



Inspectie Leefomgeving en Transport  
*Ministerie van Infrastructuur en Milieu*

## **Inspectierapport**

### **Zorgplicht Primaire Waterkeringen**

Rijkswaterstaat centraal

Datum: 29 mei 2017  
Kenmerk: 141808

Status: definitief

ILT  
Water, Producten en Stoffen

Graadt van Roggenweg 500 te Utrecht

## Inhoudsopgave

<b>Gegevens van de inspectie</b>	<b>3</b>
<b>1 Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>2 Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>3 Uitvoering inspectie</b>	<b>7</b>
3.1 Kader en Basiseisen Zorgplicht Primaire Waterkeringen	7
3.2 Werkwijze	7
3.3 Oordeelsvorming	8
<b>4 Oordelen en toelichting</b>	<b>9</b>
4.1 Inrichting	9
4.1.1 Inrichting strategisch niveau	9
4.1.2 Inrichting op tactisch algemeen niveau	10
<b>5 Conclusie</b>	<b>11</b>
<b>Bijlage: Basiseisen</b>	<b>12</b>

## Gegevens van de inspectie

Waterkeringbeheerder:	Rijkswaterstaat centraal
Postadres:	Postbus 2232 3500 GE Utrecht
Bestuur RWS, Proceseigenaar Omgevings- en Assetmanagement	████████████████████
Coördinerend directeur Netwerkmanagement	████████████████
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 (het Kader) 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 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 wordt aangestuurd. Voor de uitvoering zijn de Basiseisen zorgplicht primaire waterkeringen (zie bijlage) leidend, die de waterkeringbeheerders zichzelf hebben opgelegd.

Op strategisch en tactisch algemeen niveau benadert de ILT Rijkswaterstaat als één organisatie. De daartoe behorende vragen zijn, met uitzondering van de vragen op strategisch niveau voor wat betreft 'de keringen die niet aan de norm voldoen' (bestuurlijke visie en ambities) en 'de bestuurlijke afstemming met aangrenzend areaal/regelingen die met beheerders van aangrenzend areaal zijn getroffen', aan de Proceseigenaar Omgevings- en Assetmanagement (RWS centraal) gericht.

De vragen over 'de keringen die niet aan de norm voldoen' en 'de bestuurlijke afstemming met aangrenzend areaal/regelingen die met beheerders van aangrenzend areaal zijn getroffen' en over het tactisch operationeel niveau, zijn door de RWS regio (de regio) beantwoord. Het onderzoek of bij de uitvoering van de zorgplicht wordt voldaan aan de Basiseisen, is eveneens bij de regio uitgevoerd.

Voor de *inrichting* 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 RWS centraal zijn de inspectieresultaten als volgt.

Bovengenoemde uitzonderingen in aanmerking nemend, heeft RWS centraal de inrichting van de zorgplicht op strategisch niveau nagenoeg geborgd. RWS heeft een gedegen eerste proeve voor een verantwoordingsrapportage zorgplicht opgesteld. De ILT acht de openbaarheid van deze rapportage nog een aandachtspunt.

Voor het tactisch algemeen niveau geldt dat de onderdelen 'Samenhang en aansturing' en 'Evaluatie en gevolg geven' geborgd zijn. 'Kennismangement' en 'Juridische vastlegging gegevens waterkering' verdienen nog aandacht voor wat

betreft de implementatie van de 'Kenniskoers', respectievelijk het proces voor het actueel houden van de leggers.

De ILT heeft geen tekortkomingen geconstateerd, slechts de hiervoor genoemde drie aandachtspunten. Gezien deze bevindingen concludeert de ILT dat RWS centraal voor de inrichting op strategisch en tactisch algemeen niveau 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 geraakt 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 Rijkswaterstaat centraal (RWS centraal) weergegeven en zo nodig toegelicht.

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

## 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, zie bijlage) 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 de start van de inspectie heeft de ILT haar werkwijze toegelicht. 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 rapport 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 (vragenlijsten, interviews en veldinspecties).

De ILT maakt in haar toezicht onderscheid in strategisch, tactisch (algemeen en operationeel) en uitvoerend niveau.

De vragen over het strategisch en tactisch algemeen niveau zijn door RWS centraal beantwoord, met uitzondering van de onderdelen 'Keringen die niet aan

de norm voldoen' en 'Afstemming met aangrenzend areaal/regelingen die met beheerders van aangrenzend areaal zijn getroffen'.

Die worden door de RWS regio (regio) beantwoord. Dat geldt ook voor de vragen over het tactisch operationeel niveau.

Over het deel dat door RWS centraal is beantwoord, rapporteert de ILT -naast de rapportages van de zeven regio's- afzonderlijk.

Op uitvoerend niveau wil de ILT inzicht krijgen in de wijze waarop de regio de zorgplicht uitvoert. Het onderzoek daarvoor wordt bij de regio uitgevoerd.

Voor de beantwoording van de 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 gebruikt 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 beoordeelt de ILT aan de hand van reality checks. De reality checks worden door middel van interviews met betrokken medewerkers en een veldinspectie uitgevoerd. Daarbij wordt vastgesteld of de uitvoering van de zorgplicht door de regio aan de Basiseisen voldoet.

### **3.3 Oordeelsvorming**

Inrichting strategisch en tactisch algemeen 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).



## 4 Oordelen en toelichting

In dit hoofdstuk worden de oordelen met een korte toelichting gegeven over de inrichting van de zorgplicht op strategisch niveau (met uitzondering van 'Keringen die niet aan de norm voldoen' en 'Afstemming met aangrenzend areaal/regelingen die met beheerders van aangrenzend areaal zijn getroffen') en tactisch algemeen niveau. De basis hiervoor wordt gevormd door de antwoorden in twee instanties<sup>1</sup> van RWS centraal op de inrichtingsvragen (de webapplicatie).

### 4.1 Inrichting

#### 4.1.1 *Inrichting strategisch niveau*

Voor de inrichting op strategisch niveau hebben de vragen aan RWS centraal betrekking op de 'Bestuurlijke visie en ambitie', met uitzondering van 'Keringen die niet aan de norm voldoen', de 'Bestuurlijke verantwoordelijkheid en sturing' en de 'Bestuurlijke afstemming met aangrenzend areaal' voor wat betreft het onderkennen van de invloed van de risico's vanuit aangrenzend areaal voor de eigen keringen.

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

	Bestuurlijke visie en ambitie	Bestuurlijke verantwoordelijkheid en sturing, verantwoordelijk bestuurslid vastgelegd	Resultaten zorgplicht integraal en publiekelijk rapporteren	Bestuurlijke afstemming aangrenzend areaal
Strategisch niveau			A	

Grijs = geborgd, A = Aandachtspunt, T = Tekortkoming

#### Oordeel:

de inrichting op het strategisch niveau van de zorgplicht primaire waterkeringen is, geborgd, met uitzondering van het publiekelijk rapporteren over de resultaten van de zorgplicht, terwijl dit punt in het Bijgesteld Uitvoeringskader Zorgplicht Primaire Keringen Rijkswaterstaat onder 3.2 'Doel en frequentie rapporteren' als doel is opgenomen. De ILT beoordeelt dit als een aandachtspunt.

#### Opmerking:

RWS centraal heeft een gedegen Landelijke Rapportage Zorgplicht opgesteld, die

<sup>1</sup> RWS centraal heeft de inrichtingsvragen beantwoord, waarop de ILT heeft gereageerd en RWS vervolgens gebruik heeft gemaakt van haar wederhoor, zowel schriftelijk (18 april 2017, conceptreactie) als mondeling (18 mei 2017, conceptreactie omgezet in definitieve reactie).

een beeld geeft hoe RWS invulling geeft aan de zorgplicht en de stand van zaken bevat van het gehele areaal en over de volledige breedte van de organisatie, met uitzondering van de vijf stormvloedkeringen.

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:

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

Grijs = geborgd, A = Aandachtspunt, T = Tekortkoming

**Oordeel:**

de inrichting van het tactisch algemeen niveau van de zorgplicht primaire waterkeringen is met uitzondering van de volgende twee aandachtspunten geborgd.

- Kennismanagement:  
de implementatie van Kenniskoers (onderdeel van Kennismanagement) is onvoldoende geborgd. De ILT merkt daarbij nog op dat de kennis bij de Opdrachtnemer ook niet geborgd lijkt te zijn.
- Juridische vastlegging gegevens kering:  
de Werkwijzer RWS sluit niet meer aan bij de huidige organisatie-werkwijze. RWS centraal actualiseert de leggers na vaststelling van de nieuwe veiligheidsbenadering (en normering), gekoppeld aan de beoordelingsronde.

**Opmerking:**

De ILT heeft nota genomen van de resultaten van de inspanningen van RWS met betrekking tot het Uitvoeringskader Zorgplicht Primaire Keringen Rijkswaterstaat en de evaluatie en bijstelling daarvan op basis van de inzichten uit 2016. In het bijgestelde Uitvoeringskader beschrijft RWS haar ambitieniveau ten aanzien van de zorgplicht en hoe dit niveau gerealiseerd wordt.

## 5 Conclusie

RWS centraal heeft de inrichting van de zorgplicht op strategisch niveau met betrekking tot de 'Bestuurlijke visie en ambitie', de 'Bestuurlijke verantwoordelijkheid en sturing' en de 'Bestuurlijke afstemming met aangrenzend areaal' (voor wat betreft het onderkennen van de invloed van de risico's vanuit aangrenzend areaal voor de eigen keringen), nagenoeg geborgd. Het *publiekelijk* rapporteren over de resultaten van de implementatie van de zorgplicht vormt nog een punt van aandacht.

Voor het tactisch algemeen niveau geldt dat de onderdelen 'Samenhang en aansturing' en 'Evaluatie en gevolg geven' geborgd zijn. 'Kennismanagement' en 'Juridische vastlegging gegevens waterkering' verdienen voor wat betreft de implementatie van de 'Kenniskoers', respectievelijk het proces voor het actueel houden van de leggers, aandacht.

De ILT heeft geen tekortkomingen geconstateerd, slechts genoemde aandachtspunten. Gezien deze bevindingen concludeert de ILT dat RWS centraal voor de inrichting op strategisch en tactisch algemeen niveau nagenoeg in control is.

## Bijlage: Basiseisen

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