

Ambitiemodel implementatie zorgplicht – bewust ‘in control’ op onacceptabele risico’s

Versie: Concept, juli 2016

Op initiatief van de stuurgroep zorgplicht is een ambitiemodel in ontwikkeling om gezamenlijk richting te geven aan de prioriteiten van de keringbeheerders voor de implementatie van de zorgplicht primaire waterkeringen. Het *ambitiemodel implementatie zorgplicht* geeft naast de prioritair activiteiten ook een tijdsplan aan dat de stuurgroep zorgplicht passend vindt bij de gezamenlijke visie en praktijk van de keringbeheerders. Het ambitiemodel en de gezamenlijke ambities die de stuurgroep formuleert hebben niet als doel het kader Zorgplicht (mei 2015) te vervangen. Het is een aanvulling op onderdelen van het kader. Het kader zorgplicht is en blijft sturend voor de inrichting en uitvoering van de zorgplicht primaire waterkeringen. Het kader is ook de basis waarop de ILT de toezichtstrategie baseert.

Deze notitie bouwt verder op de analyse over de pilotresultaten uit de ILT audits welke onder regie van de stuurgroep is uitgevoerd¹. Het ambitiemodel is volgend hier aan opgezet. Het ambitiemodel blijft in 2016 nog in ontwikkeling. Navolgend gaat deze notitie eerst in op het doel én het belang van eigenaarschap op alle niveaus. Vervolgens gaat deze notitie in op twee te nemen stappen om invulling te geven aan navolging van het ambitiemodel:

Stap 1: belang van definiëren van een eigen bestuurlijke ambitie zorgplicht

Stap 2: ambitiemodel gericht op prioriteiten in implementatie zorgplicht

Naast de ontwikkeling van het ambitiemodel heeft de stuurgroep zorgplicht met ILT afgesproken om in samenwerking een gezamenlijke set basiseisen voor de uitvoering van de zorgplicht te definiëren. Aanleiding hiervoor is tweeledig: enerzijds heeft de stuurgroep zorgplicht de ambitie uitgesproken om een gezamenlijke ‘meetlat’ voor invulling van de zorgplicht te definiëren en anderzijds is ILT voornemens om voor de beoordeling op de uitvoering van de zorgplicht kwaliteitseisen te formuleren. In overleg hebben de ILT en de stuurgroep afgesproken om gezamenlijk ‘basiseisen uitvoering zorgplicht’ te ontwikkelen. De werkgroep hiervoor wordt op dit moment opgezet en georganiseerd. De ontwikkeling van de basiseisen vindt plaats in de 2^e helft van 2016. Terwijl het ambitiemodel gaat over de ontwikkeling naar de situatie ‘in control’, vormen de basiseisen de meetlat ‘wanneer het goed is’.

Doel notitie en eigenaarschap

Het ambitiemodel implementatie zorgplicht is ontwikkeld voor degene die binnen het waterschap of Rijkswaterstaat eindverantwoordelijk is voor het geheel van de zorgplicht en opdracht heeft om de zorgplicht verder te ontwikkelen. Het expliciet toebedelen van deze rol aan één persoon binnen én het bestuur én management van de keringbeheerder is noodzakelijk om verantwoord en doelmatig te sturen op de invulling van de zorgplicht: eigenaarschap zowel op bestuurlijk niveau als topmanagement niveau. Dit zijn ook de personen waaraan intern verantwoording wordt afgelegd. Het ambitiemodel kan gezien worden als een eerste ‘checklist’ dan wel opdrachtomschrijving waarmee deze eigenaren sturing geven aan de ontwikkeling.

Deze opdrachtomschrijving is nog niet volledig. Juist de bestuurlijk bepaalde ambitie en de hieraan onderliggende risicoanalyse, bepalen de volledige scope van de opdracht. Stap 1 is daarom de ambitiebepaling aan de hand van een risico-analyse, stap 2 is het toepassen van het ambitiemodel.

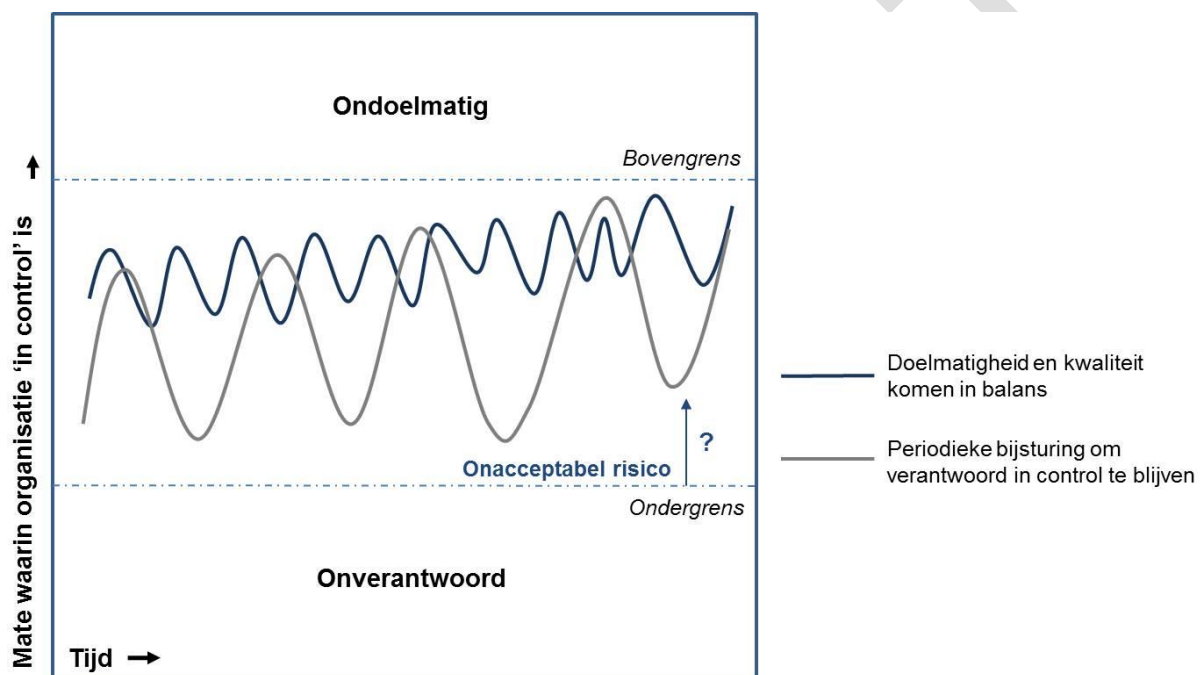
Conceptueel kader: definities van een ondergrens en bovengrens waarop de keringbeheerder zelf minimaal ‘in control’ wil zijn

Voor het bepalen van de ‘ondergrens’ waarop de beheerder minimaal in control moet zijn, dient elke organisatie een bestuurlijke ambitie te definiëren. De ambitie die een organisatie zichzelf voorschrijft

¹ Zie [online zorgplicht bibliotheek](#): Stuurgroep zorgplicht / Analyse auditresultaten pilots ILT uit 2014 en 2015

voor de uitvoering van de wettelijke zorgplicht legt de 'lat' op een bepaalde hoogte. De keuzes die een beheerder hiervoor maakt zijn normstellend en geven invulling aan de beleidsvrijheid van iedere keringbeheerder. Deze keuzes zijn voor elke organisatie anders en kunnen daarom niet gezamenlijk worden gemaakt; bijvoorbeeld door verschil in type en omvang van het areaal tussen de keringbeheerders.

De ondergrens vormt één deel van het conceptueel kader (zie figuur 1) waarbinnen de bestuurlijke ambitie kan worden bepaald. De andere grens, de bovengrens, wordt bereikt als inspanningen van de organisatie niet leiden tot zichtbaar meer kwaliteit in de uitvoering van de zorgplicht. Op dat moment komt de doelmatigheid van de activiteiten in het geding. Wat deze grens is, is eveneens een bestuurlijke afweging, samenhangend met bekende risico's en de wijze waarop deze worden beheerst. Deze beheersing kan actief door risico's vooraf weg te nemen of reactief door maatregelen in te zetten indien risico's daadwerkelijk optreden (denk bijvoorbeeld aan kleine kansen en kleine gevolgen van risico's).



Figuur 1 Conceptueel kader: Onder- en bovengrens in bestuurlijke ambitie zorgplicht

Ter toelichting op het figuur. Het definiëren van de grenzen moet er toe leiden dat organisaties zich permanent in de lerende PDCA-cyclus begeven. Dit leidt tot een optimalisatie. Het streven kan zijn de fluctuatie tussen beide grenzen zo klein mogelijk te laten worden: doelmatigheid en de kwaliteit van zorgplicht komen in een optimale balans. Het is de voortdurende uitdaging deze balans te krijgen.

De taak van de interne kwaliteitsborging is inzicht te geven waar de organisatie zich ophoudt in deze voortdurende op en neergaande beweging tussen de beide grenzen. Daarbij kan naar verwachting worden aangesloten bij vigerende werkwijzen van auditafdelingen en gebruik worden gemaakt van beschikbare auditplannen en -auditinstrumenten.

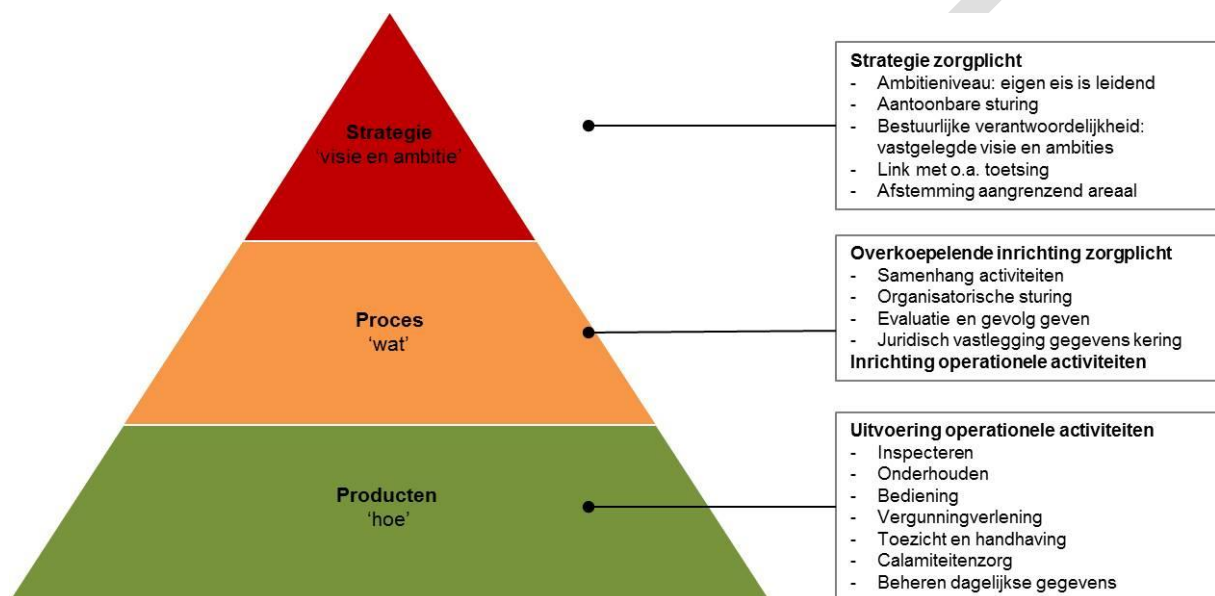
Stap 1: Bepaling van het onacceptabele risico op bestuurlijk niveau

Essentiële vraag in het definiëren van de bestuurlijke ambitie is: wat is het onacceptabele risico dat met de zorgplicht moet worden beheerst? Voorstel is om de ondergrens middels een risicoanalyse te bepalen. In bijlage 1 is een voorbeeld weergegeven hoe zo'n risicoanalyse kan worden ingestoken. Door de keuzes vanuit een risicoperspectief te maken wordt in de ambitie voor de organisatie scherp geformuleerd wat het onacceptabele risico is. De ambitie geeft daarmee expliciet het niveau aan

waarop de organisatie minimaal 'in control' wil zijn. In feite wordt met de (top-)risico's geduid wat de kritieke prestatie-indicatoren zijn voor de zorgplicht primaire waterkeringen

De bestuurlijke ambitie geeft op deze manier een concreet handvat voor sturing doordat het onacceptabele risico de ondergrens voor de invulling van de zorgplicht bepaalt. De beheerder dient vervolgens minimaal op deze risico's beheersmaatregelen te nemen en zich hierover in samenhang te verantwoorden middels een rapportage.

Het eigenaarschap van de risico-analyse berust bij diegene die binnen de organisatie is aangewezen als 'verantwoordelijke of eigenaar' voor het geheel van deze zorgplicht (bestuurlijk). De risicoanalyse dient te zijn gericht op de invulling en uitvoering van de zorgplicht primaire waterkeringen en richt zich op drie niveaus in figuur 2:

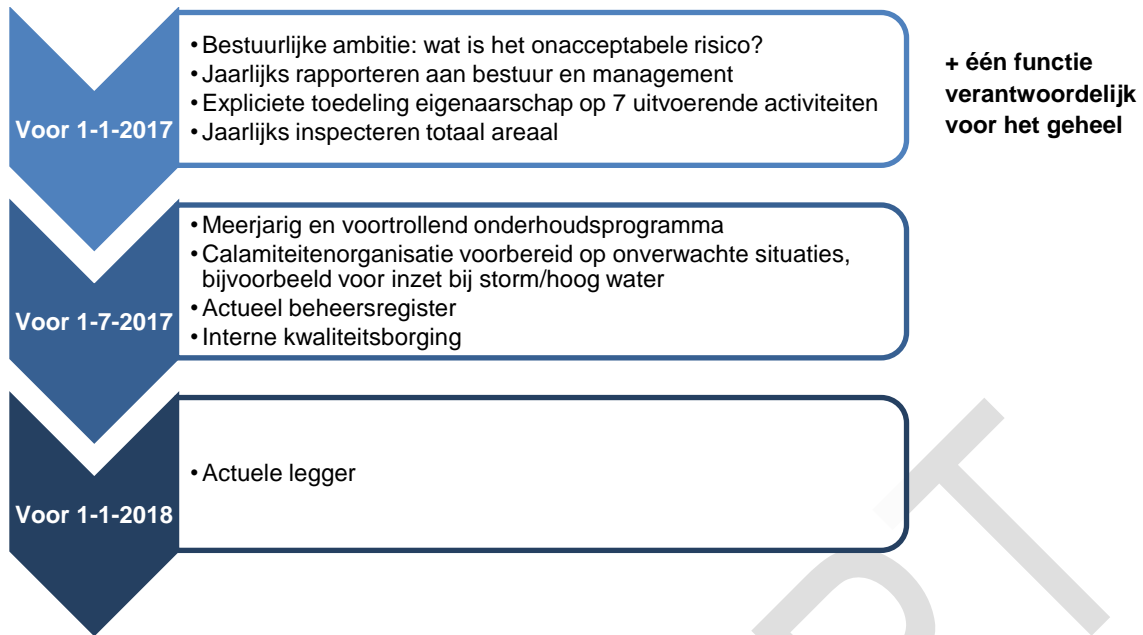


Figuur 2 Nulmeting gericht op 3 lagen in de aansturing van het beheer van keringen: strategie, proces en producten

Op ieder niveau dient een 'ongewenste top gebeurtenis' te worden benoemt op basis waarvan deelnemers uit de organisatie risico's benoemen, de oorzaak daarvan en de mogelijke gevolgen. Op basis van de gevolgen kan worden geduid welk risico in welke mate acceptabel is. Hieruit wordt de ondergrens afgeleid. De beheersmaatregelen vormen het pakket van minimale eisen voor de keringbeheerder.

Stap 2. Ambitiemodel implementatie zorgplicht als gezamenlijk na te streven tijdspad

Ondanks dat de beheerders niet gezamenlijk hun bestuurlijke ambitie kunnen bepalen, is het wel mogelijk om gezamenlijk een ambitiemodel te ontwikkelen en na te streven. Doel is om met dit ambitiemodel gezamenlijk richting te geven aan de zorgplicht activiteiten die elke beheerder minimaal op orde moet hebben en in welke volgorde een beheerder hier prioriteit aan dient te geven. Het uitgangspunt bij dit ambitiemodel is om van grof naar fijn te werken, realistische prioriteiten te stellen en een tijdspad te hanteren tot 1 januari 2018. Het ambitiemodel gaat niet in op alle activiteiten uit het kader Zorgplicht, maar focust op 10 prioritaire stappen om de zorgplicht te implementeren en ontwikkelen. De onderdelen van onderstaand ambitiemodel (figuur 3) zijn voornamelijk gebaseerd op de uitvoeringsgerichte zorgplichtactiviteiten, gericht op het organiseren van de sturing op en de samenhang in de zorgplicht en sluiten aan op de uitkomsten van de analyse van de auditresultaten van de ILT pilots.



Figuur 2 Ambitiemodel zorgplicht met fasering tot 1 januari 2018

Het ambitiemodel gaat nadrukkelijk uit van managementverantwoordelijkheid en -aandacht:

- het aanwijzen van één functie als verantwoordelijke voor de zorgplicht als geheel (zowel bestuurlijk als ambtelijk);
- een expliciete toedeling van eigenaarschap op de 7 uitvoerende zorgplicht activiteiten;
- het beleggen en organiseren van de interne kwaliteitsborging.

De uitvoering van deze onderdelen valt onder verantwoordelijkheid van directie/management.

Bijlage 2 van deze notitie geeft een uitgebreide beschrijving van alle onderdelen.

Door de ILT wordt de stelling gehanteerd dat de thermometer van de ILT zo veel mogelijk moet overeenkomen met de thermometer die de keringbeheerders zelf hanteren bij hun interne toezicht en zelfsturing op de kwaliteit van de inrichting en de uitvoering van de zorgplicht. Dit geeft de noodzaak tot het inregelen van de interne kwaliteitsborging aan, evenals de eerder benoemde stap 1: het bepalen van de eigen ondergrens op basis waarvan een keringbeheerder zichzelf kan toetsen.

Bijlage 1: Voorbeeld voor uitvoeren risicoanalyse om bestuurlijke ambitie te definiëren

Doel risicoanalyse = op bestuurlijk niveau het onacceptabele risico voor de waterkeringbeheerder definiëren, dat bepaalt de ondergrens waarop de waterkeringbeheerder minimaal 'in control' wil zijn.

Risico = de kans dat een potentiële gebeurtenis optreedt die een negatieve impact heeft op de doelstellingen die de waterkeringbeheerder nastreeft → Welke kans dat deze gebeurtenis optreedt is onacceptabel (risico-classificering)? Oftewel, in welke mate wil de keringbeheerder in control zijn?

Centrale vraag: Welke risico's 'durf' je (bewust) te lopen en welke risico's wil je koste wat het kost beheersen? Oftewel, wat is minimale invulling van de zorgplicht (verzameling beheersmaatregelen)?

Onderstaande tabel geeft een voorbeeld invulling van een risico-analyse gericht op het definiëren van de bestuurlijke ambitie.

	Risico-gebeurtenis	Kans risico (0-1)	Impact op doelstellingen (0-1)	Risico-classificering (risico x impact)	Beheersmaatregelen
Strategisch					
Inrichting	Zorgplicht waterkeringen geen onderdeel jaarlijkse begrotingscyclus (inclusief tussentijdse rapportage momenten)				
	Eigenaarschap van zorgplicht in het ambtelijke organisatie niet op juiste managementniveau belegd				
Uitvoering	Jaarlijkse zorgplicht rapportage wordt niet bestuurlijk vastgesteld				
...					
Tactisch					
Inrichting	Inspectieplan en onderhoudsplan hebben geen directe relatie met elkaar				
Uitvoering	Jaarlijkse evaluatie van plannen vindt niet plaats				
...					
Operationeel					
Inrichting	Gegevensbeheer en uitvoerend inspecteur hebben geen inregelde afstemming				
Uitvoering	Vertaling inspectieresultaten naar onderhouds- en handavingsinspanning niet onderhevig aan expliciete besluitvorming				
...					

Kanttekening: 'black swan'-risico's dreigen buiten invulling zorgplicht te vallen (bijvoorbeeld kleine kans <10% met grote impact <50%). In de verdere ontwikkeling en toepassing is het raadzaam een

drempel in te bouwen waarmee per definitie voor risico's met grote impact een beheersmaatregel wordt getroffen.

Bijlage 2: Toelichting basis-set criteria in ambitiemodel implementatie zorgplicht

Bestuurlijke ambitie: wat is het onacceptabele risico?

Het formuleren van een bestuurlijke ambitie is nodig om de norm voor het voldoen aan de zorgplicht vast te leggen. Dit criteria relateert aan de zorgplicht activiteit 'vastlegde visie en ambities'. Door te formuleren wat het onacceptabele risico is, bepaalt het bestuur de ondergrens in welke mate de organisatie 'in control' moet zijn in het beheer van de primaire waterkeringen. Door een risicoanalyse als grondslag te laten dienen voor het formuleren van de bestuurlijke ambitie krijgt de organisatie een middel om te sturen met als doel bewust in control te zijn op aanwezige risico's. De collectieve ambitie is dat elke waterkeringbeheerder voor 1 januari 2017 een risicoanalyse uitvoert die als basis dient voor het formuleren van de bestuurlijke ambitie.

Jaarlijks rapporteren aan bestuur en management

Elke waterkeringbeheerder dient jaarlijks te rapporteren over de zorgplicht aan het bestuur en management. Dit is een openbare rapportage opgebouwd uit drie delen: de staat van het areaal, de staat van de organisatie en een overkoepelende analyse van de bevindingen betreffende het areaal en de organisatie. In de rapportage is met name aandacht voor de risico's die de beheerder signaleert in het beheer van de keringen (gericht op het areaal én de organisatie), de beheersmaatregelen die hierop zijn genomen en risico's waarvoor besluiten nodig zijn vanuit het bestuur of management. De collectieve ambitie is dat elke beheerder vóór 1 november 2016 een eerste proefrapportage oplevert.

Expliciete toedeling eigenaarschap op 7 operationele activiteiten

Om uitvoering te geven aan de zorgplicht is het noodzakelijk dat het eigenaarschap expliciet is toebedeeld. Voorstel is de toedeling van eigenaarschap te koppelen aan de procesinrichting van de organisatie door op activiteitsniveau een RASCI-tabel in te vullen. Het RASCI-model is een matrix die gehanteerd wordt om de rollen en verantwoordelijkheid van personen die bij werkzaamheden betrokken zijn weer te geven. Deze initialen staan voor 'Responsible' (degene die verantwoordelijk is voor de uitvoering), 'Accountable' (eindverantwoordelijke waaraan verantwoording wordt afgelegd), 'Supportive' (degene die ondersteunend is voor het resultaat), 'Consulted' (degene die voorafgaand aan beslissingen/acties geraadpleegd wordt) en 'Informed' (degene die alleen geïnformeerd wordt). De collectieve ambitie is dat elke beheerder voor 1 januari 2017 op minimaal de 7 operationele zorgplicht activiteiten het eigenaarschap ('R', 'A' en optioneel 'C') expliciet heeft toebedeeld.

Verantwoordelijkheid voor het geheel

Aansluitend op voorgaand criteria is het noodzakelijk dat overkoepelend over de zorgplicht één functie eindverantwoordelijke ('A') is voor de zorgplicht als geheel. Aan de eindverantwoordelijke wordt onder meer de jaarlijkse verantwoordingsrapportage gericht. De collectieve ambitie is dat elke beheerder voor 1 januari 2017 de verantwoordelijkheid voor de gehele zorgplicht heeft belegd bij één directeur/MT-lid.

Jaarlijks inspecteren totaal areaal

Vanuit het lopende programma PIW en de inspanningen van de afgelopen jaren is het uitgangspunt dat iedere keringbeheerder een inspectieplan heeft opgesteld voor zijn keringareaal. Dit betekent dat ook de 'do', 'check' en 'act' stap van deze activiteit kan worden doorlopen. De collectieve ambitie is dat elke beheerder het volgende bereikt:

- De aanwezigheid van een actueel inspectieplan (geactualiseerd 2015 of 2016)

- Rapportage over uitvoering inspecties en toestand van het areaal voorafgaand aan start storm/hogwaterseizoen 2016
- Beoordeling van functioneren van inspectieplan gelet op check tussen uitkomsten inspecties en verwoordde doelen in het inspectieplan: voldoen uitkomsten aan de verwachting?
- Geactualiseerd en vastgesteld inspectieplan per 1/1/2017 en vervolgens cf procesinrichting een jaarlijkse repetitie van deze cyclus.

Meerjarig en voortrollend onderhoudsprogramma

Het onderhoud van de keringen is geborgd door middel van een onderhoudsplan en een bijbehorend meerjarig en voortrollend onderhoudsprogramma. In dit programma worden minimaal jaarlijks de resultaten van de uitgevoerde inspecties vertaald en vindt besluitvorming plaats over te plegen vast en variabel onderhoud gegeven zowel beschikbare middelen alsmede de gedefinieerde ondergrens. Daarnaast vindt jaarlijks, bij actualisatie van de programmering een 'check' plaats in hoeverre gepland onderhoud daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De collectieve ambitie is samengevat dat elke waterkeringbeheerder per 1 juli 2017 een voortrollend onderhoudsprogramma (t+3 of 5) bestuurlijk heeft vastgesteld en gebaseerd op: risicoanalyse, onderhoudsplan, inspectieresultaten, evaluatie onderhoudsplan en –programma t-1.

Calamiteitenorganisatie voorbereid op onverwachte situaties, bijvoorbeeld inzet bij storm/hog water

In het kader van de calamiteitenzorg hebben de keringbeheerders een calamiteitenorganisatie die is voorbereid op onverwachte situaties, bijvoorbeeld voor inzet bij storm/hog water, zowel binnen als buiten storm/hogwaterseizoen. De ambitie is dat per 1 juli 2017 elke waterkeringbeheerder jaarlijks een evaluatierapport beschikbaar heeft waarmee inzicht wordt gegeven in de calamiteitenorganisatie en uitkomsten van (de evaluatie) van de oefeningen.

Actueel beheerregister

Dit criteria relateert aan de zorgplicht activiteit 'beheren van dagelijkse gegevens'. In de Waterwet is vastgelegd dat het hebben van een beheerregister verplicht is voor primaire waterkeringen. In het beheerregister staat volgens de Waterwet "...waarin de voor het behoud van het waterkerend vermogen kenmerkende gegevens van de constructie en de feitelijke toestand nader zijn omschreven'. Het hebben van een beheerregister is echter onvoldoende maatstaf voor het beheren van dagelijkse gegevens. Hiervoor is het met name van belang dat de gegevens actueel zijn. De collectieve ambitie is dat elke waterkeringbeheerder voor 1 juli 2017 zijn systemen en processen zodanig heeft ingericht dat de laatste wijziging in het beheerregister maximaal 3 maanden oud is.

Interne kwaliteitsborging

Om de kwaliteit van werken voor uitvoering van de zorgplicht structureel in de organisatie te borgen is het noodzakelijk dat intern de procesafspraken geborgd worden. Hiervoor dient kwaliteitsborging georganiseerd te worden in de vorm van het benoemen van een kwaliteitsmedewerker (verantwoordelijk voor het opzetten, implementeren en beheren van interne procesafspraken), het organiseren van audits en evaluaties en het inregelen van een wijzigingsmethodiek (hoe en wie stelt wijzigingen in processen vast, beheert en toetst deze). De collectieve ambitie is dat elke beheerder de interne kwaliteitsborging voor 1 juli 2017 op minimaal deze aspecten heeft georganiseerd.

Actuele legger

Dit criteria geeft invulling aan de zorgplicht activiteit 'juridische vastlegging gegevens kering'. Het beleidskader zorgplicht geeft niet volledige duidelijkheid over wat deze activiteit omvat. De ILT ziet deze activiteit als het op orde hebben en houden van de juridische basis voor het beheer en de instandhouding van de primaire waterkeringen. Het hebben van een actuele, vastgelegde legger is een minimale vereiste voor invulling van de zorgplicht. In de legger staat aangegeven waar de dijk

precies ligt en wie verantwoordelijk is voor welk deel van het onderhoud. In het geval van bijvoorbeeld dijkversterkingen dient de legger te worden geactualiseerd. Omdat dit ter inzage gelegd dient te worden kost het actualiseren van een legger relatief veel doorlooptijd. De collectieve ambitie is dat elke beheerder voor 1 januari 2018 de legger primaire waterkeringen heeft geactualiseerd.

CONCEPT