

Leeswijzer Kader Zorgplicht Primaire Waterkeringen

Op basis van interviews en gesprekken met beheerders van primaire waterkeringen is een overzicht ontstaan van de gemeenschappelijke criteria van de zorgplicht. Deze criteria zijn gedefinieerd in:

1. Activiteiten
2. Producten
3. Referenties

In het Kader voor de Zorgplicht van Primaire Waterkeringen komt deze indeling herkenbaar terug. Dit Kader is weergegeven aan de binnenzijde.

De activiteiten zijn ingedeeld op basis van de plan-do-check-act-cyclus, waarbij plannings en werkwijzen ('plan' en 'do') zijn samengevoegd, evenals het rapporteren, evalueren en bijsturen ('check' en 'act'). De te volgen werkwijzen, plannings en het beschrijven van resultaten worden bij beheerders beschreven in producten. Deze producten kunnen per beheerder verschillend zijn. Voor sommige activiteiten en/of producten zijn leidraden of handreikingen beschikbaar. Deze staan vermeld onder referenties. Deze referenties strekken tot aanbeveling, de beheerder kan gemotiveerd hiervan afwijken.

Het Kader voor de Zorgplicht heeft het karakter van een doelvoorschrift. De beheerder is in beginsel zelf verantwoordelijk voor de inrichting en de uitvoering van de activiteiten van de zorgplicht en dient daar intern toezicht op te houden. De ILT houdt hier rekening mee door bij haar toezicht op de zorgplicht te kiezen voor systeemtoezicht, audits en reality checks. Dit Kader wordt mogelijk nog aangepast naar aanleiding van door de ILT uit te voeren pilots in 2014.

Voor de rol van ILT:

Met de inwerkingtreding van de Wet doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming op 1 januari 2014 is het toezicht op de primaire waterkeringen overgegaan van de provincies naar het Rijk (Stb. 2013, 280 en 281). Thans bepaalt art. 3.9 Wtw dat het toezicht op de primaire waterkeringen wordt uitgeoefend door de minister van IenM. De ILT is belast met het toezicht en de handhaving van wet- en regelgeving. In de praktijk betekent dit derhalve dat de ILT het toezicht op de primaire waterkeringen uit gaat oefenen.

Voor de rol van de beheerder:

Op grond van de Waterwet heeft de beheerder de opdracht om ervoor te zorgen dat de primaire keringen aan de veiligheidsnormen voldoen en blijven voldoen. Dit is een algemene instructie, waarbij de beheerders beoordelingsvrijheid hebben om te bepalen op welke wijze invulling wordt gegeven aan deze plicht. Voor de invulling van de zorgplicht beschikt de beheerder over diverse instrumenten. Voor een goede invulling van deze zorgplicht, zal de keringbeheerder continu inzicht moeten hebben in de feitelijke toestand van de waterkering. Daarvoor zal onder andere inspectie en monitoring van de kering nodig zijn.

Dit is een uitgave van het
Ministerie van
Infrastructuur en Milieu
Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm
Maart 2014

Coverfoto: Mattijs Hehenkamp.

Zorgplicht in de Waterwet

Artikel 2.2 Waterwet (Wtw) bevat normen voor primaire keringen. Deze normen bepalen het beschermingsniveau dat een primaire kering tegen overstromingen moet bieden. De normen zijn daarmee tevens bepalend voor de omvang van de zorgplicht van de waterbeheerder voor het watersysteem, waar de primaire waterkeringen deel van uit maken. De keringbeheerder heeft te zorgen dat de primaire waterkering in een zodanige toestand verkeert dat aan de wettelijke veiligheidsnorm wordt voldaan.

Dit blijkt onder meer uit artikel 5.3 Wtw. Dit artikel bevat een uitdrukkelijke opdracht aan de beheerder om, met inachtneming van de in hoofdstuk 2 van de Wtw gestelde normen, de nodige maatregelen te nemen voor het veilig en doelmatig beheer van waterstaatswerken. Het beheer van het watersysteem, waar de actieve zorgplicht onderdeel van uitmaakt, is derhalve gericht op het inrichten en ingericht houden van het watersysteem overeenkomstig de wettelijke normen.

Specifiek ten aanzien van de primaire keringen heeft de beheerder dus de opdracht om ervoor te zorgen dat deze keringen aan de normen voldoen en blijven voldoen. Dit is een algemene instructie, waarbij de beheerders beoordelingsvrijheid hebben om te bepalen op welke wijze invulling wordt gegeven aan deze plicht. Om goed invulling te kunnen geven aan deze zorgplicht, zal de keringbeheerder continu inzicht moeten hebben in de feitelijke toestand van de waterkering. Daarvoor zal onder andere inspectie en monitoring van de kering nodig zijn. Periodiek dient de beheerder verslag uit te brengen over de beoordeling van de waterstaatskundige toestand en de veiligheid van de kering (periodieke toetsing). Daarnaast bevat de Wtw diverse instrumenten die ingezet kunnen/moeten worden voor het vervullen van de zorgplicht.

O.g.v. art. 4.6 Wtw dient een beheerder een beheerplan op te stellen. In dit plan geeft de beheerder aan op welke wijze hij voornemens is het beheer uit te voeren. Dit plan fungeert als instructie voor de beheerder, maar biedt voor derden ook inzicht in wat zij van de beheerder mogen verwachten.

O.g.v. artikel 5.1, eerste lid, Wtw stelt de beheerder voor de primaire keringen in zijn beheer een legger vast. In een legger wordt omschreven waar de primaire kering naar ligging, vorm, afmeting en constructie aan moet voldoen. De legger geeft derhalve aan hoe de kering er gelet op de wettelijke veiligheidsnorm bij moet liggen. Tevens bevat de legger een overzichtskaart, waarop de ligging van de kering en de daaraan grenzende beschermingszones worden aangegeven.

Idealerweise stemt de normatieve staat van de kering, zoals die is vastgelegd op de legger, overeen met de feitelijke toestand van de kering. Hoe de kering er feitelijk bij ligt, staat niet in de legger, maar in een technisch beheerregister, dat op grond van artikel 5.1, tweede lid, Wtw dient te worden opgesteld. Als de feitelijke toestand van de kering afwijkt van de normatieve toestand, dan zijn beheer- en/of onderhoudsmaatregelen noodzakelijk om de feitelijke toestand in overeenstemming te brengen met de normatieve staat.

Ook het weren van activiteiten die de kering kunnen aantasten, zoals graaf- of bouwwerkzaamheden op of nabij de kering, is onderdeel van de zorgplicht. Om degelijke activiteiten te kunnen weren of daar beperkingen aan te kunnen stellen, kunnen activiteiten aan algemene regels of een vergunningplicht worden onderworpen. Indien de primaire kering in beheer is bij een waterschap, blijken deze regels uit de keur en legger. De beheerder heeft tevens de bestuursrechtelijke handhaving van deze regels tot taak.

O.g.v. art. 5.29 Wtw is de beheerder verplicht een calamiteitenplan op te stellen. Een calamiteitenplan bevat een organisatieoverzicht en een waarschuwings- en afspraken schema voor het optreden in geval van gevaar. Het calamiteitenplan zal betrekking hebben op alle waterstaatswerken die de beheerder in beheer heeft, waaronder primaire keringen. In artikel 5.3 Waterbesluit worden inhoudsvereisten aan het calamiteitenplan gesteld. Om voorbereid te zijn op calamiteiten, is de beheerder o.g.v. art. 5.29 Wtw tevens verplicht om periodiek oefeningen te houden.

Voor het beheer en het onderhoud van de primaire keringen worden door de minister technische leidraden ter beschikking gesteld (art. 2.7 Wtw). Deze leidraden zijn niet bindend voor de beheerders. Ze strekken tot aanbeveling. Dat betekent dat een beheerder gemotiveerd van deze leidraden af kan wijken.



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Kader Zorgplicht Primaire Waterkeringen



Zorgplicht

De zorgplicht houdt in dat de beheerder de wettelijke taak heeft om de primaire kering aan de veiligheidseisen te laten voldoen en voor het noodzakelijke preventieve beheer en onderhoud te zorgen. Om die reden worden de keringen door de beheerder regelmatig geïnspecteerd om te beoordelen of de fysieke toestand van de kering nog in overeenstemming is met de ontwerpuitsgangspunten. In het geval de fysieke toestand van de kering door bijvoorbeeld technische veroudering of (storm)schade niet meer voldoet aan de minimale ontwerpuitsgangspunten dient de beheerder de nodige onderhouds- en herstelmaatregelen te treffen. De kosten van beheer en onderhoud komen voor rekening van de beheerder.

Wijziging Waterwet

Per 1-1-2014 is de rol van toezichthouder voor de primaire waterkeringen overgedragen van de provincie naar het Rijk, zodat de kadersteller direct het toezicht houdt op de waterkeringbeheerder. Dit is een wijziging van de Waterwet op basis van het Bestuursakkoord Water. In de praktijk zal de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) namens het Rijk deze functie uitoefenen. De ILT houdt toezicht (i) op de periodieke toetsing van de primaire waterkeringen en (ii) op de wijze waarop de beheerder de zorgplicht uitvoert. Over beide zal de ILT rapporteren aan de minister.

Kader voor Zorgplicht voor Primaire Keringen

Activiteiten	Producten	Referenties
Beheerder voert uit	Opgeschreven in het volgende product	Door beheerders gebruikte referentie(s)
Omschrijving per (deel)activiteit, het totaal vormt de zorgplicht	Product (documentnaam) zoals door de beheerder opgesteld en gebruikt	Wetgeving, richtlijnen, leidraden
Lange termijn en over de grenzen		
Bestuurlijk vastgelegde visie en ambities	- Waterbeheerplan - Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren (BPRW) [RWS]	- Beheersplan Waterkeringen (STOWA 1999 Blauwdruk) [Waterschappen]
Afstemming samenhangende zorgplicht: - keringbeheerders met aangrenzend areaal - beheerders wegen, vaarwegen, natuur etc.	- Convenant - Gezamenlijk vastgestelde nota - Beheerplan afgestemd met beheerplannen aangrenzende beheerders	- geen bekend
Evaluatie van de zorgplicht en gevolg geven	- Evaluatie	
Informatiemanagementsysteem		
Vastleggen van procedures Zorgplicht: - Inspectie - Onderhoud - Bediening kunstwerken - Vergunningverlening - Handhaving - Calamiteitenzorg - Kennismanagement - Legger & Beheerregister"	PDCA procedure - Vastleggen van het hebben van de juiste onderdelen van de zorgplicht - Samenwerking tussen diverse onderdelen - Rapportage frequentie en inhoud Informatiebeheerplan - Vastleggen en gebruik resultaten	- AQUO-standaard - Informatiebehoefte Primaire Processen HWS [RWS] - Informatiebehoeftebepaling [RWS]
Rapportage over resultaten		
- Inspectie - Onderhoud - Bediening kunstwerken - Vergunningverlening - Handhaving - Calamiteitenzorg - Kennismanagement - Legger & Beheerregister	BURAPs / MARAPs: - Rapportages Beleids & Beheer Cyclus - Voorjaarsnota - Begroting - Kwartaalrapporten - Jaarverslagen - T-rapportages (T1, T2 en T3, verwijzing SLA/PIN) - (Najaars)schouwrapport Integrale veiligheidsrapportage primaire waterkeringen	- geen bekend
Inspectie van de primaire waterkering		
Werkwijze & Planning (= plan & do) - Onderscheid objecten: o Dijken, dammen (+ voorland en vooroever) o Duinen (+ kustfundament) o Kunstwerken o Stormvloedkeringen - Risicoanalyse: afwegingskader (bv afgekeurde keringen, bijzondere situaties, specifieke objecten, etc.)	- Inspectieplan	- Handreiking Inspectie Waterkeringen (STOWA, 2012, technisch deel)
Resultaten: vastleggen, interpretatie en gevolg geven (= check & act)	- Inspectierapportage - Faalrapportages [RWS] - Evaluatie - Legger & Beheerregister	- Handreiking Inspectie Waterkeringen (STOWA, 2012, organisatorisch deel) - Landelijk kader inspecties [RWS]
Onderhoud van de primaire waterkering		
Werkwijze & Planning (= plan & do) - Risicoanalyse: afwegingskader	- Onderhoudsplan (regulier onderhoud) - Onderhoudsplanning obv inspecties - Instandhoudingsplan (IHP, risicogestuurd) [RWS]	- Geen eenduidig onderhoudsreferentie [Waterschappen] - Object Beheer Regimes (OBR's) per type object [RWS] - Basis Onderhoud Niveaus (BON's) [RWS] - Leidraad Risicogestuurd Beheer en Onderhoud (ProBO werkwijze kunstwerken) [RWS] - Grondslagen voor waterkeren (ENW 1998) - Leidraad voor ontwerp, beheer en onderhoud (ENW)
Resultaten: vastleggen, beheren en gevolg geven (= check & act)	- Rapportage uitvoering onderhoud - Evaluatie - Legger & Beheerregister - Gegevens toestand in Ultimo [RWS]	
Bediening kunstwerken		
Werkwijze & Planning (= plan & do) - Risicoanalyse: afwegingskader	- Sluitingsprotocol - Bedieningsvoorschriften - Draaiboek stormseizoen - Rooster"	
Resultaten: vastleggen, interpretatie en gevolg geven (= check & act)	- Evaluatie (bv stormoproep of stormsluiting) - Gegevens in DISK [RWS] - Logboeken [RWS]"	
Vergunningverlening		
Werkwijze & Planning (= plan & do) - Risicoanalyse: afwegingskader	- Keur [Waterschappen]	- Legger - Werkzaamheden op of nabij waterkeringen van Rijkswaterstaat. Kader voor vergunningverlening (MWH, 2011) [RWS] - Beleidslijn Grote Rivieren [RWS] - Bouwen op de waterkering [RWS]
"Resultaten: vastleggen, interpretatie en gevolg geven (= check & act)	- Beheerregister - Vergunning (in WAVE) [RWS] - Verslag afwijzing - Evaluatie	
Handhaving		
Werkwijze & Planning (= plan & do) - Risicoanalyse: afwegingskader	- Handhavingsplan - Landelijk vastgestelde sanctiestrategie [RWS]	- Keur (al dan niet opgezet conform Model Keur (UvW, 2008)) - Legger - Beheerregister - Werkzaamheden op of nabij waterkeringen van Rijkswaterstaat. Kader voor vergunningverlening (MWH, 2011) - Landelijk handhavingsplan (DG RW) - Vergunningen
Resultaten: vastleggen, interpretatie en gevolg geven (= check & act)	- Handhavingsrapportages - Proces verbaal - Evaluatie	
Calamiteitenzorg *		
Werkwijze & Planning (= plan & do) - Risicoanalyse: afwegingskader	- Calamiteitenorganisatieplan - Calamiteitenplan - Calamiteitenbestrijdingsplan - Calamiteitenoefeningen - Landelijk draaiboek hoogwater en overstromingen [RWS]	- Calamiteitenzorgsysteem model Unie van Waterschappen [Waterschappen] - Beleidsplan Crisisbeheersing van het DCC I&M [RWS] - Beleidskader Crisisorganisatie Rijkswaterstaat DCC I&M [RWS] - Landelijk format calamiteitenbestrijdingsplannen [RWS] - Leidraad calamiteitenbestrijdingsplan [RWS]
Resultaten: vastleggen, beheren en gevolg geven (= check & act)	- Evaluatie van optreden en verder handelen bij gevaar voor waterstaatswerken (noodmaatregelen)	
Kennismanagement		
Werkwijze & Planning (= plan & do) - Risicoanalyse: afwegingskader	- Opleidingsplan (zoals OTO programma voor calamiteitenzorg) - Functieprofielen	- Certificeren (STOWA - PIW, stip op de horizon)
Resultaten: vastleggen, beheren en gevolg geven (= check & act)	- Evaluatie	
Juridisch vastleggen gegevens kering		
Werkwijze & Planning (= plan & do) - Risicoanalyse: afwegingskader	- Legger	- Modellegger (modelkeur) van de Unie van Waterschappen
Resultaten: vastleggen, beheren en gevolg geven (= check & act)	- Evaluatie	
Beheren dagelijkse gegevens kering		
Werkwijze & Planning (= plan & do) - Risicoanalyse: afwegingskader	- Beheerregister - RWS database [RWS]	
Resultaten: vastleggen, beheren en gevolg geven (= check & act)	- Evaluatie	

* Het toezicht van de ILT op de zorgplicht moet worden onderscheiden van eventuele bestuurlijke interventie van de minister IenM in de warme fase. Zo kan de minister indien een waterschap niet of niet voldoende optreedt bij gevaar voor een primaire waterkering aanwijzingen geven aan het waterschap of eventueel daarin zelf voorzien (art. 5.31 juncto 3.13 Waterwet). Het betreft hier noodmaatregelen van het waterschap met interventiebevoegdheid van de minister in de reguliere crisisstructuur, waarbij dus DG RWS of DG DGRW namens de minister optreedt.