



OPENBAAR

Bestuurskern

Dir. Waterveiligheid,
Klimaatadaptatie en Bestuur
Waterveiligheid

Contactpersoon

Helpdesk water
T +31 88 7977102
<https://www.helpdeskwater.nl/stel-vraag/>

Datum

10 juni 2020

memo

Factsheet 'Voorlopig Veiligheidsoordeel' versie 1

Aanleiding en achtergrond

De Ministeriële Regeling veiligheid primaire waterkeringen 2017 biedt de mogelijkheid om een voorlopig veiligheidsoordeel vast te stellen voor een normtraject. Bij de totstandkoming van de Ministeriële Regeling veiligheid primaire keringen 2017 is als gezamenlijke ambitie bepaald dat het belangrijk is om deze eerste beoordelingsronde (LBO-1, 2017-2023) te leren, een landelijk beeld van de veiligheid te krijgen en urgente trajecten voortvarend te beoordelen:

In versie 1 van het draaiboek (2016) is het doel van LBO1 als volgt verwoord: "Deze eerste beoordelingsronde op basis van nieuwe normen en inzichten dient om een eerste veiligheidsbeeld van de keringen te schetsen, ervaring op te doen met de nieuwe systematiek en te leren voor de toekomst."

De beschikbaarheid van middelen en capaciteit voor het uitvoeren van de beoordeling zijn echter beperkt. Het is zaak deze zo effectief mogelijk in te zetten en te prioriteren waar mogelijk.

Doel factsheet Voorlopig Veiligheidsoordeel

In deze factsheet wordt het Volledig Veiligheidsoordeel nader omschreven, net als de criteria voor het toepassen ervan (inhoudelijk en procesmatig). Het Voorlopig Veiligheidsoordeel is voor de beheerder één manier om focus aan te brengen en budget en capaciteit vrij te spelen in de beoordeling.

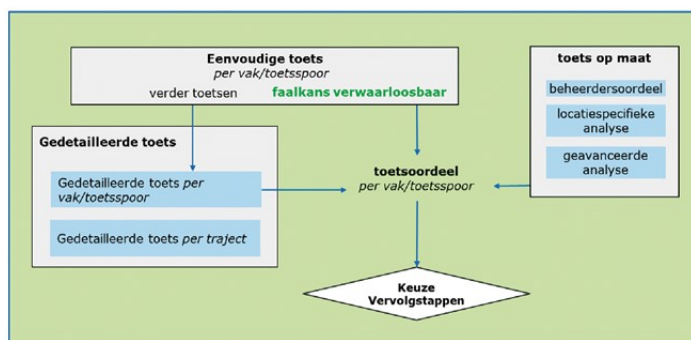
Het Voorlopig Veiligheidsoordeel kan niet worden toegepast bij normtrajecten die *evident niet aan de norm voldoen* (categorie D) en dus versterkt moeten worden. Deze urgente trajecten zijn met name bepalend in het landelijk veiligheidsbeeld.

De keuze voor een voorlopig veiligheidsoordeel vindt plaats aan de voorkant van het beoordelingsproces, bij de strategiebepaling.

Volledig oordeel

De beheerder volgt voor een volledig veiligheidsoordeel de toetsprocedure zoals beschreven in paragraaf 3.2 van Bijlage I bij de Ministeriële Regeling veiligheid primaire keringen 2017. Indien het resultaat van de eenvoudige toets, de gedetailleerde toets en/of de toets op maat nog steeds een te hoge overstromingskans is (voldoet niet aan de norm), moet per vak en per toetsspoor de 'keuze vervolgstappen' worden gemaakt tot het stoppen van de beoordeling mogelijk/wenselijk is.

OPENBAAR



Figuur 3-3 Toetsoordeel per vak en per toetsspoor en keuze vervolgstappen.

Stoppen van de beoordeling

Zoals in Bijlage I van de Ministeriële Regeling is aangegeven (en in de factsheet 'goed is goed genoeg' verder uitgewerkt), kan de beheerder bepalen dat de beoordeling van een traject wordt beëindigd als wordt voldaan aan één van de volgende stopcriteria:

- De beheerder kan onderbouwen dat het uitvoeren van nadere analyses er niet toe zal leiden dat het toetsoordeel¹ in een andere categorie valt.
- De beoordeling levert ten minste de in hoofdstuk 4² genoemde informatie voor het opstellen van de rapportage.
- Als met een kosten-baten analyse kan worden aangetoond dat het aanscherpen van het toetsoordeel niet kosteneffectief is ten opzichte van het uitvoeren van een herstel- of verbetermaatregel.

Voorlopig veiligheidsoordeel

In paragraaf 3.2.5 van de Bijlage I (Procedure) bij de Ministeriële Regeling is aangegeven dat er een uitzondering is waarin niet wordt voldaan aan stopcriteria maar de beheerder toch kan besluiten voor deze eerste beoordelingsronde te stoppen met beoordelen:

*"Als de beheerder kan motiveren dat het oordeel over het traject **niet in categorie D valt** en verder aanscherpen van het oordeel voor het betreffende vak of toetsspoor geen toegevoegde waarde heeft voor het oordeel over het traject in deze beoordelingsronde. De beheerder geeft in dat geval aan in de rapportage dat het eindoordeel een voorlopig veiligheidsoordeel is, in welke categorie(en) hij verwacht dat het uiteindelijke oordeel zal vallen en wanneer de beoordeling in de volgende ronde (2023-2034) wordt afgerond. Er is bijvoorbeeld sprake van een voorlopig oordeel dat ertoe leidt dat verbetering een lage prioriteit heeft ten opzichte van andere oordelen en maatregelen binnen het gebied van de beheerder. In de rapportage geeft de beheerder aan welke beheersmaatregelen worden getroffen in de periode tot de beoordeling is afgerond. Als een voorlopig oordeel over het traject wordt afgegeven, kan het traject na een afgeronde beoordeling in de volgende beoordelingsronde worden aangemeld voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Tijdens de beoordeling zullen beheerders ervaring opdoen met bovenstaande criteria. Daarom worden gedurende de beoordelingsperiode praktijkvoorbeelden en de daarbij gekozen vervolgstappen toegevoegd aan het voorbeeldenboek, zodat deze door alle beheerders te raadplegen zijn en in gelijke gevallen gelijke keuzes worden gemaakt."*

¹ Met 'toetsoordeel' wordt het toetsoordeel per vak en toetsspoor bedoeld.

² Hier wordt hoofdstuk 4 Rapportage van Bijlage 1 bij de regeling bedoeld

De Ministeriële Regeling geeft dus ruimte om niet alle trajecten volledig voor 2023 te beoordelen. In de toelichting (blz. 198) bij de Ministeriële Regeling is hierover het volgende opgenomen:

*"Bij de eerste en tweede beoordelingsronde op grond van de Wet op de waterkering (1996) is gebleken dat het bij een nieuw systeem niet altijd mogelijk is om in de eerste beoordelingsronde tot een veiligheidsoordeel te komen. Ook nu is sprake van een grote verandering. Ondanks de inspanning van de beheerder bij het beoordelen en van IenM bij de ontwikkeling van het instrumentarium, kan het voorkomen dat in de eerstvolgende beoordelingsronde bij een beperkt aantal trajecten niet tot een veiligheidsoordeel conform paragraaf 3.3 van Bijlage I Procedure kan worden gekomen. In dat geval is het van belang dat de beheerder wel uiterlijk in 2022 inzicht in de veiligheid biedt en **aantoont dat er geen sprake is van een urgente veiligheidsopgave door een voorlopig oordeel af te geven**. Vervolgens kan de beheerder in de daaropvolgende beoordeling (2023-2034) het veiligheidsoordeel afronden met het dan geldende instrumentarium en daar waar de signaleringswaarde is overschreden projecten uit het betreffende traject aanmelden voor het HWBP, zodat alle primaire waterkeringen uiterlijk in 2050 het beoogde beschermingsniveau bieden."*

Bestuurskern

Directie Waterveiligheid,
Klimaatadaptatie en Bestuur
Waterveiligheid

Datum

16 juni 2020

Er zijn verschillende situaties waarin een voorlopig oordeel kan worden overwogen:

1. De beheerder kan het voorlopig oordeel gebruiken als terugvaloptie wanneer het niet haalbaar is een volledige beoordeling uit te voeren doordat bijvoorbeeld een extra iteratieslag nodig is, nog nader onderzoek/monitoring moet worden uitgevoerd of uitvoeren van een Toets op Maat een langere doorlooptijd vergt dan verwacht. Dit kan overigens mogelijk worden voorkomen door vooraf de juiste strategie te kiezen.
2. De waterkeringbeheerder kan het voorlopig oordeel gebruiken in de beoordelingsstrategie:
 - a. Voor het maken van een haalbare en doelmatige planning van de beoordeling. De beoordeling tot een voorlopig oordeel zal naar verwachting minder inzet en doorlooptijd vereisen dan een volledige beoordeling (van zowel de waterkeringsbeheerders als van ILT). Wanneer het niet mogelijk is om alle trajecten volledig te beoordelen kan een voorlopige beoordeling ruimte geven voor de urgente trajecten. Toepassen van voorlopige oordelen is een handelingsperspectief bij het opstellen en beheren van de masterplanning als sector de ambitie van LBO-1 te halen.
 - b. Wanneer de beheerder verwacht dat nieuwe kennis en processen de beoordeling van minder urgente trajecten in een volgende ronde eenvoudiger maken.

Bij de overweging om gebruik te maken van een voorlopig oordeel speelt toekomstige versterking een rol. Trajecten die beoordeeld zijn met een voorlopig oordeel kunnen **niet** worden aangemeld bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Wanneer een beheerder een traject wil aanmelden bij het HWBP vanwege urgentie, meekoppelkansen of ten behoeve van stabiliteit van het programma is een volledig veiligheidsoordeel nodig.

Verschil tussen voorlopig en volledig veiligheidsoordeel.

Bij een volledig veiligheidsoordeel beoordeelt de beheerder alle toetssporen

conform de mogelijkheden uit bijlage I van de MR (kwantitatief en/of kwalitatief) en stopt hij pas als aan de genoemde stopcriteria wordt voldaan en het toetsoordeel stabiel is voor alle faalmechanismen op vakniveau. Bij het voorlopig veiligheidsoordeel stopt de beheerder om andere redenen dan de stopcriteria en wel alleen bij trajecten waar aantoonbaar geen urgent veiligheidsprobleem is (géén categorie D). De beoordeling moet echter wel volledig worden afgerond in de volgende beoordelingsronde. Indien een traject niet aan de norm voldoet, dient de beheerder immers aan te geven welke (gepaste) voorzieningen hij voornemens is te treffen om wel weer aan de norm te gaan voldoen. Waterwet Art.2.12, lid 6: 'Indien de beoordeling van de veiligheid, bedoeld in het vierde lid, daartoe aanleiding geeft, bevat het in het eerste lid bedoelde verslag een omschrijving van de voorzieningen die op een daarbij aan te geven termijn nodig worden geacht.' Ook in de Ministeriële Regeling is een overzicht van de te treffen voorzieningen voorgeschreven.

Bestuurskern

Directie Waterveiligheid,
Klimaatadaptatie en Bestuur
Waterveiligheid

Datum

16 juni 2020

Volledig Veiligheidsoordeel via Toets op Maat versus Voorlopig Veiligheidsoordeel.

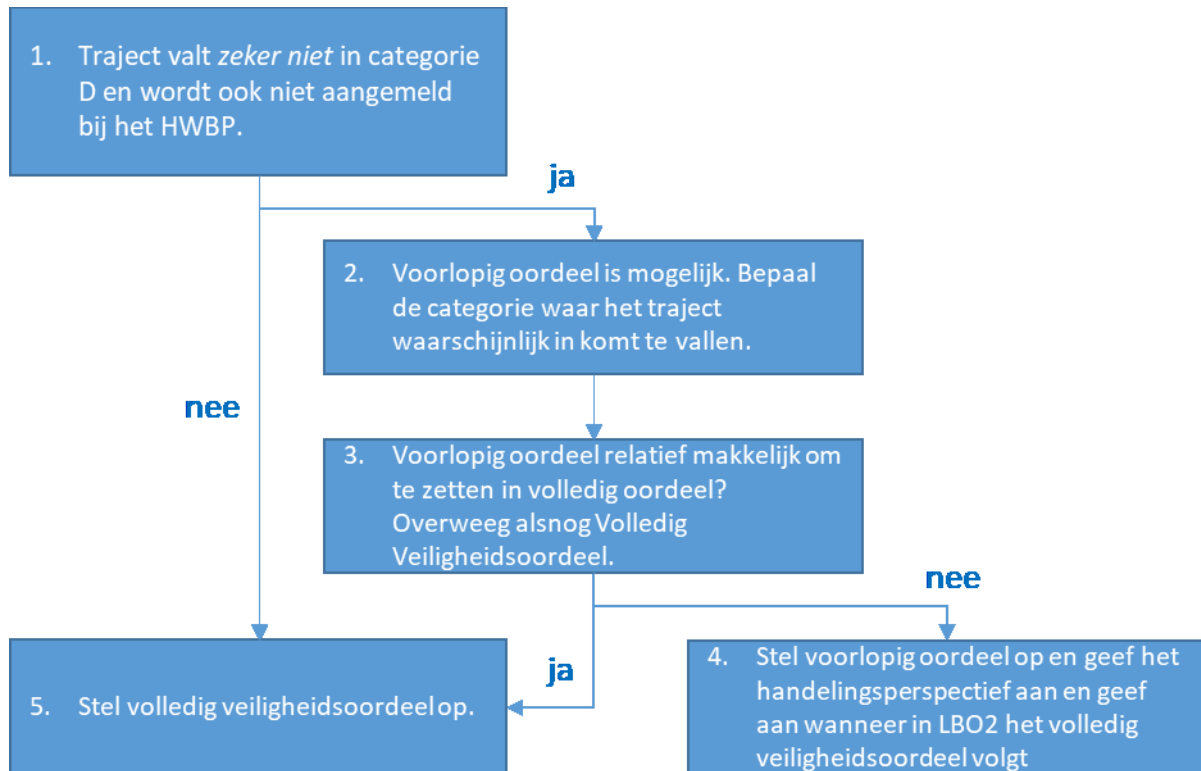
Een vaker gehoorde opvatting is dat voor elk mechanisme en elk vak de eenvoudige en gedetailleerde toetsmethoden *moeten* worden doorlopen. De Ministeriële Regeling biedt echter in Bijlage I, paragraaf 3.1.3 de optie 'Filter op vakniveau'. Via dit filter kan een beheerder direct een Toets op Maat uitvoeren, die inhouds- en vormvrij is. Een Toets op Maat betekent niet dat altijd complexe, geavanceerde berekeningen moeten worden uitgevoerd. Het kan ook bestaan uit een onderbouwd, kwalitatief en/of kwantitatief, beheerdersoordeel. Aan minimaal één van de twee volgende criteria moet zijn voldaan:

1. Toepassen van de generieke toetsregels (eenvoudig, gedetailleerd) voor één of meer toetssporen leidt niet tot een betrouwbaar oordeel.
Dit is bijvoorbeeld het geval omdat de te beschouwen waterkering zich niet goed laat beschrijven door de 'standaard modellen en rekenregels'. Maatwerk is dan sowieso nodig, het volledig doorlopen van eenvoudige en gedetailleerde toetsregels heeft geen meerwaarde en kan zelfs tot verkeerde conclusies leiden.
2. Het direct uitvoeren van een Toets op Maat leidt met minder inspanning tot een vergelijkbaar resultaat als het toepassen van eenvoudige en gedetailleerde toetsregels uit het WBI2017.
Een andere methode/aanpak leidt (veel) sneller –aantoonbaar- tot hetzelfde resultaat als toepassen van de standaard rekenregels- en modellen. De beheerder kiest er in dit geval voor een alternatieve overstromingskansanalyse uit te voeren plaats van toepassen van de eenvoudige en gedetailleerde regels.

De Toets op Maat, zoals bijvoorbeeld de DOT of een andere vorm van expert-judgment, kan ook worden toegepast om aan te tonen dat het traject niet in categorie D valt. De ToM wordt in dat geval ingezet om te komen tot een Voorlopig veiligheidsoordeel.

Beslisboom Voorlopig veiligheidsoordeel

Om na te gaan of een traject voor een voorlopig veiligheidsoordeel in aanmerking komt kan onderstaande beslisboom (Figuur 1) worden gevolgd. In de beslisboom zijn de verschillende regels en criteria uit de Ministeriële Regeling inclusief bijlagen en toelichting verwerkt.



Figuur 1 beslisboom Voorlopig Veiligheidsoordeel

Stap 1 Traject valt zeker niet in categorie D en wordt niet aangemeld bij HWBP

Een voorlopig veiligheidsoordeel is alleen mogelijk wanneer de beheerder op basis van voldoende informatie kan onderbouwen (aannemelijk maken) dat een traject *niet* in categorie D valt. Is er te weinig informatie, dan kan met onvoldoende zekerheid aannemelijk worden gemaakt dat er geen sprake is van categorie D. De overstromingskans van het dijktraject is bij categorie D *veel groter* dan de signaleringswaarde én de ondergrens. Het dijktraject voldoet dus ruim niet aan de signaleringswaarde en aan de ondergrens. Is er sprake van een verwachte categorie A+, A, B of C, dan kan stap 2 in de beslisboom worden gezet. Is een categorie D verwacht, dan dient stap 6. te worden gezet: een volledig veiligheidsoordeel. Een traject, of deel daarvan, kan niet worden aangemeld bij het HWBP met een voorlopig oordeel. Voor aanmelding bij het HWBP is een volledig oordeel noodzakelijk.

De wijze van onderbouwing is aan de beheerder en daarmee nadrukkelijk niet voorgeschreven. De overstromingskans van een traject wordt bepaald door de maatgevende mechanismen en locaties. De methode uit het Deskundigenoordeel Toets op Maat (DOT) kan worden gebruikt voor het bepalen van het veiligheidsoordeel of om te onderbouwen dat een traject niet in categorie D valt. In de methode worden de maatgevende faalpaden middels een narratieve analyse³ geanalyseerd. De faalkans van deze faalpaden is een benadering van de

³ Narratieve analyse richt zich op het begrijpen van de geleefde ervaring via verhalen (Clandinin & Connelly, 2000: xxii). Narratieve analyse bestudeert verhalen als object van studie én benut narratieven als een manier om geleefde ervaring te 'vangen' en begrijpen. (bron: <https://www.tijdschriftkwalon.nl/>)

overstromingskans van het traject. De beheerder kan ook gebruik maken van resultaten van VNK2, daarbij rekening houdend met het totaal aan nieuwe inzichten dat verwerkt is in het WBI 2017 en de wijzigingen aan de kering ten opzichte van de situatie die is gehanteerd in VNK worden beschouwd. Voor lager genormeerde keringen (1:100^e tot 1:1000^e ondergrens) zoals in Limburg is het ook mogelijk te kijken naar historische belastingen die de kering heeft weerstaan. Immers, categorie D betekent dat de overstromingskans groter is dan 30 maal de ondergrens, wat bij een 1:100^e ondergrens 1:3^e is. In dat geval is eenvoudig aan te tonen dat deze trajecten geen categorie D zijn: de afgelopen 25 jaar is er geen overstroming geweest.

Bestuurskern
Directie Waterveiligheid,
Klimaatadaptatie en Bestuur
Waterveiligheid

Datum
16 juni 2020

Stap 2 voorlopig veiligheidsoordeel is mogelijk. Bepaal de categorie waarin het traject waarschijnlijk komt te vallen.

In deze stap wordt door de beheerder bepaald welke inspanning nodig is om tot een Voorlopig Veiligheidsoordeel te komen. Aangegeven wordt hoe met elk mechanisme om wordt gegaan en voor welke mechanismen de analyse dus (deels) wordt uitgesteld. Deze stap eindigt met een inschatting van het verwachte trajectoordeel, niet zijnde D.

Stap 3. Voorlopig oordeel relatief makkelijk om te zetten in volledig oordeel?

Het is verstandig om te onderzoeken welke inspanning na het Voorlopig Veiligheidsoordeel nog nodig is om voor alle mechanismen tot een stabiel (volledig) veiligheidsoordeel op vakniveau te komen. Stap 3 is ingevoerd in de beslisboom om beheerders de kans te bieden alsnog voor een volledig oordeel te gaan wanneer blijkt dat met een relatief geringe extra inspanning het oordeel aan de stopcriteria van het volledige oordeel voldoet. Zo is wellicht met enkele aanvullende (controle)berekeningen op vak- en mechanismeniveau aan te tonen dat het veiligheidsoordeel stabiel is. Het kan ook zijn dat de planning/financiën gunstiger uitvallen dan gedacht, of dat er alsnog aanleiding is om traject volledig te beoordelen, bijvoorbeeld bij meekoppelkansen. Indien met beperkte inspanningen een volledig oordeel kan worden opgesteld heeft dat vanzelfsprekend de voorkeur. Zo is de toets voor het faalmechanisme GEKB voor alle dijkvakken relatief eenvoudig uit te voeren en geeft dit een goede eerste indruk van het veiligheidsoordeel.

Stap 4. Stel voorlopig oordeel op en geef het handelingsperspectief aan en geef aan wanneer in LBO2 het volledig veiligheidsoordeel volgt.

In Stap 4 wordt het voorlopig veiligheidsoordeel opgesteld (categorie A+, A, B of C). Hierbij kan per mechanisme gebruik worden gemaakt van zowel kwalitatieve als kwantitatieve methoden. De duiding van het voorlopig oordeel is daarbij belangrijk. Helder moet zijn door welke mechanismen en vakken het Voorlopig Veiligheidsoordeel wordt bepaald. Het Voorlopig Veiligheidsoordeel wordt ingediend in het WVP en dient geassembleerd te worden in Riskeer (inclusief een GML bestand).

Essentieel is dat vooraf met de ILT de aanpak om te komen tot een voorlopig veiligheidsoordeel wordt afgestemd. De rapportage van een voorlopig veiligheidsoordeel moet net als een volledig oordeel voldoen aan de rapportage verplichting zoals genoemd in hoofdstuk 4 van bijlage I van de Ministeriële Regeling en bevat in elk geval de volgende informatie:

- De onderbouwing dat het veiligheidsoordeel van het traject niet valt in categorie D (zie stap 1).

- Het voorlopig veiligheidsoordeel; categorie A+, A, B of C.
- De planning van het afronden van de beoordeling in de volgende ronde (2023-2034)⁴. Een traject met een voorlopig veiligheidsoordeel moet uiterlijk 1 januari 2029 van een volledig veiligheidsoordeel zijn voorzien.
- Een overzicht van de te treffen voorzieningen binnen de zorgplicht als gevolg van het voorlopig veiligheidsoordeel:
 - Welke (nood)maatregelen worden genomen om de risico's te beheersen, en/of
 - Benodigd onderzoek of monitoring om te komen tot een volledig veiligheidsoordeel.

Bestuurskern

Directie Waterveiligheid,
Klimaatadaptatie en Bestuur
Waterveiligheid

Datum

16 juni 2020

Stap 5. Stel volledig veiligheidsoordeel op.

Wanneer een Voorlopig Veiligheidsoordeel niet mogelijk of niet wenselijk is, stelt de beheerder een volledig veiligheidsoordeel op.

Controle op conformiteit met het WBI2017 door de ILT

Net zoals bij een volledig veiligheidsoordeel werkt de beheerder bij het voorlopige veiligheidsoordeel van grof naar fijn. Met het verhaal van de kering⁵ kan de beheerder aan de hand van zijn kennis en ervaring bepalen welke vakken en faalmechanismen de meeste aandacht behoeven. De aangereikte software binnen het WBI2017 kan worden gebruikt om deze maatgevende ('slechtste') vakken en faalmechanismen te beschouwen. Als een beheerder zijn oordeel op een andere (snellere) manier goed kan onderbouwen, wordt dat ook geaccepteerd. De procedure om een voorlopig oordeel te rapporteren is identiek aan de procedure voor het rapporteren van een volledig veiligheidsoordeel (zie hiervoor het Draaiboek) en loopt via het Waterveiligheidsportaal (WVP). Dit geldt ook voor de controle daarvan door de ILT. Ook bij de ILT levert een voorlopig veiligheidsoordeel een versnelling op omdat de controle minder intensief hoeft te zijn en meer berust op aannemelijkheid. De ILT zal bij haar toezicht geen aandacht schenken aan de motivatie van de beheerder om te kiezen voor een voorlopig veiligheidsoordeel. Waar de ILT wél op let is:

- De aannemelijkheid van de onderbouwing dat het niet om een categorie D traject gaat. (b.v. op basis van VNK 2 of op basis van een DOT)
- De aannemelijkheid van de inschatting en duiding van de categorie die wél geldt en hoe die tot stand is gekomen. Dit moet een verhaal zijn in de geest van het WBI zonder dat aangetoond hoeft te worden dat de toetsoordelen op vak en mechanismeniveau stabiel zijn.
- De wijze waarop de beheerder zijn handelingsperspectief (zorgplicht, nadere monitoring) schetst.
- Getoond eigenaarschap voor de beoordeling:
 - Heeft interne kwaliteitsborging aandacht gekregen?
 - Neemt de beheerder het voorlopige veiligheidsoordeel bestuurlijk voor zijn rekening?

⁴ Afspraken hoe om te gaan in de volgende beoordelingsronde met trajecten met een 'voorlopig oordeel' worden opgenomen in het Draaiboek LBO-2.

⁵ Het verhaal van de kering is een manier van werken en denken waarbij de gebeurtenis die een overstroming veroorzaakt centraal staat en niet het optreden van initiële mechanismen of het bezwijken van onderdelen. Het verhaal van de kering benadrukt dat de overstromingskansbenadering een wezenlijk andere werkwijze vraagt dan de overschrijdingskansbenadering (zie Voortgang Masterplanning LBO-1).

- Neemt de beheerder bestuurlijk verantwoordelijkheid voor de noodzakelijke voorzieningen in de sfeer van zorgplicht en voor het nadere onderzoek of de nadere analyses dat nog nodig is voor het kunnen vaststellen van een volledig en scherp veiligheidsoordeel?
- Is aangegeven wanneer het definitieve veiligheidsoordeel zal worden bepaald, doch uiterlijk 1 januari 2029 dient het volledig veiligheidsoordeel bepaald te zijn.

Bestuurskern

Directie Waterveiligheid,
Klimaatadaptatie en Bestuur
Waterveiligheid

Datum

16 juni 2020