

**VAN UITVOERINGSPROGRAMMA
NAAR CRISISKOMPAS
EN
HOE SAMEN TE WERKEN EN SAMEN
TE STUREN**

Op weg naar een (veer)krachtig partnerschap



Inhoudsopgave

1	samenvatting	3
1.1	Aanleiding en proces	3
1.2	Het kader	3
1.3	Samen werken en samen sturen	4
1.4	De transitie	5
2	Inleiding	6
2.1	Aanleiding	6
2.2	Proces	6
2.2.1	Luisteren	6
2.2.2	Ontwerpen	7
2.2.3	Toetsen	7
2.2.4	Besluiten	7
2.2.5	Informereren	8
2.3	Uitwerking	8
3	Het kader	9
3.1	Leidende principes	9
3.2	Het CrisisKompas	9
3.3	De visie en het doel	9
3.4	Verbindende processen	10
3.5	De transitie	11
4	Samen werken en samen sturen	12
4.1	Aanleiding	12
4.2	Doelgroepen	12
4.3	Optimaliseren van de Inrichting	12
4.3.1	Informereren	13
4.3.2	Afstemmen	13
4.3.3	Besluiten	13
4.4	Regionaal samenwerken	15
5	Bijlage Uitkomsten Zelftoets Crisisbeheersing	16
6	Bijlage de Veiligheidsketen	17
7	Bijlage De voorwaardenscheppende processen	19



1 SAMENVATTING

1.1 AANLEIDING EN PROCES

Het Uitvoeringsprogramma Crisisbeheersing is halverwege de looptijd. De portefeuillehouder greep dit moment aan voor een evaluatie en eventuele herijking. Er werden daartoe drie vragen geformuleerd:

1. Heeft het Uitvoeringsprogramma bijgedragen aan de professionalisering van de waterschappen op het gebied van crisisbeheersing?
Deze vraag kan zonder twijfel positief beantwoord worden. Het voortzetten van de samenwerking wordt dan ook gezien als vanzelfsprekendheid.
2. Is er verbetering mogelijk in de wijze waarop de waterschappen op dit punt samenwerken?
Die verbetering lijkt inderdaad mogelijk en is ook wenselijk. In Hoofdstuk 3 wordt dit uitgewerkt.
3. Wat zijn mogelijke aanpassingen ter verbetering van het overleg- en besluitvormingsproces?
Hoofdstuk 4 behandelt de aanpassingen.

Het proces om tot beantwoording van deze vragen te komen bestond uit 5 fasen:

- Luisteren: tijdens 5 regionale conferenties werd er input opgehaald bij de crisiscoördinatoren en directeuren van de waterschappen.
- Ontwerpen: op basis van de opgehaalde input schreef de UvW een voorstel. Om het beeld aan te vullen werden ook de resultaten van de Zelftoets Crisisbeheersing en de uitkomsten van een stakeholder-onderzoek meegenomen.
- Toetsen: gedurende de zomer werd dit voorstel voorgelegd aan de waterschappen. Het voorstel vond breed draagvlak in de Adviesgroep Crisisbeheersing en tijdens het Symposium Crisiskompas.
- Besluiten: in het laatste kwartaal van 2017 wordt het voorstel ter besluitvorming aangeboden aan de Adviesgroep Crisisbeheersing, Werkgroep Middelen en tot slot de Commissie BCF.
- Informeren: gedurende het hele proces zijn betrokkenen op diverse manieren geïnformeerd over het verloop van de evaluatie en de uitkomsten.

1.2 HET KADER

Het Crisiskompas verenigt het goede van het Uitvoeringsprogramma met nieuwe inzichten. Het kader van het Crisiskompas wordt gevormd door:

- visie en doel
- drie leidende principes: kundig, zelfbewust en voorspelbaar
- beproefde processen in de crisisbeheersing te weten de veiligheidsketen en de vier voorwaardenscheppende processen:
 - melden & alarmeren
 - op- & afschalen
 - leiding & coördinatie
 - informatiemanagement



1.3 **SAMEN WERKEN EN SAMEN STUREN**

De Adviesgroep Crisisbeheersing (bestaande uit een afvaardiging van crisiscoördinatoren en de UvW) heeft de UvW verzocht een voorstel te doen voor het aanpassen van de overleg- en besluitvormingsstructuur. De UvW is hiermee aan de slag gegaan en heeft dit vraagstuk meegenomen in het proces van de evaluatie en herijking.

- **Doelgroepen**

Er zijn 3 belangrijke doelgroepen die bijdragen aan de professionalisering van crisisbeheersing bij de waterschappen:

1. Crisiscoördinatoren
2. Directeuren
3. Bestuurlijk portefeuillehouders

Op dit moment zijn vooral de crisiscoördinatoren op structurele wijze betrokken bij overleg en besluitvorming.

- **Regionale samenwerking**

Het Uitvoeringsprogramma gaat uit van een landelijk samenwerkingsverband. Na drie jaar is het tijd voor een aanpassing. De onderlinge betrokkenheid van de waterschappen is groot. Waterschappen die geografisch dicht bij elkaar liggen hebben een hogere onderlinge betrokkenheid dan waterschappen die verder van elkaar vandaan liggen. Regionaal werken waterschappen al samen op tal van onderwerpen, ook op het gebied van crisisbeheersing. Er is groot draagvlak om crisisbeheersing in regionale verbanden verder te ontwikkelen, onder leiding van de directeuren, zoals dat reeds op enkele plaatsen in het land gebeurt. De vorm van de regionale samenwerkingen staat vrij. De UvW ondersteunt de waterschappen bij het bewaken van de cohesie tussen de regio's.

- **Inrichting**

Informereren

De regionale samenwerkingsverbanden kunnen van elkaar leren. De UvW ondersteunt dit proces van halen en brengen en kan regio's dan wel waterschappen met elkaar verbinden. Daarnaast zal de UvW het opstellen van een aanvullend communicatieplan initiëren om alle drie de doelgroepen optimaal te informeren.

Afstemmen

De afstemming over wat er speelt en hoe daar invulling aan gegeven wordt, speelt zich naar verwachting in belangrijke mate af binnen de regionale verbanden. De directeuren kunnen hier integrale afwegingen maken, passend bij hun eigen organisatie en binnen het kader van het CrisisKompas.

Besluiten

- De Adviesgroep Crisisbeheersing blijft gehandhaafd. Alle waterschappen maken deel uit van het overleg of kunnen er voor kiezen zich regionaal te laten vertegenwoordigen. Voorzitterschap komt in handen van Kees Vonk (als secretaris-directeur met affiniteit met het onderwerp). Het secretariaat zal gevoerd worden door de UvW.
- De Werkgroep Middelen is nog steeds de meest passende werkgroep.



- De Commissie Bestuur, Communicatie en Financiën is nog steeds de meest passende commissie.
- De Ledenvergadering zal eens per jaar middels een thematische bijeenkomst nauwer betrokken worden bij het onderwerp crisisbeheersing. De thematische bijeenkomst kan gebruikt worden om bij te praten en koers te bepalen.

1.4 DE TRANSITIE

Het CrisisKompas bouwt voort op het fundament van het Uitvoeringsprogramma. Om de transitie te kunnen maken is het nodig dat de betrokkenen beeld krijgen bij of/hoe de acht thema's uit het Uitvoeringsprogramma passen in het CrisisKompas. Hiertoe formuleerde de Programmagroep een aantal uitgangspunten, welke op een aparte bijeenkomst breed besproken zullen worden. Uit deze bespreking moet de concrete opdracht komen: welke inzet plegen we nog op landelijk niveau, welke voortaan op regionaal niveau en hoe organiseren we de capaciteit hiervoor?



2 INLEIDING

2.1 AANLEIDING

In 2013 werden de eerste initiatieven ontplooid om binnen de sector nauwer samen te werken op het gebied van (de voorbereiding op) crisisbeheersing. Een visie werd geformuleerd en een Uitvoeringsprogramma ontwikkeld. De looptijd van het Uitvoeringsprogramma beslaat de periode 2014 – 2020. De portefeuillehouder Crisisbeheersing heeft, halverwege deze periode, opdracht gegeven de visie en het Uitvoeringsprogramma te evalueren en zo nodig te herijken.

2.2 PROCES

De portefeuillehouder gaf in februari 2017 opdracht voor de evaluatie en herijking. De UvW richtte hiertoe een proces in met verschillende fasen.

2.2.1 LUISTEREN

Ten eerste heeft de UvW actief ingezet om de meningen en ervaringen van de waterschappen en onze partners op te halen. Daartoe werden drie vragen geformuleerd:

1. Ten eerste werd gevraagd of het Uitvoeringsprogramma geholpen heeft bij de professionalisering van crisisbeheersing in onze sector.
2. Ten tweede werd gevraagd of er verbetering mogelijk was in de manier waarop de sector samenwerkt op dit gebied.
3. Ten derde is gevraagd naar mogelijke aanpassingen ter verbetering van het overleg- en besluitvormingsproces. Dit laatste op verzoek van de Adviesgroep Crisisbeheersing.

De input is op verschillende manier opgehaald om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen waarmee de drie vragen beantwoord kunnen worden.

- Regionale conferenties
In mei en juni vonden vijf regionale conferenties plaats bij vijf verschillende waterschappen. Iedere conferentie werd door gemiddeld negen mensen bezocht, waarbij de verhouding directieleden en crisiscoördinatoren ongeveer gelijk was. Alle waterschappen hebben hun bijdrage geleverd. Aan de hand van stellingen bediscussieerden zij wat al goed gaat en waar verbetering wenselijk of noodzakelijk is.
- Zelftoets crisisbeheersing
De Themagroep Kwaliteit ontwikkelde een Zelftoets Crisisbeheersing. In 2015 werd een nulmeting uitgevoerd. In het voorjaar van 2017 werden de waterschappen uitgenodigd de 2^e Zelftoets crisisbeheersing in te vullen. Door dit onderzoek eerder op te starten dan gepland, was het mogelijk de uitkomsten mee te nemen in de evaluatie en herijking.
De Zelftoets geeft een beeld van de ontwikkeling van het beleidsterrein Crisisbeheersing binnen de waterschappen. Aan de hand van de acht thema's uit het Uitvoeringsprogramma's krijgt het waterschap inzicht in hoe de eigen ontwikkeling zich verhoudt tot de doelen gesteld in het Uitvoeringsprogramma. Bij elkaar opgeteld geven de 21 zelftoetsen een beeld van de sector. Twee punten die sectorbreed nog aandacht vragen zijn het borgen van de kwaliteit van de crisisbeheersing en het op orde brengen van het informatiemanagement. Deze twee aspecten zijn meegenomen in de ontwerpfase.
Alle waterschappen hebben de Zelftoets Crisisbeheersing ingevuld en aangeleverd (zie bijlage).



- **Stakeholderonderzoek**
De themagroep Netwerk voerde een stakeholderonderzoek uit. In overleg met de themagroep en het ingehuurd adviesbureau, is ook de uitvoering van dit onderzoek naar voren gehaald, zodat de uitkomsten meegenomen konden worden in de evaluatie en herijking. Dit onderzoek is interessant, omdat het informatie verschaft over hoe onze partners naar ons kijken. Het zijn van een goede partner is een belangrijk aspect van onze visie en doelstelling. Waar de regionale conferenties en de Zelftoets Crisisbeheersing het beeld van de sector weerspiegelen, geeft het stakeholderonderzoek ons een uitgelezen kans om het beeld op de sector in de evaluatie en herijking mee te nemen. Aan het stakeholderonderzoek werkten 15 respondenten mee vanuit verschillende organisaties verspreid over het land.

2.2.2 ONTWERPEN

Op basis van alle opgehaalde informatie werkte de UvW een voorstel uit. Aangezien de eerste vraag (heeft het Uitvoeringsprogramma geholpen) zonder twijfel positief kon worden beantwoord, ging het voorstel specifiek in op mogelijkheden om de samenwerking verder te verbeteren (vraag 2) en op de wijze waarop overleg en besluitvorming kan plaatsvinden (vraag 3).

Dit voorstel werd op 3 juli 2017 verstuurd naar alle crisiscoördinatoren, zodat zij in de gelegenheid waren het binnen hun eigen organisatie te delen en bespreken. Hiermee startte de volgende fase: toetsen.

2.2.3 TOETSEN

Gedurende de zomer werd het voorstel binnen de waterschappen beoordeeld. Enkele waterschappen reageerden rechtstreeks naar de UvW, maar de meeste reacties kwamen uit regionale overleggen. Die reacties vormden de input voor de vergadering van de Adviesgroep Crisisbeheersing (29 augustus 2017). Op basis van deze vergadering werden enkele aanpassingen gedaan aan het voorstel en schreef de UvW een managementsamenvatting. Deze werd op 1 september verstuurd naar de crisiscoördinatoren, secretaris-directeuren en deelnemers aan het Symposium CrisisKompas. Dat vond plaats op 6 september met circa 50 deelnemers, waarbij de verhouding tussen vertegenwoordigers van directies/MT en van crisiscoördinatoren wederom ongeveer gelijk was.

Het Symposium toonde aan dat de voorstellen ten aanzien van het CrisisKompas en de overleg- en besluitvormingsstructuur gedragen worden door de sector.

2.2.4 BESLUITEN

De fase van toetsen werd met het symposium positief afgerond. De besluitvorming vindt plaats in twee stappen:

1. Strategisch kader en overleg- en besluitvormingsstructuur
2. Uitwerking van het kader en de structuur in een concrete opgave

De eerste stap wordt eind 2017 afgerond volgens onderstaand schema:

- Adviesgroep Crisisbeheersing 9 oktober
- Werkgroep Middelen 17 november
- Commissie BCF 8 december
- Ledenvergadering (ter informatie) 15 december

De tweede stap vraagt bredere afstemming binnen de sector, waardoor besluitvorming hieromtrent doorschuift naar het eerste kwartaal van 2018.



2.2.5 **INFORMEREN**

Gedurende het hele proces zijn belanghebbenden via verschillende kanalen geïnformeerd over de stand van zaken. Te denken valt aan de Adviesgroep Crisisbeheersing, Werkgroep Middelen, CBCF, coördinatiegroep SMWO en SMWO en meerdere vermeldingen in de UvW Nieuwsbrief.

2.3 **UITWERKING**

De drie vragen hebben antwoord gekregen. De uitwerking van vraag 2 en van vraag 3 is in dit rapport opgenomen.

1. Heeft het Uitvoeringsprogramma geholpen bij de professionalisering van crisisbeheersing in onze sector?
Ja. Zonder twijfel. Er zijn tal van producten, bijeenkomsten en initiatieven ontplooid die de waterschappen hebben geholpen het beleidsterrein binnen hun eigen organisatie op een hoger plan te brengen.
2. Is er verbetering mogelijk in de manier waarop de sector samenwerkt op dit gebied?
Ja. De wereld heeft niet stilgestaan en de sector ook niet. Door enkele aanpassingen kunnen we nog beter inspelen op die veranderingen en de opgaande lijn doorzetten. Dat doen we met het CrisisKompas.

In het volgende hoofdstuk, het kader, wordt dit punt verder uitgewerkt.

3. Hoe ontwerpen we een overleg- en besluitvormingsproces dat beter aansluit bij de behoefte?
De conferenties gaven voldoende input om met een voorstel te komen. De Adviesgroep Crisisbeheersing heeft (in de toetsende fase) aangegeven zich, met enkele aanpassingen, te kunnen vinden in het voorstel.

In hoofdstuk 3, samen werken en samen sturen, is een nadere uitwerking gemaakt.



3 HET KADER

3.1 LEIDENDE PRINCIPES

Visie en doel kennen een breed draagvlak binnen de waterschappen. De samenwerking willen we voortzetten, want de meerwaarde daarvan is aangetoond; de resultaten behaald in de eerste helft van het Uitvoeringsprogramma illustreren dat. Tegelijkertijd erkennen we ook de verschillen tussen de organisaties. Er is dus behoefte aan een gezamenlijke inzet waarbij er nadrukkelijk een ruime mate van eigen inbreng mogelijk is. Om de samenwerking op koers te houden, zijn daarom drie leidende principes verwoord. Ze komen voort uit de regionale conferenties, de zelftoets en het stakeholderonderzoek.

- Waterschappen zijn kundig.
Ze beheersen de benodigde competenties, beschikken over de juiste informatie en weten met wie –en hoe– ze deze moeten delen.
- Waterschappen zijn zelfbewust.
Ze kennen hun rol en weten wat er van ze wordt verwacht. Ze zitten op de juiste plek aan tafel om hun rol ook in de koude fase in te kunnen vullen.
- Waterschappen zijn voorspelbaar.
De partners van de waterschappen weten waar ze op kunnen rekenen, wie ze waarvoor moeten hebben en de voor samenwerking relevante processen zijn op elkaar afgestemd.

3.2 HET CRISISKOMPAS

Het antwoord op vraag 1 werd in de fase van Luisteren positief beantwoord: de samenwerking op het gebied van crisisbeheersing heeft zonder twijfel bijgedragen aan de professionalisering van dit beleidsterrein bij de waterschappen. Het lijkt dan ook geen twijfel dat we hier mee door moeten gaan.

Het antwoord op de tweede vraag was ook bevestigend; er is ruimte voor verbetering. Niet alleen zijn wij zelf gegroeid en veranderd, dat geldt ook voor de wereld om ons heen. De positie van de waterschappen in het veiligheidsdomein verstevigde en het vakgebied crisisbeheersing ontwikkelde zich.

Het CrisisKompas verenigt daarom het goede wat we al hadden met nieuwe inzichten. Daarmee is het niet een heel nieuw iets, maar een doorstart. Het essentiële verschil is dat een programma gedetailleerd het HOE voorschrijft en een kompas het WAT omschrijft.

Een kompas sluit meer aan bij de huidige situatie waarin er een gezamenlijk doel is, maar er ook aanzienlijke verschillen zijn ten aanzien van risicoprofiel, omgeving en cultuur. Het kompas biedt de gewenste ruimte om het gezamenlijke doel op de voor het individuele waterschap best passende wijze te bereiken en daarmee binnen de eigen verantwoordelijkheden invulling te geven aan wettelijke verplichtingen¹.

Het CrisisKompas omschrijft dus het WAT. Het is een kader dat bestaat uit een aantal onderdelen. Dat zijn principes, modellen en processen die ons helpen dichterbij het doel te komen, zonder dat zij voorschrijven hoe dat dient te gebeuren.

3.3 DE VISIE EN HET DOEL

De waterschappen leren al langere tijd van elkaar en met elkaar op het gebied van crisisbeheersing. Het verstevigen van die samenwerking en het benoemen van een gezamenlijk doel, kwamen bij elkaar in de visie 'Samenwerken in crisisbeheersing' (2013).

¹ Waterwet art 5.29 en art 5.30, Waterbesluit art 5.3, Waterschapswet art 96



Om de gewenste samenwerking daadwerkelijk gestalte te geven werd het Uitvoeringsprogramma (2014-2020) opgezet. Het Uitvoeringsprogramma is nu halverwege de looptijd en vraagt om aanpassing. De onderliggende visie is echter nog altijd actueel en geeft de ambitie van de waterschappen goed weer. Die visie luidt als volgt:

'In 2020 vormen de waterschappen een (veer)krachtig partnerschap in crisisbeheersing. Zowel in de voorbereiding als de feitelijke bestrijding van crises. Dit bereiken zij door vergaande samenwerking tussen de waterschappen en door het aangaan van optimale allianties met hun belangrijkste partners in crisisbeheersing: de veiligheidsregio's.'

Het doel van het CrisisKompas volgt uit de visie:
het zijn van 'een (veer)krachtig crisispartner'.

3.4 VERBINDENDE PROCESSEN

Uit de visie en het doel spreekt de ambitie om, zowel vanuit het individuele waterschap als vanuit de sector, de eigen professionaliteit te verbeteren alsmede om de relatie met onze veiligheidspartners te verstevigen. De drie leidende principes helpen ons daarbij, maar vragen om een nadere invulling op het terrein van het vakgebied crisisbeheersing. We hebben de transitie gemaakt van een programma naar een kompas. Bij het betekenis geven van de leidende principes moeten we daarom waken voor een al te instrumentele invulling. Deze zoektocht, naar gelijkheid met ruimte voor verschillen, speelt ook in andere sectoren. De veiligheidsregio's zijn hier rond de eeuwwisseling serieus mee aan de slag gegaan mede naar aanleiding van de brand in café 't Hemeltje (Volendam) en de vuurwerkrampe (Enschede). In de theorie van de crisisbeheersing wordt gelijkheid gezocht op het niveau van processen. Het CrisisKompas voegt twee van deze modellen toe aan het kader om het praktisch genoeg te maken om er mee aan de slag te kunnen en tegelijk ruimte te laten voor het ontwikkelen van eigen middelen. In de bijlage is een nadere toelichting op beide opgenomen.

De veiligheidsketen beschrijft het cyclische proces van het wegnemen van de oorzaken van onveiligheid tot en met het leren van incidenten. Het zijn vijf stappen die zich binnen ieder waterschap (bewust of onbewust) afspelen. De veiligheidsketen helpt het waterschap risico's te identificeren, zich voor te bereiden op deze risico's, incidenten te bestrijden en hiervan te leren. De keten geeft daarmee dus invulling aan het zelfbewustzijn van het waterschap alsmede aan de kundigheid. Aangezien deze keten gemeengoed is bij onze partners, draagt het gebruik er van ook bij aan onze voorspelbaarheid.

De vier voorwaardenscheppende (of kritische) processen hebben betrekking op het repressief optreden; de feitelijke bestrijding van een calamiteit. Deze processen zijn generiek. Dat betekent dat ze ongeacht de aard van de crisis in werking treden. Het maakt dus niet uit of het gaat om een brand, een cyberaanval of een waterbezwaar. Daardoor hebben de kritische processen in belangrijke mate bijgedragen aan het ontwikkelen van eenduidigheid, eenvoud en flexibiliteit binnen het domein van de veiligheidsregio's. De waterschappen hebben deze kritische processen op dit moment al ten dele omarmd: met het Referentiekader Netcentrisch Werken Waterschappen is invulling gegeven aan het proces Informatiemanagement (het Referentiekader NCW werd opgesteld in het Uitvoeringsprogramma, als onderdeel van het thema Informatiemanagement). Een nadere toepassing van deze vier processen geeft een meer concrete, vakspecifieke invulling aan de leidende principes kundig, zelfbewust en voorspelbaar.



3.5 DE TRANSITIE

Het CrisisKompas bouwt voort op het fundament dat in het Uitvoeringsprogramma gelegd is. De komende periode staat in het teken van de concrete invulling. De Programmagroep (de trekkers van de acht themagroepen) gaven in een bijeenkomst op 19 september aan zich te kunnen vinden in het kader van het CrisisKompas. Wel zien zij een aantal vraagstukken ten aanzien van hoe om te gaan met de acht thema's in dit nieuwe kader. Er zijn diverse mogelijkheden welke op 7 november zullen besproken worden met alle crisiscoördinatoren en de bezetting van de themagroepen. Deze stap was in eerste instantie niet voorzien, maar wordt wel nodig gevonden om de transitie met voldoende draagvlak en als sector te kunnen doormaken.

Uitgangspunten die door de Programmagroep werden geformuleerd:

- het CrisisKompas is leidend;
- de resultaten uit het Uitvoeringsprogramma koesteren;
- aanpassen van de doelen van een thema behoort tot de mogelijkheden;
- afronden van een thema kan alleen indien de inhoud geborgd is.

Op basis van het kader en deze uitgangspunten zal er vorm gegeven worden aan de transitie, zodat de regionale samenwerkingsverbanden er mee aan de slag kunnen.



4 SAMEN WERKEN EN SAMEN STUREN

4.1 AANLEIDING

De Adviesgroep Crisisbeheersing (AC) fungeert als voorportaal voor de Werkgroep Middelen. Naast besluitvorming is de AC in de loop van de tijd ook een platform geworden voor afstemming, kennisdeling en consultatie. De AC bestaat uit een afvaardiging van de waterschappen en van de UvW, onder voorzitterschap van een crisiscoördinator.

De taakopvatting van dit gremium is in de loop der jaren diffuus geworden. Er tekenden zich verschillende interpretaties af van de rollen en verantwoordelijkheden. Voor de leden werd het in toenemende mate lastig om de waterschappen te vertegenwoordigen. Niet alleen verbrede de agenda zich, maar ook het afstemmen van al die onderwerpen met de waterschappen verliep niet soepel. Er ontstonden meerdere lijnen waarlangs afstemming dan wel besluitvorming plaatsvond. Dit draagt niet bij aan eenduidigheid en zet de betrokkenheid van de waterschappen bij de samenwerking onder druk.

De adviesgroep heeft daarom gemeend naar haar eigen taakomschrijving alsmede naar de besluitvormingsstructuur te kijken teneinde het hele proces soepeler te laten verlopen. Hiertoe verzocht zij de UvW een voorstel te doen. De UvW is hiermee aan de slag gegaan en heeft het meegenomen in het proces rondom de evaluatie en herijking van de visie en het Uitvoeringsprogramma.

4.2 DOELGROEPEN

Binnen de waterschappen zijn er drie belangrijke doelgroepen te onderscheiden die invloed hebben op het beleidsterrein crisisbeheersing:

- A. Crisiscoördinatoren
- B. Directeuren
- C. Bestuurlijk portefeuillehouders

De inrichting zou (binnen de kaders van de UvW) maximaal de betrokkenheid van deze drie doelgroepen moeten ondersteunen. Een analyse van de mate waarin zij in de huidige situatie betrokken worden, laat namelijk zien dat er ruimte voor verbetering is. In de huidige opzet is namelijk vooral de eerste groep structureel vertegenwoordigd middels de Adviesgroep Crisisbeheersing.

De Werkgroep Middelen bestaat uit directeuren, maar dat zijn lang niet allemaal de directeuren die zich in hun eigen organisatie over de crisisbeheersing ontfemen. De CBCF bestaat uit bestuurders, maar ook in dit gremium zijn dat niet enkel de bestuurders die in hun eigen organisatie de portefeuille crisisbeheersing hebben.

4.3 OPTIMALISEREN VAN DE INRICHTING

Bij nadere beschouwing blijken de huidige afstemmings- en samenwerkingsverbanden sterk gericht op de besluitvorming. In de praktijk zijn er echter relatief weinig besluiten nodig voor de samenwerking. In de afgelopen jaren is er vanuit het Uitvoeringsprogramma gemiddeld eens per jaar een stuk voorgelegd aan de CBCF, waarvan circa de helft ter kennisname.

Een goed besluit wordt voorafgegaan door informatie en afstemming. De aanpassingen aan de inrichting zouden dan ook moeten bijdragen aan een betere ondersteuning van die processen.



4.3.1 **INFORMEREN**

Om het doel te bereiken, is het belangrijk dat alle partijen over relevante informatie kunnen beschikken. De waterschappen kunnen van elkaar leren. De UvW ondersteunt dit proces van halen en brengen. Wanneer de UvW zelf informatie verstrekt, zal deze daarom zijn gericht aan alle crisiscoördinatoren van de waterschappen. Ook aan die waterschappen die zich in een samenwerkingsverband verenigd hebben. Het betreft hier onder andere alle informatie in aanloop naar vergaderingen van de Adviesgroep Crisisbeheersing, informatie vanuit de (coördinatiegroep) SMWO, opvallende zaken binnen en buiten onze sector en vragen en verzoeken van of in relatie tot externe partijen. De UvW initieert verder het opstellen van een communicatieplan om het aspect 'informereren' nader vorm te geven.

4.3.2 **AFSTEMMEN**

Op basis van de verkregen informatie zal er behoefte zijn om een mening te vormen. Die afstemming vindt plaats binnen de waterschappen, maar ook tussen de waterschappen. Regionale samenwerkingen zijn hier bij uitstek als platform geschikt voor. Binnen het kader van het CrisisKompas kunnen waterschappen in gezamenlijkheid bespreken en uitwerken wat voor hen van belang is en hoe zij hier invulling aan kunnen en willen geven (zie paragraaf 4.4 Regionaal samenwerken).

4.3.3 **BESLUITEN**

Adviesgroep Crisisbeheersing

De Adviesgroep Crisisbeheersing blijft - in enigszins aangepaste vorm - bestaan.

- Alle waterschappen nemen deel
Om de waterschappen optimaal in staat te stellen deel te nemen aan en te profiteren van de samenwerking maken zij allen deel uit van de nieuwe Adviesgroep. Hierdoor krijgt iedereen op hetzelfde moment de beschikking over informatie en is in gelegenheid dit met anderen binnen het waterschap, binnen een samenwerkingsverband of met externe partners af te stemmen. Waterschappen kunnen er voor kiezen zich te laten vertegenwoordigen in de vergadering van de Adviesgroep, bijvoorbeeld door een afgevaardigde van een regionaal samenwerkingsverband. Vragen vanuit de omgeving worden in dit overleg behandeld, alsmede de eventuele inzet van capaciteit voor projecten.
- Voorzitterschap in handen van een secretaris-directeur
Om een stevige link te krijgen naar het domein van de directeuren en aansluiting te vinden bij de Werkgroep Middelen komt het voorzitterschap in handen van een secretaris-directeur met affiniteit met het onderwerp crisisbeheersing. Op dit moment vinden we die secretaris-directeur met affiniteit en bevoegdheid in de persoon van Kees Vonk (waterschap Rivierenland).
- Secretariaat gevoerd door UvW
De Beleidsadviseur Crisisbeheersing en de Programmamanager Crisisbeheersing van de Unie van Waterschappen nemen beurtelings het secretariaat voor hun rekening. Stukken worden verzameld en in afstemming met de voorzitter geagendeerd en aan de crisiscoördinatoren van alle waterschappen verstuurd. Van de vergadering wordt een verslag gemaakt dat aan alle waterschappen wordt toegezonden.



Werkgroep Middelen

De Werkgroep Middelen is nog altijd de best passende werkgroep voor het thema crisisbeheersing. De WM zoekt een nieuw directielid met crisisbeheersing in portefeuille om daarmee de kennis binnen de WM van dit onderwerp te vergroten, alsmede de samenwerking met de AC verder te ontwikkelen.

De voorzitter van de Adviesgroep Crisisbeheersing zal agenda lid worden van de Werkgroep Middelen en aanschuiven bij relevante agendapunten. De verwachting is dat hierdoor meer samenhang en begrip tussen de beide gremia ontstaat.

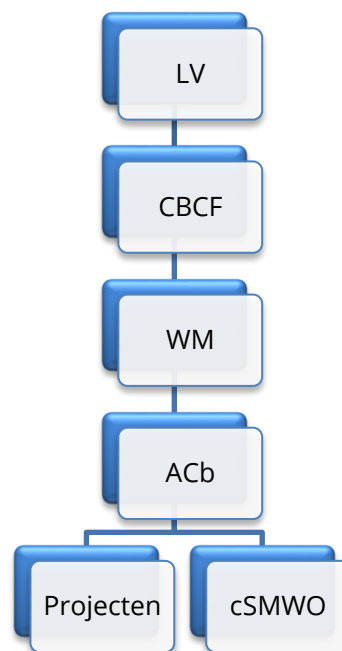
Verder zoekt de Werkgroep Middelen naar mogelijkheden om de kennis en betrokkenheid bij het onderwerp crisisbeheersing steviger te verankeren in de bezetting.

CBCF

De Commissie Bestuur, Communicatie en Financiën is nog altijd de best passende commissie voor het thema crisisbeheersing. Stukken ter kennisname of besluitvorming worden vanuit de Adviesgroep Crisisbeheersing via de Werkgroep Middelen geagendeerd.

Ledenvergadering

Om de bestuurlijk portefeuillehouders crisisbeheersing vanuit het CrisisKompas te betrekken, zal er jaarlijks een thematische bijeenkomst worden georganiseerd waarbij beeldvorming en koersbepaling onderwerp zullen zijn. De Ledenvergadering bestaat uit de voorzitters/dijkgraven van alle waterschappen.



De drie doelgroepen die geïdentificeerd werden als essentieel voor de verdere ontwikkeling van crisisbeheersing in onze sector, krijgen op deze wijze een passende plek in de besluitvorming.



4.4 **REGIONAAL SAMENWERKEN**

De gedachte achter het CrisisKompas steunt op de manier waarop de waterschappen samen werken en samen sturen. Bij het behalen van een gezamenlijke doelstelling is samenwerken immers noodzakelijk. Die samenwerking zou niet alleen bij crisiscoördinatoren vanzelfsprekend moeten zijn, maar ook bij de verantwoordelijke directeuren. Deze noodzaak (zowel van het samenwerken als van de betrokkenheid op directieniveau) wordt breed gedeeld, maar daarbij kijken de waterschappen wel kritisch naar wat het hen zelf oplevert. Het werken aan een gezamenlijk doel moet bij voorkeur hand in hand gaan met het werken aan de eigen organisatiedoelen. De doelen van buurwaterschappen liggen in het algemeen dicht bij elkaar en er wordt tussen buurwaterschappen reeds op meerdere thema's samengewerkt. Het samenwerken aan verbeteringen binnen het beleidsterrein crisisbeheersing past hier daarom goed bij.

Uiteraard is het van belang dat deze regionale verbanden opereren binnen het gezamenlijke kader van het CrisisKompas. Hier ligt een taak voor de regionale samenwerkingsverbanden om elkaar actief op te zoeken en van elkaar te leren. De UvW ondersteunt de waterschappen en de regionale samenwerkingsverbanden bij het bewaken van de cohesie.

Naar aanleiding van het Symposium CrisisKompas heeft een aantal secretaris-directeuren (naast Rivierenland zijn dat Rijnland en Aa en Maas) inmiddels het initiatief genomen om de samenwerking in hun regio verder vorm te geven. De eerste gesprekken en bijeenkomsten hieromtrent lopen. De vorming van de regio's alsmede de wijze waarop zij samen willen werken, is aan de waterschappen. Het CrisisKompas schrijft hier nadrukkelijk geen vorm bij voor.

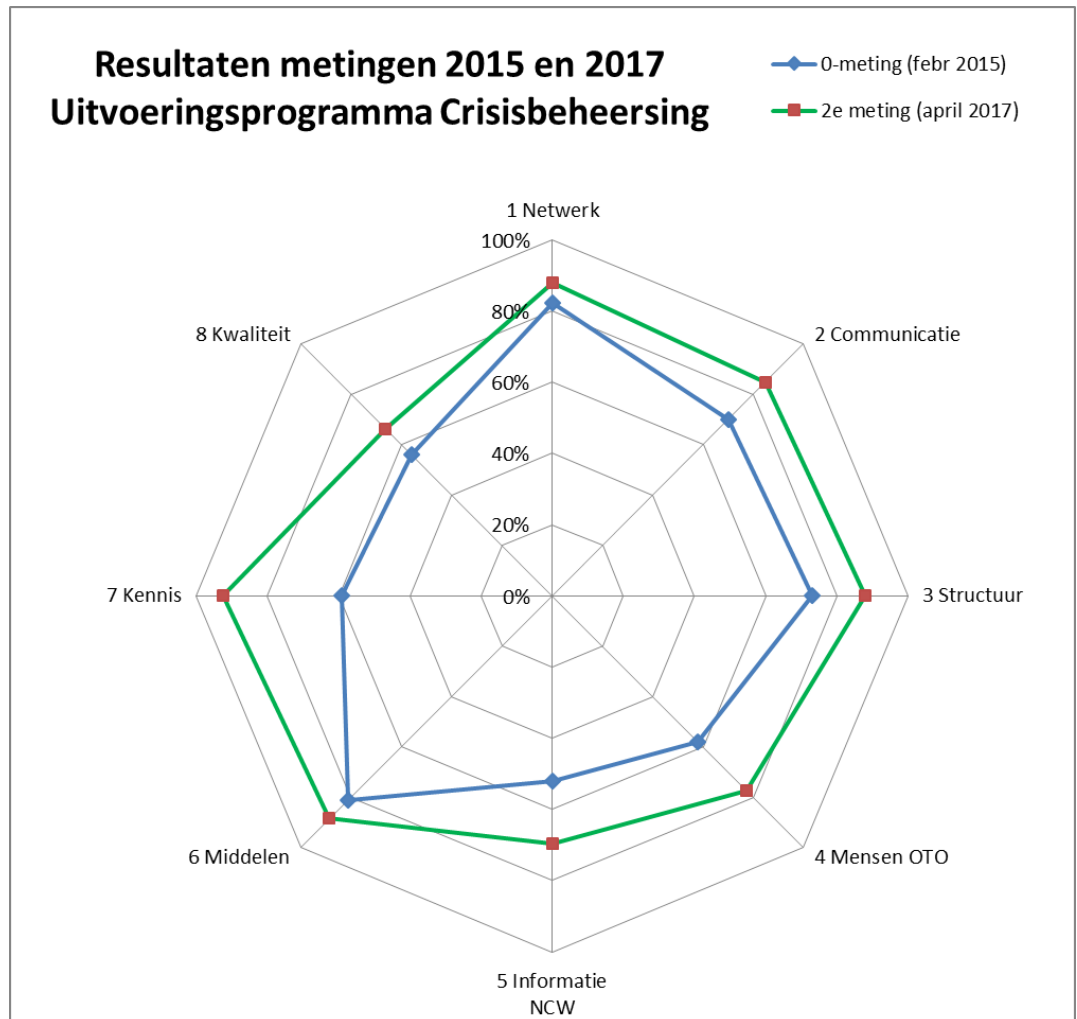
Er is al een succesvolle regionale samenwerking die als voorbeeld en inspiratie kan dienen: het Platform Crisisbeheersing Midden Nederland. In dit verband werken op dit moment vijf waterschappen nauw samen. In 2018 breidt het platform uit naar zeven deelnemende waterschappen.

Het CrisisKompas biedt het kader en binnen regionale samenwerkingsverbanden wordt het kader uitgewerkt tot activiteiten. Hierbij zijn crisiscoördinatoren en directeuren direct betrokken; in de voorbereiding, besluitvorming en de uitvoering. De bestuurlijk portefeuillehouders worden binnen hun eigen waterschap betrokken en via de communicatiemiddelen van de UvW en themabijeenkomsten van de Ledenvergadering op de hoogte gehouden.

De vorming van regionale samenwerkingsverbanden zou op termijn van invloed kunnen zijn op de samenstelling van de AC. Het CrisisKompas steunt immers op de manier waarop we met elkaar samenwerken aan ons gezamenlijke doel. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat het aantal deelnemers aan de AC kleiner wordt naarmate meer waterschappen zich in regionaal verband laten vertegenwoordigen. Afhankelijk van hoe de rol van de directeuren zich ontwikkelt, zou de bezetting van de AC zich ook kunnen verbreden tot directeuren en crisiscoördinatoren (namens de regio's).



5 BIJLAGE UITKOMSTEN ZELFTOETS CRISISBEHEERSING

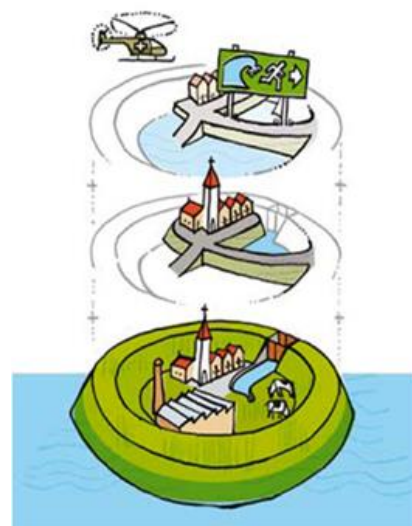


6 BIJLAGE DE VEILIGHEIDSKETEN

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken introduceerde de veiligheidsketen eind negentig in haar Visie Integrale veiligheid. Het was de start van het denken in processen binnen de crisisbeheersing en is gemeengoed binnen de veiligheidsregio's. De veiligheidsketen vormt daarmee een gemeenschappelijke crisisbeheersingstaal die onze sector met andere sectoren kan verbinden.

De veiligheidsketen bestaat uit vijf processtappen welke zich binnen ieder waterschap afspelen:

- Pro-actie: het nemen van maatregelen om structurele oorzaken van onveiligheid en incidenten weg te nemen. Bijvoorbeeld de wijze waarop we het landschap inrichten met dijken en keringen.
- Preventie: het nemen van maatregelen ter voorkoming van het ontstaan van incidenten en het beheersbaar houden van incidenten. Bijvoorbeeld de manier waarop we de kering onderhouden of deze gebruiken (wel/niet bomen of wegen).
- Preparatie: in deze stap bereiden we ons voor op het risico wat overblijft na uitvoering van de vorige twee stappen. Bijvoorbeeld door een protocol voor melden en alarmeren op te stellen.
- Repressie: het daadwerkelijk bestrijden van een incident, ook wel de warme fase genoemd. Bijvoorbeeld het nemen van maatregelen om het falen van een kering en alle (maatschappelijke) effecten daarvan op te lossen.
- Nazorg: het nemen van maatregelen om de gewone gang van zaken te herstellen. Bijvoorbeeld schadeafhandeling of aanpassingen aan het ontwerp van een kering.



De veiligheidsketen vertoont overeenkomsten met het model van de meerlaagsveiligheid²:

² Nationaal Waterplan 2009-2015



- In de eerste laag zijn maatregelen opgenomen die de kans op een overstrooming verkleinen, bijvoorbeeld het aanleggen van nieuwe dijken of keringen.
→ In de veiligheidsketen komt dit overeen met de processtap 'pro-actie'.
- De tweede laag bevat gevolgbeperkende maatregelen, bijvoorbeeld anders bouwen of het verbieden van bouwen.
→ In de veiligheidsketen is dit vergelijkbaar met de processtap 'preventie'.
- De derde laag betreft maatregelen die de crisisbeheersing verbeteren, bijvoorbeeld planvorming en trainingen.
→ In de veiligheidsketen is dit 'preparatie'.

Het model voor meerlaagsveiligheid richt zich op de voorbereiding (de koude fase). De veiligheidsketen beschrijft ook processtappen voor de uitvoering (de warme fase) en de terugkeer naar de normale situatie.

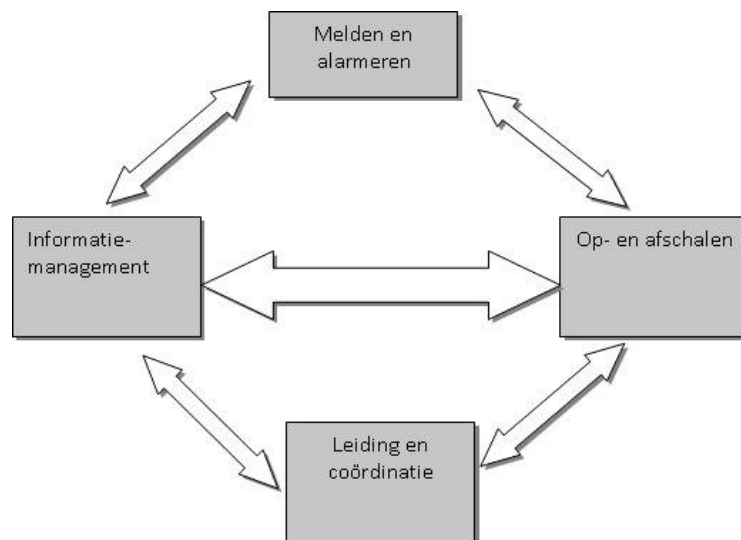
De combinatie van beide modellen laat zien dat niet alles wat met veiligheid te maken heeft, behoort tot het beleidsterrein crisisbeheersing. Er zijn vanuit de reguliere taken en verantwoordelijkheden binnen het waterschap meer beleidsterreinen betrokken bij de veiligheidsopgave. Crisisbeheersing betreft specifiek de derde laag uit het meerlaagsveiligheidsdenken en de processtappen preparatie, repressie en nazorg uit de veiligheidsketen. Het zijn dan ook deze specifieke onderdelen waar het CrisisKompas zich op richt en toe beperkt.

7 BIJLAGE DE VOORWAARDENSCHEPPENDE PROCESSEN

Een ander beproefd concept zijn de voorwaardenscheppende (ook wel kritische) processen van de crisisbeheersing ³:

- Melden & Alarmeren
- Op- & Afschalen
- Leiding & Coördinatie
- Informatiemanagement

'Kenmerkend voor deze processen is dat ze geen inhoudelijk karakter hebben, maar (absoluut) randvoorwaardelijk zijn voor het functioneren van het systeem. Dat is de reden dat het Landelijk Beraad Crisisbeheersing deze processen voorwaardenscheppend noemt. Zonder een kwalitatief goede invulling van deze processen kan er van effectieve rampenbestrijding/crisisbeheersing geen sprake zijn, omdat door deze processen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding/crisisbeheersing wordt opgebouwd en in staat is om te functioneren.' (Basisvereisten Crisismanagement, de decentrale normen benoemd (2006), blz 4)



De processen zijn generiek: ongeacht de aard van de crisis treden ze in werking. Het maakt dus niet uit of het gaat om een brand, een cyberaanval of een waterbezwaar. Daardoor hebben de kritische processen in belangrijke mate bijgedragen aan het ontwikkelen van eenduidigheid, eenvoud en flexibiliteit binnen het domein van de veiligheidsregio's. Ze liggen inmiddels ten grondslag aan het operationeel optreden van iedere veiligheidsregio.

De waterschappen hebben deze kritische processen op dit moment ten dele omarmd: met het Referentiekader Netcentrisch Werken Waterschappen is invulling gegeven aan het proces Informatiemanagement (het Referentiekader NCW werd opgesteld in het Uitvoeringsprogramma, als onderdeel van het thema Informatiemanagement).

³ Basisvereisten Crisismanagement, de decentrale normen benoemd (2006)