

Sterke dijken, droge voeten: crisisbeheersing door het Waterschap Rivierenland. Kan het effectiever?

Een evaluatief onderzoek naar de effectiviteit van de crisisbeheersing door het Waterschap Rivierenland & een verkennend onderzoek naar de mogelijke bijdrage van een Centrale Crisis Coördinatie eenheid aan de crisisbeheersing.

Naam: Jasmijn Hacken
Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Master Bestuurskunde - Besturen van Veiligheid
Masterthesis

Augustus 2020
Begeleidend docent: dr. S.C.H. André

Begeleiding Waterschap Rivierenland: Drs. Eef Janssen

Radboud Universiteit



© Radboud Universiteit, 2020

Voorwoord

Geachte lezer,

Voor u ligt mijn masterthesis die ik heb geschreven ter afsluiting van de masteropleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. De afgelopen vier maanden heb ik binnen het Waterschap Rivierenland onderzoek verricht naar de effectiviteit van de huidige crisisorganisatie en de mogelijkheden om deze crisisorganisatie te centraliseren. Met deze masterscriptie is er voor mij een einde gekomen aan de master Bestuurskunde (specialisatie Besturen van Veiligheid) en mijn studententijd. Het afgelopen jaar is voor mij niet alleen op studie-gerelateerd gebied een leerzaam jaar geweest, maar door de studiedruk heb ik ook ondervonden waar mijn valkuilen liggen en wat mijn sterke kanten zijn.

Allereerst wil ik graag mijn begeleider Stéfanie André bedanken voor de maandelijkse feedback op mijn thesis. Daarnaast wil ik mijn stagebegeleider Eef Janssen van het Waterschap Rivierenland bedanken voor de begeleiding en de waardevolle adviezen voor mijn onderzoek. Door zijn vele jaren aan ervaring in crisisbeheersing heeft hij mij veel kennis kunnen bijbrengen. Zijn verhalen waren erg leuk om naar te luisteren. Ook alle medewerkers in de organisatie en de respondenten die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek wil ik hartelijk danken. Tot slot wil ik mijn ouders en zus bedanken voor hun steun en motiverende woorden tijdens mijn masteropleiding en tijdens het schrijven van deze masterthesis.

"It always seems impossible until it's done" (Nelson Mandela)

Veel leesplezier!

Jasmijn Hacken,

Tiel, augustus 2020

Inhoud

Voorwoord.....	1
Samenvatting.....	5
1. Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Probleemstelling.....	8
1.3 Theoretische vooruitblik	9
1.4 Methodologische vooruitblik	10
1.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	10
1.6 Leeswijzer	11
2. Beleidskader.....	12
2.1 Wettelijke positie en rol Waterschap Rivierenland.....	12
2.1.1 Beweging in terminologie calamiteit en crisis.....	13
2.2 Werking huidige crisisorganisatie Waterschap Rivierenland volgens crisisplan.....	14
2.2.1 Op- en afschaling crisisorganisatie Waterschap Rivierenland	18
3. Theoretisch kader.....	21
3.1 Ontwikkelingen crises en crisisbeheersing.....	21
3.1.1 Veranderende definitie 'crisis'	21
3.1.2 Typen crises	22
3.1.3 Kenmerken moderne, grensoverschrijdende crises.....	24
3.1.4 'Effectieve crisisbeheersing'	26
3.2 Veranderende wereld.....	27
3.2.1 Verwachtingen burger.....	27
3.2.2 Sociale media.....	28
3.3 Knelpunten huidige crisisbeheersing Nederland	30
3.4 Van hiërarchie naar netwerk.....	33
3.5 Centrale crisisbeheersing	34
3.5.1 Voordelen centralisatie bij crisis	34
3.5.2 Nadelen centralisatie bij crisis.....	36
3.6 Resumé: condities voor een effectieve (centrale) crisisbeheersing.....	37
4. Methodologisch kader	40
4.1 Casusbeschrijving	40
4.1.1 Casusschets geanalyseerde crises	41
4.2 Operationalisatie	43
4.3 Onderzoeksbenadering	47

4.4 Onderzoeksmethode en analysetechniek	47
4.5 Betrouwbaarheid.....	48
4.6 Validiteit	49
4.6.1 Interne validiteit	49
4.6.2 Externe validiteit	51
5. Resultaten en analyse.....	53
5.1 Transparante crisiscommunicatie	53
5.1.1 Externe crisiscommunicatie	53
5.1.2 Interne crisiscommunicatie	57
5.2 Analyseren sociale media (omgevingsanalyse)	58
5.3 Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS).....	60
5.4 Multidisciplinaire samenwerking	63
5.5 Opschaling	65
5.6 Rol dicht bij dagelijkse werkzaamheden	67
5.7 Ervaring functionarissen met rol	69
5.8 Leervermogen crisisorganisatie.....	71
5.9 Oefeningen crisisorganisatie	73
5.9.1 Realistische context.....	74
5.9.2 Inhoud versus proces	74
5.9.3 Samenwerking functionarissen voorbereidende fase.....	75
5.10 Klaar voor een Centrale Crisis Coördinatie eenheid?.....	77
5.11 Resumé analyse: effectiviteit huidige crisisorganisatie.....	79
6. Conclusie.....	83
6.1 Antwoorden deelvragen en hoofdvraag	83
6.1.1 Werkwijze van de crisisorganisatie	83
6.1.2 Conditie voor een effectieve crisisbeheersing.....	84
6.1.3 Effectiviteit crisisbeheersing Waterschap Rivierenland	85
6.1.4 Centrale Crisis Coördinatie eenheid	86
6.1.5 Eindconclusie	87
6.2 Aanbevelingen.....	87
6.2.1 Aanbevelingen aan het Waterschap Rivierenland	87
6.2.2 Top 3 aanbevelingen	94
6.2.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	95
6.3 Discussie	95
6.3.1 Theoretische reflectie.....	95
6.3.2 Methodologische reflectie en reflectie op het onderzoeksproces	96

Literatuurlijst	99
Bijlagen.....	104
Bijlage 1: De interviewguide Waterschap Rivierenland	104
Bijlage 2: Respondenten.....	109
Bijlage 3: Coderingsschema.....	110
Bijlage 4: Gecodeerde documenten en mediaberichten Waterschap Rivierenland.....	111
Bijlage 5: De interviewguide hoogheemraadschap van Rijnland	120
Bijlage 6: De interviewguide brandweer veiligheidsregio Gelderland-Zuid	122
Bijlage 7: Veldjournaal participerende observatie	124
Observatie deel 1: woensdag 6 mei 2020	124
Observatie deel 2: woensdag 13 mei 2020	129

Samenvatting

“We moeten van een vrijwillige brandweer naar een professionele brandweer” dat is waar secretaris-directeur Kees Vonk van droomt . Hij wil de crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland verder professionaliseren en centraliseren. Voordat deze beweging mogelijk is, is het noodzakelijk eerst te onderzoeken hoe effectief de crisisbeheersing door de huidige crisisorganisatie van het waterschap is, welke knelpunten deze effectiviteit verminderen en of de organisatie voldoet aan de voorwaarden voor een centralisering. In dit onderzoek worden deze vragen beantwoord om uiteindelijk een antwoord te geven op de hoofdvraag: *“Welke factoren dragen bij aan de effectiviteit van de crisisbeheersing door het Waterschap Rivierenland in 2020?”* Uit de literatuurstudie zijn negen condities naar voren gekomen voor een effectieve crisisbeheersing door Nederlandse waterschappen. Hierbij werd gebruik gemaakt van literatuur over de effectiviteit van crisisnetwerken. Vervolgens is aan de hand van een inhoudsanalyse van documenten en interviews geëvalueerd in welke mate de crisisbeheersing door de huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland als effectief kan worden beschouwd. De interviews zijn afgenomen met functionarissen uit de crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland, een medewerker van het Hoogheemraadschap van Rijnland en een Adviseur Crisisbeheersing van de brandweer in de veiligheidsregio Gelderland-Zuid. Daarnaast bood zich tijdens het schrijven van dit onderzoek een unieke gelegenheid aan. De wereld werd in de greep gehouden door het Coronavirus. De crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland was voor deze crisis opgeschaald. Hierdoor kon het functioneren van de huidige crisisorganisatie worden geobserveerd en zijn de observaties – naast de inhoudsanalyse van documenten en de interviews – ook gebruikt voor de analyse.

Uit de resultaten blijkt dat de effectiviteit van de crisisbeheersing door de huidige crisisorganisatie in het Waterschap Rivierenland door een aantal knelpunten wordt belemmerd. Voornamelijk in het werken met het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS), de multidisciplinaire samenwerking en de opschaling van de crisisorganisatie valt winst te behalen om de effectiviteit van de crisisbeheersing te verbeteren. Daarnaast heeft niet elke functionaris voldoende ervaring met zijn rol en zijn er in de vormgeving van de oefeningen van de crisisorganisatie verbeteringen mogelijk. De crisisorganisatie wordt gekenmerkt door een relatief groot leervermogen en de crisiscommunicatie vanuit het waterschap is over het algemeen transparant. Het Waterschap Rivierenland voldoet niet aan de gestelde voorwaarden voor een centralisering van de crisisorganisatie. Daarnaast is het opvallend dat het urgentie-besef voor de centralisering vooral leeft in de top van de organisatie, maar niet bij de functionarissen in de crisisorganisatie. Een belangrijke aanbeveling aan het Waterschap Rivierenland is dan ook om eerst de knelpunten die het functioneren van de huidige crisisorganisatie belemmeren weg te halen en het doel van de centralisering naar alle

medewerkers in de organisatie te communiceren, alvorens de mogelijkheden voor een centralisering verder te onderzoeken.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 februari 1995 viel er een envelop op de deurmat van mijn ouders. Het was hoogwater en door de extreem hoge waterstanden bestond de kans dat de dijken doorbraken. In Tiel waren zij op dat moment niet veilig, dus moesten zij evacueren. Alle meubels werden verplaatst naar de zolder en de tassen werden gepakt. De vlucht koffertje werd ook gereed gemaakt, want mijn moeder was zwanger. Samen met hun hond verlieten zij hun huis en gingen zij op weg naar mijn grootouders in het hoger gelegen Achterveld. Enkele dagen later was het gevaar geweken en mochten zij huiswaarts keren. Zij kwamen terug in een stad die leger was dan anders, maar waar de meubels op de zolder nog droog stonden. De inwoners van Tiel werden verwelkomd met spandoeken en taart. De crisis was voorkomen. Inmiddels is deze gebeurtenis alweer vijftientig jaar geleden, maar de vraag die op dit moment nog vaak wordt gesteld is of een evacuatie wel echt noodzakelijk was. Met andere woorden: was de crisisbeheersing door de autoriteiten wel effectief?

Hoogwater is een van de vele risico's waar Nederland door wordt bedreigd. Meer dan ooit wordt ons land blootgesteld aan de gevolgen van mondiale veiligheidsontwikkelingen. Dit bevat onder andere veranderingen in het klimaat, geopolitieke ontwikkelingen en cyber- of internationale criminaliteit. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2018) stelt iedere vier jaar een Beleidsplan Crisisbeheersing op, waarin zij ook aandacht besteedt aan de waterveiligheid in Nederland. Natuurrampen als overstromingen van de zee of de rivieren vormen een risico voor de nationale veiligheidsbelangen (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2018). Het is van groot belang dat een (veer)krachtige organisatie op deze risico's reageert om de gevolgen ervan voor de maatschappij te beperken. In Nederland worden lokale of regionale crises meestal opgevangen door decentrale overheden, zoals gemeenten, waterschappen of veiligheidsregio's. Het Rijk kan afhankelijk van het verloop van het incident ook een rol vervullen in de crisisbeheersing (Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid, z.j.).

De waterschappen in Nederland zijn verantwoordelijk voor het beheer van waterkeringen, het regionale waterbeheer en het zuiveren van afvalwater. De waterschappen zijn belangrijke crisispartners in de crisisbeheersing in Nederland, omdat zij zorgen voor de veiligheid van dijken, voldoende water en schoon water (Martens, 2013). Door klimaatverandering, politieke verschuivingen en technologische ontwikkelingen is de watersector altijd in beweging. De Unie van Waterschappen wil dat de waterschappen in Nederland goed zijn voorbereid op rampen en crises. De Unie vertegenwoordigt de waterschappen op (inter)nationaal niveau en stimuleert samenwerking en kennisuitwisseling tussen de waterschappen met als doel samen tot een veilig, duurzaam en schoon Nederland te komen (Unie van Waterschappen, z.j.). De Unie van Waterschappen streeft naar

zelfbewuste, kundige en voorspelbare crisisorganisaties (Unie van Waterschappen, 2017).

Het Waterschap Rivierenland beoogt door middel van crisisbeheersing een calamiteit te bestrijden om de gevolgen ervan te beperken. Zij acht het belangrijk dat de crisisorganisatie optimaal is ingericht en dat de leden ervan goed hebben geoefend met de structuur. Het waterschap erkent dat trends als klimaatverandering en cybercriminaliteit ertoe leiden dat de organisatie te maken krijgt met meer crises per jaar. Volgens het waterschap duren de crises in het algemeen ook langer dan voorheen en zijn ze van andere aard (persoonlijke communicatie, Gert Jan van Rhee, 29 januari 2020). Er is bijvoorbeeld langere tijd sprake van droogte en hoogwater. Het waterschap ziet steeds meer ontwikkelingen in haar dynamische omgeving waar zij als organisatie op korte termijn op moet anticiperen. Het Waterschap Rivierenland heeft zichzelf mede om deze reden in 2015 als doel gesteld in 2020 een slagvaardige crisisorganisatie te hebben. De organisatie wil de samenwerking met andere partijen versterken, vooral met de veiligheidsregio's en andere waterschappen. De structuur van de crisisorganisatie wordt afgestemd op de manier van werken van het Waterschap Rivierenland (Ruigrok, Groter, Merks, Iersel & Nijmeijer, 2015).

Het Waterschap Rivierenland is bezig een aantal organisatieveranderingen in te voeren met als doel in 2025 een integrale samenwerking in de ketens te hebben en een optimale inzet van de infrastructuur van de organisatie te bereiken (Niels Nijmeijer, persoonlijke communicatie, 9 maart 2020). In de crisisbeheersing in het Waterschap Rivierenland is momenteel een gat zichtbaar. In de organisatie houdt niemand zich continu bezig met de repressiefase van de crisisbeheersing, maar wel met de preparatie- en nazorgfase. Een Centrale Crisis Coördinatie eenheid dient dit gat op te vullen, zodat er ook voortdurend mensen op het vinkentouw van de repressiefase klaar zitten om een (mogelijke) crisis te bestrijden. Hierin ligt een uitdaging en een noodzaak voor verder onderzoek. Vanuit het Waterschap Rivierenland is daarom de vraag gekomen onderzoek te doen naar de inrichting van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid en een implementatieplan voor deze eenheid te schrijven. In dit onderzoek wordt dan ook onderzocht of en hoe een centralisatie van de crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland kan bijdragen aan een meer effectieve crisisbeheersing om op moderne crises te reageren.

1.2 Probleemstelling

De doelstelling van het onderzoek luidt: inzicht krijgen in de ontwikkelingen in crisisbeheersing en de effectiviteit van het functioneren van de huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland, teneinde het waterschap aanbevelingen te doen over de inrichting van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid. De aanbevelingen uit dit onderzoek vormen de input voor een implementatieplan van de

Centrale Crisis Coördinatie eenheid.

De hoofdvraag die uit deze doelstelling voortvloeit luidt:

Welke factoren dragen bij aan de effectiviteit van de crisisbeheersing door het Waterschap Rivierenland in 2020?

Deze onderzoeksvraag draagt bij aan het behalen van de doelstelling, omdat er voor het doen van aanbevelingen aan de organisatie eerst onderzoek verricht dient te worden naar ontwikkelingen in crisisbeheersing en de effectiviteit van de huidige crisisorganisatie van het waterschap.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, worden de volgende deelvragen gesteld:

- Deelvraag 1: Hoe is de huidige crisisorganisatie binnen het Waterschap Rivierenland vormgegeven?
- Deelvraag 2: Wat zijn volgens de literatuur kenmerken van effectieve crisisbeheersing?
- Deelvraag 3: In hoeverre is het functioneren van de huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland effectief?
- Deelvraag 4: Hoe kan de Centrale Crisis Coördinatie eenheid binnen het Waterschap Rivierenland worden vormgegeven om tot een effectievere crisisbeheersing te komen?

Het antwoord op de eerste deelvraag geeft weer hoe de huidige crisisorganisatie binnen het Waterschap Rivierenland is vormgegeven. Dit is van belang omdat de effectiviteit van het functioneren van deze crisisorganisatie in dit onderzoek wordt geëvalueerd. Het antwoord op de tweede deelvraag schetst condities voor een effectieve moderne crisisbeheersing. De effectiviteit van de crisisbeheersing door de huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland kan aan de hand van deze condities worden geëvalueerd. Door het uitvoeren van de evaluatie worden knelpunten ontdekt in de huidige crisisbeheersing en worden lessen getrokken voor de inrichting van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid. Op basis van die informatie kan antwoord worden gegeven op de vierde deelvraag en kan het externe doel van het onderzoek - aanbevelingen doen aan het Waterschap Rivierenland - worden behaald.

1.3 Theoretische vooruitblik

In het beleidskader wordt de huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland in kaart gebracht. Dit gebeurt aan de hand van het crisisplan van het waterschap. Daarna wordt in het theoretisch kader gekeken wat er vanuit de wetenschappelijke literatuur bekend is over moderne crises en centralisatie bij crisisbeheersing. Door de ontwikkelingen in crisisbeheersing en crisistypen in beeld te brengen, wordt duidelijk met welke uitdagingen een moderne (centrale) crisisorganisatie van een Nederlands waterschap wordt geconfronteerd. Hieruit volgt een aantal condities voor een

effectieve crisisbeheersing door het waterschap. Daarnaast komt uit de literatuur een aantal voorwaarden voor een centralisering van de crisisorganisatie.

1.4 Methodologische vooruitblik

Dit onderzoek is een evaluatief en verkennend onderzoek. Het is kwalitatief en deductief van aard. Het onderzoek is gericht op het verzamelen en interpreteren van talig materiaal om op basis daarvan uitspraken te doen over een (sociaal) verschijnsel in de werkelijkheid. Het onderzoek toetst de bestaande theorie aan de hand van waarnemingen (Bleijenbergh, 2015).

De methoden van dataverzameling zijn een literatuuronderzoek, een inhoudsanalyse van documenten, het afnemen van interviews en het verrichten van observaties. Door het combineren van deze methoden van dataverzameling wordt het mogelijk een verschijnsel in een organisatie in de diepte te onderzoeken en diverse soorten waarnemingen met elkaar te vergelijken. Dit vergroot de kwaliteit van de waarneming (Bleijenbergh, 2015).

Door middel van een documentenanalyse wordt deelvraag 1 beantwoord. De documenten zijn secundaire bronnen die beschikbaar zijn gesteld vanuit de organisatie en zijn geselecteerd op basis van het criterium inhoudelijke relevantie voor het onderzoek (Bleijenbergh, 2015). In het theoretisch kader wordt wetenschappelijk literatuuronderzoek verricht naar moderne crises, crisisbeheersing en centralisering bij crises, waarna deelvraag 2 wordt beantwoord. Deelvraag 3 en 4 worden beantwoord middels het afnemen van interviews. De resultaten van deze interviews schetsen een beeld hoe effectief de huidige crisisorganisatie functioneert. Daarnaast leveren de resultaten input voor het implementatieplan van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid. De antwoorden van de interviews worden aangevuld door middel van een inhoudsanalyse van documenten en het verrichten van observaties in de organisatie. De dataverzameling vindt plaats middels een triangulatie van bronnen en methoden. De interviewtranscripten, interne documenten en het veldjournaal van de observaties worden handmatig gecodeerd. De codering gebeurt deductief aan de hand van een coderingsschema. Daarnaast wordt ook inductief gecodeerd om de kans dat belangrijke informatie over het hoofd wordt gezien te verkleinen. Belangrijke citaten uit de transcripten worden in de analyse aangehaald om de resultaten kracht bij te zetten.

1.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Een crisis kan grote impact hebben op de vitale belangen van de samenleving en kan zelfs de samenleving ontwrichten. De Nederlandse samenleving heeft er belang bij als de crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland effectief op crises reageert. De samenleving wordt dan beter beschermd tegen de gevolgen van (dreigende) crises, zoals droogte, vervuiling van oppervlaktewater of hoogwater. Het waterschap zorgt ervoor dat de samenleving voldoende en schoon water heeft en

beschermt het land tegen te veel water (Rijksoverheid, z.j.a). De uitkomsten van het onderzoek kunnen ook voor de inrichting van crisisorganisaties bij andere waterschappen relevant zijn. Het onderzoek kan bijdragen aan het vinden van een oplossing voor een maatschappelijk probleem en beleidsvraagstuk en is daarom maatschappelijk relevant.

Het onderzoek is daarnaast ook wetenschappelijk relevant. Er is eerder algemeen onderzoek verricht naar centralisatie bij crises (o.a. door Scholtens & Moynihan), maar dit onderzoek is schaars. Theoretische inzichten naar de inrichting van verantwoordelijkheden tijdens grensoverschrijdende, moderne crises zijn beperkt (Boin, 2017). Het onderzoek kan hier mogelijk relevante bijdragen aan leveren. Daarnaast is onderzoek specifiek gericht op de crisisorganisaties van waterschappen beperkt. Een waterschap onderscheidt zich van andere (semi-)publieke organisaties door haar structuur en de soort crises waarmee zij te maken krijgt. Het waterschap krijgt vaak te maken met crises waar een waarschuwingsperiode aan voorafgaat. Deze crises kenmerken zich - in tegenstelling tot flitsrampen - door een langzame ontwikkeling (Helsloot & Groenendaal, 2017). Dit biedt het waterschap de tijd zich voor te bereiden op de crisis, waardoor de preparatiefase van de crisisbeheersing langer is. Flitsrampen waarmee de organisatie te maken krijgt zijn bijvoorbeeld rampen als verontreinigd (drink)water na het blussen van een brand. Tot slot is algemeen onderzoek naar de bijdrage van de Nederlandse crisisstructuur aan de effectiviteit van crisisbeheersing beperkt (Helsloot & Schmidt, 2012). Dit geldt ook voor de crisisstructuur van Nederlandse waterschappen. Onderzoek naar de effectiviteit van crisisbeheersing door waterschappen is schaars. Dit onderzoek kan nieuwe inzichten omtrent centralisatie bij crises opleveren en een bijdrage leveren aan onderzoek naar de effectiviteit van crisisbeheersing door waterschappen in Nederland.

1.6 Leeswijzer

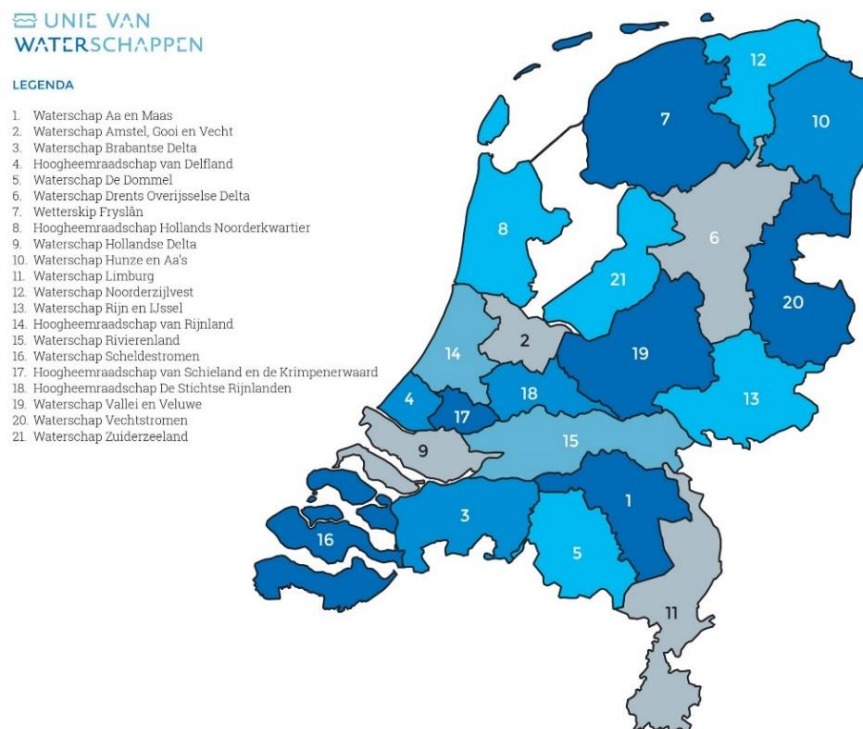
In het volgende hoofdstuk wordt in een beleidskader geschetst hoe de huidige crisisorganisatie binnen het Waterschap Rivierenland is vormgegeven. In hoofdstuk drie wordt literatuuronderzoek verricht naar kenmerken van en ontwikkelingen in moderne crises en centralisatie bij crises. De voorwaarden voor een effectieve crisisbeheersing worden samengevat in het conceptueel model. Vervolgens worden in hoofdstuk vier de begrippen uit het conceptueel model geoperationaliseerd, de casus beschreven en de in dit onderzoek gehanteerde onderzoeksmethoden verantwoord. In hoofdstuk vijf wordt de analyse uitgevoerd en worden de resultaten getoond. In hoofdstuk zes wordt de conclusie getrokken, waarmee antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. Daarna volgt een aantal aanbevelingen aan het Waterschap Rivierenland om de resultaten uit dit onderzoek te implementeren. Tot slot volgt de discussie waarin de voor- en nadelen van het gehanteerde onderzoeksdesign worden besproken.

2. Beleidskader

In dit beleidskader wordt een beeld geschetst van hoe de huidige crisisorganisatie binnen het Waterschap Rivierenland is vormgegeven. De resultaten van dit onderzoek kunnen verandering brengen in de huidige plannen en procedures. Deze veranderingen hebben als doel te komen tot een efficiëntere werkwijze van de crisisorganisatie.

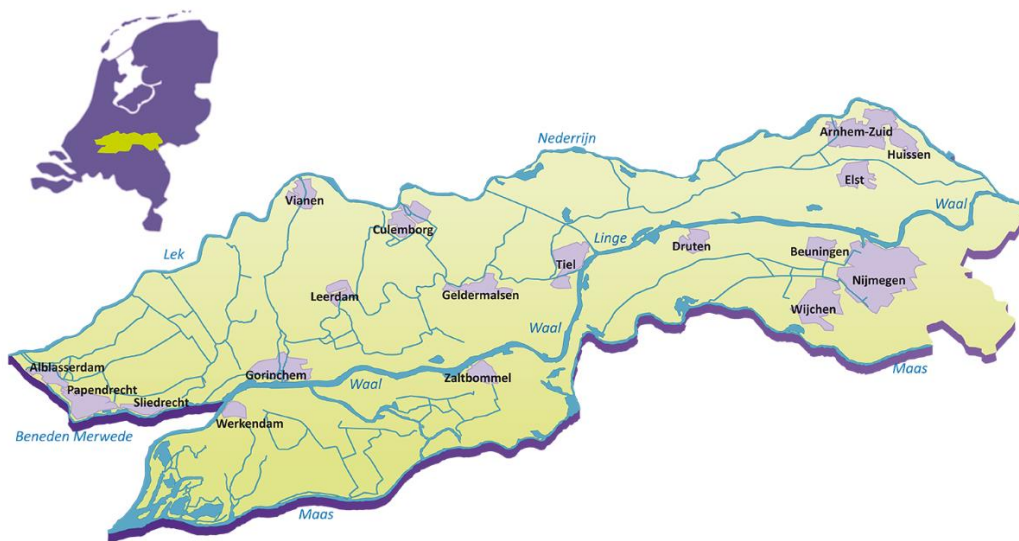
2.1 Wettelijke positie en rol Waterschap Rivierenland

Artikel 1 van de Waterschapswet (1991) stelt ‘waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatskundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben’. De doelstelling van het instellen van de Waterwet is het voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste. Daarnaast dienen de waterschappen in Nederland de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen te beschermen en verbeteren en maatschappelijke functies te vervullen (Art 2.1 lid 1 Waterwet 2009). In de Waterschapswet zijn ook de onderlinge grenzen van de Nederlandse waterschappen vastgesteld. Zoals te zien in figuur 2.1 zijn er in Nederland 21 waterschappen. Het Waterschap Rivierenland wordt in dit figuur afgebeeld als nummer 15 en wordt omringd door acht andere waterschappen. Het werkgebied van het Waterschap Rivierenland beslaat een groot deel van het zuidelijke deel van de provincie Gelderland en is het gebied tussen de Maas en de Nederrijn (zie ook figuur 2.2 op de volgende bladzijde).



Figuur 2.1 Indeling waterschappen Nederland (Bron: Unie van Waterschappen, 2017)

De veiligheidsregio Gelderland-Zuid is een van de belangrijkste netwerkpartners van het waterschap. De veiligheidsregio's zijn voor de waterschappen de belangrijkste partners in crisisbeheersing (Unie van Waterschappen, 2017). Het Waterschap Rivierenland maakt structureel deel uit van het multidisciplinaire crisisteam van twee veiligheidsregio's, te weten de regio's Gelderland-Zuid en Zuid-Holland-Zuid. In de andere veiligheidsregio's wordt het waterschap vertegenwoordigd door een ander waterschap (Janssen, 2016). De Wet veiligheidsregio stelt het verplicht dat de voorzitter van de veiligheidsregio de voorzitter van het waterschap uitnodigt voor deelname aan vergaderingen van het regionale beleidsteam (Instituut Fysieke Veiligheid, 2017).



Figuur 2.2 Werkgebied Waterschap Rivierenland (Bron: Waterschap Rivierenland, z.j.)

2.1.1 Beweging in terminologie calamiteit en crisis

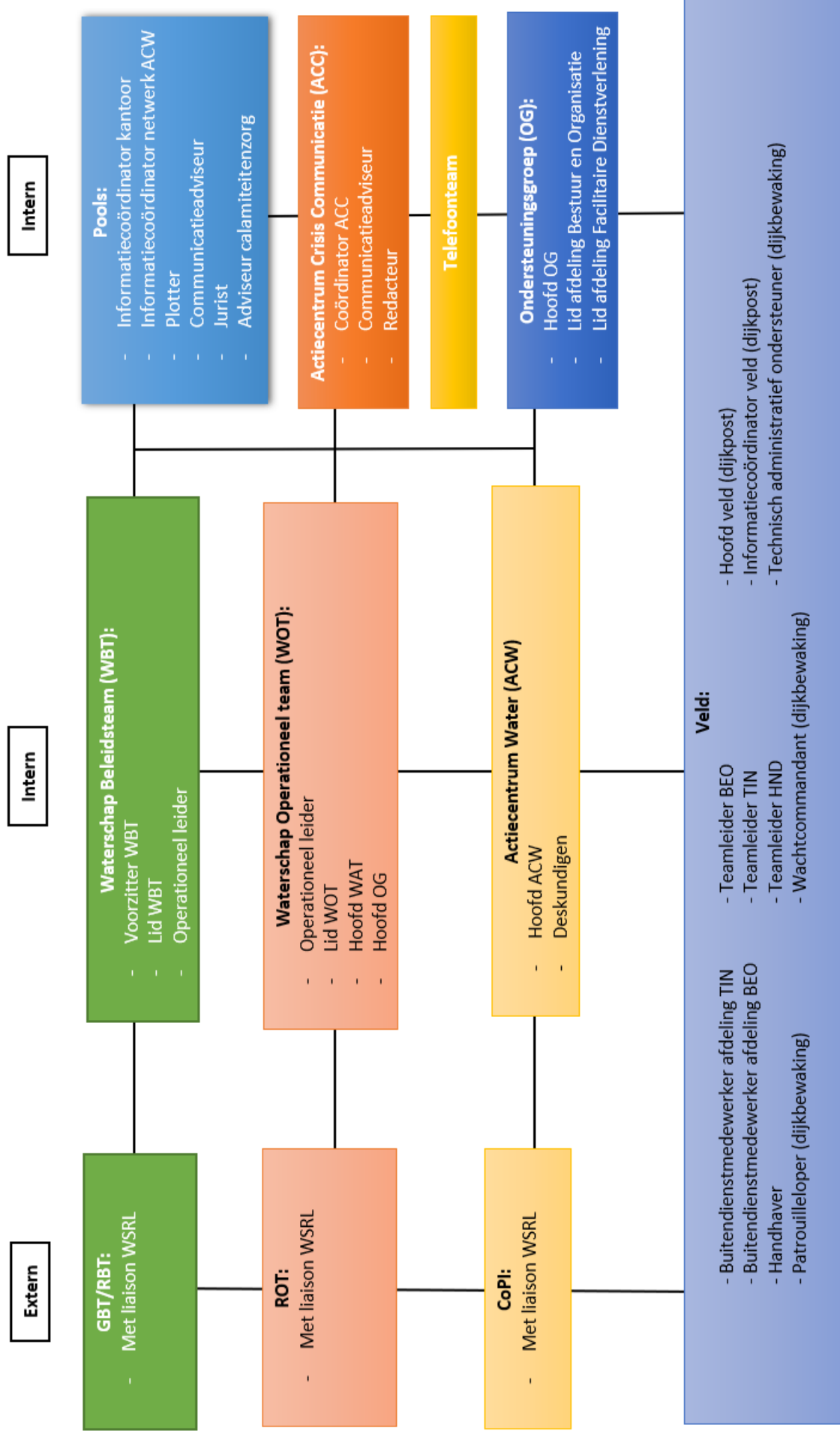
Bij calamiteiten treedt het waterschap op om de schadelijke gevolgen ervan te voorkomen of te beperken. **Artikel 5.29 van de Waterwet** stelt ieder waterschap verplicht een plan voor calamiteitenbestrijding te hebben. Dit calamiteitenplan richt zich niet op het bestrijden van crises, maar op calamiteiten (Janssen, 2016). Er is in de definiëring van begrippen een beweging gaande: een calamiteit bedreigt een object, terwijl een crisis de samenleving en de mens bedreigen. Het Waterschap richt zich steeds meer op crises en op de samenleving en omgeving in plaats van op calamiteiten en objecten. Mede om die reden is de sensitiviteit van de crisisorganisatie steeds meer van belang. In het calamiteitenplan van het waterschap is het woord 'calamiteit' synoniem aan 'crisis'. De 'calamiteitenorganisatie' kan worden gezien als de 'crisisorganisatie' (persoonlijke communicatie, Eef Janssen, 18 maart 2020). In dit beleidskader kunnen de begrippen 'calamiteit' en 'crisis' dan ook als synoniemen worden beschouwd.

2.2 Werking huidige crisisorganisatie Waterschap Rivierenland volgens crisisplan

Deze paragraaf heeft als doel de werkwijze van de huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland te beschrijven. Indien een crisis zich voordoet kantelt de organisatie van het waterschap en wordt de crisisorganisatie actief. De crisisorganisatie is een afspiegeling van de dagelijkse organisatie. Dit betekent dat de rollen van de medewerkers in de crisisorganisatie zoveel mogelijk aansluiten op hun dagelijkse functies. De taken van de medewerkers liggen daarom ook in het verlengde van hun dagelijkse werkzaamheden. De medewerkers van het waterschap zijn verplicht een rol te vervullen in de crisisorganisatie. Er wordt gekeken welke competenties de medewerker bezit en in hoeverre deze aansluiten op een rol in de crisisorganisatie (Janssen, 2016). Afhankelijk van de ontwikkeling van een crisis kan de crisisorganisatie op- of afschalen (Waterschap Rivierenland, z.j.). De opschaling van de crisisorganisatie gebeurt in fasen en is afhankelijk van de coördinatiebehoefte (Janssen, 2016). Aan de hand van de volgende vier criteria wordt opgeschaald:

1. Het dreigingsniveau en de impact van de crisis: zijn er waarneembare ernstige effecten naar de omgeving of dreigt de volksgezondheid in gevaar te komen? (Gerritse, 2016);
2. De bestuurlijke betrokkenheid van het waterschap bij de crisis;
3. De financiële gevolgen voor het waterschap: de kosten van de schade en bestrijding van de crisis;
4. De crisiscommunicatie en media-aandacht die wordt besteed aan de crisis.

De activering van de crisisorganisatie gebeurt aan de hand van een vaste procedure. Afhankelijk van het dreigingsniveau worden verschillende teams en rollen van de crisisorganisatie actief. Figuur 2.3 op de volgende bladzijde toont een schematisch overzicht van de crisisorganisatie. Een deel van de crisisorganisatie is actief in het veld, een ander deel op kantoor. Medewerkers in het veld bestrijden een crisis, voeren maatregelen uit en informeren het kantoor over de crisissituatie. De medewerkers op kantoor informeren, beslissen, analyseren en adviseren.



Figuur 2.3 Schematische weergave huidige crisisorganisatie Waterschap Rivierenland (Bron: figuur zelf ontworpen op basis van het calamiteitenplan van het Waterschap Rivierenland)

De activering van de crisisorganisatie begint met een melding van een incident. Deze melding wordt geverifieerd door een medewerker van het waterschap. Als de situatie niet binnen de dagelijkse routine af te handelen is, wordt de teamleider van de afdeling waar de melding is binnengekomen geïnformeerd. Dit gebeurt binnen maximaal vijftien minuten. Indien het een melding betreft die de potentie heeft zich te ontploffen tot een crisis, informeert het afdelingshoofd de directeur, het dagelijks bestuur en de directieraad. De teamleider geeft opdracht aan een informatiecoördinator om de melding in het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) te verwerken en de crisisorganisatie te informeren. De tijd voor het verwerken van een melding in LCMS mag maximaal dertig minuten bedragen. Het systeem LCMS bevordert het netcentrisch werken van de crisisorganisatie: 'netcentrisch werken gaat om het real-time delen van gekwalificeerde informatie ten behoeve van coördinatie en besluitvorming zowel intern als extern' (Janssen, 2016, p.13). Alle leden van de crisisorganisatie en netwerkpartners kunnen de informatie in het systeem lezen (Janssen, 2016).

Dit onderzoek focust zich primair op de interne eenheden van de crisisorganisatie van het waterschap, maar kijkt ook naar eventuele verbeteringen in de samenwerking en afstemming van de crisisorganisatie met externe partners. In een grote crisis waar meerdere gemeenten bij betrokken zijn is er behoefte aan coördinatie. In de veiligheidsregio kunnen brandweer, geneeskundige hulpverlening, politie en gemeenten samen optrekken (Rijksoverheid, z.j.b). Bij een watergerelateerde crisis, maar bijvoorbeeld ook bij een brand, kan het waterschap betrokken raken. In een crisis waarbij de veiligheidsregio actief is heeft het Waterschap Rivierenland op drie niveaus een relatie ('liaison') met de teams uit de veiligheidsregio. Dat zijn de externe eenheden uit figuur 2.3: CoPI, ROT en GBT/RBT. De vier coördinatiefasen aan de hand waarvan het waterschap opschaalt (dreigingsniveau, bestuurlijke betrokkenheid, financiële gevolgen, media-aandacht) komen overeen met de eerste vier fasen van de Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijding Procedure (GRIP)-structuur van de veiligheidsregio. Figuur 2.4 op de volgende bladzijde toont deze overlap en de verbanden tussen het waterschap en de veiligheidsregio.

Omschrijving	GRIP of Coördinatiefase	Actieve teams bij het Waterschap Rivierenland	Actieve teams bij de veiligheidsregio
Incidenten worden afgehandeld binnen dagelijkse routine	0 (normale bedrijfsvoering)	Veld	Veld
Calamiteit met een brongebied	1	Veld ACW met liaison CoPI	Veld CoPI
Calamiteit met bron- en effectgebied	2	Veld ACW met liaison CoPI WOT met liaison ROT	Veld CoPI ROT
Ramp in één gemeente	3	Veld ACW met liaison CoPI WOT met liaison ROT WBT met liaison GBT	Veld CoPI ROT GBT
Ramp in meerdere gemeenten, meerdere waterschappen bij betrokken	4	Veld ACW met liaison CoPI WOT met liaison ROT WBT met liaison GBT	Veld CoPI ROT GBT

Figuur 2.4 Overlap GRIP en coördinatiefasen (gebaseerd op Janssen, 2016, pp.8-9)

In de eerste fase wordt in de veiligheidsregio de CoPI actief: de Commando Plaats Incident. De CoPI heeft de operationele leiding op de plaats van een incident en regelt de afstemming met andere betrokken partijen. Het CoPI bestaat altijd uit vertegenwoordigers van de brandweer, politie, geneeskundige hulpdiensten en de gemeente, een voorlichtingsfunctionaris en een informatiemanager. Afhankelijk van de aard van de ramp kan een CoPI worden aangevuld met een vertegenwoordiger van het waterschap. Wanneer voor de crisisbeheersing wordt opgeschaald naar fase 2 wordt in de veiligheidsregio een Regionaal Operationeel Team (ROT) actief. Dit team is belast met de operationele leiding, de afstemming met andere partijen en het adviseren van het gemeentelijk of regionaal beleidsteam bij opschaling naar GRIP 3 of 4. Het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) of het Regionaal Beleidsteam (RBT) neemt bestuurlijke besluiten op basis van de adviezen van het ROT. Bij een lokale ramp wordt een GBT actief, bij een bovenlokale ramp het RBT. Een Gemeentelijk Beleidsteam ondersteunt de burgemeester bij de crisisbeheersing, het Regionaal Beleidsteam bestaat uit de burgemeesters van de betrokken gemeenten en daarin nemen ook de voorzitters van de betrokken waterschappen plaats (Veiligheidsregio Gelderland-Zuid, z.j.).

Een lid van de directie of het dagelijks bestuur van het waterschap kan een rol vervullen als bestuurlijk of ambtelijk liaison. Zij zijn bevoegd om namens het waterschap besluiten te nemen in de vergaderingen van de veiligheidsregio. De liaison in het Commando Plaats Incident krijgt in fase 1 vanuit het waterschap informatie van het Hoofd Veld of Hoofd Actiecentrum Water (ACW). In fase 2 krijgt de liaison in het Regionaal Operationeel Team (ROT) informatie van de voorzitter van het Waterschap Operationeel Team (WOT). Indien wordt opgeschaald naar fase 3 of 4 wordt in de

veiligheidsregio een Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) of Regionaal Beleidsteam (RBT) actief, afhankelijk van het aantal betrokken gemeenten bij de crisis. In deze fasen is in het waterschap het Waterschap Beleidsteam (WBT) geactiveerd. De liaison die het waterschap vertegenwoordigt in het GBT of RBT krijgt vanuit het waterschap informatie van de voorzitter van het Waterschap Beleidsteam (WBT). De liaisons worden ondersteunt door een 'informatiecoördinator netwerk'. Deze functionaris verzorgt ook de informatie uitwisseling tussen de veiligheidsregio en het waterschap via het crisismanagementsysteem LCMS. Daarnaast is de informatiecoördinator bevoegd om besluiten nemen indien de liaisons afwezig zijn. Bij een acute ramp zijn de liaisons permanent aanwezig. Bij een langdurige dreiging is er sprake van tijdelijke vertegenwoordiging (Janssen, 2016).

2.2.1 Op- en afschaling crisisorganisatie Waterschap Rivierenland

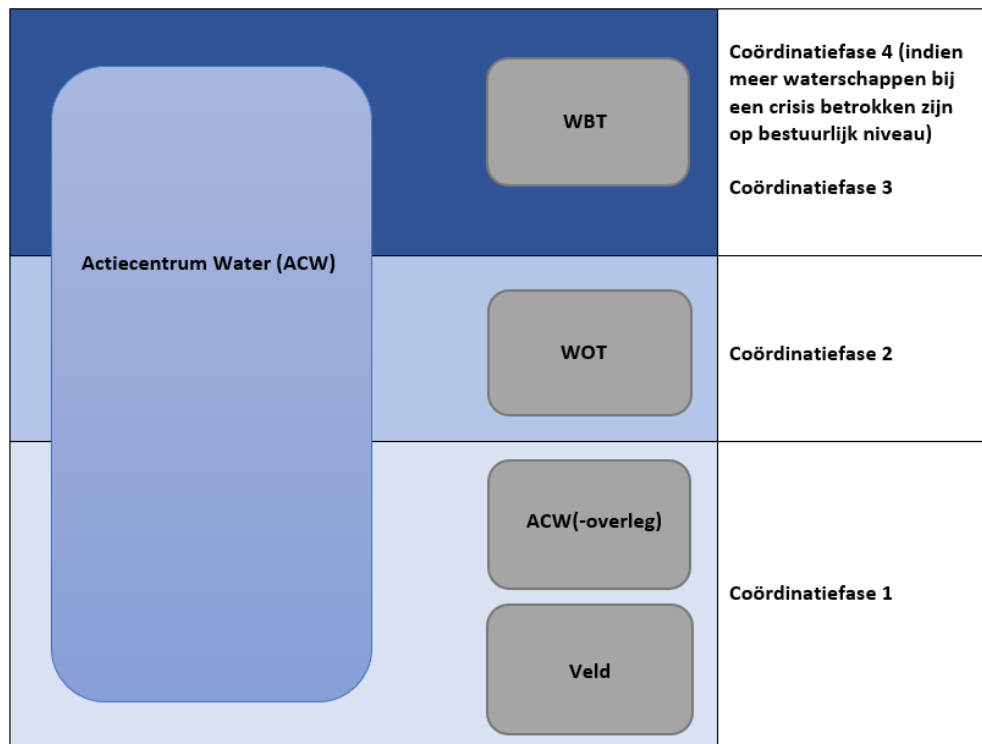
Afhankelijk van de fase van opschaling vindt overleg op het kantoor van het waterschap plaats op een van de volgende drie niveaus: uitvoerend, operationeel of tactisch (Janssen, 2016). Het Actiecentrum Water (ACW) is het uitvoerende niveau. De opkomsttijd van het ACW is afhankelijk van de aard van de calamiteit (wel of niet water-gerelateerd) (Janssen, 2016). Het ACW zorgt voor communicatie en technisch inhoudelijk werk vanuit het kantoor. Bij opschaling ondersteunt het ACW het Waterschap Operationeel team (WOT) en het Waterschap Beleidsteam (WBT). Het Hoofd Veld neemt operationele beslissingen waar mogelijk zelf, maar zaken die niet in het veld kunnen worden besloten worden in het ACW-overleg behandeld. Het hoofd ACW kiest zelf zijn adviseurs om overleg mee te voeren (Platform Crisisbeheersing Waterschappen Midden Nederland, 2019). Per crisis kan de invulling van de functionarissen in het ACW verschillen.

Bij opschaling naar fase 2 wordt op het operationele niveau het Waterschap Operationeel Team (WOT) actief. De opkomsttijd van het WOT is de opkomsttijd van het Actiecentrum Water plus een uur (Janssen, 2016). Het WOT vertaalt de besluiten van het operationele niveau naar het tactische niveau (Platform Crisisbeheersing Waterschappen Midden-Nederland, 2019).

Het Waterschap Beleidsteam (WBT) is een vorm van besluitvormend overleg op tactisch niveau en wordt actief in fase 3. De opkomsttijd van het WBT is de opkomsttijd van het WOT plus een uur (Janssen, 2016). Het WBT vertaalt besluiten van het operationele niveau naar het tactische niveau. Taken van het WBT zijn onder andere het stellen van kaders voor de crisisorganisatie, crisiscommunicatie en bestuurlijke vertegenwoordiging bij netwerkpartners. De voorzitter van het WBT is de eindverantwoordelijke voor het bestrijden van een crisis (Platform Crisisbeheersing Waterschappen Midden-Nederland, 2019).

Figuur 2.5 laat zien hoe de opschaling van de crisisorganisatie verloopt en welk overlegteam tijdens welke coördinatiefase actief is. Een uitzondering hierop is mogelijk – indien de situatie hierom vraagt - in de vorm van een gecombineerd overleg. Een ACW-overleg kan in dat geval worden

gecombineerd met een WOT-overleg en een WOT-overleg met een WBT-overleg (Platform Crisisbeheersing Waterschappen Midden-Nederland, 2019). Het Actiecentrum Water (ACW) blijft tijdens alle fasen van een crisis actief. Vanaf coördinatiefase 2 vervult het ACW een ondersteunende rol voor het WOT of het WBT. Naast de drie teams ACW, WOT en WBT zijn er nog diverse interne ondersteuningsgroepen die afhankelijk van de aard en grootte van de crisis een rol kunnen spelen in de crisisbeheersing (zie voor een overzicht van deze groepen figuur 2.3).



Figuur 2.5 Crisismodel platformwaterschappen (gebaseerd op figuur Platform Crisisbeheersing Waterschappen Midden-Nederland, 2019, p.2)

In de huidige werkwijze vergaderen de drie teams Actiecentrum Water, Waterschap Operationeel Team en Waterschap Beleidsteam elk volgens een probleemgestuurde aanpak. Dit houdt in dat zij pas vergaderen als er een knelpunt is waarover het team een besluit moet nemen (Janssen, 2016). De vergaderingen vinden plaats volgens het BOB-model. Hierin zijn de volgende stappen te onderscheiden: Beeldvorming, Oordeelsvorming, Besluitvorming. Eerst wordt het situatiebeeld geschetst, waarna verschillende opties worden besproken waar uiteindelijk een besluit over genomen dient te worden. De uitkomsten van de vergadering worden door informatiecoördinatoren, deskundigen, adviseurs en plotters vastgelegd in het crisismanagementsysteem LCMS. Vervolgens vat de informatiecoördinator op het kantoor de informatie samen in het waterbeeld en legt dat ook vast in het LCMS.

Na bestrijding van een crisis schaalde de crisisorganisatie af. Het hoofd van het hoogst geactiveerde team (ACW, WOT of WBT) beslist daartoe. Na afschaling keert het waterschap terug naar de normale bedrijfsvoering (Janssen, 2016). De nafaase kenmerkt zich door vier activiteiten:

1. Herstel van schade
2. Nazorg voor medewerkers die zijn blootgesteld aan schokkende gebeurtenissen
3. Het evalueren van het optreden van de crisisorganisatie
4. Het juridisch afhandelen door juristen: verhalen van schade en behandelen van schadeclaims

3. Theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt ingegaan op de veranderende definitie van het begrip 'crisis'. Vervolgens wordt gekeken naar de typen crises en onderscheidende kenmerken van moderne crises. Deze kenmerken vragen om een andere aanpak in de crisisbeheersing. Daarna wordt ingegaan op onderzoek naar veelvoorkomende knelpunten in de huidige crisisstructuur in Nederland. Vervolgens worden veranderingen in verwachtingen van burgers en de structuur van het Waterschap Rivierenland in beeld gebracht. Met deze veranderingen dient rekening te worden gehouden bij de inrichting van een centrale crisisorganisatie. Tot slot worden theorieën over centralisatie bij crisis besproken, waarin ook de voor- en nadelen van centralisatie bij crisis worden aangehaald. Uit de literatuur zijn condities voor effectieve crisisbeheersing in het Waterschap Rivierenland af te leiden. Deze condities worden schematisch weergegeven in een conceptueel model en gebruikt als beoordelingskader voor het evalueren van de effectiviteit van de crisisbeheersing door het waterschap.

3.1 Ontwikkelingen crises en crisisbeheersing

In deze paragraaf wordt gekeken wat met het begrip 'crisis' wordt bedoeld. Vervolgens worden typen crises op basis van verschillende dimensies onderscheiden. Deze typologie wordt toegepast op de crises waarmee waterschappen worden geconfronteerd. Daarna wordt gekeken naar onderscheidende kenmerken van moderne crises welke uitdagingen bieden voor moderne crisisbeheersing.

3.1.1 Veranderende definitie 'crisis'

Een crisis werd vroeger gezien als een natuurlijke ramp die onverwacht, ongewenst en bijna niet te managen was. Crises waren rampen die leidden tot de dood en ze vernietigden gemeenschappen. Ze vormden een dreiging voor de natiestaat en het waren aparte gebeurtenissen, afgebakend naar tijd en ruimte. Dit concept van een crisis is in de hedendaagse wereld te smal geworden. Crises kunnen niet meer worden gezien als externe kenmerken van het dagelijkse leven, maar zijn onderdeel geworden van onze wereld en de manier waarop we leven (Rosenthal, Boin & Comfort, 2001, p.5).

De definitie van het begrip crisis is hierdoor ook veranderd: *"Crises should be understood as periods of upheaval and collective stress, disturbing everyday patterns and threatening core values and structures of a social system in unexpected, often unconceivable, ways* (Rosenthal, Charles & 't Hart 1989 in Rosenthal, Boin & Comfort, 2001, p.6). De hedendaagse crisis is niet een op zichzelf staande gebeurtenis, maar een proces gekenmerkt door complexiteit, wederzijdse afhankelijkheden en politisering. Rosenthal, Charles & 't Hart (1989 in Rosenthal, Boin & Comfort, 2001, pp.6-7) noemen drie belangrijke kenmerken in de definitie van een crisis. Bij een crisis gaat het volgens hen om (1) een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een

sociaal systeem, welke bij (2) geringe beslistijd en een hoge mate van onzekerheid noopt tot (3) het nemen van kritieke beslissingen. Tijdens een crisis wordt daarnaast een gevoel van urgentie ervaren. In de hedendaagse samenleving worden crises cultureel en politiek gedefinieerd en kenmerken crises zich door meerdere niveaus van conflict ('t Hart, 1993, p.39). De oorzaken, kenmerken en gevolgen van een crises zijn onderdeel geworden van politieke en maatschappelijke debatten, onder toezicht oog van de massamedia. Crises maken in de moderne wereld onderdeel uit van een dynamisch proces (Rosenthal, Boin & Comfort, p.8).

Concluderend kan voor deze paragraaf worden gesteld dat de definitie van crises een beweging heeft doorgemaakt. Waar een crisis vroeger werd gezien als een op zichzelf staande gebeurtenis, afgebakend naar tijd en ruimte zijn crises in de huidige wereld onderdeel geworden van het politieke debat en spelen media een grotere rol. De rol van crisisbeheersing is hierdoor ook veranderd. In paragraaf 3.1.3 wordt verder ingegaan op de veranderende aard van crises door specifieke kenmerken van moderne crises te benoemen waar een crisisorganisatie rekening mee moet houden in de crisisbeheersing.

3.1.2 Typen crises

Geen enkele typologie van crises is toereikend en uitputtend (Gundel, 2005, p.106). Desondanks kunnen crises op basis van verschillende kenmerken worden onderverdeeld in categorieën.

In crises kan allereerst onderscheid worden gemaakt tussen twee primaire typen crises: de *flitsrampen* en de *creeping crises*. In dit eerste onderscheid worden crises getypeerd naar de mate waarin ze voorspelbaar zijn en de tijdsduur van de crisis. De 'creeping crises' kenmerken zich door een lange termijn, bouwen langzaam op en kun je door een waarschuwingsperiode zien aankomen. Dit biedt de overheid de tijd zich voor te bereiden op de ramp, maar de waarschuwingen worden niet altijd op tijd waargenomen. De flitsrampen daarentegen gebeuren onverwachts, zijn abrupt en kennen een dramatische snelheid (Helsloot & Groenendaal, 2017, p.350).

Een tweede onderscheid is mogelijk naar de oorzaak van de crisis (Gundel, 2005, p.107). Crises met een natuurlijke oorzaak verschillen van crises veroorzaakt door de mens. Het probleem met dit onderscheid is dat de invloed van de mens op een crisis niet altijd aantoonbaar is. Daarnaast zijn er crises zoals het klimaatprobleem, waarbij de mens zowel een veroorzaker als slachtoffer van de crisis is (Gundel, 2005, p.107).

Ten derde kan een crisis zich onderscheiden op basis van de geografische dimensie. Een crisis kan zich afspelen op lokaal, regionaal, nationaal of globaal niveau (Gundel, 2005, p.108). Deze niveaus kunnen overlappen, omdat crises tegenwoordig steeds meer grensoverschrijdend zijn.

Een andere typologie is ook mogelijk waarbij crisistypen ingedeeld worden naar zeven thema's (Martens, 2013, p.7). De volgende crisistypen worden daarin geïdentificeerd:

1. **Natuurlijke omgeving:** overstromingen, natuurbranden, extreme weersomstandigheden, aardbevingen, plagen, dierziekten;
2. **Gebouwde omgeving:** branden in kwetsbare gebouwen, instortingen grote gebouwen, kunstwerken;
3. **Technologische omgeving:** incidenten brandbare of explosieve stof in open lucht, incidenten met giftige stof in open lucht, kernincidenten;
4. **Vitale infrastructuur en voorzieningen:** verstoring energievoorziening, verstoring drinkwatervoorziening, verstoring rioolwaterafvoer en -zuivering, verstoring telecommunicatie en ICT, verstoring afvalverwerking, verstoring voedselvoorziening;
5. **Verkeer en vervoer:** luchtvaartincidenten, incidenten op of onder water, verkeersincidenten op het land, incidenten in tunnels;
6. **Gezondheid:** bedreiging volksgezondheid, ziektegolf;
7. **Sociaal maatschappelijke omgeving:** paniek in menigte, verstoring openbare orde.

De crisistype bepaalt vaak voor een groot deel hoe de crisisbeheersing wordt vormgegeven. Bij de crises zijn verschillende vitale belangen in het geding.

De typen crises waar een waterschap mee geconfronteerd wordt, kunnen in het algemeen worden ingedeeld in twee categorieën:

- A. **Water-gerelateerde crises.** In deze categorie vallen: hoogwater op de rivier, stormvloed vanuit zee, regionale keringen, wateroverlast, watertekort, waterkwaliteit en zuiveringen (Janssen, 2016, p.4);
- B. **Niet water-gerelateerde crises.** Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen: media calamiteit (media vragen onevenredig veel aandacht aan het waterschap, de communicatieadviseur kan dit niet binnen de dagelijkse routine afhandelen), terrorisme, cybercrime, datalekken, dierziekten, aantasting semi-statisch archief en uitval van elektriciteit en/of ICT (Janssen, 2018, pp.2-8).

Bij beide typen crises gaat het om bedreigingen met betrekking tot de mens, het milieu, het imago, financiën en/of de bedrijfsvoering (Janssen, 2018, p.5). Deze typen crises kunnen worden gerelateerd aan de indelingen van Helsloot & Groenendaal (2017), Gundel (2005) en Martens (2013).

De typen crises waar een waterschap mee geconfronteerd wordt zijn erg uiteenlopend van aard. Het waterschap wordt geconfronteerd met zowel flitsrampen als *creeping crises*. Flitsrampen zijn bijvoorbeeld rampen waarbij oppervlaktewater verontreinigd raakt na het blussen van een brand. Creeping crises zijn crises zoals droogte en watertekort. Door meetapparaten kan een watertekort worden voorspeld. Dit biedt de crisisorganisatie van het waterschap de tijd om op te schalen en zich

voor te bereiden op de aanpak van de crisis. De crises kennen zowel een menselijke oorzaak als een niet-menselijke oorzaak. Stormvloed vanuit zee is voornamelijk een crisis veroorzaakt door de natuur of het klimaat, terwijl terrorisme of lozen van chemicaliën in water een menselijke oorzaak heeft. Tot slot verschillen ook de geografische dimensies van de crises. Waar de ene crisis beperkt blijft tot het gebied van het Waterschap Rivierenland, is bij een andere crisis door de geografische reikwijdte samenwerking met andere waterschappen nodig om tot effectieve crisisbeheersing te komen.

De crisistypen waar het waterschap mee geconfronteerd wordt verschillen van crises in de natuurlijke omgeving, vitale infrastructuur en voorzieningen, gezondheid tot de sociaal maatschappelijke omgeving. Hoogwater kan leiden tot paniek in de menigte of verstoring van de openbare orde bij een gedwongen evacuatie, terwijl bijvoorbeeld vervuiling van water de gezondheid van mens en dier in gevaar kan brengen.

3.1.3 Kenmerken moderne, grensoverschrijdende crises

Crises hebben de afgelopen jaren een transformatie doorgemaakt. De crises worden steeds complexer van aard en meer met elkaar verbonden. De crises van de toekomst worden ook wel aangeduid als 'grensoverschrijdende' (*transboundary*) crises (Boin, 2017, p.3). Dit type crisis vormt dreigingen die zich makkelijk over geografische grenzen en beleidssectoren heen bewegen. De crises blijven in tegenstelling tot de traditionele crises niet beperkt tot de grenzen van een land of beleidssector (Boin & Lodge, 2016, p.289). Volgens Boin (2009, p.368) spreken we van grensoverschrijdende crises als "het functioneren van meerdere, levensbelangrijke systemen, functies of infrastructuren acuut wordt bedreigd en de oorzaken ervan onduidelijk zijn". Deze definitie bouwt voort op de definitie van de traditionele crisis, want de drie kernelementen dreiging, urgentie en onzekerheid komen erin terug. Wat de definitie van een moderne, grensoverschrijdende crisis anders maakt dan van een traditionele crisis is het web van levensbelangrijke aan elkaar gekoppelde infrastructuren. Dat web is een kenmerk van een moderne maatschappij (Boin, 2009, p.368).

Een ander onderscheidend kenmerk van een grensoverschrijdende crisis is dat de potentiële impact van de crisis en de mogelijke schade die de crisis aanricht beide toenemen. De moderne crises zijn het product van verschillende modernisatie processen, zoals globalisering en ICT (Boin & 't Hart, 2004, p.545). Door globalisering wordt de destructieve impact van een crisis vergroot. De mobiliteit van mensen en dieren leidt ertoe dat crises niet meer beperkt zijn tot hun oorspronkelijke grondgebied (Boin & 't Hart, 2003, p.545). Een crisis kan zich makkelijker over geografische grenzen heen bewegen en meerdere landen tegelijkertijd bedreigen (Boin, 2009, p.368). Een voorbeeld van een moderne crisis die zich over geografische grenzen uitstrekt is een pandemie, zoals COVID-19 dat ten tijde van het schrijven van dit onderzoek heerst.

Naast de globalisering neemt de potentiële impact van een crisis ook toe door de meer

complexe en gekoppelde systemen in onze samenleving. Kleine verstoringen in de systemen leiden tot een snellere escalatie (Perrow, 1999 in Boin & Lagadec, 2000, p.185). De globale IT-infrastructuur is kwetsbaar voor virussen en een kleine verstoring in dit systeem kan grote schade veroorzaken. Aan de ene kant biedt digitalisering kansen, aan de andere kant brengt het nieuwe risico's met zich mee. Elke vorm van disfunctioneren op het lokale niveau heeft de potentie zich te ontwikkelen tot een grensoverschrijdende crisis (Boin & Lagadec, 2000, p.186). Grensoverschrijdende crises bewegen zich dus niet alleen over geografische grenzen heen, maar ook over functionele grenzen. Dit houdt in dat een crisis in bijvoorbeeld de financiële sector kan overslaan naar de industriële sector en een crisis in een private sector schade aan kan richten in het publieke domein (Boin, 2009, p.368).

Een derde type grens dat de grensoverschrijdende crisis kan overschrijden is de tijdsgrens. Waar een traditionele crisis een duidelijk begin en einde heeft, kan de periode van een moderne, grensoverschrijdende crisis niet nauwkeurig worden vastgesteld. De crises hebben geen duidelijk begin, escaleren onverwachts en bewegen zich vaak in onverwachte richtingen voort (Boin, 2009, p.368). Dit is een nieuwe uitdaging waar de crisisbeheersing mee geconfronteerd wordt.

De grenzeloze crisis is dus niet beperkt tot geografische, beleidsmatige, culturele of tijdsgrenzen. De crises kunnen zich makkelijk verspreiden en ontvouwen zich tot verschillende domeinen. Daarmee vallen ze onder het gezag van verschillende organisaties en systemen. Een kernprobleem van grensoverschrijdende crises is dan ook het diffuse eigenaarschap (Boin, 2017, pp.7-13). Samenwerking tussen verschillende disciplines wordt hierdoor in toenemende mate belangrijk. Daarnaast zijn voor de crisisbeheersing van moderne, grensoverschrijdende crises een aantal taakgebieden cruciaal, waaronder herkenning en begrijpen (Boin, 2017, p.10). Met herkenning wordt bedoeld dat de crisis snel in beeld komt en escalatie op tijd wordt herkend. Op die manier kan snel worden ingegrepen. Hiervoor moet worden begrepen hoe incidenten in complexe systemen kunnen uitgroeien tot grensoverschrijdende dreigingen. Het is van belang in te zien hoe systemen aan elkaar gekoppeld zijn en hoe een verstoring in het ene systeem kan leiden tot een verstoring in een ander systeem. Kortom, het gaat om het vroegtijdig ontdekken van verstoringen in kritieke processen.

Naast de grensoverschrijdende aard van crises zijn nog een aantal andere onderscheidende kenmerken van een 'moderne' crises te identificeren (Boin & Lagadec, 2000, p.186). Hierbij gaat het om kenmerken als een grote impact, veel populaties die worden getroffen, hoge economische kosten, extreme onzekerheid die niet verdwijnt na de acute fase, een lange tijdsduur, transformerende dreigingen gedurende de crisis, de grote hoeveelheid actoren betrokken bij en getroffen door de crisis en het ontstaan van communicatieproblemen. Ook de cognitieve en socioculturele context waarbinnen een crisis zich afspeelt zijn veranderd (Boin & 't Hart, 2003, p.545). Er is in welvarende landen een groeiend gevoel van kwetsbaarheid, doordat men minder vaak direct met een crisis wordt

geconfronteerd. De intensiteit van de nasleep is ook veranderd ten opzichte van de 'oude' crises. Mede door de toename van media-aandacht is de nasleep van een crisis lang en intens. Er worden in de politieke arena onder toezicht van de media formele onderzoeken uitgevoerd en juridische processen afgehandeld (Boin & 't Hart, 2003, p.545). Het enige 'stabiele' kenmerk van crises uit het verleden en moderne crises is de combinatie van een gevoel van onzekerheid, dreiging en urgentie. Met andere woorden: er is geen routine in crisis en dat zal er ook nooit komen (Boin & Lagadec, 2000, p.185).

3.1.4 'Effectieve crisisbeheersing'

Dit onderzoek focust zich op de effectiviteit van de crisisbeheersing door het Waterschap Rivierenland. Vanwege dit doel is het belangrijk uiteen te zetten wat vanuit de literatuur met de begrippen 'effectieve' 'crisisbeheersing' wordt bedoeld, alvorens het meetbaar te maken.

Het begrip 'crisisbeheersing' is een breed begrip waaronder een aantal activiteiten kunnen worden geschaard. Volgens Boin & 't Hart (2010, p.357) gaat het bij crisisbeheersing om het voorbereiden van en reageren op onverwachte, ongewenste, urgente en dreigende omstandigheden. Crisisbeheersing kent een aantal fasen: de preparatie-, respons- en nafase. In de preparatiefase worden plannen gemaakt, mensen opgeleid om hun rol in de crisisorganisatie goed te kunnen uitvoeren en wordt geoefend met de crisisorganisatie. In de responsfase vindt de daadwerkelijke bestrijding van een crisis plaats. De nafase is de fase waarin teruggekeerd wordt naar de 'normale', dagelijkse situatie (Martens, 2013, pp.41-42). Naast deze drie fasen is de 'koude' fase te onderscheiden. Deze koude fase wordt ook wel 'risicobeheersing' genoemd. In deze fase staan twee activiteiten centraal, namelijk proactie en preventie. Door middel van proactie wordt geprobeerd risicovolle situaties te voorkomen door structurele oorzaken van onveiligheid weg te nemen. Met preventie wordt bedoeld het nemen van risicoreducerende maatregelen om de risico's op crises zo klein mogelijk te houden en de gevolgen ervan te beperken indien er zich toch een crisis voordoet (Martens, 2013, p.41). In dit onderzoek wordt risicobeheersing gezien als onderdeel van het begrip 'crisisbeheersing'.

Met het begrip 'effectiviteit' wordt bedoeld dat een handeling bijdraagt aan de realisatie van het beoogde doel. In dit onderzoek is de handeling de crisisbeheersing door het waterschap en het beoogde doel het voorkomen van (schade door) crises. Door de twee begrippen te integreren ontstaat het begrip 'effectieve crisisbeheersing'. Met dit begrip wordt in dit onderzoek bedoeld dat onderzocht wordt in hoeverre het Waterschap Rivierenland het doel om de gevolgen van crises (of incidenten) te beperken bereikt en hoe deze doelbereiking kan worden verbeterd. Uiteraard zou het nog beter zijn crises volledig te voorkomen. Daar kan de Centrale Coördinatie eenheid mogelijk ook een rol in spelen door middel van het uitvoeren van de risicoanalyses, dat onderdeel uitmaakt van haar taakstelling.

3.2 Veranderende wereld

De wereld om ons heen verandert. Hierdoor veranderen niet alleen de kenmerken van een crisis, maar ook de verwachtingen en houdingen van burgers veranderen. Voor een effectieve (centrale) crisisbeheersing door een waterschap is het van belang deze veranderingen in kaart te brengen.

3.2.1 Verwachtingen burger

Door ontwikkelingen in de maatschappij verandert de manier waarop naar crises wordt gekeken. In de schuldcultuur in de 20^e eeuw werd een crisis gezien als ‘eigen schuld, dikke bult’, terwijl sinds het begin van de jaren ’90 het idee dominant is dat schade voorkomen dient te worden. De overheid is als actor in het bestrijden van risico’s steeds meer centraal komen te staan en heeft veel verantwoordelijkheden van de burger overgenomen. Niet alleen bij het voorkomen van ongevallen heeft de overheid een centrale rol, maar zij speelt ook steeds meer een rol bij het vergoeden van schade na ongevallen (Helsloot, Pieterman & Hanekamp, 2010, pp. 23-38). Door deze veranderingen in het Nederlandse veiligheidsbeleid, zijn ook de verwachtingen van burgers ten aanzien van de overheid met betrekking tot crisisbeheersing veranderd.

Door de modernisering zijn onze materiële behoeften afgenomen, maar potentiële dreigingen toegenomen. Burgers hebben een onoplosbare behoefte aan zekerheid. We verlangen naar bescherming en veiligheid. We leven in een ‘veiligheidsutopie’ waarin we aan de ene kant streven naar zoveel mogelijk veiligheid, maar aan de andere kant geen vrijheid willen inleveren om deze veiligheid te garanderen (Boutellier, 2012, pp.95-99). Deze tegenstrijdigheid van enerzijds bescherming tegen dreiging en gevaar, anderzijds bedreigingen voor vrijheden en privacy uit zich in het ‘veiligheidscomplex’ (Terpstra, 2012, pp.227-238). Veel burgers verwachten dat de overheid garanties voor veiligheid in de publieke ruimte biedt, maar tegelijkertijd wordt er getwijfeld aan het vermogen van experts om problemen op te lossen. Daarnaast hebben veel burgers een hoog besef van (mogelijke) risico’s. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de positie van de overheid. De overheid verliest op het gebied van veiligheid aan gezag en legitimiteit. De roep door burgers om transparantie neemt toe.

Mede om deze reden is het belangrijk dat tijdens een crisis duiding wordt gegeven aan de situatie en de crisiscommunicatie zo transparant mogelijk is. Door informatie over te brengen aan burgers kan duiding worden gegeven aan een crisis en kan (zelf)redzaam gedrag worden gestimuleerd (Jurgens & Helsloot, 2017, pp.81-82). De crisiscommunicatie naar burgers dient zo transparant mogelijk te zijn. Dit betekent dat ook onzekerheden mogen worden uitgesproken (Helsloot in Scholtens, 2007, p.31). In de crisiscommunicatie naar burgers wordt informatie gegeven over wat er aan de hand is, wat de overheid doet en worden concrete handelingsperspectieven geboden (Martens, 2013, p.48).

Voor de crisiscommunicatie vanuit het waterschap dienen bovenstaande elementen als uitgangspunt te gelden. Dit leidt tot het eerste uitgangspunt voor effectieve crisisbeheersing:

(1) Hoe transparanter de crisiscommunicatie door het waterschap, hoe effectiever de crisisbeheersing.

3.2.2 Sociale media

Een belangrijke trend in moderne crises is de toename van het gebruik van sociale media (Jurgens & Helsloot, 2017, p.79). Het gebruik van sociale media kan in crisisbeheersing zowel kansen opleveren als nieuwe bedreigingen met zich meebrengen. Via sociale media kunnen autoriteiten als waterschappen hun crisiscommunicatie delen met burgers. Een knelpunt hierbij is dat autoriteiten de informatie snel (binnen een half uur) moeten aanbieden, omdat burgers anders op basis van andere informatie gaan handelen (Scholtens, Jorritsma & Helsloot, 2015, p.40). Burgers zijn tegenwoordig in staat om sneller informatie te delen en actuele informatie te vergaren dan de overheid (Kooijman, 2008, p.9).

Het is dus van belang dat er snel actuele informatie wordt gedeeld met burgers. Een voordeel van de inzet van sociale media tijdens crises is het *digital volunteerism* dat kan ontstaan: burgers helpen mee zonder zich fysiek in de buurt van de rampplek te begeven. Autoriteiten dienen er rekening mee te houden dat burgers tijdens een crisis hulp aanbieden en (zelf)redzaam gedrag vertonen (Helsloot & Scholtens, 2015a, p.75). Dit is een voordeel, omdat overheidsdiensten tijd nodig hebben om op te schalen en beperkte capaciteit hebben. De burgerhulp moet worden georganiseerd en gecoördineerd. Het is belangrijk zelfredzame burgers te erkennen en waarderen en hen bij de evaluatie en nazorg te betrekken (Martens, 2013, p.48).

Sociale media geven burgers daarnaast een gevoel van verbondenheid, omdat het een mogelijkheid biedt voor mensen om met elkaar te communiceren over de geografische grenzen van een crisis heen. Hierdoor neemt het aantal actoren tijdens een crisis toe en verandert het landschap van actoren. Door het gebruik van *hashtags* ontstaat een gemeenschapsgevoel tussen individuen op sociale media. Dit gevoel draagt bij aan het geven van duiding tijdens een crisis en verbetert de manier waarop burgers met de omstandigheden omgaan. Dit wordt ook wel een *coping*-mechanisme genoemd. Het gemeenschapsgevoel verbetert de veerkracht van burgers tijdens een crisis (Jurgens & Helsloot, 2017, pp.85-86). Sociale media bieden dus een gevoel van verbondenheid, maar verminderen tegelijkertijd ook het gevoel van onzekerheid die burgers ervaren tijdens een crisis. Burgers zoeken naar betrouwbare informatie om de onzekerheid te verminderen (Lachlan, Spence, Lin, Najarian & Del Greco, 2016, p.648). Volgens Jurgens & Helsloot (2017) kennen sociale media een groot correctief vermogen en zijn ze in staat verkeerde informatie snel te corrigeren. Aan dit correctief vermogen van de sociale media wordt door andere onderzoekers getwijfeld. Vafeiadis, Bortree, Buckley, Diddi & Xiao

(2019) geven aan dat sociale media misleidende en foutieve informatie kunnen verspreiden. Dit brengt dreigingen met zich mee voor de publieke organisatie die de crisis probeert de bestrijden. De autoriteit kan kiezen om op de foutieve informatie in te gaan of het correctieve vermogen van de sociale media haar gang te laten gaan (Vafeiadis et al, 2019, p.211). Aan de ene kant kunnen sociale media burgers tijdens een ramp meer informatie bieden en de onzekerheid verkleinen, maar aan de andere kant kan het ook voor de autoriteiten nieuwe informatie opleveren. Informatie tijdens een crisis is vaak schaars. De informatie verkregen via sociale media kan leiden tot effectievere besluitvorming van de crisisorganisatie (Jurgens & Helsloot, 2017, p.83). Het kan daarnaast input bieden voor de crisiscommunicatie.

Het is belangrijk dat een publieke organisatie als het waterschap rekening houdt met het gebruik van sociale media tijdens een crisis. Een autoriteit als het waterschap kan gebruik maken van een sociale media strategie waarin wordt weergegeven welke informatie wanneer moet worden gecommuniceerd en door wie. Door de crisiscommunicatie via de sociale media te communiceren kan snel duiding worden gegeven aan een crisis, een beroep worden gedaan op de zelfredzaamheid van burgers en foutieve informatie snel worden hersteld. Na een crisis is het belangrijk te evalueren of de strategie heeft gewerkt. De organisatie moet zich er hierbij wel van bewust zijn dat data- en persoonsgegevens op een goede manier worden beschermd (Helsloot et al, 2015, pp.12-33).

Naast het geven van duiding en het stimuleren van zelfredzaam gedrag kunnen sociale media ook een rol spelen in het uitvoeren van een omgevingsanalyse (*concern assessment*). Door het uitvoeren van een omgevingsanalyse kan op mogelijke angsten van burgers worden gereageerd. In een omgevingsanalyse worden angsten van burgers geïdentificeerd door te kijken naar hun uitingen op sociale media en gedragingen in de publieke ruimte (Macrea, 2014, p.1039). Het analyseren van sociale media kan input geven voor handelingen van autoriteiten tijdens een crisis en duiding geven aan een crisis. Op die manier kan tegemoet worden getreden aan de verwachtingen en behoeften van burgers. Een omgevingsanalist brengt in kaart hoe door burgers op gebeurtenissen wordt gereageerd. Uit de reacties van de bevolking kan worden opgemaakt welke gevoelens er leven onder burgers. Deze informatie vormt de basis voor de crisiscommunicatie vanuit een autoriteit. Vervolgens kan de omgevingsanalist ook de reacties van burgers op die communicatie weer in kaart brengen (Instituut Fysieke Veiligheid, 2017, p. 44).

Daarnaast kan een omgevingsanalyse er ook voor zorgen dat niet in de valkuil van de risico-regelreflex wordt getrapt. Dit is 'de reflex (van de overheid of andere organisatie) om na het publiek worden van een risico (al dan niet naar aanleiding van een incident) te besluiten tot het nemen van maatregelen om het risico te verminderen zonder de baten en kosten van de maatregelen bewust te wegen' (Helsloot & Scholtens, 2015b, p.11). In veel gevallen leiden rampen of tragische incidenten tot

overregulering (Macrea, 2014, p.1036). In het geval van de waterschappen kan door het uitvoeren van een omgevingsanalyse meer worden gefocust op de repressieve crisisbeheersing in plaats van het invoeren van (onnodige) preventieve maatregelen. Dit kan leiden tot een effectievere crisisbeheersing.

Het toepassen van de bovengenoemde kenmerken van moderne crises op het waterschap leidt tot de conclusie dat het belangrijk is dat deze publieke organisatie de sociale media analyseert en hierbij let op de gedragingen van burgers en de gevoelens die zij uiten.

Het tweede uitgangspunt voor een effectieve crisisbeheersing door het waterschap luidt dan ook:

(2) Hoe beter een waterschap de sociale media tijdens een crisis analyseert, hoe effectiever de crisisbeheersing.

3.3 Knelpunten huidige crisisbeheersing Nederland

In deze paragraaf wordt gekeken naar de knelpunten in de huidige crisisbeheersingsstructuur in Nederland die de effectiviteit van de (nationale) crisisbeheersing vaak verminderen. In de analyse in hoofdstuk 5 wordt gekeken in hoeverre deze knelpunten in de huidige crisisorganisatie binnen het waterschap ook tot uiting komen. Vervolgens kunnen deze knelpunten worden aangepakt en bij de inrichting van de centrale crisisorganisatie in acht worden genomen om tot een effectievere crisisbeheersing te komen.

Doordat crises nog steeds voorkomen is gebleken dat de traditionele nationale crisisstructuur niet altijd slaagt in het voorkomen van moderne, grensoverschrijdende crises (Boin & Lodge, 2016, pp.291-292). Uit evaluaties van crises is daarnaast gebleken dat zich in de bestrijding van crises een aantal knelpunten voordoen. Vaak komt het neer op dezelfde knelpunten. De nationale crisisstructuur kent drie niveaus: het operationele, het tactische en het beleidsniveau. De crisisorganisaties van de waterschappen worden ook gekenmerkt door deze drie niveaus. Vandaar dat in dit onderzoek de aanname wordt gedaan dat de knelpunten waar de nationale crisisstructuur mee kampt ook voelbaar zijn voor de crisisorganisaties van de waterschappen. Dit wordt in het onderzoek getoetst, zodat er aanbevelingen gedaan kunnen worden om de knelpunten op te lossen.

Een eerste oorzaak die de effectiviteit van de huidige nationale crisisstructuur volgens eerder onderzoek (Scholtens, Jorritsma & Helsloot, 2014) vermindert, is de onrealistische setting waarin oefeningen plaatsvinden. Daarnaast ligt tijdens de oefeningen de focus op het BOB-model, waardoor coherentie in plaats van besluitvorming wordt getraind (Scholtens, Jorritsma & Helsloot, 2014, p.45). In lijn met het BOB-model wordt een gezamenlijk beeld van de situatie geschetst ('Beeldvorming'), waarna een oordeel over de situatie wordt gevormd ('Oordeelsvorming'), alvorens een besluit wordt genomen ('Besluitvorming') (Scholtens, Jorritsma & Helsloot, 2014, p.44). De focus in de oefeningen ligt vaak op het proces van besluitvorming in plaats van op de inhoud van het genomen besluit. Voor

de effectiviteit van crisisbeheersing is het van belang dat er regelmatig in een realistische context wordt geoefend, waarbij de focus op de inhoud van besluiten ligt. Aangezien er later in het theoretisch kader nog een uitgangspunt wordt geformuleerd over de oefeningen en deze drie elementen in één uitgangspunt worden samengevoegd, worden de volgende twee uitgangspunten niet genummerd.

De eerste twee uitgangspunten die betrekking hebben op de oefeningen in het waterschap luiden:

(A) Hoe realistischer de context van de oefeningen, hoe effectiever de crisisbeheersing door het waterschap.

(B) Hoe meer de focus tijdens de oefeningen ligt op de inhoud van de besluiten, hoe effectiever de crisisbeheersing door het waterschap.

Ten tweede blijkt de informatie-uitwisseling in de crisisbeheersing keer op keer een zwakke schakel (Kooijman, 2008, p.9). De crisisstructuur leidt tot een vertraagde informatiedoorstroom en daardoor tot een vertraagde besluitvorming. De veldmedewerkers wachten ondertussen niet op instructies van bovenaf, maar reageren volgens de Naturalistic Decision Making theorie op een natuurlijke manier zoals zij altijd reageren tijdens een crisis. Er kan niet van hen worden verwacht dat zij wachten op instructies van bovenaf. Daarom is het van belang dat een crisisorganisatie gedecentraliseerde operationele besluitvorming toestaat en de strategische besluiten tijdens de acute fase van een ramp maximaal binnen tien minuten worden genomen door het operationele niveau (Scholtens, Jorritsma & Helsloot, 2014, pp. 40-42). In de praktijk wordt dit doel door de vertraagde besluitvorming in de crisisstructuur meestal niet gehaald. De noodzakelijke informatie en opdrachten worden niet tijdig van het ene naar het andere niveau in de structuur overgebracht. Als reactie op dit knelpunt is in 2015 de werkwijze netcentrisch werken ingevoerd. Met deze werkwijze wordt beoogd om vooral tijdens een crisis een voor iedereen in de veiligheidsregio toegankelijk, actueel beeld van de (dreigende) calamiteit en stand van zaken van de bestrijding weer te geven. Er wordt dus voortdurend een totaalbeeld gepresenteerd. Om deze werkwijze te ondersteunen is het landelijk informatiemanagementsysteem LCMS ingevoerd (STOWA, 2011, p.1). Deze investering lijkt nog niet tot aantoonbare verbetering te leiden (Helsloot & Scholtens, 2015a, pp.68-73). Het lukt specialisten niet om tijdig informatie uit het operationele domein te vertalen in strategische informatie. Uit oefeningen is gebleken dat het voor de waterschappen een uitdaging blijft om een voor iedereen begrijpelijk en tegelijkertijd een actueel waterbeeld op te leveren (STOWA, 2011, p.2). De ontwikkeling van nieuwe technologieën biedt daarom (nog) geen efficiënte ondersteuning voor de crisisbeheersing van moderne crises (Boin, 2017, p.11). Het is de bedoeling dat de informatiesystemen dienen om de decentrale beslissers in het veld te ondersteunen besluiten te nemen in plaats van de centrale beslissers op kantoor te informeren (Scholtens, 2007, p.37). Door deze werkwijze te hanteren kunnen

veldmedewerkers effectiever handelen. Informatiemanagers moeten de juiste informatie snel lokaliseren, interpreteren en delen met strategische actoren. De voorbereiding en training van informatiemanagers moet hierop gericht zijn (Boin, 2017, p.11). De mate waarin informatie gedeeld wordt heeft impact op de crisisbeheersing en op de samenwerking met veiligheidspartners indien daar sprake van is. De informatiecoördinator moet weten welke informatie van belang is om te delen en snel een actueel beeld kunnen vormen van de situatie (Instituut Fysieke Veiligheid, 2016, pp.9-12).

Een derde uitgangspunt voor een effectieve crisisbeheersing door het waterschap luidt:

(3) Hoe beter de informatiedoorstroom in het crisismanagementsysteem LCMS, hoe effectiever de crisisbeheersing door het waterschap.

Ten derde is de effectiviteit van crisisbeheersing afhankelijk van het bekend zijn met organisaties die bij crises een rol (kunnen) spelen (Instituut Fysieke Veiligheid, 2017, p.16) en de samenwerking tussen deze organisaties. Zoals in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is besproken is een kenmerk van moderne, grensoverschrijdende crises het diffuse eigenaarschap. Bij een crisis zijn vaak vele organisaties en actoren betrokken. Het is voor een organisatie bijna nooit mogelijk de crisis zelfstandig te beheersen. Voor een effectieve crisisbeheersing is het belangrijk dat relevante partijen samenkomen en gezamenlijk de koers bepalen om de gevolgen van de crisis te beperken. Ook vraagt een effectieve bestrijding van incidenten om goede en snelle uitwisseling tussen verschillende organisaties en diensten. Hier speelt het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) opnieuw een belangrijke rol in.

Ook voor de samenwerking met externe partners is het belangrijk de crisisbeheersing te oefenen. De relaties tussen eenheden worden hierdoor versterkt en er wordt wederzijds vertrouwen opgebouwd (Boin & 't Hart, 2010, p.360). Het is van belang dat de partners elkaar kennen en op de hoogte zijn van elkaars vaardigheden. Dit is niet alleen belangrijk voor de geloofwaardigheid van het netwerk, maar ook voor de efficiëntie in de crisisbeheersing. Het netwerk van de veiligheidspartners kan de capaciteiten van de losse eenheden verder versterken en zo de effectiviteit van de gezamenlijke crisisbeheersing bevorderen. Het is van belang dat de waterschappen en hun partners weten wie ze voor welke taak nodig hebben en waar ze op kunnen rekenen (Unie van Waterschappen, 2017, p.9). In de voorbereidende fase van crisisbeheersing moeten taken en verantwoordelijkheden tussen crisispartners worden verdeeld en afgestemd.

Het vierde uitgangspunt voor een effectieve crisisbeheersing door het waterschap luidt:

(4) Hoe meer de multidisciplinaire samenwerking wordt geoefend, hoe effectiever de crisisbeheersing

3.4 Van hiërarchie naar netwerk

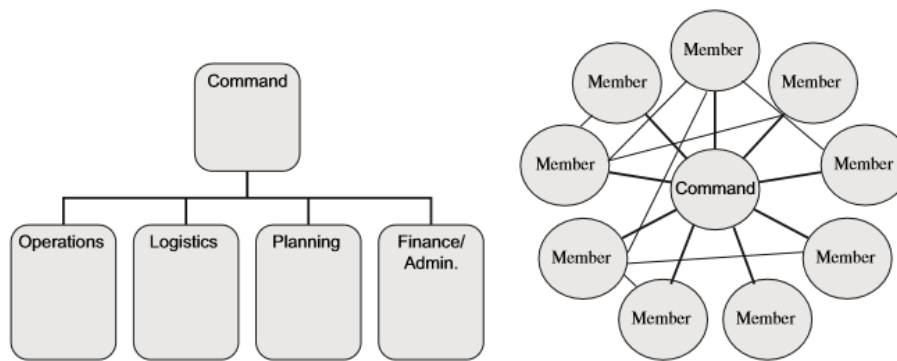
In het Waterschap Rivierenland is in de organisatie een beweging zichtbaar van een hiërarchische manier van werken naar het werken in een netwerkstructuur. De organisatie-indeling speelt mede voor de opschaling van de crisisorganisatie een belangrijke rol. De huidige crisisorganisatie binnen het waterschap kent een hiërarchische structuur. Bij centralisering van de crisisorganisatie wordt dit een netwerkorganisatie. Zowel een hiërarchische als een netwerkstructuur kennen voor- en nadelen welke in acht moeten worden gehouden om te komen tot een effectieve(re) crisisbeheersing.

Coördinatie tijdens crisis kan zowel door een hiërarchische structuur als een netwerkstructuur worden bereikt. Coördinatie tussen verschillende actoren en organisaties is in crisisbeheersing een belangrijke noodzaak. Vooral in moderne, grensoverschrijdende crises is coördinatie belangrijk, omdat deze crises niet door organisaties in hun eentje kunnen worden opgelost (Christensen, Danielsen, Laegreid & Rykkja, 2016, p.317). Aan de andere kant wordt tijdens een crisis vaak een duidelijk leiderschap en een centrale aansturing vereist. In een hiërarchisch *command and control* model is er een strikte scheiding tussen de beslissers en de uitvoerders. Mensen op kantoor verzamelen informatie uit het veld, coördineren en controleren, terwijl veldmedewerkers operationele informatie bieden aan het hogere niveau en de van bovenaf opgelegde orders opvolgen en uitvoeren. Een nadeel van dit model is dat het niet de flexibiliteit biedt die juist tijdens een crisis nodig is (Groenendaal, Helsloot & Scholtens, 2013, pp.115-116).

Een alternatief voor het *command and control* model is het *coördinatie* model. Hierin wordt tijdens een crisis de normale, dagelijkse structuur van de crisisorganisatie gebruikt, waardoor coördinatie op natuurlijke wijze ontstaat. In een crisisorganisatie met een coördinatie model is het belangrijk veel te oefenen, persoonlijke contacten en gedeelde voorzieningen te hebben. De wederzijdse afhankelijkheden tussen mensen uit het netwerk zijn in dit model niet gebaseerd op autoriteit of hiërarchische positie, maar op de noodzaak om eenheden bijeen te brengen om bronnen, kennis en technologie uit te wisselen. Coördinatie wordt dan gezien als een poging om de taken te integreren met andere relevante actoren om een gezamenlijk doel te behalen. In het geval van crisisbeheersing is dat doel het zo snel mogelijk oplossen van een crisis en voorkomen dat (meer) vitale belangen in het geding komen. Een voordeel van het coördinatie model is dat coördinatie bottom-up kan ontstaan, terwijl coördinatie in het *command and control* model alleen hiërarchisch kan worden afgedwongen (Groenendaal, Helsloot & Scholtens, 2013, pp.116-117).

Dit onderzoek richt zich niet op een netwerk waarin de samenwerking van de crisisorganisatie van het waterschap met andere netwerkpartners centraal staat, maar focust zich op een netwerk van de interne eenheden van de crisisorganisatie binnen het waterschap. Bij centralisering van de crisisorganisatie in het waterschap maakt de crisisorganisatie een beweging door van een hiërarchisch

command and control model naar een (coördinatie) netwerkmodel. Figuur 3.1 geeft schematisch dit verschil weer. De organisatie van het waterschap gaat daarnaast van een meer hiërarchische manier van werken naar een netwerkorganisatie. De centrale crisisorganisatie dient daarom ook een plek te krijgen binnen het grotere netwerk, waardoor meldingen van crises sneller bij de daarvoor bestemde medewerkers terechtkomen.



Figuur 3.1 Hiërarchische (links) versus netwerkbenadering (rechts) in crisisbeheersing (Moynihan, 2009, p.899)

Het vijfde uitgangspunt voor een effectieve (centrale) crisisorganisatie binnen het waterschap luidt:

(5) Hoe meer de crisisorganisatie van het waterschap in een netwerkstructuur opereert, hoe sneller de opschaling van de crisisorganisatie, hoe effectiever de crisisbeheersing.

3.5 Centrale crisisbeheersing

In deze paragraaf worden verschillende theorieën over centralisatie bij crisis besproken. Hierin wordt gekeken naar voor- en nadelen van centralisering bij crisisbeheersing. Deze voor- en nadelen leiden tot voorwaarden voor centralisering van een crisisorganisatie.

Moynihan (2009) beschrijft aan de hand van een aantal cases de voor- en nadelen van centrale netwerksturing tijdens crisis. Zijn onderzoek richt zich op een netwerk waaraan verschillende organisaties deelnemen, maar voor dit onderzoek wordt de theorie toegepast op één netwerk binnen één organisatie waarin verschillende medewerkers plaatsnemen.

3.5.1 Voordelen centralisatie bij crisis

Een voordeel van centrale netwerksturing tijdens crisis is dat het leervermogen van een crisisorganisatie kan toenemen. Tijdens een crisis is er sprake van onzekerheid en te grote stroom aan informatie. Een voordeel van een centraal crisisnetwerk is de aanwezigheid van verschillende unieke

expertise en informatie. Het netwerk kan profiteren van de diversiteit (Van der Haar, Segers, Vernimmen, Schoeren & Dirx, 2017, p.8). Doordat expertise verschilt kunnen leden door gebruik van een netwerk van de andere leden leren (Moynihan, 2008, p.350). Daarnaast kunnen *standard operating procedures* worden opgesteld. Deze procedures kunnen leidend zijn voor de op- en afschaling bij crisis, maar kunnen wel alleen in vergelijkbare situaties worden gebruikt. In een nieuwe situatie die om nieuwe oplossingen en handelingen vraagt, moet de netwerkstructuur ruimte bieden aan discussie en kenniscreatie. De structuur van het netwerk kan zorgen voor meer betrokkenheid en zelfvertrouwen bij de leden. Door een heldere overlegstructuur te creëren kan tussen leden kritisch worden gecommuniceerd. Het gaat er in deze manier van communiceren niet alleen om dat relevante informatie tussen leden wordt gedeeld, maar ook dat leden van mening durven te verschillen (Van der Haar et al., 2017, p.8).

Een centraal crisisnetwerk kan zowel het *intercrises* leren (leren van een crisis als voorbereiding op een volgende crisis) als *intracrises* leren (leren tijdens een crisis) verbeteren. De crises kunnen na afloop worden geëvalueerd. Bij het evalueren van een crisis of crisisoefening is het van belang dat het doel van de evaluatie expliciet wordt benoemd. Een evaluatie kan twee doelen hebben: verantwoording of leren. Indien het doel verantwoording is, worden de vragen beantwoord waarom een crisis heeft kunnen plaatsvinden en in hoeverre men was voorbereid op de crisis. Als het doel van de evaluatie leren is, worden lessen geïdentificeerd om beter en adequater te leren mocht een soortgelijke situatie zich in de toekomst opnieuw voordoen (Lund University & Instituut Fysieke Veiligheid, 2016). In het evalueren van de crisisbeheersing is het belangrijk ook burgers te betrekken om hen erkenning en waardering te geven (Martens, 2013, p.48).

Voor de effectiviteit van crisisbeheersing is het van belang dat leden een functie in het netwerk krijgen toebedeeld waar ze al ervaring mee hebben, zodat zij tijdens een crisis zelf operationele beslissingen kunnen nemen (Scholtens, 2007, p.37). In een crisisorganisatie dient het uitgangspunt te gelden dat men in een crisissituatie zoveel mogelijke datgene doet, wat hij of zij regulier ook doet. Hoe meer de taken en rollen afwijkend zijn, hoe groter de kans op inadequaat optreden (Instituut Fysieke Veiligheid, 2017, p.15). Daarnaast is het belangrijk dat het netwerk dagelijks bijeenkomt (Moynihan, 2008, pp.352-353). Dit bevordert het leervermogen en de effectiviteit van het netwerk. De toename van het leervermogen bevordert de professionalisering van de crisisorganisatie.

Het is voor het waterschap dus zowel van belang dat leden een taak in de crisisorganisatie krijgen toebedeeld waar zij veel ervaring mee hebben en dat de rol dicht bij hun dagelijkse werkzaamheden liggen. De crisisorganisatie kan zo een afspiegeling blijven van de dagelijkse organisatie en de verwachting is dat opschaling hierdoor efficiënter verloopt. Het zesde en zevende uitgangspunt voor een effectieve (centrale) crisisorganisatie binnen het waterschap luidt daarom:

(6) Hoe dichterbij de dagelijkse werkzaamheden de rol van functionarissen in de crisisorganisatie ligt, hoe effectiever de crisisbeheersing door het waterschap

(7) Hoe meer ervaring de functionarissen van de crisisorganisatie hebben met hun rol, hoe effectiever de crisisbeheersing door het waterschap

Daarnaast is het van belang dat het leervermogen van een (centrale) crisisorganisatie wordt vergroot, bijvoorbeeld door middel van evaluaties. Het achtste uitgangspunt luidt:

(8) Hoe groter het leervermogen van de crisisorganisatie, hoe effectiever de crisisbeheersing door het waterschap

3.5.2 Nadelen centralisatie bij crisis

Een nadeel van het gebruik van een centraal crisisnetwerk is dat leden ervan uitgaan dat anderen de taak wel op zich nemen (Moynihan, 2008, p.358). Niet alleen binnen het netwerk kan dit het geval zijn, maar ook de werknemers binnen de gehele organisatie kunnen zich minder betrokken voelen bij het bestrijden van een crisis. Dit moet worden voorkomen. Bij opschaling zijn ineens meer mensen nodig dan alleen de deelnemers aan het centrale crisisnetwerk. De banden van de organisatieleden met het centrale crisisnetwerk zijn minder sterk dan de leden die standaard deelnemen aan het netwerk. Daarom is het van belang niet alleen het netwerk te laten trainen en oefenen met crisisbeheersing, maar de hele organisatie bij oefeningen te betrekken. Daarnaast wordt samenwerking tijdens de acute fase van een crisis momenteel vaak overschat, terwijl het belang van gestuurde samenwerking in de voorbereidende crisis onderschat wordt (Scholtens, 2007, pp.41-44). Door de hele organisatie bij oefeningen te betrekken en meer samen te werken kan worden gekomen tot effectievere crisisbeheersing. Deze oefeningen kunnen bijvoorbeeld worden gedaan middels *virtual reality* (Moynihan, 2008, p.357). Dit maakt de context van de oefeningen realistischer. Daarnaast is het van belang voorafgaand aan een crisis een overzicht van alle leden binnen de organisatie te hebben en hun capaciteiten in beeld te brengen. Indien een crisis in fasen toeneemt, neemt ook het aantal deelnemers toe. Dit leidt tot meer heterogeniteit van de normen en waarden van de leden binnen het netwerk. Als het aantal leden toeneemt is het ook lastig te overzien welke actoren deelnemen aan het netwerk, welke vaardigheden zij te bieden hebben en hoe deze capaciteiten te gebruiken (Moynihan, 2009, p.903). Een overzicht van de werknemers en haar capaciteiten kan in deze situatie een uitkomst bieden. Het is ook belangrijk een centraal meldpunt in te richten voor vrijwilligers die zich tijdens een crisis aandienen. Via het meldpunt kunnen zij horen op welke manier zij kunnen bijdragen aan het bestrijden van de crisis.

Een tweede gevaar van het gebruik van een centraal crisisnetwerk is dat er sprake is van gedeelde autoriteit (Moynihan, 2009, pp.906-907). Er is niet altijd één vaste persoon die de autoriteit

heeft in het netwerk, omdat er geen sprake is van een duidelijke hiërarchie. Het is daarom belangrijk voorafgaand aan een crisis duidelijk te maken wie het netwerk aanstuurt tijdens welke fase van crisisbeheersing.

Zoals reeds benoemd is het van belang dat de leden van het netwerk elkaar van tevoren al kennen om vertrouwen en relaties op te bouwen. Tijdens de responsfase van de crisisbeheersing is er geen tijd voor teambuilding. Relaties en vertrouwen zijn daarnaast belangrijk voor de geloofwaardigheid van een netwerk en voor het toewijzen van bronnen en verantwoordelijkheden tijdens een crisis. Dit kan op een effectievere manier worden gedaan als leden elkaar al kennen, op de hoogte zijn van elkaars capaciteiten en elkaar respecteren (Boin & 't Hart, 2010, p.368). Conflicten kunnen op die manier worden voorkomen en dit kan leiden tot een snellere conflictoplossing. Als leden al eerder met elkaar hebben samengewerkt kan dit daarnaast ook helpen om nieuwe leden die zich bij opschaling aan het netwerk toevoegen sneller in het netwerk te integreren en hun banden met het netwerk te versterken (Moynihan, 2009, p.909). Het is voor een effectieve crisisbeheersing van belang dat leden van het crisisnetwerk op reguliere basis met elkaar oefenen (Boin & 't Hart, 2010, p.368). Voor het centraliseren van de crisisorganisatie in het waterschap is een belangrijke voorwaarde de samenwerking tussen functionarissen.

In het negende uitgangspunt zijn de uitgangspunten A en B uit paragraaf 3.3 geïntegreerd. Het in dit onderzoek laatste uitgangspunt voor een effectieve (centrale) crisisbeheersing door het waterschap luidt:

(9) (A) Hoe realistischer de context van de oefeningen en (B) hoe meer de focus tijdens de oefeningen ligt op de inhoud van de besluiten en (C) hoe meer de functionarissen uit het waterschap in de voorbereidende fase van de crisisbeheersing in oefeningen met elkaar samenwerken, hoe effectiever de crisisbeheersing door het waterschap.

3.6 Resumé: condities voor een effectieve (centrale) crisisbeheersing

Uit de hierboven besproken theoretische uitgangspunten zijn een aantal belangrijke voorwaarden naar voren gekomen voor een effectieve (centrale) crisisbeheersing door het Waterschap Rivierenland. Deze voorwaarden worden nu samengevat in tabel 3.1. De factoren liggen ten grondslag aan het conceptueel model zoals te zien in figuur 3.2. De variabelen uit dit model zijn leidend voor de analyse en worden in het volgende hoofdstuk door middel van operationalisering meetbaar gemaakt. Tussen de transparante crisiscommunicatie en de analyse van de sociale media is in het conceptueel model een verbinding gemaakt, omdat de analyse in een cyclisch proces input kan bieden voor de crisiscommunicatie.

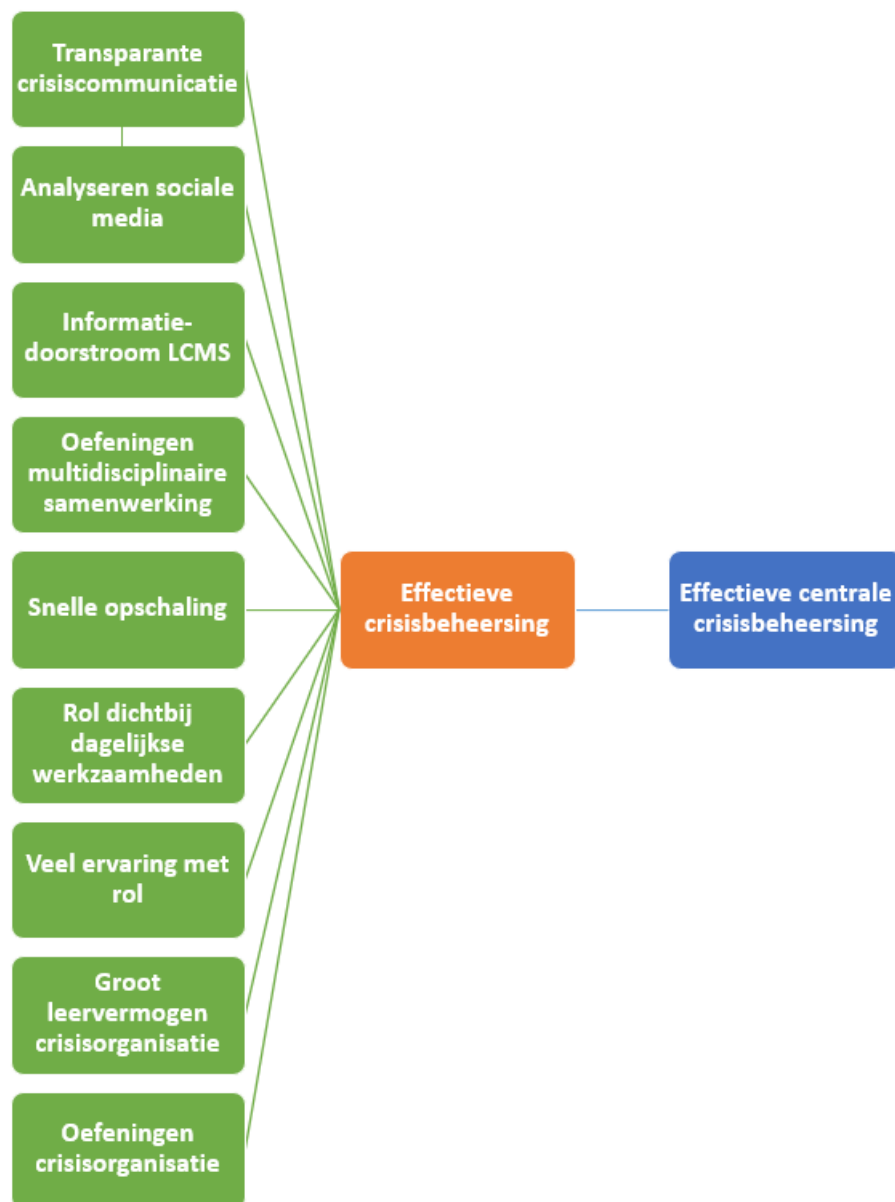
Aan dit onderzoek ligt de gedachte ten grondslag dat hoe effectiever de crisisbeheersing door

de huidige (hiërarchische) crisisorganisatie van het waterschap momenteel is, hoe effectiever de crisisbeheersing door de Centrale Crisis Coördinatie eenheid in 2020 wordt. Dit wordt in het onderzoek niet getoetst, omdat de Centrale Crisis Coördinatie eenheid nog moet worden ingericht. Voor die inrichting is het van belang te ontdekken welke knelpunten de crisisbeheersing van de huidige crisisorganisatie belemmeren en te toetsen of de organisatie voldoet aan de voorwaarden voor centralisering van de crisisorganisatie. In het conceptueel model wordt dit visueel getoond.

Tabel 3.1 Uitgangspunten voor een effectieve crisisbeheersing door een waterschap

Factoren van invloed op de effectiviteit van de crisisbeheersing door het Waterschap Rivierenland

1. Hoe transparanter de crisiscommunicatie door het waterschap, hoe effectiever de crisisbeheersing
2. Hoe beter een waterschap de sociale media tijdens een crisis analyseert, hoe effectiever de crisisbeheersing
3. Hoe beter de informatiedoorstroom in het crisismanagementsysteem LCMS, hoe effectiever de crisisbeheersing door het waterschap
4. Hoe meer de multidisciplinaire samenwerking wordt geoefend, hoe effectiever de crisisbeheersing
5. Hoe meer de crisisorganisatie van het waterschap in een netwerkstructuur opereert, hoe sneller de opschaling, hoe effectiever de crisisbeheersing
6. Hoe dichterbij de dagelijkse werkzaamheden de rol van functionarissen in de crisisorganisatie ligt, hoe effectiever de crisisbeheersing door het waterschap
7. Hoe meer ervaring de functionarissen van de crisisorganisatie hebben met hun rol, hoe effectiever de crisisbeheersing door het waterschap
8. Hoe groter het leervermogen van de crisisorganisatie, hoe effectiever de crisisbeheersing door het waterschap
9. (A) Hoe realistischer de context van de oefeningen en (B) hoe meer de focus tijdens de oefeningen ligt op de inhoud van de besluiten en (C) hoe meer de functionarissen uit het waterschap in de voorbereidende fase van de crisisbeheersing in oefeningen met elkaar samenwerken, hoe effectiever de crisisbeheersing door het waterschap.



Figuur 3.2 Conceptueel model (Bron: figuur zelf ontworpen op basis van de theoretische uitgangspunten besproken in het theoretisch kader)

4. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt een casusbeschrijving gegeven. Vervolgens worden de variabelen uit het conceptueel model geoperationaliseerd en de werkwijze van het onderzoek verantwoord. Tot slot wordt ingegaan op de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek.

4.1 Casusbeschrijving

Dit onderzoek is een afstudeeronderzoek voor de masteropleiding Bestuurskunde. Voor deze opleiding loopt de onderzoeker stage bij het Waterschap Rivierenland. Vandaar dat in deze masterthesis het Waterschap Rivierenland centraal staat. Dit waterschap biedt daarnaast om verschillende redenen een interessante casus voor dit onderzoek.

Het Waterschap Rivierenland heeft de organisatieontwikkeling 'Horizon 20-25' in gang gezet. Het doel van deze ontwikkeling is de organisatie optimaal aan te sturen voor de uitdagingen waar zij voor staat (persoonlijke communicatie, Niels Nijmeijer, 9 maart 2020). In lijn met dit algemene doel is in 2014 in het waterschap de Centrale Regiekamer (CRK) in gebruik genomen. Voor een duurzame samenwerking met interne stakeholders is het van belang dat de crisisorganisatie van het waterschap beter op de integrale regiekamer wordt afgestemd (Castelijns & Jansen, 2019). De noodzaak voor een Centrale Crisis Coördinatie eenheid (CCCe) lijkt hiermee inmiddels nog groter te zijn geworden. Het Waterschap Rivierenland heeft deze eenheid tot op heden niet gerealiseerd. Er ligt momenteel een conceptplan dat verder onderzocht en uitgewerkt dient te worden. Het idee is dat het waterschap door ingebruikname van een CCCe steeds beter is voorbereid op incidenten en crises. Het is de bedoeling dat de opschaling bij een crisis sneller verloopt en de bestrijding ervan vloeiend en geordend is. De integrale regiekamer ondersteunt de CCCe hierbij. De CCCe gebruikt de informatie die de regiekamer aan haar rapporteert om de meest belangrijke of meest voorkomende incidenten structureel te voorkomen (Castelijns & Jansen, 2019).

De taakstelling van de CCCe is tweeledig: zowel het voorbereiden op crises als het oplossen van crises. Ten eerste is de eenheid waakzaam en alert voor dreigingen en besluit het aan de hand van beschikbare gegevens om op te schalen indien een crisis zich aandoet. De opschaling gebeurt volgens een vast protocol. Ook het oplossen van een crisis verloopt volgens vooraf afgesproken procedures. Na afloop van een crisis evalueert de CCCe de crisis. De evaluatie vormt de input voor zowel het verbeteren van de CCCe, als de risicoanalyses die de eenheid verricht. De tweede taak van de CCCe is namelijk om risicoanalyses van grotere crises te maken. De resultaten uit de analyses worden omgezet naar te nemen maatregelen ter voorkoming van crises. De CCCe maakt gebruik van het Landelijke Crisis Management Systeem (LCMS). Dit systeem bevordert het netcentrisch werken tijdens een crisis (Castelijns & Jansen, 2019). Alle betrokken partners beschikken op deze manier tijdens een crisis over dezelfde informatie.

Het Waterschap Rivierenland wil ter voorbereiding op de implementatie van de CCCe de volgende vier vragen beantwoord hebben: 1) Welke taken kennen medewerkers van het Waterschap Rivierenland de CCCe toe? 2) Welke functionarissen zouden er volgens hen in de eenheid moeten plaatsnemen? 3) Welke taken willen de medewerkers zelf op zich nemen in de CCCe? 4) Welke plek in de organisatie kennen de medewerkers de CCCe toe? Vandaar dat naast de vragen voortkomend uit het conceptueel model, deze vier vragen ook in de interviewguide zijn opgenomen.

4.1.1 Casusschets geanalyseerde crises

In de tijdsfase waarin dit onderzoek wordt afgenomen zijn er drie lopende crises waarvoor de crisisorganisatie van het waterschap is opgeschaald. Daarnaast zijn er twee afgeronde crises die vaak in de interviews worden aangehaald en waar evaluaties over beschikbaar zijn. De onderzoeker heeft voor één grote oefening inkijk in het logboek uit het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS). Tot slot is er één oefening in het veld gedraaid in 2020 waar een draaiboek en evaluatie over beschikbaar zijn in de documentenbank van het waterschap. In de analyse in hoofdstuk 5 ligt de focus op deze crises en oefeningen, daarom wordt voorafgaand aan de analyse achtergrondinformatie gegeven over deze casussen.

Allereerst is er een lopende crisis op een golfbaan in Spijk sinds 2019. De crisisorganisatie van het waterschap is opgeschaald vanwege oppervlaktewater dat vervuild is geraakt met zware metalen. In juni 2020 loopt deze crisis nog steeds, maar de crisisorganisatie is afgeschaald naar fase 1 en het Actie Centrum Water (ACW) komt niet meer wekelijks bijeen. Dit betekent dat de crisis geen acute crisis meer is, maar eerder kan worden gezien als een project of langlopende crisis (*creeping crisis*).

Daarnaast is de crisisorganisatie ten tijde van dit onderzoek opgeschaald voor de Coronacrisis. De organisatie was in maart 2020 opgeschaald naar fase 3, maar is per eind mei 2020 afgeschaald naar fase 2. De onderzoeker heeft een aantal overleggen van het ACW en het WOT (Waterschap Operationeel Team) mogen observeren. De observaties ondersteunen bevindingen uit de interviews en bieden input voor de analyse. De onderzoeker heeft toegang tot berichten op het Intranet van het waterschap en berichten van de Mailbox Crisis. Daarnaast worden berichten op de sociale mediakanalen van het waterschap over deze crisis meegenomen in de analyse. Voor de Coronacrisis zijn ook interne en externe omgevingsanalyses verricht door het waterschap, welke input bieden voor de analyse van de crisiscommunicatie.

Een andere crisis die zich ten tijde van dit onderzoek ontvouwde betreft een gemaal in Kedichem van het Waterschap Rivierenland. Tijdens inspecties zijn in het gemaal scheuren ontdekt. Het gemaal loopt onder een dijk door. De scheuren kunnen leiden tot een gevaarlijke situatie (denk aan instortingsgevaar) en daarom moet het gemaal zo snel mogelijk worden hersteld. De crisisorganisatie is opgeschaald naar fase 2. Concluderend zijn Spijk, Corona en Kedichem de drie

lopende crises waar naar verwezen wordt in de analyse.

Een afgeronde crisis is de 'Crisis Vloerconstructie' op het kantoor van het Waterschap Rivierenland in Tiel. Naar aanleiding van het instorten van een parkeergarage bij het vliegveld in Eindhoven werd de vloerconstructie van het kantoorgebouw geïnspecteerd. Uit deze inspectie bleek dat voor deze vloer dezelfde constructie was gebruikt als in de parkeergarage. Voor het bestrijden van deze crisis is de organisatie niet opgeschaald, maar is wel de structuur en werkwijze van de crisisorganisatie gehanteerd. De crisis is bestreden door een kernteam en later belegd in een project. Ondanks dat er voor deze crisis niet is opgeschaald heeft de crisis wel belangrijke leer- en verbeterpunten opgeleverd voor de crisisbeheersing. De crisis wordt daarom meegenomen in de analyse.

Daarnaast is de crisis 'watertekort' (oftewel: droogte) van belang voor deze analyse. In 2017 en 2018 was er een (landelijk) watertekort. Voor de droogte in 2018 is een landelijke evaluatie verricht. Ook eind mei 2020 was er door het neerslagtekort al sprake van een recordjaar voor de droogte in Nederland. In mei werd voorspeld dat droogte de volgende crisis is waar het waterschap voor opschaalt. De droogte in 2020 wordt echter niet meegenomen in de analyse, omdat daar nog geen informatie over beschikbaar is. De vloercrisis en droogte zijn beide afgeronde crises. Waar de vloercrisis met name intern gericht is, is droogte een crisis waar ook de omgeving wordt getroffen. Het is daarom relevant beide crises in de analyse mee te nemen.

Naast de crisisbestrijding wordt de crisisbeheersing door het waterschap ook beoefend. In 2019 is de oefening '(z)onderstroom' gedraaid. De oefening is door drie waterschappen uit het Platform Crisisbeheersing Waterschappen Midden-Nederland georganiseerd. De waterschappen namen zelf deel aan de oefening. Het doel van dit type oefening is de samenwerking tussen crisispartners te verbeteren. Van deze oefening is een draaiboek en een evaluatie beschikbaar. Daarnaast is er voor de onderzoeker toegang tot het logboek van de oefening in het LCMS. Het draaiboek en de evaluatie van de oefening kunnen een duidelijk beeld schetsen van de oefeningen die het waterschap organiseert voor de crisisorganisatie. Daarnaast biedt het logboek inzicht in het werken met het LCMS. De informatie die beschikbaar is over de oefening kan bevindingen uit de interviews bevestigen of ontkrachten.

Om te voorkomen dat een te eenduidig beeld van de oefeningen wordt geschetst, wordt tot slot ook de veldoefening uit januari 2020 meegenomen in de analyse. Dit type oefening is vooral gericht op de interne crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland. Van deze oefening is een draaiboek en evaluatie beschikbaar.

4.2 Operationalisatie

In de operationalisatie worden de variabelen uit het conceptueel model (figuur 3.2) meetbaar gemaakt. Aan de variabelen worden indicatoren gehangen welke leidend zijn voor de analyse. De Y-variabele ‘effectieve crisisbeheersing’ wordt door middel van negen X-variabelen meetbaar gemaakt, waarna de effectiviteit van de crisisbeheersing door het waterschap kan worden geëvalueerd. Uit het theoretisch kader is gebleken dat deze negen factoren volgens de wetenschappelijke literatuur van invloed zijn op de effectiviteit van de crisisbeheersing door het waterschap. Hoe hoger de crisisorganisatie van het waterschap scoort op de variabelen, hoe effectiever de crisisbeheersing door het waterschap.

Om de operationalisatie van de variabelen te verduidelijken wordt een voorbeeld gegeven door het meetbaar maken van de variabele ‘transparante crisiscommunicatie’. Uit het theoretisch kader is gebleken dat met de variabele ‘transparante crisiscommunicatie’ wordt bedoeld dat onzekerheden worden uitgesproken, duiding wordt gegeven en handelingsperspectieven worden geboden om zelfredzaam gedrag van burgers te stimuleren. In de inhoudsanalyse van documenten wordt vervolgens gezocht naar termen als ‘redzaam’, ‘onzekerheden’ en wordt de mate waarin het waterschap duiding geeft tijdens een crisis en handelingsperspectieven biedt aan burgers geanalyseerd. Door deductief te coderen kan het probleem ontstaan dat in de analyse veel informatie mist. Dit probleem wordt ondervangen door niet alleen deductief, maar ook inductief te coderen. Aan de variabele wordt de score toegekend: hoe transparanter de crisiscommunicatie, hoe effectiever de crisisbeheersing. De resultaten uit de inhoudsanalyse worden aangevuld door middel van interviewvraag 7B en 8B (zie bijlage 1). Deze stappen zijn voor alle variabelen in de operationalisatie uitgevoerd. Tabel 4.1 op de volgende bladzijde toont de operationalisatie van alle variabelen uit het conceptueel model.

Tabel 4.1 Operationalisatie

Variabele	Definitie	Indicatoren	Waarde/score	Methoden	Interview-vraag (bijlage 1)
(1) Transparante crisis-communicatie	In de communicatie naar burgers worden onzekerheden uitgesproken (Helsloot in Scholtens, 2007, p.31), informatie gegeven over wat er aan de hand is, wat het Waterschap doet en concrete handelingsperspectieven geboden (Martens, 2013, p.48).	- Hoe vaak wordt duiding gegeven aan de crisis en door wie - Mate waarin onzekerheden worden uitgesproken - Aantal handelingsperspectieven geboden - Aantal keer externe communicatie tijdens crisis - Aantal keer interne communicatie tijdens crisis	Hoe transparanter de crisis-communicatie, hoe effectiever de crisisbeheersing	- Inhoudsanalyse documenten en mediaberichten - Interview met Strategisch Communicatieadviseur en Omgevingsanalist uit het Actiecentrum Crisis Communicatie (ACC)	7B + 8B
(2) Sociale media analyse	Een sociale media redacteur analyseert de sociale media en reageert in de communicatie op de angsten van burgers (Macrea, 2014).	- Aantal omgevingsanalyses uitgevoerd tijdens crisis - Mate waarin op angsten van burgers wordt ingegaan (<i>concern assessment</i>) - Mate waarin gedragingen van burgers worden geanalyseerd	Hoe beter de sociale media worden geanalyseerd, hoe effectiever de crisisbeheersing	- Inhoudsanalyse documenten - Interview met Strategisch Communicatieadviseur en Omgevingsanalist uit het ACC	9B
(3) Informatie-doorstroom in LCMS	De tijd voor het verwerken van de melding in LCMS mag maximaal dertig minuten bedragen (Janssen, 2016, p.13). Het waterschap levert geverifieerde gegevens en mutaties zo snel mogelijk aan ten behoeve van het actuele totaalbeeld van de crisisbestrijding. Gegevens die rechtstreeks gevolgen	- Aantal minuten waarbinnen melding wordt ingevoerd in LCMS - Aantal minuten waarin informatie doorstroomt van ene niveau naar andere niveau in crisisorganisatie - Aantal minuten waarbinnen informatie	Hoe minder minuten de informatie-doorstroom in LCMS in beslag neemt, hoe effectiever de crisisbeheersing	- Inhoudsanalyse documenten - Interview met alle functionarissen + interview met de Informatie-coördinator (ICO) Kantoor	5 algemeen + 7A + 8A

	hebben voor de aanpak van de bestrijding worden binnen 10 minuten in het systeem verwerkt, overige gegevens binnen 20 minuten (Madern & Landman, 2006, pp.53-55). Het waterbeeld moet actueel en voor iedereen begrijpelijk zijn (STOWA, 2011, p.2)	gefilterd wordt door informatiecoördinator - Aantal knelpunten dat de functionarissen ervaren in het werken met LCMS - Mate waarin informatie in LCMS up-to-date wordt gehouden - Mate waarin de functionarissen de tekst in LCMS begrijpen - Mate waarin de informatiecoördinator het waterbeeld als actueel beschouwt			
(4) Oefeningen multidisciplinaire samenwerking	In de voorbereidende fase wordt de focus gelegd op centraal gestuurde multidisciplinaire samenwerking (Scholtens, 2007, p.44). Met externe veiligheidspartners worden relaties opgebouwd en onderhouden. De partners zijn op de hoogte van elkaars capaciteiten.	- Aantal oefeningen/ simulaties met veiligheidspartners uit de veiligheidsregio Gelderland-Zuid - Mate waarin partners op de hoogte zijn van elkaars capaciteiten en verantwoordelijkheden - Mate waarin taken worden verdeeld	Hoe meer er multidisciplinair wordt samengewerkt in de voorbereidende fase van een crisis, hoe beter de partners in de veiligheidsregio elkaar kennen, hoe effectiever de crisisbeheersing	- Inhoudsanalyse van documenten - Interview met Operationeel Leider en Adviseur Crisisbeheersing	10C + 7D
(5) Snelle opschaling	De normale dagelijkse werkwijze volstaat niet. Er is structurele coördinatie tussen disciplines nodig (Martens, 2013, p.13). Deze opschaling gebeurt binnen de daarvoor gestelde tijdslimiet.	- Aantal minuten dat de opschaling duurt - Aantal knelpunten die functionarissen ervaren in de opschaling van de crisisorganisatie	Hoe sneller de opschaling, hoe effectiever de crisisbeheersing	- Inhoudsanalyse documenten - Interview met Operationeel Leider	6 algemeen 7C + 8C + 9C

(6) Rol crisisorganisatie dicht bij dagelijkse werkzaamheden	De rol van de functionaris in de crisisorganisatie ligt dicht bij zijn of haar dagelijkse werkzaamheden (Instituut Fysieke Veiligheid, 2017, p.15).	- Mate waarin de rol in de crisisorganisatie aansluit op de dagelijkse werkzaamheden van de functionaris - Mate waarin functionaris knelpunten ervaart in combineren van dagelijkse werk met rol in de crisisorganisatie	Hoe dicht de rol van de functionaris in de crisisorganisatie bij zijn/haar dagelijkse werkzaamheden ligt, hoe effectiever de crisisbeheersing	- Inhoudsanalyse van documenten - Interview met alle functionarissen	1 + 2 + 3
(7) Ervaring met de rol in de crisisorganisatie	De leden hebben de taak in het crisisnetwerk vaker uitgevoerd (Moynihan, 2009).	- Hoe vaak functionaris tijdens opschaling rol bekleedt - Hoe vaak functionaris rol beoefent	Hoe meer ervaring de functionarissen hebben met hun rol in de crisisorganisatie, hoe effectiever de crisisbeheersing	- Inhoudsanalyse documenten - Interview met alle functionarissen	2+ 4 algemeen
(8) Groot leervermogen	Handelingen worden tijdens en na afloop van de crisis geëvalueerd (Moynihan, 2008, pp.352-353). Ook burgers worden bij de evaluatie betrokken (Martens, 2013, p.48).	- Aantal interne en externe evaluaties - Aantal (keer) burgers betrokken bij evaluatie - Mate waarin het doel van de evaluatie expliciet benoemd - Mate waarin evaluaties input bieden voor oefeningen	Hoe groter het leervermogen van de crisisorganisatie, hoe effectiever de crisisbeheersing	- Inhoudsanalyse documenten - Interview met Adviseur Crisisbeheersing	10D + 11D + 12D
(9) Oefeningen van de crisisorganisatie	In de voorbereidende fase wordt de rol van de functionaris geoefend. Dit gebeurt via realistische oefeningen waarin de focus ligt op de inhoud van het besluit en niet op het proces van besluitvorming (Scholtens, Jorritsma, Helsloot, 2014, p.45). Tijdens die oefeningen wordt door alle functionarissen	- Aantal oefeningen en simulaties - De fase in crisisbeheersing waarin de oefeningen plaatsvinden - Mate waarin de context van de oefening als realistisch wordt ervaren door de deelnemers - Aantal functionarissen	Hoe realistischer de context van de oefeningen en hoe meer de focus tijdens de oefeningen ligt op de inhoud van de besluiten en hoe meer de functionarissen in oefeningen met elkaar samenwerken, hoe effectiever	- Inhoudsanalyse documenten - Interview met alle functionarissen + interview met Adviseur Crisisbeheersing, Hoofd Veld en Dijkbewaking	4 algemeen + 7D + 8D + 9D + 7E

	samengewerkt (Scholtens, 2007, pp.41-44).	betrokken bij de oefeningen - Mate waarin functionarissen op de hoogte zijn van elkaars capaciteiten	de crisisbeheersing		
--	---	---	---------------------	--	--

4.3 Onderzoeksbenadering

Dit onderzoek is een kwalitatief, deductief en evaluatief onderzoek. Dit houdt in dat de onderzoeker zich laat leiden door duidelijke theoretische verwachtingen (Bleijenbergh, 2015). Deze verwachtingen zijn voorafgaand aan de dataverzameling en analyse verzameld door middel van wetenschappelijk literatuuronderzoek. De onderzoeksvraag heeft een theoretische grondslag, omdat er al een en ander bekend is over effectieve (centrale) crisisbeheersing. Dit onderzoek kent zowel een intern als extern doel (Bleijenbergh, 2015). Het externe doel van het onderzoek is het Waterschap Rivierenland aanbevelingen te geven bij de inrichting van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid. Het interne doel is de kennis genereren die nodig is om het externe doel te behalen. Het onderzoek is zowel theorie- als praktijkgericht (Bleijenbergh, 2015). Het draagt bij aan wetenschappelijke kennis over effectieve (centrale) crisisbeheersing binnen waterschappen en levert tegelijk een bijdrage aan het veranderen van de praktijk binnen het Waterschap Rivierenland. Dit onderzoek heeft de vorm van een verandergericht onderzoek (Bleijenbergh, 2015): het is gericht op het ondersteunen van een feitelijke interventie - de inrichting van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid - in een organisatie. Het onderzoek levert een bijdrage aan het doorvoeren van deze organisatieverandering.

4.4 Onderzoeksmethode en analysetechniek

De methoden van dataverzameling zijn het uitvoeren van een inhoudsanalyse van documenten, het afnemen van interviews en het doen van een participerende observatie. In het onderzoek zijn elf interviews afgenomen, 34 interne documenten geanalyseerd en twee observaties verricht. Daarnaast zijn een aantal berichten op de sociale media kanalen van het Waterschap Rivierenland geanalyseerd uit de jaren 2019 en 2020. De bronnen van dataverzameling zijn documenten, media, medewerkers van het Waterschap Rivierenland, een medewerker van Hoogheemraadschap van Rijnland en een medewerker van de brandweerorganisatie in de veiligheidsregio Gelderland-Zuid. De documenten zijn afkomstig uit de documentenbank van het Waterschap Rivierenland en zijn geselecteerd op basis van het criterium voor inhoudelijke relevantie (Bleijenbergh, 2015). Dit houdt in dat de documenten een relevante bijdrage kunnen leveren aan het antwoord op de onderzoeksvraag. De documenten bestaan voornamelijk uit evaluaties van crises en oefeningen vanaf 2016. Dit geeft een realistisch beeld van wat er in de praktijk gebeurt en hoe de huidige crisisorganisatie van het waterschap functioneert.

De informatie uit deze documenten wordt aangevuld middels open, halfgestructureerde interviews met medewerkers van zowel het Waterschap Rivierenland als een ander waterschap in Nederland, te weten het Hoogheemraadschap van Rijnland. Het Hoogheemraadschap van Rijnland werkt met een compacte crisisorganisatie in de tweede fase van de opschaling. Uit het interview met een respondent van het Hoogheemraadschap van Rijnland kunnen lessen worden getrokken voor zowel het functioneren van de huidige crisisorganisatie in het Waterschap Rivierenland, als voor de inrichting van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid. Daarnaast wordt een interview afgenomen met een medewerker van de brandweerorganisatie in Gelderland-Zuid, omdat deze organisatie zich ook bezighoudt met professionalisering van de crisisorganisatie. De interviews worden in plaats van face-to-face afgenomen via de communicatietool Zoom, Microsoft Teams of de functie videobellen van Whatsapp. Dit is in het verband met de maatregelen die tijdens het verrichten van dit onderzoek door het kabinet zijn afgekondigd ter bestrijding van het Coronavirus. In bijlage 1, 4 en 5 zijn de interviewguides opgenomen. De respondenten in het Waterschap Rivierenland zijn geselecteerd op basis van hun functie in de huidige crisisorganisatie in het waterschap. Daarnaast zijn alle respondenten geselecteerd op basis van het criterium dat zij over voldoende kennis beschikken om input te leveren aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Een voordeel van dit type interview is dat een respondent in korte tijd een grote hoeveelheid gerichte informatie kan geven (Bleijenbergh, 2015).

Naast de open, halfgestructureerde interviews worden twee participerende observaties uitgevoerd. Een participerende observatie is “een methode waarbij de onderzoeker een sociale situatie van binnenuit de organisatie observeert, beschrijft en interpreteert, door er herhaaldelijk en gedurende een bepaalde periode onderdeel van uit te maken” (Bleijenbergh, 2015, p.89). De observatie kan inzicht bieden in het huidige functioneren van de crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland. De sociale situaties die worden geobserveerd zijn een crisISOverleg van het Actiecentrum Water en een crisISOverleg van het Waterschap Operationeel Team. De observaties zijn uitgewerkt in een veldjournaal in bijlage 7.

De in dit onderzoek gehanteerde analysetechniek is het coderen van documenten. In de documenten uit de documentenbank van het Waterschap Rivierenland wordt gezocht naar de indicatoren uit figuur 3.2. In bijlage 3 is een coderingsschema opgesteld die wordt gebruikt tijdens de analyse. Bij deze methode van dataverzameling is het risico op vertekening klein (Bleijenbergh, 2015).

4.5 Betrouwbaarheid

Het criterium betrouwbaarheid houdt in dat de bevindingen in het onderzoek niet zijn vertekend door toevallige afwijkingen (Bleijenbergh, 2015). Doordat dit onderzoek een kleiner aantal waarnemingseenheden heeft, is het risico op vertekening groot. Het grote risico op vertekening wordt

gecompenseerd door het zorgvuldig vastleggen van data in transcripten en de interviewguides op te nemen in de bijlagen van het onderzoek. Een onderzoeker kan bij herhaling van het onderzoek dezelfde interviewguides hanteren. In de interviewgids zijn algemene vragen opgenomen, maar ook vragen specifiek gericht op de functie van de respondent in de crisisorganisatie (zie bijlage 1). In de interviewgids is aangegeven aan welke functionaris uit de crisisorganisatie welke vragen zijn gesteld. Een aantal algemene vragen zijn aan iedere respondent gesteld. Bij herhaling van het onderzoek is er een grote kans dat de uitkomsten niet hetzelfde zijn indien de interviews met andere functionarissen uit het waterschap worden afgenomen. Om de navolgbaarheid van het onderzoek te verbeteren is in bijlage 2 een tabel opgenomen met de functies die de respondenten in de crisisorganisatie vervullen. Daarnaast wordt in bijlage 4 verwezen naar de gecodeerde (intern afkomstige) documenten en de mediaberichten. Het coderen van het materiaal gebeurt in dit onderzoek handmatig en er wordt zowel deductief als inductief gecodeerd, omdat de theoretische grondslag voor dit onderzoek in het theoretisch kader matig is gebleken. Handmatig coderen is relatief meer werk en minder navolgbaar dan computerondersteund coderen (Bleijenbergh, 2015). De betrouwbaarheid van de codering neemt hierdoor af. Door voor het inductieve deel van de codering een coderingsschema op te nemen in de bijlagen van het onderzoek, kan bij herhaling van het onderzoek voor dat deel van de analyse hetzelfde coderingsschema worden gehanteerd. Dit verbetert de navolgbaarheid van het onderzoek.

4.6 Validiteit

4.6.1 Interne validiteit

De validiteit van een onderzoek bestaat uit zowel de interne als de externe validiteit. De interne validiteit gaat over de vraag of systematische vertekening heeft plaatsgevonden met betrekking tot de manier waarop is waargenomen of geanalyseerd (Bleijenbergh, 2015). Het gaat daarnaast om de vraag of daadwerkelijk is gemeten wat de onderzoeker wil meten. De interne validiteit van dit onderzoek wordt verhoogd door triangulatie van bronnen en methoden. Dit vergroot de kwaliteit van de inhoudsanalyse (Bleijenbergh, 2015). De data wordt middels dezelfde methode uit verschillende bronnen verkregen. De interviews worden namelijk niet alleen afgenomen met een operationeel leider, maar ook met verschillende medewerkers uit de crisisorganisatie. Daarnaast wordt ook een interview afgenomen met een respondent van een ander waterschap en een respondent van een brandweerorganisatie. Deze triangulatie van bronnen zorgt ervoor dat vertekening op basis van een enkel perspectief gecorrigeerd kan worden (Bleijenbergh, 2015). Het verrijkt de inzichten van het onderzoek. Daarnaast kunnen de resultaten door middel van triangulatie van methoden onderling worden vergeleken. Fragmenten uit de documenten kunnen worden vergeleken met fragmenten uit de interviews. Een voordeel van interviews is dat ze bevindingen uit de inhoudsanalyse van documenten kunnen ontkrachten of bevestigen. Een nadeel van interviews als methode is dat

herinneringen sterk vertekenen en er risico is op sociaal wenselijke antwoorden. Het combineren van open, halfgestructureerde interviews met een inhoudsanalyse van documenten vergroot de kwaliteit van de analyse. Een voordeel van documenten als bron van empirisch materiaal is dat er in tegenstelling tot de interviews weinig risico is op sociaal wenselijk gedrag of sociaal wenselijke antwoorden, maar een nadeel is dat documenten minder inzicht bieden in de belevenis van medewerkers (Bleijenbergh, 2015).

De fragmenten uit de interviews en documenten kunnen daarnaast worden vergeleken met fragmenten uit de observaties. Een observatie geeft de onderzoeker een goed eerste beeld van de situatie en biedt de mogelijkheid gedragingen te onderzoeken die door middel van interviews niet te onderzoeken zijn. Het is mogelijk dat de observatie de resultaten uit de interviews tegenspreekt, omdat respondenten in interviews gedragingen anders kunnen beschrijven dan ze daadwerkelijk zijn (Bleijenbergh, 2015). De onderzoeker neemt tijdens de observatie een passief observerende rol aan en probeert verstoringen van de sociale situatie zoveel mogelijk te voorkomen. Dit geeft een meer valide beeld van hoe een overleg van de crisisorganisatie er aan toe gaat. Een nadeel van de participerende observatie is dat relaties tussen mensen niet tot in de diepte onderzocht kunnen worden en er een risico is tot sociaal wenselijk gedrag. Daarnaast biedt een observatie niet veel informatie over situaties uit het verleden (Bleijenbergh, 2015), maar dat is voor dit onderzoek minder relevant omdat het huidige functioneren van de crisisorganisatie in het onderzoek centraal staat.

Interviews als methode van dataverzameling bieden naast het bevestigen of ontkrachten van bevindingen uit de inhoudsanalyse van documenten nog een ander voordeel. Een interview biedt de mogelijkheid door te vragen op een antwoord van de respondent (Bleijenbergh, 2015). Hierdoor beantwoordt de respondent de vraag zo volledig mogelijk en meet je als onderzoeker beter wat je wilt meten. Dit vergroot de interne validiteit. Door de lichaamstaal van de respondent te observeren kan daarnaast worden gekeken of de respondent de vraag begrijpt en hoe hij zich over een bepaald onderwerp voelt. Tot slot kan een interviewtranscript naar de respondent worden teruggekoppeld indien een respondent daar naar vraagt. Dit voorkomt dat de woorden van een respondent verkeerd worden weergegeven (Bleijenbergh, 2015). De terugkoppeling verhoogt de interne validiteit van het onderzoek, omdat een respondent kan aangeven hoe een en ander is bedoeld en eventueel aanvullingen kan geven.

Het onderzoek heeft idealiter de vorm van een iteratief proces waarin “de opzet en de uitvoering gaandeweg kunnen worden bijgesteld aan de hand van voortschrijdend inzicht” (Bleijenbergh, 2015, p.115). Onder ideale omstandigheden wordt de analyse in drie fasen verricht: de inhoudsanalyse van documenten, het afnemen van interviews en het uitvoeren van een participerende observatie. Vanwege de tijdsspanne van dit onderzoek lukt het echter niet de dataverzameling in deze fasen in te delen. Hierdoor ontstaat de kans dat in de interviews onvoldoende wordt doorgevraagd en

informatie niet geverifieerd kan worden. Dit kan leiden tot een verlaging van de interne validiteit.

De interne validiteit van het onderzoek wordt verder verlaagd doordat theorieën over centralisatie van organisaties in crisis zijn toegepast op centralisatie binnen één organisatie. De reden hiervoor is dat tijdens het literatuuronderzoek gebleken is dat wetenschappelijke literatuur over centralisatie van een interne crisisorganisatie schaars is. In dit onderzoek wordt er daarnaast van uitgegaan dat knelpunten van de nationale crisisstructuur ook gelden voor de crisisstructuur van een waterschap, omdat zij op dezelfde drie niveaus opereren. Deze bevindingen kunnen door de interviews en de inhoudsanalyse van documenten worden bevestigd of ontkracht en vormen daardoor geen gevaar voor de interne validiteit van het onderzoek.

4.6.2 Externe validiteit

De externe validiteit van een onderzoek gaat over de vraag of bevindingen te generaliseren zijn naar een grotere populatie (Bleijenbergh, 2015). Gelden de conclusies die worden getrokken over een effectieve Centrale Crisis Coördinatie eenheid in het Waterschap Rivierenland ook voor situaties die niet zijn onderzocht? De generaliseerbaarheid van de resultaten uit dit onderzoek naar de waterschappen in Nederland is relatief laag. De waterschappen in Nederland kennen geen landelijke uniformiteit in de werkwijzen, crisisplannen, crisisorganisaties, trainingen en oefeningen. De uitkomsten van dit onderzoek zijn hierdoor niet generaliseerbaar naar alle waterschappen in Nederland. De waterschappen zijn ingedeeld in verschillende regio's. Per regio is de aanpak van de waterschappen voor crisisbeheersing wel op elkaar afgestemd. Dit onderzoek kan daardoor een bijdrage leveren aan de inrichting van de (centrale) crisisorganisaties binnen de waterschappen in dezelfde regio als het Waterschap Rivierenland of nieuwe inzichten omtrent de crisisbeheersing in waterschappen bieden. Het onderzoek levert niet alleen relevante inzichten op voor de Centrale Crisis Coördinatie eenheid binnen het Waterschap Rivierenland, maar kan voor de crisisbeheersing in de andere waterschappen in dezelfde regio ook relevant zijn. Daarnaast is er met één waterschap uit een andere regio een interview afgenomen, waardoor naast de situatie in het Waterschap Rivierenland ook de kenmerken van een andere situatie in beeld zijn gebracht. Dit komt de externe validiteit ten goede.

Een tweede criterium aan de hand waarvan de externe validiteit kan worden beoordeeld is de theoretische generaliseerbaarheid (Bleijenbergh, 2015). Dit onderzoek draagt bij aan theorievorming over effectieve centrale crisisbeheersing. De onderzochte casus kan worden gebruikt om theorie over dit onderwerp verder te ontwikkelen. Het onderzoek is dus theoretisch generaliseerbaar. Daarnaast heeft de ecologische validiteit betrekking op de vraag of resultaten uit dit onderzoek kunnen bijdragen aan kennis in andere landen. In dit onderzoek is dat in beperkte mate het geval. Landen geven op verschillende manieren inrichting aan hun waterveiligheid en waterschappen. De structuur van

crisisbeheersing kan er daardoor heel anders uitzien, waardoor de uitkomsten van dit onderzoek niet toepasbaar zijn. De uitkomsten kunnen niet worden overgenomen, maar er kunnen wel leerpunten uit het onderzoek worden gehaald voor de crisisbeheersing op het gebied van water in andere landen.

Tot slot zijn de resultaten van dit onderzoek niet te generaliseren naar de crisisorganisaties van andere publieke organisaties. Een waterschap wordt gekenmerkt door een unieke structuur, de leden van het algemeen bestuur worden eens in de vier jaar middels de waterschapsverkiezingen gekozen. Het aantal bestuursleden is afhankelijk van de grootte van het waterschap. Naast het algemeen bestuur wordt het waterschap bestuurd door een dagelijks bestuur, waarvan de dijkgraaf voorzitter is. De dijkgraaf wordt door de regering benoemd voor een periode van zes jaar en heeft geen stemrecht (Rijksoverheid, z.j.c). De rest van de medewerkers in het waterschap worden niet via verkiezingen gekozen, maar solliciteren op een functie. Ondanks de unieke structuur van een waterschap kunnen andere publieke organisaties in Nederland de inzichten uit dit onderzoek wel gebruiken als input voor een onderzoek naar het functioneren van de eigen crisisorganisatie.

5. Resultaten en analyse

In de analyse wordt per conditie uit het conceptueel model (figuur 3.2) gekeken in hoeverre de huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland aan de conditie voor een effectieve crisisbeheersing voldoet. Voor een aantal condities wordt ook gekeken welke verbeteringen de invoering van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid (CCCe) kan aanbrengen om tot een (nog) effectievere crisisbeheersing te komen. Vervolgens worden aanvullende factoren die van invloed zijn op de organisatieverandering besproken. Tot slot worden de resultaten uit de analyse in een schematisch overzicht weergegeven.

5.1 Transparante crisiscommunicatie

De eerste conditie voor een effectieve crisisbeheersing door het waterschap luidt: *hoe transparanter de crisiscommunicatie door het waterschap, hoe effectiever de crisisbeheersing*. Het Waterschap Rivierenland stelt in het crisiscommunicatieplan dat het doel van de crisiscommunicatie tijdens een crisis is “snel en efficiënt voorzien in de maatschappelijke informatiebehoefte door het geven van relevante informatie en handelingsperspectief en door betekenis te geven aan de (dreigende) calamiteit” (Jeurink, 2016, p.3). Indien een crisis zich voordoet wordt een hoofd Actieteam Crisiscommunicatie op de hoogte gebracht van de crisis. De informatiebehoefte vanuit de samenleving bepaalt of een situatie vraagt om crisiscommunicatie en communicatieve opschaling (Jeurink, 2016). In het crisiscommunicatieplan wordt onderscheid gemaakt tussen externe en interne crisiscommunicatie. Dit onderscheid wordt in deze analyse ook gehanteerd.

5.1.1 Externe crisiscommunicatie

Het waterschap geeft duiding aan de crisis door informatie te verstrekken en de crisis in een breder perspectief te plaatsen, waarbij zij aansluit bij de gevoelens die er maatschappelijk leven. Daarnaast biedt het waterschap handelingsperspectieven door instructies te geven die gericht zijn op het beperken van (gevolg)schade (Jeurink, 2016). Volgens het crisiscommunicatieplan is het voor de effectiviteit van de crisisorganisatie daarnaast belangrijk om geloofwaardig te zijn. Dat doet het waterschap “door open en eerlijk vanuit onze deskundigheid te communiceren en betrokkenen te laten zien dat we ze serieus nemen. We nemen de zorgen en problemen van betrokkenen serieus en communiceren open over de afwegingen en/of dilemma’s waar we voor staan. Dat betekent ook dat we transparant zijn in dingen die we niet weten en die niet goed gaan/zijn gegaan” (Jeurink, 2016, p.2). Het plan impliceert dat onzekerheden worden gecommuniceerd en de crisiscommunicatie vanuit het waterschap zeer transparant is.

De Senior Communicatieadviseur van het waterschap acht de crisiscommunicatie vanuit het waterschap over het algemeen transparant, al is dit niet in iedere situatie het geval: “het is echt per

situatie afhankelijk (...) we hebben een vervuilingsscalamiteit in Spijk bij een golfbaan en daar zit een heel juridisch traject achter. En sommige onderdelen daarvan kun je benoemen en andere onderdelen niet (...) je zit met drie overheden in een traject en je wilt als overheden met één mond naar buiten spreken. Ben je dan honderd procent transparant over alles? Nee (...) en daarmee is het ook een taak aan ons communicatieadviseurs om af te wegen wat wel en niet nuttig is voor een grote groep mensen (...), dus er zullen altijd mensen zijn die zeggen het is niet transparant genoeg. Dat kan, maar ik vind het onze taak om de grote groep voor ogen te houden”.

Een Omgevingsanalist vanuit het Actiecentrum Crisiscommunicatie beaamt dat de mate van transparantie van de crisiscommunicatie afhankelijk is van de situatie, maar geeft ook aan dat het waterschap in haar crisiscommunicatie transparanter is dan vroeger. “Vijftien jaar terug was [de crisiscommunicatie] meer een zaak van reputatiemanagement (...), maar wat vooropstaat is informatievoorziening, beperken van schade en aansluiten bij wat mensen daadwerkelijk vinden van de situatie” (Jonas Moberg, persoonlijke communicatie, 18 mei 2020). De crisiscommunicatie is volgens hem met name transparant als het waterschap de volledige verantwoordelijkheid voor de crisisbeheersing draagt en de verantwoordelijkheid duidelijk bij haar is belegd.

Hoewel de functionarissen in het waterschap de crisiscommunicatie zelf als relatief transparant beschouwen, is dit in de praktijk niet altijd het geval. Tijdens de observatie van het WOT-overleg op 13 mei kwam naar voren dat de kernboodschap van het waterschap met name extern gericht is. De voorzitter van het WOT vroeg zichzelf hardop af of de besluiten die in het overleg waren genomen ook in de kernboodschap opgenomen moesten worden. Dit is uiteindelijk niet gedaan. Ook tijdens de crisis in Kedichem blijkt de crisiscommunicatie niet volledig transparant. Er is met bewoners gesproken over onderhoud dat aan het gemaal wordt verricht. Aan de dijkbewoners is verteld dat het onderhoud onderdeel is van structureel gepland onderhoud, terwijl het onderhoud er in werkelijkheid voor moet zorgen dat het gemaal niet instort of verdere scheuren ontstaan. Uiteindelijk is na enkele weken tegen bewoners de waarheid over de staat van het gemaal verteld (Eef Janssen, persoonlijke communicatie, 13 mei 2020).

Het Waterschap Rivierenland beschikt over verschillende kanalen om haar doelgroepen te bereiken. De sociale mediakanalen zijn volgens het waterschap een belangrijke manier om te communiceren met de omgeving en de media verwachten zo snel mogelijk informatie over een crisis (Jeurink, 2016). In het crisiscommunicatieplan van het Waterschap Rivierenland wordt ook stilgestaan bij de snelheid en deelbaarheid van informatie op internet en sociale media. Het waterschap is zich ervan bewust dat de informatiesamenleving met de komst van sociale media is veranderd. Deze verandering kwam in de crisisliteratuur (Jurgens & Helsloot, 2017) ook aan bod. De interviews bevestigen deze constatering: “hoe communiceren we daarover, dat wordt volgens mij steeds belangrijker, de omgeving meenemen (...) in het verleden kon je in alle rust [komen] met de oplossing,

tegenwoordig staan we ergens en gaat het via sociale media (...) en daar moet je iets over gaan communiceren. Geloof mij dat is het allerbelangrijkste tegenwoordig” (Erik van der Linden, persoonlijke communicatie, 28 mei 2020).

Voor een effectieve crisiscommunicatie is het volgens het Waterschap Rivierenland essentieel om de maatschappelijke informatiebehoefte van betrokkenen centraal te stellen en hierop aan te sluiten (Jeurink, 2016). Naast de sociale mediakanalen wordt ook de website van het waterschap up-to-date gehouden. Er worden tijdens het schrijven van dit onderzoek bijvoorbeeld nieuwsberichten geplaatst op de website over de Coronacrisis. Soms worden berichten over crises alleen maar op de website gepubliceerd en niet op de sociale mediakanalen gedeeld. Dit is met name het geval bij langlopende crises, zoals de crisis op de golfbaan in Spijk (Frank Wijchgel, persoonlijke communicatie, 15 mei 2020). De stand van zaken met betrekking tot de vervuiling van de golfbaan in Spijk is voor het laatst gedeeld in februari 2020 (Waterschap Rivierenland, 2020a). Naast de website heeft het waterschap een eigen Twitter-, Facebook- en Instagram-pagina. Volgens de Senior Communicatieadviseur is het publiek dat de pagina's bezoekt verschillend van karakter. De berichten die het waterschap op de kanalen publiceert probeert zij af te stemmen op het publiek. Dit is ook op Twitter en Facebook het geval: “Daar kun je allebei je boodschappen op kwijt (...) Twitter doen we iets zakelijker, Facebook meer de emotie en de mooie beelden (...) het zijn gewoon twee verschillende media die je anders inzet (...) bij Twitter komen iets professionelere reacties, bij Facebook iets persoonlijker” (Frank Wijchgel, persoonlijke communicatie, 15 mei 2020). Uit de analyse van de sociale mediakanalen blijken de berichten echter niet altijd specifiek op het publiek te worden afgestemd. Vaak wordt hetzelfde bericht op meerdere kanalen geplaatst. Dit zorgt voor herhaling van berichten. De foto's bij het bericht verschillen meestal wel. Op de Twitterpagina wordt daarnaast vaker een bericht geplaatst dan op de Facebookpagina of de website van het waterschap. Een mogelijke reden hiervoor is dat de berichten op Twitter gezien het volgersaantal door meer mensen worden gelezen en haar bereik het grootst is, terwijl op de berichten van de Facebookpagina meer reacties gegeven worden of vragen worden gesteld door volgers. Een ondergeschoven kindje in de sociale mediakanalen is Instagram. Deze communicatietool wordt alleen gebruikt voor het plaatsen van foto's, maar niet voor het delen van de crisiscommunicatie terwijl de tool deze mogelijkheid wel biedt. In tegenstelling tot het Waterschap Rivierenland maakt het Hoogheemraadschap van Rijnland wel actief gebruik van Instagram om over een crisis te communiceren. Gezien het groot aantal volgers van het Waterschap Rivierenland op Instagram is dit voor haar een gemiste kans.

De berichten van het Waterschap Rivierenland uit 2019 en 2020 op de Twitter-, Facebookpagina, de website en het intranet zijn voor dit onderzoek geanalyseerd. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de geanalyseerde berichten die publiekelijk toegankelijk zijn. In de crisiscommunicatie wordt uiteengezet welke acties het Waterschap Rivierenland onderneemt en

worden specifieke handelingsperspectieven geboden. Deze perspectieven zijn positiever van aard dan vanuit de crisisliteratuur wordt verwacht. In de literatuur wordt vooral gesproken over handelingsperspectieven bij flitsrampen om zoveel mogelijk bij de plaats van de crisis weg te blijven. Tijdens het hoogwater in februari 2020 werd door het waterschap op Twitter gemeld: “Tip: ga kijken en deel je selfie op de dijk met #mijndijk” (Twitterpagina Waterschap Rivierenland, 5 februari 2020). Hierdoor worden burgers opgeroepen juist naar de plaats van de crisis te komen in plaats van thuis te blijven. In dit type crisis leverde dat geen gevaar op, omdat de dijken volgens het waterschap nog nauwelijks onder druk stonden. Het is goed dat het waterschap in haar crisiscommunicatie via de sociale mediakanalen gebruik maakt van *hashtags* (#), want volgens de literatuur (Jurgens & Helsloot, 2017) versterkt dit het gevoel van verbondenheid tussen burgers.

Dat handelingsperspectieven tijdens dit type crisis ook van een andere aard kunnen zijn is te zien tijdens het hoge water in februari 2020. Wilde dieren gingen op zoek naar een andere leefruimte en het waterschap nam over dit onderwerp een bericht van Staatsbosbeheer over: “het gebied is afgesloten voor recreatie. Geniet ervan vanaf de dijk, maar blijf uit het gebied (...) Geef ze de rust!” (Twitterpagina Waterschap Rivierenland, 11 februari 2020). Ook tijdens de Coronacrisis werden burgers tot actie geroepen om verstoppingen van het riool te voorkomen. Over dit onderwerp werd een bericht van het Hoogheemraadschap van Rijnland overgenomen op de pagina van het Waterschap Rivierenland (Facebookpagina Waterschap Rivierenland, 24 maart 2020). Tijdens de crisis op de golfbaan in Spijk gold in maart 2019 het dringende advies “dit water niet te gebruiken door mens en dier” tot de gemeente met meer informatie naar buiten kwam (De Gelderlander, 2019).

Uit de analyse is gebleken dat berichten waarin handelingsperspectieven worden geboden vaak afkomstig zijn van andere autoriteiten dan het Waterschap Rivierenland en het waterschap deze berichten overneemt. Een reden hiervoor kan zijn dat bij opschaling van de veiligheidsregio een andere overheid de regievoerder op de crisiscommunicatie is. Het waterschap stelt in haar crisiscommunicatieplan dat het desondanks ook op dat moment belangrijk is zichtbaar te blijven door een actieve rol te blijven spelen in de crisiscommunicatie (Jeurink, 2016).

In de crisiscommunicatie vanuit het waterschap worden onzekerheden transparant gecommuniceerd richting burgers. Zo werd er in mei 2020 gespeurd naar de bron van vervuiling in het riool. Er werd onderzoek verricht bij bedrijven om verdachte lozingen te traceren. Op dit bericht kwamen veel reacties: “waarom vermeldt u niet om wat voor vervuilde lozingen het gaat?” en “in het publiek belang is melden wát er in het water zit!” (Facebookpagina Waterschap Rivierenland, 8 mei 2020). Het Waterschap Rivierenland gaf als antwoord dat in het kader van het onderzoek nog niet kan worden ingegaan op de aard van de vervuiling. Hiermee geeft zij aan dat zij bepaalde informatie mist en hier niet over kan communiceren.

Hoe vaak tijdens een crisis gemiddeld duiding wordt gegeven aan de omstandigheden is erg

afhankelijk van de aard en duur van de crisis. De inzet van de communicatie is afhankelijk van de situatie en de informatiebehoefte (Jeurink, 2016). Tijdens het hoogwater in februari 2020 werd bijna dagelijks informatie met burgers gedeeld via de sociale mediakanalen, op de website verschenen wekelijks nieuwsberichten over de waterstanden.

5.1.2 Interne crisiscommunicatie

Er hoeft niet altijd sprake te zijn van externe crisiscommunicatie. Tijdens crises kan de interne organisatie deel uitmaken van de omgeving en kan er behoefte zijn aan interne informatievoorziening. Het waterschap geeft in haar crisiscommunicatieplan aan bij voorkeur de medewerkers eerder te voorzien van informatie dan de externe omgeving. Het argument waarmee zij deze voorkeur onderbouwt is dat medewerkers tijdens een crisis door geïnteresseerden worden aangesproken, vooral de medewerkers in de buitendienst. Volgens het plan verloopt de interne crisiscommunicatie met name via de mail, de tv-schermen en het intranet, waarbij het aantal updates van de communicatie afhankelijk is van de aard van de crisis (Jeurink, 2016). In de afgelopen jaren was er bijvoorbeeld tijdens de crisis met de vloerconstructie in het kantoorpand en de Coronacrisis behoefte aan interne crisiscommunicatie.

Tijdens de ‘Crisis Vloerconstructie’ is er bewust gekozen niet op te schalen, maar wel de structuur en de werkwijze van de crisisorganisatie te hanteren. Opschaling van de crisisorganisatie kan een verkeerd signaal afgeven richting de organisatie en medewerkers onnodig ongerust maken. Daarnaast werd in een volledig afgesloten omgeving van het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) gewerkt en informatie alleen gedeeld binnen de projectgroep om verdere onrust te voorkomen (Janssen, 2018). De interne crisiscommunicatie was aan het begin van de crisis dus niet transparant. Naarmate de crisis vorderde is informatie gedeeld met medewerkers van de organisatie via de mail, het intranet en de schermen in het kantoorpand.

Het waterschap heeft de neiging om in de crisiscommunicatie de focus op het technische aspect te leggen. Op basis van interne omgevingsanalyses kan de communicatieaanpak worden gewijzigd. Uit de interne analyses tijdens de Coronacrisis (Wijchgel, 2020a) blijkt dat de medewerkers hierin met name een stukje empathie misten: “wat beter had gekund vanaf het begin is de empathische kant van de communicatie, dus naast de praktische informatievoorziening ook meer op het gevoel gaan zitten” (Frank Wijchgel, persoonlijke communicatie, 15 mei 2020). De bronnen die input leveren voor de interne analyses zijn heel divers: om de gevoelens van medewerkers te kunnen meten worden minimaal twee keer per week de teamleiders, leden van het Actiecentrum Water (ACW), de Kwaliteit, Arbeidsomstandigheden en Milieu (KAM)-coördinator en twee andere medewerkers uit de organisatie bevraagd of de interne informatievoorziening duidelijk is en of er behoeften zijn waar nog niet in voorzien is (Actiecentrum Crisiscommunicatie, 2020).

Concluderend kan op basis van de resultaten worden gesteld dat er tijdens een crisis vaak duiding wordt gegeven door het Waterschap Rivierenland door middel van communicatie, het waterschap haar doelgroepen handelingsperspectieven biedt en onzekerheden in de communicatie benoemd. Het is erg afhankelijk van de situatie en de aard van de crisis hoe vaak er naar burgers toe wordt gecommuniceerd en in hoeverre de crisiscommunicatie transparant is. Tijdens de Crisis Vloerconstructie was de interne communicatie in de beginfase niet transparant, evenals de informatie aan dijkbewoners tijdens de crisis met het gemaal in Kedichem. In de communicatie over hoogwater en vervuild oppervlaktewater in Spijk was het waterschap transparant. Ook de crisiscommunicatie over de Coronacrisis kan als transparant worden beoordeeld. Dit leidt tot de conclusie dat de crisiscommunicatie vanuit het Waterschap Rivierenland over het algemeen als transparant kan worden beschouwd en de huidige crisisorganisatie van het waterschap voldoet aan de eerste conditie voor een effectieve crisisbeheersing.

5.2 Analyseren sociale media (omgevingsanalyse)

Een tweede conditie voor een effectieve crisisbeheersing luidt: *“Hoe beter een waterschap de sociale media tijdens een crisis analyseert, hoe effectiever de crisisbeheersing”*.

Volgens het plan voor de crisiscommunicatie wordt op basis van een omgevingsanalyse een communicatieadvies geschreven en de crisiscommunicatie opgesteld. Daarna wordt gekeken welk effect de communicatie heeft op de betreffende doelgroepen. Vervolgens wordt opnieuw een omgevingsanalyse uitgevoerd om een nieuw advies uit te brengen (Jeurink, 2016). Dit betreft een cyclisch proces. De omgevingsanalyse biedt informatie over de vragen die leven bij betrokkenen in de maatschappij. Op basis van deze analyse wordt een informatiebeeld gemaakt. Sociale media zijn hiervoor een belangrijke bron (Jeurink, 2016).

De voornaamste reden voor het waterschap om een omgevingsanalyse uit te voeren is om aan de hand van de analyse in de crisiscommunicatie in te kunnen gaan op de gevoelens die de crisis oproept in de omgeving: “als dat gepaard gaat met gevoelens van onrust, angst, et cetera. Daar moet je wat mee doen als overheid (...) een van de taken als crisisbestrijder is niet alleen dat gat dichten, maar ook ervoor zorgen dat je onnodige onrust voorkomt” (Jonas Moberg, persoonlijke communicatie, 18 mei 2020). Dit is af en toe nog wel een uitdaging, want “wij zijn altijd wel begaan met de inwoners, maar op een soort van technische manier. Je ziet altijd dat in [een] crisissituatie, de focus als vanzelf gaat liggen op het technische (...) het is altijd wel een uitdaging om het perspectief van getroffen, omwonenden daar goed bij te betrekken. Daar moet je altijd scherp op zijn” (Jonas Moberg, persoonlijke communicatie, 18 mei 2020). Een tweede reden om een omgevingsanalyse uit te voeren is om gedragingen van doelgroepen te analyseren: “een van de onderdelen die je in zo’n omgevingsanalyse naar boven probeert te halen is dat je gaat kijken wat het gedrag is van doelgroepen

ter plaatse en dat je kijkt van mensen blijven thuis of mensen gaan naar de plek incident toe of stellen vragen (...) van daaruit redeneer je eigenlijk altijd naar handelingsperspectieven” (Jonas Moberg, persoonlijke communicatie, 18 mei 2020).

De bronnen die voor een omgevingsanalyse worden geraadpleegd zijn de sociale media, WhatsApp en nieuwssites. Een paar jaar geleden was de organisatie in de veronderstelling dat burgers hun leven openbaar en digitaal zouden gaan leiden. Een aantal jaar later blijkt dit echter niet helemaal het geval, omdat de meeste sociale mediakanalen relatief gesloten zijn. Daarnaast ziet de Omgevingsanalist ook “dat hetgeen wat er in de sociale media naar voren komt hoeft niet een directe weergave te zijn van dat werkelijke sentiment. Dus je zou meer bronnen moeten aanboren (...) om een betere analyse te kunnen maken” (Jonas Moberg, persoonlijke communicatie, 18 mei 2020). De nieuwe bronnen die de omgevingsanalisten proberen te betrekken in de analyses is de input van mensen ter plekke en de reacties onder artikelen op nieuwssites. De organisatie onderzoekt regelmatig of er (nieuws)berichten zijn die het waterschap aangaan en of zij hierop moet inspelen. Niet alleen het aantal reacties onder die berichten wordt geanalyseerd, maar ook de toonzetting ervan. Dit komt ook aan bod in een omgevingsanalyse die is verricht tijdens de Crisis Vloerconstructie in het kantoorpand. Een reactie onder een nieuwsbericht luidde: “wel zijn er lang geleden rare, niet thuis te brengen, geluiden en trillingen waargenomen...het ging hierbij om andere geluiden dan de slapende en snurkende ambtenaren” (Gerritsen, 2017). In de omgevingsanalyse werd de houding van burgers afgedaan als ‘laconiek (grappen maken)’ (Terken, 2017).

Vragen die burgers stellen op de sociale mediakanalen worden door het waterschap niet altijd beantwoord. Dit kan gebeuren als informatie ontbreekt of als de capaciteit mist om antwoorden te formuleren. Het Actiecentrum Crisiscommunicatie heeft tijdens een crisis de volmacht om vragen van burgers te beantwoorden, maar voor met name technische vragen zijn zij niet in staat een antwoord te formuleren: “je ziet dat er niet altijd capaciteit is binnen de crisisorganisatie om daar goed mee om te gaan met die vragen (...) dan kun je een discussie hebben wiens verantwoordelijkheid het is om die vragen te beantwoorden (...), sommige vragen heb je gewoon geen idee, daar moet je echt de experts bij halen, dus (...) er moet voldoende capaciteit zijn om dat soort vragen te beantwoorden” (Jonas Moberg, persoonlijke communicatie, 18 mei 2020). Het niet beantwoorden van vragen kan volgens de Omgevingsanalist tot extra onrust leiden, terwijl je onrust tijdens een crisis zoveel mogelijk wilt voorkomen.

Tijdens de Coronacrisis besloot het Waterschap Rivierenland een voetpad bij een sluis af te sluiten, omdat de anderhalvemeter-maatregel daar niet kon worden gehandhaafd. Dit leidde tot veel reacties van burgers op de Twitterpagina. Zij begrepen de redenen die ten grondslag lagen aan de handeling van het waterschap niet. Het Waterschap Rivierenland ging als auteur niet op alle berichten in. De individuen waar wel op werd gereageerd kregen allemaal dezelfde, algemene reactie van het

waterschap. Voor de Coronacrisis is een externe omgevingsanalyse verricht om de media-aandacht die werd besteed aan het Waterschap Rivierenland in kaart te brengen en te kijken wat andere waterschappen in Nederland communiceren over de genomen maatregelen tegen verdere verspreiding van het virus. De toonzetting van de meerderheid van de berichten was positief en de meeste berichten waarin aandacht werd besteed aan het waterschap waren afkomstig van Twitter (De Vaan, 2020).

De droogte in 2018 was een bijzondere situatie, omdat het nog nooit eerder zo lang zo warm en zo droog was. Aan deze crisis werd veel media-aandacht besteed (Actiecentrum Crisiscommunicatie, 2018a) en het aantal telefoontjes dat bij het telefoonteam binnenkwam liep op tot 47 per dag (Actiecentrum Crisiscommunicatie, 2018b). Daarentegen zijn er voor deze crisis in tegenstelling tot de Coronacrisis weinig omgevingsanalyses terug te vinden in de documentenbank. In de verrichte omgevingsanalyses zijn met name berichten van Twitter meegenomen. Door een inwoner is bijvoorbeeld via Twitter melding gedaan van scheuren in een waterkering. Het melden van scheuren was ook een van de handelingsperspectieven die het waterschap burgers bood. Er was volgens de Omgevingsanalist in juli 2018 geen waargenomen informatietekort en geen vragen die een antwoord behoeften (Verhaaff, 2018). De externe communicatie over de droogte verliep met name op nationaal niveau via de Unie van Waterschappen. Dit kan een mogelijke verklaring bieden voor het kleine aantal omgevingsanalyses.

Concluderend kan worden gesteld dat het analyseren van de sociale media tijdens een crisis input biedt voor de crisiscommunicatie vanuit het waterschap. De omgevingsanalyse biedt het waterschap inzicht in de gevoelens en gedragingen van burgers. De omgevingsanalyse wordt uitgevoerd door Omgevingsanalisten uit het Actiecentrum Crisiscommunicatie. De crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland voldoet aan de tweede conditie voor een effectieve crisisbeheersing.

5.3 Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS)

De derde conditie voor een effectieve crisisbeheersing luidt: *“Hoe beter de informatiedoorstroom in het crisismanagementsysteem LCMS, hoe effectiever de crisisbeheersing door het waterschap”*. Uit de theorie is gebleken dat er in het werken met het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) vaak knelpunten worden ervaren die de effectiviteit van de crisisbeheersing belemmeren. De evaluaties van crises en oefeningen van het Waterschap Rivierenland bevestigen dat ook in het waterschap knelpunten worden ervaren. In de evaluaties komen verbeterpunten naar voren voor het werken met het LCMS. Dit is ook het geval in de evaluatie van de crisis op de golfbaan in Spijk in 2019. Tijdens deze crisis was de informatie niet altijd up-to-date. Dit kwam mede doordat er geen Informatiecoördinator (ICO) Veld aangewezen was, maar alleen een Informatiecoördinator Kantoor. De schakel tussen het veld en het kantoor kon hierdoor niet optimaal worden benut. Het LCMS werd pas tijdens het

wekelijkse overleg van het Actie Centrum Water (ACW) bijgewerkt. Hierdoor werd informatie pas na het weekend bijgewerkt (Zoethout, 2019). Daarnaast wordt het LCMS voor langlopende crises niet altijd meer aangevuld met actuele informatie. Dit werd bevestigd door een ICO Kantoor tijdens de observatie op 13 mei 2020. Hij merkt dat voor de crisisbeheersing van de crisis in Spijk informatie vaak via de mail wordt uitgewisseld in plaats van in het systeem verwerkt. Vaak verwerken de Informatiecoördinatoren en de Adviseurs Crisisbeheersing de informatie nog wel in het systeem, maar andere functionarissen hebben de neiging via de mail te communiceren (Hans Merks, persoonlijke communicatie, 14 mei 2020).

Tijdens diezelfde observatie kwam een ander knelpunt in het werken met LCMS naar voren. Als informatie er niet in staat kan het niet worden gelezen, maar de informatie die er wél instaat wordt ook niet altijd gelezen. De ICO Kantoor die het ACW-overleg presenteerde vroeg aan de Adviseur Communicatie om een beeld te schetsen van de externe communicatie, omdat “het niet in LCMS stond”. De Adviseur Communicatie gaf aan dat de informatie er wel degelijk in stond. De Adviseur Crisisbeheersing gaf daarnaast aan dat de informatie in het systeem ook door functionarissen uit het WOT (Waterschap Operationeel Team) niet altijd wordt gelezen. Het ACW bereidt een PowerPoint presentatie voor die tijdens het WOT-overleg wordt gepresenteerd, hierdoor leest men enkel de informatie van de slides uit de PowerPoint en informeren functionarissen zichzelf niet meer voorafgaand aan het overleg door de informatie in het LCMS te raadplegen.

Daarnaast is het van belang dat de informatie die in het systeem wordt gezet “informatie [is] gericht op coördinatie en besluitvorming. Maar de neiging is natuurlijk om bij twijfel er alles in te zetten, waardoor een onoverzichtelijke brei ontstaat van informatie waar je niet meer de essentie zo makkelijk uitplukt (...) dus de informatie die we er in zetten is die goed geduid op coördinatie en besluitvorming?” (Kees Vonk, persoonlijke communicatie, 13 mei 2020). De informatie in het LCMS is voor het functioneren van de crisisorganisatie niet altijd noodzakelijk (Rik de Schepper, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020). Er wordt overbodige informatie in het systeem of functionarissen laten oude informatie die niet meer relevant is in het systeem staan (Eef Janssen, persoonlijke communicatie, 12 mei 2020). Met name bij langlopende crises ligt het gevaar op de loer dat het systeem meer wordt gebruikt als een dossier dan waar het oorspronkelijk voor is bedoeld. De informatiedoorstroom in het systeem is hierdoor niet optimaal.

Uit de interviews met verschillende functionarissen van de crisisorganisatie is gebleken dat de meeste functionarissen het een makkelijk systeem vinden in het gebruik, maar dat er in het werken met het systeem nog wel verbeteringen zichtbaar zijn. Zo lukt het niet iedereen om kort en bondig gegevens in het systeem op te schrijven. De Adviseur Crisisbeheersing gaf aan “daar trainen we wel op, maar het is toch moeilijk om echt dingen kort en bondig te formuleren (...), maar als ze dan eenmaal aan het typen zijn (...) worden het dan toch weer lange, ingewikkelde zinnen (...) en dan heb je toch

weer vaak een heel lang verhaal te pakken. En dat is ook niet de bedoeling. (...). Dus dat is wel even een aandachtspunt met het LCMS” (Eef Janssen, persoonlijke communicatie, 12 mei 2020).

Met name de specialisten hebben de neiging uitgebreid te schrijven. Volgens ICO Kantoor Hans Merks (persoonlijke communicatie, 14 mei 2020) is er in het formuleren van teksten in LCMS de neiging om te streven naar perfectie. Daarnaast vergeten de specialisten in de dijkbewakingsorganisatie vaak het LCMS in te vullen, omdat zij met twee systemen werken. Naast het LCMS werken zij met het systeem Vizier, waarin zij gegevens over bijvoorbeeld peilstanden invoeren. De Informatiecoördinator Kantoor gaf aan dat gegevens in het LCMS wel eens ontbreken. De reden is volgens haar niet dat de informatie er niet is, maar dat specialisten vergeten het in het systeem te zetten: “veel van die specialisten werken met twee systemen, dus ze werken ook nog met Vizier. En dat houden ze keurig bij, maar dan vergeten ze wel eens om die informatie naar het LCMS te trekken. En wij als ICO hebben geen inzicht in Vizier, dus dan is die informatie er wel, maar hij is alleen voor ons niet toegankelijk.” (Loes Penning de Vries, persoonlijke communicatie, 26 mei 2020). Het werken met twee systemen verslechtert de informatiedoorstroom in het LCMS van het Veld naar het Kantoor. Het werken met een digitaal systeem in het veld wordt überhaupt als lastig ervaren: “er is wel een nadeel als je buiten bent, want dan moet je wel een goede verbinding hebben en moet je wel de tijd hebben (...) [er is] onvoldoende tijd om dat digitale systeem bij te houden” (Hoofd Veld¹, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020). Tijdens een flitsramp is het voor veldmedewerkers lastig om gegevens in het systeem te zetten en het beeld up-to-date te houden. In 2020 is dit knelpunt in een veldoefening geoefend, omdat er geen Informatiecoördinator Veld deelnam aan de oefening (Waterschap Rivierenland, 2020b). Volgens het Hoofd Veld verloopt de algemene (telefonische) communicatie tijdens een crisis tussen het Veld en het Kantoor wel goed en stroomt de informatie tussen de twee eenheden door.

Naast de knelpunten is uit de theorie ook een doelstelling naar voren gekomen, namelijk het verwerken van gegevens in het LCMS tijdens een crisis binnen tien minuten. Uit de interviews met de ICO’s Kantoor is gebleken dat het verwerken van gegevens binnen tien minuten niet altijd haalbaar is. Het is erg afhankelijk van de aard van de calamiteit of dit lukt, maar het is de ICO Kantoor bijvoorbeeld bij het gemaal in Kedichem niet gelukt dit binnen tien minuten te verwerken om een totaalbeeld van de situatie te krijgen (Hans Merks, persoonlijke communicatie, 14 mei 2020). Desondanks hebben de informatiecoördinatoren meestal wel het gevoel een actueel situatiebeeld voor ogen te hebben. In dat beeld wordt de situatie rondom de (crisis)communicatie niet altijd meegenomen (Jonas Moberg, persoonlijke communicatie, 18 mei 2020). Dat is een aandachtspunt waar de informatiecoördinatoren op bedacht moeten zijn.

¹ Naam van deze functionaris is wegens privacy redenen geanonimiseerd. De naam is bekend bij de onderzoeker, de organisatie en de eerste lezer.

Terugkoppeland naar de literatuur (Helsloot & Scholtens, 2015a) blijkt dat de knelpunten in het werken met het LCMS ook in het Waterschap Rivierenland ervaren worden. De informatiedoorstroom in het systeem is redelijk, maar er is ruimte voor verbetering. Het systeem wordt ervaren als makkelijk in gebruik, maar in het werken met het systeem zijn een aantal verbeteringen zichtbaar. Daarnaast wordt de doelstelling om binnen tien minuten informatie in het systeem te verwerken meestal niet behaald. Er is wel het gevoel een actueel situatiebeeld te hebben, maar het oorspronkelijke doel van het systeem wordt soms vergeten. De communicatie verloopt niet alleen via het systeem, maar ook via mail en telefoon. Vooral bij een langlopende crisis ontstaat de neiging om alleen via mail te communiceren en informatie niet meer in het LCMS te verwerken. De informatiedoorstroom in het systeem is hierdoor niet optimaal. Concluderend kan worden gesteld dat de crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland niet voldoet aan de derde conditie voor effectieve crisisbeheersing. De effectiviteit van de crisisbeheersing door het waterschap wordt zichtbaar verminderd door de knelpunten die door de functionarissen worden ervaren in het werken met het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS).

5.4 Multidisciplinaire samenwerking

Een vierde conditie voor een effectieve crisisbeheersing door het waterschap luidt: *“Hoe meer de multidisciplinaire samenwerking wordt geoefend, hoe effectiever de crisisbeheersing”*. De belangrijkste netwerkpartners voor het Waterschap Rivierenland zijn vijf veiligheidsregio's: Gelderland-Zuid, Zuid-Holland-Zuid, Utrecht, Midden-West-Brabant en Gelderland-Midden (Rik de Schepper, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020). In het calamiteitenplan stelt het Waterschap Rivierenland dat het belang van het waterschap in de vijf veiligheidsregio's geborgd is door structurele deelname aan overleg, inbreng bij planvorming en deelname aan multidisciplinaire opleidingen en oefeningen. De afstemming en samenwerking met de netwerkpartners moet ervoor zorgen dat de crisisorganisatie van het waterschap slagvaardig kan optreden. Voor het opdoen van ervaring wordt multidisciplinair opgeleid, getraind en geoefend. De oefeningen en crises worden daarnaast ook multidisciplinair geëvalueerd (Janssen, 2016).

De Operationeel Leider van het waterschap kent de voorzitter van de veiligheidsregio's persoonlijk: *“daar investeer ik ook wel in. De meesten hebben ook wel een directeurenoverleg met partners en daar probeer ik dan ook altijd wel naartoe te gaan”* (Kees Vonk, persoonlijke communicatie, 13 mei 2020). Hij is op de hoogte van de sterke en zwakke kanten van de veiligheidspartners in het netwerk en geeft aan dat ze weten waar ze elkaar kunnen versterken. Door de Adviseur Brandweer uit de veiligheidsregio Gelderland-Zuid wordt bevestigd dat de veiligheidsregio en het waterschap elkaar op persoonlijk niveau kennen: *“een onderwerp waar we nu mee zitten dat het al heel lang droog is en dat heeft effect op het drinkwater en op de grondwaterstand, maar ook op*

de bodem (...) [we hebben] regelmatig Janneke over de vloer. Aanstaaende maandag spreken we met haar over het droge weer en de effecten daarvan” (Ignas Kamps, persoonlijke communicatie, 3 juni 2020). De functionaris uit het waterschap wordt bij haar voornaam genoemd.

Tegelijkertijd geeft de Operationeel Leider aan dat er meer multidisciplinair geoefend kan worden. Dit wordt tevens bevestigd door de Adviseur Crisisbeheersing uit het Waterschap Rivierenland: “we doen het [multidisciplinaire oefenen], ik moet zeggen voor mijn gevoel, niet vaak genoeg. Maar als we de kans krijgen dan oefenen we samen met de netwerkpartners” (Eef Janssen, persoonlijke communicatie, 12 mei 2020). Niet alleen in het Waterschap Rivierenland wordt weinig multidisciplinair geoefend, maar ook in het Hoogheemraadschap van Rijnland wordt slechts één keer per jaar multidisciplinair geoefend. Men is daar wel goed op de hoogte van elkaars taken en verantwoordelijkheden. Daar wordt met name in de koude fase geïnvesteerd in de relaties met de veiligheidsregio’s: “door dat soort oefeningen met elkaar te draaien [...] leer je heel veel van elkaar. Dus ik durf te zeggen dat ik heel veel van de veiligheidsregio weet en de veiligheidsregio weet inmiddels heel veel van het waterschap” (Erik van der Linden, persoonlijke communicatie, 28 mei 2020). In het Waterschap Rivierenland houdt de Adviseur Crisisbeheersing zich hier mee bezig: “ik kom ook in alle veiligheidsregio’s wel (...) dan is het *“nou Rik ga jij maar naar Katy toe in Midden-West-Brabant”, “ga maar bij Marco in Arnhem even een kop koffie drinken”* of *“joh wandel even naar veiligheidsregio Utrecht”* (...) [het is] een groot netwerk, maar daar hebben wij ook goede contacten mee. En ik kom mensen uit al die regio’s tegen in de landelijke netwerken (...). Koffie drinken is belangrijk in ons werk” (Rik de Schepper, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020).

Op de hoogte zijn van elkaars taken en verantwoordelijkheden is tijdens crisissituaties belangrijk. In het Waterschap Rivierenland zijn de afspraken tussen ketenpartners met name voor de crisiscommunicatie niet goed afgestemd: “knelpunt vind ik vaak de communicatie en afstemming met ketenpartners (...) dat vergeten we vaak (...) vooral als verantwoordelijkheden niet echt belegd zijn, dan zou je daar veel meer [in] moeten investeren om met hun aan tafel te zitten. Dus dat je meteen liaisons stuurt en dat je meteen al die lijnen openhoudt. Maar vaak gebeurt dat niet” (Jonas Moberg, persoonlijke communicatie, 18 mei 2020). Hierdoor gaat tijdens de crisisbeheersing tijd verloren in het afstemmen van verantwoordelijkheden tussen partners. Ook tijdens de droogte in 2018 is meermaals de discussie gevoerd waar juridisch gezien de afbakening van de verantwoordelijkheid van het Waterschap Rivierenland ligt en hoe ver zij wil gaan in de advisering van burgers (Actiecentrum Crisiscommunicatie, 2018c).

Uit de evaluatie van de crisis op de golfbaan in Spijk blijkt ook dat er verbetering mogelijk is in de multidisciplinaire samenwerking. De Omgevingsdienst Rivierenland en de gemeente West-Betuwe raakten bij deze crisis betrokken. Tijdens de crisis heeft het Waterschap Rivierenland de verantwoordelijke overheid moeten activeren. Dit kostte veel tijd. Daarnaast heeft het waterschap

expertise aangedragen aan de Omgevingsdienst, want de kennis van de Omgevingsdienst bleek onvoldoende. Dit betekent dat de partners voorafgaand aan de crisis niet van elkaars capaciteiten op de hoogte waren. Tijdens een crisis is er geen tijd voor het leren kennen van de partners. Een verbeterpunt die voortkwam uit de evaluatie luidt dan ook: “Het is aanbevolen om de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (...) in de koude fase met Omgevingsdiensten af te stemmen, zodat de samenwerking in de warme fase wordt verbeterd” (Zoethout, 2019, p.1). In de multidisciplinaire oefeningen die tot op heden zijn gedraaid ligt de focus voornamelijk alsnog op de veiligheidsregio. Dit beaamt de Adviseur Crisisbeheersing: “we hebben nu vooral de focus op de veiligheidsregio’s, maar je hebt ook vooral met omgevingsdiensten te maken. Met andere organisaties die relevant kunnen zijn” (Eef Janssen, persoonlijke communicatie, 12 mei 2020). Het is belangrijk om niet alleen de veiligheidsregio’s in de multidisciplinaire oefening mee te nemen als externe partner, maar breder te kijken en ook andere crisispartners als de omgevingsdiensten als deelnemer bij de oefening te betrekken. In het draaiboek van de oefening (z)onderstroom uit 2019 is als oefendoel de afstemming met relevante crisispartners opgenomen. De communicatie, inhoudelijke en bestuurlijke afstemming met andere waterschappen is beoefend.

De vierde conditie voor een effectieve crisisbeheersing is in de crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland niet aanwezig. De multidisciplinaire samenwerking wordt slechts één keer per jaar geoefend en volgens de functionarissen is dit niet voldoende. In de oefeningen worden voornamelijk de veiligheidsregio’s betrokken, maar het is ook belangrijk gebleken om met andere partners zoals omgevingsdiensten in de koude fase de verdeling van verantwoordelijkheden af te stemmen. De documenten bevestigen dat in de warme fase van de crisisbeheersing problemen ontstaan in de multidisciplinaire samenwerking, omdat dit in de koude fase onvoldoende wordt geoefend.

5.5 Opschaling

De vijfde conditie voor een effectieve crisisbeheersing door het waterschap luidt: *“Hoe meer de crisisorganisatie van het waterschap in een netwerkstructuur opereert, hoe sneller de opschaling van de crisisorganisatie, hoe effectiever de crisisbeheersing”*. Aangezien het Waterschap Rivierenland (nog) wordt gekenmerkt door een hiërarchische organisatiestructuur voldoet de huidige crisisorganisatie niet aan de vijfde conditie. Uit de resultaten is wel gebleken dat de opschaling van de crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland wordt belemmerd door een aantal knelpunten. Deze knelpunten verminderen de effectiviteit van de crisisbeheersing.

Een eerste knelpunt in de opschaling van de crisisorganisatie werd benoemd door de Operationeel Leider. Tijdens een crisis wordt in de eerste fase het Actie Centrum Water (ACW) actief. Indien de crisis groter wordt en er wordt opgeschaald moet de Operationeel Leider worden

geïnformeerd. De functionarissen uit het ACW hebben volgens de Operationeel Leider vaak de neiging te doen alsof de crisis wel meevalt: “de teneur is meestal *“het valt wel mee”*, totdat ik doorvraag en tot de ontdekking kom dat het helemaal niet meevalt of inhoudelijk dat er iets ernstigs aan de hand is of dat men niet heeft nagedacht over de communicatie of de afhankelijkheid van netwerkpartners (...) dan bellen ze me *“ja ik bel je maar even, maar er is eigenlijk niks aan de hand want het valt wel mee”* en na vijf minuten heb ik te maken met een soort stevige crisis” (Kees Vonk, persoonlijke communicatie, 13 mei 2020). Volgens de Operationeel Leider biedt het ontwikkelen van een netwerkstructuur in de organisatie geen oplossing voor dit knelpunt. Sterker nog, voor de crisisorganisatie zelf ziet hij meer kansen in een hiërarchische indeling. “Dan geloof ik wel in een meer militaire aanpak van de crisisorganisatie. Dat een paar professionals zeggen (...) van *“nou ik heb dit geanalyseerd maar mijn advies is om op te schalen”*, want in de reguliere organisatie dempt het uit”.

Een tweede knelpunt in de opschaling kwam naar voren in een interview met een Informatiecoördinator (ICO) Kantoor. Het presenteren van het actuele situatiebeeld is momenteel belegd bij de ICO Kantoor, maar “als we opschalen dan is een Hoofd ACW al geïnformeerd per telefoon. Die weet eigenlijk meer dan wij als ICO in de opstartfase, want wij halen alleen maar uit wat er in het systeem staat en dat moeten wij presenteren” (Loes Penning de Vries, persoonlijke communicatie, 26 mei 2020). Het algemene knelpunt dat hieraan ten grondslag ligt is dat taken en verantwoordelijkheden tijdens de opstartfase van een crisis niet goed belegd zijn en onderling nog moeten worden afgestemd. Hierdoor gaat tijd verloren voordat daadwerkelijk met de crisisbeheersing wordt begonnen.

Tijdens de opschaling voor een acute ramp gaat ook wel eens tijd verloren. Dit is bijvoorbeeld het geval in de crisis in Kedichem: “staat op instorten zeggen ze dan, maar ja dat was vrijdag en dinsdag kwamen we een keer bij elkaar om te kijken wat er aan de hand is” (Rik de Schepper, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020). Dit knelpunt valt ook de Operationeel Leider op. De opschaling in de eerste coördinatiefase “gebeurt nu door de lijnorganisatie en meestal hebben we dan ook nogal wat tijd verloren” (Kees Vonk, persoonlijke communicatie, 13 mei 2020).

Een ander knelpunt in de opschaling van de huidige crisisorganisatie heeft niet zozeer te maken met de structuur van de organisatie, maar eerder met het vervullen van een actieve rol in de crisis. Zodra een crisis zich ontvouwt en het waterschap besluit op te schalen naar fase 1 is het de bedoeling dat werknemers met een rol in de crisisorganisatie die worden opgeroepen hun reguliere werk uit handen laten vallen. Zij moeten zich dan volledig richten op de rol die zij op dat moment in de crisisorganisatie vervullen. Het laten vallen van het reguliere werk waarmee een werknemer zich op dat moment bezighoudt levert wel eens wrijving op. De ICO Kantoor geeft aan “hoe lastig het is om bij de start van de calamiteit bepaalde rollen in te [vullen] (...) meestal begint het met een hoop gezucht en vooral van ik heb eigenlijk geen tijd maar het moet, ik heb die rol, dus toe maar” (Hans Merks,

persoonlijke communicatie, 14 mei 2020). De ICO ziet de voordelen van een Centrale Crisis Coördinatie eenheid in de opschaling van een crisis in: “dat wij niet als ICO’s Kantoor bij elke calamiteit gelijk dat ding moeten laten vallen en op moeten draven, maar bijvoorbeeld dat er een *dedicated pool* is die daar echt de taak voor heeft en het kan altijd zijn dat iemand ziek is of dat de calamiteit dusdanig groot is dat je opschaaft naar WOT, WBT, dat je dan een extra ICO uit de *pool* erbij trekt” (Hans Merks, persoonlijke communicatie, 14 mei 2020). Op die manier kan de centrale eenheid een rol spelen in het verminderen van de knelpunten die nu bij de opschaling van de crisisorganisatie worden ervaren en leiden tot een effectievere (centrale) crisisbeheersing.

Het Waterschap Rivierenland werkt met een overzicht van functionarissen, maar dit overzicht is niet altijd up-to-date. Tijdens de droogte in 2018 leidde dit tot vertraging in de opschaling: “bij opstart kostte het erg veel tijd om uit te zoeken wie beschikbaar was. Het vakantieschema van de calamiteitenorganisatie klopte niet altijd, waardoor ik alle individuele agenda’s ben gaan checken” (Actiecentrum Crisiscommunicatie, 2018c). Een meldpunt voor vrijwilligers is er wel, maar zij zijn niet altijd beschikbaar in de vakantieperiode. Hierdoor is het onduidelijk in hoeverre beroep kan worden gedaan op de aanwezige vrijwilligers (Actiecentrum Crisiscommunicatie, 2018c).

Ondanks dat de vijfde conditie voor een effectieve crisisbeheersing niet aanwezig is in het waterschap, kan worden gesteld dat de effectiviteit van de crisisbeheersing wordt verminderd door de knelpunten die zich voordoen in de opschaling van de huidige crisisorganisatie. De analyse van deze conditie biedt belangrijke input voor het verbeteren van de huidige crisisorganisatie en voor de inrichting van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid. In het volgende hoofdstuk zijn daarom een aantal aanbevelingen opgenomen met betrekking tot de opschaling van de crisisorganisatie.

5.6 Rol dicht bij dagelijkse werkzaamheden

De zesde conditie voor een effectieve crisisbeheersing door het Waterschap Rivierenland luidt: “*hoe dichter bij de dagelijkse werkzaamheden de rol van functionarissen in de crisisorganisatie ligt, hoe effectiever de crisisbeheersing door het waterschap*”. In het crisisplan van het Waterschap Rivierenland wordt gesteld dat de crisisorganisatie van het waterschap een afspiegeling is van de normale organisatie en de rollen van de functionarissen zoveel mogelijk aansluiten op hun normale functies (Janssen, 2016). In de praktijk blijkt dit niet altijd het geval te zijn.

Voor een Adviseur Crisisbeheersing bestaan zijn dagelijkse werkzaamheden eigenlijk uit de taken die hij voor zijn rol in de crisisorganisatie ook op zich neemt. Waar de ene adviseur inderdaad deze overlap ervaart en geen knelpunten benoemt, is er volgens de andere adviseur wel een knip tussen zijn dagelijkse werk en zijn rol in de crisisorganisatie: “het sluit niet aan, het is echt wat anders. Het ene moment ben je plannen aan het schrijven of ben je professioneel koffie aan het drinken met de brandweer (...) en het andere moment dan gaat de telefoon en ga je weg (...) het zit natuurlijk heel

erg in lijn daarmee. Het is de wedstrijd waar we ons het hele jaar op voorbereiden” (Rik de Schepper, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020).

Het Hoofd Veld geeft aan dat de aansluiting van zijn rol als Hoofd Veld of Wachtcommandant niet meer zo goed aansluit op zijn dagelijkse werkzaamheden als vroeger het geval was: “het past wel binnen de dagelijkse werkzaamheden, (...) het sluit deels aan op mijn ervaring (...) dus dat zit wat verweven daarin, het is niet meer mijn dagelijkse taak, maar als het zich voordoet dan past dat of maken we het passend” (Hoofd Veld, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020). Alle andere functionarissen zijn van mening dat hun rol in de crisisorganisatie voldoende aansluit op de dagelijkse werkzaamheden. Zij ervaren in de aansluiting geen knelpunten.

Een knelpunt dat wel door bijna alle functionarissen wordt ervaren is dat zij niet meer toekomen aan hun dagelijkse werkzaamheden zodra de crisisorganisatie is opgeschaald en zij een actieve rol bekleden. Dit kwam ook naar voren in de observatie op 13 mei 2020, waarin een functionaris in het Actie Centrum Water (ACW) aangaf dat haar eigen werk onder de situatie begon te lijden. Ze was van mening dat de opgeschaalde situatie voor het bestrijden van de Coronacrisis niet te lang moest gaan duren. Voor dit onderzoek zijn twee Informatiecoördinatoren (ICO) Kantoor geïnterviewd. Beide ICO's zijn in hun dagelijkse werk teamleider van een team in de organisatie. Zij ervaren moeilijkheden in het combineren van hun rol als ICO in combinatie met hun dagelijkse werk als teamleider. De mannelijke ICO Kantoor gaf aan: “er wordt te makkelijk gezegd je hebt de mogelijkheid om al je werk te laten liggen (...), ik ben teamleider van mijn team en die verwacht ook dat ik antwoord geef als ze vragen [heeft]. (...) het is te makkelijk om te zeggen heel de tijd ben je beschikbaar, je bent toch zo goed mogelijk de calamiteit aan het bedienen met de tijd die beschikbaar is. Er wordt veel van de ICO verwacht” (Hans Merks, persoonlijke communicatie, 14 mei 2020). Hij geeft aan dat in de opleiding meer aandacht besteed kan worden aan een optimale vervulling van een rol in de crisisorganisatie en daar met andere functionarissen op te reflecteren. De vrouwelijke ICO Kantoor sluit zich hierbij aan: “ik werd weggetrokken naar de calamiteitenorganisatie, terwijl ik ook een team had met een stuk of zes mensen die calamiteiten draaiden en dan ben je uit je rol als teamleider gezet, maar je wil juist in zo een calamiteit mensen de begeleiding geven die ze nodig hebben (...), dus toen heb ik wel aangekaart dat de ICO Kantoor in combinatie met (...) teamleider bij handhaving geen combinatie is.” (Loes Penning de Vries, persoonlijke communicatie, 26 mei 2020). Zij ziet de centralisering van de crisisorganisatie als mogelijke oplossing voor het probleem dat het reguliere werk onder de opgeschaalde crisissituatie lijdt: “dat je een team dermate professionaliseert dat op het moment dat we opschalen dat die daar fulltime voor vrij is, dan trek je minder mensen weg uit hun reguliere werk, want dat is denk ik vooral de weerstand die mensen [nu] voelen” (Loes Penning de Vries, persoonlijke communicatie, 26 mei 2020).

In het Waterschap Rivierenland is iedere werknemer verplicht een rol te vervullen in de

crisisorganisatie. De Adviseurs Crisisbeheersing proberen een rol te vinden die aansluit op de competenties van de medewerker (Janssen, 2016). In het Hoogheemraadschap van Rijnland is dit anders georganiseerd. In het Hoogheemraadschap kan ook iedere werknemer solliciteren op een rol, maar is besloten meer vrijheid te geven aan de keuze voor een rol: “in het verleden vonden wij dat alle afdelingshoofden operationeel leider moesten zijn en alle teamleiders CPI (Coördinator Plaats Incident) moesten zijn. Sommige teamleiders waren hele goede teamleiders, maar in de calamiteitenorganisatie staan ze ineens onder druk, [dan] waren ze niet zo goed. En toen hebben we ook gezegd als de koffiejuffrouw de beste operationeel leider is, [dan] moet zij daarop kunnen solliciteren. Vandaar dat het vrijgegeven is. (...) maar wat je ziet is dat keringsspecialisten dan toch vaak solliciteren op een functie als Coördinator Maatregelen [of] Coördinator Scenario’s. De appel valt niet zo ver van de boom. We vonden het in het begin heel eng, [want] wie gaat er nu op solliciteren? Maar uiteindelijk komt dat wel op zijn pootjes terecht” (Erik van der Linden, persoonlijke communicatie, 28 mei 2020). De Adviseur Crisisbeheersing geeft aan dat het loslaten van de sollicitaties de effectiviteit van de crisisbeheersing ten goede is gekomen: “ik durf nu wel te zeggen dat de diversiteit die ontstaan is, dat heeft heel de groep CPI’ers op een hoger niveau gekregen, want ze evalueren met elkaar, ze leren van elkaar, ze weten elkaars kwaliteiten ook te vinden” (Erik van der Linden, persoonlijke communicatie, 28 mei 2020).

Concluderend kan worden gesteld dat een meerderheid van de rollen in de crisisorganisatie goed aansluit op de dagelijkse werkzaamheden van de functionarissen. Bij sommige rollen is een knip zichtbaar in de overgang van het dagelijkse werk naar de taken in de crisisorganisatie. Het grootste knelpunt dat in de huidige crisisorganisatie door functionarissen wordt ervaren is dat er te weinig tijd en ruimte overblijft voor het reguliere werk en dat dit werk onder de situatie gaat lijden. De huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland voldoet voor een groot deel aan de zesde conditie voor een effectieve crisisbeheersing. Hoe beter de rol in de crisisorganisatie aansluit op het dagelijkse werk, hoe minder knelpunten worden ervaren in de opschaling van de crisisorganisatie, hoe effectiever de crisisbeheersing.

5.7 Ervaring functionarissen met rol

De zevende conditie voor een effectieve crisisbeheersing door het waterschap luidt: “*Hoe meer ervaring de functionarissen van de crisisorganisatie hebben met hun rol, hoe effectiever de crisisbeheersing door het waterschap*”. Een functionaris kan ervaring opdoen met zijn rol door deel te nemen aan oefeningen en trainingen of de rol actief te bekleden bij opschaling. Het waterschap stelt zichzelf als doel dat alle functionarissen hun rol minstens één keer per jaar beoefenen en “voor de opleidingen, trainingen en oefeningen geldt dat de leden van de calamiteitenorganisatie jaarlijks aan minimaal drie activiteiten deelnemen om hun kennis en vaardigheden te ontwikkelen of op peil te

houden” (Janssen, 2016, p.18). Voor iedere functionaris zijn een aantal uren gereserveerd voor deze activiteiten. De organisatie vindt het belangrijk dat er enige mate van routine ontstaat (Janssen, 2016). Volgens de functionarissen helpen de oefeningen hierbij: “de wat ervaren mensen die gaan makkelijker breed dan de mensen die er net inzitten (...) die oefeningen dat helpt wel echt. Dat zorgt ervoor dat mensen de structuren kennen zoals we ze hebben bedacht en dat ze ook weten waar ze van afwijken als ze het anders doen” (Rik de Schepper, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020). Ondanks het doel om regelmatig te oefenen hebben niet alle medewerkers ervaring met hun rol. Sommige medewerkers hebben geen vaste rol in de crisisorganisatie, maar raken vanuit hun functie wel betrokken in een crisisteam (Janssen, 2019). Zij hebben geen ervaring met de rol die zij op dat moment moeten vervullen en zijn daar niet voor opgeleid of getraind. Hierdoor kan de crisisorganisatie niet optimaal functioneren. Het verschilt per persoon hoe veel ervaring de functionaris heeft met de rol. De Vizier Operator vervult zijn rol in de crisisorganisatie bijvoorbeeld (bijna) nooit, omdat de crisissituatie (hoogwater) waarin deze rol actief moet worden bekleed zich nauwelijks voordoet. Hij oefent de rol een keer in de vier jaar tijdens de hoogwateroefening. Meestal bereidt hij de oefeningen voor en doet hij niet mee als deelnemer (Hans Knotter, persoonlijke communicatie, 14 mei 2020).

Het is niet alleen afhankelijk van het aantal opschalingen per jaar hoe vaak een functionaris zijn rol bekleedt, maar ook van de verdeling tussen de functionarissen. Er is namelijk een meervoudige bezetting van teams en rollen in de crisisorganisatie van het waterschap (Janssen, 2016, p.3). De *pool* met informatievoördinatoren neemt nu dusdanig toe, dat de coördinatoren hun rol minder vaak vervullen. De Operationeel Leider vervult zijn rol gemiddeld één keer per jaar, want deze rol wordt alleen vervuld vanaf fase 2. Dit jaar is dit gemiddelde al overschreden, omdat er vaak is opgeschaald. De functionarissen in het Actiecentrum Crisiscommunicatie (ACC) vervullen relatief vaak een rol.

Een rol die bijna nooit wordt geoefend is die van de Adviseurs Crisisbeheersing. Tijdens een oefening zijn zij vaak waarnemer en schrijven ze achteraf een evaluatie. “In die twaalf jaar ben ik volgens mij nog geen deelnemer geweest, (...) soms dan ben je wel half ook in de oefening voor het geval dat, dan kun je een vraag beantwoorden, maar niet gewoon volledig in de rol” (Rik de Schepper, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020). Aan de andere kant bekleden de adviseurs in vergelijking met de andere functionarissen relatief vaak een rol tijdens de opschaling van de crisisorganisatie in het Actiecentrum Water (ACW). Gemiddeld is dit twintig keer per jaar. Hierdoor ontstaat er enige mate van routine. Daarnaast ligt hun rol in de crisisorganisatie het dichtst bij hun reguliere werk, hierdoor doen zij al meer ervaring op dan andere functionarissen van wie de rol verder van hun reguliere taken ligt.

De rol van Informatievoördinator (ICO) Netwerk wordt ook bijna nooit bekleed. Deze rol wordt vaak overgenomen door een Adviseur Crisisbeheersing: “wij nemen die rol wel eens waar, iets te vaak

eigenlijk voor de ICO's Netwerk, want die oefenen niet in hun rol" (Rik de Schepper, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020). Hierdoor vermindert de ervaring van de ICO Netwerk met zijn rol.

De huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland voldoet niet volledig aan de zevende conditie voor een effectieve crisisbeheersing. De mate waarin de functionarissen van de crisisorganisatie ervaring hebben met hun rol verschilt per functionaris. Een enkele keer komt het voor dat een functionaris zonder ervaring met de rol die hem is toebedeeld zijn rol toch moet vervullen. In het verleden is gebleken dat dit de effectiviteit van de crisisbeheersing door het waterschap niet ten goede komt.

5.8 Leervermogen crisisorganisatie

De achtste conditie voor een effectieve crisisbeheersing door het waterschap luidt: *"Hoe groter het leervermogen van de crisisorganisatie, hoe effectiever de crisisbeheersing door het waterschap"*. Alle crises waarvoor de crisisorganisatie opschaaft en alle crisisoefeningen worden in het Waterschap Rivierenland naderhand geëvalueerd door de Adviseurs Crisisbeheersing. Het evalueren heeft als doel "om na te gaan of het optreden van de calamiteitenorganisatie de gewenste resultaten oplevert en om verbeterpunten aan te geven" (Janssen, 2016, p.19). De evaluaties hebben allemaal dezelfde opzet "de evaluatie richt zicht op de procesmatige en organisatorische leerpunten (...) de evaluatie is gebaseerd op de bevindingen van de deelnemers en de waarnemingen van de evaluator tijdens de crisis." (Zoethout, 2019, p.1). In alle evaluaties komen eerst de positieve punten aan bod waaraan vastgehouden dient te worden. Daarna worden de verbeterpunten benoemd. Afgesproken is dat dit maar maximaal drie verbeterpunten mogen zijn: "vroeger maakten we hele lijsten met verbeterpunten en dan is het heel lastig om die uit te voeren (...) al die verbeterpunten betekenen dat er in de organisatie iets moet veranderen, (...) het vermogen van de organisatie als geheel om die dingen op te pakken en uit te voeren dat is gewoon beperkt (...) je moet ook de organisatie niet gaan overvragen met allerlei veranderingen en verbeteringen, want dan redden we het niet met elkaar" (Eef Janssen, persoonlijke communicatie, 12 mei 2020). De verbeterpunten bieden daarnaast input voor het ontwikkelen van oefendoelen. Hierdoor ontstaat een cyclisch proces en een leereffect. Dit leereffect is terug te zien in de deelnemers van de oefeningen: "die doen gewoon hun ervaring op en die worden daar wijzer van (...) [dan] doen ze dat de volgende keer weer iets effectiever, iets slimmer, iets handiger (...) en dat je telkens meer rendement uit de oefening weet te halen" (Rik de Schepper, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020).

De evaluaties zijn gebaseerd op waarnemingen van de evaluator tijdens de crisis of van de observator tijdens een oefening. Volgens de evaluatieopzet wordt voor de evaluatie de informatie uit het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) gebruikt als input voor het schrijven van de evaluatie. Daarnaast worden functionarissen uit de crisisorganisatie die betrokken waren bij de crisis of de

oefening bevraagd (Janssen, 2019). De Adviseur Crisisbeheersing geeft tijdens het interview echter aan dat dit in de praktijk niet altijd het geval is. Soms biedt één gesprek met een Hoofd Actie Centrum Water (ACW) hem voldoende input om de evaluatie te schrijven: “met één gesprek heb ik voldoende input voor mijn evaluatie naast natuurlijk mijn eigen waarnemingen” (Rik de Schepper, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020). Andere evaluaties worden wel door middel van een brede uitvraag in de crisisorganisatie geschreven.

Burgers worden in de evaluaties van het Waterschap Rivierenland niet betrokken, maar netwerkpartners kunnen wel worden gevraagd of zij leerpunten voor het functioneren van het waterschap zien. Het waterschap geeft aan dat zij als functionele overheid minder direct contact heeft met burgers dan bijvoorbeeld een gemeente, maar staat wel open om indien zich kansen aandienen burgers te betrekken in de evaluaties (Eef Janssen, persoonlijke communicatie, 12 mei 2020). Een voorbeeld van een crisis waarin het waterschap direct contact heeft met burgers is de huidige crisis rondom het gemaal in Kedichem. Het waterschap praat met omwonenden over het onderhoud dat zij verricht aan het gemaal. Dat burgers niet worden betrokken in de evaluaties is opvallend, omdat het bestuur van een waterschap wordt gekozen via de waterschapsverkiezingen. Zij is tegenover burgers verantwoording schuldig over haar handelingen. Dit betreft ook de handelingen die zij verricht tijdens crisisbeheersing.

Door het Waterschap Rivierenland wordt niet of nauwelijks gevraagd om externe evaluaties. “We hebben nog nooit de behoefte gehad om een externe evaluatie te doen, maar dat zou wel kunnen, als er nu iets heel gevoelig ligt dat je een externe partij dat laat doen” (Rik de Schepper, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020). Wat opvalt is dat de evaluaties verricht worden door de Adviseurs Crisisbeheersing, terwijl deze functionarissen tegelijkertijd zelf een actieve rol in de crisis kunnen bekleden. Hierdoor moeten zij hun eigen functioneren ook evalueren. Dit is bijvoorbeeld het geval in de crisis rondom het Coronavirus, waar twee Adviseurs Crisisbeheersing een actieve rol bekleden in het ACW. Tegelijkertijd biedt dit voordelen, omdat de adviseurs van dicht bij het functioneren van de crisisorganisatie in deze crisis hebben meegemaakt. Naast het betrekken van burgers kan het Waterschap Rivierenland nog een andere kans beter benutten, namelijk het uitwisselen van evaluatoren met buurwaterschappen. Het Hoogheemraadschap van Rijnland maakt hier gebruik van. Waar vroeger externe evaluaties werden verricht door externe adviesbureaus, worden in het Hoogheemraadschap van Rijnland tegenwoordig evaluaties verricht door evaluatoren van de waterschappen uit het samenwerkingsverband in de regio West. “Dat geeft ook wel een hele mooie inkijk bij elkaar in de keuken [en] soms ook wel mooie opmerkingen of aanbevelingen” (Erik van der Linden, persoonlijke communicatie, 28 mei 2020). Deze vorm van evalueren kan het leervermogen van de crisisorganisaties van de Nederlandse waterschappen naar een hoger niveau tillen.

Het primaire doel van de evaluaties die de Adviseurs Crisisbeheersing in het Waterschap

Rivierenland verrichten is om te leren. De evaluaties vinden alleen plaats na afloop van een crisis of oefening, evalueren tijdens een crisis of oefening wordt niet gedaan. Er is dus alleen sprake van *intercrises* leren en niet van *intracrises* leren. Door tijdens oefeningen meer aandacht te besteden aan het evalueren kan het leerrendement van oefeningen worden verhoogd (Eef Janssen, persoonlijke communicatie, 12 mei 2020). In 2019 is eenmalig gewerkt met de *After Action Review* methode om het leerrendement binnen het team dat deelnam aan de oefening te vergoten (Schepper, 2019b, p.3).

Daarnaast wordt momenteel door de evaluatoren alleen procesmatig geëvalueerd: “wij evalueren eigenlijk alleen onze interne processen (...) hoe hebben wij crisisbeheersing aangepakt? Is dat in lijn met de planvorming? Zo ja, mooi en heeft het dan goed gewerkt? (...) En is het niet in lijn met de planvorming, heeft het wel goed gewerkt en is er bewust afgeweken (...), dan kunnen we onze planvorming aanpassen” (Rik de Schepper, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020). In tegenstelling tot het Waterschap Rivierenland wordt in het Hoogheemraadschap van Rijnland naast het procesmatig evalueren ook technisch geëvalueerd om te beoordelen niet alleen het plan is gevolgd, maar ook of de werkwijze tot de gewenste resultaten heeft geleid (Erik van der Linden, persoonlijke communicatie, 28 mei 2020).

Al met al kan worden gesteld dat de crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland – ondanks de mogelijke verbeterpunten – wordt gekenmerkt door een relatief groot leervermogen. Alle oefeningen en crises worden geëvalueerd en de evaluaties bieden input voor nieuwe oefendoelen, waardoor een cyclisch proces ontstaat. De verbeterpunten uit de evaluaties worden op een groslijst gezet. Er wordt regelmatig gekeken of de punten worden aangepakt. Het leerrendement van de oefeningen wordt verlaagd door alleen achteraf te evalueren zonder de deelnemers hierbij te betrekken. Daarnaast wordt alleen procesmatig geëvalueerd en worden geen externe evaluaties verricht. In de crisisorganisatie is de achtste conditie voor een effectieve crisisbeheersing in grote mate aanwezig.

5.9 Oefeningen crisisorganisatie

De laatste conditie voor een effectieve crisisbeheersing door het waterschap luidt: “*Hoe realistischer de context van de oefeningen, hoe meer de focus tijdens de oefeningen ligt op de inhoud van de besluiten en hoe meer de functionarissen uit het waterschap in de voorbereidende fase van de crisisbeheersing in oefeningen worden betrokken en met elkaar samenwerken, hoe effectiever de crisisbeheersing door het waterschap*”. Deze conditie wordt in de analyse uitgesplitst naar drie onderdelen.

5.9.1 Realistische context

Zowel de deelnemers aan de oefeningen als de Adviseurs Crisisbeheersing die de oefeningen organiseren ervaren de context als redelijk realistisch. Tijdens een oefening wordt wel het stressselement of gevoel van urgentie gemist dat bij een echte crisis wordt ervaren: “we proberen het zo realistisch mogelijk te doen, het belangrijkste wat je eigenlijk mist is de stress en de adrenaline, want dat kan je gewoon bijna niet nabootsen en ik denk dat dat het grootste probleem is met oefenen versus de werkelijkheid. In het echt ben je erg onder spanning, onder druk, je kan ’s nachts niet slapen, je wordt op gegeven moment moe” (Hans Knotter, persoonlijke communicatie, 14 mei 2020).

De mate waarin de context van de oefeningen als realistisch wordt ervaren neemt verder af door de hectiek van de gebeurtenissen die plaatsvinden: “Het is vaak wel een oefening daar wordt een calamiteit in een tijdsbestek (...) van drie of vier uur geperst of twee uur waarin zoveel dingen gebeuren, dat het vreselijk hectisch is, terwijl het normaal eigenlijk niet zo hectisch is” (Hans Merks, persoonlijke communicatie, 14 mei 2020). Met name extreem opgeschaalde situaties worden geoefend: “Ik merk wel dat oefeningen vaak anders zijn dan in de praktijk (...) onder hoge druk wordt het maximale scenario er uitgehaald (...) in de praktijk werkt het vaak ietsje langzamer” (Frank Wijchgel, persoonlijke communicatie, 15 mei 2020). Ondanks dat deze extreme situaties in het echt relatief weinig voorkomen, vinden de functionarissen het wel goed om de situaties te oefenen voor het geval ze zich toch voordoen: “dat is goed, want dan wen je ook aan een extreme opschaling” (Frank Wijchgel, persoonlijke communicatie, 15 mei 2020).

Het Hoofd Veld vindt de realiteit van veldoefeningen heel belangrijk: “ik oefen altijd heel reëel, dus wat mij betreft zul je weinig verschil zien als er een oefening wordt gedraaid met de werkelijkheid (...) wat mij betreft oefen ik alsof er hoogwater is of dat er wat in brand staat. Ik oefen heel realistisch en een ander lacht daar wel eens om, maar ik heb natuurlijk ervaring vanuit 1995 en die ervaring kun je dus spelen [zodat] de ander een beetje begrip krijgt [voor de situatie]. Er zijn een hoop mensen die nu in dienst zijn die ook zo een rol hebben die het hoge water niet hebben meegemaakt” (Hoofd Veld, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020).

Waar de veiligheidsregio in haar oefeningen gebruik maakt van *virtual reality* technieken, gebruikt het waterschap dit niet. Volgens de Adviseur Crisisbeheersing kan dit wel toegevoegde waarde hebben voor een oefening (Eef Janssen, persoonlijke communicatie, 12 mei 2020).

5.9.2 Inhoud versus proces

Volgens de literatuurstudie (Scholtens, Jorritsma & Helsloot, 2014) neemt de effectiviteit van crisisbeheersing af door de focus in oefeningen op het proces van besluitvorming te leggen. In de oefeningen in het Waterschap Rivierenland ligt de focus ook meer op het proces van besluitvorming dan op de inhoud van de genomen besluiten. De Adviseur Crisisbeheersing die de oefeningen mede

organiseert geeft aan “Waar wij mensen op trainen ligt voornamelijk op het proces, wij nemen (...) waar mogelijk zoveel mogelijk de inhoud mee, maar de focus ligt voornamelijk op het proces. We gaan er vanuit dat mensen verstand hebben van de inhoud” (Rik de Schepper, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020). De Adviseurs Crisisbeheersing vinden het belangrijk dat besluiten tot stand komen binnen de gegeven tijd. “De kwaliteit van het besluit maakt eigenlijk niet uit, als er maar een besluit komt. Als ze maar goed die stappen zetten met elkaar om tot dat besluit te komen, (...) dan hebben ze dat proces goed in de vingers” (Eef Janssen, persoonlijke communicatie, 12 mei 2020).

In januari 2020 is een veldoefening gedraaid waarin een van de oefendoelen het toepassen van de BOB-structuur was (Waterschap Rivierenland, 2020b). Over de inhoud van de te nemen besluiten wordt in het draaiboek niet gesproken. In de evaluatie van de oefening ligt de focus ook alleen op de juiste toepassing van het BOB-model en niet op de inhoud van de genomen besluiten. Niet alleen in de oefeningen van het Waterschap Rivierenland ligt de focus op het proces van besluitvorming, maar ook in de oefeningen van het Hoogheemraadschap van Rijnland. Volgens de Adviseur Crisisbeheersing zijn waterschappen slecht in het nemen van besluiten: “als je een onderwerp hebt die niets met het waterschap te maken [heeft] gaat besluitvorming vaak beter (...). We kunnen wel verzadigen in details” (Erik van der Linden, persoonlijke communicatie, 28 mei 2020).

De resultaten uit dit onderzoek spreken de bevindingen uit eerder onderzoek van Scholtens, Jorritsma en Helsloot (2014) tegen. Volgens de resultaten van dit onderzoek dragen oefeningen waarin de focus ligt op het proces van besluitvorming alsnog bij aan een effectievere crisisbeheersing, terwijl volgens Scholtens, Jorritsma en Helsloot (2014) dit type oefening de effectiviteit vermindert. Zij pleitten voor oefeningen waarin de focus op de inhoud van de genomen besluiten ligt. Anderzijds bevestigt de analyse de stellingname vanuit de literatuur (Scholtens, Jorritsma & Helsloot, 2014) dat oefeningen van crisisbeheersing (te) vaak gericht zijn op het proces van besluitvorming en niet op de inhoud van de besluiten.

5.9.3 Samenwerking functionarissen voorbereidende fase

Uit de literatuurstudie (Moynihan, 2009) is gebleken dat samenwerking tussen functionarissen een voorwaarde is voor het centraliseren van de crisisorganisatie. De verwachting is dat hoe beter er in de huidige crisisorganisatie wordt samengewerkt, hoe beter de functionarissen elkaar kennen en op de hoogte zijn van elkaars kwaliteiten, hoe beter de samenwerking in de Centrale Crisis Coördinatie eenheid verloopt. Voor de crisisbeheersing is het van belang dat in de koude, voorbereidende fase van crisisbeheersing wordt samengewerkt door de functionarissen. Oefeningen leveren hier een belangrijke bijdrage aan.

In de evaluatie van de crisis op de golfbaan in Spijk kwam als positief punt naar voren dat de functionarissen die voor deze crisis een actieve rol bekleedden een hoge mate van betrokkenheid

hebben getoond. De leden in de crisisorganisatie waren op de hoogte van elkaars capaciteiten en taken. Hierdoor hebben zij hun werk goed kunnen uitvoeren (Zoethout, p.1). Het is denkbaar dat de oefeningen aan dit optreden hebben bijgedragen. Uit de interviews is gebleken dat de meeste functionarissen van mening zijn dat de oefeningen, onder andere door samenwerking, bijdragen aan een effectievere crisisbeheersing.

Het is niet zo dat alle functionarissen in het waterschap met een rol in de crisisorganisatie elkaar kennen en op de hoogte zijn van elkaars capaciteiten. Een Informatiecoördinator Kantoor geeft aan: “je kent de rol goed, maar niet altijd de poppetjes die de rol vervullen (...) bij de calamiteit [in Kedichem] daar ken ik ook niet iedereen van of de naam en het gezicht ken ik, maar verder niet” (Hans Merks, persoonlijke communicatie, 14 mei 2020). Doordat er momenteel in de *pool* van informatiecoördinatoren veel nieuwe medewerkers de *pool* versterken kennen zij elkaar niet allemaal. Dit wordt verbeterd door een maandelijkse bijeenkomst van de coördinatoren.

In het veld is het afhankelijk van de aard van de oefening of en hoe er wordt samengewerkt: “je bent een eenmanspositie in het veld. Je moet wel samenwerken, maar we zien heel vaak dat we beslissingen nemen vooruitlopend op een goedkeurinkje (...), dus je werkt wel samen, maar je doet dingen wel heel autonoom” (Hoofd Veld, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020). Deze bevinding sluit aan bij de Naturalistic Decision Making-theorie (Scholtens, Jorritsma & Helsloot, 2014). De veldmedewerkers wachten niet altijd op een beslissing van bovenaf, maar “waar je actie kunt [nemen] of een actie uit kunt zetten en je weet dus eigenlijk al dat dat de maatregel wordt, nou dan hebben we ook wel de ruimte om dat te doen (...) negen van de tien keer weet je al wat er gaat gebeuren, dus dan laat je die vrachtwagen rijden. Op het moment dat je goedkeuring krijgt staat die al op zijn plek” (Hoofd Veld, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020).

In de veldoefening van januari 2020 was naast het toepassen van het BOB-structuur een ander oefendoel de samenwerking tussen de deelnemers, zowel binnen als buiten het veldteam. In samenstellingen van vijf verschillende teams is geoefend (Waterschap Rivierenland, 2020b). Uit de mailwisseling voor de evaluatie blijkt dat de deelnemers tijdens de oefening goed hebben samengewerkt. “Ze kennen elkaar, weten hun rol en taken en werken goed samen en doelgericht aan de opdracht. We kunnen erop vertrouwen dat dit team tijdens een crisis maatregelen snel en goed uitvoert” (Janssen, 2020). Daarnaast hebben de teams goed met elkaar gecommuniceerd, “mensen wisten elkaar te vinden en de bereidheid om elkaar te helpen en dingen te leren is groot” (Van den Tillaart, 2020, p.1). Het Hoofd Veld geeft ook aan dat veldmedewerkers over het algemeen op de hoogte zijn van elkaars sterke en zwakke kanten. Hij bedeeft functionarissen dan ook een rol toe die goed aansluit bij de eigenschappen van de persoon: “we zetten ze meer in de kracht dan dat we kijken naar zwakheden (...), dan zorgen we dat die mensen op de juiste positie komen” (Hoofd Veld, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020).

Zowel in het veld als op kantoor leren functionarissen van elkaar. De Informatiecoördinatoren Kantoor komen één keer in de twee maanden bijeen om werkinstructies te bespreken of met elkaar te evalueren. Hierin wordt alleen samengewerkt door functionarissen met dezelfde rol in de crisisorganisatie. Volgens de Informatiecoördinator Kantoor dragen de oefeningen met andere functionarissen bij aan een effectievere crisisbeheersing: “we komen tijdens die oefeningen best wel veel onhandigheidjes tegen of knelpunten en dan kun je die vast bespreken (...) het zijn geen schokkende dingen (...) gewoon heel simpele dingen als wie vult nu welk tabblad, dat kun je beter een keer tijdens een oefening hebben uitgevonden met elkaar [zodat] je dat niet tijdens een echte crisis nog moet doen” (Loes Penning de Vries, persoonlijke communicatie, 26 mei 2020). De samenwerking tussen functionarissen kan het leervermogen van de crisisorganisatie vergroten en ervoor zorgen dat taken en verantwoordelijkheden in de koude fase worden afgestemd.

Concluderend kan worden gesteld dat de oefeningen van de crisisorganisatie volgens de functionarissen bijdragen aan een effectievere crisisbeheersing, mits op de juiste manier vormgegeven. De deelnemers aan de oefeningen van het Waterschap Rivierenland ervaren de context als realistisch, maar met name de extreem opgeschaalde situaties worden geoefend. Hierdoor zijn de situaties extremer en hectischer dan in de realiteit vaak het geval is. De functionarissen vinden het wel nuttig de extreme situaties een keer geoefend te hebben. Tijdens de oefeningen ligt de focus op het proces van besluitvorming en niet op de inhoud van de besluiten. De oefeningen lijken de samenwerking tussen de functionarissen te verbeteren. Dit zorgt ervoor dat functionarissen op de hoogte zijn van elkaars capaciteiten en in de koude fase taken worden afgestemd, waardoor in de warme fase van crisisbeheersing tegen minder knelpunten wordt aangelopen in de samenwerking. Daarentegen wordt door de samenstelling van de teams niet door alle functionarissen samengewerkt in de oefeningen en moeten in de warme fase van de crisisbeheersing af en toe toch nog taken worden verdeeld of afgestemd. De huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland voldoet hiermee aan twee van de drie onderdelen van de negende conditie voor een effectieve crisisbeheersing.

5.10 Klaar voor een Centrale Crisis Coördinatie eenheid?

De gedachte die ten grondslag ligt aan dit onderzoek is dat de Centrale Crisis Coördinatie eenheid (CCCe) alleen effectief kan functioneren mits de huidige crisisorganisatie voldoet aan de condities voor een effectieve crisisbeheersing. Uit de evaluatie is gebleken dat een aantal knelpunten de effectiviteit van de huidige crisisorganisatie verminderen.

Een voorwaarde voor de centralisering van de crisisorganisatie die uit de literatuur naar voren is gekomen is de samenwerking tussen functionarissen. Het is van belang dat de sleutelfiguren in de Centrale Crisis Coördinatie eenheid (CCCe) elkaar kennen. Aan iedere respondent is gevraagd welke functionarissen de rollen van die sleutelfiguren kunnen vervullen. Bij ieder interview kwam op die

vraag een ander antwoord. Het gevolg is dat niet kan worden geanalyseerd in hoeverre de samenwerking tussen de sleutelfiguren momenteel optimaal is. Indien de samenwerking tussen de sleutelfiguren in de centrale eenheid niet goed verloopt, is de verwachting dat bij opschaling de banden met de functionarissen die bij de crisisbeheersing worden betrokken niet sterk zijn. Dit komt de effectiviteit van de centrale crisisbeheersing niet ten goede.

Een andere mogelijke valkuil na ingebruikname van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid is dat de mate van betrokkenheid van functionarissen bij de crisisbestrijding afneemt. In het Hoogheemraadschap van Rijnland wordt de betrokkenheid van medewerkers gestimuleerd door 50 uur per jaar te besteden aan oefeningen, trainingen en opleidingen. Ook de brandweerorganisatie in de veiligheidsregio Gelderland-Zuid probeert middels oefeningen de vrijwilligers voldoende bij de organisatie te betrekken: “er wordt wel gezegd dat die brandweervrijwilligers dat dat vrijwilligers zijn, maar feitelijk bestaat die term niet (...), want daar wordt hetzelfde van verwacht qua opleidingen en qua oefenen (...) dan zijn de oefeningen één keer in de week ongeveer, dat is zo’n keer of veertig per jaar, die worden dan benut voor de vrijwillige posten om dan vakbekwaam te blijven” (Ignas Kamps, persoonlijke communicatie, 3 juni 2020). Dit kan voor de verminderde betrokkenheid van functionarissen in het Waterschap Rivierenland ook een oplossing bieden: niet alleen de sleutelfiguren (vergelijkbaar met de professionele brandweermannen) in de centrale eenheid te laten oefenen en ervaring op te laten doen met hun rol, maar alle functionarissen (de ‘vrijwilligers’) met een rol in de crisisbeheersing ten minste één keer per jaar of vaker te laten oefenen.

Door het Waterschap Rivierenland worden oefeningen echter niet gezien als een mogelijke oplossing voor de verminderende betrokkenheid: “Mensen die je weinig hoeft in te zetten om die heel veel te [laten] oefenen dat is lastig (...) dan oefen ik het vijftig keer en dan ben ik nooit ingezet (...). Intrinsiek zijn de mensen meestal wel gemotiveerd, maar dan moeten ze wel het belang van de crisis inzien en dat is bij droogte net weer lastig” (Rik de Schepper, persoonlijke communicatie, 19 mei 2020). De verwachting is dat bij een grote calamiteit of een flitsramp alle functionarissen uit de organisatie zich voldoende betrokken blijven voelen om een actieve rol te bekleden in de crisisbeheersing, maar bij een *creeping crisis*, zoals droogte ligt het gevaar op de loer dat functionarissen de crisisbeheersing overlaten aan de sleutelfiguren in de centrale eenheid. Bij dit type crisis is het volgens de Adviseur Crisisbeheersing belangrijk dat via de lijn wordt gemotiveerd en de belangen van de crisisbeheersing kenbaar worden gemaakt, zodat de functionarissen weten wat zij doen en met welk doel. Een andere manier waarop de verminderde betrokkenheid kan worden voorkomen is door voorafgaand aan de organisatieverandering duidelijke verwachtingen te communiceren naar de functionarissen: “dit betekent niet dat de rest ontslagen is uit de crisisorganisatie. Van het begin af aan [moet je] heel duidelijk die meerwaarde van die eenheid communiceren” (Loes Penning de Vries, persoonlijke communicatie, 26 mei 2020).

Daarnaast is uit de interviews gebleken dat het urgentiebesef voor de organisatieverandering die bovenaan in de organisatie door de secretaris-directeur wordt gevoeld in de rest van de organisatie ontbreekt. Enerzijds zien zij de voordelen van een centrale eenheid wel in, zoals het voordeel dat het reguliere werk minder lang blijft liggen dan momenteel tijdens het bestrijden van een crisis. De huidige crisisbeheersing is volgens hen te versnipperd over de hele organisatie. Anderzijds zien de functionarissen niet in wat de Centrale Crisis Coördinatie eenheid (CCCe) zo anders maakt dan hoe de crisisbeheersing nu is vormgegeven. De Strategisch Communicatieadviseur gaf aan dat “het concept centrale crisisorganisatie bekend is bij een kleine groep mensen, niet zozeer nog bij mij. Onvoldoende (...) ik mis gewoon die achtergrondinformatie” (Frank Wijchgel, persoonlijke communicatie, 15 mei 2020).

Met name bij de functionarissen met een rol in het Actiecentrum Crisiscommunicatie wordt veel weerstand gevoeld tegen de organisatieverandering: “dat kan niet, want je hebt een goed opgeleide, brede *pool* van communicatieprofessionals nodig. Je kunt dit niet bij één of twee mensen neerleggen, [dat] kan niet, is onmogelijk. (...). Stel in theorie je legt dat bij één iemand neer (...), dan heb je dus nog maar één iemand over die geschoold is in communicatie, hoe ga je dat doen bij tachtig procent van de calamiteiten? Want bij tachtig procent van de calamiteiten heb je meer dan één iemand nodig” (Frank Wijchgel, persoonlijke communicatie, 15 mei 2020).

5.11 Resumé analyse: effectiviteit huidige crisisorganisatie

Tabel 5.1 op de volgende bladzijde geeft een schematisch overzicht van de analyse weer, waarin per conditie voor een effectieve crisisbeheersing wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de crisisbeheersing door de huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland aan deze conditie voldoet. Als het waterschap aan meer condities voldoet kan worden geconcludeerd dat de crisisbeheersing effectiever is.

Tabel 5.1 Resumé analyse

Conditie voor een effectieve (centrale) crisisbeheersing door het Waterschap Rivierenland	Toelichting:	Voldaan: ja of nee?
(1) Transparante crisiscommunicatie	Het waterschap probeert zo transparant mogelijk te zijn, maar informatie wordt soms achterwege gelaten. Onzekerheden worden gecommuniceerd en duiding wordt gegeven middels handelingsperspectieven. Valt nog winst te behalen in het benutten van verschillende informatiekanaalen en het waterschap stapt niet altijd als eerste naar voren. Berichtgeving wordt niet altijd afgestemd op de doelgroepen. Focus ligt teveel op technische/praktische informatievoorziening. Empathie wordt vergeten.	✓
(2) Analyseren sociale media	Omgevingsanalyse wordt tijdens de crises meerdere malen verricht. Wordt ingegaan op angsten en gedragingen burgers. Kunnen meer bronnen worden aangeboord.	✓
(3) Informatie-doorstroom LCMS	Functionarissen ervaren veel knelpunten in werken met LCMS. Ofwel informatie vergeten in systeem te zetten, ofwel vergeten te lezen. ICO behoudt wel een actueel situatiebeeld. In het waterbeeld wordt informatie vanuit communicatie niet altijd meegenomen. Veldmedewerkers werken met twee systemen, hebben niet altijd voldoende tijd om informatie in het systeem te zetten of een te slechte internetverbinding.	✗
(4) Multidisciplinaire samenwerking	Crisisbeheersing wordt slechts één keer per jaar met partners geoefend. Kennen elkaar wel persoonlijk, maar afstemming tijdens crisis vaak nog lastig (met name voor communicatie). In de koude fase kan meer worden geïnvesteerd in relaties met partners. Focus ligt op veiligheidsregio, andere crisispartners worden vergeten.	✗

(5) Opschaling	Functionarissen ervaren knelpunten in de opschaling van de crisisorganisatie. Er gaat tijd verloren in de opschaling via de lijnorganisatie, taakverdeling moet soms nog worden afgestemd. Reguliere werk uit handen laten vallen is vaak lastig.	
(6) Rol dicht bij dagelijkse werkzaamheden	Verschilt per functionaris of er een knip wordt ervaren tussen dagelijkse taak en rol in de crisisorganisatie. Over het algemeen geen knelpunten, alleen dat reguliere werk tijdens <i>creeping crisis</i> te lang blijft liggen. Hier kan de Centrale Crisis Coördinatie eenheid mogelijk een oplossing voor bieden.	
(7) Ervaring met rol	Niet alle functionarissen hebben ervaring met hun taak. Oefeningen te weinig georganiseerd om voldoende ervaring op te doen. Sommige functionarissen oefenen hun rol niet of nauwelijks, anderen hoeven de rol (bijna) nooit te vervullen, omdat het type crisis waarin zij een rol hebben zich niet voordoet.	 / 
(8) Leervermogen crisisorganisatie	Veel evaluaties van zowel crises als oefeningen. Is een cyclisch proces: verbetert het functioneren van de crisisorganisatie. Leerrendement van oefeningen kan naar een hoger niveau worden getild door tijdens oefeningen meer te evalueren samen met de deelnemers. Geen technische evaluaties, maar alleen evaluaties van het proces. Geen burgers betrokken in de evaluaties. Doel van de evaluaties is leren, niet verantwoorden. Er worden geen externe evaluaties verricht. De Adviseurs Crisisbeheersing evalueren hun eigen functioneren.	 / 

(9) Oefeningen	(A) Realistische context	Zo realistisch mogelijk, maar adrenaline mist en oefening is vaak veel hectischer dan realiteit. Deelnemers vinden oefenen van een extreme situatie wel nuttig. Oefeningen dragen volgens functionarissen bij aan de effectiviteit van crisisbeheersing.	✓
	(B) Focus op inhoud	Focus ligt op het proces van besluitvorming, inhoud doet er niet toe, als de juiste stappen maar worden gezet.	✗
	(C) Samenwerking functionarissen	Niet alle functionarissen kennen elkaar of zijn op de hoogte van elkaars capaciteiten. Door middel van oefeningen en bijeenkomsten wordt de samenwerking wel verbeterd.	✓ / ✗

6. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen en de hoofdvraag van het onderzoek. Daarna volgt een aantal aanbevelingen aan het Waterschap Rivierenland en aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Vervolgens wordt gereflecteerd op de gebruikte literatuur, het onderzoeksproces en de gehanteerde onderzoeksmethoden.

6.1 Antwoorden deelvragen en hoofdvraag

In de inleiding van dit onderzoek zijn aan de hand van de probleemstelling de hoofd- en deelvragen opgesteld. De deelvragen worden nu één voor één beantwoord om tot een compleet antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek te komen en het eerste deel van de doelstelling van het onderzoek te behalen. De doelstelling van het onderzoek luidde namelijk: *“inzicht krijgen in de ontwikkelingen in crisisbeheersing en de effectiviteit van het functioneren van de huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland, teneinde het waterschap aanbevelingen te doen over de inrichting van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid.”* De hoofdvraag die voortvloeide uit de doelstelling luidde: ***“Welke factoren dragen bij aan de effectiviteit van de crisisbeheersing door het Waterschap Rivierenland in 2020?”*** Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden en de doelstelling te behalen moet eerst onderzoek worden gedaan naar de factoren die van invloed kunnen zijn op de crisisbeheersing en de mate waarin de huidige crisisbeheersing door het waterschap effectief is. Daarnaast is in dit onderzoek meegenomen tot welke verbeteringen een centrale crisisbeheersing kan leiden. De hoofdvraag is opgedeeld in vier deelvragen, welke nu worden beantwoord.

6.1.1 Werkwijze van de crisisorganisatie

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden dient ten eerste onderzocht te worden hoe de huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland is vormgegeven. In het beleidskader is ingegaan op de structuur van de huidige crisisorganisatie. De opschaling van de crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland verloopt aan de hand van vier criteria voor coördinatiebehoefte: het dreigingsniveau, de bestuurlijke betrokkenheid, de financiële gevolgen van de crisis en de media-aandacht die wordt besteed aan het waterschap. Afhankelijk van de opschaling worden verschillende teams actief op het uitvoerende-, operationele- of tactische niveau. In fase 1 wordt het Actie Centrum Water (ACW) actief op het uitvoerende niveau. Het ACW blijft gedurende de hele crisis actief, want zij vervult een ondersteunende rol voor de andere teams die bij opschaling naar fase 2 of hoger actief worden. In fase 2 wordt het Waterschap Operationeel Team (WOT) actief. Vanaf fase 3 vervullen de functionarissen uit het Waterschap Beleidsteam (WBT) een actieve rol om tactische besluiten te nemen. Afhankelijk van de aard en grootte van de calamiteit kunnen ondersteunende organisatie-eenheden een rol bekleden. De medewerkers in het waterschap zijn verplicht een rol te vervullen in

de crisisorganisatie. Tijdens een sollicitatie bij het waterschap wordt aangegeven dat de organisatie een crisisorganisatie heeft en dat interesse in een rol in de crisisorganisatie gedurende de loopbaan kenbaar kan worden gemaakt bij de Adviseurs Crisisbeheersing. Andersom kan het voorkomen dat de Adviseurs Crisisbeheersing op zoek zijn naar een persoon met de juiste competenties voor een bepaalde rol in de crisisorganisatie. Via de teamleiders of afdelingshoofden wordt gezocht naar een goede *match* tussen een medewerker en de rol. Het beleidskader geeft hiermee antwoord op de eerste deelvraag van het onderzoek: *Hoe is de huidige crisisorganisatie binnen het Waterschap Rivierenland vormgegeven?*

6.1.2 Conditie voor een effectieve crisisbeheersing

De tweede deelvraag van het onderzoek luidde: *Wat zijn volgens de literatuur kenmerken van effectieve crisisbeheersing?* Om deze vraag te beantwoorden is literatuuronderzoek verricht naar typen crises en moderne crisisbeheersing. In het theoretisch kader zijn ook de voor- en nadelen van centralisering voor de crisisbeheersing van een waterschap meegenomen. Door uitgebreid literatuuronderzoek te doen en bronnen met elkaar te combineren zijn uit het onderzoek negen condities gekomen voor een effectieve crisisbeheersing door een waterschap. Uit het literatuuronderzoek kwam als belangrijkste kenmerk van een moderne crisis de grensoverschrijdende aard naar voren. Een crisis behoudt zich niet meer tot geografische, beleidsmatige, culturele of tijdsgrenzen. De crises ontvouwen zich tot verschillende domeinen en kennen een diffuus eigenaarschap. Multidisciplinaire samenwerking in crisisbeheersing wordt daarom steeds belangrijker en moet van tevoren worden geoefend om op de hoogte te zijn van elkaars capaciteiten, taken en verantwoordelijkheden. Een conditie voor een effectieve crisisbeheersing is dan ook de multidisciplinaire oefeningen in de koude fase (4^e conditie). Daarnaast lijken de tijdsduur en de nasleep van crises langer te worden. In het Waterschap Rivierenland wordt dit ook ervaren. Door de klimaatverandering houdt de droogte bijvoorbeeld steeds langer aan. Een ander kenmerk van een moderne, grensoverschrijdende crisis is het gebruik van sociale media tijdens crisis. Een autoriteit als het waterschap dient rekening te houden met de verspreiding van informatie via sociale media en deze media te analyseren als input voor de crisiscommunicatie (2^e conditie). Het is voor de crisisbeheersing van belang dat de crisiscommunicatie snel en transparant is (1^e conditie). De roep om transparantie wordt mede versterkt door de veranderende houding van burgers. Om de communicatie tussen crisispartners te verbeteren is sinds 2015 het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) ingevoerd. Het Waterschap Rivierenland en de veiligheidsregio's met wie zij samenwerkt maken ook gebruik van dit systeem. Uit eerder onderzoek is gebleken dat in het werken met LCMS een aantal verbeterpunten zichtbaar zijn. In dit onderzoek is daarom ook meegenomen of de informatiedoorstroom in het systeem optimaal is (3^e conditie). Daarnaast zijn een snelle opschaling (5^e conditie) en het

leervermogen (8^e conditie) van de crisisorganisatie van een waterschap van invloed op de effectiviteit van de crisisbeheersing. Andere factoren die een rol spelen zijn de ervaring van functionarissen met hun rol (7^e conditie) en de mate waarin hun rol aansluit op hun dagelijkse werkzaamheden (6^e conditie). Tot slot dient de crisisbeheersing ook intern in het waterschap te worden geoefend. In die oefeningen (9^e conditie) spelen drie factoren een rol: de mate waarin de context van de oefening als realistisch wordt ervaren door de deelnemers, de mate waarin de focus van de oefening ligt op de inhoud van de besluitvorming en de mate waarin de samenwerking tussen de functionarissen wordt beoefend. De laatste factor is tevens een voorwaarde voor een centralisering van de crisisorganisatie. Voor een effectieve centrale crisisbeheersing is het van belang dat functionarissen momenteel al regelmatig met elkaar samenwerken.

6.1.3 Effectiviteit crisisbeheersing Waterschap Rivierenland

Aan de hand van de negen condities is bekeken in hoeverre het functioneren van de huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland als effectief kan worden beschouwd. De derde deelvraag van het onderzoek luidde: *In hoeverre is het functioneren van de huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland effectief?* De data voor het beantwoorden van deze deelvraag was afkomstig uit interne documenten, half-gestructureerde interviews en observaties. Uit de analyse is gebleken dat de effectiviteit van de crisisbeheersing door de huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland door een aantal knelpunten wordt verminderd. Met name in het werken met LCMS zijn verbeteringen mogelijk om zowel de goede informatie in het systeem te verwerken als de informatie daadwerkelijk te lezen. De functionarissen hebben de neiging informatie langdradig te verwoorden en oude, irrelevante informatie te laten staan. Veldmedewerkers werken met twee systemen en vergeten het LCMS wel eens in te vullen, waardoor de informatiedoorstroom van het veld naar kantoor niet optimaal is. Daarnaast wordt de multidisciplinaire samenwerking in de voorbereidende fase te weinig geoefend, maar het waterschap is wel op de hoogte van de capaciteiten van haar crisispartners. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de partners is af en toe onduidelijk, voornamelijk met betrekking tot de crisiscommunicatie. De crisiscommunicatie vanuit het waterschap kan wel worden beoordeeld als transparant. In de communicatie wordt duiding gegeven en worden de acties die het waterschap onderneemt verantwoord. Daarnaast worden handelingsperspectieven geboden en onzekerheden gecommuniceerd. De sociale media worden tijdens een crisis vaak geanalyseerd. Hierin wordt gekeken naar uitingen en gedragingen van burgers. De analyse van de sociale media biedt vervolgens input voor de crisiscommunicatie. Het leervermogen van de crisisorganisatie lijkt groot. Alle oefeningen en crises worden geëvalueerd. Verbeterpunten uit de evaluaties worden op een groslijst gezet. Er wordt regelmatig in de gaten gehouden of de lijst wordt afgewerkt. De verbeterpunten bieden ook input voor nieuwe oefeningen, waardoor een cyclisch

proces ontstaat. Er wordt echter pas achteraf geëvalueerd en niet tijdens een oefening of crisis. Daarnaast wordt alleen procesmatig geëvalueerd en gekeken of het verloop van de crisisbeheersing in lijn is met de planvorming. Hierin schiet het waterschap tekort in vergelijking met andere waterschappen in Nederland, waar ook technisch wordt geëvalueerd. Burgers worden in de evaluaties niet betrokken en externe evaluaties worden niet verricht. In de oefeningen van de crisisorganisatie wordt over het algemeen goed samengewerkt tussen functionarissen, maar niet alle functionarissen kennen elkaar. Hierdoor is aan het begin van een crisis tijd nodig om de taakverdeling af te stemmen en zijn functionarissen niet op de hoogte van elkaars capaciteiten. Daarnaast heeft een klein aantal functionarissen geen of nauwelijks ervaring met de rol die zij in de crisisorganisatie bekleedt, omdat zij de rol nooit oefent of vervult. De rol van de meeste functionarissen sluit goed aan op hun dagelijkse werkzaamheden. Een enkeling ervaart een knip tussen het reguliere werk en de taken in de crisisorganisatie. De meeste functionarissen ervaren het als lastig om hun reguliere werk uit handen te laten vallen zodra wordt opgeschaald. Daarnaast lijdt het reguliere werk tijdens een langlopende crisis onder het werk voor de crisisbeheersing. De context waarin oefeningen plaatsvinden wordt door deelnemers als realistisch ervaren, al mist af en toe de adrenaline die tijdens een echte crisis wel wordt gevoeld. Het gevoel van urgentie is lastig na te bootsen. Tijdens de oefeningen ligt de focus op het proces van besluitvorming. De inhoud van de genomen besluiten wordt als irrelevant beschouwd. Volgens de in dit onderzoek gebruikte theorie over knelpunten in de nationale crisisbeheersing vermindert dit de effectiviteit van de crisisbeheersing.

6.1.4 Centrale Crisis Coördinatie eenheid

Er zijn dus een aantal knelpunten die de effectiviteit van de crisisbeheersing door het Waterschap Rivierenland verminderen. Hierin kan een Centrale Crisis Coördinatie eenheid mogelijk verbetering bieden, indien het haar lukt de knelpunten weg te nemen. De huidige crisisbeheersing is versnipperd over de organisatie. Een centrale eenheid kan aan die versnippering een einde maken en een bijdrage leveren aan een snellere respons op een crisis. De opschaling kan hierdoor sneller verlopen en functionarissen komen door de ingebruikname van de eenheid meer toe aan hun reguliere werkzaamheden dan momenteel het geval is tijdens een opgeschaalde situatie. Het waterschap voldoet echter niet aan de gestelde voorwaarde (samenwerking tussen functionarissen) voor een centralisering en bij de medewerkers in het waterschap ontbreekt het urgentiebesef dat nodig is voor het doorvoeren van de organisatieverandering. De vierde deelvraag: *Hoe kan de Centrale Crisis Coördinatie eenheid binnen het Waterschap Rivierenland worden vormgegeven om tot een effectievere crisisbeheersing te komen?* kan daarom niet volledig worden beantwoord. De gedachte is dat door de crisisbeheersing te beleggen bij de Centrale Crisis Coördinatie eenheid, zonder de knelpunten van de huidige crisisorganisatie eerst op te lossen, de effectiviteit van de crisisbeheersing niet verbetert.

6.1.5 Eindconclusie

Door antwoord te geven op de vier deelvragen van het onderzoek kan ook de hoofdvraag worden beantwoord. De hoofdvraag van het onderzoek luidde: ***“Welke factoren dragen bij aan de effectiviteit van de crisisbeheersing door het Waterschap Rivierenland in 2020?”*** De factoren die met name van invloed zijn gebleken op de effectiviteit van de crisisbeheersing door het waterschap zijn het werken met LCMS, de druk die functionarissen voelen zodra wordt opgeschaald en zij niet meer aan hun reguliere werk toekomen, de ervaring van de functionarissen met hun taak en de mate waarin de multidisciplinaire samenwerking wordt geoefend. Door de knelpunten die zich hierin voordoen vermindert de effectiviteit van de crisisbeheersing aanzienlijk. De factoren die een positieve bijdrage leveren aan de effectiviteit zijn het relatief grote leervermogen van de crisisorganisatie en het cyclische proces waarin de omgevingsanalyse input biedt voor de transparante crisiscommunicatie. In de volgende paragraaf wordt middels aanbevelingen verder inhoud gegeven aan de bevindingen uit dit onderzoek.

6.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn opgedeeld in twee soorten: aanbevelingen gericht aan het Waterschap Rivierenland en aanbevelingen voor vervolgonderzoek naar het onderwerp van deze thesis. Door middel van de hierna geformuleerde aanbevelingen wordt het tweede deel van de doelstelling van dit onderzoek behaald.

6.2.1 Aanbevelingen aan het Waterschap Rivierenland

Een eerste algemene aanbeveling aan het Waterschap Rivierenland is om binnen de organisatie verder onderzoek te verrichten naar de inrichting van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid en hierbij niet alleen de antwoorden uit de interviewvragen van dit onderzoek te gebruiken om deelvragen op te stellen. Het is belangrijk voorafgaand aan het vervolgonderzoek het doel van de organisatieverandering te communiceren naar de werknemers.

Uit de analyse komen een aantal aanbevelingen voort aan het Waterschap Rivierenland, welke nu per conditie worden besproken. De aanbevelingen zijn gericht aan de Adviseurs Crisisbeheersing en de secretaris-directeur van het waterschap, omdat zij zich in hun reguliere werk bezighouden met de crisisbeheersing en zij onderwerpen kunnen agenderen voor de vergadering van de Stuurgroep Crisisbeheersing.

6.2.1.1 Aanbevelingen met betrekking tot de transparantie van de crisiscommunicatie:

Het waterschap heeft de neiging berichten van andere overheden over te nemen. Een aanbeveling is om zelf als eerste naar voren te stappen in een crisis die het eigen bestuurlijke gebied treft, omdat dit het waterschap zichtbaarder maakt voor burgers. Dit moet bij opschaling uiteraard wel in afstemming

zijn met de regievoering op de crisiscommunicatie vanuit de veiligheidsregio.

Met betrekking tot het aantal berichten dat per crisis wordt geplaatst kan een tweede aanbeveling over de crisiscommunicatie worden geformuleerd. Tijdens de periode dat de crisis loopt mogen vaker berichten worden geplaatst, waarin burgers worden herinnerd aan de geboden handelingsperspectieven. Door de algoritmen van de sociale media kan het zijn dat berichten niet altijd door alle gebruikers worden gezien. Het bereik kan worden vergroot door berichten vaker te plaatsen, maar hierbij moet worden gewaakt voor teveel herhaling van berichten. De berichten moeten daarom iedere keer worden aangepast door bijvoorbeeld een andere foto toe te voegen. Niet alle inwoners van een crisisgebied maken gebruik van sociale media, daarom moet het waterschap naast de sociale mediakanalen ook gebruik blijven maken van bewonersbrieven.

Daarnaast worden berichten op de sociale mediakanalen momenteel niet specifiek afgestemd op het publiek. Het waterschap kan vervolgonderzoek verrichten naar de aard van het publiek om de crisiscommunicatie daarop af te kunnen stemmen. In de inhoud van de crisiscommunicatie ligt de nadruk momenteel vaak op de technische aspecten van de crisis. Het is belangrijk dat het waterschap de empathische kant ook benadrukt. Dit kan in de training van de Communicatieadviseurs worden meegenomen.

Vanwege de tijdsspanne van het onderzoek en de conditie voortkomend uit de crisisliteratuur is niet meegenomen in welke mate burgers de crisiscommunicatie vanuit het waterschap transparant achten. Een aanbeveling aan het Waterschap Rivierenland is om in de toekomst enquêtes af te nemen onder inwoners van het Rivierenlandgebied. De uitkomsten van dat onderzoek kunnen leiden tot nieuwe input voor de crisiscommunicatie. In dat onderzoek kan ook het bereik van de sociale mediakanalen van het Waterschap Rivierenland worden gemeten en het publiek van de kanalen worden gekarakteriseerd, waardoor de crisiscommunicatie in de toekomst meer op de doelgroepen kan worden afgestemd en meerdere kanalen (waaronder Instagram) kunnen worden gebruikt om te communiceren.

6.2.1.2 Aanbevelingen met betrekking tot het analyseren van de sociale media (het uitvoeren van een omgevingsanalyse):

De crisisorganisatie mist vaak de capaciteit om technische vragen van burgers te beantwoorden. Er moet beter op worden gelet dat er voldoende experts aanwezig zijn om de vragen te beantwoorden. Ook is gebleken dat burgers via sociale media niet alleen hun angsten uiten, maar ook kritiek kunnen hebben op het waterschap wanneer zij het oneens zijn met haar besluiten. Het waterschap gaat op deze kritiek in door de redenen die ten grondslag liggen aan haar besluit te benoemen. Een aanbeveling is om hierbij niet telkens dezelfde tekst te gebruiken naar ieder individu, maar specifieker in te gaan op de gestelde vraag of de kritiek die wordt geuit. Dit zorgt ervoor dat burgers zich meer

gehoord voelen door het waterschap.

De Omgevingsanalist uit het waterschap geeft daarnaast aan meer bronnen te willen aanboren voor het verrichten van de omgevingsanalyses. Een manier om dit te doen is door flitsinterviews af te nemen op de plaats van het incident of (tijdens een langlopende crisis) op straat. Een voordeel van dit type interview is dat het direct toegang biedt tot informatie. Burgers kunnen worden bevraagd of zij zich zorgen maken over de situatie en of zij hun gedrag, hierdoor wordt inzicht verschaft in de gevoelens van onrust of angst die leven onder de burgers en de gedragingen van burgers. Een medewerker uit de Newsroom kan deze taak op zich nemen.

6.2.1.3 Aanbevelingen met betrekking tot de informatiedoorstroom in het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS):

In de teksten in het LCMS is verbetering mogelijk. Er is een streven naar perfectionisme en lange teksten. Een aanbeveling is om in de trainingen van de functionarissen en de oefeningen van de crisisorganisatie niet alleen te focussen op het gebruik van het systeem, maar ook de manier waarop met het systeem wordt gewerkt. In de evaluatie kan niet alleen worden besproken wat er in het proces van de crisisbeheersing beter kan, maar ook welke verbeterpunten in de teksten en de informatiedoorstroom in het LCMS mogelijk zijn. De functionarissen kunnen elkaar feedback geven op teksten in het LCMS en zo van elkaar leren. Ook is het van belang dat bij een langlopende crisis niet de neiging ontstaat om de communicatie alleen via mail te laten verlopen, maar de informatie ook in het LCMS up-to-date wordt gehouden. Functionarissen moeten elkaar erop aanspreken als essentiële informatie voor de crisisbeheersing (ook informatie uit het veld) in het systeem ontbreekt. Dit verbetert de informatiedoorstroom.

6.2.1.4 Aanbevelingen met betrekking tot de opschaling van de crisisorganisatie:

Door de knelpunten in de opschaling van de crisisorganisatie gaat tijd verloren in de eerste fase van de crisisbeheersing. Doordat taken onduidelijk zijn belegd is er tijdens de opschaling vaak afstemming nodig. Dit is met name het geval voor de taakverdeling tussen de Informatiecoördinator Kantoor en het Hoofd ACW. Door in de jaarlijkse oefeningen van de crisisorganisatie de roulatie van functionarissen en teams op een manier vorm te geven, zodat alle functionarissen een keer hebben samengewerkt kunnen zij tijdens oefeningen de taken en verantwoordelijkheden met elkaar afstemmen. Hierdoor ontstaat een taakverdeling en gaat er in de opschaling minder tijd verloren.

Daarnaast is het belangrijk dat er altijd een actueel overzicht van functionarissen met een rol in de crisisorganisatie beschikbaar is. De Adviseurs Crisisbeheersing moeten het overzicht van beschikbare functionarissen en de capaciteiten van deze personen up-to-date te houden en beschikbaar stellen in de documentenbank van de organisatie zodat alle medewerkers toegang hebben tot het overzicht.

Tot slot is gebleken dat functionarissen het vaak lastig vinden hun reguliere taken uit handen te laten vallen zodra wordt opgeschaald. Een aanbeveling aan het Waterschap Rivierenland is om te onderzoeken of de urgentie die door de respondenten uit dit onderzoek is uitgesproken ook breder in de organisatie wordt gevoeld. Indien de urgentie dermate groot is, luidt een andere aanbeveling om de inrichting van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid (CCCe) het komende jaar al door te voeren en bij de inrichting dit knelpunt als uitgangspunt te gebruiken om tot een oplossing te komen.

6.2.1.5 Aanbevelingen met betrekking tot het oefenen van de multidisciplinaire samenwerking:

De multidisciplinaire samenwerking met veiligheidspartners wordt slechts één keer per jaar geoefend, waardoor taken en verantwoordelijkheden in de voorbereidende fase niet goed met partners worden afgestemd. Hierdoor ontstaan in de warme fase van crisisbeheersing knelpunten in de samenwerking. Voor het oefenen wordt vaak meegelift op oefeningen georganiseerd door een veiligheidsregio en de focus in de oefeningen ligt dan ook op de veiligheidsregio's en niet op andere crisispartners, zoals omgevingsdiensten. Een aanbeveling aan het waterschap is om de multidisciplinaire samenwerking vaker met elkaar te oefenen in de voorbereidende fase van crisisbeheersing en hierin meer partners te betrekken dan alleen de veiligheidsregio's.

6.2.1.6 Aanbevelingen met betrekking tot de rol van de functionarissen in combinatie met hun dagelijkse werkzaamheden:

De Centrale Crisis Coördinatie eenheid kan mogelijk een oplossing bieden voor het knelpunt dat het reguliere werk van functionarissen lijdt onder de opgeschaalde situatie voor de crisisbeheersing van langlopende crises. De centrale eenheid kan een dermate professioneel team worden, waardoor in de eerste fase van de crisisbeheersing minder functionarissen uit de reguliere lijnorganisatie worden weggetrokken. Indien de inrichting van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid wordt uitgesteld is het verstandig als het Waterschap Rivierenland in de tussentijd met andere oplossingen komt voor dit knelpunt. Een voorbeeld van een oplossing is het rouleren van functionarissen. Een aanbeveling aan de Adviseurs Crisisbeheersing is om tijdens de opleidingen en trainingen van de functionarissen ook aandacht te besteden aan de manier waarop men de rol optimaal kan vervullen en kan combineren met de dagelijkse werkzaamheden. Daarnaast is het verstandig te inventariseren of de knelpunten in het combineren van een rol in de crisisorganisatie met de functie als teamleider door meer mensen wordt ervaren dan alleen door de twee functionarissen die in dit onderzoek als respondent zijn meegenomen.

Een andere aanbeveling is om net als in het Hoogheemraadschap van Rijnland de sollicitaties op een rol in de crisisorganisatie volledig los te laten. De Adviseurs Crisisbeheersing gaan niet meer op zoek naar een rol die aansluit bij de competenties van medewerkers, maar de medewerkers mogen zelf solliciteren op een rol. In het Hoogheemraadschap van Rijnland is hierdoor een diversiteit ontstaan

in de teams in de crisisorganisatie, waardoor de functionarissen meer van elkaar leren. Het Waterschap Rivierenland kan een pilot starten onder nieuwe medewerkers in de organisatie. Na twee jaar is de kans groot dat de medewerker een actieve rol heeft vervuld in de crisisbeheersing en kan door de Adviseurs Crisisbeheersing worden geëvalueerd of de rol van de nieuwe medewerkers goed aansluit op zijn of haar competenties, waarna besloten kan worden of de sollicitaties volledig worden losgelaten.

6.2.1.7 Aanbevelingen met betrekking tot de ervaring van de functionarissen met hun rol:

Een aantal functionarissen, waaronder de Adviseurs Crisisbeheersing, beoefenen hun rol niet of nauwelijks. In het verleden is wel eens een rol bekleed door een functionaris zonder ervaring, hierdoor verminderde de effectiviteit van de crisisbeheersing. Een aanbeveling is om alle functionarissen eerst te laten oefenen voordat zij een actieve rol in de crisisorganisatie mogen bekleden. Mocht een functionaris zonder ervaring piketdienst hebben op het moment dat voor een crisis wordt opgeschaald, dan is het verstandig te rouleren en een andere functionaris met dezelfde rol en meer ervaring de rol te laten vervullen. Er kan een algemene regel worden gemaakt die stelt dat zolang de functionaris niet aan de eerste oefening heeft deelgenomen zij de rol niet mag bekleden.

Daarnaast is gebleken dat de rol van de Informatiecoördinator (ICO) Netwerk vaak wordt waargenomen door de Adviseurs Crisisbeheersing. Hierdoor krijgt de ICO Netwerk zelf onvoldoende ervaring met zijn rol. Het is voor de effectiviteit van de crisisbeheersing van belang dat ook deze functionaris een bepaalde mate van routine ontwikkelt door de rol zelf te vervullen.

6.2.1.8 Aanbevelingen met betrekking tot het leervermogen van de huidige crisisorganisatie:

Om de handelingen van het waterschap te verantwoorden en de organisatie zichtbaarder te maken naar burgers is een eerste aanbeveling om burgers te betrekken in evaluaties van crises. De lopende crisis in Kedichem is een crisis die zich hier goed voor leent, omdat tijdens deze crisis veel direct contact is met de dijkbewoners. Er kan aan de bewoners worden gevraagd welke verbeterpunten of leerpunten zij zien in het handelen van het waterschap tijdens deze crisis. Om de verantwoording naar burgers te verbeteren kan ten tweede worden aanbevolen eens in de vier jaar een externe evaluatie te laten verrichten. Er kan extern worden geëvalueerd door een adviesbureau of door uitwisseling van evaluatoren tussen Nederlandse waterschappen. De evaluaties kunnen nieuwe inzichten voor het proces van crisisbeheersing opleveren.

Daarnaast kan het leervermogen worden vergroot door naast de procesmatige evaluaties ook technisch te evalueren. In deze vorm van evalueren wordt niet alleen gekeken of is afgeweken van het crisisplan, maar ook of de door de crisisorganisatie gehanteerde werkwijze tot het gewenste resultaat heeft geleid. Deze vorm van evalueren biedt rijkere informatie voor het verbeteren van het functioneren van de crisisorganisatie dan alleen een procesmatige evaluatie. Er kan namelijk bewust

zijn afgeweken van het crisisplan om tot een beter resultaat te komen.

Ten derde is er door de evaluatoren de neiging om op basis van één gesprek, de eigen waarnemingen en de informatie uit het LCMS een evaluatie op te stellen. Voor de evaluaties is een bredere uitvraag in de crisisorganisatie mogelijk, hierdoor leren de functionarissen te reflecteren op hun eigen handelen. De evaluaties worden momenteel door bijna niemand gelezen. Het functioneren van de evaluatoren wordt hierdoor nauwelijks beoordeeld. Een aanbeveling is om per crisis een medewerker aan te wijzen die de evaluatie leest en feedback geeft aan de evaluatoren.

Om het leerrendement van de oefeningen en de crises naar een hoger niveau te krijgen kan tijdens een oefening of crisis door de functionarissen worden geëvalueerd in plaats van alleen achteraf een evaluatie te laten verrichten. Aan de hand van de *After Action Review* methode kan worden gereflecteerd op hoe de groep functionarissen heeft samengewerkt en tegen welke knelpunten is aangelopen. Voor zowel de oefeningen als de crises kan voor het evalueren tijd worden ingepland om het *intracrises* leren te verbeteren. Door gezamenlijk te evalueren wordt tevens de samenwerking tussen functionarissen verbeterd.

6.2.1.9 Aanbevelingen met betrekking tot de oefeningen van de crisisorganisatie:

De aanbevelingen met betrekking tot de oefeningen zijn uitgesplitst naar drie aspecten:

> **Realistische context:** het Waterschap Rivierenland maakt nog geen gebruik van *virtual reality* technieken voor de oefeningen. Een aanbeveling is om dit wel een keer te doen en te onderzoeken of door middel van deze technieken het gevoel van een realistische context onder de deelnemers wordt versterkt.

Daarnaast wordt in de oefeningen vaak een extreem opgeschaalde situatie nagespeeld. Dit maakt de oefening erg hectisch en vermindert de realiteitszin. Het is daarom verstandig om ook de minder extreme opschalingen te oefenen, zodat functionarissen niet alleen ervaring opdoen met de extreme situaties en zij de context als realistisch blijven ervaren.

> **Inhoud versus proces:** tijdens de oefeningen moet de inhoud van de genomen besluiten mee worden genomen en minder worden gefocust op het proces van besluitvorming. Dit kan door middel van het evalueren tijdens een oefening, waarin deelnemers op hun eigen besluiten en op de besluiten van anderen reflecteren. Een valkuil waar voor gewaakt dient te worden is het verzadigd raken in details van de inhoud. Daarom moeten de Adviseurs Crisisbeheersing de oefeningen (bij)sturen. Vervolgens kan na een paar jaar worden geëvalueerd of de oefeningen waarin de inhoud van de besluiten wordt meegenomen leiden tot een effectievere crisisbeheersing dan de oefeningen waarin de inhoud niet wordt meegenomen en de focus op het proces van besluitvorming ligt.

> **Samenwerking functionarissen:** een aanbeveling aan de Adviseurs Crisisbeheersing is om in de oefeningen de verdeling van functionarissen over de teams vaker te rouleren. Hierdoor werken deelnemers met meerdere functionarissen samen en leren zij elkaar in de koude fase kennen, waardoor in de warme fase van de crisisbeheersing minder tijd verloren gaat aan de taakverdeling of afstemming tussen functionarissen.

6.2.1.10 Aanbevelingen met betrekking tot de inrichting van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid:

Door de organisatieverandering van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid (CCCe) in 2020 nog niet door te voeren krijgt het waterschap de tijd om de knelpunten in de huidige crisisorganisatie eerst weg te nemen, alvorens de CCCe in te richten. Naast de knelpunten mist het urgentiebesef dat nodig is voor een organisatieverandering. Het is daarom verstandig als het waterschap het concept van de organisatieverandering communiceert naar alle werknemers voordat er vervolgonderzoek naar de inrichting van de CCCe wordt verricht. Op die manier wordt er tijdens het vervolgonderzoek hopelijk op minder weerstand gestuit en zijn de respondenten op de hoogte van de organisatieverandering, waardoor de interviews rijkere informatie kunnen opleveren. Tot slot is het belangrijk om de uitkomsten van dit onderzoek met de functionarissen uit de crisisorganisatie te delen, zodat zij weten waar verbeteringen mogelijk zijn in de crisisbeheersing. Deze aanbeveling neem ik als onderzoeker op mij door dit onderzoek te mailen naar de respondenten en middels een presentatie de secretaris-directeur en afdelingshoofden op de hoogte te stellen van de uitkomsten van dit onderzoek.

Mocht het waterschap besluiten de organisatieverandering toch op korte termijn door te voeren, dan is het belangrijk dat zij rekening houdt met de mogelijk verminderde betrokkenheid van functionarissen bij de crisisbeheersing die geen vaste rol vervullen in de centrale eenheid. De teamleiders en afdelingshoofden kunnen voorafgaand aan de verandering uitspreken welke verwachtingen zij hebben van deze functionarissen. Daarnaast is het van belang dat de functionarissen hun rol blijven oefenen, ondanks de kans dat zij de rol minder vaak gaan vervullen. De verwachting is namelijk dat door de ingebruikname van de CCCe risico's beter worden gemonitord en de organisatie minder vaak hoeft op te schalen voor de crisisbeheersing. De functionarissen moeten enige mate van routine en ervaring met hun rol behouden. In het OTO (oefenen, trainen, opleiden)-programma van het waterschap moet ruimte zijn voor de oefeningen van alle functionarissen. Er moet op worden toegezien dat de functionarissen die voor een oefening worden uitgenodigd ook daadwerkelijk deelnemen aan de oefening. Het belang en de doelen van de oefeningen moeten daarom van tevoren duidelijk aan de functionarissen worden gecommuniceerd door de Adviseurs Crisisbeheersing.

6.2.2 Top 3 aanbevelingen

Om bovenstaande aanbevelingen overzichtelijk te maken worden ze nu gecombineerd en samenvattend weergegeven. Hierbij is de volgorde gebaseerd op basis van het gevoel van urgentie dat volgens de onderzoeker in de organisatie leeft. Dit betekent dat de eerste aanbeveling in deze lijst gericht is op een verandering die gelet op de (in)effectiviteit van de crisisorganisatie snel moet worden doorgevoerd. Het Waterschap Rivierenland hanteert in haar eigen evaluaties een lijst met maximaal drie verbeterpunten om de verandercapaciteit van de organisatie niet te overvragen. De kans is daarom groot dat het waterschap het komende jaar met slechts drie verbeterpunten aan de slag gaat. Vandaar dat de aanbevelingen zijn geïntegreerd en een top 3 tot stand is gekomen:

1. Het verbeteren van de **oefeningen** van het Waterschap Rivierenland voor de crisisorganisatie: in de oefeningen dient de *After Action Review* methode ingevoerd te worden om het *intracrises* leren te verbeteren. Tijdens de oefeningen wordt met de deelnemers gereflecteerd op hun functioneren en de inhoud van de genomen besluiten worden besproken. Daarnaast wordt niet alleen het werken *met* LCMS meegenomen, maar ook *hoe* in het systeem te werken en welke informatie essentieel is voor de crisisbeheersing. Functionarissen geven elkaar feedback op teksten. Hierdoor wordt meer samengewerkt tussen functionarissen en tegelijkertijd het leerrendement van de crisisorganisatie verhoogd. Daarnaast dient de **multidisciplinaire samenwerking** vaker te worden geoefend in de koude fase van crisisbeheersing. Hierbij mag niet alleen worden meegelift op de oefeningen van de veiligheidsregio, maar het waterschap dient zelf oefeningen te organiseren met andere crisispartners en de taken en verantwoordelijkheden met de partners duidelijk af te stemmen.
2. Het verrichten van een vervolgonderzoek naar de **crisiscommunicatie**: het uitzetten van enquêtes onder inwoners, het meten van het bereik van de sociale mediakanalen en het karakteriseren van het publiek van de kanalen. Hierdoor kan de communicatie in de toekomst worden afgestemd op het publiek. Daarnaast kan voor het verrichten van de **omgevingsanalyses** een nieuwe bron input leveren door tijdens een crisis flitsinterviews af te nemen op straat.
3. Het uitvoeren van een vervolgonderzoek naar de knelpunten die functionarissen ervaren in het laten vallen van hun reguliere werk tijdens de **opschaling** van de crisisorganisatie. In dat onderzoek kan ook het knelpunt worden meegenomen dat het reguliere werk tijdens een *creeping crises* te lang blijft liggen en kan tegelijkertijd de mate van urgentie die leeft onder de functionarissen voor de invoering van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid worden gemeten.

6.2.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Onderzoek naar centralisering van crisisorganisaties in het publieke veiligheidsdomein is schaars gebleken, daarom is in dit onderzoek literatuur over het centraliseren van netwerken tussen meerdere organisaties gebruikt om de voor- en nadelen van centralisering in kaart te brengen. Het is van belang dat er verder onderzoek wordt gedaan naar de centralisering die bij de Nationale Politie en Rijkswaterstaat heeft plaatsgevonden. Hieruit kunnen belangrijke lessen worden getrokken voor de centralisering in andere publieke organisatie, waaronder de waterschappen. Het is van belang dit soort onderzoek op korte termijn te verrichten, omdat de veranderende wereld en de hoeveelheid crises per jaar om slagvaardige (centrale) crisisorganisaties vraagt.

De unieke organisatiestructuur van de waterschappen maakt het echter lastig de lessen op deze cases toe te passen. Een andere aanbeveling is daarom om specifiek onderzoek te verrichten naar de crisisorganisaties van de Nederlandse waterschappen en in het onderzoek ook de wens tot uniformiteit van de waterschappen mee te nemen. Uit een aantal interviews is de wens voor het uniformeren van de structuren van de Nederlandse waterschappen naar voren gekomen. In de observatie in het Waterschap Rivierenland is ook gebleken dat het waterschap voor de Coronacrisis gezamenlijk met andere waterschappen wilde afschalen. Mogelijk wordt de wens tot uniformiteit breder gevoeld dan alleen binnen het Waterschap Rivierenland en het Hoogheemraadschap van Rijnland. Tot nu toe is die uniformiteit nooit doorgevoerd, omdat de waterschappen met verschillende risico's worden geconfronteerd en daardoor verschillende prioriteiten stellen in de crisisbeheersing. Een aanbeveling is om vanuit het Platform Midden-Nederland na te gaan of de wens tot uniformiteit op dit moment ook bij de andere waterschappen uit het samenwerkingsverband voelbaar is, alvorens via de Unie van Waterschappen een onderzoek hiernaar te verrichten in heel Nederland.

6.3 Discussie

6.3.1 Theoretische reflectie

Literatuur over centralisering van crisisbeheersing binnen één organisatie is tijdens dit onderzoek erg schaars gebleken. Vandaar dat in dit onderzoek literatuur over een centraal netwerk tijdens crises tussen meerdere organisaties is gebruikt om de voor- en nadelen van centrale crisisbeheersing en randvoorwaarden voor centralisering te bespreken. Literatuur over condities voor effectieve crisisbeheersing was wel vindbaar en ook nog nooit eerder toegepast op het Waterschap Rivierenland. Het onderzoek is daarom alsnog wetenschappelijk relevant. De theorie is behulpzaam gebleken in het opstellen van een theoretisch beoordelingskader om de evaluatieve hoofdvraag te beantwoorden, maar was niet altijd even bruikbaar in de toepassing ervan op waterschappen. De theorie is met name gericht op de veiligheidsregio's. De waterschappen spelen vaak een kleine rol in de crisisbeheersing van de veiligheidsregio's. Een voorbeeld waarin te merken is dat de theorie zich minder focust op de

waterschappen is dat de primaire actoren in de veiligheidsregio's (gemeenten, brandweer) meer in direct contact met burgers staan dan de waterschappen. Hierdoor is het voor deze actoren logischer om burgers in de evaluaties te betrekken dan voor de waterschappen. Aan de andere kant is het voor de zichtbaarheid van een waterschap wel belangrijk om verantwoording aan burgers af te leggen.

6.3.2 Methodologische reflectie en reflectie op het onderzoeksproces

Het onderzoek heeft de beoogde wetenschappelijke relevantie bewerkstelligd. Er is door middel van dit onderzoek bijgedragen aan onderzoek naar de effectiviteit van de crisisbeheersing door waterschappen in Nederland. Het vraagstuk van dit onderzoek was erg praktijkgericht van aard. Aangezien de Centrale Crisis Coördinatie eenheid in het Waterschap Rivierenland nog moet worden ingericht, kan het onderzoek geen bijdrage leveren aan inzichten rondom centralisatie van crisisorganisaties in waterschappen. Zoals in de aanbevelingen is aangegeven kan een vervolgonderzoek naar dat onderwerp wellicht wel een bijdrage leveren aan die kennis.

Daarnaast bleek tijdens het verrichten van dit onderzoek dat de onderliggende vraag een vraagstuk was met betrekking tot een organisatieverandering. Dit was voor de onderzoeker van tevoren niet helemaal duidelijk. Voor dit onderzoek had een andere invalshoek gekozen kunnen worden en hadden enkele theorieën over organisatieveranderingen leidend kunnen zijn voor het onderzoek. Echter, als voor een andere opzet was gekozen waren wellicht de knelpunten van de huidige crisisorganisatie niet tot in de diepte in beeld gebracht, zoals door middel van dit onderzoek wel is gedaan. De knelpunten hebben geleid tot aanbevelingen aan het Waterschap Rivierenland en als zij deze aanbevelingen ter harte neemt kan dit onderzoek alsnog een beginpunt zijn voor de organisatieverandering die zij wil doorvoeren. Een van de criteria om de kwaliteit van het onderzoek te beoordelen is het criterium van de bruikbaarheid van de resultaten voor de onderzochte organisatie (Bleijenbergh, 2015). Dit criterium is in dit onderzoek van groot belang, omdat de organisatie de resultaten van het onderzoek wil gebruiken om veranderingen in de organisatie in gang te zetten. De organisatie heeft aangegeven met de aanbevelingen uit dit onderzoek aan de slag te gaan.

Vervolgens kan ook worden bevraagd of dit onderzoek daadwerkelijk de 'effectiviteit' van de crisisbeheersing meet. De condities voor een effectieve crisisbeheersing zijn wel uit de literatuur over *effective crisis management* gehaald, maar in dit onderzoek is niet getoetst of oefeningen bijvoorbeeld echt tot een effectievere crisisbeheersing leiden. Er is geen informatie beschikbaar over de crisisbeheersing door het waterschap voordat de oefeningen zijn ingevoerd. Met andere woorden: er is geen 'nulmeting'. Daarom kan in twijfel worden getrokken of de 'effectiviteit' van de huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland wel kan worden gemeten. Het lijkt vanzelfsprekend dat de knelpunten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen het functioneren van de crisisorganisatie dermate belemmeren dat de effectiviteit van de crisisbeheersing hierdoor afneemt,

maar dit is niet direct meetbaar. In dit onderzoek is alleen de mate waarin de crisisorganisatie voldoet aan de condities voor een effectieve crisisbeheersing gemeten.

Een eerste kanttekening met betrekking tot de dataverzameling is dat de in dit onderzoek gecodeerde documenten niet heel rijk aan informatie waren door de beperkte opzet van de evaluaties. De evaluaties boden bijvoorbeeld geen informatie over de opkomsttijden van de teams in de crisisorganisatie, hierdoor kon de opschaling van de crisisorganisatie aan de hand van de documenten niet worden geanalyseerd. Ook de antwoorden van sommige respondenten in de interviews waren minder uitgebreid. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat de aanpassing van ons gedrag door het Coronavirus veel van ons vraagt en onze mentale toestand beïnvloedt. Er wordt veel thuisgewerkt en overleggen vinden digitaal plaats. Een aantal respondenten gaf aan weinig zin of tijd voor het interview te hebben. Een andere reden voor de minder rijke informatie uit de interviews is dat achteraf niet alle respondenten over de juiste kennis bleken te beschikken. Daarnaast kunnen de observaties die zijn gebruikt voor de analyse een vertekend beeld hebben opgeleverd, doordat de geobserveerden zich bewust waren van de aanwezigheid van de onderzoeker. Doordat de onderzoeker meerdere keren aanwezig was, nam de vertekening gedurende de tijd waarschijnlijk af. Het verrichten van twee observaties bood daarnaast ook de mogelijkheid om meerdere crisisoverleggen van verschillende crisisteams met elkaar te kunnen vergelijken. Tot slot zijn de sociale mediakanalen (Twitter, Facebook en Instagram) van het Waterschap Rivierenland geanalyseerd. In deze analyse is vanwege de hoeveelheid berichten een tijdsspanne gehanteerd tot het jaar 2019. Het kan zijn dat de berichten van een aantal jaar geleden minder of meer transparant waren dan de berichten die in dit onderzoek zijn geanalyseerd, maar omdat dit onderzoek zich focust op de hedendaagse crisisbeheersing door het waterschap is dit ook minder relevant.

Het onderzoek was idealiter een iteratief proces. Door de tijdsspanne waarin dit onderzoek heeft plaatsgevonden was de verwachting dat de fasen van dataverzameling door elkaar zouden lopen. Dit was inderdaad het geval. Allereerst zijn de observaties verricht en vervolgens is een deel van de documenten geanalyseerd. Daarna zijn de interviews in drie weken tijd afgenomen, waardoor het analyseren van de documenten werd opgeschoven. De resterende documenten zijn geanalyseerd nadat de interviews zijn afgenomen. De kans bestaat dat de onderzoeker zich in de documentenanalyse heeft laten leiden door de bevindingen uit de interviews. Doordat een deel van de documenten voorafgaand aan de interviews is geanalyseerd wordt deze kans verkleind. Daarnaast heeft de onderzoeker niet alle informatie uit de documenten in de interviews kunnen bevragen. Hierdoor is sommige informatie door middel van de interviews bevestigd of ontkracht, maar andere informatie niet.

Met betrekking tot de interviews valt nog wat aan te merken op de selectie van organisaties. Er is een interview afgenomen met het Hoogheemraadschap van Rijnland, omdat vanuit het

Waterschap Rivierenland werd gedacht dat dit waterschap al verder was in het professionaliseren van een compacte crisisorganisatie. Tijdens het interview werd duidelijk dat dit niet het geval is. Het interview heeft wel interessante inzichten opgeleverd voor het verbeteren van de huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland, maar het interview bood geen lessen voor de inrichting van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid. Daarnaast is een interview met een Adviseur Crisisbeheersing van de brandweerorganisatie in de veiligheidsregio Gelderland-Zuid afgenomen. De secretaris-directeur van het Waterschap Rivierenland vergelijkt de inrichting van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid namelijk met het gaan “van een vrijwillige naar een professionele brandweer”. Echter, de crisisstructuur van het Waterschap Rivierenland is niet te vergelijken met de structuur van een brandweerorganisatie. Daarnaast heeft de brandweer met meer flitsrampen te maken en het waterschap meer met langdurige crises. Desondanks heeft het interview wel nieuwe en relevante inzichten opgeleverd.

Wat de interne validiteit van het onderzoek ten goede kwam is dat de interviews met twee Informatiecoördinatoren Kantoor, twee Adviseurs Crisisbeheersing en twee functionarissen uit het Actiecentrum Crisiscommunicatie zijn afgenomen. Hierdoor konden de antwoorden op dezelfde vragen onderling met elkaar worden vergeleken. De respondenten met eenzelfde rol in de crisisorganisatie gaven soms tegenstrijdige argumenten om hun antwoord te onderbouwen. Dit bood interessante inzichten voor de analyse van het onderzoek. Daarnaast zijn evaluaties van verschillende typen crises en documenten van meerdere typen oefeningen geanalyseerd. Dit heeft kunnen voorkomen dat de analyse een eenduidig beeld oplevert en bood de kans om de crisisbeheersing van de verschillende typen crises onderling te vergelijken.

Tot slot kan worden gereflecteerd op de eigen rol als onderzoeker. De onderzoeker heeft door dit onderzoek geleerd dat het voor een gedegen onderzoek belangrijk is duidelijk en stellig te zijn richting de opdrachtgever van het onderzoek. Wat anders had gekund is om voorafgaand aan het onderzoek meer duidelijkheid van de organisatie te vragen over de precieze opdracht en haar verwachtingen van het onderzoek. Dit werd bemoeilijkt door de tijdsspanne van dit onderzoek en de Coronamaatregel om zoveel mogelijk thuis te werken. Daarnaast is het lastig gebleken een wetenschappelijk onderzoek te verrichten naar een onderwerp waar weinig literatuur over beschikbaar is. Een belangrijke les voor de onderzoeker is om van tevoren meer literatuuronderzoek naar mogelijke onderzoeksonderwerpen te verrichten, alvorens een keuze te maken voor een onderwerp en onderzoeksvraag. In dit onderzoek was dit onmogelijk, omdat de onderzoeksvraag deels vanuit de organisatie is bepaald en verbonden was aan een stageopdracht. Een mogelijke oplossing in een toekomstige, vergelijkbare situatie is om de vraag vanuit de organisatie als deelvraag mee te nemen in het onderzoek of als aparte stageopdracht te vervullen.

Literatuurlijst

- Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2019). *Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid*. Gedownload 7 maart 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/07/tk-bijlage-geintegreerde-risicoanalyse-nationale-veiligheid>.
- Bleijenbergh, I. (2015). *Kwalitatief onderzoek in organisaties* (2e druk). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Boin, A. (2009). Introduction to the Special Issue. The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research. *Review of Policy Research*, 26(4), pp. 367-377.
- Boin, A. (2017). *De Grenzeloze Crisis: Uitdagingen voor Politiek en Bestuur* [Oratie]. Geraadpleegd van <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/61089/Oratie-Prof.-R.A.-Boin-1.pdf?sequence=1>.
- Boin, A., & Hart, P. 't. (2010). Organising for Effective Emergency Management: Lessons from Research. *The Australian Journal of Public Administration*, 69(4), pp. 357-371.
- Boin, A., & Lagadec, P. (2000). Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8(4), pp. 185-191.
- Boin, A., & Lodge, M. (2016). Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: a Time for Public Administration. *Public Administration* 94, pp. 289-298.
- Boutellier, H. (2012). Veiligheidsutopie. In E. Muller (Red.) (2012), *Veiligheid: Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland* (pp.95-118). Deventer: Kluwer.
- Castelijns, E.M.M., & Jansen, H.W. (2019). Visie Integratie Regie Waterschap Rivierenland. Deventer: Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V. Gevonden op Intranet Waterschap Rivierenland.
- Christensen, T., Danielsen, O.A., Laegreid, P., & Rykkja, L.H. (2016). Comparing Coordination Structures for Crisis Management. *Public Administration* 95(2), pp. 316-332.
- Gerritse, W. (2016). Calamiteitenbestrijdingsplan van Waterschap Rivierenland. Zuiveringstechnische werken. Tiel: Waterschap Rivierenland.
- Groenendaal, J., Helsloot, I., & Scholtens, A. (2013). A Critical Examination of the Assumptions Regarding Centralized Coordination in Large-Scale Emergency Situations. *Journal of Homeland Security & Emergency Management*, 10(1), pp. 113-135.

- Gundel, S. (2005). Towards a New Typology of Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13(3), pp. 106-115.
- Haar, S. van der., Segers, M., Vernimmen, G., Schoeren, C., & Dirx, M. (2017). Coördinerende crisisteams in hun kracht. *Opleiding en ontwikkeling*, (4), pp. 7-12.
- Hart, P. 't. (1993). Symbols, rituals and power: The lost dimensions of crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(1), pp. 36-50.
- Helsloot, I., & Groenendaal, J. (2017). It's meaning making, stupid! Success of public leadership during flash crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 25(2), pp. 350-353.
- Helsloot, I., Pieterman, R., & Hanekamp, J.C. (2010). *Risico's en redelijkheid. Verkenning van een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Helsloot, I., & Schmidt, A. (2012). *Europese crisisbeheersing in ontwikkeling*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Helsloot, I., & Scholtens, A. (2015a). 'De magere opbrengst van dertig jaar continue professionalisering in de rampenbestrijding in Nederland'. In: E. Devroe, A. Duchatelet, P. Ponsaers, M. Easton, L. Gunther Moor, & L. Wondergem (red.) (2015), *Zicht op first responders, reeks veiligheidsstudies*, 12, Maku, pp. 323-337.
- Helsloot, I., & Scholtens, A. (2015b). *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Helsloot, I., Vries, D. de, Groenendaal, J., Scholtens, A., Veld, M. in 't, Melick, G. van., . . . Vontas, A. (2015). *How to use new media during crisis situations. Tips and tricks for citizens & public authorities*. Geraadpleegd van https://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/Final-Guidelines_-Crisislab-website-1.pdf.
- Instituut Fysieke Veiligheid. (2016). *Handboek Informatiemanagement Crisisbeheersing*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Instituut Fysieke Veiligheid. (2017). *Basisinformatie regionale crisisbeheersing*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Janssen, E.F.M. (2016). Calamiteitenplan van Waterschap Rivierenland. Tiel: Waterschap Rivierenland.

- Janssen, E.F.M. (2018). Calamiteitenbestrijdingsplan van Waterschap Rivierenland. Tiel: Waterschap Rivierenland.
- Jurgens, M., & Helsloot, I. (2017). The effect of social media on the dynamics of (self) resilience during disasters: A literature review. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26, pp. 79-88.
- Kooijman, L. (2008). *Netcentrische informatie-uitwisseling brengt crisisbesluitvorming bij de tijd*. Geraadpleegd van, https://www.tno.nl/media/1641/veiligheid_crisis_nec_kooijman.pdf.
- Lachlan, K.A., Spence, P.R., Lin, X., Najarian, K., & Del Greco, M. (2016). Social media and crisis management: CERC, search strategies, and Twitter content. *Computers in Human Behavior*, 54, pp. 647-652.
- Lund University & Instituut Fysieke Veiligheid. (2016). *Evalueren van crisisoefeningen*. Gedownload 8 mei 2020, van <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/201602-ifv-lund-university-factheet-evalueren.pdf>.
- Macrea, D. (2014). Managing a political crisis after a disaster: how concern assessment can address the political aspects involved in framing a solution. *Journal of Risk Research*, 19(8), pp. 1036-1046.
- Madern, M.H.E., & Landman, W. (2006). *Basisvereisten Crisismanagement. De decentrale normen benoemd*. Den Haag: Landelijk Beraad Crisisbeheersing.
- Martens, S. (2013). Basiskennis crisisbeheersing: Reader bij e-learning basiskennis crisisbeheersing. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2018). Beleidsplan Crisisbeheersing 2018-2022. Den Haag: Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing.
- Moynihan, D.P. (2008). Learning under Uncertainty: Networks in Crisis Management. *Public Administration Review*, 68, pp. 350-365.
- Moynihan, D.P. (2009). The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), pp. 895-915.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (z.j.). *Crisisbeheersing*. Geraadpleegd op 2 april 2020, van <https://www.nctv.nl/themas/crisisbeheersing>.
- Platform Crisisbeheersing Waterschappen Midden-Nederland. (2019). Baseline Platform Crisisbeheersing Waterschappen Midden-Nederland. Crisismodel Platformwaterschappen & Crisisrollenoverzicht. Houten: Platform Crisisbeheersing Waterschappen Midden-Nederland.

- Rijksoverheid. (z.j.a). *Taken van een waterschap*. Geraadpleegd op 27 juli 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/waterschappen/taken-waterschap>.
- Rijksoverheid. (z.j.b). *Veiligheidsregio's*. Geraadpleegd op 8 juni 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/veiligheidsregios>.
- Rijksoverheid. (z.j.c). *Bestuur van een waterschap*. Geraadpleegd op 13 juni 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/waterschappen/bestuur-van-een-waterschap>.
- Rosenthal, U., Boin, A., & Comfort, L.K. (2001). *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Geraadpleegd van <https://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=8-1wCQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA5&dq=rosenthal+definition+crisis&ots=i99LgCSz4F&sig=B-FJuUHWitUtPDBDURvAIVxETaw#v=onepage&q=rosenthal%20definition%20crisis&f=false>.
- Ruigrok, T., Groter, D., Merks, H., Iersel, C. van., & Nijmeijer, N. (2015). *Koers houden, kansen benutten: waterbeheerprogramma 2016-2021*. Tiel: Waterschap Rivierenland.
- Scholtens, A. (2007). *Samenwerking in crisisbeheersing. Overschat en onderschat*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra.
- Scholtens, A., Jorritsma, J., & Helsloot, I. (2014). On the need for a paradigm shift in the Dutch command and information system for the acute phase of disasters. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22(1), pp. 39-51.
- STOWA. (2011). *Informatievoorziening van waterschappen bij crisisbeheersing met een netcentrische werkwijze*. Amersfoort: STOWA.
- Terpstra, J. (2012). Het veiligheidscomplex. In E. Muller (Red.) (2012). *Veiligheid: Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland* (pp. 227-246). Deventer: Kluwer.
- Unie van Waterschappen. (2017). *Van uitvoeringsprogramma naar crisiskompas en hoe samen te werken en samen te sturen. Op weg naar een (veer)krachtig partnerschap*. Gedownload van <https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2019/08/CrisisKompas.pdf>.
- Unie van Waterschappen (z.j). *Over de Unie*. Geraadpleegd op 2 april 2020, van <https://www.uvw.nl/vereniging/>.

Vafeiadis, M., Bortree, D.S., Buckley, C., Diddi, P., & Xiao, A. (2019). Refuting fake news on social media: nonprofits, crisis response strategies and issue involvement. *Journal of Product & Brand Management*, 29(2), pp. 209-222.

Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. (z.j.). *Wat is en doet de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid?*
Gedownload van
<https://www.vrgz.nl/media/1826/05brochure-wat-is-en-doet-de-veiligheidsregio-def.pdf>.

Waterschap Rivierenland (z.j.). *Calamiteiten zorg voor een veilig rivierengebied*. Geraadpleegd op 20 maart 2020, van
<https://www.waterschaprivierenland.nl/mgd/files/folder-calamiteitenzorg.pdf>.

Waterwet (2009, 29 januari). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/2020-01-01>.

Waterschapswet (1991, 6 juni). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005108/2020-01-01>.

Bijlagen

Bijlage 1: De interviewgide Waterschap Rivierenland

Hieronder is de interviewgide opgenomen voor de interviews met medewerkers van het Waterschap Rivierenland. De interviewvragen zijn opgesteld per variabele uit het conceptueel model. Het interview dient om de vragen gesteld in de casusbeschrijving van dit paper te beantwoorden. Daarnaast kan het interview gegevens die ontbraken tijdens de inhoudsanalyse van documenten aanvullen, bevestigen of ontkrachten.

Introductie:

Voorlezen:

Bedankt dat u tijd heeft kunnen vrijmaken voor dit interview. Ik zal mij eerst kort nog even voorstellen: ik ben Jasmijn Hacken, masterstudent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. De voor dit interview verantwoordelijke instantie is de universiteit.

Dit interview wordt afgenomen voor mijn masterthesis. Sinds maart loop ik stage bij het Waterschap Rivierenland. Zoals u misschien wel weet is er binnen het waterschap een verkennend onderzoek verricht door Gertjan van Rhee naar centralisering van de crisisorganisatie. Mijn onderzoek is daar een vervolg op.

Uit mijn literatuurstudie zijn een aantal voorwaarden voor een centrale crisisorganisatie naar voren gekomen, welke ik in dit interview bevroeg. Uw antwoorden leveren een bijdrage aan mijn onderzoek.

Ik ga uiteraard netjes en vertrouwelijk om met de verkregen informatie uit dit interview. Het interview zal maximaal een uur duren. Heeft u er bezwaar tegen als dit interview wordt opgenomen? Dit gebeurt alleen zodat ik de informatie zo goed mogelijk kan verwerken.

Dit was de introductie. Is alles voor u duidelijk? Dan beginnen we met de eerste vraag.

❖ **Algemene vragen (deel 1) aan *iedere respondent*:**

1). Wat is uw functie bij het Waterschap Rivierenland?

Doorvragen:

- Hoe lang bekleed u deze functie al?

2). Wat is uw rol binnen de crisisorganisatie in het waterschap?

Doorvragen:

- Hoe vaak heeft u deze rol in het afgelopen jaar bekleed indien de crisisorganisatie actief werd?

3). In hoeverre sluit deze rol volgens u aan bij uw dagelijkse werkzaamheden?

4). Hoe vaak doet u mee aan oefeningen van de crisisorganisatie?

Doorvragen:

- Hoe ervaart u deze oefeningen?

- Werkt u in deze oefeningen samen met andere functionarissen uit de crisisorganisatie?

En met werknemers uit de hele organisatie?

- In hoeverre leiden deze oefeningen volgens u tot effectievere crisisbeheersing?

5). Bent u bekend met LCMS (het Landelijk Crisis Management Systeem)?

(Indien niet bekend, leg uit...)

Doorvragen:

- Ziet u de invoering van het LCMS als verbetering voor crisisbeheersing?

- Welke knelpunten ervaart u in het werken met het LCMS?

6). Welke knelpunten ervaart u in de opschaling van de crisisorganisatie?

>> **Voorlezen:** Dit was het algemene deel van de vragenlijst. Ik wil u nu een paar vragen stellen met betrekking tot uw rol in de huidige crisisorganisatie.

❖ Vragen aan de Informatiecoördinator Kantoor over het werken met het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS):

>> **Voorlezen:** Vanuit de literatuur is gebleken dat 10 minuten een gangbare tijd is om informatie te verwerken in LCMS.

7A). Lukt het u tijdens een crisis altijd om binnen tien minuten gegevens te verwerken in LCMS?

Indien niet, doorvragen:

- Waarom lukt dit niet?

- Lukt het u dan nog wel om een actueel situatiebeeld te behouden?

8A). Welke moeilijkheden ervaart u in het verzamelen, analyseren, filteren en doorgeleiden van informatie?

Doorvragen:

- Hoe vaak heeft u het gevoel dat u informatie mist om tot een actueel beeld van de situatie te komen?

9A). Welke verbeteringen zijn volgens u mogelijk in de opleiding van de informatiecoördinator?

>> Ga na deze vraag naar 'over de CCCe' (onderaan de interviewguide)

❖ Vragen aan Strategisch Communicatieadviseur en Omgevingsanalist over de crisiscommunicatie:

7B). Hoe transparant acht u de crisiscommunicatie tijdens crises?

Doorvragen:

- Worden onzekerheden kenbaar gemaakt in de communicatie naar burgers?
- Worden handelingsperspectieven geboden aan burgers?
- Wordt duiding gegeven aan de crisis en hoe wordt dit gedaan?
- Hoe probeert het waterschap (door middel van communicatie) zelfredzaam gedrag van burgers te stimuleren?

8B). Welke verbeteringen zijn volgens u mogelijk in de crisiscommunicatie?

9B). In hoeverre bieden de sociale media input voor de communicatie?

Doorvragen:

- Wordt ingespeeld op de angsten van burgers?

>> Ga na deze vraag naar 'over de CCCe' (onderaan de interviewguide)

❖ Vragen aan Operationeel Leider over opschaling & multidisciplinaire samenwerking:

>> **Voorlezen:** Het Waterschap Rivierenland lijkt een beweging te maken van een hiërarchische manier van werken naar een netwerkstructuur.

7C). Denkt u dat het werken in een netwerkstructuur de opschaling van de crisisorganisatie zou kunnen verbeteren (ten opzichte van een hiërarchische structuur)?

>> Ga na deze vraag naar 'over de CCCe' (onderaan de interviewguide), alvorens vraag 9C, 10C en 11C worden gesteld

8C). In hoeverre zou een centrale crisisorganisatie volgens u kunnen bijdragen aan een snellere opschaling?

9C). In hoeverre zou een centrale crisisorganisatie volgens u in het algemeen leiden tot efficiëntere crisisbeheersing?

Doorvragen:

- Bent u van mening dat signalen sneller worden opgepakt in een centrale crisisorganisatie?

10C). In hoeverre wordt er geoefend met de veiligheidspartners uit de veiligheidsregio?

Doorvragen:

- Hoe realistisch ervaart u de context waarin deze oefeningen plaatsvinden?
- Hoe zou u de relaties met de veiligheidsregio beschrijven? Kent u de directeur persoonlijk?
- Bent u op de hoogte van de capaciteiten van de partners in het netwerk?

❖ **Vragen aan Adviseur Crisisbeheersing over oefeningen crisisbeheersing & evaluaties:**

7D). Hoe worden oefeningen voor de crisisbeheersing momenteel vormgegeven?

Doorvragen:

- Wordt er tijdens deze oefeningen samengewerkt tussen alle leden van de organisatie?
- Bevorderen deze oefeningen volgens u de mate van betrokkenheid van medewerkers bij de crisisorganisatie?
- Ligt de nadruk tijdens de oefeningen op het proces van besluitvorming of op de inhoud van de besluiten?
- In hoeverre wordt er multidisciplinair geoefend?

8D). Hoe realistisch ervaart u de context waarin deze oefeningen plaatsvinden?

9D). Welke verbeteringen zijn er volgens u mogelijk in de oefeningen?

10D). Hoe worden crises (en oefeningen) momenteel geëvalueerd?

Doorvragen:

- In hoeverre worden burgers betrokken bij de evaluaties van crises?
- Wat is het algemene doel van de evaluaties? Ligt de nadruk op leren of verantwoorden?
- In hoeverre dragen de evaluaties bij aan het verbeteren van de oefeningen?

11D). Vergroten deze evaluaties volgens u het leervermogen van de crisisorganisatie? Welke input leveren de evaluaties bijvoorbeeld voor verbeteringen in het functioneren van de crisisorganisatie?

12D). Welke verbeteringen zijn volgens u mogelijk in de evaluaties?

>> Ga na deze vraag naar 'over de CCCe' (onderaan de interviewgide)

❖ **Vragen aan Hoofd Veld en Dijkbewaking over opschaling, oefeningen & evaluaties:**

7E). Hoe worden oefeningen voor de crisisbeheersing momenteel vormgegeven?

Doorvragen:

- Bent u van mening dat veldmedewerkers voldoende in de oefeningen betrokken worden?

8E). In hoeverre wordt u betrokken bij het evalueren van oefeningen en crises?

Doorvragen:

- In hoeverre leiden deze evaluaties volgens u tot verbeteringen in de effectiviteit van de crisisorganisatie?

>> Ga na deze vraag naar 'over de CCCe' (onderaan de interviewgide)

Algemene vragen (deel 2) - over de CCCe aan iedere respondent:

Voorlezen:

Ik wil u nu nog een aantal specifieke vragen stellen over een Centrale Crisis Coördinatie eenheid. Zoals u waarschijnlijk weet is het Waterschap Rivierenland bezig een Centrale Crisis Coördinatie eenheid in te richten. Het is de bedoeling dat door deze eenheid het bestrijden van crises effectiever verloopt. Hierover heb ik een aantal vragen.

7). Welke taken zou u de CCCe toekennen?

8). Welke functionarissen zou u in de CCCe plaatsen?

9). Welke taak zou u zichzelf binnen de CCCe toekennen?

Doorvragen:

- Is dit een taak waar u zelf veel ervaring mee heeft?

10). Welke plaats in de organisatie zou u de CCCe toekennen?

Afsluiting:

Voorlezen:

Dit was de laatste vraag van het interview. Heeft u zelf nog aanvullingen?

De verkregen informatie uit het interview wordt verwerkt in mijn masterthesis. Er wordt netjes en vertrouwelijk met de informatie omgegaan. Wilt u binnen dit onderzoek anoniem blijven?

Nogmaals hartelijk dank voor uw tijd en inzet.

Bijlage 2: Respondenten

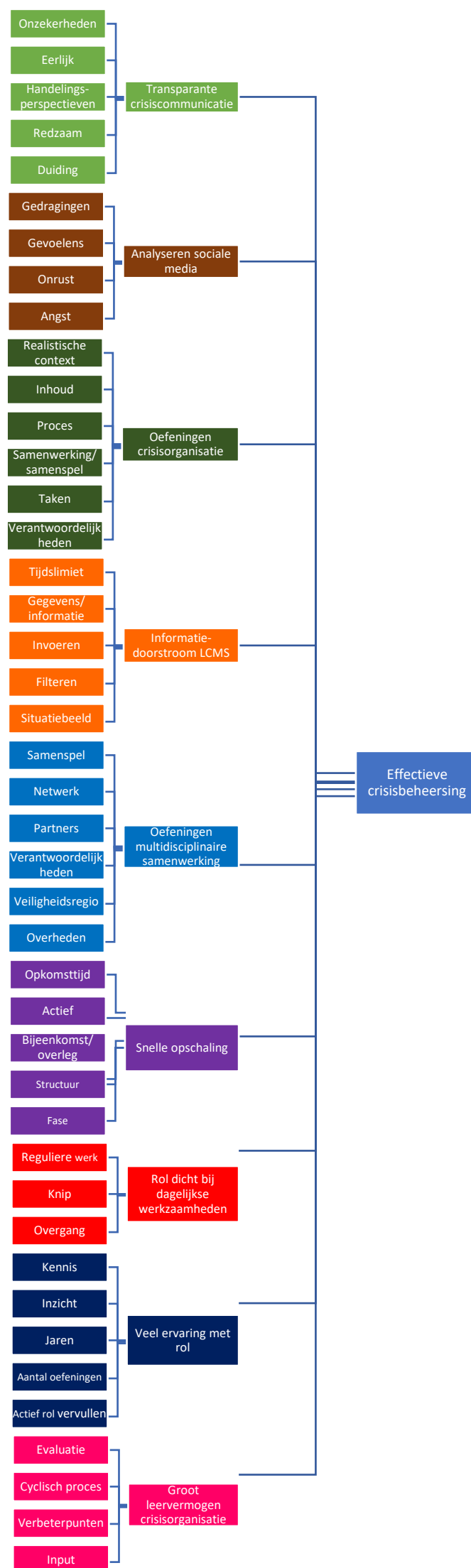
Tabel B.2 geeft een overzicht van de respondenten uit het Waterschap Rivierenland waarmee interviews zijn gehouden. De interviewgids voor deze interviews is opgenomen in bijlage 1.

Tabel B.2. Overzicht respondenten Waterschap Rivierenland

<i>Datum en locatie</i>	<i>Rol in de crisisorganisatie</i>	<i>Naam respondent</i>
12 mei 2020 Whatsapp	Adviseur Crisisbeheersing	Eef Janssen
13 mei 2020 Kantoor Waterschap Rivierenland	Operationeel Leider (voorzitter WOT)	Kees Vonk
14 mei 2020 Zoom	Dijkbewaker en Vizier Operator	Hans Knotter
14 mei 2020 Whatsapp	Informatiecoördinator Kantoor	Hans Merks
15 mei 2020 Whatsapp	Strategisch Communicatieadviseur	Frank Wijchgel
18 mei 2020 Whatsapp	Omgevingsanalist	Jonas Moberg
19 mei 2020 Zoom	Hoofd Veld	<i>Naam bekend bij onderzoeker, organisatie en eerste lezer</i>
19 mei 2020 Zoom	Adviseur Crisisbeheersing	Rik de Schepper
26 mei 2020 Whatsapp	Informatiecoördinator Kantoor	Loes Penning de Vries

Naast de respondenten uit het Waterschap Rivierenland is er ook nog een interview afgenomen met de heer Erik van der Linden van het Hoogheemraadschap van Rijnland. Erik van der Linden bekleedt in dat waterschap de functie van Adviseur Calamiteiten zorg en in de crisisorganisatie vervult hij de rol van Operationeel Leider. Dat interview is afgenomen op 28 mei 2020. Tot slot is met Ignas Kamps (Adviseur Brandweer van de Sector Crisisbeheersing in de veiligheidsregio Gelderland-Zuid) een interview afgenomen op 3 juni 2020. De interviewguides voor deze interviews zijn achtereenvolgens opgenomen in bijlage 5 en 6.

Bijlage 3: Coderingsschema



Bijlage 4: Gecodeerde documenten en mediaberichten Waterschap Rivierenland

De volgende (interne) documenten zijn voor dit onderzoek gecodeerd. Deze documenten zijn afkomstig van de documentenbank (publiekelijk niet toegankelijk) van het Waterschap Rivierenland:

Actiecentrum Crisiscommunicatie. (2018a). *Intranetbericht 9 aug Waardering voor inzet medewerkers tijdens calamiteit*. [Word].

Actiecentrum Crisiscommunicatie. (2018b). *Telefoontjes telefoonteam*. [Excel].

Actiecentrum Crisiscommunicatie. (2018c). *Verbeterpunten droogte 2018*. [Excel].

Actiecentrum Crisiscommunicatie. (2020). *Aanpak omgevingsbeeld intern*. [Word].

Booltink, M., Oudega, J., & Stienen, R. (2019). Landelijke evaluatie Watertekort 2018. Platform Crisisbeheersing Waterschappen Midden-Nederland.

Janssen, E.F.M. (2016). Calamiteitenplan van Waterschap Rivierenland. Tiel: Waterschap Rivierenland.

Janssen, E.F.M. (2018). *Evaluatie crisis vloerconstructie hoofdkantoor oktober 2017 januari 2018 definitief* [Word].

Janssen, E.F.M. (2019). *Evaluatie crisis GenX en PFOA in de Alblasserwaard van augustus 2018 tot mei 2019*. [Word].

Janssen, E.F.M. (2020). *Veldoefening BEO evaluatie HDemaal*. [Outlook Mail].

Kaatee, L. (2019). *Q and A vragen Spijk*. [Word].

Jeurink, K. (2016). Calamiteitenplan van Waterschap Rivierenland. Tiel: Waterschap Rivierenland.

Moberg, J. (2017). *Rapport omgevingsbeeld vloer 23 oktober 2017*. [Word].

Terken, B. (2017). *Rapport omgevingsbeeld vloer 25 oktober 2017*. [Word].

Schepper, R. de. (2019a). *Evaluatie (z)onderstroom 21 november 2019*. [Word].

Schepper, R. de. (2019b). *Draaiboek oefening (z)onderstroom op donderdag 21 november 2019*. [Word].

Schepper, R. de. (2020). *Evaluatie ACW & Dijkposten oefeningen februari 2020*. [Word].

Terken, B. (2017). *Rapport Omgevingsbeeld vloer 25 oktober 2017*. [Word].

Vaan, L. de. (2020). *Een analyse van de communicatie rondom het coronavirus en de waterschappen in Nederland*. Eindhoven: Coosto.

Van den Tillaart, J. (2020). *Evaluatie veldoefening BEO handbediening*. [Word].

Verhaaff, J. (2018). *Format Rapport Omgevingsbeeld*. [Word].

Waterschap Rivierenland (2017). *Bericht extern 3 november blijven*. [Word].

Waterschap Rivierenland (2017). *Bericht extern niet blijven*. [Word].

Waterschap Rivierenland (2017). *Bericht extern 21 december*. [Word].

Waterschap Rivierenland (2017). *Bericht schermen*. [Word].

Waterschap Rivierenland (2017). *Omgevingsanalyse 11-10-2017 14:00 uur*. [Word].

Waterschap Rivierenland (2017). *Q and A aangepaste versie 23-10-2017*. [Word].

Waterschap Rivierenland. (2019). *Veelgestelde vragen Spijk. Versie 12 april 2019*. [Word].

Waterschap Rivierenland. (2020). *Calamiteit Coronavirus Fase 3 WBT 16-03-2020*. [PowerPoint].

Waterschap Rivierenland. (2020). *Calamiteit Coronavirus Fase 2 WOT 20-05-2020*. [PowerPoint].

Waterschap Rivierenland. (2020b). *Draaiboek Veldoefening A-BEO 2020*. [Word].

Wijchgel, F. (2020a). *30-3-2020 Rapport Omgevingsbeeld Intern*. [Word].

Wijchgel, F. (2020b). *Rapport Omgevingsbeeld Intern 5 mei t/m 12 mei*. [Word].

Zoethout, J. (2019). *Evaluatie crisis rondom golfbaan Spijk van vrijdag 22 maart t/m donderdag 25 april 2019*. [Word].

Zoethout, J. (2018). *Evaluatie van de crisis watertekort van vrijdag 6 juli t/m vrijdag 14 september 2018*. [Word].

De volgende nieuwsberichten zijn geanalyseerd:

De Gelderlander. (2019). *Water tussen A15 en Lingebos is ernstig vervuild met zware metalen*.
 Geraadpleegd op 13 juni 2020, van <https://www.gelderlander.nl/west-betuwe/water-tussen-a15-en-lingebos-is-ernstig-vervuild-met-zware-metalen~a4b2e5f0/>.

Gerritsen, J. (2017). *Kantoor Waterschap heeft zelfde vloer als ingestorte parkeergarage Eindhoven Airport*. *de Gelderlander*. Geraadpleegd op <https://www.gelderlander.nl>.

- Waterschap Rivierenland. (2019, 22 februari). *Rijkswaterstaat en Waterschap Rivierenland werken samen aan de Rijndijk*. Geraadpleegd op 13 juni 2020, van <https://www.waterschaprivierenland.nl/rijkswaterstaat-en-waterschap-rivierenland-werken-samen-aan-de-rijndijk>.
- Waterschap Rivierenland. (2019, 22 maart). *Vervuiling oppervlaktewater tussen A15 en Lingeboos bij Spijk*. Geraadpleegd op 17 juni 2020, van <https://www.waterschaprivierenland.nl/vervuiling-oppervlaktewater-tussen-a15-en-lingeboos-bij-spijk>.
- Waterschap Rivierenland. (2019, 24 april). *Geen risico door lozen van water op de Linge*. Geraadpleegd op 13 juni 2020, van <https://www.waterschaprivierenland.nl/geen-risico-door-lozen-van-water-op-de-linge>.
- Waterschap Rivierenland. (2020, 21 januari). *Korte lijn tussen overheden bij lozingen Tiel*. Geraadpleegd op 13 juni 2020, van <https://www.waterschaprivierenland.nl/korte-lijn-tussen-overheden-bij-lozingen-tiel>.
- Waterschap Rivierenland. (2020a, 2 februari). *Stand van zaken vervuiling golfbaan Spijk*. Geraadpleegd op 20 juni 2020, van <https://www.waterschaprivierenland.nl/nieuws/3>.
- Waterschap Rivierenland. (2020, 5 februari). *Dit weekend volle uiterwaarden, geen extra maatregelen*. Geraadpleegd op 13 juni 2020, van <https://www.waterschaprivierenland.nl/dit-weekend-volle-uitwaerden-geen-extra-maatregelen>.
- Waterschap Rivierenland. (2020, 28 april). *Wandelpaden Peulensluis dicht vanwege Corona*. Geraadpleegd op 13 juni 2020, van <https://www.waterschaprivierenland.nl/wandelpaden-peulensluis-dicht-vanwege-corona>.

Van de Twitterpagina van het Waterschap Rivierenland zijn de volgende berichten over hoogwater geanalyseerd:



WSRL @wsrivierenland · 12 dec. 2019

Het eerste golfje van deze winter bereikt het rivierengebied. Gaan we bij Lobith de 10m +NAP aantikken? Intussen simuleren we zaterdag een peil van 6m hoger, bij onze [#oefening](#) [#dijkbewaking](#).

Tanja de Bode @tanjadebode · 12 dec. 2019

Het eerste [#hoogwater](#) is altijd even spannend in de [#Noordwaard](#). De ervaren dieren weten de terpen perfect te vinden, maar deze jonge hengsten hadden wat hulp nodig. Eenmaal door het water stonden ze al snel bij het hooi. Foto's: Leen Kieboom. @FREE_Nature



1 1

WSRL @wsrivierenland · 24 jan.

Dinsdag wordt een zuidwesterstorm verwacht, dat kan het [#water](#) rond de [#Alblasserwaard](#) flink opstuwen. Goed dat onze dijkwachters zaterdag nog oefenen op de [#dijken](#). [#storm](#) [#hoogwater](#)

WSRL @wsrivierenland · 21 jan.

De zee is tot ver landinwaarts merkbaar, ook langs de [#dijken](#) van de [#Alblasserwaard](#). Op zaterdag 25 januari oefenen onze [#dijkwachters](#) een situatie van [#hoogwater](#) en storm op zee. Je herkent ze aan hun hesje! [bit.ly/2ulTix2](#)



4 3

WSRL @wsrivierenland · 10 mrt.

Alweer een [#hoogwater](#) golfje op de grote rivieren. Dit weekend bijna net zo hoog als begin februari. Ga kijken op de [#dijken](#)! Intussen houden wij droog wat droog moet blijven. [bit.ly/2lwVpCh](#)



7 15

WSRL @wsrivierenland · 13 mrt.

Het golfje op de grote rivieren werd op de [#Lek](#) nog versterkt door harde westenwind. Zo hoog als bij storm Chiara kwam het niet. Onze fotograaf @CeesvdWal legde vast hoe nat het is bij [#Vianen](#) en [#Ameide](#). [#hoogwater](#) @Sheerenlanden [#Vijfheerenlanden](#) [bit.ly/39PCnTs](#)



1 5 9

Van de Twitterpagina van het Waterschap Rivierenland zijn de volgende berichten over de Coronacrisis geanalyseerd:



Van de Facebookpagina van het Waterschap Rivierenland zijn de volgende berichten geanalyseerd over hoogwater en droogte:

 **Waterschap Rivierenland** voelt zich 😊 gemotiveerd.
10 maart · 🌐

Alweer een hoogwater golfje op de grote rivieren. Dit weekend bijna net zo hoog als begin februari. Ga kijken op de dijken! Intussen houden wij droog wat droog moet blijven. <https://bit.ly/2lwVpCh>



 **Waterschap Rivierenland** is bij Oosterhout-gem. Nijmegen, Nijmegen.
9 april · Nijmegen · 🌐

De rommel na hoogwater ligt niet lang meer tegen de dijken; voor een gezonde, stevige grasmat ruimen we het netjes op. Vorige week het plastic, nu het zware hout. De rest wordt compost of versnipperd. Zo blijft de dijk topfit! <https://bit.ly/3c7ceQY>



Relevantste ▾

 **Waterschap Rivierenland**
23 maart · 🌐

Het water in de rivieren is aan het zakken. En dat laat soms een bende aangespoeld afval achter. Dit gaan wij netjes opruimen! Zo kan het gras weer groeien en blijven de dijken sterk.
#dijken #drijfvuil #waterveiligheid



 **Waterschap Rivierenland** is in Doornenburg.
29 april · 🌐

Het is droog en de rivier staat al laag. Uit voorzorg verlengen we ons drijvende gemaal Pannerling bij Doornenburg. Zo houden we het water in de Betuwe op peil. <https://bit.ly/2KKVHqC>



👍❤️ 28 11 opmerkingen 3 keer gedeeld

👍 Vind ik leuk 💬 Opmerking plaatsen ➦ Delen

Van de Facebookpagina van het Waterschap Rivierenland zijn de volgende berichten over de Coronacrisis geanalyseerd:



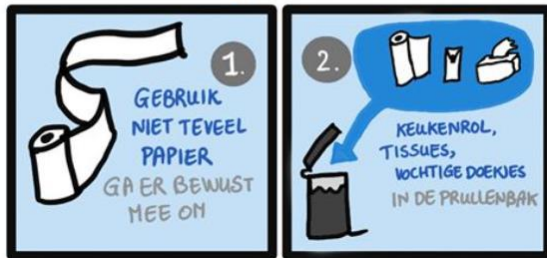
Waterschap Rivierenland

24 maart · 🌐

Toiletpapier op? Onze collega's van @hhrijnland laten zien wat je als alternatief kunt gebruiken. Let op! Gooi de alternatieve middelen in de afvalbak. Zo voorkomen we met z'n allen verstoppingen van het riool.

#corona #hhrijnland #waterschappen #wcpapier #aatstevel

TOILET HYGIËNE TIPS



Waterschap Rivierenland

3 april · 🌐

In het riool zijn meetbare deeltjes van het coronavirus te vinden. Ze kunnen daar geen kwaad, ze geven wel een inschatting van de besmettingsgraad. Ook wij doen nu mee aan dit onderzoek. Hoe dat werkt? Bekijk het filmpje van NU.nl op <https://youtu.be/yQZuFVklIMw>. Meer weten? <https://bit.ly/2X5gZ9l>



👍👏 25

15 keer gedeeld



Waterschap Rivierenland voelt zich 😊 erkentelijk.

11 april · 🌐

Dat ging goed vandaag: onze handhavers zagen weinig boten op het water en iedereen houdt afstand. Compliment en hou dit vol! #houdafstand #blijftuis #Alblasserwaard #Vijfheerenlanden #Linge <https://bit.ly/3b21a7z>



Waterschap Rivierenland

20 april · 🌐

Door het coronavirus zitten we meer thuis, maken we meer gebruik van reinigingsdoekjes en nat toiletpapier. Dat is goed! Maar let goed op wat je door de wc spoelt! Deze doekjes zijn namelijk niet afbreekbaar en verzamelen zich in ons rioolsysteem. Doekjes en vet zorgen op dit moment op sommige plekken in ons rioolstelsel voor verstoppingen. Met alle ellende van dien.

Juist in deze tijd willen we er allemaal op kunnen rekenen dat de wc doorspoelt en we onze handen kunnen wassen. Laten we daar samen voor zorgen! Spoel daarom alleen normaal toiletpapier door en géén doekjes, vet en andere zaken die niet in het riool horen. Meer tips:

<https://www.samenschoonwater.nl/dit-kun-je-zelf-doen/>



Waterschap Rivierenland

10 april · 🌐

Waterschap Rivierenland beperkt tot nader order de bediening van sluizen vanwege de aanpak van het coronavirus. Het betreft drie sluizen in Hardinxveld-Giessendam. <https://bit.ly/2QXlXth>



👍 11

5 opmerkingen 2 keer gedeeld

Van de Facebookpagina van het Waterschap Rivierenland zijn de volgende overige berichten geanalyseerd:

 **Waterschap Rivierenland** is in Dodewaard.
8 mei · 🌐

In de Neder-Betuwe speuren we opnieuw naar de bron van vervuiling in het riool. De komende periode worden bedrijven bezocht, op zoek naar verdachte lozingen. Samen houden we het water schoon!
<https://bit.ly/35JjVuo>



Relevantste ▾

 **Waterschap Rivierenland** is in Hardinxveld-Giessendam.
8 mei · 🌐

Ken je ons Kolffgemaal bij Hardinxveld-Giessendam? Net zo oud als onze bevrijding. Er achter: het voormalige stoomgemaal uit 1865. Mooie beelden door o.a. Henry Verkaik, zie <https://bit.ly/2WFy4oj>. #75jaarvrijheid #Alblasserwaard



👍 29

2 opmerkingen 2 keer gedeeld

👍 Vind ik leuk

💬 Opmerking plaatsen

➦ Delen

Bijlage 5: De interviewguide hoogheemraadschap van Rijnland

Hieronder is de interviewguide opgenomen voor het interview met de medewerker bij het Hoogheemraadschap van Rijnland. Binnen andere waterschappen in Nederland speelt de centralisering van de crisisorganisatie ook een rol. Het Hoogheemraadschap van Rijnland werkt met een compacte crisisorganisatie voor de crisisbeheersing. Dit interview kan nieuwe inzichten opleveren voor de implementatie van de Centrale Crisis Coördinatie eenheid in het Waterschap Rivierenland. Daarnaast kan het verdieping geven aan de al opgedane inzichten in dit onderzoek. De respondent betreft de heer Erik van der Linden, Adviseur Calamiteitenzorg bij het Hoogheemraadschap van Rijnland. Het interview is afgenomen op 28 mei 2020.

Introductie:

Voorlezen:

Bedankt dat u tijd heeft kunnen vrijmaken voor dit interview. Ik zal mij eerst kort nog even voorstellen: ik ben Jasmijn Hacken, masterstudent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. De voor dit interview verantwoordelijke instantie is de universiteit. Dit interview wordt afgenomen voor mijn masterthesis. Het onderwerp van mijn masterthesis is de centralisering van de crisisorganisatie binnen het Waterschap Rivierenland. Uw antwoorden kunnen een interessante bijdrage leveren aan het implementatieplan voor de Centrale Crisis Coördinatie eenheid in het Waterschap Rivierenland. Ik ga uiteraard netjes en vertrouwelijk om met de verkregen informatie uit dit interview. Het interview zal maximaal een uur duren. Heeft u er bezwaar tegen als dit interview wordt opgenomen? Dit gebeurt alleen zodat ik de informatie zo goed mogelijk kan verwerken. Dit was de introductie. Is alles voor u duidelijk?

Algemene vragen:

- 1). Wat is uw functie bij het hoogheemraadschap van Rijnland?
- 2). Hoe ziet de structuur van de crisisorganisatie binnen het hoogheemraadschap van Rijnland eruit?

Doorvragen:

- *Hoe vaak per jaar schaalst de crisisorganisatie op voor een crisis? Hoe verloopt die opschaling?*
- *Welke plaats binnen de organisatie heeft de crisisorganisatie?*
- *Welke taken heeft de compacte crisisorganisatie? Waar houdt zij zich dagelijks mee bezig?*

- 3). Hebben de leden in de crisisorganisatie veel ervaring met hun functie?

Doorvragen:

- *Ligt hun functie dicht bij de dagelijkse werkzaamheden?*

4). Hoe vaak worden oefeningen voor crisisbeheersing uitgevoerd? Wie worden er bij deze oefeningen betrokken?

Doorvragen:

- *In hoeverre is de context van de oefeningen realistisch?*
- *Wordt er ook multidisciplinair geoefend?*
- *In hoeverre leren functionarissen uit de crisisorganisatie van elkaar?*

5). Hoe zorgen jullie ervoor dat bij een grote crisis andere werknemers uit de organisatie zich ook betrokken voelen bij de crisisbeheersing?

Doorvragen:

- *Hoe verloopt de samenwerking tussen functionarissen uit de crisisorganisatie?*
- *En met andere werknemers in de organisatie?*

6). Hoe vaak wordt het functioneren van de crisisorganisatie geëvalueerd?

Doorvragen:

- *Worden deze evaluaties ook daadwerkelijk gebruikt om het functioneren van de crisisorganisatie te verbeteren?/Bieden de evaluaties input voor oefeningen?*
- *Welke verbeteringen ziet u in de crisisbeheersing van het hoogheemraadschap?*

7). Wat is uw ervaring met het Landelijk Crisis Management Systeem?

Doorvragen naar knelpunten/verbeterpunten in het werken met LCMS.

Afsluiting:

Voorlezen:

Dit was de laatste vraag van het interview. Heeft u zelf nog aanvullingen?

De verkregen informatie uit het interview wordt verwerkt in mijn masterthesis. Er wordt netjes en vertrouwelijk met de informatie omgegaan. Wilt u binnen dit onderzoek anoniem blijven?

Nogmaals hartelijk dank voor uw tijd en inzet.

Bijlage 6: De interviewgide brandweer veiligheidsregio Gelderland-Zuid

Hieronder is de interviewgide opgenomen voor het interview met een medewerker van de brandweerorganisatie Gelderland-Zuid. Bij de brandweer is men al een tijdje bezig met de professionalisering van de crisisorganisatie. Hieruit zijn relevante lessen te trekken voor de centralisering van de crisisorganisatie binnen het Waterschap Rivierenland. De respondent betreft de heer Ignas Kamps, Adviseur Brandweer in de Sector Crisisbeheersing van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid. Het interview is afgenomen op 3 juni 2020.

Introductie:

Voorlezen:

Bedankt dat u tijd heeft kunnen vrijmaken voor dit interview. Ik zal mij eerst kort nog even voorstellen: ik ben Jasmijn Hacken, masterstudent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. De voor dit interview verantwoordelijke instantie is de universiteit. Dit interview wordt afgenomen voor mijn masterthesis. Het onderwerp van dit interview is de professionalisering van de crisisorganisatie van de brandweer. Voor mijn masterthesis houd ik mij bezig met de centralisering van de crisisorganisatie in het Waterschap Rivierenland. Uw antwoorden kunnen relevante inzichten opleveren voor deze centralisering. Ik ga uiteraard netjes en vertrouwelijk om met de verkregen informatie uit dit interview.

Het interview zal maximaal een uur duren. Heeft u er bezwaar tegen als dit interview wordt opgenomen? Dit gebeurt alleen zodat ik de informatie zo goed mogelijk kan verwerken. Dit was de introductie. Is alles voor u duidelijk?

Algemene vragen:

- 1). Wat is uw functie bij de brandweer Gelderland-Zuid?
- 2). Hoe is de crisisbeheersing binnen de brandweerorganisatie Gelderland-Zuid vormgegeven?

Doorvragen:

- *Hoe is de repressiefase van crisisbeheersing ingericht?*
- *Welke gedachten liggen ten grondslag aan de professionalisering van de crisisorganisatie?*

- 3). Welke voordelen levert deze crisisstructuur op ten opzichte van de oude structuur?
- 4). Welke verbeterpunten ziet u in de crisisbeheersing?
- 5). Hoe worden oefeningen van de crisisorganisatie vormgegeven?

Doorvragen:

- *Hoe realistisch vindt u de context waarin de oefeningen plaatsvinden?*
- *Wordt er multidisciplinair geoefend met het Waterschap Rivierenland?*

6). Hoe wordt het functioneren van de crisisorganisatie geëvalueerd?

Afsluiting:

Voorlezen:

Dit was de laatste vraag van het interview. Heeft u zelf nog aanvullingen?

De verkregen informatie uit het interview wordt verwerkt in mijn masterthesis. Er wordt netjes en vertrouwelijk met de informatie omgegaan. Wilt u binnen dit onderzoek anoniem blijven?
Nogmaals hartelijk dank voor uw tijd en inzet.

Bijlage 7: Veldjournaal participerende observatie

Introductie

Tijdens het schrijven van deze masterthesis heerst het Coronavirus. De crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland is voor het Coronavirus opgeschaald naar fase 3. Dit biedt de onderzoeker een unieke kans om de crisioverleggen van het waterschap te observeren. Op 6 mei 2020 komt het Actie Centrum Water (ACW) bijeen voor een ACW-overleg. Dit overleg duurt van 10 uur tot half 11. Het ACW bespreekt hierin de primaire processen. Het overleg vindt plaats op vleugel 1F in het hoofdkantoor van het Waterschap Rivierenland in Tiel. Dezelfde dag vindt in de middag van 14:30 tot 15:00 uur in projectruimte 1D het overleg van het Waterschap Operationeel Team (WOT) plaats. Dit overleg wordt ook geobserveerd. Een week later op woensdag 13 mei 2020 vindt weer een ACW- en WOT-overleg plaats op woensdag. Daarbij is de onderzoeker opnieuw aanwezig. In dit veldjournaal worden de observaties uitgewerkt.

Doelstelling

Het primaire doel van de observatie is om als onderzoeker een beeld te krijgen van hoe effectief de huidige crisisorganisatie van het Waterschap Rivierenland functioneert. Daarnaast maakt de onderzoeker op deze manier kennis met de functionarissen uit de crisisorganisatie en kan de mate worden gezien waarin de papieren crisisplannen in de praktijk worden gevolgd.

Observatie deel 1: woensdag 6 mei 2020

Het ACW-overleg

De ruimte

Op vleugel 1F zijn 11 pc-werkplekken. Door de geldende maatregelen (onder andere 1,5 meter afstand houden) door het Coronavirus zijn een aantal werkplekken niet beschikbaar. Op deze werkplekken hangt een rood pamflet met de mededeling dat de werkplek niet gebruikt mag worden in verband met de coronamaatregelen. De ruimte is niet afgesloten middels deuren en de medewerkers op dezelfde vleugel uit de Centrale Regiekamer kunnen hierdoor meeluisteren met het overleg.

Er zijn zes grote beeldschermen waarop informatie wordt getoond. Op twee beeldschermen staat de 'waterschap operationele omgeving' open. Op een ander beeldscherm staat een Excel-bestand open. Dit bestand geeft een dashboard met de bezetting weer. Een grafiek van de ontwikkeling COVID-19 besmettingen in Nederland wordt op het vierde beeldscherm getoond. Op de andere twee beeldschermen wordt een artikel van de NOS getoond over de persconferentie van vanavond.

Op de vloer zijn geen markeringen aangebracht. Wel is er desinfecterende gel aanwezig. Er hangt een papier waarop aangegeven is aan welke code de uren die aan de 'calamiteit Corona Virus'

worden besteed toegeschreven kunnen worden. In de ruimte zitten 5 ramen. Er komt veel daglicht binnen. Op een dienblad op een van de bureaus die niet gebruikt wordt liggen verpakte snoepjes waar medewerkers af en toe van eten.

Indeling

In het ACW zitten 14 mensen: 7 mannen en 7 vrouwen. Zij zijn ook allen aanwezig tijdens het ACW-overleg. De medewerkers zijn afkomstig van verschillende afdelingen: crisisadviseurs, adviseur KAM, personeelszaken, communicatie. De medewerkers komen langzaam aan binnenstromen tussen 8 uur en 9 uur. Sommigen zoeken elkaar op en stemmen in een andere, kleinere ruimte een en ander met elkaar af. Ze bespreken een aantal zaken die straks in het plenaire overleg ook besproken worden als scenario voor het WOT.

Het plenaire overleg

In het overleg worden verschillende onderdelen besproken: de vitale processen, het kernteam, de waterketen, de interne en externe communicatie, de personeelszaken. Het overleg begint met een algemene introductie. Er wordt verteld dat er vanavond weer een persconferentie is, maar de verwachting is dat er geen grote veranderingen voor het werken van het waterschap aankomen. Er zijn geen vragen en er wordt ook niet gevraagd hoe het met iedereen gaat. Wanneer het over de vitale processen gaat is er interactie tussen de presentator en de voorzitter van het ACW. Dit hadden ze van tevoren al kunnen afstemmen, maar dit is niet gedaan. Hierin is discrepantie zichtbaar: sommige zaken zijn van tevoren al wel besproken tussen collega's onderling, waardoor zij in het overleg met conclusies kunnen komen. Voor andere zaken is nog verdere interactie nodig.

Tijdens het overleg worden er af en toe grapjes gemaakt. Niemand typt tijdens het overleg mee. Zodra er iets wordt vermeld wat belangrijk is voor de rol van de functionaris, schrijft hij of zij het kort op. Er wordt geen wekelijks verslag gedaan aan andere medewerkers uit de organisatie over wat er uit het ACW-overleg is gekomen. Ik vraag me hierdoor af hoe zichtbaar het ACW is voor de rest van de organisatie.

Er blijkt een medewerker (monteur) te zijn bedreigd. Hiervan is een melding gemaakt, maar niet iedereen is op de hoogte van deze melding. In de melding geeft de monteur aan aangifte te willen doen van de bedreiging. Hoe het is afgelopen is voor iedereen onduidelijk. De informatiecoördinator kijkt na het overleg in het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) of hier meer over bekend is.

Een medewerker van personeelszaken geeft aan dat er door medewerkers meer psychische klachten worden gemeld. De Arbodienst gaat daar mee aan de slag d.m.v. coachingsgesprekken. Er is wat onenigheid over de naam voor het team dat de mogelijkheden voor de 1,5 metersamenleving op het werk onderzoekt. Dit wordt vrijwel meteen weggewuifd.

Voor de communicatie wordt geopperd de uitkomsten van de persconferentie van vanavond

te combineren met een mail van het filmpje van de secretaris-directeur Kees Vonk. Hier wordt wisselend op gereageerd. De adviseur communicatie geeft aan dit niet handig te vinden en gaat nadenken over een andere manier van communiceren.

Het overleg wordt afgesloten door middel van een vragenrondje. Er zijn weinig aanvullingen. Er wordt aangegeven dat er wordt gestreeft naar zoveel mogelijk uniformiteit tussen de waterschappen in het Platform Midden Nederland voor de afschaling van de crisis. Er wordt medegedeeld dat andere waterschappen al aan het afschalen zijn naar fase 0. Daarnaast wordt er door 2 medewerkers aangegeven dat er nagedacht is over een mogelijke startdatum, mocht er bij de volgende persconferentie versoepeling van de maatregelen komen. Hierop ontstaat veel weerstand. Bijna iedereen vindt het gevaarlijk om aan 'scenariodenken' te doen. Het is nog te onzeker en daarom wil het ACW ook geen mogelijke startdatum communiceren, ook niet naar het WOT. Een overige vraag die wordt gesteld is wat de scope wordt voor het thuiswerken: "houden we aan tot kerst of anderhalf jaar?"

Na het plenaire overleg

Na het vragenrondje zoeken collega's elkaar in kleine groepjes op. Er vindt een soort informeel overleg plaats: er worden onduidelijkheden verhelderd. Daarna gaan ze koffie drinken. In de coffeecorner worden dagelijkse zaken besproken, maar komen ook nog wat aandachtspunten naar aanleiding van het overleg naar boven. Vervolgens wordt in kleine groepjes in andere ruimten vergaderd over de zaken die zojuist in het overleg naar voren zijn gekomen en waarover vanmiddag een besluit dient te worden genomen door het WOT. Een voorbeeld hiervan is de hierboven genoemde scope voor het thuiswerken. Agendapunten voor het WOT worden opgesteld en de PowerPoint wordt gemaakt. Bij deze kleine overleggen vraag ik mij af of ze daadwerkelijk allemaal nodig zijn. Daarnaast is de terugkoppeling vanuit de kleine overleggen naar andere medewerkers uit het ACW die niet bij deze overleggen aanwezig zijn niet optimaal. Een voorbeeld van de slechte terugkoppeling komt terug in de vraag: "Welke scope houden we nu aan in het scenario voor het WOT?" Hierin liggen verbeterpunten voor de mate waarin het ACW efficiënt functioneert.

Conclusie: kan het ACW-team effectiever functioneren?

Er zijn een aantal zaken die de effectiviteit van het ACW verminderen:

- De vele kleine overleggen die plaatsvinden zowel voor als na het formele overleg. Bij ieder overleg moet worden afgevraagd: is dit overleg daadwerkelijk nodig? Of kan ik het even kort met de andere medewerker bespreken en afstemmen?

- De terugkoppeling van medewerkers naar het hele ACW verloopt nog niet altijd goed. Dit was bijvoorbeeld te zien in het besluit dat het ACW aan het WOT wilde voorleggen over de scope voor het thuiswerkbeleid.

Het WOT-overleg

De ruimte

Het overleg vindt plaats in projectruimte 1D op de eerste verdieping van het kantoor van het Waterschap Rivierenland. Deze ruimte bevindt zich naast de ruimte waar het ACW-overleg in de ochtend plaatsvindt. Hierdoor kunnen mensen uit het ACW zich snel naar de ruimte begeven. De zaal biedt ruimte aan 24 mensen. Door de geldende maatregelen door het Coronavirus zijn ook hier een aantal plekken niet beschikbaar, maar dit is niet aangegeven door middel van pamfletten. De informatievoordinator (ICO) die de PowerPoint presenteert geeft aan gelieve een stoel tussen de medewerkers te bewaren.

Ook in deze ruimte hangen een aantal grote beeldschermen. Daarop wordt de PowerPoint getoond. Er is desinfectiegel aanwezig. In de ruimte zitten grote ramen, waardoor er veel daglicht binnen komt. De ruimte is afgesloten middels twee deuren. Op de ramen aan de binnenzijde van het kantoor zit folie geplakt, waardoor men niet zomaar naar binnen kan kijken.

Indeling

Tijdens het WOT-overleg zijn 11 mensen aanwezig: 9 mannen en 2 vrouwen. Niet iedereen uit het ACW is aanwezig (zo is er maar één adviseur crisisbeheersing aanwezig en één communicatieadviseur). De operationeel leider en tevens de secretaris-directeur van het waterschap is de voorzitter.

Het plenaire overleg

De voorzitter opent de vergadering. De informatievoordinator (ICO) presenteert. In dit overleg worden dezelfde onderdelen langsgegaan als tijdens het ACW-overleg: de vitale processen, het kernteam, de waterketen, de interne en externe communicatie, de personeelszaken. Het overleg begint met een algemene introductie. Er wordt verteld dat er vanavond weer een persconferentie is. De voorzitter stelt hierover een vraag. De ICO geeft aan dat de verwachting is dat er geen grote veranderingen voor het werken van het waterschap aankomen. Dit is meteen de reden dat het overleg niet naar morgen is verplaatst. Mochten er toch veranderingen worden aangekondigd, dan vindt er morgen overleg plaats. De ICO loopt de agenda langs en begint met de vitale processen. Daarna komt het kernteam aan bod: er moet beleid worden gemaakt over thuiswerkfaciliteiten. Hierover dien het WOT een besluit te nemen. De vergadering vindt plaats via een BOB-structuur (beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming). De ICO vertelt wat er vanochtend tijdens het ACW-overleg over het thuiswerkbeleid besproken is en schetst een beeld voor het WOT. De voorzitter stelt tussendoor een procesvraag:

waarom moeten we hier nu al een besluit over nemen? Zit er urgentie op? De ICO legt drie besluiten voor aan het WOT. De voorzitter vraagt advies aan de adviseur crisisbeheersing: zijn er al initiatieven voor dit soort beleid vanuit het platform Midden-Nederland of vanuit de Unie van Waterschappen? Er wordt ook nog een grapje gemaakt door de voorzitter over waterschappen in het westen van het land. Er volgt een discussie over het besluit en de gehanteerde term. De voorzitter wil de term 'thuiswerkbeleid' hanteren in plaats van 'thuiswerkfaciliteiten'. De reden hiervoor is dat het om thuiswerken gaat en faciliteiten daar een onderdeel van zijn. Tijdens de vergadering is een persoon tegelijk aan het woord. Er worden twee amendementen op de besluiten gegeven.

Het volgende onderwerp komt aan bod: het coördinatieteam. Dit team moet de anderhalve meter maatregel op kantoor en decentrale locaties invoeren. De lopende acties worden besproken. Kees stelt een vraag over de verkeersstroom op de trappen op kantoor. De medewerker geeft aan spiegels te hebben besteld om dat probleem aan te pakken.

Daarna volgt de livegang van STROOM dat het intranet moet vervangen. De voorzitter vraagt of iedereen hierover de memo heeft ontvangen. Dit is niet het geval. Vier personen hebben de memo ontvangen. Met het besluit om STROOM vanaf morgen live uit te rollen is iedereen het eens. De interne en externe communicatie en de kernboodschap vanuit het waterschap worden besproken. De kernboodschap wordt morgen aangepast.

Daarna volgt een vragenronde. Niemand heeft vragen. De voorzitter beëindigt de vergadering.

Na het plenaire overleg

Na het overleg vragen drie medewerkers nog even kort wat na bij de voorzitter. Daarna vertrekken de medewerkers van het ACW weer naar vleugel 1F en gaan ze aan de slag met de besluiten uit het WOT-overleg. Er wordt door de functionarissen uit het WOT die ook in het ACW een rol hebben weinig teruggekoppeld over het overleg naar de functionarissen uit het ACW die niet aan het WOT deelnemen.

Conclusie: kan het WOT-team effectiever functioneren?

Het WOT-overleg verloopt efficiënt. Er worden geen overbodige zaken besproken en de voorzitter houdt dit nauwlettend in de gaten. Er worden tussendoor weinig vragen gesteld of discussies gevoerd en besluiten worden snel genomen. In de terugkoppeling van het WOT naar het ACW is verbetering mogelijk.

Observatie deel 2: woensdag 13 mei 2020

De ruimte

Zowel het ACW- en WOT-overleg vinden in dezelfde ruimten als vorige week plaats. Inmiddels zijn er op het kantoor van Waterschap Rivierenland op de begane grond en de eerste verdieping stickers geplakt voor de verplichte looproute. Op de trap naar de eerste verdieping hangen twee spiegels waarover vorige week in het WOT-overleg is gesproken.

Het ACW-overleg

Voorafgaand aan het plenaire ACW-overleg om 10:00 uur vinden vandaag minder kleinere overleggen tussen functionarissen plaats dan vorige week woensdag. Er is een overleg tussen drie functionarissen en het hoofd ACW over mogelijke afschaling van de crisis. Een ICO Kantoor stemt met een Communicatieadviseur af wie er een stukje over interne en externe communicatie maakt voor in de PowerPoint presentatie in het WOT-overleg vanmiddag. Ondertussen loopt de andere Communicatieadviseur naar de koffieautomaat om koffie te halen. Hierbij loopt zij tegen de looproute in. Een ICO Kantoor wijst haar daarop, maar ze loopt gewoon door. Adviseur KAM en Personeelszaken zijn ballonnen aan het ophangen voor een collega die afgelopen zaterdag jarig was. Kort voor het plenaire overleg stemmen de twee ICO's Kantoor een paar zaken met elkaar af.

Ik heb een kort gesprek met een ICO Kantoor en een Adviseur KAM over hun ervaring met het werken in het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS). De Adviseur KAM heeft nog niet veel ervaring met het systeem, dit is de eerste keer dat zij er mee werkt. Ze geeft aan dat het makkelijk in gebruik is, onder andere doordat er verschillende tabbladen zijn. Dit maakt het overzichtelijk. Ze geeft toe dat ze wel eens vergaat om het in te vullen. De ICO Kantoor zegt dat het voor hem niet altijd makkelijk is om de gegevens bij te houden. Tijdens een overleg kan hij niet luisteren en invullen tegelijk, dus schrijft hij mee tijdens een overleg en vult achteraf het LCMS in. Vorige week tijdens het WOT-overleg zag ik hem meeschrijven. Hij merkt dat het systeem bij een warme calamiteit (*flitsramp*) beter wordt bijgehouden dan tijdens een langsepende crisis. Bijvoorbeeld voor de calamiteit rondom golfbaan Spijk wordt het LCMS niet meer goed bijgehouden. Hij ontvangt daarover mailtjes met informatie, maar het LCMS wordt niet meer up-to-date gehouden. Ik vraag hem of hij het gevoel heeft dat het hem lukt om relevante informatie uit het systeem te filteren en er in kan zetten. Hij geeft aan dat informatie erin zetten makkelijker is dan eruit halen. Hij zegt: "als er informatie in staat lees ik het, maar als het er niet in staat dan heb ik niets van dan kan ik het ook niet weten".

Het plenaire overleg

Op het scherm wordt net als vorige week de waterschap operationele omgeving getoond en de dashboard met de bezetting. Een grafiek toont de ontwikkeling COVID-19 in Nederland. Op de andere twee beeldschermen wordt een artikel van de NOS getoond over de persconferentie van vorige week

woensdag. Hierin wordt het spoorboekje getoond dat tijdens de persconferentie door Mark Rutte en Hugo de Jonghe besproken is.

Allereerst worden de afschalingscriteria van Platform Midden-Nederland besproken. Het advies van het ACW aan het WOT is om af te schalen naar fase 2. Ook het idee om het kernteam op te heffen wordt vanmiddag aan het WOT voorgelegd. Er wordt geopperd een afscheidsfeestje voor het kernteam te organiseren met taart. Dit wordt als grapje gebracht, er ontstaat een lacherige sfeer. Er is communicatie nodig naar medewerkers over de update van de overheidsmaatregelen. Over de aanhoudende droogte wordt gezegd “wellicht is dit de volgende crisis”. Tijdens het overleg zitten twee mensen op hun telefoon. Dan komt het interne beeld van de communicatie aan de orde. De ICO Kantoor die presenteert vraagt aan de Communicatieadviseur of zij een beeld kan schetsen van dit beeld, want “het staat nog niet in LCMS”. De Communicatieadviseur reageert hierop: “Jawel die staat er wel in hoor”. De ICO vraagt: “van deze week?”. “Ja, maar ik zal wel even een beeld schetsen”. De ICO had het beeld van tevoren dus kunnen lezen in het LCMS. Vervolgens legt de ICO de scenario’s uit die vanmiddag aan het WOT worden voorgelegd. Tijdens de rondvraag zijn er niet veel vragen, er wordt gemeld dat er veel drukte is bij de decentrale locaties, met name in Tiel. Een functionaris wil weten wie daar over gaat. Er ontstaat een discussie. Is er communicatie over nodig? Durven mensen elkaar op hun gedrag aan te spreken?

Na het plenaire overleg

De ICO’s maken een taakverdeling voor de presentatie aan het WOT vanmiddag. Om half 12 komt de Operationeel Leider van het WOT langs om toelichting te vragen op een memo die hij van het ACW heeft ontvangen. De ICO’s stemmen twintig minuten voor het WOT-overleg nog wat zaken af. Bijvoorbeeld over het begrip ‘thuiswerken’: “noemen we het thuiswerken of terugkeer naar kantoor?”. Ik was zelf veertig minuten niet aanwezig vanwege een interview dat gepland stond.

De pauze

Tijdens de pauze in de kantine voer ik een gesprek met mijn stagebegeleider, tevens Adviseur Crisisbeheersing in de crisisorganisatie. Ik heb het over het gesprek dat ik die ochtend had met de ICO en Adviseur KAM over het werken met het LCMS. De Adviseur Crisisbeheersing geeft aan dat het LCMS niet altijd optimaal gebruikt wordt. Sinds de crisis met de droogte in 2018 worden er PowerPoints gemaakt om de BOB-structuur (Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming) overzichtelijk te maken. Volgens de Adviseur leest men hierdoor voorafgaand aan een overleg het LCMS niet meer goed. “We hebben ze gepamperd”.

Daarna gaat het over een crisis die zich afgelopen week heeft aangediend bij het gemaal in Kedichem. Er zijn tijdens een inspectie scheuren ontdekt in de structuur van het gemaal onder de dijk. Er wordt onderhoud aan verricht. Tegen bewoners die aan de dijk wonen is tot nu toe gezegd dat het

onderdeel is van “structureel gepland onderhoud”. De adviseur vertelt dat er waarschijnlijk binnenkort meer informatie aan de bewoners wordt verstrekt over de problemen met het gemaal.

Het WOT-overleg

Het WOT-overleg duurt van 14:30 tot 15:30 uur. Dit is langer dan vorige week, maar er worden dit keer ook meer scenario's voorgelegd waarover een besluit genomen dient te worden. Het Waterschap Operationeel Team heeft bijna dezelfde samenstelling als vorige week. Een man is niet aanwezig, een andere man die er vorige week niet was is er nu wel bij. Er is gebak voor een verjaardag.

Er moet een besluit worden genomen over de bedieningstijden van de sluizen. Het Hoofd ACW geeft aan dat het een idee is om met de veiligheidsregio's te overleggen wat zij doen met de bedieningstijden van hun objecten. Er ontstaat discussie over het besluit. Moet er over gecommuniceerd worden? Leidt dit tot verwarring?

Dan komt het voorstel om voor de Coronacrisis af te schalen naar fase 2 en fysieke aanwezigheid op het kantoor van het ACW te beperken tot 'alleen noodzakelijk', maar wel 1 keer per week een overleg. De Operationeel Leider (voorzitter WOT) vraagt aan de Adviseur Crisisbeheersing wat andere waterschappen doen met betrekking tot de afschaling. De adviseur geeft aan dat er een diffuus beeld is. Het besluit wordt genomen: ze schalen terug naar fase 2.

Vervolgens komt het besluit met betrekking tot opheffing van het kernteam aan bod. De voorzitter gaat na een vraag gesteld te hebben (“wat doen we met de vragen van medewerkers die binnenkomen?” ICO: “Dat pakt KAM op”) akkoord met het besluit.

Er ontstaat discussie over het organiseren van publieke bijeenkomsten. Dit moet worden voorgesteld aan het college van dijkgraven. De voorzitter zegt: “dan kunnen we ook zeggen dat het WOT dit adviseert. Dat moet indruk maken”. Er ontstaat een discussie van 15 minuten. Wat opvalt is dat tijdens dit WOT-overleg in vergelijking met vorige week meer sprake is van scenariodenken en de te nemen besluiten leiden tot veel discussie.

Het scenario thuiswerken komt aan bod. Er is een diffuus beeld zichtbaar tussen de verschillende waterschappen in Nederland. De ICO die de scenario's presenteert zegt: “worden wij dan niet het braafste jongetje van de klas?” als de andere waterschappen al weer naar kantoor gaan en wij niet. Om willekeur in terugkeer naar kantoor te voorkomen wil het ACW gaan werken met een rooster. De Operationeel Leider gaat akkoord met terugkeer door middel van een pilot van 20% bezetting. Dat vindt hij beter dan per 1 september in een keer met 50% bezetting te gaan werken. Door de communicatieadviseurs is een externe analyse uitgevoerd: er komen vragen over drukte bij sluizen binnen door burgers. Deze vragen worden gesteld door burgers die met een bootje willen gaan varen met het mooie weer. Ook de interne analyse wordt besproken: er zijn psychische klachten onder werknemers en de roep om praktische informatie neemt toe.

Vervolgens wordt de kernboodschap besproken: moeten we die aanpassen naar aanleiding van de wijzingen in de maatregelen die het Waterschap neemt? De voorzitter geeft aan dat de kernboodschap met name extern gericht is. Hij vraagt zich hardop af of je daar iets moet noemen over de versoepeling van de maatregelen, dat gaat die mensen eigenlijk niet zoveel aan. De ICO vraagt of de zin 'wij volgen de richtlijnen van het kabinet' erin moet blijven, omdat het WOT zojuist heeft besloten de maatregelen op kantoor te versoepelen. De voorzitter zegt dat de zin erin kan blijven staan, omdat we de maatregelen wel 'volgen', er staat niet 'opvolgen'.

Na het plenaire overleg

De Adviseur KAM en Personeelszaken staan bij de coffee corner. Ze vragen naar de besluiten die zojuist door het WOT zijn genomen. De Adviseur Crisisbeheersing stelt ze op de hoogte. Er wordt gevraagd wat afschaling van fase 3 naar fase 2 eigenlijk betekent. Het Hoofd ACW geeft aan dat er dan geen Waterschap Beleidsteam meer actief is. Er wordt besproken met de Coördinator Kernteam wat de afschaffing van dat team betekent.

Daarna gaat iedereen weer aan het werk in het ACW. De Adviseur KAM krijgt een vraag via de mail binnen over publieke bijeenkomsten, waar zojuist in het WOT een besluit over is genomen. Blijkbaar is hierover nog niks in het LCMS gezet, want ze stelt een vraag aan de ICO wat daar nu over bekend is en wat zij kan antwoorden op de mail.

De vrouw die het Coördinatieteam gaat als eerste van de functionarissen van het ACW naar huis. Zij vertelt aan de Adviseur Crisisbeheersing: "ik merk wel dat mijn eigen werk er onder lijdt, het moet niet te lang duren. Iedereen moet wel zijn eigen ding kunnen doen".

Conclusie: effectiviteit functioneren crisisorganisatie

Een belangrijke conclusie uit de observaties voor de effectiviteit van het functioneren van de crisisorganisatie is dat er verbetering ligt in de terugkoppeling. Ten eerste betreft dit de terugkoppeling van medewerkers in het WOT naar het ACW. Er werd nu bijvoorbeeld door een medewerker personeelszaken uit het ACW gevraagd wat er uit het WOT naar voren was gekomen. De reactie van de voorzitter van het ACW was: "hebben ze je dat nog niet verteld dan?". Er werd daarna kort een belangrijk besluit toegelicht. Een aanbeveling is om na een WOT-overleg het hele ACW bij elkaar te roepen en iedereen op de hoogte te stellen van de besluiten, omdat niet alle functionarissen uit het ACW aanwezig zijn bij een WOT-overleg.

Ten tweede geldt dit ook voor de kleinere overleggen tussen medewerkers uit het ACW. Als in deze overleggen besluiten worden geformuleerd die in de middag door het WOT moeten worden genomen, is het handig als het hele ACW daarvan op de hoogte is. Als laatste is in dit type crisis de terugkoppeling vanuit het ACW naar andere medewerkers in de dagelijkse organisatie van het waterschap ook belangrijk. Dit lijkt nu wel eens te worden vergeten of het heeft geen prioriteit.

Tot slot valt tijdens de observaties op dat het LCMS niet optimaal wordt gebruikt. Indien dit systeem door alle functionarissen beter wordt ingevuld, zowel tijdens een crisis als in de nasleep van een crisis, kan dit tot verbetering leiden in de effectiviteit van de crisisorganisatie. Het gaat er overigens niet alleen om dat informatie in het systeem wordt ingevuld, maar ook dat de informatie door alle functionarissen uit de crisisorganisatie wordt gelezen en door de Informatiecoördinator wordt gefilterd om een totaalbeeld te creëren.