr zo goed mogelijk te schetsen. Daarnaast is gekeken naar de visie op de effectiviteit van samenwerkingsverbanden en het convenant dijkkring 14-15-44. Om deze reden zal dit hoofdstuk dan ook afronden met een kritische reflectie op het convenant en een toekomstperspectief voor de vhr's (met haar externe actoren).

7.2 Visie vhr's: het thema, de samenwerking en het convenant

Visie van vhr's op het thema

De visie op het thema water en evacuatie (en mede hierdoor op overstromingsscenario's) verschilt sterk per vhr. Uit dit onderzoek blijkt dat de verschillen in visies gewijd kunnen worden aan de volgende factoren:

1. De verschillen in organisatiestructuur: te verklaren door het ontstaan in het verleden en de flexibiliteit in de wet (Interview VRU, 2017).
2. Identiteit regio (risicoprofiel): De ene regio omvat bijvoorbeeld meer participerende gemeenten, grote steden en risicozones (bijvoorbeeld industrie) dan de andere regio. Het aantal risico's neemt hierdoor toe waardoor de prioritering in regio's verschilt.
3. Bestuurlijke prioritering van het project water en evacuatie. Al deze factoren hebben uiteindelijk invloed op het succes van het dossier.

Al deze factoren hebben invloed op hoe vhr's een visie vormen over het thema. De grote verschillen in visie kunnen dus verklaard worden en kunnen leiden tot frictie in de praktijk. Zo geldt er binnen deze case geen overeenstemming in visie over het inzetten van extra capaciteit op het dossier water en evacuatie. De ene regio stelt dat meer mankracht beschikbaar gesteld moet worden terwijl een andere regio geen waarde hecht aan het thema. Dit leidt er weer toe dat ontwikkelingen stagneren en onvoldoende effectiviteit

hebben. Deze constatering illustreert de behoefte aan eenduidigheid en bundeling vanuit de regio's.

Visie op samenwerking

De visie op samenwerking verschilt tussen de vhr's. Zo lijken de grotere vhr's meer onafhankelijk te opereren dan de kleinere regio's (Interview VRKL, 2017). Zo werken de VRKL en VRAA samen boven het Noordzeekanaal maar niet beneden het Noordzeekanaal (het gebied van deze case) en is vanuit VRRR een beperkt animo voor het thema terwijl dit binnen de VRU weer wel is. Daarnaast werken veel buurregio's sterk samen waardoor buurregio's parallellen vertonen in hun discours op het gebied van water en evacuatie (Interview VRAA, 2017; Interview VRKL, 2017; Interview VRH, 2017). Deze parallellen zijn terug te zien in de regio's VHR en VRHM.

Alle vhr's zien zichzelf als een coördinerende organisatie ten tijde van een dreigende overstroming waarbij zij adequaat moeten reageren. Toch geven zij tegelijkertijd aan dat ze onvoldoende capaciteit bezitten om dit succesvol uit te voeren (zie hoofdstuk 6). Voorbeelden hiervan zijn kwantiteit en kwaliteit personeel en onzekerheid, gebrek aan eenduidig waterbeeld en een gebrek aan duidelijke rampenplannen. Het gebrek aan een eenduidig waterbeeld stagneert omdat tussen enkele vhr's en haar externe actoren (waterschap en provincie) geen overeenstemming ontstaat. Deze ontwikkelingen illustreren de frictie in samenwerking tussen vhr's onderling maar ook met haar externe actoren. Ook deze constatering geeft dan ook de noodzaak van een doorzettingsmacht en nationale leiding aan. Het convenant biedt hier dus een onvoldoende meerwaarde in.

Visie op het coördinatieplan en het convenant

Over het convenant dijkkring 14-15-44 lijkt een dominante discours te gelden vanuit de betrokken vhr's. Zo vinden alle regio's dat het onderwerp de afgelopen jaren een 'overexposure' heeft gehad waardoor het meer onder de aandacht is gekomen maar deze overexposure mag geleidelijk afgebouwd worden (Interview VRHM, 2017; Interview VHR, 2017; Interview VRU, 2017; Interview VRAA, 2017). De oefeningen en versterkingen van contacten worden als zinvol beschouwd. Deze versterking van contacten is echter niet bij alle regio's het geval. Deze verschillen zijn dan ook weer te wijten aan verschil in discours (afkomstig van een verschillend risicoprofiel). Gediscussieerd wordt over de regelmatigheid

van oefeningen in het kader van dijkkring 14-15-44 en de jaarlijkse bijdrage aan het project. Regio's geven aan dat het onderwerp zeker een agendapunt moet blijven maar niet zoals dat op dit moment gedaan wordt. De vraag die hierbij oprijst is, 'is het convenant wel effectief?'. Kijkend naar de ontwikkelingen binnen de regio's liggen er nog meer dan genoeg taken en zijn de afgelopen jaren pas de eerste stappen gezet. De invulling van dit wordt dus nog bediscussieerd en hierover is nog geen overeenstemming bereikt, dit zal de komende jaren volgen.

7.3 Effectiviteit convenant: een goede zet of een dodelijke beslissing?

Over het algemeen wordt het convenant als zeer positief ontvangen. Diverse interview partners gaven aan dat het convenant een meerwaarde is geweest om de crisiscommunicatie te versterken. Helaas is binnen de meeste vhr's nog niet bekend welk scenario nu van toepassing is en welke gevolgen/effecten een overstroming zal hebben voor het desbetreffende beheersgebied. Hierom kan nog niet duidelijk met externe partners op dit dossier worden samengewerkt. Eerst moet overeenstemming komen over het waterbeeld en mogelijke scenario's, op basis hiervan kunnen de effecten bepaald worden en daardoor kunnen vervolgens maatregelen met externe partners getroffen worden. Deze cyclus is cruciaal voor de vhr om een succesvolle coördinatie bij een overstroming uit te voeren. Het convenant uit 2015 heeft zo ver nog niet tot concrete inzichten geleid binnen de regio's en kijkend naar de huidige crisisstructuur is dan ook de vraag of het huidige convenant wel een stap in de goede richting is. Regio's geven geen specifieke strategie voor dit dossier terwijl dit wel van levensbelang is. De huidige crisisstructuur is erop ingericht dat naar alle waarschijnlijkheid grote bestuurlijke dilemma's ontstaan en een evacuatiebeslissing te veel tijd in beslag neemt. Dit terwijl tijd essentieel is voor het organiseren van een goede evacuatie (zie hoofdstuk 2). Het convenant kan op deze manier juist slachtoffers gaan opleveren in plaats van slachtoffers voorkomen. Deze paradox illustreert dan ook het scala aan symbolieke planvorming rondom dit dossier.

7.4 Toekomst

Regio's geven aan dat het een kwestie van tijd lijkt te zijn om het coördinatieplan een succesvolle doorvertaling te geven. Zo moet nog veel gebeuren op het gebied van een soepele informatievoorziening en crisiscommunicatie maar ook op het gebied van de prioritering van het thema. Kijkend naar de toekomst zal het thema meer en meer

aandacht gaan krijgen door de toename in risico's. Kijkend naar de kanttekeningen van het coördinatieplan en het bijbehorende convenant dient het Rijk (IFV etc.) de komende jaren een actieve rol in te nemen om de doorzettingsmacht en het succes van het project te vergroten.

7.5 Conclusie

De verschillen in discoursen illustreren de behoefte aan een doorzettingsmacht vanuit het Rijk. Tussen vhr's onderling maar ook met haar externe actoren lopen initiatieven vast door een gebrek aan een doorzettingsmacht. Het opstellen van een doorzettingsmacht is hier bij uitstek een voorbeeld van. Uit dit onderzoek blijkt dat de verschillen in discoursen te wijten zijn aan de organisatiestructuur, het risicoprofiel (identiteit regio) en de bestuurlijke prioritering. Wegens de hiërarchische organisatiestructuur van vhr's is de visie van een regio sterk bepalend voor de prioritering van het dossier en dus de effectiviteit. Het convenant lijkt een symbolische tijdelijke oplossing te zijn voor het overstromingsrisicobeheer in dijkkring 14-15-44 omdat regio's het nog steeds niet eens zijn over een eenduidige aanpak, er sprake is van missende waterbeelden door stagnatie in samenwerking en geen concrete initiatieven geleverd worden waaruit blijkt dat de regio inzicht heeft in de effectiviteit van een mogelijke evacuatie. Deze gebreken resulteren in symbolieke planvorming zonder resultaten waardoor het inzicht in evacuatiemogelijkheden steeds verschoven wordt. De ontwikkelingen zijn dus paradoxaal en bieden de burger geen zekerheid. De regio's geven aan dat het een kwestie van tijd is om dit dossier succesvol uit te voeren maar de vraag is hoe lang ze nog hebben?

8. CONCLUSIE & AANDACHTSPUNTEN

EEN KRITISCHE REFLECTIE OP DE HUIDIGE ROL VAN VEILIGHEIDSREGIO'S



8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een antwoord op de centrale vraagstelling, plaatst de resultaten in perspectief, biedt een kritische reflectie op de rol en samenwerking tussen en (met vhr's) en geeft diverse aandachtspunten voor het verbeteren van het crisismanagement in dijkkring 14-15-44. De centrale vraagstelling luidde als volgt:

'Wat is de rol van vhr's ten tijde van een (dreigende) overstroming en hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende vhr's (en haar externe actoren) in dijkkring 14-15-44?'

Onderliggende vragen waren: Welke actoren zijn exact actief in dit dijkkringgebied? Welke wetten gelden voor regio's en wat is de effectiviteit van de huidige wetgeving? Hebben de vhr's genoeg inzicht in hun risico's en effecten om hun rol uit te kunnen voeren? Hoe belangrijk is de samenwerking voor het crisismanagement binnen dijkkring 14-15-44? Licht er eigenlijk wel een concrete crisisstructuur met inzicht in mogelijkheden voor evacuatie? En waarom is het werkveld nu zo complex? In andere woorden, zijn vhr's wel voorbereid op een catastrofale overstroming?

8.2 De rol van vhr's: de rol op papier versus de rol in de praktijk

De rol van vhr's wordt als coördinerend omschreven ten tijde van crisismanagement door vhr's en haar actoren. Dit houdt in dat alle activiteiten die betrekking hebben op een overstroming in elk geval moeten leiden tot het ontstaan van één gezamenlijk beeld van de situatie in eigen regio, een gezamenlijke interpretatie van de dreiging, afstemming over de (voorbereiding op de te treffen) maatregelen en communicatie en zo nodig een zwaarwegend advies te geven. De vhr moet dus in zowel de koude fase (inventariseren risico's, beleidsvoering etc.) maar ook ten tijde van de warme fase (crisismanagement) opereren. Het samenbrengen van de goede informatie vereist een juiste communicatie (met de juiste personen zoals waterpartners, vitale partners etc.). Deze rol is nadrukkelijk in het coördinatieplan omschreven en wordt ook zo in de praktijk opgevat door de vhr. De rol kan echter bekritiseerd worden omdat vhr's op dit moment niet in staat zijn om de coördinerende taal uit te voeren.

8.3 Uitvoering van de rol

Toch blijkt uit dit onderzoek dat vhr's onvoldoende in staat zijn om hun rol succesvol uit te voeren omdat zij niet de effectiviteit van hun plannen kennen. Het inzicht in een waterbeeld, de mogelijke gevolgen en de mogelijkheden voor een evacuatie ontbreken. Binnen de regio's liggen dan ook geen concrete plannen of strategieën die een inzicht bieden in evacuatiemogelijkheden voor burgers. Dit inzicht is echter cruciaal voor een juiste besluitvorming en om zo veel mogelijk slachtoffers te redden. Op papier zijn dus enkele richtlijnen omschreven maar echte resultaten blijven uit. Door het gebrek aan deze inzichten kan het zijn dat vhr's ten tijde van crisismanagement het bevoegd gezag en haar burgers onvoldoende informatie geven.

8.4 Waarom kunnen vhr's hun rol onvoldoende uitvoeren?

Gedurende het onderzoek is gebleken dat de vhr's niet als een losstaande organisatie beschouwd kunnen worden maar als een netwerkorganisatie. Het succes van de vhr's is afhankelijk van de samenwerking die zij heeft met externe partners zoals waterschappen, vitale partner en Rijkswaterstaat omdat zij gebiedsgerichte expertise bezitten voor dit specialistisch thema. Hieruit blijkt ook dat zij een coördinerende rol heeft omdat de vhr extreem afhankelijk is van externe informatie van overige partijen. Deze afhankelijkheid in combinatie met de grote onzekerheden die een overstroming met zich meebrengt en het scala aan participerende actoren, maakt het werkveld dan ook zo complex. De samenwerking binnen de dijkkring moet versterkt worden om de rol succesvol uit te voeren omdat vhr's afhankelijk zijn van externe partijen om coördinerend op te treden. Daarnaast kan iedere vhr een coördinerende vhr worden waardoor iedere vhr een inzicht dient te hebben van de mogelijke dreigingen en haar effecten (en niet alleen de vhr's die in het coördinatieplan als coördinerend zijn aangewezen). Alleen op basis van deze informatie kan vroegtijdig een juiste beslissing worden genomen zoals uit het theoretisch kader bleek. Dit is op dit moment niet het geval door ontbrekende inzichten.

Op dit moment hebben vhr's weinig tot geen ervaringen met crisismanagement in de warme fase van een overstroming omdat de Nederlandse delta sterk beveiligd is. Door de lage risico's is de kans klein dat een grootschalige overstroming zal plaatsvinden, zeker met de laatste kustversterkingen. De valkuilen in het crisismanagement bij een grootschalige overstromingen zijn hierom dan ook niet bekend. In de koude fase zijn

enkele vhr's actief bezig om voorbereidingen te treffen om het crisismanagement ten tijde van een overstroming soepeler te laten verlopen maar deze stagneren door een gebrek aan juiste afstemming. De vhr's wijten de ineffectiviteit aan het gebrek aan bestuurlijke prioritering maar uit dit onderzoek blijkt dat er ook een competentieprobleem ligt bij de vhr's. De hiërarchische organisatiestructuur van de vhr is momenteel ingericht op reguliere rampen maar niet op specialistische rampen als een overstroming. Gezien de kans zo klein is op een specialistische ramp als een overstroming en er nooit iets gebeurt op dit dossier wordt een bestuurlijke prioritering gemaakt. Op dit moment verschilt de bestuurlijke prioritering sterk per vhr waardoor de ene vhr actiever in het project participeert dan de andere vhr. Deze verschillen zijn te wijten aan verschillen in organisatiestructuren afkomstig uit het verleden, de vrijheid in de Wet veiligheidsregio's (Wvvr) en de identiteit van een regio (risicoprofiel en de bestuurlijke prioritering).

8.4 Een kritische reflectie: past het project water en evacuatie in essentie wel bij de vhr's?

Het theoretische kader schetste vier componenten die de effectiviteit van een evacuatie beïnvloeden: (1) dreiging en impact, (2) beslissingen door de overheid, (3) beslissingen door de burgers en (4) omgeving en infrastructuur. De vhr's adviseren het bevoegd gezag ten tijde van een crisis en moeten daarbij op de hoogte zijn van deze vier componenten. De rol van vhr's is dan ook om zo snel mogelijk tot een juiste besluitvorming te komen om het slachtoffer aantal te beperken (ook wel de effectiviteit zo hoog mogelijk te houden). Uit dit onderzoek blijkt dat vhr's hun huidige rol niet kunnen vervullen. De vraag die hierbij dan ook ontstaat is: 'Is een vhr wel ingericht op een specialistische ramp als water en evacuatie?'. De voorgaande hoofdstukken illustreerden een behoefte aan een doorzettingsmacht vanuit vhr's (een hoger orgaan met gezag). Het coördinatieplan zal naar verwachting in de warme fase onvoldoende effectiviteit opleveren omdat (coördinerende) vhr's niet over een doorzettingsmacht beschikken, onvoldoende kennis en expertise bezitten, sterk operationeel ingesteld zijn en geen inzicht hebben in evacuatiemogelijkheden. Daarnaast spelen de overige drie componenten ook een grote rol in de effectiviteit van een evacuatie. Zo zal het bewustwordingsproces in de samenleving vergroot moeten worden (zeker indien overheden een terugtrekkende positie innemen). Kortom ligt een grote klus voor vhr's (en andere overheden) om dit dossier de komende jaren te verbeteren (uitgaande dat de rol van vhr's ongewijzigd blijft).

8.5 Aandachtspunten

De onderstaande aandachtspunten zijn gericht op het verbeteren van de inzichten in de effectiviteit van de plannen van vhr's. Uitgangspunt is dat de vhr's de rol behouden die ze tot op heden kennen.

1. Symbolische aandacht & normen: Het project Water en Evacuatie dient niet meer de overexposure te krijgen van de afgelopen jaren maar er dient een balans gezocht te worden naar de juiste verhoudingen voor het project. Deze overexposure heeft met name bestuurlijk plaatsgevonden met onvoldoende effectiviteit in de uiteindelijke planvorming. Vhr's geven aan dat het project zeker niet mag verdwijnen maar de huidige aandacht naar het thema lijkt overdreven. Hier zit echter een schijn tegenstrijdigheid in, de wijze waarop moet effectiever en mag niet meer leiden tot symbolische planvorming. Hiervoor dienen (wettelijke) normen aan regio's gesteld te worden. Hoewel regio's naar alle waarschijnlijkheid dit niet prefereren, is dit wel voor de lange termijn de beste keuze.

2. Informatiedeling: De behoefte aan informatiedeling is vanuit bijna iedere vhr waarneembaar, echter wordt dit vrijwel niet gedaan. Op dit punt valt nog winst te behalen in de toekomst en het convenant kan hier een stimulerende rol in vervullen. Informatiesystemen als LCMS zullen geen grote rol spelen bij een specialistische ramp waardoor de crisiscommunicatie van groter belang is. Het convenant levert in die zin een positieve bijdrage.

3. Competentieprobleem: De wisseling van de wacht op het dossier water en evacuatie resulteert in kennisvernietiging en een achterstand op het project water en evacuatie binnen regio's. Het project vraagt voor lange termijn investeringen en aandacht. De juiste kennis en expertise binnen een regio is daarbij onmisbaar. Een overstroming is een specialistische ramp die vraagt om specifieke kennis en expertise. Het gebrek aan deze competenties is een aandachtspunt voor toekomstige ontwikkelingen binnen vhr's.

4. Aanpassen aan nieuwe specialistische rampen: Vhr's mogen meer opereren en zich profileren als een netwerkorganisatie of een multidisciplinair bedrijf binnen dijkkring 14-15-44. Gezien zij een coördinerende rol hebben zijn externe partners van cruciaal belang waardoor het communiceren essentieel is. In het coördinatieplan staat niet voor niets het

motto 'coördineren is communiceren'. Rampen worden steeds complexer waardoor vhr's zich steeds meer aan moeten passen. De eerste ontwikkelingen zijn zichtbaar zoals het informatiesysteem LCMS en initiatieven als flexibele opschaling maar dit is vooralsnog onvoldoende om een specialistische ramp als een overstroming met haar bijbehorende domino-effecten aan te kunnen.

5. Bestuurlijke prioritering: Het bestuur van de vhr's vervullen een belangrijke rol als het gaat om de bestuurlijke prioritering van het project water en evacuatie. De prioritering bepaalt de inschatting in het risicoprofiel en hiermee de beleidsvoering en beschikbaarheden van personeel. Het succes hangt deels af aan de bestuurlijke prioritering en functioneren van de dossierhouder. De bestuurlijke prioritering dient hiervoor aangepast te worden.

6. Grenzenloos: Het coördinatieplan en het convenant dijkkring 14-15-44 geldt voor een groot gedeelte van de Randstad. De zes vhr's kunnen echter sterk afhankelijk worden van aangrenzende regio's of overige regio's in het land door het gebrek aan eigen capaciteiten. Zo kunnen vluchtmogelijkheden ontoegankelijk zijn, zijn primaire behoeften zoals voeding nodig en andere hulptroepen. Om deze reden is een samenwerking met overige crisispartners in de toekomst van belang.

8.6 Concluderend & in perspectief: een kwestie van tijd, maar hoe lang nog?

De vele ontwikkelingen en bestuurlijke complexiteit rondom water en evacuatie in Nederland vraagt om extra aandacht. Ook dit onderzoek laat het nut en de noodzaak van crisismanagement in de Nederlandse delta zien. Binnen dijkkring 14-15-44 ligt nog een grote integrale opgave als het gaat om crisismanagement omdat de meeste resultaten symboliek zijn. De vraag is echter wel of Nederland zich wel wil voorbereiden op de catastrofale gebeurtenissen van een overstroming. Uit het theoretisch kader bleek dat in Nederland met name aandacht is voor laag 1 van MLV. Deze prioritering vanuit het Rijk is dan ook sterk terug te zien in ontwikkelingen binnen vhr's. Enerzijds is er een actieve beweging zichtbaar om een goede crisisstructuur op te stellen, maar anderzijds geven enkele vhr's aan dat zij pas opereren als het écht misgaat. In andere woorden heerst er een afwachtende houding met veel bestuurlijke onzekerheid. De vraag die dan ook gesteld moet worden is: 'Moet er überhaupt het initiatief tot een interregionale overeenstemming

gemaakt worden'?. Deze discussie zal de komende jaren waarschijnlijk gevoerd worden. De samenwerking tussen diverse actoren zal de komende jaren verbeterd moeten worden om adequaat ten tijde van een crisis te opereren. De rol van vhr's zal zich naar verwachting steeds meer gaan ontwikkelen van een 'vuur en vlam' georiënteerde organisatie naar een multidisciplinair bedrijf dat opereert als een spin in het web. Het thema water en evacuatie speelt binnen, maar ook buiten vhr's een actieve rol en zal in de komende jaren steeds belangrijker worden om ons hoofd boven water te houden. Theoretisch gezien kán het morgen misgaan,, bestaat er geen inzicht in de exacte effecten en evacuatiemogelijkheden. Het lijkt kortom een kwestie van tijd om de crisisorganisatie op orde te brengen maar de vraag is of we nog wel tijd hebben.....

EEN KWESTIE VAN TIJD....

838	1014	1042	1134	1163	1164	1170	1196	1212	1214	1219	
1220	1221	1248/1249	1277	1280	1282	1287	1288 (I)	1288 (II)	1322		
1334	1362	1374	1375	1377	1404	1421	1424	1468	1477	1509	
1514	1530	1532	1552	1566	1570	1610	1651	1675	1682	1686	
1703	1717	1781	1784	1799	1805	1809	1820	1825	1855	1861	1877
1906	1916	1926	1953	1993	1995	2006					?



Foto: Een scène uit de EO-serie Als de dijken breken. © EO

9. DISCUSSIE & REFLECTIE

EEN REFLECTIE OP DE RESULTATEN EN EEN PERSOONLIJKE VISIE



9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een reflectie op het proces van het onderzoek en de resultaten gegeven. Een reflectie op de inhoud en mogelijke verbeterpunten van het onderzoek worden bekritiseerd evenals mogelijke aandachtspunten voor verder onderzoek. Achterliggende beweegredenen achter besluiten gedurende het onderzoek worden besproken en waarom specifieke keuzen gemaakt zijn. Tot slot wordt een persoonlijke visie gegeven op het thema, de onderzoeksresultaten en op de toekomst.

9.2 Discussie en reflectie

Theoretisch kader (hoofdstuk 2)

Het theoretische kader bood genoeg houvast om uitspraken over succesvol crisismanagement te doen. De resultaten van het theoretische kader zijn hierom dan ook regelmatig in de overige hoofdstukken gekoppeld aan de omschreven theorie. De theorie heeft de conclusie versterkt en een leidraad geboden ten tijde van het opstellen van interviews. Over het algemeen konden de meeste conclusies gerefereerd worden aan theoretische bevindingen. Hierdoor diende het theoretische kader ter onderbouwing van de bevindingen.

Methodologie & dataverzameling (hoofdstuk 3)

De gekozen methode voor dit onderzoek bleek juist. De kwalitatieve benadering ontleende een diep inzicht in de bestuurlijke complexiteit van dijkkring 14-15-44. Het ontbreken van het interview bij VRRR is een gebrek van de dataverzameling geweest. Helaas werd geen medewerking verleent vanuit de regio waardoor bewust ervoor gekozen is om vijf regio's te interviewen. Daarnaast was een interview bij het Rijk ook een mooie aanvulling geweest op het onderzoek. De ontbrekende discours van het Rijk op de gedecentraliseerde taak van vhr's was een interessante extra toevoeging geweest omdat op deze manier de rol van vhr's vanuit een andere invalshoek bediscussieerd kon worden. De belangrijke rol van het Rijk is één van de conclusies uit dit onderzoek waardoor op voorhand niet te voorspellen was dat dit een belangrijke interview partner had kunnen zijn. Voor de volledigheid was deze aanvulling goed geweest.

Onderzoeksresultaten (hoofdstuk 4-5-6-7-8)

De subjectieve data vormden een uitdaging om de data juist te interpreteren. Door het

gebruik van fact-checking is deze subjectiviteit verkleind. Door het scala aan actoren en tegenstrijdige discoursen was het vaak een uitdaging om deze zo passend mogelijk te formuleren.

9.3 Persoonlijke visie

Thema water en evacuatie - Een overheidstaak?

Gedurende het onderzoek heb ik een persoonlijke visie gevormd over het thema water en evacuatie in een bestuurlijke context in Nederland. Mijn onderzoek illustreert de gebreken in voorbereiding op een overstroming in dijkkring 14-15-44. Enerzijds illustreren de resultaten een gebrek aan prioritering maar anderszijds wordt het thema wel als belangrijk beschouwd. In mijn optiek moet deze paradoxale benaderingswijze die leidt tot symbolieke planvorming gaan veranderen de komende jaren. Door het toenemende risico op overstromingen (zowel klein- als grootschalig) moet de zelfredzaamheid vergroot worden. In mijn optiek is dit deels een overheidstaak om het bewustwordingsproces van burgers te vergroten in Nederland. Uit voorgaand onderzoek (zie hoofdstuk 2) bleek dat dit nog onvoldoende is in Nederland waardoor een crisis alleen maar kan verergeren (mensen gaan bijvoorbeeld zelf evacueren). Daarnaast moeten er inzichten zijn in welke evacuatiemogelijkheden er zijn voor burgers. Een overheidsinstelling maakt immers bestuurlijke besluiten ten tijde van een dreiging waardoor dit burgers kan treffen (zowel positief als negatief). De burger zal hierom ook automatisch van een burger verwachten dat de crisisbeheersing 'op orde zal zijn'. Dit is momenteel niet het geval waardoor overheden meer moeten investeren in hun crisisbeheersing.

Onderzoeksresultaten - De goede richting?

Het grootste persoonlijke kritiekpunt op de resultaten van dit onderzoek is de effectiviteit van de huidige planvorming. In mijn optiek zou bij een belangrijk onderwerp als water en evacuatie geen sprake mogen zijn van symbolieke planvorming omdat er te grote risico's gelden, met name in dijkkring 14-15-44. De huidige financiële middelen moeten effectiever ingezet worden om de burger meer zekerheid te bieden. Indien de huidige werkwijze wordt voortgezet verwacht ik niet dat dit een positieve bijdrage zal leveren aan de effectiviteit van planvorming in dijkkring 14-15-44. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat de huidige werkwijze onvoldoende resultaat oplevert omdat vhr's in essentie niet ingericht zijn op een specialistische ramp. In de organisatie van vhr's zijn aanpassingen nodig die door een

gebrek aan prioritering waarschijnlijk te laat ingevoerd worden. Ook om deze reden ligt er een taak bij een Rijksoverheid om een voortrekkersrol in te nemen.

Toekomst - Hoe verder?

Het coördinatieplan is gericht op de specifieke case dijkkring 14-15-44. Ten tijde van een overstroming zullen vhr's binnen de case dan ook afhankelijk zijn van vhr's buiten de case. Kijkend naar toekomstige ontwikkelingen in het coördinatieplan moet dit aspect in mijn optiek ook meegenomen worden. Het nationale belang en de omvang van het risico vraagt om een voortrekkersrol van een hoger bestuursorgaan. Het Rijk (VenJ en lenM) zou om deze reden naar mijn inziens een voortrekkersrol moeten innemen om de operationele vhr's te sturen en expertise te bieden. Kortom moeten vhr's sterk uitvoerend blijven en aangestuurd worden vanuit het Rijk bij een specialistische ramp als een overstroming. Dit onderzoek heeft immers laten zien dat de vele belangen en een gebrek aan doorzettingsmacht leiden tot symbolieke planvorming en mogelijk tot en stagnerende werking in de warme fase.

9.4 Afsluiting

De Randstad is dus niet voorbereid op een catastrofale overstroming hetgeen de komende jaren tot grote gevolgen kan leiden. Het is een taak van de vhr's om hierin actief te participeren en de juiste voorbereidingen te treffen. Indien Nederland zich wil voorbereiden op de ergste ramp die ons kan overkomen, moet nú geopereerd worden voordat het te laat is...

LITERATUURLIJST



Alexander, D. (1997). Natural Disasters. *The Oceanography Society*, 21, 284-304. doi: 10.1111/1467-7717.00064.

Barendregt, A., Doef, M., Holterman, S. & Noortwijk, J. (2005). Determining the time available for evacuation of a dike-ring area by expert judgement. *ISSH*, 24-26. Opgevraagd van https://www.researchgate.net/profile/Phajm_Gelder/publication/240064447_Is_the_streamflow_process_chaotic/links/004635325994a38da9000000.pdf#page=24

BBC. [nieuwsbericht]. Japan floods: City of Joso hit by 'unprecedented' rain. (2010, 10 september). Opgevraagd op 6 maart 2017 van <http://www.bbc.com/news/world-asia-34205879>

Bezuyen, M., Duin, M. van, & Rosenthal, U. (1995). *Evacuatie bij hoog water: zelfredzaamheid en overheidszorg*. Rotterdam/Leiden: COT, Universiteit Leiden, Erasmus Universiteit.

Boin, A. P. (2005). *The politics of crisis management. Public leadership under*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bouwen, R., Craps, M., Dewulf, A., Pahl-Wostl, C. & Taillieu, T., (2005). Integrated management of natural resources: dealing with ambiguous issues, multiple actors and diverging frames. *Water, Science and Technology* Vol. 52, 115-124.

Cachet, A & Prins, R. (2011). Integrale veiligheidszorg en de burgemeester. *Tijdschrift voor Veiligheid*. Volume 10, 43-58.

Chien, S., Chen, L., Chang, S., Cui, G., & Chu, C. (2002). Development of an after earthquake disaster shelter evaluation model. *Journal of the Chinese institute of engineers*. 25 (5):2.

Creswell, J. (2013). *Research design: qualitative quantitative and mixed methods approaches*. Londen: SAGE

Deltacommissie. (2008). *Samen werken met water*. opgevraagd van de website van de Deltacommissie: <http://www.deltacommissie.com/doc/2008-12-10%20publieksversie.pdf>

Doornewaard, H. & Verschuren, P. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Boom Lemma Uitgevers.

Drabek, T. (1986). *Human Systems responses to disaster: an inventory of sociological findings*. New York: Springer-Verlag.

Driessen, P., Dieperink, C., van Laerhoven, F., Runhaar, H. & Vermeulen, W. (2012). *Towards a Conceptual Framework for The Study of Shifts in Modes of Environmental Governance – Experiences From The Netherlands*. Utrecht: Utrecht University, Faculty of Geosciences, Copernicus Institute of Sustainable Development.

Grondwet. (1815, 24 augustus). Opgevraagd op 21 april 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0020031/>

Gemeentewet. (1992, 14 februari). Opgevraagd op 19 april 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2017-01-01>

Hajer, M., Laurent, C. & Tatenhove, J. van (2004). *Nieuwe vormen van Governance - Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam

Herk, S. v. (2013). *Process design and management for integrated flood risk management: exploring the multi-layer safety approach for Dordrecht, The Netherlands*. London UK: IWA Publishing.

Hoss, F., Kolen, B. M., & Maaskant, B. (2010). *Meerlaagsveiligheid: Zonder normen geen kans*. HKV: Lelystad.

IFV. (2014). *Coördinatieplan (dreigende) overstroming – dijkringen 14, 15 & 44*. Opgevraagd van, <http://www.dijkkring14-15-44.nl/coordinatieplan>

IFV. (2015). *Bestuurlijke Netwerkaarten Crisisbeheersing Handreiking*. Arnhem: Instituut voor Fysieke Veiligheid

Interview HHdelfland. (2017). Interview senior beleidsadviseur crisisbeheersing Hoogheemraadschap Delfland. 18 april 2017, Delft

Interview Kolen. (2017). Interview expert evacuatie TU Delft - directeur HKV Water. 19 mei 2017, Delft

Interview Provincie Zuid-Holland. (2017). Adviseur Kabinetszaken en Veiligheid Provincie Zuid-Holland. 30 mei 2017, Den Haag.

Interview VRAA. (2017). Interview met Beleidsmedewerker OOV-crisisbeheersing van veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. 25 april, Diemen.

Interview VRH. (2017). Interview met Adviseur Crisismanagement van veiligheidsregio Haaglanden. 24 april, Den Haag.

Interview VRHM. (2017). Interview met Hoofd afdeling planvorming brandweer van veiligheidsregio Hollands Midden. 30 maart, Leiden.

Interview VRKL. (2017). Interview met functioneel beheerder LCMS van veiligheidsregio Kennemerland. 25 april, Haarlem.

Helsloot, B. K. (2012). *The impact of the process of decision making to evacuation planning*. Opgevraagd van http://www.hkv.nl/upload/publication/Randvoorwaarden_voor_verticaal_evacueren_BK_TT.pdf

IPCC. (2014). *Klimaatverandering: Samenvatting van het vijfde IPCC-assessment en een vertaling naar Nederland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving & Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut.

Jonkman, S. (2007). *Loss of life estimation in Flood risk assessment. Theory and*

applications. (PhD Thesis of Delft University of Technology). Delft: Delft University of Technology

Kant, S. M. (2009). *Acute Evacuation on Disrupting Networks*. Den Haag: Technische Universiteit Delft.

Klijn, F., Baan, P., de Bruijn, K. & Kwadijk, J. (2007). *Overstromingsrisico's in Nederland in een veranderend klimaat*. Z.p: MNP

Korsten, A. (2015). *Veiligheidsregio's*. Opgevraagd op, 6 mei 2017 van <http://www.arnokorsten.nl/pdf/Crises/De%20veiligheidsregio.pdf>

Lantman, J. v. (2007). *Overstromingsschade in Dijkkring 14-15-44*. Bilthoven: Milieu en Natuur Planbureau.

Maarseveen, K. (2004, 25 en 26 november). *Preventieve evacuatie van dijkkringgebieden*. Zeist: Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk.

Maaskant, B., Kolen, B., Jongejan, R., Jonkman, S.N., & Kok, M. (2009). *"Fractions of preventive evacuation in case of flooding in The Netherlands (in Dutch)."* Lelystad: HKV consultants.

Mitchell, J. T. (2007). Improving Shadow Evacuation Management: Case Study of the Graniteville, South Carolina Chlorine Spill. *Journal of Emergency Management* 5(1):28-24.

NCTV. (2013). *Evaluatie Wet Veiligheidsregio's*. Utrecht: Andersson Elffers Felix

NCTV. (2014). *Magazine Nationale Veiligheid en crisisbeheersing*. Opgevraagd op 15 mei, van https://www.nctv.nl/binaries/magazine-nationale-veiligheid-en-crisisbeheersing-2014-4_tcm31-29523.pdf

NIFV. (2011). *Vitale partners in veiligheid Infopunt Veiligheid*. Arnhem: IFV

Noodwet (1964, 23 september). Opgevraagd op 11 april 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0002457/2013-01-01>

Perry, R. (2003). Incident management systems in disaster management. *Disaster Prevention and management*, 12, 405-412. Doi: 10.1108/09653560310507226

Provincie Zuid-Holland (2014). *Coordination plan dikering area 14*. Den Haag: PZH

Quarantelli, E. (1980). *Evacuation behaviour and problems: findings and implications from the research literature*. Delaware: Disaster Research Center.

Quarantelli, E. (1999). *The Sociology of panic*. Delaware: University of Delaware

Raadgever, T. (2013). *Implementatie meerlaagsveiligheid in Nederland*. Den Haag: Vakblad H2O

Rijksoverheid A (2008, 3 maart). *Crisismanagement EDO*. Opgevraagd van: <https://www.helpdeskwater.nl/waterbegrippen/crisismanagement/toelichting/ergst-denkbare/>

Rijksoverheid B (2008, 18 december). *Het NWP: een veiligere leefbare delta nu en in de toekomst*. Opgevraagd van: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2008/12/18/het-nationaal-waterplan-een-veilige-leefbare-delta-nu-en-in-de-toekomst>

Rijksoverheid (2014). *Veiligheidsregio's*. Opgevraagd van <http://www.veiligheid.org/regio.html>

Rijksoverheid (2015). *Nationaal Waterplan 2016-2021*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie Economische Zaken.

Rijksoverheid. (2017). *Onderwerpen waterveiligheid primair*. Opgevraagd van: <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/waterveiligheid/primair/>

Rijkswaterstaat. (2007). *Allerheiligenvloed 2006*. Rijswijk: Rijkswaterstaat Rijksinstituut voor

Kust en Zee/RikZ.

Rijkswaterstaat (2017). *Normering primair waterkeringen*. Opgevraagd van Infomil: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/thema's/waterveiligheid-0/normering-primair/>

Rosenthal, U, P. 't Hart and A. Kouzmin (1991). The bureau politics of crisis management. *Public Administration*, 69, 211-233.

Ruitenbergh, I. H. (2004). Citizen response to disaster, a review of literature and some applications. *Journal on Contingency and Crisis Management*, 12 (3), 98-111.

Runarsson, S. (2010). *Small is beautiful: Introducing response and evacuation plans to inhabitants*. Birmingham: Intercept.

Scholtens, I. H. (2007). *Description of national crisis management (in Dutch)*. Den Haag: Ministry of Interior and Kingdom Relations.

Scholtens, I. H. (2008). *Gedrag van burgers bij evacuatie: leerpunten van (internationaal) onderzoek*. In *Evacuatie, een overzicht van inzichten in theorie en praktijk van grootschalige evacuaties*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

STOWA. (2011). *Basisvisie Afwegingsmethodiek voor meerlaagsveiligheid*. Amersfoort: STOWA

Tatenhove, van J. A. (2000). *Political modernisation and the environment: the renewal of environmental policy arrangements*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Terpstra, T. (2008). *Publieke percepties van het risico op overstromingen en wateroverlast*. Enschede: Universiteit Twente

TMO. (2009). *Final Report (Rapport van bevindingen, Taskforce Management Flooding, in Dutch)*. Den Haag: Task Force Management Flooding.

Veiligheidsberaad. (2016). *Samenvatting projectplan Water en Evacuatie*. Opgevraagd op 29 april 2017, van <http://www.veiligheidsberaad.nl/Documents/Abstract%20water%20en%20evacuatie.pdf>

VenW. (2008). *Kamerstukken II, 2007-2008, 30821 nr. 6*. Den Haag: I&M.

VRAA. (2012). *Risicoprofiel VRAA*. Diemen: VRAA.

VRAA. (2015). *Beleidsplan VRAA*. Diemen: VRAA.

VRAA. (2017). *Organisatie Veiligheidsregio Amsterdam-Amsterdam*. Opgevraagd op 12 februari 2017 van, <https://www.amsterdam.nl/veiligheidsregio/organisatie/>

VRH. (2015). *Regionaal beleidsplan 2015-2018, verbindend vakmanschap in Veiligheid en Zorg*. Den Haag: VRH.

VRH. (2016). *Regionaal crisisplan Haaglanden*. Den Haag: VRH.

VRH. (2017). *Risicoprofiel 2017-2018*. Den Haag: VRH.

VRHM. (2016). *Regionaal beleidsplan VRHM 2016-2019, gericht verder!*. Leiden: VRHM.

VRKL. (2012). *Regionaal Risicoprofiel Kennemerland - Zicht op risico's voor visie op beleid voor veiligheid en gezondheid*. Haarlem: VRKL.

VRKL. (2015). *Regionaal beleidsplan 2015-2018, crisisbeheersing doen we samen!*. Haarlem: VRKL.

VRRR. (2017). *Over de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond*. Opgevraagd op 14 februari 2017 van, <http://vr-rr.nl/over/> 2017

VRRR. (2012). *Regionaal risicoprofiel 2012*. Rotterdam: VRRR.

VRRR. (2013). *Beleidsplan Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond 2013-2017*. Rotterdam: VRRR.

VRU. (2017). *Veiligheidsregio Utrecht*. Opgevraagd op 14 februari 2017 van, <http://www.vrubrandweer.nl/veiligheidsregio-utrecht>

VRU. (2015). *Regionaal Risicoprofiel*. Utrecht: VRU.

VRU. (2016). *Regionaal Beleidsplan: Verbinden voor veiligheid*. Utrecht: VRU.

VNK2. (2012). *Veiligheid Nederland in Kaart 2 Overstromingsrisico dijkkring 14-15-44 Zuid-Holland*. Den Haag: IenM, IPO & UvW.

Vrijling, S. J. (2009). Flood Risk Assessment in the Netherlands: A Case Study for Dike Ring South Holland. *Risk Analysis*, Vol. 28 No. 5.

Waterwet (Ww). (2009, 29 januari). Geraadpleegd op 30 april 2017 van, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/2017-01-01>

Wet veiligheidsregio's (Wvr). (2010, 11 februari). Geraadpleegd op 10 februari 2017 van, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2017-01-01>

Yin, R.K. (2003). *Casestudy research: design and methods*. Londen: SAGE.

BIJLAGEN



BIJLAGE 1

INTERVIEW GUIDES



INTERVIEW GUIDE VEILIGHEIDSREGIO'S [STANDAARD + ANONIEM]

Introductie

Om te beginnen wil ik u/jullie graag bedanken voor het deelnemen van mijn onderzoek. Ik zal beginnen met mijzelf te introduceren; ik ben Tiffany Pergens, pre-master studente aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. In het kader van mijn bachelor thesis voer ik een onderzoek uit naar de rol en samenwerking van vhr in dijkkring 14-15-44ten tijde van een dreiging, tijdens de overstroming en de nazorg. Hierbij kijk ik naar de veranderende rol van vhr's en hoe zij opereren tijdens het crisismanagement.

Ik verwacht dat het interview circa 50 minuten zal duren. Als u het goed vindt, zou ik graag het interview willen opnemen zodat ik mijn onderzoek geldig kan maken. Hier zal natuurlijk vertrouwelijk mee worden omgegaan. De transcriptie kan ik u/jullie toesturen na het interview als u/jullie dat zouden willen.

Doel van het onderzoek is de rol en samenwerking tussen vhr's te achterhalen ten tijde van een dreigende overstroming, het moment van overstromen en gedurende de nazorg in dijkkring 14-15-44. Het interview is opgebouwd uit vier onderdelen: vragen over de vigerende regels (wettelijke verplichtingen), actoren en coalities (de rol van vhr's ten opzichte van elkaar en met externe actoren), macht en hulpbronnen (prioritering, financiën en bestuurlijke verantwoordelijkheden) en tot slot discours (visie samenwerking, plus- en minpunten). Het interview zal bestaan uit een semi-structured opbouw waarmee richting aan de vraag wordt gegeven maar voldoende ruimte is voor extra informatie. Na afloop van het interview is ruimte voor vragen en opmerkingen.

Vigerende regels

- Welke wettelijke verplichtingen heeft uw organisatie binnen het bestuurlijke krachtenveld?
- Hoe zit het met de schaalverhouding? Welke schaal nemen welke verplichtingen met zich mee? En verandert de rol van vhr's hiermee?
- Wat is de verantwoordelijkheid van een vhr ten tijde van een dreiging, de overstroming en de nazorg?

Actoren en coalities

- Welke externe actoren zijn betrokken bij de drie fasen? En hoe verandert hiermee de rol van vhr's?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen vhr's ten tijde van een dreiging?
- Hoe wordt de burger bewust gemaakt van zijn gevaren in de omgeving?
- Welke convenanten gelden voor-met de vhr?
- Neemt de vhr extra taken op zich indien er sprake is van een overstroming of alleen de wettelijke verplichte taken?
- Wat is de belangrijkste partner voor de vhr ten tijde van een overstroming en na de overstroming (nazorg)?
- Welke vhr binnen dijkkring 14-15-44krijgt een initierende rol bij een dreiging? En waarom juist deze vhr?
- Hoe verloopt de bestuurlijke besluitvorming ten tijde van een dreiging? Is hiervoor een vast regime?
- Kent een waterdreiging dezelfde besluitvorming als een andere dreiging?

Macht en hulpbronnen

- Is er vanuit het Rijk meer aandacht voor het verbeteren van de rampenbestrijding anno 2017?
- Zijn hiervoor ook extra financiële middelen beschikbaar om bijvoorbeeld een oefening te houden?

Discours

- Wat is een bestuurlijk verbeterpunt voor de vhr?
- Hoe kijkt u naar de rol van de vhr ten tijde van een overstroming?
- Wat is uw verwachting van de toekomst als u naar de rol van vhr's kijkt?

Conclusie

Ik wil u graag nogmaals bedanken voor het meewerken aan mijn onderzoek. Ik ga dit interview zo snel mogelijk verwerken om mijn onderzoek af te ronden. Bent u wellicht geïnteresseerd in een eindversie van mijn resultaten?

INTERVIEW GUIDE EXPERT INTERVIEW - BAS KOLEN, DELFT

Introductie

Om te beginnen wil ik u/jullie graag bedanken voor het deelnemen van mijn onderzoek. Ik zal beginnen met mijzelf te introduceren; ik ben Tiffany Pergens, pre-master studente aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. In het kader van mijn bachelor thesis voer ik een onderzoek uit naar de rol en samenwerking van vhr in dijkkring 14-15-44 ten tijde van een dreiging, tijdens de overstroming en de nazorg. Hierbij kijk ik naar de veranderde rol van vhr's en hoe zij opereren tijdens het crisismanagement.

Ik verwacht dat het interview circa 50 minuten zal duren. Als u het goed vindt, zou ik graag het interview willen opnemen zodat ik mijn onderzoek geldig kan maken. Hier zal natuurlijk vertrouwelijk mee worden omgegaan. De transcriptie kan ik u/jullie toesturen na het interview als u dat zouden willen.

Doel van het onderzoek is de rol en samenwerking tussen vhr's te achterhalen ten tijde van een dreigende overstroming, het moment van overstromen en gedurende de nazorg in dijkkring 14-15-44. Het interview is opgebouwd uit vier onderdelen: vragen over de vigerende regels (wettelijke verplichtingen), actoren en coalities (de rol van vhr ten opzichte van elkaar en met externe actoren), macht en hulpbronnen (prioritering, financiën en bestuurlijke verantwoordelijkheden) en tot slot discours (visie samenwerking, plus- en minpunten). Het interview is gefocust op het controleren van mijn gevonden conclusies en om een kritische reflectie te geven op de rol van vhr's.

Vragen

- Een evacuatiebesluit wordt in bepaalde situaties genomen door een vhr, wat vindt u van deze bevoegdheid en denkt u dat vhr's in staat zijn om dit besluit zorgvuldig en tijdig te kunnen nemen?
- Klopt het dat vhr's beperkte middelen hebben om water en evacuatie succesvol uit te voeren? Zo lijken de rampenbestrijdingsplannen te ontbreken door de beschikbare mankracht etc.
- Vhr's hebben een coördinerende taak, hoe zou u deze taak omschrijven en vindt u dat vhr dat op dit moment goed zou kunnen uitvoeren? En wat zijn de grootste verbeterpunten voor vhr's?

- Uit het onderzoek blijkt dat vhr's nog onvoldoende voorbereid zijn op een overstroming. Hoe denk u hierover en wat is de voornaamste oorzaak hiervan denkt u? (bestuurlijke prioritering-organisatiestructuur?)
- Kan de samenwerking tussen de vhr's beter of denkt u dat dit niet nodig is om een betere effectiviteit te verbeteren? Het is immers een 'netwerkorganisatie'?
- Wat vindt u van de wettelijke vormvrijheid die vhr's momenteel hebben om het thema water en evacuatie vorm te geven (zowel door de wet als door het coördinatieplan)? Zouden er meer wettelijke eisen aan vhr's gesteld moeten worden? En zo ja, welke met name?
- Wat vindt u van de huidige opschalingsmethodiek en werkwijze van vhr's? Is dit een goede systematiek voor het nemen van een juiste evacuatiebeslissing?
- Kunt u het coördinatieplan met het bijbehorende convenant omschrijven als succesvol?
- Wat zijn volgens u de grootste voor- en nadelen van het initiatief tot zover?
- Moet het thema water en evacuatie op korte termijn meer prioriteit krijgen? Binnen vhr's zijn de visies hierover namelijk verschillend (door het risicoprofiel). Waarom krijgt water en evacuatie zo'n lage prioriteit? Zowel op nationaal als regionaalniveau? Komt dit alleen door de kleine kans?
- De vhr's lijken een grootschalige overstroming niet aan te kunnen (dat blijkt ook uit andere onderzoeken), moet een vhr meer gaan focussen op zelfredzaamheid/planvorming etc. voor maximaal rendement te behalen? Mijn vraag is, hoe zou u de rol van vhr's omschrijven en hoe verwacht u dat die in de toekomst voor water en evacuatie uit gaat zien?
- Vindt u het coördinatieplan en het convenant een goede zet die veel resultaten heeft opgeleverd?
- Wat zijn de grootste verbeterpunten voor vhr's in dijkkring 14-15-44?

INTERVIEW GUIDE PROVINCIE ZUID-HOLLAND [ANONIEM]

Algemeen

Provincie versus veiligheidsregio's: de rol van de provincie

- De provincie 'ziet toe op de kwaliteit van het bestuur' tijde van crisismanagement > hoe ziet u deze rol van de CvdK?
- Is de provincie voorbereid op een grootschalige overstroming? En op welke wijze zal er geopereerd worden?
- Wat moet veranderd worden aan de rol van de provincie bij crisismanagement?
- Idee bij de samenwerking tussen de vhr? Verloopt deze soepel?
- Waarom ontstaat geen overeenstemming over een waterbeeld?
- Waarom zijn er geen rampenbestrijdingsplannen volgens u?
- Hoe goed is Rotterdam-Rijnmond voorbereid?
- Positionering provincie in krachtenveld bespreken > klopt dit opgestelde krachtenveld?
- Wat vindt u van de rol van vhr en wat verwacht u in de toekomst?

INTERVIEW GUIDE HOOGHEEMRAADSCHAP DELFLAND [ANONIEM]

Om te beginnen wil ik u graag bedanken voor het deelnemen van mijn onderzoek. Ik zal beginnen met mijzelf te introduceren; ik ben Tiffany Pergens, pre-master studente aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. In het kader van mijn bachelor thesis voer ik een onderzoek uit naar de rol en samenwerking van veiligheidsregio in dijkkring 14 ten tijde van een dreiging, tijdens de overstroming en de nazorg. Hierbij kijk ik naar de veranderende rol van veiligheidsregio's en hoe zij opereren tijdens ten tijde van crisismanagement. In dit interview zullen we het met name gaan hebben over de rol het waterschap tegenover veiligheidsregio's in de zowel koude als warme fase.

Ik verwacht dat het interview circa 50-60 minuten zal duren. Als u het goed vindt, zou ik graag het interview willen opnemen zodat ik de betrouwbaarheid en geldigheid van mijn onderzoek kan vergroten. Hier zal natuurlijk vertrouwelijk mee worden omgegaan en de transcriptie met eindresultaat zal ik aan het einde van het onderzoek naar u toesturen.

Doel van het onderzoek is de rol en samenwerking tussen veiligheidsregio's te achterhalen ten tijde van een dreigende overstroming, het moment van overstromen en gedurende de

nazorg in dijkkring 14. Het interview is opgebouwd uit diverse onderdelen waaronder het wettelijke- en beleidsmatige kader, opschaling, partners & samenwerking, verbeterpunten in samenwerking, kennis en capaciteit, oefeningen, financiële mogelijkheden voor samenwerking en implementatie en tot slot vragen over de visie op diverse onderdelen.

Het wettelijke- en beleidsmatige kader

- Wat zijn de exacte taken van het waterschap ten tijde van een dreiging, de overstroming en de nazorg? Ook wel hoe wisselen de verantwoordelijkheden in deze fasen (als ze dat doen)?
- Is binnen de veiligheidsregio/waterschap een specifieke crisisplan (protocol) beschikbaar waarin een vastgesteld proces in is omschreven ten tijde van crisisbeheersing (en geldt dit dan ook specifieke voor water en evacuatie)?
- Hoe zijn de processen voor en na 2010 verlopen? Zijn er bijvoorbeeld beleidsmatige veranderingen intern ontstaan?
- Wanneer wordt het coördinatieplan nu exact in werking gesteld? Pas als er sprake is van dijkkring overschrijdende effecten? Wie bepaalt dit?
- Welke vigerende convenanten gelden er nog op het moment? En hoe zijn de gestelde afspraken (+actielijst) in het convenant verlopen? En verschillen deze convenanten per waterschap in dijkkring 14?
- Maakt het waterschap ook gebruik van de GRIP? En is dit bij ieder waterschap hetzelfde?
- Gebruik van de 3 type scenario's zoals vermeld in het coördinatieplan? Of is dit onderscheid niet strikt?

Aard van het probleem en opschaling

- Een overstroming kan een in vele mogelijke scenario's optreden, maakt het waterschap gebruik van specifieke scenario's of van regelingen zoals GRIP?
- Of kent het waterschap een eigen opschalingsmethode en geldt dit ook voor alle andere waterschappen of is dit ook verschillend?
- Bij welke overstromingsscenario's wordt de veiligheidsregio wel betrokken en wanneer niet, en door wie bij het waterschap (operationeel manager of bv. burgemeester)?
- Zijn er specifieke gebieden-risicozones waar de mogelijke waterschade groot is

en waar actoren samenwerken met de veiligheidsregio? > bv. De laag gelegen gebieden, en wordt hier een aparte besluitvorming/strategie op toegepast?

Partners, samenwerkingsverbanden en convenanten

- Hoe verloopt de samenwerking tussen veiligheidsregio's en waterschappen ten tijde van een dreiging, tijdens de overstroming en bij de nazorg?
> crisiscommunicatie tussen het waterschap en veiligheidsregio's (maar ook andere partners)
- Wat is de belangrijkste partner voor het waterschap ten tijde van een overstroming en na de overstroming (nazorg)?
- Hoe verloopt de bestuurlijke besluitvorming ten tijde van een dreiging? Is hiervoor een vast regime?
- Welke externe actoren zijn betrokken bij de drie fasen? En hoe verandert hiermee de rol van veiligheidsregio's? (het bestuurlijke krachtenveld binnen veiligheidsregio's in dijkkring 14)
- Gelden speciale afspraken en/of procedures ten tijde van crisismanagement voor de crisiscommunicatie tussen waterschappen en veiligheidsregio's? Zo ja/nee, hoe luiden deze afspraken/procedures?
- Hoe werken de waterschappen en veiligheidsregio's onderling samen? Zijn hier obstakels of wordt er überhaupt samengewerkt?
- In welke samenwerkingsverbanden zitten met name obstakels, is dit met name tussen de veiligheidsregio's of met externe partners? Zo ja, welke obstakels zijn dit en wat wordt hiermee gedaan?
- Welke partijen zijn het meest complex om mee samen te werken?
- Wat zijn mogelijke aandachtspunten voor het crisismanagement tussen waterschappen en veiligheidsregio's?

Kennis en capaciteit

- Hoeveel personen werken er op dit moment aan het thema water en evacuatie? En zijn hier key personen bij?
- Hoe is de kennis over water en evacuatie de afgelopen jaren veranderd?
- Bezitten veiligheidsregio's genoeg kennis m.b.t. water en evacuatie op dit moment? Zo nee, wat ontbreekt?

- Is/zijn er speciale veiligheidsregio('s) die over meer capaciteiten beschikken dan andere veiligheidsregio's? Welke veiligheidsregio binnen dijkkring 14 is/zijn dit?
- 'Bij een evaluatie in 2013 kon niet vastgesteld worden of een samenwerkende regio grootschalige rampen beter aankan dan de individuele gemeenten van vóór 2010'. > klopt dit?

Oefeningen

- Worden er oefeningen georganiseerd, en worden de veiligheidsregio's hierbij betrokken? En zo ja, hoe vaak?
- Welke lessen worden over het algemeen uit deze oefeningen geleerd?

Financiële mogelijkheden

- Is er een budget voor water en evacuatie specifiek beschikbaar? Zo nee, waarom niet?

Kijk op samenwerking onderling

- Hoe kijkt de veiligheidsregio richting de nieuwe taak water en evacuatie (prioriteit ja-nee?)
- Hoe kijkt het waterschap naar de samenwerking tussen veiligheidsregio's in dijkkring 14?
- Welke veiligheidsregio's lopen het meeste voorop in de ontwikkelingen rondom water en evacuatie?
- Is er voldoende verbeterd sinds 2010?
- Veiligheidsregio's, rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen hebben deelgenomen aan de projectgroep dijkkring 14. Het doel van deze projectgroep (gefinancierd met subsidie van de TMO) is een efficiënte en adequate samenwerking te organiseren om de gevolgen van een overstroming van dijkkring 14 te beperken. > wat is het resultaat van deze projectgroep?
- Hoe zou u de rol van veiligheidsregio's omschrijven?

Visie & ambities voor de toekomst

- Wat is uw verwachting van de toekomst als u naar de rol van veiligheidsregio's

kijkt?

- Vertrouwen in de uitvoering van het coördinatieplan? Is dijkkring 14 écht een unieke case wat betreft de wettelijke verplichtingen van veiligheidsregio's want het dijkkring 14-15-44 plan wijst alleen specifieke coördinerende waterschappen/veiligheidsregio's aan?
- Is er voldoende verbeterd sinds 2010 binnen het waterschap en de veiligheidsregio?

Conclusie

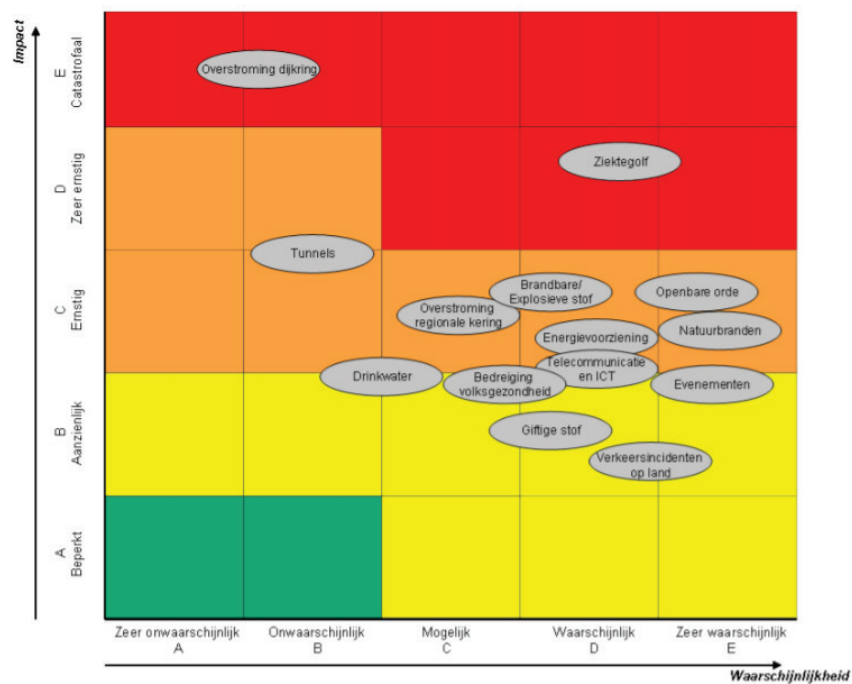
- Crisismanagement op orde? In regionaal beleidsplan staat vermeld dat de generieke crisisorganisatie namelijk 'op orde is', wat houdt dit in en geldt dit ook voor de nieuwe taak water en evacuatie?
- Het krachtenveld van het waterschap binnen dijkkring 14 ziet er dus als volgt uit..

Ik wil u graag nogmaals bedanken voor het meewerken aan mijn onderzoek. Ik ga dit interview zo snel mogelijk verwerken om mijn onderzoek af te ronden. Tot slot zou ik u willen vragen of het mogelijk is om later nog contact op te nemen indien er nog een vraag ontstaat.

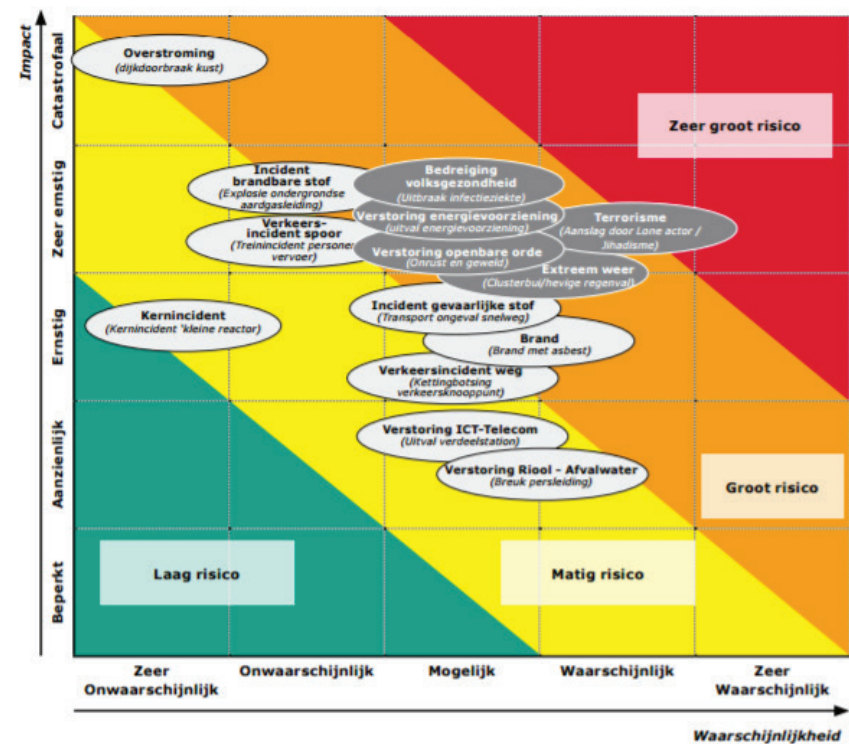
BIJLAGE 2

RISICOPROFIELEN VEILIGHEIDSREGIO'S





Risicoprofiel vhr Hollands Midden (Bron: VRHM, 2016)



Risicoprofiel vhr Haaglanden (Bron: VRH, 2017)

