

“VEILIGHEIDSAANPAK REGIONALE KERINGEN TE BEPERKT”

Risico's van leidingen in keringen onbekend

Over de risico's die leidingen in (regionale) waterkeringen opleveren, is te weinig bekend. Zo luidt één van de conclusies die de Onderzoeksraad voor Veiligheid trekt na afloop van een onderzoek naar de dijkverzakking in het Limburgse Stein. Door een lekke leiding verzakte deze waterkering eind januari 2004 over een lengte van 15 meter. Gezien het gevaar werden de bewoners van het dorp Oud Stein destijds geëvacueerd. Volgens de onderzoeksraad doet Rijkswaterstaat directie Limburg te weinig om de veiligheid van regionale waterkeringen te garanderen.

Op 27 januari 2004 kreeg Rijkswaterstaat de melding dat een gedeelte van de dijk langs het Julianakanaal bij Stein was verzakt. Na de melding werd de waterstand verlaagd en de dijk met zandzakken versterkt. Rijkswaterstaat kon op dat moment de oorzaak van de verzakking niet achterhalen en besloot twee dagen later een damwand te plaatsen. Eerder was het dorp Oud Stein (216 woningen met in totaal 543 bewoners) geëvacueerd.

Om de damwand te kunnen plaatsen moest Waterleiding Maatschappij Limburg ook de door de dijk lopende waterleiding afsluiten. Meteen na het afsluiten stopte de stroom water uit de dijk, waarmee de oorzaak duidelijk was: een lekke waterleiding.

Vanwege de grote schade en de maatschappelijke onrust besloot de Onderzoeksraad voor Veiligheid een onderzoek in te stellen. Een belangrijke vraag was de reden waarom de waterleiding was gaan lekken. De conclusie is dat de leiding is gaan lekken door zetting van de dijk en de daardoor veroorzaakte zakking van de leiding én door corrosie van de leiding. Als gevolg van de grote hoeveelheid water die uit de leiding in de dijk stroomde, werd de waterkering instabiel en ontstond de bewuste verzakking.

Tekortkomingen

Het volgende onderzoek van de Raad richtte zich op het beheer van de leiding en de dijk. Hierbij is het veiligheidsmanagementsysteem van zowel dijkbeheerder Rijkswaterstaat als leidingbeheerder WML onder de loep genomen. Hierbij concludeert de Onderzoeksraad dat tekortkomingen in de risicobeheersing bij deze partijen een gevolg zijn van het ontbreken van een adequaat systeem voor veiligheidsmanagement. Een dergelijk systeem is de laatste decennia noodzakelijker geworden, doordat ruimte

intensiever gebruikt wordt en leidingen ouder worden. Daarom moeten beheerders beter inzicht krijgen in de faalkans van leidingen en de gevolgen van het bezwijken van dijken daardoor. Ook blijkt uit het onderzoek dat al in 1972 bekend was dat kruisende waterleidingen in dijken gevaar kunnen opleveren. Dit is opgenomen in normen en richtlijnen (NEN 3650/3651 en een VEWIN-richtlijn uit 2003). Deze normen en richtlijnen stellen concrete eisen aan leidingen in of bij belangrijke waterstaatswerken.

Letterlijk stelt de Onderzoeksraad voor Veiligheid in haar rapport: “Deze tekortkomingen in het beheer van regionale waterkeringen zoals bij Stein hebben de Onderzoeksraad verbaasd, gezien de prominente taak en de verantwoordelijkheid die dijkbeheerder Rijkswaterstaat heeft ten aanzien van de veiligheid van waterkeringen. De raad had verwacht dat Rijkswaterstaat, gezien haar brede maatschappelijke taak en vanuit haar deskundigheid, explicieter rekening zou houden met de verschillende oorzaken voor het bezwijken van dijken, waaronder falende leidingen.”

Uit het onderzoek blijkt dat Rijkswaterstaat directie Limburg onvoldoende inzicht heeft in het aantal leidingen in dijken. Ook ontbreekt inzicht in de risico's die kunnen ontstaan door deze leidingen alsmede inzicht in de wijze waarop deze leidingen worden beheerd. Om die reden heeft Rijkswaterstaat directie Limburg tot nu toe ook nooit eisen gesteld voor deze leidingen. Daaruit trekt de onderzoeksraad de conclusie dat het veiligheidsbeheer van regionale waterkeringen door Rijkswaterstaat op dit punt te beperkt is. De achterliggende factor daarbij zou zijn dat Rijkswaterstaat met name hoge eisen stelt aan het beheer van primaire waterkeringen, maar vrijwel geen eisen aan het beheer van regionale keringen.

Daarbij is dit onderscheid niet onderbouwd met een risicoanalyse. Volgens de raad is dit onderscheid niet langer acceptabel.

Ook Waterleiding Maatschappij Limburg is niet vrij van schuld, meent de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Veiligheid nabij waterleidingen en/of beschadiging van eigendommen van derden wordt (nog) niet expliciet als aandachtspunt meegenomen. Volgens de raad was dit in het verleden misschien logisch en acceptabel, maar door het intensievere ruimtegebruik en verouderende leidingen is dit nu niet langer acceptabel. De veiligheid in de omgeving van waterleidingen dient expliciet gewaarborgd te worden in het bedrijfsproces van waterleidingbeheerders.

Aanbevelingen

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft een aantal aanbevelingen aan de verschillende betrokken partijen. Zo krijgt de minister van Verkeer en Waterstaat het advies het verschil in veiligheidsaanpak tussen primaire en regionale waterkeringen met behulp van risicoanalyses te onderbouwen. Indien noodzakelijk moeten aanvullende eisen voor het beheer van regionale keringen worden opgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met oudere leidingen in deze keringen.

Rijkswaterstaat Directie Limburg moet eisen gaan stellen aan de leidingen die door waterkeringen lopen en controleren of het beheer door de betreffende waterleidingmaatschappij adequaat wordt uitgevoerd.

WML wordt aanbevolen de veiligheid in de nabijheid van waterleidingen en het voorkomen van schade aan andermans eigendommen expliciet op te nemen als randvoorwaarde te waarborgen. Het bedrijf zou het veiligheidsmanagementsysteem dusdanig moeten opzetten dat het preventief onderhoud van leidingen aantoonbaar is voor derden en passende maatregelen genomen kunnen worden. Ook moet in dit systeem expliciet rekening worden gehouden met het effect van nieuwe normen voor het beheer van oude(re) leidingen. Tenslotte moeten de ervaringen en kennis die nu bij Stein zijn opgedaan, gedeeld worden met andere waterleidingbedrijven. Ook de VEWIN kan hierin een rol spelen. De Onderzoeksraad voor Veiligheid adviseert de koepelorganisatie voor de drinkwaterbedrijven te onderzoeken in hoeverre de uitkomsten van dit onderzoek bij WML ook van toepassing zijn bij andere waterleidingbeheerders en desgewenst verbeteringen bij andere waterleidingbedrijven te stimuleren. ■