

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Eindrapport evaluatie derde toetsing primaire waterkeringen
9 november 2011

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Eindrapport evaluatie derde toetsing primaire waterkeringen

drs. M. (Marieke) Blekemolen
ir. J.M. (Jaap) Groenendijk
G.N. (Nicolet) Luisman MSc
ir. B.G.T.M. (Bianca) Peters

Amersfoort, 9 november 2011
581156/JGN/ASG

Samenvatting

Om te weten of de primaire waterkeringen in een goede staat verkeren en voldoen aan de wettelijk voorgeschreven veiligheidsnormen, worden deze eens in de vijf jaar getoetst. Medio 2011 is de derde toetsing van de primaire waterkeringen afgerond. Hiermee is een periode van vijf jaar afgesloten, waarin het Directoraat-Generaal Water (DGW) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Waterdienst van Rijkswaterstaat, de waterschappen, de regionale diensten van Rijkswaterstaat, de provincies en de Inspectie van Verkeer en Waterstaat (IVW) een intensief toetsproces doorliepen. De Landelijke Rapportage Toetsing (LRT) beschrijft het resultaat hiervan. Dit toetsproces is geëvalueerd, met als resultaat voorliggend eindrapport. ‘Betrokken overheidspartijen leren van de derde toetsing primaire waterkeringen voor volgende toetsingen’, dit is samengevat het doel van deze evaluatie.

De conclusie is dat de derde toetsing van de primaire waterkeringen beter is verlopen dan de tweede toetsronde. Dit komt mede doordat een groot aantal van de verbeterpunten die volgden uit de evaluatie van de tweede toetsronde, is opgepakt. Dit heeft ook tot betere resultaten geleid. Nog nooit is er zoveel zicht geweest op de staat van de primaire waterkeringen.

Een aantal elementen in het huidige toetsproces is in het bijzonder waardevol en het verdient aanbeveling deze voor volgende toetsingen te borgen. Dit zijn:

Borgen	Toelichting
Draaiboek Toetsen	Het Draaiboek Toetsen verheldert de taken en verantwoordelijkheden en heeft een stimulerende werking op het toetsproces
Formuleren gezamenlijke focus	Het formuleren van een gezamenlijke focus genereert aandacht op bestuurlijk niveau. Ook benadrukt een dergelijke afspraak de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het geheel
Tussentijdse Uitspraak	De Tussentijdse Uitspraak biedt de mogelijkheid om bij problemen specifieke afspraken met het Rijk te maken over de toepassing van het Wettelijk Toetsinstrumentarium (WTI) en zo toch tot een oordeel te komen
Landelijke toetsdagen	Landelijke toetsdagen bevorderen interactie, afstemming en kennisuitwisseling
Toetsrap	Met de introductie van Toetsrap is een stap gemaakt in de uniformering van de toetsresultaten

Twynstra Gudde

Borgen	Toelichting
Beheerdersoordeel	Het beheerdersoordeel draagt bij aan het nemen van verantwoordelijkheid door beheerders. Wel is het de vraag of de huidige uitwerking (qua proces en voorschriften) optimaal is, gezien de onduidelijkheden die deze in de praktijk hebben opgeleverd. Een oplossingsrichting is dat beheerders het heft in eigen hand nemen en met een voorstel kunnen komen hoe dit te verbeteren is

Ook is er een aantal verbeterpunten. Een deel ervan is relatief gemakkelijk te implementeren. Dit zijn:

Verbeterpunt	Actiehouder
Verdere invulling regierol en communicatie	DGW
Invulling uitvoerbaarheidstoets (praktijktoets) Gebruiksvriendelijkheid Toetsrap Uitwerking Draaiboek Toetsen Uniformering rapportages	DGW, samen met andere partijen
Betrekken beheerders bij opstellen WTI Invulling Helpdesk Water (met name reactietermijnen, helderheid status)	Waterdienst
Op orde maken basisinformatie	Beheerders
Afstemmen verwachtingen en toon van communicatie	IVW

Er komt echter ook een aantal problemen naar voren van meer fundamentele aard:

- het toetsproces is onvoldoende ingebed in het primaire proces van beheerders
- de (gezamenlijke) verantwoordelijkheid voor de toetsing wordt niet door alle partijen (voldoende) genomen
- er is gebrek aan kennis en capaciteit om de toetsing te kunnen uitvoeren, waardoor nagenoeg alle partijen, van toetsers tot toezichthouder, afhankelijk waren van ingenieursbureaus.

Het eindrapport (hoofdstuk 4) bevat een analyse van de oorzaken die hieraan ten grondslag liggen. De lessen die hieruit volgen, zijn:

Les 1 *Het huidige toetsproces bevat elementen die beheerders niet stimuleren om hun verantwoordelijkheid te nemen en die inbedding van de toetsing in het primaire proces belemmeren*

In het Bestuursakkoord Water is voorgesteld dat het Rijk, in plaats van 100%, voortaan nog 50% bij gaat dragen aan de kosten van verbetermaatregelen. Dit legt de verantwoordelijkheid sterker bij de beheerders.

Dit brengt echter geen verandering in het feit dat het initiatief voor, en de vormgeving van, de toetsing grotendeels bij het Rijk blijft liggen. Het is niet waarschijnlijk dat de nieuwe financieringssysteem leidt tot een betere inbedding van de toetsing. Dit blijft een probleem. En het risico bestaat dat dit probleem wordt versterkt als de toetsing, zoals is voorgesteld in het Bestuursakkoord Water, slechts eens per 12 jaar gaat plaatsvinden.

Betrokkenen zijn het erover eens dat de toetsing veel sterker ten dienste zou moeten staan van het beheer & onderhoud en het programmeren en het uitvoeren van verbeterwerken. Ook moeten beheerders hun verantwoordelijkheid veel meer nemen; het urgentiegevoel bij bestuurders moet worden vergroot.

Een oplossingsrichting is een jaarlijks oordeel van beheerders over de staat van hun waterkeringen. Niet op basis van een 'zware' toetsing met het WTI, maar op basis van een nader in te vullen vorm van inspectie op basis waarvan een oordeel volgt over de veiligheid van de waterkering. Hierbij kan de kennis die is opgedaan bij de inspecties (schouwresultaten) worden meegenomen. Maar de jaarlijkse toetsing moet volgens betrokkenen steviger dan op basis van de schouwresultaten alleen. Op basis van inspecties komen namelijk alleen de zichtbare risico's in beeld, terwijl bepaalde faalmechanismen (piping, hoogte, etc.) niet direct zichtbaar zijn.

Dit jaarlijkse karakter bevordert de actieve invulling van de zorgplicht, vergroot de bestuurlijke aandacht (het staat jaarlijks op de agenda) en heeft een positief effect op de inbedding in het primaire proces. Resultaten kunnen meteen worden meegenomen in het beheer & onderhoud, wat de noodzaak van grotere verbeterwerken kan verkleinen. Verder vormt het een prikkel om het gegevensbeheer op orde te krijgen, iets wat bij een deel van de beheerders nu niet het geval is.

Het Rijk kan jaarlijks een aantal steekproeven houden om te kijken of beheerders daadwerkelijk een jaarlijkse toets uitvoeren.

Hiernaast blijft een toetsing aan de wettelijke normen nodig (welke eens in de zoveel jaar worden bepaald en vertaald in een (aangepast) WTI), wat leidt tot een eenduidig landelijk beeld van de staat van de keringen. Hiervoor is een termijn van eens in de twaalf jaar volgens betrokkenen realistisch.

Om de inbedding in het primaire proces te bevorderen en de bestuurlijke aandacht te vergroten is het aan te bevelen de toetsing zo te programmeren dat ieder jaar een aantal dijken/dijkkringen aan de beurt komt. De resultaten van de toetsing van deze dijken/dijkkringen worden jaarlijks aangeboden aan de Tweede Kamer, (eventueel tegelijkertijd met resultaat van de steekproeven) en vormen input voor de programmering van de verbeterwerken. De bestuurlijke aandacht kan verder worden bevorderd door de resultaten van zowel de jaarlijkse inspecties en de periodieke toetsing aan het algemeen bestuur van de waterschappen aan te bieden.

Verder is het wenselijk beheerders sterker te betrekken bij de ontwikkeling van het instrumentarium. Belangrijke aandachtspunten blijven de toepasbaarheid, complexiteit, de link met de praktijk en de uitlegbaarheid van de uitkomsten (zie ook OT Osborne, 2009; Infram 2011) en de invulling van de uitvoerbaarheidstoets.

- Les 2 *Toezicht is waardevol, maar een eenduidig beeld van de wijze waarop hier invulling aan te geven ontbreekt*
- Dát er toezicht wordt gehouden is waardevol. Meerdere toezichthouders leidt echter tot verwarring over de verantwoordelijkheidsverdeling en mogelijk tot dubbel werk. Een deel van de oplossingsrichting is dat in het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat de toezichthoudende rol van de provincies komt te vervallen. Er leven echter fundamenteel andere opvattingen over de wijze waarop het toezicht vervolgens vorm en inhoud dient te krijgen. Hier is in het Bestuursakkoord Water geen aandacht voor. Een ander deel van de oplossingsrichting is daarom om voor volgende toetsingen vooraf met elkaar duidelijkere afspraken te maken over de vorm en inhoud van het toezicht en hier als IVW actief over te communiceren. Dit om te voorkomen dat verschil in opvattingen en verwachtingen een goede uitvoering van de toetsing belemmert. Hierbij moet worden opgemerkt dat de invulling van het toezicht uiteindelijk de verantwoordelijkheid is en blijft van IVW.
- Les 3 *Capaciteit en expertise voor toetsing is bij nagenoeg alle partijen onvoldoende. Afhankelijkheid van ingenieursbureaus is (te) groot en vormt een gevaar voor de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de toetsing*
- Net als bij de evaluatie van de tweede toetsronde, komt het gebrek aan capaciteit en expertise als aandachtspunt naar voren. Het verdient aanbeveling hier nu echt serieus werk van te maken. Zeker gezien de les dat beheerders hun verantwoordelijkheid veel meer moeten nemen.
- Mogelijke oplossingsrichtingen zijn:
- een gemeenschappelijke kennis- en uitvoeringsorganisatie van Rijkswaterstaat en de waterschappen
 - investeren in capaciteit en expertise door alle individuele beheerders (met als stimulans het jaarlijkse veiligheidsoordeel en het continue karakter van de 12-jaarlijkse toetsing)
 - een landelijk toetsteam: een pool van experts (afkomstig uit de waterschappen en Rijkswaterstaat) die andere beheerders bij de toetsing helpen.

Twynstra Gudde

Hiernaast kan het vereenvoudigen van het WTI ertoe leiden dat het benodigde kennisniveau beter aansluit op de kennis die er bij de betrokken overheden aanwezig is.

Les 4 *Zoek elkaar op en blijf in gesprek!*

Tot slot: het opstellen van draaiboeken, het aanpassen van procedures en het verhelderen of verleggen van verantwoordelijkheden kan de werking van een systeem verbeteren. Maar een sterke institutionalisering van het proces kan ook belemmeren ('ieder voert zijn onderdeel uit het Draaiboek Toetsen uit en de volgende is aan de beurt'). De toetsing blijft mensenwerk. Daarom is en blijft het van belang dat partijen elkaar opzoeken en het gesprek met elkaar voeren. Nu, om volgende toetsingen samen te verbeteren. Onder meer door bovenstaande verbeterpunten op te pakken en de lessen samen verder te operationaliseren. Maar ook tijdens een toetsing zelf. Bij onduidelijkheden of problemen: zoek elkaar op!

Inhoudsopgave

Samenvatting

1	Terugkijken en vooruitkijken	1
1.1	Aanleiding evaluatie derde toetsing primaire waterkeringen	1
1.2	Opdracht aan Twynstra Gudde	2
1.3	Leeswijzer	3
2	Geleerd van de tweede toetsronde	4
2.1	Derde toetsronde beter verlopen, met beter resultaat	4
2.2	Verbetervoorstellen tweede toetsronde opgepakt	4
3	Verloop derde toetsronde: rolinvulling, samenwerking en toetsinstrumentarium	7
3.1	Rolinvulling en samenwerking betrokken partijen	8
3.2	Ingezet instrumentarium en procedures	22
4	Leren van de derde toetsronde: overall analyse en aandachtspunten toekomst	29
4.1	Borgen wat goed gaat	29
4.2	Concrete verbeterpunten (quick wins)	30
4.3	Problemanalyse: duiden, begrijpen en betekenis geven aan wat beter kan	30
4.4	Lessen voor toekomstige toetsingen	35

Literatuurlijst

Bijlagen

1. Lijst geïnterviewde personen
2. Lijst deelnemers spiegelbijeenkomst
3. Onderzoeksaanpak

1 Terugkijken en vooruitkijken

‘Betrokken overheidspartijen leren van de derde toetsing primaire waterkeringen voor volgende toetsingen.’ Dit is samengevat het doel van de evaluatie van de derde toetsing primaire waterkeringen. Dit eindrapport bevat de uitkomsten van deze evaluatie.

Dit inleidende hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor de evaluatie, de opdracht aan Twynstra Gudde en de leeswijzer.

1.1 Aanleiding evaluatie derde toetsing primaire waterkeringen

Terugkijken: verloop derde toetsronde

Het voorkomen van overstromingen is de belangrijkste pijler van het Nederlandse waterveiligheidsbeleid. Voor de hoogwaterveiligheid zijn de primaire (water)keringen het belangrijkste, want zij keren buitenwater. Om te weten of de primaire waterkeringen in een goede staat verkeren en voldoen aan de wettelijk voorgeschreven veiligheidsnormen, toetsen de beheerders elke vijf/zes jaar de kwaliteit van de primaire waterkeringen in Nederland, conform de Waterwet (waarin de Wet op de waterkering is samengevoegd met zeven andere wetten). Hiervoor is een toetsproces ingericht. Er zijn inmiddels drie toetsrondes uitgevoerd¹). De evaluatie van het verloop van de derde toetsronde staat in deze rapportage centraal.

Vooruitkijken: lessen in een veranderende context

Om te kunnen leren van de derde toetsronde, is het echter van belang rekening te houden met het feit dat er een aantal ontwikkelingen is die op de volgende toetsingen van invloed zijn. Het toetsproces van de primaire waterkeringen maakt onderdeel uit van de beleidscyclus gericht op de hoogwaterbescherming. Het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) is een uitvoeringsprogramma met verbeterprojecten die nodig zijn om de primaire waterkeringen aan de wettelijke veiligheidsnorm te laten voldoen. Het HWBP vormde onderwerp van veel onderzoeken, discussies en onderhandelingen. Meerdere onafhankelijke commissies en onderzoeken hebben op verbetermogelijkheden gewezen²). Recent zijn de aanbevelingen van de Taskforce Hoogwaterbescherming onder leiding van Ten Heuvelhof (Taskforce Hoogwaterbescherming, 2010).

¹) Deze verschillen qua mate van diepgang (deze neemt per toetsing toe).

²) Commissie Vellinga (Financiering primaire waterkeringen, 2006), Algemene Rekenkamer (Advies zwakke schakels, 2009), KPMG (Evaluatie HWBP, 2009), Waterschappen (Operatie Storm/doelmatige waterbeheer, 2009).

Hierop volgde het regeerakkoord van het kabinet Rutte, dat het streven te komen tot doelmatiger waterbeheer aankondigt. Ook benoemt het regeerakkoord het tweelagenmodel als uitgangspunt ('je gaat er over of niet'). Dat wil zeggen: een kaderstellende overheid stelt de doelen vast, een andere overheid neemt de uitvoering ter hand.

Om verder invulling te geven aan de voornemens van het kabinet Rutte, hebben het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven een akkoord gesloten, het Bestuursakkoord Water. Hierin staan de maatregelen om tot een doelmatiger waterbeheer te komen. Voor de toetsing van de primaire waterkeringen zijn de volgende afspraken van belang:

- de frequentie van de toetsing wijzigt in eenmaal per 12 jaar en het toetsproces krijgt een continu karakter
- de provinciale verantwoordelijkheid voor in de toetsing vervalt
- er treden wijzigingen op in de financiering (in plaats van 100% Rijk, draagt het Rijk voortaan nog 50% bij aan de kosten van verbetermaatregelen) en in de programmering (Rijk et al, 2011).

1.2 Opdracht aan Twynstra Gudde

Het doel van de evaluatie is met en door betrokkenen gezamenlijk te leren van de derde toetsronde, ten behoeve van het verbeteren en stroomlijnen van volgende toetsingen.

De evaluatie derde toetsing primaire waterkeringen betreft het gehele toetsproces. Het gaat echter niet om een uitputtend onderzoek dat ieder (sub)onderdeel van het toetsproces onder de loep neemt. De nadruk ligt op het identificeren van lessen.

De volgende onderwerpen dienen in ieder geval onderzocht te worden:

Box 1. Onderwerpen van evaluatie (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2011)

- Succes- en faalfactoren bij reduceren percentage geen oordeel
- Effect inschakelen van derden op onafhankelijkheid van toetsing en toezicht
- Rol/functioneren betrokken partijen (verwachtingen, samenwerking, waarde Helpdesk Water, toezicht, verbeterpunten)
- Termijnen en varianten toetsingsperiodes
- Bruikbaarheid instrumentarium (uitlegbaarheid uitkomsten, verhouding standaard toetsregels versus beheerdersoordeel en procedure Tussentijdse Uitspraak WTI en gevolgen Tussentijdse Uitspraak)
- Inzet en externe kosten inschakelen bureaus
- Effect van periode - die effectief voor de toetsing beschikbaar was tussen vaststelling van het Wettelijk Toetsinstrumentarium en rapportage aan de provincie- op de externe kosten?

Een wetenschappelijke analyse van het instrumentarium is geen onderdeel van de evaluatie. Het signaleren van knel- en verbeterpunten is dit wel. Ook dient de evaluatie in beeld te brengen in hoeverre de verbetervoorstellen, die naar aanleiding van de evaluatie van de tweede toetsronde zijn geformuleerd, opvolging hebben gekregen.

Bijlage 3 bevat de onderzoeksaanpak en de verantwoording.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk twee blikt terug op de tweede toetsronde en beschouwt de derde toetsronde in dit licht. Hoe is de derde toetsronde in vergelijking met de tweede toetsronde verlopen? Zijn de verbetervoorstellen die uit de evaluatie van de tweede toetsronde opgepakt en met welk resultaat?

Hoofdstuk drie gaat vervolgens dieper in op het verloop van de derde toetsronde in de praktijk. Het hoofdstuk bevat geen reconstructie van de derde toetsronde, maar vertelt het verhaal over de derde toetsronde aan de hand van de rolinvulling en samenwerking door betrokken overheidspartijen en het ingezet te toetsinstrumentarium en de procedures.

Hoofdstuk vier bevat een analyse van het toetsproces. Het presenteert de te borgen elementen, de concrete verbeterpunten en, aan de hand van de analyse van drietal problemen, een aantal lessen voor toekomstige toetsrondes.

2 Geleerd van de tweede toetsronde

Dit hoofdstuk blikt terug op de tweede toetsronde en beschouwt de derde toetsronde in dit licht. Hoe is de derde toetsronde in vergelijking met de tweede toetsronde verlopen? Zijn de verbetervoorstellen die uit de evaluatie van de tweede toetsronde naar voren zijn gekomen opgepakt en met welk resultaat?

2.1 Derde toetsronde beter verlopen, met beter resultaat

De derde toetsronde is beter verlopen dan de tweede toetsronde. Dit constateren alle betrokkenen. Het toetsproces verliep meer gestructureerd en partijen wisten beter wat er van hen verwacht werd. Het Draaiboek Toetsen, waarin het toetsproces is beschreven en de rol- en taakverdeling van de betrokken partijen is uitgewerkt, heeft hier een duidelijke rol in gespeeld. Ook spreken verschillende betrokkenen van een sterkere betrokkenheid van alle partijen.

En dit heeft ook tot betere resultaten geleid. Nog nooit is er zoveel zicht geweest op de stand van de primaire waterkeringen. Het percentage primaire waterkeringen zonder veiligheidsoordeel is gedaald tot 6,4%. Hiermee is een belangrijke doelstelling van de derde toetsronde (namelijk een reductie van het percentage geen oordeel met tenminste 50 procent) ruimschoots gehaald. Betrokkenen noemen als succesfactoren de toegenomen bestuurlijke aandacht en de introductie/nadere uitwerking van een aantal extra procedures en instrumenten (Tussentijdse Uitspraak en beheerdersoordeel).

2.2 Verbetervoorstellen tweede toetsronde opgepakt

Van de verbetervoorstellen die naar aanleiding van de evaluatie van de tweede toetsronde zijn geformuleerd (zie box 2), zijn de meeste opgevolgd. Naast het Draaiboek Toetsen, zijn er met de jaarlijkse landelijke toetsdagen³⁾ interactiemomenten georganiseerd.

³⁾ Op deze toetsdag worden ervaringen uitgewisseld met betrekking tot het toetsproces en worden inhoudelijke kennis en wetenswaardigheden uitgewisseld. De landelijke toetsdag heeft tevens een signaalfunctie voor eventuele tussentijdse bijstelling van het proces.

Ook is de scheidsrechtersfunctie ten aanzien van de interpretatie en de toepassing van het toetsinstrumentarium ingevuld⁴⁾ (verbetervoorstel 1 t/m 3). En er is een doelstelling voor de focus van de derde toetsronde geformuleerd, namelijk een reductie van het percentage geen oordeel (verbetervoorstel 4).

Verder is getracht de toepasbaarheid van het instrumentarium te vergroten. Het VTV en HR zijn geüpdate, er is een toetsmethode voor c-keringen vastgesteld en er zijn aanvullingen op het Wettelijke Toetsinstrumentarium (WTI) beschikbaar gesteld⁵⁾ (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008, 2009) (verbetervoorstel 5 t/m 7).

Ook is een procedure opgesteld om de duidelijkheid over het beheerdersoordeel te vergroten (verbetervoorstel 7) en is een programma ontwikkeld (Toetsrap) om te komen tot uniformering van de aangeleverde gegevens (verbetervoorstel 8).

Box 2. Verbetervoorstellen evaluatie tweede toetsronde (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2007)

1. Benoem regisseur toetsproces en werk de rol- en taakverdelingen betrokken actoren uit + 'scheidsrechterfunctie'
2. Maak draaiboek. Stem hierbij de stappen in de toetscyclus op elkaar af en organiseer interactiemomenten
3. Maak communicatie een expliciet onderdeel van het toetsproces
4. Formuleer de doelstelling voor de focus van de derde toetsing
5. Maak het toetsinstrumentarium beter toepasbaar: stem het af op de praktijk en los de vanuit de eerste en tweede toetsing naar voren gekomen problemen op
6. Toetsmethode + instrumentarium c-keringen
7. Geef duidelijkheid omtrent status en invulling beheerdersoordeel
8. Uniformeer het format voor aanlevering van gegevens en rapporten en onderzoek de mogelijkheden voor het nuanceren van oordelen
9. Borg expertise en capaciteit voor de uitvoer

⁴⁾ Procedure scheidsrechter: a) Indien er zich een probleem voordoet bij de toetsing door een individuele waterbeheerder, dan kan dit worden voorgelegd aan de Helpdesk Water. Als de Helpdesk dit probleem niet kan oplossen, dan kan deze het probleem voorleggen aan DGW. b) Indien er zich een probleem/discussie voordoet bij de toetsing door meerdere bij de toetsingbetrokken partijen, dan kan dit door een van de partijen via de Werkgroep Hoogwaterbescherming en Directeurenoverleg Hoogwaterbescherming (DOH) worden voorgelegd aan het Landelijke Bestuurlijk Overleg Hoogwaterbescherming (LBOH). Uiteindelijk beslist de Staatssecretaris (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007).

⁵⁾ Belangrijkste zijn: aanvullingen in de hydraulische randvoorwaarden voor de Limburgse Maas en verbeterde rekenmodellen, voor de steentoets (t.b.v. toetsing bekleding met steen) en een verbetering om tot een meer efficiënte toetsing van de niet waterkerende objecten (NWO's) te komen.

Twynstra Gudde

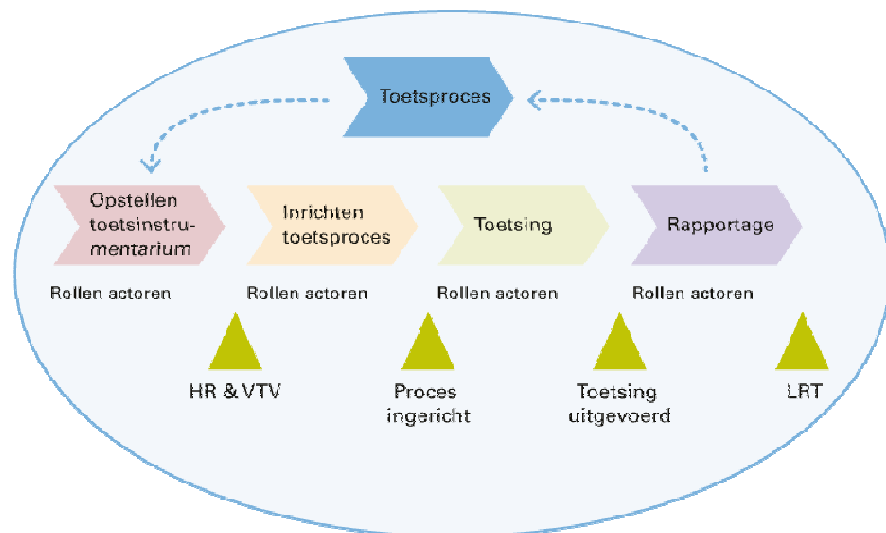
Het opvolgen van deze verbetervoorstellen maakt dat de derde toetsronde succesvoller is verlopen. Dit is een belangrijke constatering. Daarom is het zinvol om stil te staan bij wat er goed is gegaan, zodat deze succesfactoren behouden blijven.

Maar eveneens is het goed om stil te staan bij dat wat beter had gekund. Zo is een aantal verbetervoorstellen niet of slechts deels opgevolgd (verbetervoorstel 8 (formats) en 9 (borging expertise)).

3 Verloop derde toetsronde: rolinvulling, samenwerking en toetsinstrumentarium

Dit hoofdstuk gaat dieper in op het verloop van de derde toetsronde in de praktijk. Het hoofdstuk bevat geen reconstructie van de derde toetsronde, maar vertelt het verhaal over de derde toetsronde aan de hand van de rolinvulling en samenwerking door betrokken overheidspartijen en het ingezette toetsinstrumentarium en de procedures.

In het Draaiboek Toetsen staat beschreven hoe het toetsproces van de derde toetsing eruit ziet (zie figuur 1).



Figuur 1. Toetsproces op hoofdlijnen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007)

Iedere processtap van het toetsproces valt uiteen in een aantal verantwoordelijkheden en activiteiten, waar verschillende partijen voor aan de lat staan. Dit zijn:

- Directoraat-Generaal Water (DGW) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)
- Waterdienst van Rijkswaterstaat
- beheerders (waterschappen en de regionale diensten van Rijkswaterstaat)
- provincies
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW).

Per partij wordt ingegaan op de rolinvulling in de praktijk (feiten en eigen beeld) en hoe andere partijen hier tegenaan kijken (beeld van betrokken partijen). Deze onderdelen geven de feiten en percepties weer (op basis van interviews), maar bevatten geen oordeel. Wel is per partij een overzicht opgenomen van wat goed is gegaan en wat beter had gekund. De bevindingen over de rolinvulling in de praktijk zijn in een spiegelbijeenkomst, met behulp van beeldend kunstenaars (Geen Kunst) aan de betrokken partijen teruggegeven.

3.1 Rolinvulling en samenwerking betrokken partijen

3.1.1 Directoraat-Generaal Water: regisseur toetsproces

Rol volgens het draaiboek

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft de volgende taken en verantwoordelijkheden (ambtelijk ligt de verantwoordelijkheid bij DGW, bestuurlijk bij de Staatssecretaris):

- *Regisseur*: verantwoordelijk voor de ‘communicatie over’ en de ‘werkbaarheid van’ het proces (bewaken voortgang, vroegtijdig signaleren knelpunten, provincies en beheerders op de hoogte houden van de voortgang). Communicatie-instrumenten zijn volgens het Draaiboek Toetsen: een e-nieuwsbrief, landelijke toetsdagen en periodiek overleg op regioniveau via de Watersysteemgroepen⁶).
- *Opsteller Draaiboek Toetsen en WTI*: verantwoordelijk voor het opstellen van het toetsinstrumentarium (HR), het voorschrift toetsen op veiligheid (VTV) en het Draaiboek Toetsen. Ook verantwoordelijk voor dat er een uitvoerbaarheidstoets (door beheerders) en een handhaafbaarheidstoets (door IVW) op het WTI wordt uitgevoerd.
- *Opsteller Landelijke Rapportage Toetsing (LRT)*.

Rolinvulling en samenwerking in de praktijk: feiten en eigen beeld

DGW gaf invulling aan haar rol als regisseur door periodiek overleg te voeren met (vertegenwoordigers van) de betrokken partijen in de Werkgroep Hoogwaterbescherming en in de Watersysteemgroepen (waarvan, naast DGW, de Waterdienst, de waterschappen en de regionale diensten van Rijkswaterstaat lid zijn).

⁶) In de Watersysteemgroepen wordt minimaal één keer per jaar de stand van zaken besproken rondom de HR, VTV, het toetsproces en te nemen maatregelen in het kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma. De Waterdienst geeft aan dat de Watersysteemgroepen werden georganiseerd met als primair doel de gebruikersinbreng in het kader van de totstandkoming van het WTI te realiseren.

Verder hield DGW via informatie die IVW verzamelende zicht op de voortgang⁷⁾). Ook organiseerde DGW, samen met de Waterdienst, de landelijke toetsdagen om informatie te delen, zicht te houden op de voortgang en te horen wat er zoal speelde.

Er is weinig direct contact met afzonderlijke beheerders en provincies. DGW koos ervoor de communicatie vooral via de netwerken van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) te laten verlopen. Dit was een bewuste keuze, ook al beseft DGW de nadelen hiervan (wederzijds filter). DGW had niet als taakopvatting contact te onderhouden met alle individuele beheerders, en heeft daarom ook geen capaciteit hiervoor vrijgemaakt. Wanneer individuele beheerders vragen hadden, konden zij terecht bij de toezichthouders of bij de Helpdesk Water.

DGW zag haar rol vooral als kaderstellend en heeft zich de vraag gesteld of zij achteraf niet een grotere rol in het Draaiboek Toetsen op zich heeft genomen dan zij waar kon maken. DGW staat namelijk op vrij grote afstand 'van de 3.700 kilometer dijken en 1.400 kunstwerken die moeten worden getoetst'. Ligt de regie, zo vraagt DGW zich af, daarom niet meer bij de regionale partijen en de toezichthouders?

Aan de verantwoordelijkheid voor het opstellen van het Draaiboek Toetsen en Wettelijk Toetsinstrumentarium gaf DGW invulling door in samenwerking met IPO, UvW, Waterdienst en IVW het Draaiboek Toetsen op te stellen.

Voor het opstellen van de hydraulische randvoorwaarden (HR) en het Voor-schrift Toetsen op Veiligheid (VTV) – samen het Wettelijk Toetsinstrumentarium (WTI) – gaf DGW conform het Draaiboek Toetsen opdracht aan de Waterdienst. Over de eindproducten liet DGW zich adviseren door het Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW). Deze partij is niet in het Draaiboek Toetsen opgenomen. DGW geeft aan de beoordeling van de klankbordgroep (die het opstellen van het VTV begeleidde) te beschouwen als de uitvoerbaarheidstoets. De handhaafbaarheidstoetsen (op het HR, het VTV en het beheerderoordeel) zijn door IVW uitgevoerd.

Op 11 september 2007 bood de Staatssecretaris, conform het Draaiboek Toetsen, het WTI in de vorm van de ministeriële Regeling veiligheid primaire waterkeringen aan aan de besturen van de waterschappen, regionale diensten van Rijkswaterstaat en de provincies. Op hetzelfde moment is het Draaiboek Toetsen beschikbaar gesteld.

⁷⁾ Zo geeft DGW IVW de opdracht om in maart 2010 een stand van zaken op te stellen van de dijkvakrapportages die bij de provincies zijn aangeboden (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2010).

In de aanbiedingsbrief geeft de Staatssecretaris aan dat in het Landelijk Bestuurlijk Overleg Hoogwaterbescherming⁸⁾ van 21 juni 2007 is afgesproken dat in 2011 het percentage a- en b-keringen met 'geen oordeel' in ieder geval met de helft is teruggebracht. Beheerders wordt verzocht voor de categorie c-keringen alvast de actuele informatie te verzamelen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007).

Op 2 december 2008, twee maanden later dan in het draaiboek aangegeven, kwam het aanvullend instrumentarium voor de c-keringen beschikbaar. Tegelijkertijd verscheen een nadere uitwerking van het beheerdersoordeel en de mogelijkheid tot een Tussentijdse Uitspraak over (de omgang met) het WTI. Uit de aanbiedingsbrief blijkt dat het ministerie werkt aan een digitaal rapportage format (Toetsrap) en dat dit 'naar verwachting volgt in het voorjaar van 2009' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008).

Op 18 juni 2009 kwamen er aanvulling en verbeteringen op het WTI beschikbaar. Dit naar aanleiding van 'voortschrijdend inzicht op basis van eerste ervaringen bij de toetsing en doorontwikkeling van het toetsinstrumentarium' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009)⁹⁾. Uit de brief van de Staatssecretaris blijkt dat Toetsrap en een papieren format in de zomer beschikbaar komen. Toetsrap kwam uiteindelijk in september 2009 beschikbaar (waarna er nog een aantal updates verschenen). Een papieren format ter uniformering van de rapportages ontwikkelde DGW niet.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is in het Draaiboek Toetsen genoemd als de opsteller van de LRT. Bij het opstellen van het Draaiboek Toetsen was nog discussie of dit door IVW of door DGW zou worden uitgevoerd. Nadat de Staatssecretaris besloot dat IVW het LRT opstelt, is het Draaiboek Toetsen hierop aangepast. Deze versie van het Draaiboek Toetsen is echter niet op de website van de Helpdesk Water beschikbaar gesteld.

Terugkijkend op de toetsing heeft DGW een gebrek aan gezamenlijkheid ervaren. Zij wijt dit mede aan 'het lineair ingestoken proces in plaats van een actief terugkoppelproces'.

Beeld van betrokken partijen op rolinvulling en samenwerking

Betrokkenen zijn positief over de landelijke toetsdagen; een goede manier om ervaringen uit te wisselen. Ook over het draaiboek zijn betrokkenen positief. Verder zijn er positieve opmerkingen gemaakt over het feit dat er Tussentijdse Uitspraken zijn geweest, en de opstelling van DGW hierbij.

⁸⁾ Het Landelijk Bestuurlijk Overleg Hoogwaterbescherming is een voorloper Nationaal Water Overleg.

⁹⁾ Het gaat om een aanvulling op het HR met hydra R voor de Limburgse Maas en om het toetsprogramma steentoets.

Echter, als regisseur ervaren betrokkenen DGW als te weinig zichtbaar. Provincies en beheerders hadden geen contact met DGW en zijn niet op de hoogte gehouden van de voortgang (zoals de stand van zaken van het opstellen van de LRT). IPO en UvW hadden wel geregeld contact met DGW. Zij hebben echter de indruk dat DGW verwachtte dat zij de provincies en waterschappen op zaken zouden aanspreken (zoals het niet op tijd aanleveren van rapportages door provincies aan het Rijk), terwijl zij het niet hun rol vinden om 'boodschappen van DGW' door te geven.

Verder geven betrokkenen aan dat DGW pas vrij laat (januari 2007) besloot een nieuw VTV te ontwikkelen (aanvankelijk zou het VTV 2004 worden gebruikt, met extra toevoegingen in een addendum). Ook ervaren betrokkenen geen sturing op het op tijd opleveren van het WTI. Verder is er kritiek geuit op het feit dat een deel van het instrumentarium later beschikbaar kwam of later werd aangepast. 'De levering van het complete instrumentarium heeft nog tot juni 2009 geduurd. En Toetsrap kwam nog weer later. Terwijl de eerste rapportages al begin 2010 naar de provincies moesten'. Dit heeft volgens een deel van de beheerders tot problemen in de planning geleid en sommige betrokkenen moesten een deel van de toetsing hierdoor zelfs overdoen (steen-toets). DGW had hier volgens betrokkenen beter over moeten communiceren. Ook pakte DGW aangekaarte problemen met de toepasbaarheid van het WTI voor het toetsen van niet waterkerende objecten (NWO's) onvoldoende op. Betrokkenen ervaren geen regie bij het stellen van normen voor de naleving van het Toetsinstrumentarium en hebben het idee dat er geen uitvoerbaarheidstoets is uitgevoerd. De toets, zoals uitgevoerd door de klankbordgroep, beschouwen betrokkenen niet als uitvoerbaarheidstoets.

Over het feit dat IVW, en niet DGW, de LRT heeft opgesteld verschillen de meningen. Waar partijen het over eens zijn is dat de rolverdeling tussen DGW en IVW vooraf beter geëxpliciteerd had moeten worden. Ook wensen betrokkenen een meer actievare communicatie over de voortgang van het LRT.

Analyse: wat goed gaat en wat beter kan

Tabel 1. Overzicht rolinvulling DGW

Goed	Verbeterpunten
- Draaiboek en WTI opgesteld en omissies, onduidelijkheden die later werden aangekaart, opgepakt	- Invulling regierol: beter verwachtingen afstemmen wat van een regisseur verwacht mag worden (en wat niet) en actiever en direct met uitvoerders toetsing communiceren over de voortgang
- Opstelling DGW bij Tussentijdse Uitspraken	- Invulling uitvoerbaarheidstoets: duidelijkheid scheppen wat hier onder wordt verstaan
- Landelijke toetsdagen	- Communicatie over het bijstellen/latere aanvullen van het WTI

3.1.2 *Rijkswaterstaat Waterdienst: adviseur en ondersteuner toetsproces, Toetsinstrumentarium, toetsing en rapportage*

Rol volgens het draaiboek

De Waterdienst heeft de volgende taken en verantwoordelijkheden:

- *Advies aan en ondersteuning van DGW.*
- *Adviseur bij opstellen LRT:* is opgenomen in het overzicht van rollen, maar niet verder uitgewerkt.
- *Opsteller WTI:* onder verantwoordelijkheid van DGW stelt de Waterdienst het HR en het VTV op.
- *Verzorgen helpdeskfunctie:* een helpdeskfunctie voor het beantwoorden van vragen van functionarissen die beroepsmatig betrokken zijn bij het waterbeleid, het waterbeheer en het watermanagement en een adviserende rol richting provincies en beheerders. Dit door de Helpdesk Water in te zetten. Individuele beheerders met problemen bij de toetsing konden ook bij de Helpdesk Water terecht (onderdeel scheidsrechterfunctie).

Rolinvulling en samenwerking in de praktijk

De adviesfunctie en de ondersteuning van DGW vulde de Waterdienst in door het opstellen van het WTI en door DGW te adviseren over hoe om te gaan met beheerdersoordelen en Tussentijdse Uitspraken. Ook ondersteunde de Waterdienst DGW bij het organiseren van de landelijke toetsdagen. De Waterdienst adviseerde niet bij het opstellen van het LRT. Wel is een medewerker van de Waterdienst bij IVW gedetacheerd om bij het opstellen te ondersteunen.

De Waterdienst vervulde ook een actieve rol in de advisering van de regionale diensten (terwijl dit niet in het draaiboek als rol is opgenomen). Ook zette de HID van de Waterdienst een medeparaaf onder de rapportages van de regionale diensten (in een aanbiedingsbrief aan de provincies). De reden hiervoor was borging van de uniformiteit en kwaliteit. Verder voerde de Waterdienst de toetsing van grote rivieren uit. Deze taak kreeg zij later toebedeeld.

De Waterdienst kreeg van DGW de opdracht het VTV2006 en het HR2006 op te stellen. Dit deed zij via twee aparte sporen. De reden is dat dit historisch zo gegroeid is, maar hierdoor was het lastig om de aansluiting goed te borgen. Bij het opstellen van de HR2006 zijn beheerders via watersysteemgroepen betrokken. Dit gold in mindere mate voor het opstellen van het VTV2006. Hierbij bevroeg de Waterdienst beheerders en er zat een aantal beheerders in de klankbordgroep die voor het opstellen van het VTV2006 was opgesteld. Maar bij het opstellen van het VTV waren vooral experts betrokken, zoals medewerkers van het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ), het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA), Infram en Deltares.

De Waterdienst faciliteerde de Helpdesk Water. Hierbij richtte zij een proces in om (afhankelijk van het type vraag) antwoorden direct af te stemmen met andere betrokken rijkspartijen (zo werd bij beleidsmatige vragen afstemming gezocht met DGW en bij toezichtgerelateerde vragen afstemming met IVW). De status van een antwoord bleek echter niet altijd helder voor de vragende partijen. Dit ondanks het feit dat de Helpdesk Water, aldus de Waterdienst, in haar communicatie expliciet aangaf dat de antwoorden waren afgestemd. Achteraf had hier ook in zijn algemeenheid over gecommuniceerd kunnen worden, zo stelt een betrokkene van de Waterdienst. Omdat er soms specifieke expertise nodig was, lieten antwoorden wel eens langer op zich wachten dan de tien dagen reactietermijn die de Helpdesk Water nastreefde.

Beeld van betrokken partijen op rolinvulling en samenwerking

Andere partijen zien de Waterdienst als een deskundige partij. Er zijn weinig opmerkingen gemaakt over de rol die de Waterdienst als adviseur of als opsteller van het WTI heeft vervuld.

Kritiekpunt is dat de beheerders onvoldoende betrokken waren bij het opstellen van het VTV en het HR en dat zij alleen technische input konden leveren, maar niet bestuurlijk mochten vaststellen¹⁰).

De meningen over de toegevoegde waarde van de Helpdesk Water wisselen. Zo geeft een deel van de beheerders aan dat ze goed door de Helpdesk Water geholpen is.

Maar een veelgehoorde klacht is dat de beantwoording van vragen lang op zich liet wachten en dat, door het ontbreken van duidelijke reactietermijnen, ook niet helder was wanneer er een antwoord zou komen. Tevens maakt een deel van de betrokkenen opmerkingen over de inhoudelijke kwaliteit van de antwoorden.

Verder blijkt dat de precieze functie van de Helpdesk Water voor beheerders en provincies diffuus was. Had ze nou wel of geen formele rol in het nemen van besluiten over het al dan niet mogen afwijken van het WTI? Wat houdt de scheidsrechterfunctie formeel gezien in? Namens wie geeft de Helpdesk Water antwoord? Zo leidde de advisering van de Helpdesk Water over de beheerdersoordelen tot verwarring. Beheerders beschouwden de antwoorden van de Helpdesk Water als goedkeuring, terwijl IVW een deel later afkeurde.

10) Om verwarring te voorkomen: deze kritiek heeft betrekking op het opstellen van het WTI 2006, niet op het opstellen van het WTI 2011.

Analyse: wat goed gaat en wat beter kan

Tabel 2. Overzicht rolinvulling Waterdienst

Goed	Verbeterpunten
- Deskundig	- Betrekken beheerders bij opstellen WTI
- Actieve bijdrage geleverd door opstellen WTI, advisering en organiseren landelijke toetsdagen	- Invulling Helpdesk Water, met name reactietermijnen, helderheid status

3.1.3 Waterschappen en regionale diensten: uitvoerder toetsing

Rol volgens het draaiboek

De beheerders hebben de volgende taken en verantwoordelijkheden:

- *Betrokken bij opstellen WTI (uitvoerbaarheidstoets).*
- *Uitvoerder toetsing en rapporteert aan de provincies.*

Rolinvulling en samenwerking in de praktijk

De uitvoerbaarheidstoets is in de ogen van de meeste beheerders niet uitgevoerd. De Waterdienst of DGW benaderde hen hier niet voor. De toets zoals uitgevoerd door de klankbordgroep die betrokken was bij het opstellen van het WTI (waarin ook beheerders zitting namen) is dus niet bij beheerders bekend dan wel niet breed gedragen.

Wat betreft het toetsen zelf, is er een belangrijk verschil tussen de waterschappen en de regionale diensten. De regionale diensten besteedden, vanwege de markt tenzij benadering binnen Rijkswaterstaat, de toetsing zonder uitzondering uit. Maar ook de waterschappen maakten gebruik van ingenieursbureaus (zie box 3). Belangrijkste genoemde redenen hiervoor zijn bij de regionale diensten het inkoopbeleid en bij de waterschappen het gebrek aan capaciteit en het gebrek aan specifieke kennis.

Wat verder opvalt, is het grote verschil tussen de beheerders (zowel waterschappen als regionale diensten) onderling. Zowel qua deskundigheid, mate van inhuur, als qua betrokkenheid. Dit constateren beheerders ook zelf. Enerzijds zijn er beheerders met veel deskundigheid, die de toetsing geheel zelf of voor een groot deel zelf uitvoerden of inhoudelijk begeleidden. Bij deze beheerders kon de toetsing op zowel bestuurlijk als op ambtelijk niveau rekenen op voldoende aandacht. Deze beheerders traden actief in gesprek met de toezichthouders om plannen af te stemmen en wanneer zij tegen omissies of onduidelijkheden in het toetsinstrumentarium aanliepen werd dit actief onder de aandacht gebracht. Zo stelde een aantal beheerders samen met de provincies, de Waterdienst en Deltares gezamenlijk vuistregels voor NWO's op (IVW, 2010).

Box 3. Inhuur ingenieursbureaus

Onderstaande analyse is gebaseerd op een enquête gehouden onder waterschappen en regionale diensten (respons: waterschappen 68%, regionale diensten 33%).

Reden inhuur

Van de onderzochte waterschappen en provincies is de belangrijkste reden om gebruik te maken van inhuur capaciteitsgebrek (82%), gevolgd door een gebrek aan specifieke kennis (65%). De regionale diensten geven het inkoopbeleid van Rijkswaterstaat als belangrijkste reden op (75%), gevolgd door gebrek aan specifieke kennis (50%).

Rol bureaus

Wat betreft de rol van de ingenieursbureaus blijkt uit de enquête dat de bureaus zijn ingeschakeld voor het (deels) uitvoeren van de toetsing (beheerders) en het toezicht (provincie en IVW). Verder hebben de bureaus de rapportages opgesteld (of ondersteund hierbij). Dit was voor 65% van de waterschappen het geval, voor alle onderzochte regionale diensten en voor 36% van de provincies.

Beheerders geven aan dat de afspraak op bestuurlijk niveau, om het percentage geen oordeel te verminderen, hielp. Dit vergrootte het urgentiegevoel op bestuurlijk niveau, wat hielp bij het regelen van capaciteit en middelen. Ook zijn er voorbeelden van beheerders die elkaar hielpen bij de toetsing. Zoals het Waterschap Groot Salland, dat ook de toetsing van regionale dienst Oost-Nederland en Waterschap Reest en Wieden uitvoerde. Wat de regionale diensten hielp is de Werkgroep Waterkeren, waarin kennis over de toetsing is uitgewisseld.

Hiertegenover staan beheerders die de toetsing echt zagen als een 'noodzakelijk project dat je er eens in de zoveel jaar bij moet doen'. Doordat de toetsing los staat van het beheer & onderhoud maakt het geen onderdeel uit van het primaire proces. Er wordt onvoldoende capaciteit vrijgemaakt, te laat gestart en soms ontbreekt niet alleen de kennis om zelf te kunnen toetsen, maar ook de deskundigheid om de toetsing goed te kunnen begeleiden.

Ook is een aantal keer het probleem benoemd dat er maar één persoon bij het waterschap of de regionale dienst werkzaam was met voldoende expertise. Werd deze ziek, dan ontstond er een probleem.

Verschillende beheerders liepen tegen problemen in de planning op. Een aantal geeft aan dat dit komt doordat het Rijk het WTI te laat ter beschikking stelde. Een aantal wijt dit aan het te laat starten. Wat hierbij niet hielp, zo geven regionale diensten aan, is dat de voorbereiding van de toetsing niet in het contract met de HID is opgenomen. Hierbij is overigens de kanttekening geplaatst dat het de verantwoordelijkheid van de HID's is dat de toetsing in het contract is opgenomen. Het gaat immers om een wettelijke verplichting die bekend moet zijn.

Punt van aandacht dat verschillende beheerders signaleren is dat de basisinformatie, die nodig is om te toetsen, vaak niet goed op orde is en dat hier ook geen duidelijke standaarden voor zijn. Een aantal beheerders maakte actief werk van het verbeteren van haar informatiebeheer.

Wat betreft het rapporteren liepen beheerders tegen problemen met Toetsrap aan (zie paragraaf 3.2).

Beeld van betrokken partijen op rolinvulling en samenwerking

Ook andere betrokken partijen signaleren grote verschillen tussen beheerders (waterschappen en regionale diensten). De indruk van andere betrokken partijen is dat het merendeel van de beheerders de kennis niet in huis heeft om de toetsing goed te kunnen uitvoeren en zelfs te begeleiden. Ook viel het grote verschil in de kwaliteit van rapportages op. En de kwaliteitsborging van de basisinformatie merken betrokkenen aan als verbeterpunt.

Geconstateerd is dat een deel van de beheerders hun verantwoordelijkheid onvoldoende neemt. Als voorbeeld wordt gegeven dat beheerders zich verschuilen achter ‘onhaalbare termijnen’ en ‘onbruikbaar instrumentarium van het Rijk’.

Analyse: wat goed gaat en wat beter kan

Tabel 3. Overzicht rolinvulling beheerders

Goed	Verbeterpunten
- Aantal beheerders met kennis van zaken en betrokkenheid, die het toetsproces professioneel hebben opgepakt (met name waterschappen)	- Het kennisniveau en capaciteit van een groot deel van de beheerders onvoldoende - Inbedding in primaire proces - Bestuurlijke verankering - Basisinformatie

3.1.4 *Provincies: toezichthouder op toetsing door beheerders*

Rol volgens het draaiboek

De provincies hebben de volgende taken en verantwoordelijkheden:

- *Toezichthouder op uitvoering toetsproces door beheerders:* ‘waarborgen dat de feitelijke uitvoering verloopt volgens de gemaakte afspraken. Waarborg op kwaliteit uitvoering toetsing waterkeringen’.
- *Opsteller verslag aan het Rijk.*

Rolinvulling en samenwerking in de praktijk

De provincies hielden toezicht op de beheerders. Over het algemeen gaven provincies beter invulling aan deze toezichtsrol dan in de tweede toetsronde. Vooraf vond afstemming met de beheerders plaats over de wijze waarop de provincie van plan was invulling te gaan geven aan haar rol. Ook zijn er afspraken gemaakt over hoe men elkaar op de hoogte zou houden van de voortgang en eventuele knelpunten. De betrokken provincies geven aan dat de samenwerking met de beheerders goed was. De toezichthouder op de provincies, IVW, constateert dat alle provincies kwaliteitsbewaking hebben ingericht. Overigens voerden de meeste provincies het toezicht niet (helemaal) zelf uit. Negen van de elf provincies huurden hiertoe een extern bureau in. Uit een enquête onder provincies (respons 100%) blijkt dat de belangrijkste reden capaciteitsgebrek is, gevolgd door het gebrek aan specifieke expertise.

Ook blijkt dat, om dubbelingen in het toezicht te voorkomen, er vooraf afspraken zijn gemaakt over de verdeling van de toezichtstaken bij grensoverschrijdende dijkkringen (coördinatie).

De wijze waarop de provincies de kwaliteitbewaking inrichtte verschilde. Het belangrijkste verschil is de mate van diepgang waarop de provincies de kwaliteit en de consistentie van de toetsresultaten controleerden. Een aantal provincies ging gedetailleerd na of het WTI juist is toegepast, een ander deel controleerde slechts op hoofdlijnen 'waarbij het proces belangrijker was dan de inhoud'. Deze provincies stellen zich op het standpunt dat interbestuurlijk toezicht niet bedoeld is om het werk van een andere bestuurslaag tot in detail over te doen en dat systeemtoezicht volstaat. Als verklaring voor dit verschil lichtte één van de provincies toe: 'Een provincie met minder zicht op of vertrouwen in de professionaliteit van een beheerder is waarschijnlijk eerder geneigd gedetailleerd te toetsen.'

Het toezicht van IVW wees uit dat het merendeel van de provincies één of meerdere foutieve toepassingen van het WTI niet constateerde. Op basis hiervan concludeert IVW in eerste instantie dat een aantal provincies op onvoldoende effectieve wijze invulling gaf aan haar rol als toezichthouder en 'niet in control' is. Deze beoordeling leidde bij provincies tot frustraties. Zo geeft één van de provincies in een brief aan IVW aan 'Uit de meer dan honderd dijkvakken, kunstwerken en niet-waterkerende objecten, alsmede de duizenden parameters die voor de toetsing zijn gebruikt, is door de IVW slechts op 2 deelsporen in 2 dijkvakken een foutieve toepassing van de VTV2006 vastgesteld, zonder dat daarmee is komen vast te staan of dit ook van invloed is op de uiteindelijke veiligheidsscore. Het heeft ons dan ook verbaasd dat de brief van de IVW geen positieve grondhouding kent ten aanzien van de rolvulling van de provincie in het toetsproces'.

Uiteindelijk zijn de fouten gerepareerd, waarna IVW de toetsresultaten goedkeurde.

Naast toezicht houden, hadden de provincies begin 2009 veel aandacht voor onvolkomenheden in het instrumentarium. Provincies brachten deze onder de aandacht van de Staatssecretaris en IVW. Na de signalering door de provincies zijn vuistregels voor het maken van een beheerdersoordeel voor NWO's tot stand gekomen, vanuit een samenwerking tussen provincies, beheerders, Waterdienst en Deltares.

Alle provincies boden medio januari 2011 de dijkringrapportages, vergezeld van aanbiedingsbrieven, aan de Staatssecretaris aan. Over de uniformiteit hiervan maakten de provincies onderling afspraken over de elementen die deze rapportages minimaal moeten bevatten.

Beeld van betrokken partijen op rolinvulling en samenwerking

Algemeen beeld van andere partijen is dat de provincies hun rol beter vervulden dan bij de vorige toetsing. Er is meer aandacht voor en er wordt actiever invulling gegeven aan de toezichtsrol. Dat het IPO veel aandacht had voor de toetsing zien betrokken partijen als mogelijke positieve stimulans.

Wel constateren ook andere partijen dan IVW verschillen in de wijze waarop provincies invulling gaven aan de toezichtrol. Zo constateren ingenieursbureaus, die door provincies zijn ingehuurd, dat sommige provincies twee á drie keer per maand meekijken, terwijl andere provincies veel minder sterk betrokken zijn. Dit beeld bevestigen beheerders. Zo geeft de ene beheerder aan 'dat de provincie niks miste' en de ander dat 'de provincie gemakkelijk een andere situatie over de stand van zaken kon worden voorgespiegeld'.

IVW is positief over de provincies die hun toezichtsrol professioneel hebben ingevuld. Deze provincies hadden volgens IVW een foutloos resultaat in de steekproeven (die IVW later heeft uitgevoerd ter controle op de toepassing van het WTI, zie hierna). Op provincies die alleen systeemtoezicht hielden, is IVW echter kritisch. In een brief aan een van de provincies geeft IVW hierover aan: 'De Inspectie heeft er begrip voor dat het toezicht dat provincies op de waterkeringbeheerders uitvoeren veeleer het karakter heeft van systeemtoezicht (gericht op inrichting en uitvoering van processen) dan van objecttoezicht.

Ook de Inspectie heeft bij het uitvoeren van haar toezicht de voorkeur voor systeemtoezicht. Maar systeemtoezicht is geen garantie voor succesvol toezicht. De Angelsaksische uitdrukking over het eten van de pudding is in dit geval van belang: inrichting van processen zegt veel over opzet; het concrete resultaat zegt het meest over de werking.'

Een andere kritische noot is dat de provincies beheerdersoordelen pas laat aan IVW voorlegden, in plaats van te handelen conform het proces dat de nadere uitwerking voorschrijft en contact op te nemen met de IVW zodra er een beheerdersoordeel was opgesteld. Provincies geven aan dat de beheerdersoordelen echter ook voor hen laat beschikbaar kwamen, aangezien deze voor beheerders ‘het sluitstuk’ van de toetsing vormen.

In de wijze van rapporteren door de provincies wijzen andere betrokken partijen, ondanks de afspraken die provincies hierover hebben gemaakt, op de grote onderlinge verschillen. Hierdoor waren de rapportages niet goed vergelijkbaar.

Wat goed gaat en wat beter kan

Tabel 4. Overzicht rolinvulling provincies

Goed	Verbeterpunten
- Betere rolinvulling dan bij tweede toetsing: proces kwaliteitsbewaking ingericht en toezicht onderling afgestemd	- Meer eenduidige invulling van toezichtrol
- Actieve rol gespeeld bij aankaarten problemen met WTI en bij opstellen vuistregels NWO's	- Uniformering rapportages aan het Rijk

3.1.5 *Inspectie Verkeer en Waterstaat: toezichthouder op toetsproces en rapporteur*

Rol volgens het draaiboek

IVW heeft de volgende taken en verantwoordelijkheden:

- *Uitvoerder handhaafbaarheidstoets.*
- *Toezichthouder toetsproces door werkwijze provincies en betrokken rijkspartijen te toetsen: oordeel over tijdigheid en kwaliteit.*
- *Opsteller Landelijke Rapportage Toetsing.*

Rolinvulling en samenwerking in de praktijk

IVW voerde de handhaafbaarheidstoetsen (WTI en beheerdersoordeel) uit en hield toezicht op de provincies.

Om vooraf duidelijkheid te scheppen over de wijze waarop IVW dit van plan was te gaan doen, verscheen in mei 2008 het toezichtsplan. Hierin benoemt IVW de processen waarop zij gaat inspecteren.

‘De Inspectie zal zich daarbij richten op haar wettelijke taak, het toezicht op de provincies, reality checks bij waterkeringbeheerders, het vaststellen van de kwaliteit van de toetsrapportages en het opstellen van het landelijke beeld 2011 (...) De vraag of medeoverheden ‘in control’ zijn binnen het domein waterbeheer voor het onderdeel waterveiligheid, wordt door de Inspectie vastgesteld met behulp van inspectieonderzoeken in de vorm van audits, dieptecontroles en ‘reality checks’.’ Onder reality check verstaat IVW dat zij, om het toetsen van de provincies te beoordelen, informatie opvraagt bij de beheerder. Het toezichtplan beschrijft ook het uitvoeringskader (IVW, 2008). Het toezichtplan is aangeboden aan het LOBH en aan de directeurs van de provincies. IVW presenteerde het toezichtplan hiernaast op de landelijke toetsdagen en werkte het verder uit in een plan van aanpak. Hierin geeft IVW aan te gaan beoordelen of de provincie ‘in control’ is¹¹⁾ (IVW, 2008).

Op 18 januari 2010 verschijnt een eerste rapportage van IVW, met een overzicht van de door de Inspectie waargenomen inrichting van het toetsproces bij de provincies. Deze waarnemingen deed IVW tijdens de toezichtbezoeken in de periode van 19 februari 2009 tot en met 18 november 2009. In deze rapportage gaat IVW in op de wijze waarop provincies invulling gaven aan de vier rollen die IVW onderscheidt. IVW geeft aan ‘nog niet te kunnen vaststellen of de inrichting van het toetsproces leidt tot een eenduidige werkwijze om toetsresultaten te controleren, omdat de Inspectie nog geen daadwerkelijke inhoudelijke controles heeft aangetroffen.’ (IVW, 2009).

In 2010 bewaakte IVW, naast de toezichtsbezoeken, de kwaliteit van de uitvoering van het toetsproces door de dijkvaktoetsen te beoordelen aan de hand van een ‘reality check’ en door de beheerdersoordelen te beoordelen conform de nadere uitwerking van het beheerdersoordeel. Voor deze controle schakelde IVW ingenieursbureaus in. IVW heeft bij de keuze van de bureaus rekening gehouden met eerdere inhuur van bureaus door provincies (voorkomen dubbelingen).

De reality checks richtten zich niet op een controle van de juistheid van de uitkomst van een dijkvaktoets, maar op de vraag of provincies eventuele fouten in de toetsing (afwijking van het VTV) signaleerden en of hier opvolging aan is gegeven (IVW, 2010).

IVW had een volgorde voor ogen bij de beoordeling: vanaf 15 maart 2010 zou IVW beginnen met de provincies waar zij de grootste problemen met het toetsproces verwachtte. Juist die provincies wilde IVW helpen verbeteren richting de eindrapportage.

¹¹⁾ Het begrip ‘in control’ vertaalt IVW naar de vier rollen die de provincie uitoefent in het kader van het toetsproces, te weten: facilitatorrol, toezichthouderrol, coördinatorrol en rapporteurrol.

De conceptrapportages kwamen echter pas veel later beschikbaar. Uiteindelijk kon IVW pas medio september 2010 beginnen met beoordelen, waardoor het toezicht op het toetsproces volgens IVW het karakter kreeg van achteraf corrigeren. Terwijl IVW de wens had met het toezicht direct bij te dragen aan het tussentijds verbeteren van de toetsing.

IVW ervoer weerstand bij de provincies op haar wijze van opereren. IVW wijt dit aan het feit dat provincies moesten wennen aan het feit dat zij toezicht hield op de werkwijze van de provincies. Op de kritiek dat IVW het werk van de provincie heeft overgedaan en zich had moeten beperken tot systeemtoezicht, geeft IVW aan dat ook de IVW het liefst toetst op systeemniveau. Maar daar horen volgens IVW steekproeven bij om de papieren werkelijkheid te toetsen aan de praktijk¹²). Vandaar dat er is gekozen voor reality checks.

IVW probeerde de weerstand tegen haar handelen weg te nemen. Bijvoorbeeld door vooraf te communiceren over de wijze waarop ze invulling ging geven aan haar rol, een toelichting gegeven voor het IPO, presentaties te houden op de landelijke toetsdagen, beschikbaar te zijn voor vragen van coördinatoren, etc.

Ook liet IVW, naar aanleiding van geuite kritiek over haar toon van communiceren, per brief aan provincies weten dat zij ‘met veel waardering heeft geconstateerd dat door waterbeheerders en provincies grote en tegelijkertijd succesvolle inspanningen zijn geleverd’.

IVW heeft de indruk dat haar toezicht partijen scherp hield en een bijdrage leverde aan de kwaliteit.

Op de rijkspartijen hield IVW geen toezicht, ondanks het feit dat dit in het Draaiboek Toetsen was aangegeven. Dat is, na het opstellen van het Draaiboek Toetsen, intern met DGW afgesproken. Wel stelde IVW de LRT op (zie paragraaf 3.1.1).

¹²) In de brief schrijft de Inspectie over de verhouding van reality checks tot systeemtoezicht op medeoverheden: ‘Ook de Inspectie heeft bij het uitvoeren van haar toezicht de voorkeur voor een dergelijke benaderingswijze. Voor de Inspectie betekent dat echter niet dat systeemtoezicht een garantie is voor succesvol toezicht. De Angelsaksische uitdrukking over het eten van de pudding is in dit geval van belang: inrichting van processen zegt veel over opzet; het concrete resultaat zegt het meest over de werking. Vanuit deze filosofie werkt de Inspectie met een combinatie van systeemtoezicht met reality checks. In het plan van aanpak dat de Inspectie in het eerste kwartaal van 2010 bekend heeft gemaakt aan provinciale coördinatoren en afdelingshoofden is deze werkwijze van de Inspectie aangekondigd. De Inspectie heeft zich hieraan gehouden.’

Beeld van betrokken partijen op rolinvulling en samenwerking

Andere partijen maken geen opmerkingen over de rol van IVW bij het uitvoeren van de handhaafbaarheidstoets. Wel maken zij opmerkingen over de wijze waarop IVW haar toezichtrol invulde.

Ten eerste blijkt er onduidelijkheid te zijn over de rol van IVW. Toetst zij nou op inhoud of op proces? Met name beheerders verbaasden zich over het feit dat IVW reality checks uitvoerde. Op haar werk zouden toch alleen provincies toezicht houden? De reality checks ervoeren zij als dubbelop. De mate van onduidelijkheid hangt samen met het feit of de provincie met beheerders over de rolinvulling door IVW communiceerden.

Provincies hebben vergelijkbare kritiek geuit. Interbestuurlijk toezicht, zo is de stelling, moet uitgaan van vertrouwen in elkaars professionaliteit. Daarom diende IVW volgens de betrokken provincies alleen systeemtoezicht te houden.

Hiernaast ergeren beheerders en provincies zich aan het feit dat IVW sommige veiligheidsoordelen heeft afgekeurd omdat deze niet conform het WTI waren opgesteld, ondanks het feit dat een geconstateerde afwijking niet van invloed was op het veiligheidsoordeel. Ook uitten de provincies kritiek op de timing van IVW en de zakelijke toon van communicatie.

IVW vulde het toezicht volgens betrokkenen te theoretisch, onpragmatisch en te formalistisch in. IVW zou te ver afstaan van de praktijk om afwijkingen op waarde te kunnen schatten en, gezien de externe bureaus waar zij gebruik van maakte, onvoldoende kennis in huis hebben om haar rol goed te kunnen vervullen.

Wat goed gaat en wat beter kan

Tabel 5. Overzicht rolinvulling IVW

Goed	Verbeterpunten
- Vooraf werkwijze vastgesteld en hierover gecommuniceerd	- Meer eenduidigheid over de verwachtingen inzake het toezicht door IVW (waarop dient zij toezicht te houden: op de inhoud of op het proces)
- Consistente eenduidige werkwijze, gewerkt volgens eigen plan van aanpak	- Afstemmen verwachtingen en toon van communicatie

3.2 Ingezet instrumentarium en procedures

Naast de rolinvulling, is een aantal instrumenten en procedures ontwikkeld om het toetsproces te faciliteren. Deze paragraaf gaat in de op wijze waarop betrokkenen deze instrumenten en procedures beoordelen. Wat werkte, en wat niet?

Iedere subparagraaf eindigt met een overzicht van wat goed is aan het betreffende instrument/de procedure en wat er beter kan.

3.2.1 *Draaiboek Toetsen*

Beschrijving

In het Draaiboek Toetsen wordt ingegaan op de bij de toetsing betrokken partijen en de rol(len) die de partijen gedurende het toetsproces geacht worden te vervullen. Dit is uitgewerkt in processtappen, waarbij iedere processtap aangeeft welke partij bestuurlijk en ambtelijk gezien verantwoordelijk is. Ook bevat het Draaiboek Toetsen een tijdlijn dat de belangrijke momenten gedurende het toetsproces zijn weergeeft en gaat het in op de communicatie over het proces ten aanzien van de bij de toetsing betrokken partijen.

Werking in de praktijk

Alle betrokken partijen zijn, zoals eerder aangeven, positief over het draaiboek. Het gaf meer helderheid over de opzet, organisatie en planning van de derde toetsing. De termijnen vonden de meeste partijen realistisch, mits je op tijd start en de partij die voorgaat in het proces op tijd zaken aanlevert/oplevert. Wel is in een eerder stadium afstemming nodig tussen de beheerders en de toezichthouders over het beheerdersoordeel.

Verder geeft het merendeel van de betrokkenen aan dat de periode die voor de toetsing beschikbaar was (tussen vaststelling van het Wettelijk Toetsinstrumentarium en rapportage aan de provincie) geen invloed had op de externe kosten.

Wel is er behoefte aan een nog concretere uitwerking van de rollen, taken en verantwoordelijkheden. Bijvoorbeeld door meer expliciet te maken wie een uitvoerbaarheidstoets moet uitvoeren (welke beheerders moeten minimaal betrokken worden en hoe?) en welke activiteiten een toezichthouder moet uitvoeren (welke mate van diepgang is vereist). Ook dient, zo wordt geconcludeerd, iedere taak expliciet belegd te zijn.

Verder merken betrokken partijen op dat het Draaiboek Toetsen qua lay-out duidelijker kan en dat de status wellicht geformaliseerd kan worden, bijvoorbeeld door het door de betrokken partijen te laten ondertekenen.

Tot slot kan de rol die het Expertise Netwerk Waterveiligheid vervult bij het opstellen van het WTI in het Draaiboek Toetsen worden opgenomen (aanzien het opstellen van het WTI hier onderdeel van uitmaakt).

Analyse: wat goed was, wat beter kan

Tabel 6. Overzicht Draaiboek Toetsen

Goed	Verbeterpunten
- Draaiboek Toetsen heeft voor helderheid gezorgd	- Uitwerking rollen en rolverdeling
- Deadlines goed en termijnen realistisch	- Opnemen adviesrol Expertisenetwerk
	- Waterveiligheid bij opstellen WTI
	- Timing beschikbaar komen beheerders-oordelen voor toezichhouders
	- Layout en status

3.2.2 Wettelijk Toetsinstrumentarium (WTI)

Beschrijving

De toetsing vindt plaats via voorschriften die zijn opgenomen in het WTI. Aanbeveling uit de tweede toetsronde was: ‘Maak het toetsinstrumentarium beter toepasbaar: stem het af op de praktijk en los de vanuit de eerste en tweede toetsing naar voren gekomen problemen op.’

Werking in de praktijk

Uit de documenten en de interviews blijkt dat inderdaad gewerkt is aan het beter toepasbaar maken van het WTI. Zo is het WTI verder ontwikkeld en uitgebreid met instrumentarium voor de toetsing van de c-keringen en de steentoets.

Maar ondanks dat, ervaren beheerders het VTV (nog steeds) als multi-interpretabel, ver afstaand van de praktijk en moeilijk toepasbaar (Infram, 2009, AT Osborne, 2011). Zo liepen beheerders tegen problemen op bij het toetsen van de NWO's, waardoor hier aparte vuistregels voor zijn opgesteld. Het feit dat er geen uitvoerbaarheids (in de zin van een praktijktoets) is uitgevoerd is hier wellicht mede de oorzaak van.

Er gaan geluiden op om het WTI nog verder uit te werken (bijvoorbeeld door de vuistregels voor NWO's hierin op te nemen). Ook pleit een deel echter voor een vereenvoudiging van het WTI. Bijvoorbeeld door de toets te starten met een simpele checklist, en pas de diepte in te gaan als dit echt nodig is. ‘Als je gewoon al weet dat een dijk niet voldoet...’, aldus een betrokkene.

De uitkomsten van de toetsing zijn, zo constateren betrokkenen, lastig uitlegbaar. Wanneer een primaire waterkering is afgekeurd roept dit het beeld op dat deze onveilig is, terwijl dit genuanceerder ligt. Onder meer omdat er gerekend wordt met aannames die, zo stellen betrokkenen, conservatief van aard zijn.

Analyse: wat goed was, wat beter kan

Tabel 7. Overzicht WTI

Goed	Verbeterpunten
- Verder ontwikkeld en toepasbaarheid vergroot	- Invulling uitvoerbaarheidstoets - Grote complexiteit, waardoor lastig toepasbaar - Eenduidigheid (nu multi-interpretabel) - Uitlegbaarheid uitkomsten

3.2.3 Tussentijdse Uitspraak

Beschrijving

Het kan voorkomen dat bij de toepassing van het WTI een onduidelijkheid rijst, een omissie of hiaat wordt ontdekt of een verschil van inzicht ontstaat. De Tussentijdse Uitspraak over (de omgang met) het WTI bij omissies betreft een bindende uitspraak door de Staatssecretaris over (de omgang met) het WTI, indien hier sprake van is of als er verschil van inzicht is tussen partijen over de toepassing/interpretatie van (resultaten van toepassing van) het WTI. Hiervoor is een procedure uitgewerkt (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008).

Werking in de praktijk

Tijdens de derde toetsronde is deze mogelijkheid zes maal gebruikt. In oktober 2009 deed DGW voor het eerst een aantal Tussentijdse Uitspraken (t.a.v. aanvulling Hydraulische Randvoorwaarden en toetsing van keringen die reeds verbeterd worden) (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010). Verder deed zij onder meer Tussentijdse Uitspraken voor de Maaskaden en de primaire waterkering tussen dijkkring 40 en 41 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010). Betrokkenen zijn hier zeer tevreden over. De Tussentijdse Uitspraken bieden ruimte voor maatwerk om in specifieke gevallen toch tot een oordeel te komen. Diverse betrokkenen geven aan dat het Rijk zich hierbij pragmatisch opstelde. Wel kunnen de uitkomsten van de Tussentijdse Uitspraken breder gecommuniceerd worden.

Analyse: wat goed was, wat beter kan

Tabel 8. Overzicht Tussentijdse Uitspraak

Goed	Verbeterpunten
- Toepassing Tussentijdse Uitspraak biedt mogelijkheid om bij problemen specifieke afspraken te maken om toch tot een oordeel te komen	- Communicatie over uitkomsten Tussentijdse Uitspraken

3.2.4 *Beheerdersoordeel*

Beschrijving

Als onderdeel van de toetsing stellen beheerders een beheerdersoordeel op. Het beheerdersoordeel vormt een zelfstandig oordeel over de situatie van de primaire waterkering, dat naast het technische oordeel staat. In het geval dat de beheerder overweegt een beheerdersoordeel op te stellen, dat afwijkt van de eindscore volgens de toetsingsregels en dit bepalend wil laten zijn voor het veiligheidsoordeel, dient een procesgang te worden doorlopen. Ook dient het beheerdersoordeel aan een aantal minimale eisen te voldoen 'van goede onderbouwing en tastbaar bewijs' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008).

Werking in de praktijk

Betrokkenen zijn positief over het feit dat het beheerdersoordeel er is. Het biedt de mogelijkheid 'om ervaring en praktijkkennis in te brengen en beheerders de mogelijkheid te geven als het volgen van toetsregels via het formele toetsproces leidt tot een uitkomst die zij wantrouwen daar iets tegenover te kunnen zetten', aldus een betrokkene. Woorden van eenzelfde strekking zijn in de andere interviews geuit. Beheerders hebben veelvuldig van de mogelijkheid gebruik gemaakt (249 keer) en zijn tevreden over de mogelijkheid.

Ondanks het feit dat nagenoeg alle beheerdersoordeelen (244 van de 249) zijn goedgekeurd, worstelden beheerders met de toepassing ervan. Voor veel beheerders, maar ook provincies, was niet helder waar het beheerdersoordeel precies aan moest voldoen. De eisen in de nadere uitwerking (ter onderbouwing van het beheerdersoordeel) zijn volgens hen te algemeen van aard. Conform de nadere uitwerking van het beheerdersoordeel vroeg IVW voor een groot deel van de beheerdersoordeelen om nadere onderbouwing. De eisen die IVW hieraan stelde zijn volgens een deel van de betrokkenen zeer stringent. 'Er is een zeer zware bewijslast nodig', aldus een betrokkene. Een andere veel geuite klacht is dat IVW te sterk op de lijn van een kwantitatieve onderbouwing zat, waardoor het oordeel volgens betrokkenen weinig meer leek op een expertoordeel, maar meer weg had van een technische toets. Vanwege de te volgen procedure¹³⁾ bij het leidend laten zijn van het beheerdersoordeel (voorleggen oordeel aan toezichthouders) spreekt een aantal betrokkenen zelfs van een toezichtoordeel. Hierbij moet worden opgemerkt dat een deel van de beheerders aangeeft dat de onderbouwing 'in het hoofd zat'.

¹³⁾ De beheerder moet contact opnemen met de toezichthoudende provincie om de situatie te bespreken en de provincie moet – als het afwijkend beheerdersoordeel door de beheerder en de provincie voldoende onderbouwd wordt geacht om bepalend te laten zijn voor het veiligheidsoordeel – weer contact opnemen met IVW.

Naar aanleiding van deze ervaringen pleit een deel van de betrokkenen voor duidelijkere handvatten/voorschriften. Een ander deel pleit juist voor veel minder eisen en meer vertrouwen in de kennis van de beheerder.

Geopperd is het beheedersoordeel een nog prominentere plek in het toetsproces te geven dan in de derde toetsronde. Bijvoorbeeld door beheerders de mogelijkheid te bieden in eerste instantie alleen een beheedersoordeel op te stellen en pas als de beheerder of de toezichthouder nadere toetsing nodig acht het WTI toe te passen. Zo komt de verantwoordelijkheid van de beheerder, zo is het argument, veel centraler te staan. Ook kunnen beheerders zich dan minder gemakkelijk ‘verschuilen’ achter de toetsregels van het Rijk, denken betrokkenen.

Analyse: wat goed was, wat beter kan

Tabel 9. Overzicht beheedersoordeel

Goed	Verbeterpunten
- Instrument om kennis van beheerder te betrekken	- Eisen waar de onderbouwing aan moet voldoen niet helder

3.2.5 Toetsrap

Beschrijving

Toetsrap is een digitaal rapportageformat met als doel te komen tot een uniformering van de toetsresultaten van waterkeringbeheerders aan provincies en van provincies aan het Rijk, op basis waarvan een uniforme LRT vervaardigd kan worden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008).

Werking in de praktijk

De meeste betrokkenen zijn het erover eens dat het goed is dat Toetsrap is ontwikkeld. ‘Het idee erachter is goed’. Toetsrap maakte het voor het Rijk eenvoudiger om tot een landelijk beeld te komen. ‘Nu kunnen er gemakkelijk grafieken e.d. uit worden gegenereerd bij het opstellen van de landelijke toetsrapportage, iets wat voorheen een crime was’.

De toepassing van Toetsrap in de praktijk leidde echter nog tot de nodige problemen. Sommige beheerders spreken zelfs van een drama. Het goed invullen ervoeren beheerders als lastig en tijdrovend. Ook konden beheerders niet alles kwijt (zoals kanteldijken) en was een correctie invulling in overeenstemming met de Tussentijdse Uitspraak niet goed mogelijk¹⁴).

¹⁴) Toetsrap genereert als veiligheidsoordeel namelijk automatisch “niet ingevuld” als enkele toetsgegevens ontbreken, ook al is dat in overeenstemming met de TU (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2011- bloemlezing opmerking provincies).

Toetsrap kampt met kinderziekten en de gebruiksvriendelijkheid kan beter, aldus betrokkenen. Zoals de im- en exportfuncties.

Analyse: wat goed was, wat beter kan

Tabel 10. Overzicht Toetsrap

Goed	Verbeterpunten
- Toetsrap als principe	- Gebruiksvriendelijkheid

4 Leren van de derde toetsronde: overall analyse en aandachtspunten toekomst

Dit hoofdstuk bevat een analyse van het toetsproces. Het presenteert de te borgen elementen, de concrete verbeterpunten en, aan de hand van de analyse van drietal problemen, een aantal lessen voor toekomstige toetsrondes.

4.1 Borgen wat goed gaat

Zoals in hoofdstuk twee geconstateerd is de derde toetsronde in het algemeen beter verlopen dan de tweede toetsronde. Dit succes is deels te danken aan verbeteringen die op basis van de evaluatie van de tweede toetsronde zijn doorgevoerd. Ook is er een aantal verbeterpunten. Een deel ervan is relatief gemakkelijk te implementeren. Dit zijn:

Tabel 11. Elementen om te borgen

Borgen	Toelichting
Draaiboek Toetsen	Het Draaiboek Toetsen verheldert de taken en verantwoordelijkheden en heeft een stimulerende werking op het toetsproces
Formuleren gezamenlijke focus	Het formuleren van een gezamenlijke focus genereert aandacht op bestuurlijk niveau. Ook benadrukt een dergelijke afspraak de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het geheel
Tussentijdse Uitspraak	De Tussentijdse Uitspraak biedt de mogelijkheid om bij problemen specifieke afspraken met het Rijk te maken over de toepassing van het Wettelijk Toetsinstrumentarium (WTI) en zo toch tot een oordeel te komen
Landelijke toetsdagen	Landelijke toetsdagen bevorderen interactie, afstemming en kennisuitwisseling
Toetsrap	Met de introductie van Toetsrap is een stap gemaakt in de uniformering van de toetsresultaten
Beheerdersoordeel	Het beheerdersoordeel draagt bij aan het nemen van verantwoordelijkheid door beheerders. Wel is het de vraag of de huidige uitwerking (qua proces en voorschriften) optimaal is, gezien de onduidelijkheden die deze in de praktijk hebben opgeleverd. Een oplossingsrichting is dat beheerders het heft in eigen hand nemen en met een voorstel kunnen komen hoe dit te verbeteren is

4.2 Concrete verbeterpunten (quick wins)

Verder bevatten voorgaande hoofdstukken een aantal concrete verbeterpunten. Omdat deze in het voorgaande hoofdstuk uitgebreid worden toegelicht, wordt hier volstaan met een overzicht. Hierbij is aangegeven door wie het verbeterpunt moet worden opgepakt (actiehouders).

Tabel 12. Verbeterpunten

Verbeterpunt	Actiehouder
Verdere invulling regierol en communicatie	DGW
Invulling uitvoerbaarheidstoets (praktijktoets)	DGW, samen met andere partijen
Gebruiksvriendelijkheid Toetsrap	
Uitwerking Draaiboek Toetsen	
Uniformering rapportages	
Betrekken beheerders bij opstellen WTI	Waterdienst
Invulling Helpdesk Water (met name reactietermijnen, helderheid status)	
Op orde maken basisinformatie	Beheerders
Afstemmen verwachtingen en toon van communicatie	IVW

4.3 Probleemanalyse: duiden, begrijpen en betekenis geven aan wat beter kan

Verder zijn er zaken die, terugkijkend op het hele toetsproces, minder goed verliepen. Problemen die meer fundamenteel van aard zijn en een verdere verbetering van het toetsproces in de weg staan. In een spiegelbijeenkomst is samen met betrokkenen getracht deze problemen te duiden, te begrijpen en hier betekenis aan te geven. Ook is nagedacht over welke verklarende mechanismen in het huidige systeem deze problemen veroorzaken, en hoe deze problemen te verminderen.

4.3.1 Toetsing doel of middel: inbedding toetsproces

Het eerste probleem dat als een rode draad uit de interviews naar voren komt is het gebrek aan inbedding van de toetsing, met name bij de beheerders. Toetsen is voor een deel van de beheerders meer een activiteit die eens in de zoveel jaar wordt uitgevoerd 'in opdracht van het Rijk', dan dat het wezenlijk onderdeel deel uitmaakt van het primaire proces.

De toetsing staat hier bij een groot deel van de beheerders zelfs helemaal los van. Resultaten van inspecties (schouwresultaten) hebben in de huidige opzet van de toetsing geen plek en toetsresultaten vormen niet (vanzelfsprekend) input voor het beheer & onderhoud. De toetsing is meer een project 'dat eens in de zoveel jaar voorbij komt', in plaats van iets waar continu aandacht voor is. Zeker niet op bestuurlijk niveau. En dit laatste maakte het voor beheerders lastig om op tijd voldoende capaciteit en middelen beschikbaar te krijgen om de toetsing goed, en binnen de planning, te kunnen uitvoeren. Wat leidt tot een gevoel van onmacht.

Verklarende mechanismen

Er is een aantal mogelijke verklaringen voor het gebrek aan inbedding en bestuurlijke aandacht bij beheerders. De eerste verklaringen hebben betrekking op de wijze waarop de verantwoordelijkheden in het huidige systeem zijn belegd. Niet de beheerders, maar het Rijk neemt het initiatief voor de toetsing (draaiboek, procedures). Niet de beheerders, maar het Rijk bepaalt hoe er getoetst dient te worden (ontwikkeling en vaststelling instrumentarium). Niet de beheerders, maar het Rijk brengt de resultaten van de toetsing naar buiten (LRT). Niet de beheerders, maar het Rijk bepaalt uiteindelijk of het veiligheidsoordeel van een beheerder wordt overgenomen (toezicht). Niet de beheerders, maar het Rijk betaalt de verbeterwerken (HWPB). Dit alles leidt ertoe dat niet de beheerder, maar het Rijk 'eigenaar' van de toetsing lijkt te zijn. Waarvoor het belang ervan bij beheerders naar de achtergrond dreigt te verschuiven.

Tweede verklaring is het feit dat er maar eens in de zes jaar getoetst wordt. Hierdoor staat de toetsing niet continu op het netvlies. Gevolg is dat de toetsing niet jaarlijks in begrotingen (waterschappen) en managementcontracten (regionale diensten) terugkomt. Mede hierdoor heeft de toetsing het karakter van een project, in plaats van iets waarvoor continu aandacht is.

4.3.2 *(Gezamenlijke) verantwoordelijkheid nemen*

Het tweede probleem dat als een rode draad uit de interviews naar voren komt is het gebrek aan het nemen van verantwoordelijkheid. Dit gaat niet voor alle partijen op. Een deel voerde de toetsing serieus en met veel toewijding uit. Maar dit geldt, getuige de grote verschillen in de wijze waarop de toetsing door beheerders en provincies is opgepakt, zeker niet voor iedereen. Opvallend is ook het gebrek aan zelfreflectie bij een deel van de betrokkenen.

Ook is er een gebrek aan gezamenlijke verantwoordelijkheid. Ieder heeft formeel een eigen verantwoordelijkheid, ook wettelijke gezien, voor een deel van het toetsproces. Met het Draaiboek Toetsen is deze verdeling nog eens duidelijk neergezet, wat partijen hielp. De toetsing is echter neergezet als een lineair proces, opgeknipt in processtappen met proceseigenaren. Aandacht voor de gezamenlijke verantwoordelijkheid ontbrak.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de beheerders en provincies een grote variatie aan rapportages opleverden, wat het lastig maakte om tot een landelijk beeld te komen. Of uit het feit dat een deel van de beheerders hun toetsresultaten actief naar buiten brachten, terwijl het voor het Rijk, met het oog op eenduidigheid, belangrijk is dat de resultaten pas onder de aandacht worden gebracht met de LRT¹⁵). Maar bijvoorbeeld ook uit het feit dat IVW vasthield aan haar eigen planning, met als gevolg dat de werkzaamheden van een deel van de provincies werd doorsneden.

Verklarende mechanismen

Over hoe het komt dat partijen de verantwoordelijkheid niet voldoende nemen verschillen de meningen (niet willen of niet kunnen). Dit is logisch, want waarschijnlijk verschilt de oorzaak ook per partij. Maar ondanks dat, bevat het huidige systeem een aantal elementen dat het nemen van de eigen verantwoordelijkheid in de weg staat.

Een eerste element is hierboven al aan de orde gekomen, en betreft de verantwoordelijkheidsverdeling. Het feit dat de beheerders weliswaar zelf verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van 'hun primaire waterkeringen', maar dat een belangrijk deel van de verantwoordelijkheden in het toetsproces bij het Rijk is belegd, kan het nemen van eigen verantwoordelijkheid in de weg staan. 'De boel wordt dichtgetimmerd door Den Haag, waardoor de beheerder een afwachtende houding krijgt.', zo vatte een betrokkene het samen. Het beheerdersoordeel wordt dan ook als een waardevol instrument gezien. 'Hiermee worden beheerders in staat gesteld hun eigen oordeel over de kering te geven, dus écht eigen verantwoordelijkheid te nemen voor de beoordeling van de veiligheid', aldus een betrokkene. Voorwaarde is wel dat de wijze waarop het beheerdersoordeel wordt ingevuld voldoende vrijheid biedt. Hier komt bij dat de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de toetsing bij twee bestuurslagen is belegd. Ook dit werkt mogelijk belemmerend in het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. Gechargeerd: waarom zou je veel tijd en energie in iets steken als je weet dat een ander dit al heeft gedaan/nog gaat 'overdoen'. Hiermee is niet gezegd dat de toezichthouders zich zo hebben opgesteld, maar wel dat er een prikkel in het huidige systeem zit die dergelijk gedrag stimuleert.

¹⁵) Hierbij is het van belang op te merken dat de toetsresultaten die door waterschappen aan provincies worden aangeboden bestuurlijk worden vastgesteld. De resultaten van vergaderingen waarin dit gebeurt gaan doorgaans naar de pers en de verslagen zijn in principe openbaar (kunnen via de Wet Openbaarheid van Bestuur worden opgevraagd). Het is voor waterschappen dus niet mogelijk de resultaten pas bij het verschijnen van het LRT naar buiten te brengen.

Ook hielp het niet dat niet duidelijk was waarop het toezicht van de verschillende toezichthouders zich richt (op de kwaliteit van het werkproces, op de naleving van de wettelijke voorschriften (toepassing WTI) of op de kwaliteit van het veiligheidsoordeel), of hierin gevarieerd wordt (risico gebaseerd/ steekproeven, etc.) en hoe hier invulling aan wordt gegeven (qua aanpak, timing etc.).

Overigens is het feit *dat* er toezicht wordt gehouden een element dat het nemen van de verantwoordelijkheid ook bevordert. Toezicht werkt, zo is aangeven, als een stok achter de deur. Zeker wanneer de aandacht op bestuurlijk niveau beperkt is, kan het feit dat er een toezichthouder meekijkt helpen om prioriteit te verkrijgen voor de toetsing. Betrokkenen spraken daarom ook wel van 'toezicht als breekijzer'.

Tweede element betreft de financieringssystematiek. Waterkeringen die worden afgekeurd moeten beheerders op orde brengen. Voor zover de afkeuring het gevolg is van een wijziging in de veiligheidsnorm of het wettelijke toetsinstrumentarium, komen de kosten die verband houden met de verbetermaatregel sinds 2001 voor volledige bekostiging door het Rijk in aanmerking. Daartoe moet de verbetermaatregel op het subsidieprogramma Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) zijn geplaatst. Beheerders ontvangen thans naast de 100% vergoeding van realisatiekosten ook een vergoeding voor de voorbereidingskosten ter hoogte van 15% van de realisatiekosten. Dit vormt, zo concluderen betrokkenen, geen prikkel om de eigen verantwoordelijkheid te nemen. Dit is in lijn met de conclusie van Ten Heuvelhof, die stelt dat de huidige financieringssystematiek geen prikkel vormt om sterk te sturen op doelmatigheid in het verbeterproces (Taskforce Hoogwaterbescherming, 2010).

Derde element, dat een verklaring vormt voor het gebrek aan gezamenlijke verantwoordelijkheid, is het verschil in belangen. Zo staat voor het Rijk voorop dat er een eenduidig beeld ontstaat. Terwijl het voor een regionale bestuurder veel belangrijker is dat hij aan zijn kiezers kan aangeven dat hij het goed heeft gedaan. Of kan uitleggen wat een afkeuring inhoudt. Zeker omdat het beeld kan ontstaan dat een kering dan per definitie onveilig is. Partijen opereren in een andere context, ook politiek gezien.

4.3.3 *Kennisborging*

Het derde probleem dat als rode draad uit de interviews naar voren komt is het gebrek aan kennisborging. Het kennisniveau dat nodig is om de toetsing op een goede manier te kunnen uitvoeren en hier toezicht op te houden is onvoldoende aanwezig. Wat als groot zorgpunt is benoemd.

Ondanks de aanbeveling uit de evaluatie van de tweede toetsronde om expertise en capaciteit voor de uitvoer te borgen, is de afhankelijkheid van ingenieursbureaus nog altijd groot.

Uit een enquête die is gehouden onder de betrokken partijen, blijkt dat alle betrokken partijen, met uitzondering van DGW¹⁶), gebruik maakten van ingenieursbureaus. Het gebrek aan specifieke kennis en capaciteit zijn hiervoor volgens betrokkenen de belangrijkste redenen.

Overigens is het niet zo dat wanneer er gebruik is gemaakt van ingenieursbureaus dit automatisch betekent dat alle activiteiten zijn uitbesteed. Een deel van de overheden heeft externe adviseurs gedetacheerd ter ondersteuning¹⁷). En het uitbesteden van activiteiten an sich hoeft niet per definitie een probleem te zijn. Wat wel een probleem is, is dat ook de kennis voor goed opdrachtgeverschap vaak ontbrak.

Ook is een belangrijke constatering dat er in *alle* onderdelen van de toetsing gebruik is gemaakt van externen. En dat er voorbeelden zijn van beheerders die de toetsing hebben uitbesteed aan een extern bureau, waarna het toezicht door de provincie is uitbesteed aan datzelfde bureau. Dit werpt de vraag op of de toetsing wel onafhankelijk te noemen is.

Ook zijn er veel opmerkingen gemaakt over het niveau van de ingehuurd adviseurs (onervaren junioren).

Verklarende mechanismen

Voor het gebrek aan kennis binnen de verschillende betrokken overheidsorganisaties, noemen betrokkenen een aantal verklaringen.

Om te beginnen is een meer algemene signalering dat veel waterschappen en regionale diensten zich steeds verder ontwikkelen richting procesgeoriënteerde organisaties. Hierdoor verdwijnt inhoudelijke kennis, ook met betrekking tot de toetsing van primaire waterkeringen. Ook heeft dit mogelijk tot gevolg dat de mensen die verstand van zaken hebben en de toetsing zelf kunnen uitvoeren steeds vaker in de rol van begeleider van een extern bureau belanden. Met het gevaar dat dit als onbevredigend wordt ervaren en ook deze kennis verdwijnt (zie ook de notitie Kwaliteitszorg, de zorg om kwaliteit van de ENW-kerngroep uit 2010).

Verder zit er een aantal elementen in het huidige toetsysteem dat kennisborging belemmert. Ten eerste is de kennis die nodig is om de toetsing te kunnen uitvoeren zeer specialistisch van aard. Zoals ook in hoofdstuk drie opgemerkt is het WTI zeer complex en ervaren betrokkenen het, ondanks een poging dit te verbeteren, als lastig toepasbaar. Er is dus zeer specifieke kennis nodig, en het is de vraag of deze kennis gemakkelijk voor handen is.

¹⁶) Hierbij is het goed op te merken dat DGW gebruik maakte van de Waterdienst. De Waterdienst heeft de enquête niet ingevuld, maar uit de interviews blijkt dat ook zij gebruik heeft gemaakt van een extern bureau.

¹⁷) Er is niet onderzocht om welk percentage het gaat.

Betrokkenen wijzen erop dat nieuwe theoretische kennis te gemakkelijk een plek in het WTI krijgt, zonder deze eerst te toetsen op bruikbaarheid, toepasbaarheid en toegevoegde waarde.

Net als bij de inbedding in het toetsproces (zie paragraaf 4.3.1) is een tweede element ook hier het feit dat de toetsing maar eens in de zes jaar plaats vindt. Dit maakt dat specialistische kennis die nodig is voor het goed kunnen toepassen van het WTI, slechts eens in de zoveel tijd vereist is. Zeker met de huidige bezuinigingen is het borgen van dergelijke kennis dus niet iets dat de eerste prioriteit heeft.

4.4 Lessen voor toekomstige toetsingen

Les 1 *Het huidige toetsproces bevat elementen die beheerders niet stimuleren om hun verantwoordelijkheid te nemen en die inbedding van de toetsing in het primaire proces belemmeren*

Een van de elementen, de financieringssysteematiek, zal in de toekomst wijzigen. In het Bestuursakkoord Water is voorgesteld dat het Rijk, in plaats van 100%, voortaan nog 50% bij gaat dragen aan de kosten van verbetermaatregelen (Rijk et al, 2011). Dit legt de verantwoordelijkheid sterker bij de beheerders.

Dit brengt echter geen verandering in het feit dat het initiatief voor, en de vormgeving van, de toetsing grotendeels bij het Rijk blijft liggen. Het is niet waarschijnlijk dat de nieuwe financieringssysteematiek leidt tot een betere inbedding van de toetsing. Dit blijft een probleem. En het risico bestaat dat dit probleem wordt versterkt als de toetsing, zoals voorgesteld in het Bestuursakkoord Water, slechts eens per 12 jaar gaat plaatsvinden (zie box 4).

Box 4. Advies Taskforce Hoogwaterbescherming (Taskforce Hoogwaterbescherming, 2010)

'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 realistischere 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.'

Betrokkenen zijn het er over eens dat de toetsing veel sterker ten dienste zou moeten staan van het beheer & onderhoud en het programmeren en uitvoeren van verbeterwerken. Ook moeten beheerders hun verantwoordelijkheid veel meer nemen; het urgentiegevoel bij bestuurders moet worden vergroot.

De toetsing moet niet alleen een middel zijn om tot een landelijk beeld te komen, maar ook een prikkel voor beheerders om hun waterkeringen op orde te hebben. Beheerders dienen constant inzicht te hebben in de stand van hun waterkeringen.

Een oplossingsrichting is een jaarlijks oordeel van beheerders over de staat van hun waterkeringen. Niet op basis van een 'zware' toetsing met het WTI, maar op basis van een nader in te vullen vorm van inspectie op basis waarvan een oordeel volgt over de veiligheid van de waterkering. Hierbij kan de kennis, opgedaan bij de inspecties (schouwresultaten), worden meegenomen. Maar de jaarlijkse toetsing moet volgens betrokkenen steviger dan op basis van de schouwresultaten alleen. Op basis van inspecties komen namelijk alleen de zichtbare risico's in beeld, terwijl bepaalde faalmechanismen (piping, hoogte, etc.) niet direct zichtbaar zijn.

Dit jaarlijkse karakter bevordert de actieve invulling van de zorgplicht, vergroot de bestuurlijke aandacht (het staat jaarlijks op de agenda) en heeft een positief effect op de inbedding in het primaire proces. Resultaten kunnen meteen worden meegenomen in het beheer & onderhoud, wat de noodzaak van grotere verbeterwerken kan verkleinen. Verder vormt het een prikkel om het gegevensbeheer op orde te krijgen, iets wat bij een deel van de beheerders nu niet het geval is.

Het Rijk kan jaarlijks een aantal steekproeven houden om te kijken of beheerders daadwerkelijk een jaarlijkse toets uitvoeren en de resultaten hiervan aan de Tweede Kamer aanbieden.

Hiernaast blijft een toetsing aan de wettelijke normen nodig (welke eens in de zoveel jaar worden bepaald en vertaald in een (aangepast) WTI), wat leidt tot een eenduidig landelijk beeld van de stand van zaken van de keringen. Hiervoor is een termijn van eens in de twaalf jaar volgens betrokkenen realistisch. Het is immers van belang om voldoende tijd te nemen om nieuwe kennis te valideren en bij de doorontwikkeling van het instrumentarium te betrekken. Ook de kennis die in een vorige toetsronde is opgedaan. Ook is er tijd nodig voor reflectie. Om de inbedding in het primaire proces te bevorderen en de bestuurlijke aandacht te vergroten is het aan te bevelen de toetsing zo te programmeren dat ieder jaar een aantal dijken/dijkkringen aan de beurt komt. De resultaten van de toetsing van deze dijken/dijkkringen worden jaarlijks aangeboden aan de Tweede Kamer, (eventueel tegelijkertijd met resultaat van de steekproeven) en vormen input voor de programmering van de verbeterwerken. De bestuurlijke aandacht kan verder worden bevorderd door de resultaten van zowel de jaarlijkse inspecties en de periodieke toetsing aan het algemeen bestuur van de waterschappen aan te bieden.

Verder is het wenselijk beheerders sterker te betrekken bij de ontwikkeling van het instrumentarium. Belangrijke aandachtspunten blijven de toepasbaarheid, complexiteit, de link met de praktijk en de uitlegbaarheid van de uitkomsten (zie ook OT Osborne, 2009; Infram, 2011) en een duidelijkere invulling van de uitvoerbaarheidstoets.

Les 2 *Toezicht is waardevol, maar een eenduidig beeld van de wijze waarop hier invulling aan te geven ontbreekt*

Dát er toezicht wordt gehouden is waardevol. Dit wordt unaniem onderschreven. Het stimuleert dat partijen hun verantwoordelijkheid nemen en borgt de kwaliteit van het eindresultaat. Waar de meeste betrokkenen het er ook over eens zijn is dat meerdere toezichthouders, ongeacht de vraag of ze hun rol goed vervullen, onwenselijk is. Het leidt tot verwarring over de verantwoordelijkheidsverdeling en leidt tot dubbel werk.

Een deel van de oplossingsrichting is dat in het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat de toezichthoudende rol van de provincies komt te vervallen.

Er leven echter fundamenteel andere opvattingen over de wijze waarop het toezicht vervolgens vorm en inhoud dient te krijgen (op afstand versus meedenkend, op proces versus inhoud, generiek versus risico gebaseerd). Hier is in het Bestuursakkoord Water geen aandacht voor. Een ander deel van de oplossingsrichting is daarom om voor volgende toetsingen vooraf met elkaar duidelijkere afspraken te maken over de vorm en inhoud van het toezicht en hier als IVW actief over te communiceren. Dit om te voorkomen dat verschil in opvattingen en verwachtingen een goede uitvoering van de toetsing belemmert. Hierbij moet worden opgemerkt dat de invulling van het toezicht uiteindelijk de verantwoordelijkheid is en blijft van IVW.

Les 3 *Capaciteit en expertise voor toetsing is bij nagenoeg alle partijen onvoldoende. Afhankelijkheid van ingenieursbureaus is (te) groot en vormt een gevaar voor de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de toetsing*

Net als bij de evaluatie van de tweede toetsronde, komt het gebrek aan capaciteit en expertise als aandachtspunt naar voren. Het verdient aanbeveling hier nu écht serieus werk van te maken. Zeker gezien de les dat beheerders hun verantwoordelijkheid veel meer moeten nemen.

Met betrokkenen is nagedacht over de mogelijkheden die hiertoe zijn. Grofweg zijn hier drie oplossingsrichtingen uit naar voren gekomen.

- De eerste oplossingsrichting sluit aan bij het advies van de Taskforce Hoogwaterbescherming en komt neer op centrale kennisborging. 'Qua organisatie en governance beveelt de taskforce aan dat de beheerders meer zouden moeten investeren in kennis en kunde. Een gemeenschappelijke kennis- en uitvoeringsorganisatie van Rijkswaterstaat en waterschappen moet hiervoor uitkomst bieden' (Rijk et al, 2011).

Voordelen hiervan zijn dat niet iedere betrokken overheidspartij zelf specialistische kennis hoeft aan te trekken, terwijl de afhankelijkheid van de markt afneemt. Nadeel is dat een 'centrale toetsorganisatie' de toetsing eerder verder op afstand plaatst van het primaire proces dan het de inbedding bevordert.

- Daarom wordt er, en dat is de tweede oplossingsrichting, eveneens voor gepleit dat de individuele beheerders zelf specialistische kennis aantrekken. 'Toetsen behoort tot de eigen verantwoordelijkheid, dus hier moet je de kennis gewoon voor in huis hebben'. Een verplichting jaarlijks een veiligheidsoordeel over de stand van de keringen op te stellen (naast de twaalfjaarlijkse, continue toetsing) vormt een prikkel om deze investering overigens te stimuleren.
- Een derde oplossingsrichting zit hier tussenin, en betreft de vorming van een landelijk toetsteam: een pool van experts (afkomstig uit de waterschappen en Rijkswaterstaat) die andere beheerders bij de toetsing helpen. Zonder dat er een nieuwe laag wordt gecreëerd.

Hiernaast kan het vereenvoudigen van het WTI ertoe leiden dat het benodigde kennisniveau beter aansluit op de kennis die er bij de betrokken overheden aanwezig is.

Les 4 *Zoek elkaar op en blijf in gesprek!*

Tot slot: het opstellen van draaiboeken, het aanpassen van procedures en het verhelderen of verleggen van verantwoordelijkheden kan de werking van een systeem verbeteren. Maar een sterke institutionalisering van het proces kan ook belemmeren ('ieder voert zijn onderdeel uit het Draaiboek Toetsen uit en de volgende is aan de beurt'). De toetsing blijft mensenwerk. Daarom is en blijft het van belang dat betrokken partijen elkaar opzoeken en het gesprek met elkaar voeren. Nu, om volgende toetsingen samen te verbeteren. Onder meer door bovenstaande verbeterpunten op te pakken en de lessen samen verder te operationaliseren. Maar ook tijdens een toetsing zelf. Bij onduidelijkheden of problemen: zoek elkaar op!

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2009), *Advies zwakke schakels*
- AT Osborne (2009), *Aanbevelingen vorm WTI 2011; WTI in de steigers*
- Commissie Vellinga (2006) *Financiering primaire waterkeringen*
- Expertise Netwerk Waterveiligheid (2010), *Memo Kwaliteitszorg, de ZORG om kwaliteit*
- Infram (2011), *Ervaringen uit 3e toetsronde die belangrijk zijn om in de 4e toetsronde/WTI2011 mee te nemen*
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2006), *Primaire waterkeringen getoetst; landelijke rapportage toetsing 2006*
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2007), *De toetsing geëvalueerd; evaluatie van de tweede toetsronde van de primaire waterkeringen (2001-2006)*
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2008), *Toetsing primaire waterkeringen 2011 Inspectie Verkeer en Waterstaat; de verschillende toetssporen van de Inspectie*
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2008), *Toezichtplan LRT 2011; Invulling toezicht door Inspectie V&W*
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2010), *Zicht op primaire waterkeringen; samenvatting van de bevindingen in 2009*
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2011), *Overzicht van opmerkingen, adviezen en aanbevelingen uit de provinciale dijkkringrapportages en de aanbiedingsbrieven van GS aan de Stas (bloemlezing 8 april)*
- KPMG (2009), *Evaluatie Hoogwaterbeschermingsprogramma*
- Landelijke toetsdag 2009, *Impressieverslag*
- Landelijke toetsdag 2010, *Impressieverslag*
- Landelijke toetsdag 2011, *Impressieverslag + verslagen workshops*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007, 10 september), *Derde ronde toetsing van de primaire waterkeringen*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007), *Draaiboek Toetsen primaire waterkeringen; derde toetsronde*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007) *Aanbiedingsbrief vastgesteld WTI (in vorm van ministeriële Regeling veiligheid primaire waterkeringen) aan besturen van waterschappen, provincies en HID's RWS, 10 september 2007*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008), *Digitaal Format voor Rapportage (Uitwerking van paragraaf 2.2.2 van Katern 3, Presentatie van de Veiligheid, uit het VTV 2006 (blz. 87))*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008, 2 december), *Aanbiedingsbrief aanvulling Toetsinstrumentarium derde toetsing*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008), *Nadere uitwerking beheerdersoordeel*

Twynstra Gudde

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008), *Tussentijdse Uitspraak over (de omgang met) het WTI bij omissies*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009, 18 juni), *Beschikbaarstelling verbeteringen en aanvullingen op Wettelijk Toetsinstrumentarium*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010, 18 maart), *Tussentijdse Uitspraak toepassing WTI derde toetsing voor Maaskaden*
- Taskforce Hoogwaterbescherming (2010), *Een dijk van een programma; naar een nieuwe aanpak van het Hoogwaterbeschermingsprogramma*
- Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2011), *Bestuursakkoord Water*
- Waterschappen (2009), *Operatie Storm/doelmatige waterbeheer*.

Twynstra Gudde

Bijlagen

Lijst geïnterviewde personen

- Leontien Barends (Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard)
- Rutger Baaten (IVW)
- Eric van Beek (Ministerie van IenM)
- Joop Beijersbergen (provincie Zuid-Holland)
- Peter Blommaert (Waterdienst)
- Lennert Denekamp (Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier)
- Frens Dijkman (IVW)
- Hans Drenkelford (Hoogheemraadschap van Delfland)
- Etienne Faasen (Hoogheemraadschap Rijnland)
- Pieter Gerrits (RWS IJsselmeergebied)
- Paul van Grieken (Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht)
- Marjolein Groen (Provincie Noord-Holland)
- Anne-Geer Groot (Ministerie van IenM)
- Arjan van Hal (Waterschap Peel en Maasvallei)
- Frank Hallie (Ministerie van IenM)
- Roy Hendriks (Provincie Gelderland)
- Anco van den Heuvel (RWS Noord Nederland)
- Frans van der Horst (RWS Noord Brabant)
- Peter Jansen (Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht)
- Lein Kaland (Provincie Zeeland)
- Cees Kamphuis (IPO)
- Sander Kapinga (Waterschap Rivierenland)
- Klaas Klaassens (Provincie Groningen)
- Wim Kornelis (RWS Oost Nederland)
- Henk de Kruik (UvW)
- Durk Jan Lagendijk (Provincie Zeeland)
- Babette Lassing (Rijkswaterstaat Zuid-Holland)
- Irma Metaal (RWS Utrecht)
- Sanne van Mispelaar (Waterschap Groot Salland)
- Roy Mom (Infram, Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht)
- Hans Niemeijer (Arcadis)
- Paul Neijenhuis (Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden)
- Hans van de Sande (Waterschap Scheldestromen)
- Gerben Spaargaren (Witteveen en Bos)
- Eric Stapper (RWS Noord-Holland)
- Gerard Stokman (IVW)
- Mathijs van Straalen (Waterdienst)
- Arjan Verweij (RWS Zeeland)
- Hans Vos (DVS/voorzitter Werkgroep Waterkeren)
- Hans van Wanrooij (RWS Limburg)

Twynstra Gudde

- Chris Woltering (Hoogheemraadschap van Delfland)
- Robert Zijlstra (Provincie Friesland).

Lijst deelnemers spiegelbijeenkomst

- Rutger Baaten (IVW)
- Eric van Beek (Ministerie van IenM)
- Piebe van de Berg (HH van Rijnland)
- Peter Blommaert (Waterdienst)
- Martin Evers (HH Hollandse Delta)
- Pieter Gerrits (RWS IJsselmeergebied)
- Arjan van Hal (Waterschap Peel en Maasvallei)
- Frank Hallie (Ministerie van IenM)
- Marieke Hazelhoff (Ministerie van IenM)
- Roy Hendriks (Provincie Gelderland)
- Anco van den Heuvel (RWS Noord Nederland)
- John Maaskant (Ministerie van IenM)
- Cees Kamphuis (IPO)
- Sander Kapinga (Waterschap Rivierenland)
- Henk de Kruik (UvW)
- Remko Schrijver (Waterdienst)
- Derk-Jan Sluiter (Waterschap Groot Salland)
- Gerard Stokman (IVW)
- Mathijs van Straalen (Waterdienst)
- Arjan Verweij (RWS Zeeland)
- Jan Willem Vrolijk (Provincie Utrecht)
- Hans van Wanrooij (RWS Limburg)
- Robert Zijlstra (Provincie Friesland)
- Bert van Zutven (Waterschap Brabantse Delta).

Onderzoeksaanpak

De evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen is uitgevoerd in de volgende vier fasen:

1. *Startanalyse*

In de eerste fase is aan de hand van een eerste analyse van beschikbare documenten een beschrijving gemaakt van het toetsproces. Verder zijn de knelpunten en aanbevelingen uit de rapportage van beheerder aan provincie en de rapportage van provincie bestudeerd, alsmede de resultaten van de landelijke toetsdagen. Op basis hiervan zijn de evaluatievragen verder uitgewerkt.

2. *Informatieverzameling*

In de tweede fase zijn feiten en meningen/interpretaties verzameld over het verloop van de toetsing. Het doel was na te gaan wat vanuit het perspectief van ieder van de rollen in het toetsproces goed ging en wat beter had gekund. Hiertoe hebben de volgende activiteiten plaatsgevonden:

- . *bureaustudie*; een bureaustudie is uitgevoerd naar relevante documenten en informatie over het toetsproces (zie bijgevoegde literatuurlijst).
- . *interviews*; interviews zijn gehouden met de, in overleg met de begeleidingscommissie, geselecteerde betrokkenen. Er zijn zowel individuele als groepsinterviews gehouden, 20 in totaal. De concept interviewverslagen zijn ter verificatie voorgelegd aan de betrokken personen, hierna zijn de interviewverslagen definitief gemaakt. In de bijlage is een lijst van de betrokken personen opgenomen.
- . *enquête*; onder alle betrokken overheden om zicht te krijgen op de mate van inhuur, de redenen en de kosten.

3. *Confrontatie en intergratie*

In de derde fase zijn feiten, meningen en interpretaties nader geanalyseerd. Vervolgens zijn de voorlopige bevindingen in een spiegelbijeenkomst teruggegeven en samen met de deelnemers verder verdiept. Ook is met de deelnemers nagedacht over hoe de toetsing kan worden verbeterd. In bijlage 2 is een lijst met deelnemers aan de spiegelbijeenkomst opgenomen. De deelnemers zijn geselecteerd met behulp van de begeleidingscommissie.

4. *Eindrapportage*

In de vierde fase zijn de bevindingen geanalyseerd en is deze eindrapportage opgesteld. Het concept eindrapport is op dinsdag 4 oktober 2011 besproken in de begeleidingscommissie. Hierna is het eindrapport definitief gemaakt.

Begeleiding evaluatie

De evaluatie van de derde toetsing primaire waterkeringen is begeleid door een begeleidingscommissie. Over de rol van de begeleidingscommissie evaluatie derde toetsing primaire waterkeringen zijn afspraken gemaakt tijdens de startbijeenkomst¹⁸). De begeleidingscommissie is verantwoordelijk voor de bewaking van de voortgang en kwaliteit van het evaluatieproces. Hiertoe heeft de begeleidingscommissie meegedacht over relevante documenten en informatie. Ook zijn de te interviewen betrokkenen en de deelnemers aan de spiegelbijeenkomst in overleg met de begeleidingscommissie geselecteerd. De voorlopige bevindingen en de concept rapportages zijn besproken met de begeleidingscommissie. De op- en aanmerkingen van de begeleidingscommissie op de concept rapportages zijn – voor zover het geen standpunten betrof – verwerkt.

De begeleidingscommissie bestond uit:

- John Maaskant (Ministerie van IenM, voorzitter)
- Eric van Beek (Ministerie van IenM)
- Frank Hallie (Ministerie van IenM)
- Rutger Baaten (IVW)
- Cees Kamphuys (IPO)
- Jan Willem Vrolijk (Provincie Utrecht)
- Sander Kapinga (Waterschap Rivierenland)
- Henk de Kruik (UvW)
- Mathijs van Straalen (Waterdienst)
- Babette Lassing (RWS Zuid Holland).

¹⁸) De begeleidingscommissie is vier keer bij elkaar gekomen: 12 april 2011 (startbijeenkomst), 24 mei 2011 (bespreking voorlopige bevindingen), 23 augustus 2011 (bespreking voorlopige bevindingen en voorbereiding spiegelbijeenkomst) en 4 oktober 2011 (bespreking concept eindrapport).