

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Directie DGW I
Mevrouw ir. A.G. Nijhof, MBA
Postbus 20904
2500 EX Den Haag

Contactpersoon
dr. ir. I. Tánczos
Datum
19 juli 2011
Ons kenmerk
ENW-11-08
Onderwerp
Advies toetsfrequentie

Telefoonnummer
06 11 52 64 58
Bijlage(n)
Notitie ENW advies toetsing
Uw kenmerk
Afschrift aan
L. Bijlsma, E. Kraaij

Geachte mevrouw Nijhof,

Graag wil het Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW) haar visie geven op de voorgenomen verandering van de frequentie van de periodieke toets op de veiligheid van onze waterkeringen. Bijgevoegde notitie gaat in op alle overwegingen die hierbij een rol spelen. Deze brief geeft een samenvatting van de belangrijkste punten hieruit.

Zowel bij de commissie Ten Heuvelhof, als in het Bestuursakkoord Water staat bij de voorstellen het vergroten van de doelmatigheid voorop - ook voor het toetsproces. In het oog springt daarbij de keuze tussen 6-jaarlijks, 12-jaarlijks, of wellicht continu toetsen. Uit de gesprekken die het ENW heeft gevoerd blijkt dat hierover heel verschillende beelden bestaan. Zonder eenduidigheid en consistentie in de voorstellen voor een andere aanpak van de toetsing is het niet mogelijk een keuze te maken. Daarom kan het ENW zich in dit stadium hierover niet uitspreken. Wel wil het ENW zijn nadrukkelijke zorg uitspreken over het eventueel instellen van een 12-jaarlijkse toetscyclus, met name vanwege de mogelijke negatieve gevolgen voor de noodzakelijke kennis.

Bij de keuze voor het doelmatiger inrichten van het toets- en verbeterproces zijn diverse *aspecten* aan de orde. Vanuit haar expertiserol op het gebied van waterveiligheid rekent het ENW met name de aspecten met een technisch-inhoudelijke invalshoek tot haar domein.

De kernaspecten die ENW onderscheidt zijn:

1. Actualiteit van kennis
2. Continuïteit van kennis
3. Samenhang in veiligheidsbeeld

Bij het uitwerken van deze aspecten voor het toetsproces is het goed eerst vast te stellen waarom de toetsing wordt uitgevoerd. De toetsing is een hulpmiddel, waarbij het doel is: de

bescherming van het land en de bevolking tegen overstromingen. Het dient om een actueel beeld van de waterveiligheid van Nederland te krijgen, waarbij wordt nagegaan of aan de wettelijke veiligheidsnormen wordt voldaan.

Het toetsproces is een onderdeel van de cyclus: onderhouden – toetsen – rapporteren – programmeren – verbeteren. De resultaten van de toetsing leiden bij een onvoldoende tot een verbeterprogramma of een aanscherping van het beheer. De koppeling tussen het toetsen en het verbeteren maakt dat de keuze voor een verandering van het toetsproces ook een verandering betekent voor het programmeren van het verbeterproces.

Bij de doelmatigheid is nu in het Bestuursakkoord Water de nadruk gelegd op de toetsfrequentie. Het ENW wil benadrukken dat bij vergroten van doelmatigheid ook een integrale beschouwing van andere elementen van het huidige veiligheidssysteem van belang kunnen zijn. Doelmatigheid op het niveau van het Rijk impliceert niet dat ook op beheerdersniveau een hogere doelmatigheid wordt gerealiseerd.

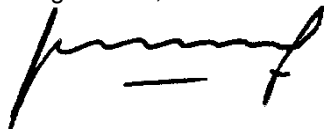
Ter ondersteuning van het voorstel dat hiervoor in de komende maanden moet worden opgesteld, wil ik uw aandacht vragen voor onderstaande kernpunten:

- Geclusterde aanpassing van HR en VTV op vaste momenten komt de helderheid ten goede. Tussentijdse robuuste aanpassingen in HR en VTV vanwege nieuwe technisch-wetenschappelijke inzichten moet echter mogelijk zijn.
- Belangrijk zijn heldere spelregels en procedures voor vastlegging van tussentijdse wijzigingen van HR en VTV en hoe deze wijzigingen doorwerken in het programmeren en verbeteren.
- Een beslismoment voor aanpassing van VTV en HR elke zes jaar blijft noodzakelijk om de tijd tussen beschikbaarheid van nieuwe kennis en de gelegitimeerde toepassing van deze kennis beperkt te houden. Dat geldt zeker ook bij de toepassing van toetsing met overstromingskansen.
- Maatwerk in de toepassing van kennis, aanvullend op de toetsing, zal de doelmatigheid van maatregelen vergroten. De mogelijkheid daartoe bestaat al in het huidige toetsproces door aanvullend geavanceerd te toetsen. Hiervoor dient tijd genomen te worden in het toets- en verbeterproces. Om reden van doelmatigheid dienen de hiervoor benodigde budgetten ook een plaats te krijgen in het HWBP.
- Leggers en beheerregisters op orde brengen en houden verdient afzonderlijk aandacht en een extra impuls.
- De continuïteit van kennis kan verhoogd worden door inspecteren met toetsen te verbinden, bijvoorbeeld door het tussentijds uitvoeren van een lichte toets/grondige inspectie. Maak de verslaglegging van deze lichte toets/grondige inspectie onderdeel van de rapportage aan de Tweede Kamer en de Europese Unie in het kader van overstromingsrisico's.
Het ENW pleit voor een jaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer over de actuele stand van zaken ten aanzien van de toetsing en inspecties.

- Bij gefaseerd toetsen dient de eenheid in toetsing per dijkkring voorop te staan. De samenhang in dijkringen (geografisch of vanuit het watersysteem) is ook belangrijk bij deze fasering.
- Maak een voorgeschreven schema voor toetsen en inspecteren van dijkringen in een cyclus die aansluit op de frequentie van de rapportage aan de Tweede Kamer.

Ik vertrouw erop u met dit advies van dienst geweest te zijn en wacht met interesse uw voorstellen over een nieuwe toetsprocedure af.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'G. Verwolf', with a horizontal line underneath the main part of the signature.

Ir. G. Verwolf
Voorzitter Expertise Netwerk Waterveiligheid

Aan: Directoraat-Generaal Water (DGW)
Van: Expertisenetwerk Waterveiligheid (ENW)
Datum: 19 juli 2011
Betreft: Kernpunten bij verandering van het systeem van wettelijke toetsing

1. Inleiding

Door de Commissie ten Heuvelhof zijn voorstellen gedaan voor een andere inrichting van het toetsproces, zowel voor het Wettelijk Toetsinstrumentarium als de toetsing zelf. ('Een Dijk van een Programma', 16 december 2010; zie voor relevante delen bijlage 1). Vervolgens zijn in het Bestuursakkoord Water over dit onderwerp richtinggevende uitspraken gedaan (zie bijlage 2).

Zowel bij de Commissie Ten Heuvelhof, als in het Bestuursakkoord Water staat bij de voorstellen het vergroten van de doelmatigheid voorop - ook voor het toetsproces. In het oog springt daarbij de keuze tussen 6-jaarlijks, 12-jaarlijks, of wellicht continu toetsen.

De belangrijkste prikkel om te komen tot een grotere doelmatigheid ligt in een andere financieringssysteem (niet meer 100% rijkssubsidie en een generieke opslag van 15% voor de voorbereidingskosten). Daarnaast kan doelmatigheidswinst worden bereikt met een aanpassing van het toetsproces ("twee lagen" systeem, lagere toetsfrequentie en het toetsproces een continu karakter geven).

Bij de keuze voor het doelmatiger inrichten van het toets- en verbeterproces zijn diverse *aspecten* aan de orde. Vanuit haar expertiserol op het gebied van waterveiligheid rekent het ENW met name de aspecten met een technisch-inhoudelijke invalshoek tot haar domein. Denk hierbij aan de continuïteit van inhoudelijke kennis bij beheerders, het tempo en de actualiteit van nieuwe wetenschappelijke inzichten, samenhang en overzicht bij het trekken van conclusies.

Het proces om te komen tot een keuze over de termijn van toetsen verkeert in de fase van variantbespreking. Deze varianten zijn nog niet zodanig uitgewerkt dat daaraan een houvast gevonden kan worden voor een advies. Het ENW wil wel graag aan deze fase bijdragen. Dat betekent dat op korte termijn een advies moet worden geformuleerd. Het ENW beperkt zich daarom tot het aangeven van die aspecten die het ENW vanuit haar expertiserol van waterveiligheid van belang acht, en de argumenten die daarbij aan de orde zijn.

De kernaspecten die ENW onderscheidt zijn:

1. Actualiteit van kennis
2. Continuïteit van kennis
3. Samenhang in veiligheidsbeeld

Bij het uitwerken van deze aspecten voor het toetsproces is het goed eerst vast te stellen waarom de toetsing wordt uitgevoerd. De toetsing is een hulpmiddel, waarbij het doel is: de bescherming van het land en de bevolking tegen overstromingen. Het dient om een actueel beeld van de waterveiligheid van Nederland te krijgen, waarbij wordt nagegaan of aan de wettelijke veiligheidsnormen wordt voldaan.

Andere instrumenten die bijdragen aan de veiligheid zijn het beheer en onderhoud van de waterkeringen en de handhaving van de keur .

Voor het uitvoeren van het toetsproces is het noodzakelijk dat bij de keringbeheerder de informatie over de waterkering volledig en actueel is, deze op juiste wijze wordt getoetst en de rapportage plaatsvindt aan het bestuur van de keringbeheerder en uiteindelijk aan de Tweede Kamer.

Het Rijk is er verantwoordelijk voor dat het toetsinstrumentarium op orde is.

Het toetsproces is een onderdeel van de cyclus: onderhouden – toetsen – rapporteren - programmeren – verbeteren. De resultaten van de toetsing leiden bij een onvoldoende tot een verbeterprogramma of een aanscherping van het beheer. De koppeling tussen het toetsen en het verbeteren maakt dat de keuze voor een verandering van het toetsproces ook een verandering betekent voor het programmeren van het verbeterproces.

Bij de doelmatigheid is nu in het Bestuursakkoord Water de nadruk gelegd op de toetsfrequentie. Het ENW wil benadrukken dat bij vergroten van doelmatigheid ook een integrale beschouwing van andere elementen van het huidige veiligheidssysteem van belang kunnen zijn. Doelmatigheid op het niveau van het Rijk impliceert niet dat ook op beheerdersniveau een hogere doelmatigheid wordt gerealiseerd. Althans mogelijk niet op korte termijn.

De toepassing van een uniform toetsinstrument op een veelheid van situaties leidt soms tot een oordeel dat bij nadere beschouwing nuancering behoeft. Er is in een aantal situaties behoefte aan een toetsing op maat. Het huidige proces biedt daartoe de mogelijkheid door gedetailleerd en geavanceerd toetsen. Daarvoor is echter weinig ruimte in de tijd. Ook ziet de beheerder op tegen de kosten die hij moet maken voor deze intensieve toetsing. Er is weinig stimulans in de huidige financieringsstructuur om op deze nuancering aan te dringen bij de beheerder. Hierdoor leidt een oordeel 'onvoldoende' direct tot maatregelen.

De gewijzigde financiering zal zeker leiden tot een kritischer houding van partijen.

Er moet daarom in het proces tijd worden ingeruimd voor het maken van een nadere beschouwing of wel een 'toetsing op maat'. Dit zal later in het proces de nodige winst opleveren. Dat kan bij voorkeur vooraf, als onderdeel van het toetsproces zelf, door een expliciete fasering voor de invulling van deze toetsing op maat. Het zou ook na de uitkomst van de formele toetsing kunnen, tijdens of voorafgaand aan de verkenningfase voor de maatregelen.

Het ENW hecht wel aan een helder proces en begrenzing in de tijd van deze stappen, om te voorkomen dat er een permanent debat ontstaat wat leidt tot het steeds uitstellen van maatregelen. Daarmee is de doelstelling veiligheid in ieder geval niet gediend.

Projectmatig uitvoeringsgericht onderzoek zou kunnen leiden tot fikse kostenbesparingen in de uitvoering van het HWBP. Budgetten voor onderzoek, en de sturing daarvan, zijn nu gescheiden van de uitvoering van verbetermaatregelen. Dit betekent dat eigen afwegingen worden gemaakt, waarbij de doelmatigheid niet altijd voorop staat. Een betere koppeling van een uitvoeringsgericht deel van het onderzoek met het HWBP zal de doelmatigheid van bestedingen zeker ten goede komen.

2. Uitwerking kernaspecten

2.1 Actualiteit van kennis

Kennis zal zich altijd ontwikkelen. Dat was de afgelopen toetsrondes het geval. Nieuwe kennis en het tempo van verandering van (inzichten in) de hydraulische randvoorwaarden waren destijds bij de opstelling van de Wet op de waterkering ook een reden om een relatief korte herhalingsstijd te kiezen.

Er is geen reden waarom, met de aandacht voor veiligheid in Nederland, de ontwikkeling van kennis in de toekomst minder het geval zal zijn. Ook als wordt besloten het toetsinstrumentarium niet te vernieuwen komt er nieuwe kennis beschikbaar. Daarnaast zal de systeemverandering die wordt doorgevoerd als wordt overgegaan op een nieuwe normering nieuwe vragen oproepen. Het verwerken van de antwoorden in het instrumentarium zal binnen redelijke termijn moeten kunnen plaatsvinden.

Het gebruik van nieuwe kennis kan van belang zijn vanwege de nieuwe inzichten in (het tekort aan) veiligheid. Verder kunnen nieuwe inzichten maatschappelijk relevant zijn doordat geprogrammeerde verbeteringen scherper ontworpen kunnen worden, wat kosten bespaart en maatschappelijke impact verkleint.

Ook de juridische aansprakelijkheid van de keringbeheerder kan het gebruik van nieuwe kennis noodzakelijk maken.

Bij de keuze hoe lang met de implementatie van nieuwe kennis kan worden gewacht, kan onderscheid worden gemaakt naar het proces waarin het wordt gebruikt en de impact die het heeft. Voorbeelden: aanpassingen in de HR kunnen soms wachten tot de volgende ronde, maar we kunnen de inzichten al wel gebruiken bij de geavanceerde toets of het beheerdersoordeel. Ook nu komen er na het vastgestelde VTV soms toch nog (kleine) aanvullingen en worden deze toegepast.

Het is zinvol onderscheid te maken in:

- *grote wijzigingen*
- *tussentijdse wijzigingen*
- *technische wijzigingen*

Bij *grote wijzigingen* is het goed te constateren dat ook in de huidige situatie de cyclus van grote wijzigingen langer is dan zes jaar. Er vindt centrale sturing plaats op kritieke elementen. Dat geldt zowel voor de hydraulische randvoorwaarden als voor de toetsregels. Dit hangt ook samen met het stellen van prioriteiten bij de beperkte onderzoekscapaciteit. Daarbij worden kleine wijzigingen als het ware opgespaard en in één keer verwerkt. De wijzigingen worden veelal ingegeven door nieuwe technisch-wetenschappelijke inzichten, maar vragen om een beleidsmatige afweging vanwege financiële en maatschappelijke gevolgen, en moeten in een landelijke samenhang worden doorgevoerd.

Het ENW vindt dat een dergelijke gestuurde en geclusterde wijze van veranderingen doorvoeren ook in de nieuwe situatie, vanwege de helderheid, regel zou moeten zijn. Daarbij is het ENW ook van mening dat een beslismoment voor de aanpassing van VTV en HR om de 6 jaar noodzakelijk is, teneinde de tijd tussen beschikbaarheid van nieuwe kennis en de gelegitimeerde toepassing beperkt te houden.

Tussentijdse wijzigingen zijn veranderingen die wel een beleidsmatige afweging vragen, maar waarbij het om uiteenlopende redenen urgent is om tot aanpassing van het toetsinstrumentarium te komen en een daaruit voortvloeiend maatregelprogramma.

Technische wijzigingen zijn inhoudelijk van aard en hebben geen of zeer beperkte beleidsmatige gevolgen.

Tussentijds toepassen van nieuwe kennis kan weerstand oproepen. Dat kan zijn omdat de beheerder een nieuwe inspanning moet plegen in de toetsing, met wellicht een andere uitkomst.

Of omdat de beheerder zijn lopende ontwerpproces moet aanpassen of in de uitvoeringsfase van een project problemen krijgt. Bij de beleidsmatige afweging van een wijziging speelt ook de politieke acceptatie van kostenverhogingen een rol (kostenverlagingen worden altijd direct geaccepteerd). Een formeel moment van aanpassing om de zes jaar is dan een stok achter de deur. Dit moment dient dan als bezemwagen voor tussentijdse veranderingen.

Voor tussentijdse wijzigingen in het toets- (en ontwerp)instrumentarium is het proces van besluitvorming diffuus. Formeel bestaat er het "instrument" van de tussentijdse uitspraak waarmee DGW, de waterkeringbeheerders gehoord, een wijziging formaliseert. De indruk bestaat dat hier in de praktijk niet eenduidig mee wordt omgegaan.

Regels voor formele acceptatie en doorvoering van veranderingen zijn gewenst, met duidelijkheid over verantwoordelijkheid en rollen, en met een duidelijk en transparant beoordelingskader. Hierbij dienen de direct belanghebbende waterbeheerders actief te worden betrokken.

2.2 Continuïteit van kennis bij beheerders, bureaus en onderzoeksinstellingen

Bij het uitvoeren van het toetsproces is het noodzakelijk dat bij de keringbeheerder:

- informatie waterkering op orde is (legger, beheerregister, databestanden)
- op juiste wijze wordt getoetst (schematisatie, interpretatie, toepassen HR en VTV)
- rapportage plaatsvindt aan het bestuur (veiligheidsoordeel, indicatie maatregel, urgentie).

Bij **Informatie waterkering op orde** (legger, beheerregister, databestanden, inspectiegegevens) is de indruk dat bij een deel van de waterkeringbeheerders het vastleggen en bijhouden van de basisinformatie (oa de legger en het technisch beheerregister) nog niet 100% op orde is. Voor het beeld van de waterveiligheid, dus zowel voor de inspecties en het beheer als voor de toetsing, is dit van belang. Een langere duur van de toetsrondes zal de druk op het op orde krijgen en het op orde houden verminderen. Het ENW is van mening dat dit aspect de aandacht verdient. Het zou vanuit de eigen verantwoordelijkheid van de waterkeringbeheerder (en zijn actieve zorgplicht) een zichzelf opgelegde regel moeten zijn dat de informatie over het te beheren areaal aan keringen volledig en actueel is. Dat blijkt nu onvoldoende te werken en daarom is er is een extra prikkel gewenst om te zorgen dat de waterkeringbeheerders deze verantwoordelijkheid ook adequaat invullen. Daarbij kan gedacht worden aan gerichte collegiale audits of benchmarks, of met inspectie door de toezichthouder wanneer de criteria voor 'informatie op orde' wettelijk wordt vastgelegd.

Verder is de relatie tussen de toetsing en de inspectie van de keringen van groot belang, ook voor de continuïteit van kennis. De inspecties richten zich op het in stand houden van de bestaande vastgelegde toestand. Bij deze inspecties wordt ook naar zaken gekeken die in de toetsing niet worden meegenomen. De verwachting is dat deze inspecties, in aansluiting op VNK, meer risicogestuurd plaats zullen vinden. Daarbij krijgen onderdelen van de dijkkring met een hogere risicobijdrage meer aandacht.

Bij de toetsing wordt, aanvullend op inspectie, ook gekeken of de randvoorwaarden veranderd zijn en de sterkte naar nieuwste inzichten beoordeeld. Daarvoor kunnen extra metingen nodig zijn, bijvoorbeeld van grondparameters. Voor het op orde hebben van de gegevens benodigd voor de toetsing, bijvoorbeeld databestanden met grondparameters, is dan ook de frequentie van toetsing bepalend.

Er wordt op dit moment door de waterkeringbeheerders en STOWA hard gewerkt aan professionalisering en uniformering van inspectie, waardoor de kwaliteit zal verbeteren. Mogelijk draagt dit ook bij aan de vermindering van de afstand tussen inspectie en toetsing bij de waterkeringbeheerder. Die is nu nog groot.

In het ideale geval voeden de inspecties de toetsing en de toetsresultaten voeden het inspectieprogramma. Deze uitwisseling van gegevens is nog niet in elke organisatie van de waterkeringbeheerders vanzelfsprekend.

Voor **op juiste wijze toetsen** (schematiseren, interpreteren, toepassen HR en VTV) is de continuïteit belangrijk. Bij eens in de twaalf jaar uitvoeren van de toets is kennis niet gewaarborgd. Een betere verbinding tussen inspectie en toetsing draagt wel bij aan continuïteit, maar is niet voldoende. Bij inspectie gaat het om routinematig inzicht, terwijl bij toetsing (mede door veranderde inzichten in randvoorwaarden en sterktebeoordeling) meer en diepgaander inzicht nodig is bij de beheerder. Ook nu, bij de zesjaarlijkse toetscyclus, is dat soms lastig. Bij een lagere frequentie van toetsing zal dat toenemen. Een mogelijke oplossing is dan spreiding in de tijd van de toetsing. Daarnaast kan het meer delen van kennis en informatie in de waterkeringswereld bijdragen aan het verhogen van het kennisniveau, verbreden van de basisdeskundigheid en de continuïteit.

De **bestuurlijke rapportage** van de toetsing (veiligheidsoordeel, indicatie maatregel, urgentie) kent nu één abstractieniveau. Vanwege de EU-richtlijn Overstromingsrisico's zal elke zes jaar een landelijke rapportage moeten blijven plaatsvinden. Het detailniveau en de wijze waarop deze tot stand komt staat niet vast, net zo min als de relatie met de rapportage van de toetsresultaten.

Voor alle drie bovengenoemde onderdelen geldt dat het uitvoeren eens in de zes jaar een boeg golf aan werkzaamheden geeft, eerst in het toetsproces, daarna bij de verbeteringen. Als de frequentie naar eens in de twaalf jaar gaat, wordt deze boeg golf zeker zo groot of nog groter. Bij een meer continu proces kan dit worden voorkomen. De prikkel voor het uitvoeren van de werkzaamheden is dat het een wettelijke taak is van de beheerder.

Naast de kennis van de beheerder (die verantwoordelijk is voor de toetsing, programmering en verbetermaatregelen), speelt de continuïteitskwesitie ook bij DGW, de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport, de Waterdienst, Deltares en ingenieursbureaus die allen zorg dragen voor het op orde zijn van het toetsinstrumentarium.

Bij een continu toetsingsproces kan worden gedacht aan een cyclus waarbij wordt gewerkt met inspecties – grondige inspecties/lichte toets – (zware) toetsing. De inspectie is minimaal jaarlijks, gericht op het in stand houden van de situatie. Het inspectierapport is voor de beheerder zelf.

Bij een lange tussenperiode tussen de wettelijke toetsronden kan met de grondige inspectie inclusief lichte toets toch een actueel inzicht worden gegeven, ook bij veranderde kennis. Het betreft een foto van de actuele situatie. Als de hydraulische randvoorwaarden niet zijn gewijzigd, de toetsvoorschriften niet zijn aangepast en de inspectieresultaten geen bijzonderheden laten zien is de uitkomst van deze lichte toetsing voldoende voor een actualisatie van het inzicht in de veiligheidssituatie. De rapportage van deze grondige inspectie/lichte toets is ook ter beschikking van de toezichthouder en kan gebruikt worden voor de landelijke rapportage. Een ander uitgangspunt is dat bij de grondige inspectie/lichte toets voor de betreffende dijkkring alleen gevoelige onderdelen en afwijkingen worden gemonitord en eventueel getoetst. Ook kan na afronding van VNK gebruik worden gemaakt in de toetsing van de gevonden bijdragen van de verschillende faalmechanismen aan het overstromingsrisico. Op deze wijze ontstaat wel steeds een actueel inzicht, hetgeen, indien noodzakelijk met een goede onderbouwing, ook kan leiden tot maatregelen die opgenomen kunnen worden in een verbeterprogramma.

De zware toets is de wettelijke toetsing. Bij een frequentie van één maal per twaalf jaar voor de wettelijk voorgeschreven uitvoering van deze toets is het om continuïteitsredenen gewenst deze toetsing op te delen in tranches verdeeld over de tijd. Dat kan in twee tranches van zes jaar maar ook een andere verdeling over de twaalf jaar is mogelijk, bijvoorbeeld jaarlijks één of enkele dijkkringen. Bij een cyclus van drie jaarlijkse grondige inspecties/lichte toetsen kan ook gedacht worden aan vier tranches.

Bij de indeling in tranches dient nagedacht te worden over de dynamiek die de wijzigingen in HR, VTV en inspecties met zich mee kunnen brengen.

De inspectierapportages zijn in principe interne rapportages voor de waterkeringbeheerder, waar de toezichthouder kennis van neemt.

In de rapportages naar de Tweede Kamer kunnen de resultaten van de toetsrapportages van de verslagperiode, evenals de samenvatting van de grondige inspecties/lichte toetsen worden verstrekt. Deze rapportage dient minimaal iedere zes jaar plaats te vinden.

Het ENW geeft de voorkeur aan een jaarlijkse rapportage over de stand van zaken.

Dit betekent dat in deze rapportage van alle gebieden een recente foto wordt gegeven. Een deel van de gebieden is recent getoetst, een ander deel is eerder getoetst en de foto's zijn aangevuld met actuele informatie vanuit de inspecties met zo nodig een lichte toets.

2.3 Samenhang in veiligheidsbeeld

Er wordt steeds meer gedacht in dijkringen. Wellicht krijgen we straks de normering in overstromingskans per dijkkring of dijkkringdeel. Prioriteren van maatregelen zal per dijkkring of dijkkringdeel moeten plaatsvinden en daarom de toetsing ook. Op dit moment heeft de provincie een coördinerende rol om op deze samenhang te letten. Bij de veranderde toezichthoudende rol van de provincie (en het Rijk) vraagt het aandacht dat de waterbeheerders gaan samenwerken in één toetsing (verbeterprogramma) per dijkkring.

Bij een verdeling van dijkringen/dijkkringdelen kan worden gedacht aan twee of wellicht vier groepen, die om en om eens in de zes jaar worden gerapporteerd en dus om de twaalf jaar volledig getoetst worden. Voor deze betreffende groep is dan wel gewenst dat de kennis in HR en VTV actueel is.

De samenhang van dijkringen (grenzend aan hetzelfde watersysteem, naastliggende dijkringen) is gewenst uit oogpunt van kennis die getoetst moet worden.

Een periodiek samenhangend overzicht van de landelijke staat van de veiligheid tegen overstromingen is van belang. In het kader van EU-rapportages dient dit iedere zes jaar te gebeuren. Bij een gefaseerde uitvoering van de toetsing bij een cyclus van twaalf jaar kan het zijn dat het oordeel over een deel van de dijkringen niet actueel is. Wanneer nieuwe inzichten voor andere dijkringen wel in de toetsing worden verwerkt roept dat vragen op bij de omgeving, maar ook bij de beheerders zelf vanuit hun eigen verantwoordelijkheid. In de discussie over nieuwe programmeerronden en budgetten zal dit ook meespelen.

Dergelijke geluiden moeten worden voorkomen door in deze rapportage voor iedere dijkkring een 'actueel' beeld te kunnen verstrekken, zoals eerder aangegeven.

Bijlage 1

Uit: 'Een dijk van een programma', 16 december 2010
Commissie ten Heuvelhof

Blz 31-34

4.2.1 Proces rond VTV en HR

1. *Borging lerend vermogen HWBP*
2. *Beheerdersoordeel beter borgen in het toetsings- en ontwerpinstrumentarium*
3. *De technische ontwikkelingen die kunnen leiden tot aanpassingen van VTV's en Leidraden dienen onafhankelijk te zijn van financiële overwegingen, maar wel dienen de financiële consequenties zichtbaar te zijn*
4. *Bij nieuwe kennis is een snelle, formele, actualisering van het toetsings- en ontwerpinstrumentarium wenselijk.*

1 Borging lerend vermogen HWBP

De Taskforce hecht eraan de condities te scheppen waarbinnen het lerend vermogen van het hoogwaterbeschermingssysteem geborgd blijft. Het is een goede zaak dat deskundigen vrijelijk zoeken naar veranderingen in het klimaat en het watersysteem die van invloed zijn op de bescherming tegen overstromingen. Tevens is het positief te waarderen dat steeds meer bekend wordt over faalmechanismen van waterkeringen. Dit alles in de veronderstelling dat er goede 'checks-and-balances' zijn ingebouwd.

Uiteindelijk leiden deze inzichten tot veranderingen in het VTV en tot verhoging van de kosten van het HWBP. Dat is de onvermijdelijke prijs die betaald moet worden om het veiligheidsniveau van de keringen in lijn te brengen met de geldende normen.

2 Beheerdersoordeel beter borgen in het toetsings- en ontwerpinstrumentarium

Omdat het toetsings- en ontwerpinstrumentarium zo sterk in beweging is, is het aannemelijk dat onze kennis en dus het toetsingsinstrumentarium ook in de toekomst nog zal veranderen. Hieruit volgt dat bij de huidige toetsings- en ontwerpactiviteiten sprake is van een zekere mate van onzekerheid.

Een verstandige strategie bij kennisvergaring onder condities van onzekerheid is het naast elkaar gebruiken van verschillende methoden. In de wetenschap wordt dit multi-methodisch werken wel aangeduid met tri-angulatie. Met behulp van deze tri-angulatie kan onzekerheid weliswaar niet volledig, maar wel voor een gedeelte worden gereduceerd.

De Minister zou de Waterdienst of het ENW kunnen verzoeken na te gaan of het mogelijk is om toets- en ontwerpprotocolen op te stellen waarin plaats is voor kennis uit meerdere bronnen. Formeel wetenschappelijke kennis zou dan, meer dan thans het geval is, kunnen worden gecombineerd met kennis afkomstig uit andere bronnen.

Een interessante mogelijkheid als aanvulling op de nogal technocratische benadering die ten grondslag ligt aan de toetsvoorschriften, is in dit verband de lokale kennis die bij de beheerder bestaat over het concrete gedrag van het water en de staat van de concrete waterkering die tot uiting kan komen in een 'beheerdersoordeel'. De Taskforce is van mening dat dit beheerdersoordeel een goede aanvulling kan vormen op de wetenschappelijke onderbouwde toetsvoorschriften en een zwaarder gewicht moet krijgen bij de toetsing van waterkeringen. De hamvraag hierbij luidt: onder welke voorwaarden zou deze lokale kennis de generieke toetsregel moeten overrulen?

De Taskforce stelt voor hiervoor een protocol te ontwikkelen waarbij het doel is te komen tot een degelijke en uniforme onderbouwing van het beheerdersoordeel. Anders gezegd: hoe kan de bestaande kennis en ervaring van de beheerder geëxpliciteerd worden.

Indien er een meningsverschil ontstaat tussen de waterkeringbeheerder en de beoordelaar van het toetsrapport (de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) over een afwijkend beheerdersoordeel, zou dit niet meer mogen leiden tot een eenzijdige 'vernietiging' van dat oordeel. De toetsrapportages (met eventueel afwijkende beheerdersoordelen) en de beoordeling van de inspectie worden aangeboden aan DGW. Deze kan een onafhankelijke derde partij vragen om in het meningsverschil te bemiddelen. DGW draagt de verantwoordelijkheid de minister te adviseren over de Landelijke Reportage Toetsresultaten (LRT).

3 De technische ontwikkelingen die kunnen leiden tot aanpassingen van VTV's en Leidraden dienen onafhankelijk te zijn van financiële overwegingen, maar wel dienen de financiële consequenties zichtbaar te zijn

De Taskforce is van mening dat voorstellen van de Waterdienst of het ENW, om de toets- en ontwerpleidraden aan te passen, moeten zijn gebaseerd op strikt inhoudelijke gronden. Deze voorstellen dienen los van pragmatische en budgettaire overwegingen tot stand te komen. De Nederlandse burger heeft er recht op dat deze kennis 'state-of-the-art' is en geen veiligheidsrisico's worden achtergehouden.

Wel is de Taskforce van mening dat DGW na moet gaan welke extra kosten zijn gemoeid met de voorgestelde aanpassingen van het toetsings- en ontwerpinstrumentarium. De Minister moet bij vaststelling van het instrumentarium de meerwaarde – in termen van additionele veiligheid – afwegen tegen de meerkosten en daarbij tevens inzichtelijk maken hoe deze meerkosten doorwerken in het HWBP en in de begroting. Hierover zal ook met de Tweede kamer moeten worden gecommuniceerd.

4 Bij nieuwe kennis is een snelle, formele, actualisering van het toetsings- en ontwerpinstrumentarium wenselijk.

De minister moet er voor zorg dragen dat de toetsvoorschriften en de ontwerpleidraden zijn gebaseerd op de meest recente inzichten nadat een afweging op basis van kosten en baten heeft plaatsgevonden.

Vermeden moet worden dat actuele kennis en inzichten wel beschikbaar en toepasbaar zijn, maar niet formeel verwerkt zijn in de voorschriften aan de hand waarvan de feitelijke toetsing plaatsvindt of de richtlijnen die bij het ontwerp van een waterkering worden gehanteerd.

De Taskforce meent dat nieuwe inzichten sneller dan nu het geval is, wanneer deze eenmaal zijn gevalideerd, formeel door de minister moeten worden opgenomen in de toetsvoorschriften en ontwerpleidraden.

Tegelijkertijd kunnen aanpassingen van de voorschriften – zeker waar het een aanscherping betreft – grote financiële impact hebben. Vandaar de noodzaak de kosten en de baten expliciet tegen elkaar af te wegen.

Een snellere, formele autorisatie van kennis in de voorschriften dan nu het geval is, voorkomt dat er een grijs gebied blijft bestaan waar beheerders wel willen anticiperen op nieuwe voorschriften en richtlijnen, terwijl deze nog niet formeel zijn bekrachtigd en daarom vanuit rijkszijde niet worden bekostigd. Het kan ook voorkomen dat nieuwe inzichten leiden tot minder strenge regels. De vraag is hoe zo'n verandering zou moeten doorwerken in lopende verbeteringsprocessen. Enerzijds kan het niet zo zijn dat alle lopende processen in deze situatie automatisch worden afgebroken en dat de processen opnieuw moeten starten. Anderzijds is het ook niet te rechtvaardigen dat dure maatregelen altijd maar worden doorgezet terwijl bekend is dat ze niet nodig zijn. Een situationele afweging lijkt voor dit soort situaties de geëigende oplossing te zijn.

4.2.2 Adviezen over het toetsingsproces

5 Tussenperiode landelijke toetsrondes kan worden verlengd naar 12 jaar

6 Bij de landelijke toetsrondes moet uitgegaan worden van actuele basisgegevens

7 Het toetsingsproces dient uit te monden in een openbare lijst met alle waterkeringen die niet aan de norm voldoen.

8 De Inspectie beoordeelt de toetsrapportages

5 Tussenperiode landelijke toetsrondes kan worden verlengd naar 12 jaar

De Taskforce is van mening dat een verlenging van de toetsperiode van 6 naar 12 jaar overwogen moet worden. Belangrijkste overweging hierbij is dat hierdoor een realistischer relatie ontstaat tussen de formele doorlooptijd van de toetscyclus en de gangbare doorlooptijd van te realiseren verbeterwerken. De verkenning, planstudie en realisatie van maatregelen kent alles bij elkaar, zeker bij complexe maatregelen een doorlooptijd van circa 10 jaar. Daar komt bij dat na de 3e toetsing het gehele areaal is beoordeeld.

Overigens merkt de Taskforce op dat een verlenging van de toetsperiode geen aantasting van de veiligheid inhoudt. Deze is altijd gewaarborgd door de actieve zorgplicht van de beheerders.

De Taskforce meent dat de periode van 12 jaar niet als een vaststaand gegeven moet worden beschouwd. Indien blijkt dat op grond van nieuwe inzichten een significante aanpassing van de toetsvoorschriften en ontwerpleidraden aan de orde is, moet dit tot uiting komen in een versnelde toetsronde binnen de termijn van 12 jaar. De HR en VTV worden dan geactualiseerd alvorens de toetsronde van start gaat. De beslissing hierover ligt uiteraard bij de Minister.

De Taskforce heeft ook gekeken naar mogelijkheden om niet één keer het gehele areaal te toetsen, maar om hier een nadere fasering in aan te brengen, bijvoorbeeld door beheerders de mogelijkheid te geven jaarlijks een gedeelte van hun areaal te toetsen. Frequenter toetsen zou het 'stop-go' karakter van de huidige opzet wegnemen en zou tot een efficiënter inzet leiden van de bij betrokken partijen thans aanwezige kennis en kunde. Gevolg zou zijn dat jaarlijks een lijst van afgekeurde keringen zou worden gepubliceerd. De Taskforce adviseert hier nader onderzoek naar te verrichten. Daarbij moeten ook de gevolgen in ogenschouw genomen van invoering van de nieuwe veiligheidsnormen.

6 Bij de landelijke toetsrondes moet uitgegaan worden van actuele basisgegevens

Een goede toetsing van de primaire keringen (en beoordeling ervan) staat of valt met de beschikbaarheid van de juiste kennis en informatie over afmetingen, aanwezigheid kabels- en leidingen en aard van de ondergrond en dergelijke. Niet voor alle primaire keringen is deze informatie nu beschikbaar of ontsloten. Dit moet worden verbeterd.

Het is van belang om nieuwe inzichten die worden opgedaan goed te verwerken in de legger en het beheersregister. Op deze manier wordt de informatie en kennis efficiënt verwerkt en vastgelegd voor toekomstige toetsingen. Het Rijk moet in de voorwaarden van zijn bijdrageregeling eisen stellen ten aanzien van de kwaliteit van de basisgegevens.

7 Het toetsingsproces dient uit te monden in een openbare lijst met alle waterkeringen die niet aan de norm voldoen.

Onterechte afkeuringen moeten worden voorkomen, onterechte goedkeuringen eveneens. De resultaten moeten opgenomen worden in een openbare lijst, de Landelijke Rapportage Toetsrapportages (LRT). Deze dient zo weinig mogelijk 'geen oordeel' te bevatten. De uitkomst van de toetsing moet een betrouwbaar, volledig en transparant beeld geven van de staat van de waterkeringen die getoetst zijn. Die uitkomst moet voldoende zekerheid geven dat er geen onterechte goedkeuringen of onterechte afkeuringen hebben plaatsgevonden.

8 De Inspectie beoordeelt de toetsrapportages

Voortaan beoordeelt de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de toetsrapportages en stelt daarbij twee hoofdvragen:

Vraag 1: zijn er keringen ten onrechte opgenomen op de lijst?

Vraag 2: zijn er keringen ten onrechte niet opgenomen op de lijst?

Daartoe beoordeelt de inspectie de kwaliteit en volledigheid van de toetsrapportages en bekijkt of de afwijkende beheerdersoordelen conform de daartoe afgesproken protocollen zijn onderbouwd. De inspectie voert steekproefsgewijs controles uit waarbij de inhoudelijke kwaliteit van de rapportages wordt beoordeeld.

De rapportages en de beoordeling van de Inspectie worden vervolgens door DGW in een rapportage aan de minister verwerkt. DGW stelt vervolgens de Landelijke Rapportage Toetsresultaten (LRT) op. Vanzelfsprekend dient de LRT –zoals in de huidige situatie- openbaar gemaakt te worden.

De Taskforce is van mening dat de uitkomst van de toetsronde een zwart-wit beeld levert van de staat van de waterkeringen: 'afgekeurd', 'goedgekeurd' en 'geen oordeel'. In de beeldvorming staat 'afgekeurd' vrijwel synoniem voor 'onveilig'. Dat ligt in de praktijk een stuk genuanceerder, zeker wanneer bij toekomstige toetsing uitgegaan wordt van de verwachte waterstanden over 12 jaar. De Taskforce stelt voor bij de uitkomst van de toetsing een kwalificatie aan de waterkeringen mee te geven en hiervoor door DGW voorstellen te laten uitwerken. Gedacht kan worden aan de volgende kwalificatie:

I. Onvoldoende: afgekeurd en acuut te verbeteren (code rood);

II. Niet voldoende: maar niet noodzakelijk om acuut te verbeteren (code oranje);

III. Goed: goedgekeurd en voldoet aan de huidige veiligheidsnorm (code groen).

Bijlage 2

Bestuursakkoord Water juni 2011

blz 13

Het rijk behoudt de taak om normen te stellen voor de primaire waterkeringen en te zorgen voor het toetsingsinstrumentarium. De waterschappen toetsen of de waterkeringen aan de normen voldoen en het rijk beoordeelt de resultaten van deze toetsing. De provinciale verantwoordelijkheid bij het toetsingsproces vervalt.

blz 18

Wij streven een beheersbaar programma na met een doordacht systeem van toetsen/monitoren en verbeteren van waterkeringen. Centraal staat hierbij dat op doelmatige wijze aan de wettelijke veiligheidsnormen wordt voldaan.

blz 24

We willen het toetsproces beter afstemmen op de uitvoeringspraktijk van verbeterwerken. Het streven is de frequentie van de toetsing terug te brengen naar eenmaal per 12 jaar en het toetsproces een continu karakter te geven. Iedere 6 jaar wordt een overzichtsrapportage opgeleverd, waarmee invulling wordt gegeven aan de verplichting van de richtlijn overstromingsrisico's. Het gegevensbeheer wordt op orde gebracht. Tevens willen we het toetsinstrumentarium in principe eens per 12 jaar aanpassen, tenzij er nieuwe inzichten zijn met een significant effect op de waterveiligheid.

Rijk en waterschappen werken deze richting voor 1 november 2011 verder uit en besteden daarbij onder andere aandacht aan de wijze en frequentie van rapporteren, de vorm van continu toetsproces (bijvoorbeeld op dijkkringniveau), de wijze van beoordeling van waterkeringen en de doorwerking van nieuwe inzichten, waaronder de risicobenadering van Veiligheid van Nederland in Kaart. Daarbij worden ook de resultaten van de evaluatie van de derde toetsing betrokken. Waterschappen hebben een adviserende rol (uitvoerbaarheidstoets) bij het ontwikkelen en vaststellen van het Toets- en Ontwerpinstrumentarium door de bewindspersoon van Infrastructuur en Milieu.

De vierde toetsing wordt uitgesteld totdat er duidelijkheid bestaat over de actualisering van de normering en een bijbehorend Toets- en Ontwerpinstrumentarium. Wel wordt de derde toetsing verlengd voor die keringen waarover geen oordeel kan worden gegeven in de Landelijke Toetsrapportage.

Uiterlijk in 2017 zal een nieuwe toetsingsronde starten op basis van het dan vastgestelde toetsinstrumentarium.

De toetsing wordt uitgevoerd door de waterschappen en beoordeeld door het rijk. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu informeert het parlement en de provincies over de resultaten van de toetsing.