



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Inspectierapport

Zorgplicht Primaire Waterkeringen

Waterschap Limburg

Datum: 29 november 2018

Kenmerk: 180319

ILT
Veiligheid en Instituties

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	8
4.1.3 Inrichting op tactisch operationeel niveau	10
4.2 Uitvoering	11
5 Conclusie	12
Bijlage: Basiseisen	13

Gegevens van de inspectie

Waterkeringbeheerder:	Waterschap Limburg
Bezoekadres:	Maria Theresialaan 99 6043CX Roermond
Postadres:	Postbus 2207 6040CC Roermond
Naam lid Dagelijks Bestuur	Dhr. R. Dupont
Naam lid Directie	Dhr. D. Timmer
Naam contactpersoon:	Dhr. E. Kuipers
Namen inspecteurs ILT:	Dhr. F. Dijkman Dhr. H. van Gils
Periode uitvoering inspectie:	Tweede halfjaar 2018

1 Samenvatting

Namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat 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 twaalf 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 ambtelijk wordt aangestuurd. Voor de uitvoering zijn de Basiseisen zorgplicht primaire waterkeringen leidend, die de waterkeringbeheerders zichzelf hebben opgelegd.

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

Voor het Waterschap Limburg zijn de inspectieresultaten kort samengevat als volgt:

Aan de inrichting van de zorgplicht is vanaf de start van het Waterschap (begin 2017) hard gewerkt. De inrichting staat nu. Hier en daar is de 'verf nog nat'. Het doorleven van de inrichting en het daadwerkelijk sluiten van de PDCA cyclus is nu van belang.

Bij de uitvoering van de zorgplicht heeft de ILT bij het Waterschap Limburg twee aandachtspunten geconstateerd waarvoor niet aan de desbetreffende basiseis wordt voldaan.

Op basis van de inspectieresultaten is de conclusie van de ILT dat het Waterschap Limburg 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 Waterstaat 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 is.

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 Limburg weergegeven en waar nodig toegelicht. Hoofdstuk 5 bevat de conclusie van de ILT.

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 twaalf 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**

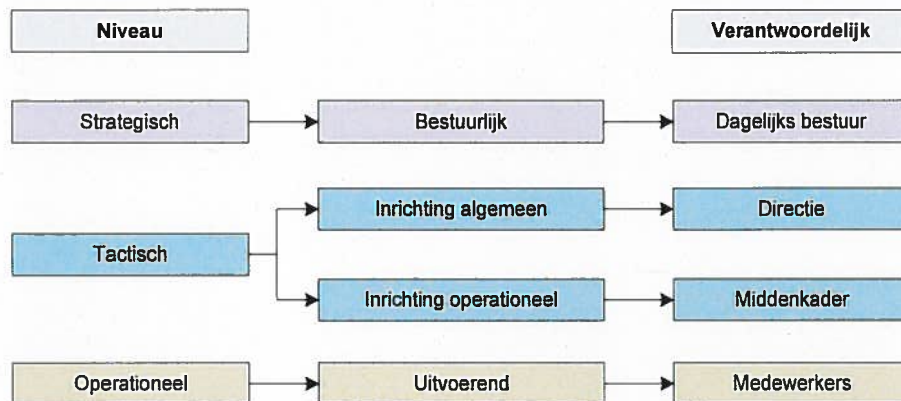
Bij de start van de inspectie heeft de ILT haar werkwijze toegelicht. Ook is een schriftelijke 'Toelichting voor de waterkeringbeheerders' opgesteld, waarin de werkwijze en de wijze van oordeelsvorming zijn uiteengezet. Daarnaast zijn de waterkeringbeheerders in kennis gesteld van de 'Toezichtstrategie van de ILT'. Beide documenten 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 (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 Waterschap Limburg. 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 Waterschap Limburg de zorgplicht uitvoert.

Voor het beoordelen van de inrichting op strategisch en tactisch (algemeen en operationeel) niveau, heeft de ILT aan Waterschap Limburg 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 Waterschap Limburg 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 Waterschap Limburg op de inrichtingsvragen (de webapplicatie), de beoordeling van ILT van de uitvoering (de Basiseisen) en de bevindingen tijdens de veldinspectie.

De gedetailleerde vastlegging hiervan is, inclusief de reactie in wederhoor van Waterschap Limburg, vastgelegd in documenten die door de ILT (ambtelijk) aan Waterschap Limburg 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 van het strategisch niveau is als volgt:

	Visie en ambitie	Verantwoordelijkheid & sturing	Afstemming aangrenzend areaal
Strategisch niveau			

Grijs = geborgd, A = Aandachtspunt, T = Tekortkoming

Oordeel

De inrichting van de zorgplicht voor de primaire waterkeringen op strategisch niveau is bij Waterschap Limburg geborgd.

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 primaire kering.

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

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

Grijs = geborgd, A = Aandachtspunt, T = Tekortkoming

Oordeel

De inrichting van de zorgplicht voor de primaire waterkeringen op tactisch algemeen niveau is bij Waterschap Limburg geborgd.

Het Waterschap heeft in matrixvorm een inzichtelijk overzicht vastgelegd van de samenhang tussen de verschillende zorgplichtactiviteiten en hoe hierop gestuurd wordt.

4.1.3 *Inrichting op tactisch operationeel niveau*

Voor de zeven uitvoeringsgerichte activiteiten hadden de vragen betrekking op de wijze waarop Waterschap Limburg 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:

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

Grijs = geborgd, A = Aandachtspunt, T = Tekortkoming

Oordeel

De inrichting van de zorgplicht voor de primaire waterkeringen op het tactisch operationeel niveau is bij het Waterschap Limburg op orde en geborgd. De ILT stelt vast dat er vanaf de start van het Waterschap Limburg (begin 2017) hard is gewerkt aan de inrichting van de zorgplicht. De inrichting staat nu en hier en daar 'is de verf nog nat'. Nu is het doorleven van de inrichting en het daadwerkelijk sluiten van de PDCA cyclus aan de orde. Na de collegiale toets die in maart 2018 is uitgevoerd en die gezien kan worden als een nulmeting voor het Waterschap Limburg, is eind 2018/begin 2019 de eerste formele evaluatie van de zorgplicht activiteiten op procesniveau aan de orde. De ILT heeft er, gezien de voortvarende start die het waterschap vanaf begin 2017 heeft gemaakt, vertrouwen in dat ook deze stap goed zal worden uitgevoerd.

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 zeven 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 zorgplicht is als volgt:

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

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

Geel = geen Basiseis geformuleerd

Oordeel

Het Waterschap Limburg voldoet aan vijf van de zeven operationele activiteiten aan alle daarvoor geldende Basiseisen. Voor twee activiteiten is één aandachtspunten geconstateerd. Er zijn geen tekortkomingen vastgesteld. Hieronder worden de aandachtspunten weergegeven en kort toegelicht.

Onderhouden

Voor deze activiteit heeft de ILT één aandachtspunt vastgesteld. Bij de beschouwde casus 't Bat Venlo (schade trap/basalttalud) was de onderhoudsmaatregel vastgelegd en uitgevoerd, maar de opdrachtverlening aan de aannemer was niet SMART omschreven.

Bediening waterkerende kunstwerken

Bij de uitvoering van deze activiteit is sprake van één aandachtspunt. Basiseis 5 schrijft voor dat er tijdig wordt geëvalueerd en dat dit waar nodig tot aanpassing van het protocol leidt. Waterschap Limburg heeft de afspraken over evaluatie vastgelegd. De evaluatieresultaten kunnen evenwel duidelijker worden vastgelegd. Nu is alleen het evaluatie resultaat voor een direct betrokkene te begrijpen. Inmiddels lijkt dit aandachtspunt te zijn opgepakt.

5 Conclusie

De ILT stelt vast dat de inrichting van de zorgplicht bij het Waterschap Limburg op orde en geborgd is. Nu is het daadwerkelijk gaan werken volgens deze inrichting en het sluiten van de PDCA cyclus aan de orde.

Bij de uitvoering van de zorgplicht heeft de ILT bij het Waterschap Limburg twee aandachtspunten geconstateerd. Bij de uitvoering van de operationele activiteiten die onder de zorgplicht vallen stelt de ILT vast dat bij twee van de vijf activiteiten aan één basiseis niet wordt voldaan.

Op basis van de inspectieresultaten is de conclusie van de ILT dat het Waterschap Limburg voor de inrichting en de uitvoering van de zorgplicht, nagenoeg in control is.

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 onvoorziene 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.