



Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
*Inspectie Leefomgeving en Transport*

## **Inspectierapport**

### **Zorgplicht Primaire Waterkeringen**

Rijkswaterstaat Oost-Nederland

Datum: 26 april 2018

Kenmerk: 179986

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 operationeel niveau	9
4.2 Uitvoering	11
<b>5 Conclusie</b>	<b>12</b>
<b>Bijlage: Basiseisen</b>	<b>13</b>

## Gegevens van de inspectie

Waterkeringbeheerder:	Rijkswaterstaat Oost-Nederland
Bezoekadres:	Eusebiusbuitensingel 66 6828 HZ Arnhem
Postadres:	Postbus 25 6200 MA Maastricht
Naam HID	[REDACTED]
Naam lid Directie	[REDACTED]
Namen contactpersonen:	[REDACTED]
Namen inspecteurs ILT:	[REDACTED]
Periode uitvoering inspectie:	Eerste 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 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 leidend, die de waterkeringbeheerders zichzelf hebben opgelegd.

De vragen op strategisch en tactisch algemeen niveau zijn door de RWS Bestuursstaf (RWS centraal) beantwoord, met uitzondering van de onderdelen 'Keringen die niet aan de norm voldoen' en 'Afstemming met aangrenzend areaal'. Deze vragen zijn door de regionale organisatieonderdelen van RWS (de regio) beantwoord. Dat geldt ook voor de vragen over het tactisch operationeel niveau. Het onderzoek of bij de uitvoering van de zorgplicht wordt voldaan aan de Basiseisen, is eveneens bij de regio uitgevoerd. Over het deel dat door RWS centraal is beantwoord, is door de ILT afzonderlijk gerapporteerd.

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 de *uitvoering* beoordeelt de ILT of aan de Basiseisen wordt voldaan.

Voor Rijkswaterstaat Oost-Nederland (kortweg ON) zijn de inspectieresultaten als volgt.

Er zijn bij ON geen tekortkomingen geconstateerd. Op slechts 1 aandachtspunt na is ON voor zowel de inrichting (strategisch en tactisch operationeel) als de uitvoering van de zorgplicht volledig in control.

Dat ene aandachtspunt betreft het door ON onvoldoende beheersen van de risico's die bij de uitvoering van de activiteit 'Beheren dagelijkse gegevens' spelen. Momenteel is ON echter doende het configuratiemanagement (het bijhouden en sturen van wat er precies aan hardware en software in een lokaal netwerk aanwezig is) te ontwikkelen, waarmee die risico's in de toekomst kunnen worden beheerst.

Verder merkt de ILT het volgende op.

De activiteiten 'Vergunningverlening' en 'Toezicht en Handhaving' zijn zowel voor de inrichting als de uitvoering niet beoordeeld.

De reden daarvoor is, dat het areaal primaire keringen van ON 'slechts' uit 4 kunstwerken bestaat, die geheel of gedeeltelijk zijn afgesloten. Daar is geen enkele activiteit door of namens een derde toegestaan.

## 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 Rijkswaterstaat Oost-Nederland (kortweg ON) weergegeven en zo 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 Water en Bodem (DGWB) 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 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 de Bestuursstaf van Rijkswaterstaat (RWS centraal). Op tactisch niveau wil de ILT zich een beeld vormen van de wijze waarop de zorgplicht binnen de regionale

organisatieonderdelen van RWS (de regio) is ingericht en hoe deze wordt aangestuurd. Voor de uitvoering zijn de Basiseisen zorgplicht primaire waterkeringen leidend, die de waterkeringbeheerders, RWS en de waterschappen, zichzelf hebben opgelegd.

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'. Die zijn door de regio, in dit geval ON, beantwoord.

Dat geldt ook voor de vragen over het tactisch operationeel niveau.

Over het deel dat door RWS centraal is beantwoord, heeft de ILT afzonderlijk gerapporteerd.

Op uitvoerend niveau wil de ILT inzicht krijgen in de wijze waarop ON de zorgplicht uitvoert. Het onderzoek daarvoor is 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 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 ON aan de Basiseisen voldoet.

### 3.3 Oordeelsvorming

Inrichting strategisch niveau ('Keringen die niet aan de norm voldoen' en 'Afstemming met aangrenzend areaal') 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 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 niveau ('Keringen die niet aan de norm voldoen' en 'Afstemming met aangrenzend areaal'), operationeel niveau en over de uitvoering van de operationele activiteiten. De basis hiervoor wordt gevormd door de antwoorden van ON 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 ON, vastgelegd in documenten die in definitieve vorm door de ILT aan de contactpersoon van ON zijn toegezonden.

### 4.1 Inrichting

#### 4.1.1 *Inrichting strategisch niveau*

Voor de inrichting op strategisch niveau hebben de vragen aan ON betrekking op de bestuurlijk (vastgelegde) visie en ambities voor wat betreft de keringen die niet aan de norm voldoen en de bestuurlijke afstemming met aangrenzend areaal.

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

	A. Keringen die niet aan de norm voldoen	B. Afstemming aangrenzend areaal
Strategisch niveau		

Grijs = geborgd, A = Aandachtspunt, T = Tekortkoming

Oordeel:

de inrichting op het strategisch niveau van de zorgplicht primaire waterkeringen is voor de hierboven aangegeven twee onderdelen bij ON geborgd.

#### 4.1.2 *Inrichting op tactisch operationeel niveau*

Voor de zeven uitvoeringsgerichte activiteiten hadden de vragen betrekking op de wijze waarop ON 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			A			
7. Inspecteren						
8. Onderhouden						
9. Vergunningverlening	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt
10. Toezicht en handhaving	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt
11. Bediening kunstwerken						
12. Calamiteitenzorg						

Gr js = geborgd, A = Aandachtspunt, T = Tekortkoming, Nvt = Niet van toepassing

**Oordeel:**

De inrichting met betrekking tot het tactisch operationeel niveau van de zorgplicht primaire keringen is bij ON voor de activiteiten 'Inspecteren', 'Onderhouden', 'Bediening waterkerende kunstwerken' en 'Calamiteitenzorg' geborgd.

Voor de activiteit 'Beheren dagelijkse gegevens' is een aandachtspunt (A) geformuleerd.

De activiteiten 'Vergunningverlening' en 'Toezicht en Handhaving' zijn door de ILT niet beoordeeld.

De reden daarvoor is, dat het areaal primaire keringen van ON 'slechts' uit 4 kunstwerken bestaat, die geheel of gedeeltelijk zijn afgesloten. Daar is geen enkele activiteit door of namens een derde toegestaan.

Het gaat om de Spoordersluis, de Grote Kolksluis, de Meppelderdiepsluis (schutsluis en kerende sluis) en de Terugslagkleppen van het gemaal Zedemuden.

Per 31 mei 2018 gaat het gemaal Zedemuden over naar het Waterschap Drents Overijsselse Delta (WDOD). Dan houdt ON nog maar drie primaire objecten over.

Bij de activiteit 'Beheren dagelijkse gegevens' is het volgende aandachtspunt geconstateerd:

- Risico's en prioritering: ON beheerst de risico's die bij de uitvoering van de activiteit 'Beheren dagelijkse gegevens' spelen, onvoldoende. Momenteel is ON doende het configuratiemanagement (het bijhouden en sturen van wat er precies aan hardware en software in een lokaal netwerk aanwezig is) te

ontwikkelen, waarmee die risico's in de toekomst kunnen worden beheerst.

## 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 deze activiteiten 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					
9. Vergunningverlening	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt
10. Toezicht en handhaving	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt
11. Bediening waterkerende kunstwerken					
12. Calamiteitenzorg					

Grijs = voldoet aan Basiseis, A = Aandachtspunt, T = Tekortkoming, Nvt = Niet van toepassing

Geel = geen Basiseis geformuleerd

### Oordeel:

ON voldoet voor alle activiteiten aan de Basiseisen.

Voor een toelichting waarom de activiteiten 'Vergunningverlening' en 'Toezicht en Handhaving' niet van toepassing zijn: zie hiervoor bij 4.1.2.

## 5 Conclusie

Er zijn bij ON geen tekortkomingen geconstateerd. Op slechts 1 aandachtspunt na is ON voor zowel de inrichting (strategisch en tactisch operationeel) als de uitvoering van de zorgplicht volledig in control.

Dat ene aandachtspunt betreft het door ON onvoldoende beheersen van de risico's die bij de uitvoering van de activiteit 'Beheren dagelijkse gegevens' spelen. Momenteel is ON echter doende het configuratiemanagement (het bijhouden en sturen van wat er precies aan hardware en software in een lokaal netwerk aanwezig is) te ontwikkelen, waarmee die risico's in de toekomst kunnen worden beheerst.

Verder merkt de ILT het volgende op.

De activiteiten 'Vergunningverlening' en 'Toezicht en Handhaving' zijn zowel voor de inrichting als de uitvoering niet beoordeeld.

De reden daarvoor is, dat het areaal primaire keringen van ON 'slechts' uit 4 kunstwerken bestaat, die geheel of gedeeltelijk zijn afgesloten. Daar is geen enkele activiteit door of namens een derde toegestaan.

## 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 plaONing 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 plaONing 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 kuONen 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 plaONen 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 plaONen en/of werkinstructies.</li> </ol>
<b>VerguONing-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 verguONing.</li> <li>2. Toegestane activiteiten, die melding plichtig of verguONing plichtig zijn, zijn eenduidig gedocumenteerd.</li> <li>3. Bij verguONingen 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 verguONing 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 verguONing 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>