

Evaluatie wateroverlast Kockengen juli 2014

Veiligheidsregio Utrecht



Rapport

22 september 2014

Marieke Blekemolen
Gerhard Schwarz

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Korte schets van het incident	3
3. Bevindingen waterstaatkundig	5
3.1 De vragen van de klankbordgroep Kockengen Waterproof	6
3.2 Bevindingen ten aanzien van de hoeveelheid neerslag	8
3.3 Bevindingen ten aanzien van instroom van gebiedsvreemd water	10
3.4 Bevindingen ten aanzien van het boezemstelsel	11
3.5 Bevindingen ten aanzien van de bemalingcapaciteit	11
3.6 Bevindingen ten aanzien wateroverlast hoger deel Kockengen	12
3.7 Bevindingen ten aanzien van beheer en onderhoud	12
4. Conclusies en aanbevelingen waterstaatkundig	13
4.1 Conclusies waterstaatkundig	13
4.2 Aanbevelingen waterstaatkundig	13
5. Bevindingen procesmatig	15
6. Conclusies en aanbevelingen procesmatig	16
7. Bevindingen samenwerking en communicatie	18
7.1 Bevindingen ten aanzien van de samenwerking	18
7.2 Bevindingen ten aanzien van de communicatie	19
7.3 Reflectie met behulp van het analysekader	21
8. Conclusies en aanbevelingen samenwerking en communicatie	23
8.1 Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de samenwerking	23
8.2 Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de communicatie	25
Bijlagen	
1. Geïnterviewden	
2. Analyse kader	
3. De waterstaatkundige situatie in en rond Kockengen	
4. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden gemeente en waterschap bij crises	

Twynstra Gudde

5. Deelnemers dialoog klankbordgroep-gemeente-waterschap op
16 september

1. Inleiding

In de middag van maandag 28 juli ontstond in Kockengen en in de polders ten zuidoosten van het dorp (Portengen en Kortrijk) ernstige wateroverlast als gevolg van extreme neerslag. De wateroverlast hield in het dorp aan tot in de loop van de ochtend van donderdag 31 juli, in de polders tot 1 augustus. Het hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en de gemeente Stichtse Vecht zijn vanuit hun verantwoordelijkheden in deze periode en de dagen daarna actief geweest om de wateroverlast en de gevolgen daarvan te bestrijden.

De gemeente en het waterschap hebben de Veiligheidsregio Utrecht gevraagd om een onafhankelijke toets op de waterstaatkundige bevindingen van een intussen door het waterschap zelf uitgevoerde evaluatie. Voorts hebben zij gevraagd om een onafhankelijke evaluatie van de wijze waarop zij bij de bestrijding van de wateroverlast en de gevolgen daarvan hebben samengewerkt en naar de bevolking hebben gecommuniceerd. Uit het onafhankelijk onderzoek moeten aanbevelingen volgen om de toekomstige aanpak van de wateroverlast door de gemeente en het waterschap te verbeteren. De Veiligheidsregio heeft het adviesbureau Twynstra Gudde opdracht gegeven voor dit evaluatieonderzoek. Deze rapportage bevat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het uitgevoerde evaluatieonderzoek.

Onderzoeksaanpak

Ten behoeve van het onderzoek is alle door gemeente en waterschap aangeleverde documentatie bestudeerd en zijn direct betrokkenen van gemeente en waterschap geïnterviewd, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Ook zijn leden van de klankbordgroep Kockengen Waterproof geïnterviewd. Zie voor een overzicht van alle geïnterviewden bijlage 1.

Aanvullend zijn ten behoeve van het waterstaatkundige deel van het evaluatieonderzoek met de klankbordgroep twee bijeenkomsten belegd, op basis waarvan de klankbordgroep een lijst van vragen heeft geformuleerd aan gemeente en waterschap. Deze vragen zijn voortgevloeid uit de waarnemingen van de leden van de klankbordgroep ten tijde van de wateroverlast en zijn mede gebaseerd op de kennis die zij als bewoners en als leden van de klankbordgroep hebben van de waterhuishouding in het gebied. Deze lijst met vragen vormde het uitgangspunt voor een derde bijeenkomst met de klankbordgroep, waarin deskundigen van gemeente en waterschap de dialoog met de leden van de klankbordgroep zijn aangegaan. Daarbij kon een deel van de vragen worden beantwoord, een ander deel vergt echter nader onderzoek door gemeente en waterschap.

Opbouw van dit evaluatierapport

Dit evaluatierapport bestaat uit twee delen:

- Het eerste deel bevat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen op waterstaatkundig gebied. Deze zijn mede gebaseerd op de lijst met vragen van de klankbordgroep en de dialoog daarover met deskundigen van gemeente en waterschap.
- Het tweede deel bevat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de samenwerking tussen gemeente en waterschap en de communicatie naar de bevolking. Bij dit deel van het onderzoek is gebruik gemaakt van een vooraf vastgesteld analysekader (zie bijlage 2).

Bestudeerde documentatie

- Calamiteitenplan hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2010-2013
- 10 situatierapporten van het WAT (Waterschapsactieteam), periode 28 juli-4 augustus
- Mailberichten van bewoners aan het hoogheemraadschap
- Interne mailberichten van het hoogheemraadschap
- Mailberichten tussen hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en waterschap Amstel, Gooi en Vecht
- Evaluatieverslag optreden crisisorganisatie hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden bij wateroverlast 12 en 13 oktober 2013
- Interne evaluatie wateroverlast 28 juli 2014 (status: concept), hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
- Mailberichten van bewoners aan de gemeente Stichtse Vecht, en van gemeente aan bewoners
- Interne mailberichten van de gemeente Stichtse Vecht
- Draaiboek Actiecentrum Wijken en Kernen/Uitvoering, gemeente Stichtse Vecht
- Logboek wateroverlast Kockengen van gemeente Stichtse Vecht, periode 28 juli-1 augustus
- Regionaal Crisisplan Utrecht 2014-2017, Veiligheidsregio Utrecht.

2. Korte schets van het incident

Op maandag 28 juli 2014 was in grote gebieden van midden-Nederland sprake van extreme neerslag. Deze leidde in het westen van de provincie Utrecht op meerdere plaatsen tot overlast, onder meer in Utrecht, Maarssenbroek, Breukelen en Kockengen. Waar echter op de meeste plaatsen de situatie in de loop van de dag en avond weer beheersbaar werd, nam in het gebied in en rond Kockengen de wateroverlast verder toe. Juist het dorp Kockengen en de polders ten zuidoosten daarvan (Portengen en Kortrijk) en de daarin gelegen woonkernen zijn buitengewoon gevoelig voor wateroverlast (zie bijlage 3). Dit gebied werd recent, in oktober 2013 ook al getroffen door wateroverlast.

De extreme regenval op maandag 28 juli 2014 leidde tot overstrooming van waterlopen, wegen, landerijen en ook een aantal huizen, sommige door water van buiten, sommige van binnenuit opkomend via de riolering. Opvallend was dat deze keer niet alleen het lager gelegen deel van Kockengen getroffen werd door wateroverlast, maar, zij het van kortere duur, ook het hoger gelegen deel. Aan de overstrooming van het lager gelegen deel van het dorp kwam met behulp van door het waterschap geplaatste noodpompen pas in de loop van de ochtend van donderdag 31 juli een einde, aan de overstrooming van de polders Portengen en Kortrijk op vrijdag 1 augustus. Gedurende drie tot vier etmalen was in en rond Kockengen sprake van grote wateroverlast.



Figuur 1. Kockengen 30 juli 2014 (Bron: Nu.nl)

Deel 1

Toets op de waterstaatkundige conclusies van de interne evaluatie van het waterschap

3. Bevindingen waterstaatkundig

In overeenstemming met het bepaalde in het Calamiteitenplan hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2010-2013, heeft het waterschap direct na de beëindiging van de werkzaamheden van haar crisisbeheersingsorganisatie (na afschaling op maandag 4 augustus) een interne evaluatie uitgevoerd van haar optreden ten tijde van de wateroverlast. Dit heeft geresulteerd in een intern evaluatierapport 'Evaluatie wateroverlast 28 juli 2014' en een mede daarop gebaseerde presentatie (prezi) ten behoeve van een na de wateroverlast gehouden bestuurlijk overleg tussen gemeente en waterschap. Omdat het gevoelen bestond dat met deze evaluatie en presentatie niet alle vragen over oorzaken en verloop van de wateroverlast in waterstaatkundige zin afdoende beantwoord zouden kunnen worden, is besloten tot een nadere, onafhankelijke toets daarop.

Daartoe is de volgende aanpak gevolgd:

1. In een bijeenkomst met de klankbordgroep Kockengen Waterproof op maandag 1 september jl. werd een begin gemaakt met het inventariseren van de vragen van waterstaatkundige aard die de wateroverlast van juli 2014 bij hen op basis van hun kennis van het gebied en waarnemingen ten tijde van de wateroverlast had opgeroepen.
2. In een volgend overleg met een delegatie vanuit de klankbordgroep en aansluitend een rondgang met hen langs een aantal kwetsbare punten van de infrastructuur voor riolering en waterhuishouding op vrijdag 5 september is de lijst met vragen nader aangevuld en aangescherpt.
3. Vervolgens heeft de klankbordgroep haar definitieve vragenlijst aangeleverd op maandag 8 september. Deze lijst met 27 specifieke vragen over de wateroverlast en 1 algemene vraag betreffende de taakverdeling tussen gemeente en waterschap op het gebied van riolering en waterhuishouding is in de volgende paragraaf onverkort in dit rapport opgenomen.
4. Op dinsdag 9 september is deze vragenlijst door Twynstra Gudde toegelicht aan en doorgesproken met deskundigen van het waterschap en op woensdag 10 september met deskundigen van de gemeente. Vervolgens zijn gemeente en waterschap de werkzaamheden gestart die moeten leiden tot een afdoende beantwoording van alle door de klankbordgroep gestelde vragen.
5. Op dinsdag 16 september heeft onder voorzitterschap van Twynstra Gudde een dialoog plaatsgevonden tussen de leden van de klankbordgroep en deskundigen van gemeente en waterschap. Daarbij kon een deel van de vragen worden beantwoord, een ander deel vergt nog nader onderzoek door gemeente en waterschap. Zie bijlage 5 voor de deelnemers aan deze bijeenkomst.

De bevindingen, conclusies en aanbevelingen in dit eerste deel van dit evaluatierapport zijn gebaseerd op een analyse van alle informatie die in het onderzoekstraject naar voren is gekomen. Deze bevindingen, conclusies en aanbevelingen betreffen de hoofdlijnen. De beantwoording van alle door de klankbordgroep gestelde vragen is aan gemeente, waterschap en veiligheidsregio.

3.1 De vragen van de klankbordgroep Kockengen Waterproof

Vragen aan hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR):

1. Hoeveel neerslag is er op maandag 28 juli 2014 in Kockengen en de polders Portengen en Kortrijk gevallen?
(Volgens de metingen van het KNMI bedroeg de neerslagsom van 27 juli 08.00 – 29 juli 08.00 (48 uur) 62 mm; volgens het Water Informatie Systeem van HDSR bedroeg de neerslagsom op 28 juli 75-125 mm)
2. Is een oorzaak voor de omvang van de wateroverlast in Kockengen en de polders Portengen en Kortrijk dat er behalve de regenval direct op dit gebied bij deze extreme neerslag ook gebiedsvreemd water hier naar toe is toegestroomd uit andere gebieden?
3. Zijn de verstedelijking van Leidsche Rijn, Vleuten en Maarssenbroek en de waterhuishoudkundige gevolgen daarvan mede oorzaak van de toestroom van gebiedsvreemd water in de overlastperiode? Waar lozen Leidsche Rijn, Vleuten en Maarssenbroek bij extreme neerslag het overtollige water?
4. Ooggetuigen hebben op maandag 28 juli een golf van 300 mm hoogte over een lengte van minimaal 30 meter in de polder van Laag Nieuwkoop (ten noorden van polder Portengen) en een golf van 300 mm over een lengte van minimaal 100 meter bij de Haarrijn tussen de A2 en het spoor tussen Maarssen en Breukelen (ten noorden van Zwanenkamp, Maarssenbroek) waargenomen. Waar kwamen deze grote hoeveelheden water vandaan?
5. Is er water vanuit Maarssenbroek naar de polders Kortrijk en Portengen gestroomd omdat het oude gemaal Haarrijn buiten gebruik is gesteld, het nieuwe nog niet in gebruik is en de noodpomp vanwege geluidsoverlast slechts op halve kracht mag draaien?
6. Waarom is het oude gemaal Haarrijn al buiten gebruik, als het nieuwe nog niet werkzaam is? Waarom heeft de noodpomp niet voldoende capaciteit?
7. Hoe kan het dat Kockengen en de polders Portengen en Kortrijk in extreme mate kampten met wateroverlast, terwijl de polders ten westen en noorden van Kockengen droog bleven? Zijn de polders Portengen en Kortrijk als overloopgebied gebruikt?
8. Hoeveel water is er extra toegestroomd als gevolg van een foutieve instelling van de automatisch bediende stuw bij Haarrijn? En wat is de exacte tijdsduur dat deze stuw open heeft gestaan? Kunt u de registratiegegevens hiervan uit het automatische besturingssysteem overleggen?
9. Was daadwerkelijk sprake van technisch falen van de automatisch bediende stuw bij Haarrijn, of was het programma voor de aansturing zodanig dat stedelijk gebied werd ontzien? En vereist het openen van deze stuw bij een handmatige handeling, of was er een automatische instelling voor openen bij deze hoge waterstand?
10. Aan deze zijde van de Haarrijn is een aantal stuwen geplaatst tijdens de reconstructie van de Haarrijn. Deze zijn echter alleen handmatig te bedienen (zijn om water in de polder Kortrijk te versen en bij droogte water in te laten). Zijn deze handbediende stuwen te Haarrijn bewust open gezet of te laag ingesteld? En waarom zijn deze nieuwe stuwen niet geautomatiseerd?
11. Was het niveau van de Haarrijnse Plas voorafgaand aan de regenval op 28 juli te hoog ten behoeve van de recreatieve functie, zodat het daardoor te hoog was om nog ten behoeve van de wateropvang van Vleuten dienst te kunnen doen?

12. Is achteraf gezien het in 2012 na samenspraak met de bevolking genomen peilbesluit voor de polder Portengen, waarbij het polderpeil werd verhoogd om de houten paalkoppen van een aantal huizen aan de Kerkweg te beschermen, naar nu blijkt onverstandig geweest, omdat daarmee bergingscapaciteit verloren ging?
13. Waarom zijn de polders Portengen en Kortrijk niet voorgemalen? En waarom na de wateroverlast in augustus twee keer wel?
14. Waarom stonden de boezems Bijleveld, Heicop en Groote Heicop deze keer voorafgaand aan de extreme regenval vol, terwijl dat bij de wateroverlast in oktober 2013 niet het geval was? Hadden andere polders in beheer bij het waterschap Amstel, Gooi en Vecht al eerder op de Groote Heicop geloosd, waardoor er geen ruimte meer was voor de polders Portengen en Kortrijk?
15. Wat is het effect van het nieuwe gemaal op de Geerkade (datum ingebruikname april 2014) op de afvoercapaciteit van de Groote Heicop?
16. Wat zijn de gevolgen als de stuw naast de brug van de N401 dicht is voor het afvoeren van water uit het gemaal Koningsstraat / Voorstraat?
17. Waarom is door het hoogheemraadschap na de wateroverlast van oktober 2013 niet een vaste noodpomp geplaatst? Is de reden daarvan dat het hoogheemraadschap dit te duur vond?
18. Is het waar dat de pompcapaciteit van gemaal De Tol structureel ontoereikend is en dat dat al langer bij het hoogheemraadschap bekend was? En wat is precies de capaciteit van gemaal De Tol? De getallen die genoemd worden variëren van 12mm tot 15 mm (het laatste getal is genoemd in een recente nieuwsbrief van HDSR).
19. Was er daadwerkelijk een uitslagbeperking naar het door RWS beheerde Amsterdam-Rijn Kanaal, waardoor in de eerste twee dagen van de wateroverlast niet op het maximale vermogen van de (nood)pompcapaciteit is bemaalend? Of was er sprake van onjuiste en/of verouderde interpretaties van het hoogheemraadschap en het waterschap Amstel, Gooi en Vecht van de mogelijkheden?
20. Is in de laaggelegen wijken van Kockengen sprake van achterstallig onderhoud van de waterlopen en een fout beheerregime, waardoor er teveel waterplanten in groeien die duikers en riooluitgangen verstoppen?
21. Hoe kan het dat het hoogheemraadschap op dinsdag 29 juli communiceerde dat het waterpeil in de polders Portengen en Kortrijk daalde, terwijl het in werkelijkheid bleef stijgen?

Vragen aan de gemeente Stichtse Vecht:

22. Zie ook vraag 1. Wat was de neerslagsom op maandag 28 juli volgens het neerslaginformatiesysteem (buienradar gecorrigeerd met regenmeters) van de gemeente?
23. De overlast op het hoge deel van Kockengen lijkt vooral veroorzaakt door het verstopte gemaal op de hoek van de Koningsstraat, waardoor het water niet op de Heicop kon worden gepompt. Is dit het gevolg van achterstallig onderhoud (o.a. baggerwerk) en een fout beheerregime, waardoor er teveel waterplanten in de vaart groeien die leiden tot verstopping van het gemaal?
24. Is er sprake van achterstallig en structureel ontoereikend onderhoud van de infrastructuur voor riolering en afvoer van regenwater waardoor deze als gevolg van verstoppingen (zoals van duikers) onvoldoende functioneert?

25. Waren de riolen op 28 juli voorafgaand aan de regenval al vol?
26. Hoe vaak is sprake van riooloverstorten in Kockengen en de polders Portengen en Kortrijk en wat zijn de gevolgen daarvan voor het milieu en daardoor ook voor flora en fauna en kwaliteit drinkwater veestapel? Wanneer wordt een andere oplossing gevonden, zodat deze overstorten niet meer nodig zijn?

Vraag zowel aan hoogheemraadschap, gemeente als veiligheidsregio:

27. Wat is de oorzaak dat de brandweer (commandant) geen contact heeft kunnen krijgen met gemeente, waterschap en de calamiteitenlijn van de veiligheidsregio?

Vraag van algemene aard aan gemeente en waterschap:

28. Tot slot vraagt de klankbordgroep om een schriftelijke uitleg over waarvoor de gemeente respectievelijk het hoogheemraadschap nu verantwoordelijk zijn en dus ook hoe de taakverdeling is met betrekking tot de waterhuishouding, het stedelijk waterbeheer en de riolering. Dat is de klankbordgroep nu niet duidelijk.

Tot slot:

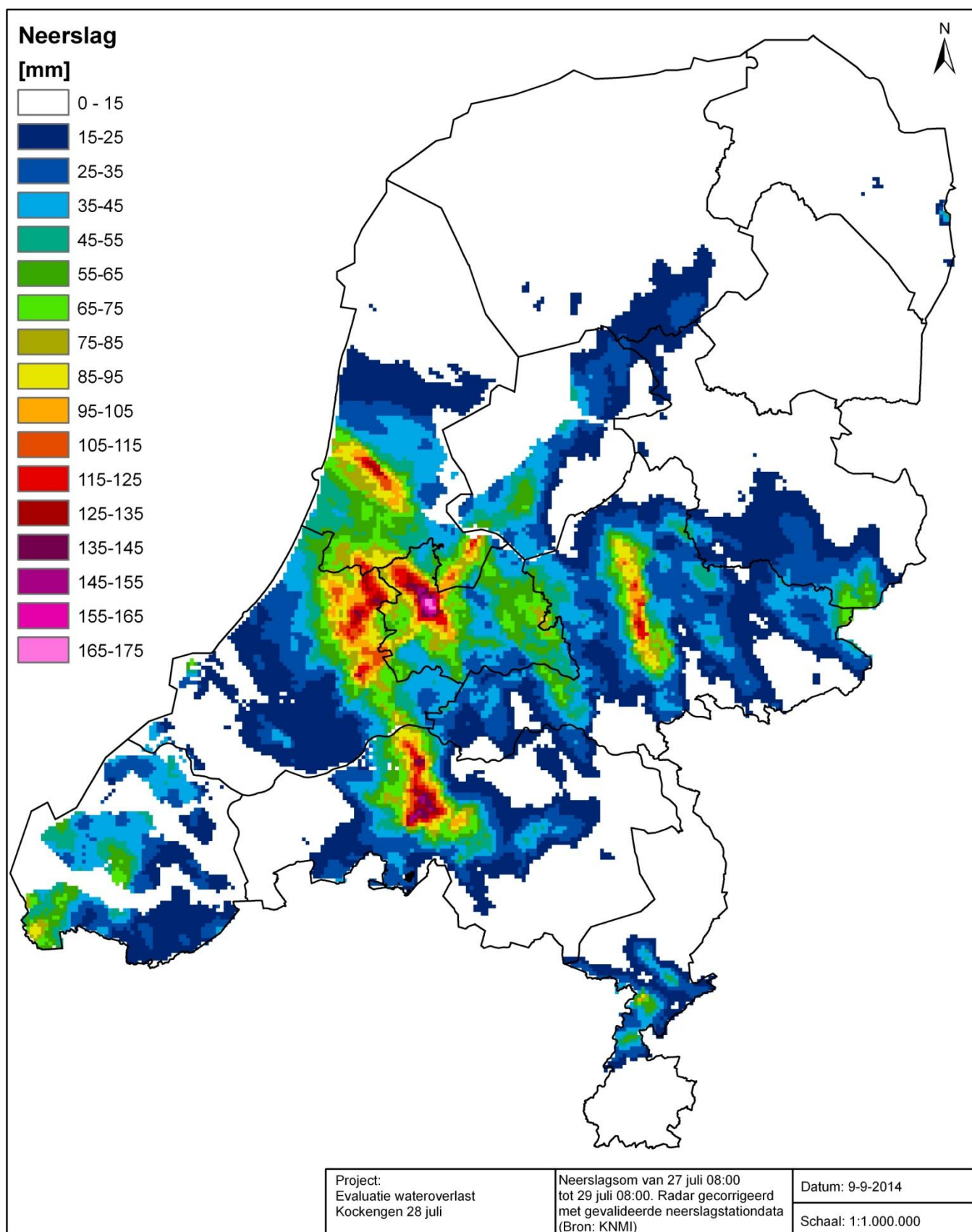
De klankbordgroep Kockengen Waterproof vraagt

- het hoogheemraadschap voor de vragen 1-21
- de gemeente voor de vragen 22-26
- de gemeente, het waterschap en de veiligheidsregio voor vraag 27, en
- de gemeente en het waterschap voor vraag 28

om een schriftelijke beantwoording van alle gestelde vragen.

3.2 Bevindingen ten aanzien van de hoeveelheid neerslag

In de interne evaluatie van het waterschap is een schatting opgenomen van de hoeveelheid neerslag die in en rond Kockengen is gevallen op maandag 28 juli 2014 (van 0.00 – 24.00 uur). Deze schatting is onder meer gebaseerd op de verwerking van radarbeelden door het Water Informatie Systeem (WIS) van het waterschap. Deze schatting kwam uit op 100-125 mm. Uit voorlopige gegevens verstrekt door het KNMI kwam echter een ander beeld naar voren, namelijk een neerslagsom van 62 mm gerekend over een periode van 48 uur (van 27 juli 08.00 – 29 juli 08.00). Dat zou dan minder zijn geweest dan bij de wateroverlast van oktober 2013, terwijl de gevolgen nu veel ernstiger waren. Dit grote verschil kwam direct al op 1 september, tijdens de eerste bijeenkomst met de klankbordgroep aan de orde. Daarop heeft het waterschap het KNMI verzocht om een nader onderzoek. Het KNMI heeft vervolgens op basis van nader onderzoek het navolgende radar-gecorrigeerde en met neerslagstationdata gevalideerde beeld verstrekt (figuur 2):



Figuur 2. Neerslagsom Nederland van 27 juli 2014 8.00u tot 29 juli 8.00u (48 uur)

Op grond van deze nieuwe gegevens van het KNMI gaat het waterschap nu uit van een neerslagsom op 28 juli 2014 (0.00 – 24.00 uur) voor de polders Portengen en Kortrijk van 138 mm. De neerslagsom in het zuidoostelijk gelegen Maarssenbroek was nog aanzienlijk hoger, te weten 165-175 mm. De neerslaggegevens die de gemeente voor haar taken met een eigen informatiesysteem inwint, bevestigen de orde van grootte van de nieuwe neerslaggegevens van het KNMI.

Hieruit blijkt dat de hoeveelheid neerslag bij de wateroverlast van juli 2014 aanzienlijk hoger was dan bij de wateroverlast van oktober 2013.

Belangrijk is in dit verband ook te vermelden dat de voorspellingen door MeteoVista van de neerslaghoeveelheden waarop het waterschap haar handelen voorafgaand aan de wateroverlast baseerde, er volledig naast zaten. Deze – deels tegenstrijdige – voorspellingen, zoals opgenomen in de interne evaluatie van het waterschap, gaven geen aanleiding om te veronderstellen dat de neerslag niet via normaal beheer opgevangen zou kunnen worden.

3.3 Bevindingen ten aanzien van instroom van gebiedsvreemd water

Waarnemingen van bewoners in het gebied wijzen er op dat er aanzienlijke hoeveelheden water vanuit zuidelijker gelegen polders en ook vanuit het oosten via het viaduct A2 de polders Kortrijk en Portengen is ingestroomd, waardoor de wateroverlast aanzienlijk groter is geworden dan het geval zou zijn geweest indien als gevolg van alleen de neerslag op de polders Kortrijk en Portengen zelf.

De interne evaluatie van het waterschap vermeldt op dit punt alleen de instroom van een hoeveelheid gebiedsvreemd water in de orde van 40.000-80.000 m3 vanuit de Haarrijnse Plas als gevolg van technisch falen van de op afstand bedienbare stuw Ouwenaar, waardoor deze, als vermeld in een persbericht van het waterschap, op de avond van 28 juli tussen 20.00 en 01.00 uur heeft open gestaan.

De totale hoeveelheid ingestroomd gebiedsvreemd water is echter groter:

- Naast de storing aan de stuw Ouwenaar is tegelijkertijd ook het noodgemaal Haarrijn door storing een aantal uren stilgevallen, waardoor het toestromende water niet naar het Amsterdam-Rijnkanaal verpompt werd, maar afstroomde naar de polders Kortrijk en Portengen.
- Bovendien blijkt uit genoemde waarnemingen van bewoners dat er bij deze extreme neerslag vanuit het zuiden en oosten water over het oppervlak is toegestroomd naar de polders Kortrijk en Portengen. Daarbij heeft mogelijk de herinrichting van de Haarrijn waarbij kades zijn verlaagd ook een rol gespeeld.

Dat er bij de wateroverlast van juli 2014 aanzienlijke hoeveelheden gebiedsvreemd water de polders Kortrijk en Portengen is ingestroomd en dat deze de wateroverlast verergerd hebben, staat dus vast. Hier ligt mogelijk deels de verklaring van stijging van het waterpeil op dinsdag 29 juli, ondanks de inzet van noodpompen. Op welke wijze hoeveel gebiedsvreemd water is ingestroomd en dus ook in welke mate dit de wateroverlast heeft verergerd, is op grond van de thans beschikbare informatie niet te zeggen. Daarvoor is nader onderzoek nodig, waarbij een groot gebied, inclusief Maarssenbroek, Vleuten, Leidsche Rijn en Haarzuilens gemodelleerd zal moeten worden om inzicht te kunnen krijgen in hoe het water stroomt bij dergelijke extreme neerslaghoeveelheden.

3.4 Bevindingen ten aanzien van het boezemstelsel

De polders Portengen en Kortrijk worden onder normale omstandigheden op peil gehouden met gemaal De Tol, dat water pompt in de Groote Heicop. In extreme omstandigheden wordt de pompcapaciteit uitgebreid met noodpompen bij De Tol en zo nodig ook te Kockengen, waarbij het water in de Bijleveld wordt gepompt. De Bijleveld watert eveneens af op de Groote Heicop. Overigens is de Groote Heicop in beheer van aanpalend waterschap Amstel, Gooi en Vecht, dat zelf ook water vanuit noordelijker gelegen polders loost op de Groote Heicop.

Zoals vermeld in de interne evaluatie van het waterschap, zijn over afwatering op de Groote Heicop tussen beide waterschappen in geval van wateroverlast geen afspraken gemaakt. Daardoor bleef tijdens de wateroverlastperiode onduidelijkheid bestaan hoeveel water het waterschap (De Stichtse Rijnlanden) via de Groote Heicop zou kunnen afvoeren.

Fundamenteel is echter de vraag over de afvoercapaciteit van de boezem Groote Heicop zelf. Deze staat in open verbinding (via duikers onder de A2 door) met het Amsterdam-Rijnkanaal. Toch stond de Groote Heicop voortdurend vol, ook al was – voor zover nu bekend – er geen sprake van een substantieel hogere waterstand in het Amsterdam-Rijnkanaal, noch was er sprake van een afvoerbeperking door Rijkswaterstaat. Dit roept de vraag op of de afvoercapaciteit van de Groote Heicop als boezem wel toereikend is. Dit verdient nader onderzoek. Ook noodpompen helpen immers niet (voldoende) als de afvoercapaciteit van de boezem onder dergelijke extreme omstandigheden tekort schiet.

3.5 Bevindingen ten aanzien van de bemalingcapaciteit

De bemalingcapaciteit van gemaal De Tol, dat het water verpompt uit de polders Portengen en Kortrijk, komt overeen met 13 mm neerslag per etmaal. Dit is conform landelijke normen. Het is onvermijdelijk dat de capaciteit van een gemaal ontoereikend is als neerslag te extreme vormen aanneemt. Gemalen kunnen nu eenmaal niet zodanig gedimensioneerd worden dat deze zelfs de meest extreme neerslag nog kunnen verwerken. Het overtollige water moet dan met inzet van bijgeplaatste noodpompen worden weggepompt. Dit bleek zowel in oktober 2013 als juli 2014 noodzakelijk.

Hoewel de bemalingcapaciteit van gemaal De Tol voldoet aan landelijke normen, dringt zich de vraag op of een structurele uitbreiding vanwege de extreme gevoeligheid van Kockengen en de polders Portengen en Kortrijk aangewezen is, bijvoorbeeld in de vorm van een permanente noodpomp die het water direct naar de boezem pompt.

Overigens was na de overlast van oktober 2013 in het kader van het project Kockengen Waterproof al besloten tot plaatsing van een permanente noodpomp aan de Kerkweg. Deze was ten tijde van de wateroverlast van juli 2014 ook al geplaatst, maar nog niet aangesloten. Dit gebeurde pas op woensdag 30 juli. Het doel van deze pomp van beperkte capaciteit is om het dorp Kockengen te beschermen tegen wateroverlast, als het dorp door het optrekken van een aantal stuwen 'losgekoppeld' wordt van de omringende polder. Het water kwam nu echter zo hoog dat het over en om de stuwen heen liep. In zo'n geval verliest deze pomp zijn functie.

3.6 Bevindingen ten aanzien wateroverlast hoger deel Kockengen

Opvallend bij de wateroverlast van juli 2014 was, anders dan bij die van oktober 2013, dat er nu ook problemen ontstonden op het hoger gelegen deel van Kockengen. Het water van de Bijleveld stroomde over de kades het oude dorp in. Enkele huizen liepen onder door water van buitenaf en bij enkele stroomde het water via het riool (toilet) binnen.

Deze wateroverlast had een andere oorzaak dan die in het lager gelegen deel van Kockengen en de polders Portengen en Kortrijk. Hier was de oorzaak een verstopping van het gemaal aan de Koningstraat, welk gemaal in beheer is van de gemeente.

3.7 Bevindingen ten aanzien van beheer en onderhoud

Als gevolg van de wijze waarop het beheer en onderhoud van de infrastructuur voor de waterhuishouding wordt uitgevoerd, hebben zich in de wateroverlastperiode meerdere problemen voorgedaan.

De verstopping van het gemaal aan de Koningstraat door plantaardig materiaal (waterplanten) en ander vuil (plastic) hangt samen met de wijze waarop de gemeente, als beheerder van dat gemaal, het beheer en onderhoud daaraan uitvoert en met het beheerregime (maaibeleid) van het waterschap voor de Bijleveld.

Soortgelijke problemen zijn ten tijde van de wateroverlast ontstaan in het lager gelegen deel van Kockengen. De interne evaluatie van het waterschap vermeldt ter zake: 'We hebben veel last gehad van verstopte duikers en stuwen door loskomende waterplanten. In 2014 heeft HDSR haar maaibeleid aangepast (minder vaak maaien). Het is onduidelijk of dit het effect heeft vergroot'.

Het gebeurde geeft zowel gemeente als waterschap aanleiding het regime voor beheer en onderhoud opnieuw te bezien.

4. Conclusies en aanbevelingen waterstaatkundig

4.1 Conclusies waterstaatkundig

De grote en langdurige wateroverlast van juli 2014 in Kockengen en de polders Portengen en Kortrijk is het gevolg geweest van een combinatie van factoren. De interne evaluatie van het waterschap heeft een aantal daarvan in beeld gebracht, maar de vragen van de klankbordgroep en de dialoog van deskundigen van gemeente en waterschap met hen heeft aanvullend belangrijke nieuwe gezichtspunten opgeleverd. De wateroverlast van het lager gelegen deel van Kockengen en de polders Portengen en Kortrijk en van het hoger gelegen deel heeft verschillende oorzaken.

Lager gelegen deel

De grote en langdurige wateroverlast is veroorzaakt door

- extreme regenval op maandag 28 juli, naar beste schatting 138 mm op de polders Portengen en Kortrijk en nog aanzienlijk meer ten zuiden hiervan (Maarssenbroek: 165-175 mm)
- instroom van aanzienlijke hoeveelheden gebiedsvreemd water vanuit aangrenzend zuidelijk en oostelijk gebied, deels als gevolg van het gedurende een aantal uren technisch falen van de stuw Ouwnaar zowel als het tijdelijk gemaal Haarrijn, deels ook door afstroming over het oppervlak bij deze extreme neerslag
- de ontoereikende afvoer capaciteit van de boezem Groote Heicop en de verdeling daarvan en onduidelijkheid daarover tussen de waterschappen De Stichtse Rijnlanden en Amstel, Gooi en Vecht, waren er de oorzaak van dat de pompcapaciteit van de bijgeplaatste noodpompen onvoldoende kon worden benut.

Hoger gelegen deel Kockengen

De ernstige, maar in vergelijking tot het lager gelegen deel relatief kortstondige wateroverlast op het hoger gelegen deel van Kockengen is veroorzaakt door verstopping van het gemaal aan de Koningstraat dat in beheer is van de gemeente.

De verstopping van het gemaal aan de Koningstraat zowel als opgetreden verstoppingen in het systeem van de waterhuishouding van het lager gelegen deel van Kockengen vragen om een heroverweging van het regime voor beheer en onderhoud door gemeente zowel als waterschap.

4.2 Aanbevelingen waterstaatkundig

Aanbeveling 1. Nader onderzoek instroom gebiedsvreemd water

Het waterschap wordt aanbevolen nader onderzoek te doen naar de wijze waarop en hoeveel water vanuit aanpalende zuidelijke en oostelijke gebieden de polders Portengen en Kortrijk is ingestroomd bij de wateroverlast van juli 2014. Momenteel is onvoldoende bekend hoe de waterhuishouding van het bredere gebied zich bij extreme neerslag gedraagt, met andere woorden: hoe het water dan in welke hoeveelheden waarheen stroomt. De te verwerven kennis is van groot belang voor de bescherming tegen wateroverlast in de toekomst.

De klankbordgroep vraagt dit onderzoek onafhankelijk te laten toetsen.

Aanbeveling 2. Nader onderzoek afvoercapaciteit Groote Heicop

Het waterschap wordt aanbevolen nader onderzoek te doen naar de afvoercapaciteit van de Groote Heicop en de verdeling daarvan onder extreme omstandigheden. De te beperkte afvoercapaciteit bij de wateroverlast van juli 2014 geeft aanleiding te veronderstellen dat deze onder extreme omstandigheden ontoereikend is. De oorzaak of oorzaken hiervan zijn nu niet bekend. De te verwerven kennis is van groot belang voor de bescherming tegen wateroverlast in de toekomst.

Bovendien is onder zulke omstandigheden de verdeling van de afvoercapaciteit over de waterschappen De Stichtse Rijnlanden en Amstel, Gooi en Vecht momenteel onhelder. Nadere afspraken hierover tussen de waterschappen zijn noodzakelijk.

Aanbeveling 3. Uitbreiding bemalingcapaciteit polders Portengen en Kortrijk

Hoewel in overeenstemming met de landelijke norm is er, gelet op de extreme kwetsbaarheid van Kockengen en de polders Portengen en Kortrijk voor wateroverlast zoals gebleken in oktober 2013 en juli 2014, aanleiding om te overwegen de bemalingcapaciteit structureel uit te breiden, bijvoorbeeld met een permanente noodpomp van substantiële capaciteit die rechtstreeks pompt op de boezem. Het waterschap wordt aanbevolen deze optie (opnieuw) te overwegen.

Aanbeveling 4. Onderzoek aanpassing beheerregimes

Gemeente zowel als waterschap wordt aanbevolen het huidige beheerregime voor de infrastructuur voor de waterhuishouding in hun beheer te heroverwegen. Het risico van verstopping is bij het huidige beheerregime te groot gebleken. Ook hier geldt dat de extreme gevoeligheid van Kockengen en de polders Portengen en Kortrijk een motief kan zijn voor een intensiever beheer en onderhoud dan elders.

Aanbeveling 5. Vragen klankbordgroep

Gemeente zowel als waterschap wordt aanbevolen alle door de klankbordgroep gestelde vragen zorgvuldig te onderzoeken en schriftelijk te beantwoorden. Deze vragen reflecteren de grondige kennis, ervaring en waarnemingen van op de waterhuishouding van het gebied betrokken bewoners. Blijf hierbij ook in gesprek met de klankbordgroep.

Aanbeveling 6. Werk bij dit alles samen

Hoewel gemeente en waterschap onderscheiden verantwoordelijkheden hebben, is hun ambitie met betrekking tot wateroverlast dezelfde: zoveel mogelijk voorkomen en beperken. Dat zij elkaar daarbij kunnen en moeten versterken is evident. Het project Kockengen Waterproof heeft laten zien dat het kan. Het is echter zaak dat gemeente en waterschap elkaar ook stimuleren en scherp houden als het om uitvoering gaat.

5. Bevindingen procesmatig

Conform haar calamiteitenplan heeft het waterschap zo spoedig mogelijk, dat wil zeggen in de week volgend op de wateroverlast, een interne evaluatie uitgevoerd van haar functioneren ten tijde van de wateroverlastperiode (van maandag 28 juli tot het moment van afschaling op 4 augustus). Op deze interne evaluatie is ook een toets in procesmatige zin uitgevoerd. De bevindingen daarvan zijn:

1. Bestudering van de interne evaluatie en de onderliggende verslagen (sitrap) van het WAT (Waterschaps-ActieTeam) en het WOT (Waterschaps-Operationeel Team) leert dat deze twee teams onvoldoende onafhankelijk van elkaar hebben gefunctioneerd. Het hoofd van het WOT is in feite continu deel uit gaan maken van het WAT. Waar het de functie van het WAT is om actiegericht alle mogelijke maatregelen te nemen, is het de functie van het WOT om op iets grotere afstand van deze uitvoerende taak ruimte te nemen voor reflectie en het stellen van vragen van tactisch/strategische aard, zoals: Doen we de juiste dingen? Zien we wellicht verbanden of mogelijkheden over het hoofd? Informeren en betrekken we de netwerkpartners in voldoende mate? Etc. Door het min of meer samenvallen van het WAT en WOT (er is ook sprake van telkens één gezamenlijk WAT/WOT-verslag) is de functie die het WOT behoort te vervullen onvoldoende uit de verf gekomen. Was deze beter uit de verf gekomen, dan was wellicht ook opgemerkt dat de locodijgraaf de burgemeester van de gemeente Stichtse Vecht bij opschaling naar fase 2 had moeten informeren.
2. De verslagen (sitrap) van het WAT/WOT zijn niet allemaal even duidelijk. Herhaling en aanvulling lopen vaak dooreen, zodat op basis van deze verslagen niet altijd een helder beeld ontstaat wat wanneer door wie is gedaan.
3. De evaluatie is uitgevoerd mede op basis van twee brainstorms met de direct bij de crisisbeheersing betrokkenen. Een brainstorm op uitvoerend niveau en een brainstorm op bestuurlijk en hoog ambtelijk niveau. Deze brainstorms zijn begeleid door niet direct bij de crisisbeheersing betrokken procesbegeleiders, die beiden min of meer ad hoc een verschillende brainstormmethodiek hebben gevolgd. Een dergelijke aanpak schiet voor een gedegen evaluatie tekort, daarvoor is een vooraf opgesteld en vastgesteld analysekader nodig.

6. Conclusies en aanbevelingen procesmatig

Bovenstaande bemerkingen doen niets af aan het feit dat het waterschap haar crisisbeheersingsorganisatie tijdig heeft geactiveerd en tijdig heeft opgeschaald naar fase 2 volgens de methodiek van het calamiteitenplan. Niettemin maakt de toets op de eveneens tijdig uitgevoerde interne evaluatie duidelijk dat er op enkele punten in procesmatige zin ruimte is voor verbetering. Daartoe de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1. Maak tijdens de crisisbeheersing een helder onderscheid tussen WAT en WOT

WAT en WOT hebben onderscheiden functies bij crisisbeheersing. Zorg ervoor dat het WOT ook onder de druk van de omstandigheden op zodanige afstand van het WAT kan functioneren dat het de ruimte heeft voor het stellen van vragen op tactisch/strategisch niveau.

Aanbeveling 2. Besteed aandacht aan de verslaglegging

Maak zowel van elk WAT als van elk WOT een scherp verslag. Dat hoeft niet uitgebreid te zijn, als achteraf maar het verloop van de dingen helder gereconstrueerd kan worden.

Aanbeveling 3. Maak een analysekader voor interne evaluaties

De effectiviteit van een interne evaluatie van de inzet van de crisisbeheersingsorganisatie kan worden verhoogd door gebruik te maken van een beknopt analysekader, dat de belangrijkste issues die onderzocht moeten worden en de criteria voor de beoordeling daarvan weergeeft. Veel van die issues keren in een volgend geval immers terug, dat wil zeggen: zijn dan opnieuw van belang en in die zin generiek.

Deel 2

Evaluatie van de samenwerking tussen gemeente en waterschap en van de communicatie naar de bevolking

7. Bevindingen samenwerking en communicatie

7.1 Bevindingen ten aanzien van de samenwerking

1. Zowel gemeente als waterschap komen bij de extreme neerslag op maandag 28 juli vanaf het middaguur onmiddellijk in actie. Beide organisaties moeten daarbij aanvankelijk de aandacht en inzet verdelen over meerdere locaties waar sprake is van (dreigende) wateroverlast. Bij gemeente en waterschap komen telefonisch en via de mail honderden meldingen van burgers binnen. In de loop van de middag en avond wordt duidelijk dat de wateroverlast vooral in Kockengen en de polders ten zuidoosten van het dorp ernstige vormen aanneemt, terwijl op andere locaties binnen de gemeente Stichtse Vecht, zoals Maarssenbroek en de wijk Broeckland te Breukelen, na afloop van de extreme regen sneller een beheersbare situatie ontstond.
Waterschap zowel als gemeente nemen te velde in de loop van de middag van 28 juli maatregelen om de wateroverlast in en om Kockengen zoveel mogelijk te beperken. Het waterschap richt zich daarbij onder meer op de stuwen en plaatst noodpompen. De gemeente zorgt onder meer voor wegafzettingen en assisteert, voor zover mogelijk, met inzet van de brandweer bij het leegpompen van ondergelopen huizen en kelders.
Zowel de gemeente als het waterschap handelt daarbij vanuit de eigen taken en taakopvattingen. Medewerkers zijn dag en nacht in touw. Op ambtelijk niveau is over en weer wel een aantal keren telefonisch contact gezocht en deels ook tot stand gekomen, maar dit verloopt onder de druk van de omstandigheden moeizaam.
Er is geen sprake van samenwerking op tactisch en strategisch/bestuurlijk niveau. Samenwerking komt ook in de dagen daarna niet tot stand.
2. Het waterschap activeert aan het begin van de middag van 28 juli onmiddellijk haar crisisbeheersingsorganisatie en schaalit, gelet op de ernst van de wateroverlast met name ook in en om Kockengen, op naar fase 2 (als gedefinieerd in haar calamiteitenplan). Er is contact tussen het waterschap en de meldkamer van de Veiligheidsregio Utrecht. De calamiteitencoördinator (CaCo) van de meldkamer geeft aan op dat moment geen reden te zien voor opschaling volgens de GRIP-systematiek.
Op het moment dat het waterschap besluit tot opschaling naar fase 2 dient, in overeenstemming met het gestelde in haar calamiteitenplan, de (loco)dijkgraaf de burgemeester van gemeente Stichtse Vecht daarover te informeren. Dit gebeurt niet. Uit de interviews blijkt dat zowel het waterschap als de gemeente van mening is dat dit wel had moeten gebeuren.
3. De gemeente activeert haar crisisbeheersingsorganisatie niet. De calamiteitencoördinator (CaCo) op de gemeenschappelijke meldkamer van de Veiligheidsregio en inliggende gemeenten krijgt een beperkt aantal meldingen binnen van ondergelopen huizen en stelt vast dat de brandweer voor assistentie ter plekke is. Op grond van de beschikbare informatie concludeert de CaCo op maandag 28 juli dat geen sprake is van een crisis in de zin van het gemeenschappelijk crisisbeheersingsplan van de Veiligheidsregio Utrecht en de inliggende gemeenten en ziet hij geen reden voor opschaling volgens de GRIP-systematiek.
Hoewel de uitvoerende dienst van de gemeente volop in touw is met de beperking van de gevolgen van de wateroverlast en de locoburgemeester direct de getroffen locaties bezoekt, waaronder Kockengen, vindt ook bij de gemeente zelf verder geen afweging plaats omtrent de eventuele noodzaak tot opschaling volgens de GRIP-systematiek. Uit de interviews met de gemeente blijkt dat de gemeente er niet van op de hoogte was dat de situatie, in tegenstelling tot de wateroverlast

in oktober 2013, niet op korte termijn onder controle zou zijn. Dit inzicht was bij de crisisbeheersingsorganisatie van het waterschap in de loop van 28 juli wel aanwezig, vanwege de aanzienlijk grotere neerslag dan in oktober 2013 en het feit dat de boezems anders dan in 2013 nu vol waren.

4. Onder 2. en 3. is sprake van observaties met betrekking tot het functioneren van de crisisbeheersingsorganisaties van gemeente en waterschap in formele zin, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Samenwerking hoeft echter niet afhankelijk te zijn van louter formele posities, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en procedures. Waar de gevoeligheid voor wateroverlast van Kockengen na de wateroverlast van oktober 2013 eens te meer gebleken is en gemeente en waterschap samen met de provincie in de periode daarna intensief hebben samengewerkt in het project Kockengen Waterproof, is het opmerkelijk dat samenwerking bij de bestrijding van de wateroverlast nu niet tot stand gekomen is. Meermalen genoemde verklaring zijn dat de wateroverlast optrad midden in een vakantieperiode, waardoor op een aantal uitvoerende posities van het waterschap vervangers met minder gebiedskennis moesten worden ingezet en de hectiek van het moment. Verklaring lijkt ook gelegen in het feit dat er op het moment dat er door veiligheidsregio en gemeente niet wordt opgeschaald, maar wel sprake is van maatschappelijke onrust, geen heldere afspraken zijn over óf en hoe er wordt samengewerkt. Zowel het waterschap als de gemeente is achteraf van mening, zo blijkt uit de interviews, dat het beter was geweest om meteen al op 28 juli zowel op strategisch en tactisch als operationeel niveau informatie-uitwisseling en samenwerking tot stand te brengen.

7.2 Bevindingen ten aanzien van de communicatie

5. Op het gebied van de communicatie naar de bevolking vindt geen samenwerking tussen gemeente en waterschap plaats. Dit is in de ogen van een aantal geïnterviewden opmerkelijk, aangezien er in het kader van het gezamenlijke project Kockengen Waterproof een communicatieteam is ingesteld, bestaande uit communicatieadviseurs van beide organisaties. Het lag dus in de lijn der verwachting dat partijen deze bestaande samenwerking zouden benutten. Dat dit niet gebeurde, wijten partijen aan het feit dat een deel van de leden van dit communicatieteam met vakantie is en hun collega's schijnbaar niet goed op de hoogte zijn van de afspraken die in dit verband zijn gemaakt.
6. De gemeente neemt op 28 en op 29 juli wel contact op met het waterschap om af te stemmen over de boodschap. Op 28 juli lukt het door omstandigheden (de telefoons staan continu rood-gloeiend in verband met persvragen) niet om contact te krijgen. Op 29 juli lukt dit wel, maar kan men het niet eens worden over de lijn; de gemeente wil de boodschap uitdragen dat er met Kockengen Waterproof aan het probleem wordt gewerkt, het waterschap wil de communicatie richten op 'het hier en nu'. Gevolg hiervan is dat beide partijen de communicatie verder los van elkaar vormgeven. De gemeente verwijst bewoners met vragen in de regel door naar het waterschap.
7. Verder ziet de communicatie van beide partijen er op hoofdlijnen als volgt uit:
 - * Het waterschap houdt sinds maandag 28 juli een weblog bij en rapporteert via twitter, persberichten en de media over de stand van zaken en de maatregelen die zij treft, zoals de plaatsing van extra pompen. Ook communiceert zij over een technische storing van een stuw. Verder brengt de locodijkgraaf op dinsdag 29 juli een bezoek aan Kockengen en staat daar de pers te woord. De communicatie richt zich op de actuele situatie en ook wordt gewezen op de grote gevoeligheid voor wateroverlast van het gebied in en om Kockengen.
 - * De gemeente plaatst berichten op haar website, twittert en communiceert via de media. De locoburgemeester bezoekt direct al op maandag 28 juli Kockengen en staat ter plaatse de pers te woord. Uit het logboek van de communicatieadviseur blijkt dat getracht wordt hierbij de

kernboodschap van Kockengen Waterproof over het voetlicht te brengen. Ook let de gemeente erop dat zij uitdraagt zich in te spannen, maar 'zonder de rol van het waterschap of andere hulpdiensten over te nemen'. In lijn hiermee twittert zij op 28 juli: *"Veel meldingen van wateroverlast door de regen. Op dit moment assisteren wij waar mogelijk de verantwoordelijke #waterschappen."* Uit de interviews blijkt dat dit bij het waterschap het gevoel oproept dat de gemeente de verantwoordelijkheid bij het waterschap lijkt te leggen. Dit terwijl de ontstane situatie in Kockengen in de perceptie van het waterschap mede te wijten is aan de staat van de infrastructuur.

8. Uit de interviews en interne documentatie komt naar voren dat bewoners, waaronder leden van klankbordgroep Kockengen Waterproof, zowel de gemeente als het waterschap benaderen met tal van vragen en zorgen. Uit de interviews blijkt dat het waterschap zich ergert aan het feit dat de gemeente bellers regelmatig naar haar doorverwijst. Uit de interviews blijkt ook dat het gemeentebestuur zich verbaasd heeft over het feit dat het waterschap geen beroep heeft gedaan op de leden van de klankbordgroep Kockengen Waterproof om hen bij te staan in de communicatie richting de bevolking over de getroffen maatregelen. Dit omdat dan – in de ogen van geïnterviewden – duidelijker voor het voetlicht was gebracht waarom bepaalde maatregelen zoals afgesproken in het kader van Kockengen Waterproof nog niet tot uitvoering waren gekomen.
9. Uit een interview met leden van de klankbordgroep Kockengen Waterproof zelf, blijkt dat de communicatie naar de bevolking als onvoldoende is ervaren. De gemeente en het waterschap waren, aldus bewoners, onvoldoende zichtbaar aanwezig in het dorp; er was geen aanspreekpunt ('gezicht'), niemand waaraan bewoners hun verhaal kwijt konden. Ook waren beide organisaties telefonisch slecht bereikbaar voor meldingen en klachten en bij vragen via mail werd er niet of pas dagen later gereageerd. Voorts wijzen geïnterviewden op onjuistheden in de communicatie van het waterschap. Zo werd gecommuniceerd dat het water dinsdag 29 juli daalde, terwijl volgens bewoners in de polder het omgekeerde het geval was. De leden van de klankbordgroep voelen zich op grond van dit alles niet gehoord en niet serieus genomen. Ook is er veel aanstoot genomen aan de uitspraak van de locodijkgraaf bij zijn bezoek op dinsdag 29 juli aan het gebied, dat je in een veengebied als dat van Kockengen eigenlijk niet zou moeten willen wonen. Terugkijkend verklaart de locodijkgraaf zijn uitspraak uit een gevoel van machteloosheid op het moment van het aanschouwen van de omvang van de wateroverlast, maar vindt hij tevens dat hij als professional zo'n uitspraak niet had moeten doen. Hij heeft hiervoor intussen publiekelijk excuses gemaakt.

7.3 Reflectie met behulp van het analysekader

De vorige paragraaf bevat een schets van het gebeurde, en de wijze waarop gemeente, waterschap en de bevolking dit hebben ervaren. Verklaringen voor 'waarom het is gegaan zoals het is gegaan', kunnen worden verhelderd door vanuit verschillende invalshoeken naar de samenwerking en communicatie te kijken (zie bijlage 4), namelijk door te kijken naar de volgende factoren die van belang zijn bij samenwerking:

- een gedeelde ambitie
- het betekenisgevend proces
- recht doen aan elkaars belangen
- professioneel organiseren/scheppen van condities
- goed persoonlijk samenwerken.

Vanuit deze invalshoeken wordt hieronder gereflecteerd, met als doel meer inzicht te krijgen in het 'waarom', om zo aanknopingspunten te vinden voor verbetering

- *Gedeelde ambitie*

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van gemeente en waterschap verschillen en worden dan ook vanuit verschillende perspectieven (paradigma's) uitgeoefend. In lijn met de formele verantwoordelijkheden lag de primaire focus van het waterschap op het weer op orde krijgen van het watersysteem en richtte de gemeente zich primair op de zorg voor de openbare orde en veiligheid. Uit het optreden van beide overheden blijkt dat gemeente en waterschap daarbij in essentie hebben gehandeld vanuit dezelfde ambitie: het zo spoedig mogelijk oplossen van het incident en het zoveel mogelijk beperken van de gevolgen daarvan. Een verschil in ambitie is dus niet de reden dat samenwerking niet goed tot stand is gekomen.

- *Betekenisgevend proces*

De organisaties van gemeente en waterschap kennen beide procedures voor hun omgang met crises. Elk incident is echter anders en vindt plaats in de eigen specifieke context waarmee rekening moet worden gehouden. Uit de bestudeerde documentatie en gehouden interviews blijkt dat gemeente en waterschap de gebeurtenissen vanuit verschillende perspectieven (paradigma's) betekenis hebben gegeven en onder de druk van de omstandigheden zich onvoldoende hebben verplaatst in het perspectief van de ander. Beide organisaties hebben met veel inzet getracht de juiste dingen op het juiste moment te doen om de wateroverlast en de gevolgen daarvan voor de openbare orde en veiligheid zo goed mogelijk te bestrijden, echter zonder een gezamenlijk beeld te vormen van het incident en de bredere context daarvan. Het verschil in perspectief en onvoldoende besef van het perspectief van de ander is een belangrijke factor geweest bij het niet tot stand komen van samenwerking bij de crisisbeheersing.

- *Recht doen aan belangen*

De belangen van gemeente en waterschap liepen bij de bestrijding van de wateroverlast en de gevolgen daarvan op hoofdlijnen parallel: voor beide partijen een zo effectief mogelijk bestrijding van de wateroverlast en de verstoring van de openbare orde en veiligheid als gevolg daarvan. Op de achtergrond speelde echter mee dat de kwetsbare situatie in en om Kockengen al langer als probleem op de (politieke) agenda staat, en deels samenhangt met de huidige, in termen van hoogteligging precarie toestand van de weginfrastructuur en riolering, waarvoor de gemeente primair verantwoordelijkheid draagt. Mede daarom is op initiatief van de gemeente in samenwerking met waterschap en provincie het project Kockengen Waterproof gestart en heeft de gemeente financiële middelen gereserveerd om infrastructurele maatregelen te treffen.

Om deze reden zette de gemeente in op actieve communicatie over dit project en had de gemeente graag gezien dat het waterschap dit ook in haar communicatie-uitingen zou benadrukken. Het wa-

terschap had hier echter op dat moment minder oog voor: zij stond voor de opgave om wateroverlast te bestrijden in een gebied met waterstaatkundig gezien buitengewoon smalle marges en had te maken met verontruste inwoners die zich vooral afvroegen of er op het moment zelf de juiste maatregelen werden getroffen. Haar communicatie richtte zich dus vooral op het informeren van burgers over de actuele situatie. Bij de communicatie naar de bevolking is het de gemeente en het waterschap niet gelukt om via afstemming in de boodschappen evenwichtig recht te doen aan alle belangen.

- *Professioneel organiseren/scheppen van condities*

Beide organisaties hebben een eigen crisisbeheersingsplan en -procedures om in geval van incidenten de wijze van handelen te bepalen. Voor de gemeente is het crisisbeheersingsplan van de Veiligheidsregio en inliggende gemeenten leidend, met de bijbehorende GRIP-systematiek voor opschaling. Het waterschap heeft een eigen calamiteitenplan, waarin een andere opschalingsystematiek wordt gehanteerd. In beginsel wordt er dus onafhankelijk van elkaar en volgens verschillende methoden besloten over opschaling.

Afstemming en samenwerking vereisen dan in de eerste plaats dat gemeente en waterschap elkaar hierover actief informeren. Het vereist echter ook dat de beide crisisbeheersingsorganisaties begrip hebben van elkaars benaderingswijze en de achtergronden daarvan en dat zij zo nodig gebruik maken van elkaars expertise om de situatie ten tijde van een (dreigende) crisis zo goed mogelijk te kunnen beoordelen. Aan deze condities is in dit geval niet voldaan. De gemeente is door het waterschap niet over haar besluit tot opschaling naar fase 2 geïnformeerd en de gemeenschappelijke meldkamer van de veiligheidsregio en de crisisbeheersingsorganisatie van de gemeente hebben geen gebruik gemaakt van de expertise van het waterschap bij de afweging of en in hoeverre opschaling noodzakelijk was.

- *Goed persoonlijk samenwerken*

Ook als aan alle condities voor samenwerking als hiervoor beschreven voldaan is, kan samenwerking tussen organisaties desondanks niet tot stand komen als er op persoonlijk vlak barrières zijn tussen bestuurders en/of medewerkers van beide organisaties. Uit de interviews blijkt niet dat hiervan sprake was. Wel blijkt dat het belemmerend werkte dat er een aantal personen tijdens het incident met vakantie was, en de vervanger bij de andere organisatie niet bekend was. Hierdoor was het lastiger de juiste personen te pakken te krijgen om zaken af te stemmen.

Deze aspecten overziend, lijkt het dat het niet tot stand komen van samenwerking niet is gelegen in een verschil in ambitie, maar met name te verklaren valt uit:

- het elkaar niet goed kennen en elkaar daarom niet snel kunnen vinden
- het zich te weinig verplaatsen in elkaars positie, belangen en de bredere context
- gebrek aan bestuurlijke afstemming.

8. Conclusies en aanbevelingen samenwerking en communicatie

Op basis van de bevindingen en onze analyse met behulp van het 'kijkglas', komen wij tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

8.1 Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de samenwerking

Conclusies ten aanzien van de samenwerking

Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt dat er van samenwerking door gemeente en waterschap bij de bestrijding van de wateroverlast en de gevolgen daarvan voor de openbare orde en veiligheid in en om Kockengen nauwelijks sprake is geweest:

- Op ambtelijk niveau is er een aantal keren contact geweest, maar dit heeft niet geleid tot structurele afstemming en informatie-uitwisseling. Dit lijkt verschillende oorzaken te hebben. Zo speelden om te beginnen de hectiek van het moment en de vakantieperiode, waardoor op een aantal uitvoerende-posities van het waterschap vervangers met minder gebiedskennis moesten worden ingezet. Lijntjes werden hierdoor lastig gelegd. Het feit dat er aan weerszijden op bestuurlijk niveau niet is gestuurd op samenwerking heeft ook een belangrijke rol gespeeld. Zowel de gemeente als het waterschap zijn zich hierdoor volledig vanuit de eigen taakopvatting op de eigen primaire taken gaan richten.
- Op bestuurlijk niveau is er geen contact geweest, ondanks de maatschappelijke onrust die de wateroverlast met zich meebracht en het feit dat het waterschap het incident al op dag 1 tot fase 2 heeft opgeschaald, waarover de (loco)dijkgraaf de burgemeester conform het calamiteitenplan van het waterschap had behoren te informeren. Bij het niet tot stand komen van contact op bestuurlijk niveau heeft ook een rol gespeeld dat er bij de gemeente geen nadere afweging heeft plaatsgehad over de eventuele noodzaak van opschaling volgens de GRIP-systematiek en daarmee over de eventuele noodzaak tot coördinatie door de burgemeester.

Dit evaluatieonderzoek is niet gericht op de vraag of de wateroverlast in geval er beter was samengewerkt door gemeente en waterschap effectiever was bestreden. Hierover kunnen op basis van het uitgevoerde onderzoek geen uitspraken worden gedaan. Wel kan worden geconcludeerd dat in beide organisaties kennis en ervaring aanwezig is over de specifieke gevoeligheid voor wateroverlast van het gebied én over de afspraken die daarover zijn gemaakt in het kader van Kockengen Waterproof. Het ligt dan ook in de rede dat door samenwerking een beter uitgangspunt voor de bestrijding van de wateroverlast en de gevolgen daarvan voor de openbare orde en veiligheid wordt verkregen. Deze notie leidt tot de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen ten aanzien van de samenwerking

De kans dat een evaluatie impact heeft is groter, zo leert de ervaring, als betrokkenen actief met elkaar in gesprek gaan over de conclusies, reflecteren op dat wat dit betekent voor een volgende keer en hier ook zelf acties aan verbinden. Pas dan zijn deze acties ook écht gedragen en is de kans dat deze in de praktijk worden gebracht het grootst. De eerste aanbeveling luidt daarom:

Aanbeveling 1. Reflecteer gezamenlijk op de uitkomsten van de evaluatie

Aangezien er zowel op bestuurlijk als op ambtelijk tactisch/operationeel niveau lessen te trekken zijn, maar het in de regel vanwege het verschil in verantwoordelijkheden en posities niet goed werkt om beide niveaus in één sessie te combineren, bevelen wij aan twee spiegelbijeenkomsten te organiseren: één voor de bestuurders en één voor vertegenwoordigers van de ambtelijke organisaties. In de eerste bijeenkomst reflecteren de bestuurders gezamenlijk op de evaluatie en formuleren wat er volgens hen op hoofdlijnen moet gebeuren om de samenwerking bij incidenten te verbeteren. Dit leidt niet alleen tot een gedeeld beeld, maar het versterkt ook de onderlinge relaties als hier samen het gesprek over wordt gevoerd.

In de bijeenkomst hierna doet de ambtelijke organisatie hetzelfde, waarbij de uitkomsten van de bestuurlijke sessie als aftrap worden meegegeven.

Om de samenhang met de bredere context te borgen bevelen wij aan om maatregelen zo goed mogelijk af te stemmen op de binnen het project Kockengen Waterproof gemaakte afspraken.

Aanbeveling 2. Neem de volgende verbetermaatregelen in overweging

- 2.1 Gezamenlijk draaiboek 'Hoe te handelen bij (kans op) wateroverlast in Kockengen'

Omdat de kans reëel is dat een situatie van wateroverlast in Kockengen zich herhaalt en dat dit vraagt om goede afstemming, wordt aanbevolen om een gezamenlijk draaiboek te maken over de wijze waarop partijen dan samenwerken en elkaar en de bevolking informeren (zie voor dit laatste paragraaf 4.2).

Dit is mede van belang om beter te borgen dat de inschatting van de ernst en duur van de wateroverlast door het waterschap wordt meegewogen bij de keuze van de gemeente om wel of niet op te schalen en daarmee om wel of niet gebruik te maken van haar coördinerende verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij crises. Hierbij is van belang om –zoals in de evaluatie van het optreden in oktober 2013 werd aanbevolen, ‘(...)niet alleen de technische werkelijkheid leidend te laten zijn, maar ook andere factoren zoals bestuurlijke afwegingen of subjectieve factoren zoals de mogelijke onrust bij burgers een plaats te geven binnen het afwegingskader.’ Belangrijk daarbij is ook dat de calamiteitencoördinator op de meldkamer van de veiligheidsregio het waterschap actief bevraagt alvorens een advies richting gemeente uit te brengen om wel of niet op te schalen.

- 2.2 Investeer in het elkaar beter leren kennen

Een van de oorzaken van het gebrek aan bereikbaarheid van medewerkers en het niet terugvallen op afspraken in het kader van Kockengen Waterproof is gelegen in het feit dat het incident midden in de vakantieperiode viel en de taak van veel mensen met specifieke gebiedskennis en kennis van de context afwezig waargenomen werd door vervangers, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Hierdoor was het lastiger elkaar te vinden. Aanbeveling is om te investeren in het versterken van de onderlinge contacten. Een eerste stap daarin zouden de voorgestelde spiegelbijeenkomsten kunnen zijn, waarin gezamenlijk gereflecteerd wordt. Maar simpelweg ook af en toe even bijpraten en een kop koffie drinken met de counterpart bij de andere organisatie.

8.2 Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de communicatie

Conclusies ten aanzien van de communicatie naar de bevolking

Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt dat samenwerking op het gebied van communicatie richting bevolking niet tot stand is gekomen, ondanks het bestaan van een gezamenlijk communicatieteam in het kader van het project Kockengen Waterproof. Dit lijkt, naast de druk van de omstandigheden en de vakantieperiode, mede te maken te hebben met een verschil van inzicht over waar de communicatie zich op zou moeten richten ('het hier en nu' vs. 'de bredere context'), wat weer te maken heeft met een verschil in belangen. Door het gebrek aan samenwerking zijn communicatie-uitingen niet afgestemd. Voor zover wij op basis van deze uitingen hebben kunnen achterhalen, heeft dit wel geleid tot berichtgeving vanuit verschillende perspectieven, maar niet tot tegenstrijdige berichtgeving inhoudelijk met betrekking tot de wateroverlast. Wel is hierdoor in de buitenwereld het beeld ontstaan dat het waterschap en de gemeente niet samen hebben opgetrokken bij de bestrijding van het incident, hetgeen overeenstemt met het gestelde onder 4.1. De bevolking heeft de communicatie als onvoldoende ervaren.

Aanbevelingen ten aanzien van de communicatie naar de bevolking

Aanbeveling 1. Maak gezamenlijke afspraken over de communicatie tijdens een incident

Zowel de gemeente als het waterschap hebben er belang bij dat er tijdens een incident op eenduidige wijze naar de buitenwereld wordt gecommuniceerd. Dit voorkomt verwarring onder de bevolking.

Aanbeveling is om een gezamenlijke communicatiestrategie op te stellen, met hierin aandacht voor:

- het wat (de kernboodschap)
- het hoe (de middelen en de frequentie)
- het aan wie (doelgroepen) en door wie (gemeente/ waterschap, ambtelijk/bestuurlijk).

Aandachtspunten bij het opstellen van de communicatiestrategie zijn

- zichtbaarheid ter plaatste: bewoners hebben er bij een dergelijke overlast behoefte aan bij iemand (een 'gezicht') terecht te kunnen met hun verhaal en vragen en zorgen
- transparantie: wees open over keuzes die tijdens de bestrijding van een incident gemaakt worden en communiceer ook open als iets nog niet duidelijk of bekend is
- een vast aanspreekpunt voor de klankbordgroep Kockengen Waterproof tijdens een incident.

Aanbeveling 2. Verbeter de bereikbaarheid van beide organisaties tijdens een incident

Tijdens een incident als dit hebben veel bewoners vragen. Ook willen bewoners melding maken van gesignaleerde problemen, ook als hier geen acute inzet van hulpdiensten voor nodig is (en zij zich dus niet tot de meldkamer richten). Dit was nu niet goed mogelijk: gemeente en waterschap konden de grote hoeveelheid telefoontjes en e-mails niet aan, waardoor ze onbereikbaar werden voor burgers. Met als gevolg dat actuele informatie over de situatie ter plaatste het waterschap en de gemeente niet goed kon bereiken en bewoners geen of pas veel later reactie kregen. Daarom bevelen wij aan maatregelen te treffen om de bereikbaarheid tijdens een incident te verbeteren en daarbij tevens te voorkomen dat alle vragen bij operationele medewerkers terecht komen, die daardoor worden belemmerd bij de uitvoering van hun operationele taken.

Aanbeveling 3. Ga in gesprek met de bewoners over wat er is voorgevallen

Er is frustratie bij bewoners over wat er is voorgevallen. Ook leven er veel vragen over wat er precies is gebeurd en waarom bepaalde keuzes tijdens de afhandeling van het incident, maar ook eraan voorafgaand, wel of niet zijn gemaakt. Daarom bevelen wij aan met de bewoners hierover nader in gesprek te gaan. Op 22 september wordt hiertoe voor bewoners al een avond georganiseerd. Wij bevelen aan

het programma van die avond vooraf af te stemmen met de klankbordgroep Kockengen Waterproof, zodat de verwachtingen over en weer helder zijn en ook van de kant van de bewoners aan de orde komt waar zij behoefte aan hebben.

Bijlagen

1. Geïnterviewden
2. Analysekamer
3. De waterstaatkundige situatie in en rond Kockengen
4. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden gemeente en waterschap bij crises
5. Deelnemers dialoog klankbordgroep-gemeente-waterschap op 16 september

Geïnterviewden

Gemeente Stichtse Vecht

Jaap Verkroost	Wethouder en locoburgemeester tijdens de wateroverlast
Pieter de Groene	Wethouder
Désiré van der Aar	Beleidsadviseur Openbare orde en Veiligheid
Erik Broeke	Beleidsadviseur Water Groen Spelen
Pieter Doesburg	Communicatieadviseur
John Heus	Technisch medewerker Riolerings
Bianca Lambriex	Communicatieadviseur
Angelique Vaars	Teamleider Openbare orde en Veiligheid
Ruben Visscher	Beleidsadviseur Openbare orde en Veiligheid
Marc Zondag	Teamleider Bestek, beheer en uitvoering

Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

Guus Beugelink	Lid Dagelijks Bestuur en locodijkgraaf tijdens de wateroverlast
Jur Bulthuis	Communicatiecoördinator
Eric Haddink	Hoofd afdeling Waterkeringbeheer
Joost Heijs	Hoofd afdeling Ingenieursbureau
Jannes ten Hove	Bestuurlijk accountbeheerder
Martin Nieuwenhuis	Calamiteitencoördinator waterschap Rijn en IJssel
Jan Verkerk	Medewerker Planning en Onderhoud, afdeling Uitvoering
Menno Wieten	Teamleider afdeling Uitvoering
Matthijs van der Griend	Regiobeheerder Lopikerwaard

Klankbordgroep Kockengen Waterproof

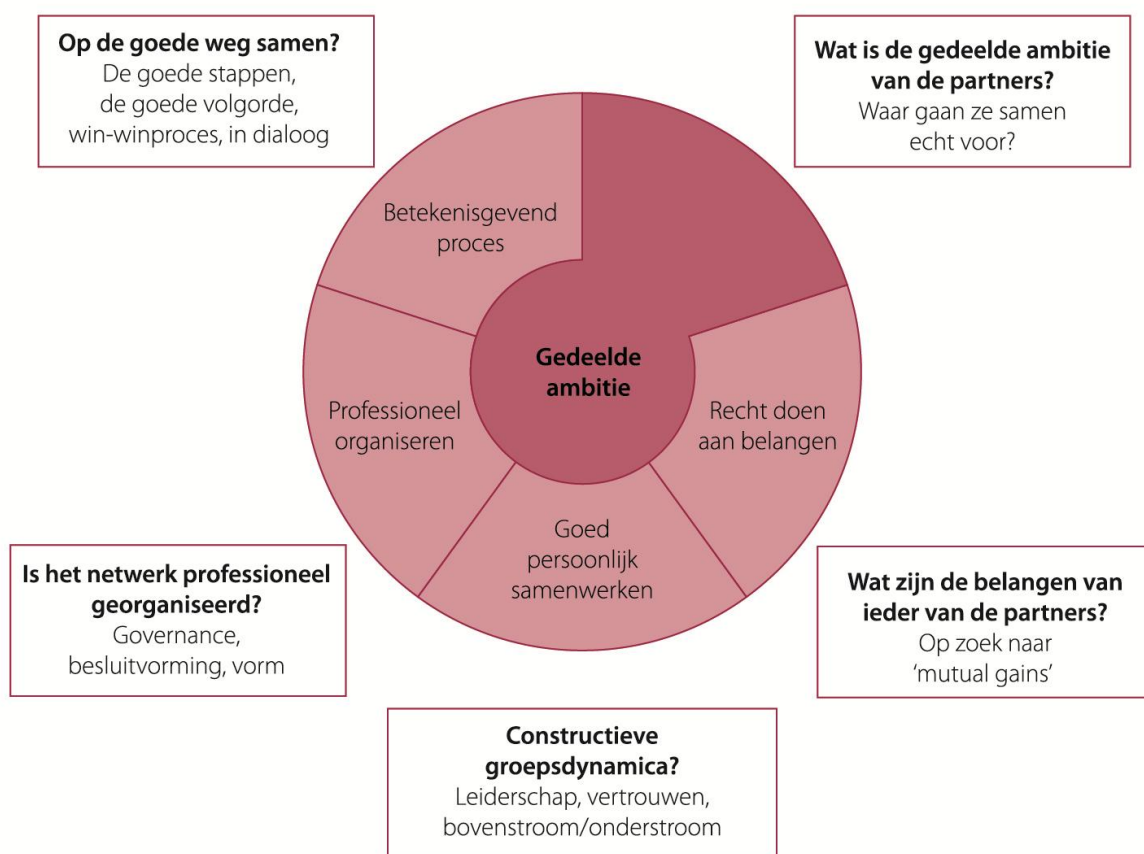
Barend van Benthem
Ronald Brinkhof
Rob Gels
Wim Hoogendoorn
Adrie de Lange
Monique Koppers
Richard Oostveen
Gerard van Zuijlen
André van Zutphen

Analysekader

Waterschap en gemeente hebben ieder wettelijke verantwoordelijkheden en taken in geval van een incident, zoals in Kockengen. Als overheden hebben zij tevens de plicht om vanuit hun eigen rol en positie bij de beheersing van een incident tot een optimale samenwerking te komen.

Om verklaringen voor het daadwerkelijke verloop op dit punt helder te krijgen, is gebruik gemaakt van de vijf invalshoeken op samenwerking (zie figuur 4), ontwikkeld door Edwin Kaats en Wilfrid Opheij.¹

Deze vijf aspecten zijn in hoge mate bepalend voor het succes van een samenwerking. Wanneer er voor één van deze aspecten geen of weinig aandacht is, kan dit de samenwerking belemmeren.



Figuur 4. Analysekader samenwerking (Kaats en Opheij, 2012)

¹ Leren samenwerken tussen organisaties. Kaats en Opheij, Kluwer, 2012.

De waterstaatkundige situatie in en rond Kockengen

Uit 'Kockengen Waterproof, Agenda 2063', een uitgave van gemeente Stichtse Vecht, hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en provincie Utrecht, februari 2014:

“Van de kleirug naar het veen

Kockengen is een dorpje in het Utrechtse veenweidegebied. De eerste bewoners hebben destijds, temidden van het slappe veen, een stevige rug uitgekozen als vestigingsplaats. De oude kern van Kockengen langs de Heijcop en de Bijleveld staat stevig en hoog in het huidige landschap. Het omliggende veengebied is eeuwenlang gedaald als gevolg van ontginning en ontwatering voor landbouwkundig gebruik.

Na de oorlog is Kockengen sterk uitgebreid. De naoorlogse uitbreidingen liggen allemaal in het veen. De meeste huizen zijn onderheid en staan stabiel. De tuinen en de openbare ruimte verzakken echter sterk door de aard van de ondergrond. Het in de jaren toegenomen gewicht van verhardingen, riolering en ophoogmaterialen drukt het veenpakket in elkaar. Dit proces van zetting gaat nog steeds door. Tot op heden hebben in het dorp waterpeilverlagingen en ophogen van straten en tuinen elkaar afgewisseld en aangevuld.



*Ligging oude kern Kockengen op de kruising stroomrug en boezem
(naar: Kockengen. Proeftuinen klimaatbestendige stad, 2013)*

Het veen blijft zakken

In alle naoorlogse uitbreidingen zakt het maaiveld door zetting. In enkele delen van het dorp is het lang geleden sinds er opgehoogd is en liggen wegen en openbare ruimte vrijwel op slootpeil. Bij stevige buien loopt daardoor al gauw water de straat op. Andere delen van het dorp liggen nog wel hoger maar ook deze delen verzakken. Het is dus ook daar wachten op problemen.

Ook het maaiveldniveau in de polders rond Kockengen blijft zakken door een zichzelf in stand houdende cyclus van peilverlaging en daaropvolgende maaiveld daling.

Aanpak urgent

De geschetste processen gaan ook de komende decennia door. De klimaatontwikkeling kan deze processen versnellen en de overlast vergroten. Hogere temperaturen en het optreden van langere drogere perioden versnellen immers de veenafbraak, terwijl zwaardere regenval kan leiden tot vaker en meer water op straat. Dit vraagt om investeringen om de leefbaarheid in het dorp te kunnen behouden.

Verdere peilverlaging in het dorp is niet wenselijk. De houten palen waarop veel huizen in het dorp staan zouden dan droogvallen en gaan rotten, met ernstige schade als gevolg. Peilverlaging is ook geen oplossing omdat daardoor het veen versneld wordt samengedrukt.

Ook de cyclus van peilverlaging en maaiveld daling in de omliggende polders gaat door. Het zal daardoor in de toekomst steeds moeilijker worden om het bebouwde gebied nat- en de polder droog te houden.”

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden gemeente en waterschap bij crises

Bij een evaluatie van de samenwerking tussen gemeente en waterschap en van de communicatie naar de bevolking is zicht op de formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze overheden bij een (dreigende) crisis, ramp of calamiteit van belang.

Gemeente

Indien de fysieke veiligheid door een (dreigende) crisis in het geding is, heeft de burgemeester van een gemeente op grond van de Gemeentewet en in het bijzonder de Wet veiligheidsregio's de verantwoordelijkheid en bevoegdheid maatregelen te treffen om deze (dreigende) crisis te bestrijden.

Indien sprake is van een (dreigende) crisis die de fysieke veiligheid in ernstige mate verstoort en een gecoördineerde aanpak vereist, heeft de burgemeester het opperbevel over alle activiteiten die in het kader van de bestrijding ervan worden ondernomen.² Die verantwoordelijkheid strekt zich uit tot de inzet van hulpdiensten, zoals politie, brandweer en GGD, en in het geval de fysieke veiligheid bedreigd of verstoord wordt door overstroming, ook tot de regie over de inzet van het waterschap. De burgemeester heeft voorts de plicht de bevolking adequaat te informeren.

Indien de (dreigende) crisis gemeentegrensoverstijgend is, vindt opschaling plaats naar regionaal niveau. Het opperbevel wordt dan zo nodig overgedragen aan de coördinerend burgemeester die voorzitter is van de betreffende veiligheidsregio.

Een gemeente heeft een crisisbeheersingsplan, waarin vastgelegd is hoe de crisisbeheersingsorganisatie is ingericht en hoe deze beoogd is te functioneren.

Waterschap

In geval van een (dreigende) crisis op het gebied van de waterstaatszorg (waterveiligheid, wateroverlast of waterkwaliteit) heeft het bestuur van het waterschap op grond van de Waterwet de verantwoordelijkheid en bevoegdheid tot het treffen van maatregelen om waterstaatswerken te beschermen of indien deze in het ongereede zijn geraakt weer te herstellen.³

Wanneer de druk van de omstandigheden daartoe dwingt, zijn deze verantwoordelijkheid en bevoegdheid op grond van de Waterschapswet toegekend aan de voorzitter (dijkgraaf) van een waterschap.⁴

Een waterschap heeft een calamiteitenplan, waarin vastgelegd is hoe de crisisbeheersingsorganisatie is ingericht en hoe deze beoogd is te functioneren.

Verschillende perspectieven

Het is voor een evaluatie van de samenwerking en communicatie van gemeente en waterschap van belang te onderkennen dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van gemeente en waterschap verschillen en dat deze ook vanuit verschillende perspectieven (paradigma's) worden uitgeoefend.

Een gemeente is een *algemeen* openbaar bestuur. De burgemeester en zijn crisisbeheersingsorganisatie zijn gericht op openbare orde en veiligheid, en daarmee primair op de bescherming van de bevolking in de breedste zin.

² Wet veiligheidsregio's, Artikel 5

³ Waterwet, Artikel 5.30

⁴ Waterschapswet, Artikel 96

Een waterschap is een *functioneel* openbaar bestuur. De dijkgraaf en zijn crisisbeheersingsorganisatie zijn primair gericht op het zodanig functioneren van de waterstaatswerken, dat een crisis op het gebied van waterveiligheid en wateroverlast wordt voorkomen of bestreden.

Gemeente en waterschap, dat wil zeggen de burgemeester en zijn crisisbeheersingsorganisatie en de voorzitter (dijkgraaf) en zijn crisisbeheersingsorganisatie, kijken daardoor als het ware met andere ogen naar een (dreigende) crisis op het gebied van waterveiligheid of wateroverlast.

Samenwerking en communicatie naar de bevolking

Als een (dreigende) crisis op het gebied van waterveiligheid of wateroverlast niet de omvang heeft dat de fysieke veiligheid ernstig wordt verstoord, treft het waterschap zelfstandig de maatregelen die voor de beheersing ervan nodig zijn. Gemeente, veiligheidsregio en provincie worden zo nodig (afhankelijk van de ernst) wel geïnformeerd.

Als een (dreigende) crisis op het gebied van waterveiligheid of wateroverlast een zodanige omvang heeft dat de fysieke veiligheid ernstig wordt verstoord, neemt echter de burgemeester het opperbevel over de crisisbeheersing op zich. Een goede coördinatie en samenwerking van de inzet van gemeente en waterschap zijn dan van cruciaal belang. De burgemeester en zijn crisisbeheersingsorganisatie moeten gebruik kunnen maken van de expertise van het waterschap om de mogelijkheden en effecten te kunnen beoordelen van maatregelen met betrekking tot waterstaatswerken. En de voorzitter (dijkgraaf) en zijn crisisbeheersingsorganisatie moeten bij een crisis van die omvang binnen de gemeentelijke regie maatregelen met betrekking tot waterstaatswerken mede kunnen afwegen in het bredere perspectief van openbare orde en veiligheid.

Tot slot moet de samenwerking onder de regie van de burgemeester en zijn crisisbeheersingsorganisatie bij een crisis van die omvang leiden tot gecoördineerde communicatie naar de bevolking.

Deelnemers dialoog klankbordgroep-gemeente-waterschap op 16 september

Guus Beugelink (waterschap)
Ronald Brinkhof (klankbordgroep)
Erik Broeke (gemeente)
Barend van Benthem (klankbordgroep)
Rob Gels (klankbordgroep)
Eric Haddink (waterschap)
Wim Hoogendoorn (klankbordgroep)
Esther Kleinveld (waterschap)
Monique Koppers (klankbordgroep)
Adrie de Lange (klankbordgroep)
Richard Oostveen (klankbordgroep)
Herman van Rooijen (waterschap)
Astrid Russchen (waterschap)
Nico Schoenmaker (gemeente)
Johan Verleun (klankbordgroep)
Han Verleun (klankbordgroep)
Paul Vlaanderen (klankbordgroep)
André van Zutphen (klankbordgroep)
Gerhard Schwarz (Twynstra Gudde)