



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Inspectierapport

Zorgplicht Primaire Waterkeringen

Waterschap Drents Overijsselse Delta

Datum: 1 juni 2017
Kenmerk: 141135

Status: definitief

ILT
Water, Producten en Stoffen

Graadt van Roggenweg 500 te Utrecht

Inhoudsopgave

Gegevens van de inspectie	3
1 Samenvatting	4
2 Inleiding	5
3 Uitvoering inspectie	6
3.1 Kader en Basiseisen Zorgplicht Primaire Waterkeringen	6
3.2 Werkwijze	6
3.3 Oordeelsvorming	7
4 Oordelen en toelichting	8
4.1 Inrichting	8
4.1.1 Inrichting op strategisch niveau	8
4.1.2 Inrichting op tactisch algemeen niveau	9
4.1.3 Inrichting op tactisch operationeel niveau	9
4.2 Uitvoering	11
5 Conclusie	13
Bijlage: Basiseisen	14

Gegevens van de inspectie

Waterkeringbeheerder:	Waterschap Drents Overijsselse Delta
Bezoekadres:	Dokter van Deenweg 186 8025 BM Zwolle
Postadres:	Postbus 60 8000 AB Zwolle
Naam lid Dagelijks Bestuur	██████████
Naam lid Directie	██████████
Naam contactpersoon:	██████████
Namen inspecteurs ILT:	██████████ ██████████ ██████████
Periode uitvoering inspectie:	Eerste halfjaar 2017

1 Samenvatting

Namens de Minister van Infrastructuur en Milieu is de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) vanaf 1 januari 2014 wettelijk belast met het toezicht op de primaire waterkeringen.

De waterkeringbeheerder heeft de wettelijke taak om de primaire waterkeringen aan de veiligheidseisen te laten (blijven) voldoen en voor het preventieve beheer en onderhoud te zorgen. De primaire waterkeringen moeten daarvoor regelmatig geïnspecteerd worden om te beoordelen of de fysieke toestand nog in overeenstemming is met de veiligheidseisen.

Voor de uitvoering van de zorgplicht is het Kader Zorgplicht Primaire Waterkeringen opgesteld. Het Kader geeft een nadere specificatie van de zorgplicht en onderscheidt een 12-tal activiteiten die gezamenlijk inhoud geven aan de zorgplicht. De waterkeringbeheerder is zelf verantwoordelijk voor de inrichting en de uitvoering van de activiteiten van de zorgplicht en dient daar intern toezicht op te houden.

De ILT maakt in haar toezicht onderscheid in strategisch, tactisch en operationeel niveau. Op strategisch niveau wil de ILT zicht krijgen op de vastgelegde bestuurlijke visie en ambities van de waterkeringbeheerder. Op tactisch niveau wil de ILT zich een beeld vormen van de wijze waarop de zorgplicht binnen de organisatie is ingericht en hoe deze ambtelijk wordt aangestuurd. Voor de uitvoering zijn de Basiseisen zorgplicht primaire waterkeringen leidend, die de waterkeringbeheerders zichzelf hebben opgelegd.

Voor zowel de *inrichting* als voor de *uitvoering* van de zorgplicht primaire waterkeringen, oordeelt de ILT in de volgende algemene termen: geborgd (geen actie nodig), aandachtspunt (verbetering gewenst) of tekortkoming (verbetering noodzakelijk).

Voor het Waterschap Drents Overijsselse Delta (WDOD) zijn de inspectieresultaten als volgt:

WDOD heeft de inrichting van de zorgplicht primaire waterkeringen op strategisch, tactisch algemeen en tactisch operationeel niveau nagenoeg geborgd.

Alleen de inrichting van de activiteit 'Bediening kunstwerken' op tactisch operationeel niveau verdient aandacht.

In de uitvoering van de zorgplicht voldoet WDOD aan het merendeel van de Basiseisen. Voor de drie activiteiten 'Vergunningverlening', 'Toezicht en Handhaving' en 'Bediening waterkerende kunstwerken' geldt dat voor alle Basiseisen. Voor de overige vier activiteiten 'Beheren dagelijkse gegevens van de primaire waterkering', 'Inspecteren', 'Onderhouden' en 'Calamiteitenzorg' zijn aandachtspunten benoemd, waarvoor verbeteringen gewenst zijn.

Bij WDOD zijn noch in de inrichting, noch in de uitvoering van de zorgplicht tekortkomingen geconstateerd.

Voor het merendeel van de geconstateerde aandachtspunten lopen bij WDOD reeds verbeteracties, of zijn die voorzien.

Gezien de bevindingen concludeert de ILT dat WDOD voor de inrichting en de uitvoering van de zorgplicht nagenoeg in control is.

2 Inleiding

Doel van het toezicht

Naar aanleiding van een wijziging van de Waterwet is de Minister van Infrastructuur en Milieu vanaf 1 januari 2014 verantwoordelijk voor het toezicht op de primaire waterkeringen. Namens de minister is de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) met deze toezichtstaak belast.

Het doel van het toezicht op de zorgplicht van de primaire waterkeringen is het bevorderen dat de waterkeringbeheerder voor de inrichting en de uitvoering van haar zorgplichttaken in control raakt en blijft.

De waterkeringbeheerder heeft de wettelijke taak om de primaire waterkeringen aan de veiligheidseisen te laten (blijven) voldoen en voor het preventieve beheer en onderhoud te zorgen. De zorgplicht verplicht de waterkeringbeheerder ook om, in de situatie dat de waterkeringen nog niet aan de wettelijke veiligheidsnormen voldoen, beheermaatregelen paraat te hebben om tijdens maatgevende omstandigheden overstromingsrisico's zo goed mogelijk te beperken. Daarvoor dienen de primaire waterkeringen regelmatig geïnspecteerd te worden om te beoordelen of de fysieke toestand nog in overeenstemming is met de veiligheidseisen.

Leeswijzer

Hoofdstuk 3 beschrijft in het kort de uitvoering van de inspectie. Daarbij wordt uiteengezet naar welke aspecten van de zorgplicht is gekeken en hoe de ILT daarover informatie heeft verkregen. Dit hoofdstuk geeft ook aan op welke wijze de ILT, op basis van die informatie, tot oordeelsvorming is gekomen.

In hoofdstuk 4 zijn de resultaten van de inspectie bij Waterschap Drents Overijsselse Delta (WDOD) weergegeven en zo nodig toegelicht.

Hoofdstuk 5 bevat de conclusie van de ILT op basis van de inspectie bij WDOD.

In de bijlage zijn de Basiseisen voor de uitvoering van de zorgplicht opgenomen.

3 Uitvoering inspectie

3.1 Kader en Basiseisen Zorgplicht Primaire Waterkeringen

Als toetsingskader voor het toezicht geldt het Kader Zorgplicht Primaire Waterkeringen (maart 2015; hierna het Kader), zoals dat door het directoraat-generaal Ruimte en Water (DGRW) in samenspraak met de waterkeringbeheerders is opgesteld. Voor het operationele niveau zijn de Basiseisen Uitvoering Zorgplicht (hierna Basiseisen) leidend.

Het Kader is een doelvoorschrift en geeft een nadere specificatie van de zorgplicht, zoals in de Waterwet staat vermeld. De waterkeringbeheerder is zelf verantwoordelijk voor de inrichting en de uitvoering van de activiteiten van de zorgplicht en dient daar intern toezicht op te houden, zodat de risico's worden beheerst.

Samen met de Basiseisen vormt het Kader het uitgangspunt voor het toezicht van de ILT. De Basiseisen hebben de waterkeringbeheerders zichzelf opgelegd en geven de ondergrens aan van de kwaliteit van de uitvoering van de operationele activiteiten.

Het Kader onderscheidt een 12-tal activiteiten die gezamenlijk inhoud geven aan de zorgplicht. Voor de zeven operationele activiteiten (4, 7, 8, 9, 10, 11 en 12) hebben de waterkeringbeheerders Basiseisen opgesteld.

1. Lange termijn en over de grenzen
2. Juridisch Register Waterstaatswerken
3. Informatiemanagementsysteem
4. Beheren dagelijkse gegevens kering
5. Kennismanagement
6. Verantwoording over resultaten
7. Inspectie van de primaire kering
8. Onderhoud van de primaire kering
9. Vergunningverlening
10. Toezicht en handhaving
11. Bediening waterkerende kunstwerken
12. Calamiteitenzorg

3.2 Werkwijze

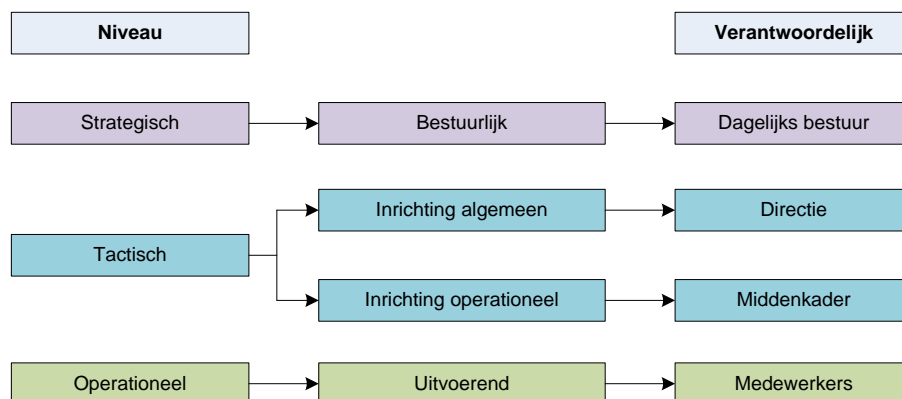
Bij het begin van de inspectie heeft de ILT haar werkwijze toegelicht in een startgesprek. Ook is een schriftelijke 'Toelichting voor de waterkeringbeheerders' opgesteld, waarin de werkwijze en de wijze van oordeelsvorming zijn uiteengezet. Daarnaast zijn de waterkeringbeheerders in kennis gesteld van de 'Toezichtstrategie van de ILT'. Beide documenten (december 2016) behoren onlosmakelijk bij dit inspectierapport en staan op de internetsite van de ILT.

Om vast te stellen of de waterkeringbeheerder in control is betreffende haar zorgplichttaken voor de primaire keringen, heeft de ILT voor systeemtoezicht gekozen in de vorm van audits met reality checks (interviews en veldinspecties).

De ILT maakt in haar toezicht onderscheid in strategisch, tactisch en operationeel niveau. Op strategisch niveau wil de ILT zicht krijgen op de vastgelegde bestuurlijke visie en ambities van WDOD. Op tactisch niveau wil de ILT zich een beeld vormen van de wijze waarop de zorgplicht binnen de organisatie is ingericht en hoe deze ambtelijk wordt aangestuurd. Op

operationeel niveau wil de ILT inzicht krijgen in de wijze waarop WDOD de zorgplicht uitvoert.

Voor het beoordelen van de inrichting op strategisch en tactisch (algemeen en operationeel) niveau, heeft de ILT aan WDOD een aantal vragen gesteld.



Voor de beantwoording van die vragen, het aanleveren van documentatie en het wederhoor is gebruik gemaakt van een webapplicatie.

De inrichting is leidend voor de uitvoering. De Basiseisen voor de uitvoering kunnen als hulpmiddel worden benut voor de inrichting van de processen binnen de organisatie en de daarbij behorende inrichting van de organisatie.

De uitvoering van de hiervoor genoemde zeven uitvoeringsgerichte activiteiten heeft de ILT aan de hand van reality checks beoordeeld. De reality checks zijn uitgevoerd door middel van interviews met betrokken medewerkers en een veldinspectie. Daarbij is vastgesteld of de uitvoering van de zorgplicht door WDOD aan de Basiseisen voldoet.

3.3 Oordeelsvorming

Inrichting op strategisch, tactisch algemeen en tactisch operationeel niveau: er is sprake van een aantoonbare inrichting als de ILT het op basis van de verstrekte documenten eens is met de positieve beantwoording ('ja') van de vraag/vragen met betrekking tot de inrichting (geborgd).

Wanneer een onderdeel niet aantoonbaar is ingericht, oordeelt de ILT, per onderdeel, in de volgende termen:

- aandachtspunt (verbetering gewenst) of
- tekortkoming (verbetering noodzakelijk).

Uitvoering van de operationele activiteiten:

er is sprake van een uitvoering die voldoet aan de ondergrens als de ILT op basis van de reality checks heeft vastgesteld dat aantoonbaar aan de Basiseisen wordt voldaan.

Indien niet aan de Basiseisen wordt voldaan, oordeelt de ILT per Basiseis in de volgende termen:

- aandachtspunt (verbetering gewenst) of
- tekortkoming (verbetering noodzakelijk).

4 Oordelen en toelichting

In dit hoofdstuk worden de oordelen met een korte toelichting gegeven over de inrichting van de zorgplicht op strategisch, tactisch algemeen en operationeel niveau en over de uitvoering van de operationele activiteiten. De basis hiervoor wordt gevormd door de antwoorden van WDOD op de inrichtingsvragen (de webapplicatie), de beoordeling door de ILT van de uitvoering (de Basiseisen) en de bevindingen tijdens de veldinspectie.

De gedetailleerde vastlegging hiervan is, inclusief de reactie in wederhoor van WDOD, vastgelegd in documenten die in definitieve vorm door de ILT (ambtelijk) aan WDOD zijn toegezonden.

4.1 Inrichting

4.1.1 *Inrichting op strategisch niveau*

Voor de inrichting op strategisch niveau hebben de vragen betrekking op de bestuurlijk (vastgelegde) visie en ambities, de bestuurlijke verantwoording en sturing en de bestuurlijke afstemming met aangrenzend areaal.

Het resultaat van de beoordeling van de inrichting op het strategisch niveau is als volgt:

	A. Visie en ambitie	B. Verantwoordelijkheid & sturing	C. Afstemming aangrenzend areaal
Strategisch niveau			

Grijs = geborgd, A = Aandachtspunt, T = Tekortkoming

Oordeel:

De inrichting op het strategisch niveau van de zorgplicht primaire waterkeringen is bij WDOD geborgd.

Opmerking:

WDOD heeft in 2016 voor het eerst in een bestuursrapportage publiekelijk gerapporteerd over de zorgplicht. WDOD geeft aan de ambitie te hebben om deze rapportagevorm nog verder te ontwikkelen. De ILT vindt dat een goed initiatief.

Verder is de ILT benieuwd naar het resultaat van het nader uitwerken van tijdelijke extra beheermaatregelen voor waterkeringen die nog niet aan de norm voldoen.

4.1.2

Inrichting op tactisch algemeen niveau

Voor het tactisch algemeen niveau zijn vragen gesteld over de samenhang tussen de verschillende activiteiten en de ambtelijke aansturing daarvan, over het evalueren om overkoepelend te beoordelen of de zorgplicht doelmatig is ingericht en wordt uitgevoerd, over het kennismanagement en over de juridische vastlegging van de gegevens van de kering.

Het resultaat van de beoordeling van de inrichting van het tactisch algemeen niveau is als volgt:

	A. Samenhang en aansturing	B. Evaluatie en gevolg geven	C. Kennismanagement	D. Juridische vastlegging geg. kering
Inrichting tactisch algemeen				

Grijs = geborgd, A = Aandachtspunt, T = Tekortkoming

Oordeel:

De inrichting van het tactisch algemeen niveau van de zorgplicht primaire waterkeringen is bij WDOD geborgd.

4.1.3

Inrichting op tactisch operationeel niveau

Voor de zeven operationele activiteiten hebben de vragen betrekking op de wijze waarop WDOD de organisatie en de werkprocessen heeft ingericht, teneinde de activiteiten in overeenstemming met het Kader en de Basiseisen te kunnen uitvoeren.

Het gaat daarbij om de onderdelen procesbeschrijvingen, procedures en werkinstructies, risico's en prioritering, planning, verantwoording en evaluatie en bijstelling.

Het resultaat van de beoordeling van de inrichting van het tactisch operationeel niveau is als volgt:

	A. Procesinrichting	B. Procedures en Werkinstructies	C. Risico's (en prioritering)	D. Planning	F. Verantwoording	G. Evaluatie en bijstelling
4. Beheren dagelijkse gegevens						
7. Inspecteren						
8. Onderhouden						
9. Vergunningverlening						
10. Toezicht en handhaving						
11. Bediening kunstwerken					A	
12. Calamiteitenzorg						

Grijs = geborgd, A = Aandachtspunt, T = Tekortkoming

Oordeel:

De inrichting met betrekking tot het tactisch operationeel niveau van de zorgplicht primaire keringen is bij WDOD geborgd, met uitzondering van het onderdeel 'verantwoording' bij de activiteit 'Bediening waterkerende kunstwerken'.

De wijze waarop in management- en bestuursrapportages verantwoording wordt afgelegd over de bediening van de waterkerende kunstwerken is, zoals WDOD zelf ook aangeeft, een nader te ontwikkelen onderdeel.

4.2

Uitvoering

De Basiseisen (zie bijlage) vormen een uniform kader van en voor de waterkeringbeheerders. Ze beschrijven het minimumniveau voor de uitvoering van de 7 operationele activiteiten en richten zich op de uitvoering van de activiteiten daarvan en maken een normatieve uitspraak door de ILT over de uitvoering van de zorgplicht mogelijk.

Het resultaat van de beoordeling van de uitvoering van de zorgplichttaken bij WDOD is als volgt:

	Basiseis				
	1	2	3	4	5
4. Beheren dagelijkse gegevens				A	
7. Inspecteren				A	
8. Onderhouden	A				A
9. Vergunningverlening					
10. Toezicht en handhaving					
11. Bediening waterkerende kunstwerken					
12. Calamiteitenzorg	A				

Grijs = voldoet aan Basiseis, A = Aandachtspunt, T = Tekortkoming

Geel = geen Basiseis geformuleerd

Oordeel:

Bij de uitvoering van de activiteiten 'Vergunningverlening', 'Toezicht en handhaving' en 'Bediening waterkerende kunstwerken' voldoet WDOD aan alle Basiseisen.

Dat geldt niet voor de overige vier activiteiten. Bij die activiteiten heeft de ILT bij WDOD een aantal aandachtspunten (A) geconstateerd. Hieronder worden die weergegeven:

Beheren dagelijkse gegevens kring

De periodieke evaluatie en waar nodig bijstelling van het gegevensbeheer (basiseis 4) is een aandachtspunt. Verbetering in de vorm van een interactieve evaluatie met gebruikers is door WDOD voorzien in het najaar van 2017.

Inspecteren

Ondanks de zeer uitgebreide en gedegen evaluatie vormt de opvolging van acties voortvloeiend uit de periodieke evaluatie van het inspectieproces (basiseis 4) een punt van aandacht.

Onderhouden

In relatie met basiseis 1 vormt een volledige planning van het voorziene onderhoud van waterkerende kunstwerken en de registratie van de uitvoering daarvan een aandachtspunt. WDOD heeft de ambitie om hiervoor een onderhoudsbeheersysteem te introduceren. Voorts is de uitvoering van periodieke evaluatie van het onderhoudsproces (basiseis 5) een aandachtspunt.

Calamiteitenzorg

De registratie van de controle van de noodvoorzieningen (basiseis 1) is een aandachtspunt waarvoor verbetering gewenst is.

Opmerking:

Om beter zicht te krijgen op illegale activiteiten heeft WDOD een overeenkomst met het Kabels en Leidingen Informatie Centrum (KLIC). Zodra er een KLIC-melding gedaan wordt waarbij de door de melder aangegeven contour grenst aan de beschermingszone van het waterstaatswerk van WDOD, wordt WDOD daarvan op de hoogte gebracht.

De ILT merkt deze manier van werken aan als een good-practice en zal het toejuichen wanneer dit landelijke navolging krijgt.

5 Conclusie

WDOD heeft de inrichting van de zorgplicht primaire waterkeringen op strategisch, tactisch algemeen en tactisch operationeel niveau nagenoeg geborgd.

Alleen de inrichting van de activiteit 'Bediening kunstwerken' op tactisch operationeel niveau verdient aandacht.

In de uitvoering van de zorgplicht voldoet WDOD aan het merendeel van de Basiseisen. Voor de drie activiteiten 'Vergunningverlening', 'Toezicht en Handhaving' en 'Bediening waterkerende kunstwerken' geldt dat voor alle Basiseisen. Voor de overige vier activiteiten 'Beheren dagelijkse gegevens van de primaire waterkering', 'Inspecteren', 'Onderhouden' en 'Calamiteitenzorg' zijn aandachtspunten benoemd, waarvoor verbeteringen gewenst zijn.

Bij WDOD zijn noch in de inrichting, noch in de uitvoering van de zorgplicht tekortkomingen geconstateerd.

Gezien de bevindingen concludeert de ILT dat WDOD voor de inrichting en de uitvoering van de zorgplicht nagenoeg in control is. Voor het merendeel van de geconstateerde aandachtspunten lopen reeds verbeteracties, of zijn die voorzien.

Bijlage: Basiseisen

Activiteit	Basiseisen uitvoering zorgplicht
Inspectie van de primaire waterkering	<ol style="list-style-type: none"> 1. De inspecties worden conform plan en de daaruit volgende planning uitgevoerd. 2. De verkregen inspectieresultaten worden eenduidig vastgelegd. 3. Er worden vervolgacties belegd, indien inspectieresultaten hiertoe aanleiding geven. 4. Het inspectieproces wordt periodiek geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.
Onderhoud van de primaire waterkering	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het voorziene onderhoud wordt conform plan en de daaruit volgende planning uitgevoerd. 2. Voor het onvoorziene onderhoud zijn de afwegingen ter bepaling van het vervolg herleidbaar en zichtbaar. 3. De vastgestelde vervolgacties voor onvoorzien onderhoud zijn uitgevoerd. 4. Alle relevante onderhoudsgegevens worden actueel in het beheerregister of vergelijkbaar systeem opgenomen. 5. Het onderhoudsproces wordt periodiek geëvalueerd en waar nodig bijgesteld .
Bediening waterkerende kunstwerken	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het sluiten van de waterkerende kunstwerken bij hoog water vindt plaats volgens het daarvoor geldende protocol. 2. Er zijn voldoende functionarissen die de sluiting conform protocol kunnen uitvoeren. 3. Het sluiten van de waterkerende kunstwerken wordt eenduidig gedocumenteerd 4. Het sluiten van de waterkerende kunstwerken wordt periodiek voor het technisch functioneren beproefd en het sluitproces wordt geoefend conform de daarvoor geldende plannen en/of protocollen. 5. Oefeningen en sluitingen bij hoog water worden tijdig geëvalueerd en leiden, waar nodig, tot aanpassing van de in het protocol beschreven werkwijze.
Calamiteiten-zorg	<ol style="list-style-type: none"> 1. Periodiek wordt de aanwezigheid en de staat van onderhoud van de noodvoorzieningen gecontroleerd. 2. Er wordt opgeleid, getraind en geoefend volgens een OTO-plan (Opleiden, Trainen en Oefenen). 3. Oefeningen en/of calamiteiten worden tijdig geëvalueerd en leiden, waar nodig, tot geactualiseerde plannen en/of werkinstructies.
Vergunning-verlening	<ol style="list-style-type: none"> 1. Activiteiten van derden of de eigen organisatie op, aan of nabij een primaire waterkering is gereguleerd via algemene keurvoorschriften, het projectplan Waterwet ofwel door middel van een vergunning. 2. Toegestane activiteiten, die melding plichtig of vergunning plichtig zijn, zijn eenduidig gedocumenteerd. 3. Bij vergunningen zijn voorschriften gesteld om de veiligheid van de primaire waterkeringen te borgen. 4. Voorschriften voor werken op, aan of nabij de primaire waterkering worden op handhaafbaarheid getoetst. 5. Het proces van het toestaan via de keur of via een vergunning wordt periodiek geëvalueerd en, waar nodig, bijgesteld.
Toezicht en handhaving	<ol style="list-style-type: none"> 1. Toezicht wordt uitgevoerd op basis van het toezichtplan gericht op <ol style="list-style-type: none"> a. gemelde en vergunde activiteiten (zowel 'tijdens de bouw' als daarna) b. `illegale` activiteiten 2. De toezichthouder beschikt in de taakuitvoering over de volledige vergunning of melding 3. Bij geconstateerde overtreding van voorschriften en ingeval van illegale activiteiten wordt opgetreden conform de eigen handhavingsstrategie. 4. Alle resultaten van toezicht en handhaving worden eenduidig gedocumenteerd. 5. Het proces van toezicht en handhaving wordt geëvalueerd en, waar nodig, bijgesteld.
Beheren dagelijkse gegevens Kering	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het beheerregister bevat de kenmerkende gegevens van de feitelijke toestand van de primaire keringen (dijken, kunstwerken, constructies). 2. De gegevens worden gevalideerd voordat ze in het beheerregister worden ingevoerd. 3. De organisatie heeft, conform de door haar gestelde eisen voor actualiteit en volledigheid, haar gegevens bijgewerkt over de kering. 4. Het proces beheren dagelijkse gegevens van de primaire waterkering wordt periodiek geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.