

Waterveiligheid en -overlast

Nota van bevindingen provincie Gelderland

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), mevrouw B. Vlieger-Ruitenbergh MBA en de heer ir. T.J.A. Gies. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw drs. K. IJssels en de heer drs. ing. A.K. Willigenburg.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Waterveiligheid en -overlast

Nota van bevindingen provincie Gelderland

Deventer, maart 2018

Inhoudsopgave

1	Opzet van het onderzoek.....	6
1.1	Waterveiligheid en -overlast.....	6
1.2	Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?.....	7
1.3	Leeswijzer.....	8
2	De kaders	9
2.1	Toelichting op keringen en wateroverlast	9
2.2	Europese kaders: Richtlijn OverstromingsRisico's	11
2.3	Landelijke kaders.....	12
2.4	Gelderse kaders.....	15
2.4.1	Omgevingsvisie	15
2.4.2	P&C documenten.....	17
2.5	Kaders waterschappen.....	19
3	Aanwijzing, normering en toezicht op regionale keringen ..	24
3.1	Aanwijzen en normeren van regionale keringen	24
3.1.1	Definitie en ligging regionale keringen	25
3.1.2	Rolverdeling aanwijzen en normeren regionale keringen.....	27
3.1.3	Historie aanwijzing en normering regionale keringen.....	28
3.1.4	Actualisatie van aanwijzen en normeren	32
3.2	Toezicht provincie op regionale keringen	35
3.2.1	Toetsing regionale keringen door de waterschappen	35
3.2.2	Toezicht door de provincie op regionale keringen	38
3.3	Communicatie en afstemming	41
3.4	Informatievoorziening aan PS regionale waterkeringen	43
4	Normering en toezicht op regionale wateroverlast.....	45
4.1	Normeren wateroverlast.....	46
4.1.1	Definitie wateroverlast	46
4.1.2	Rolverdeling normering wateroverlast.....	47
4.1.3	Historie normering wateroverlast	47
4.1.4	Ontwikkelingen normering wateroverlast.....	50
4.2	Toezicht provincie op normering wateroverlast.....	51
4.2.1	Toetsen normen wateroverlast door het waterschap.....	51
4.2.2	Toezicht door de provincie op normen wateroverlast	53
4.3	Communicatie en afstemming	55

4.4	Informatievoorziening aan PS.....	56
Bijlage 1:	Bronnen.....	57
Bijlage 2:	Onderzoeksaanpak.....	60
Bijlage 3:	Begrippenlijst	63
Bijlage 4:	Ligging en normering regionale waterkeringen.....	66

1 Opzet van het onderzoek

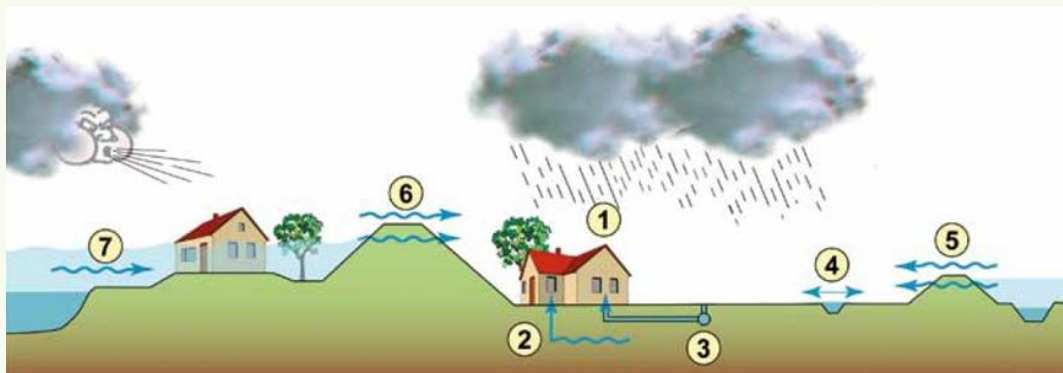
In dit eerste hoofdstuk van deze nota van bevindingen geven we in het kort weer wat we hebben onderzocht.

1.1 Waterveiligheid en -overlast

Water en waterveiligheid zijn voor Nederland belangrijke thema's en niet alleen voor de kustprovincies. De provincies Gelderland en Overijssel kennen naast de grote rivieren (IJssel, Rijn, Waal) ook kleinere waterlopen. De provincies hebben een rol als het gaat om waterveiligheid en wateroverlast. Het belang van die rol neemt met de klimaatverandering toe; naar verwachting zullen we te maken krijgen met hogere waterstanden en heftige regenval.

In de volgende figuur zijn verschillende vormen van wateroverlast opgenomen.

Figuur 1: *Waterveiligheid en wateroverlast*



Bron: Platform H2O 5-2010

Hieronder benoemen we de betekenis van de nummers in figuur 1 in combinatie met welke partij(en) een rol hebben bij het voorkomen van wateroverlast:

1. Wateroverlast in huis - huiseigenaar
2. Hoge grondwaterstanden - waterschap, gemeente, provincie

3. Overbelasting van het riool - gemeente
4. Overstroming vanuit regionaal oppervlaktewater - waterschap en provincie
5. Overstromen/bezijken regionale waterkering - waterschap en provincie
6. Overstromen/bezijken primaire waterkering - rijk (rijkswaterstaat), waterschap, provincie
7. Overstromen buitendijks gebied -rijk, provincie en gemeenten (RO)

De provincie heeft vooral een rol bij het tegengaan van overstromingen uit het oppervlaktewater (nummer 4) en het tegengaan van overstromen of bezwijken van regionale keringen (nummer 5). De rol bij de primaire keringen (nummer 6) beperkt zich tot het goedkeuren van plannen voor dijkversterking. In dit onderzoek staan de regionale keringen (nummer 5) en regionale wateroverlast (nummer 4) centraal. De rol van de provincie bij de primaire keringen blijft buiten beschouwing.

1.2 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

Het onderzoek richt zich op de rol van de provincie bij het regionaal waterbeheer ter voorkoming van wateroverlast uit oppervlaktewater en het overstromen/bezijken van de regionale keringen. De provincie heeft hierbij een normerende en toezichhoudende taak. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Voor het voorkomen van wateroverlast uit oppervlaktewater en de overstroming van regionale keringen zijn door de provincie normen vastgesteld. De regionale keringen worden aangewezen door de provincie.

7

Waterveiligheid en -overlast

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is:

Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel te ondersteunen bij hun kaderstellende en controlerende rol op de provinciale taak om een beschermingsniveau te waarborgen door het aanwijzen van de regionale keringen, normen voor regionale keringen en wateroverlast vast te stellen en hierop toezicht uit te oefenen.

Centrale vraag

De centrale vraag luidt als volgt:

Slaagt de provincie erin om het beschermingsniveau tegen overstromingen of het bezwijken van regionale keringen en wateroverlast uit oppervlaktewater te waarborgen?

De onderzoeksvragen die in dit onderzoek zijn betrokken, het normenkader en de onderzoeksmethode zijn opgenomen in bijlage 2.

1.3 Leeswijzer

Deze nota van bevindingen is de ‘onderlegger’ van de bestuurlijke nota waarin de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek naar waterveiligheid worden weergegeven.

In hoofdstuk 2 worden de kaders weergegeven waarbinnen er gewerkt wordt aan waterveiligheid en –overlast; Europese en landelijke regelgeving. Daarnaast gaan we in op de uitwerking van het beleid in de provincie Gelderland, door de provincie zelf en door de waterschappen. Tevens gaan we in dit hoofdstuk in op ontwikkelingen die van invloed zijn dan wel worden op het thema. De regionale keringen staan centraal in hoofdstuk 3. Daarbij gaan we in op de aanwijzing van regionale keringen, de normering en de toetsing. Daarnaast gaan we in op het toezicht door de provincie. Ook communicatie over de regionale keringen en afstemming komt aan bod. Hoofdstuk 4 is gewijd aan wateroverlast. In dit hoofdstuk gaan we in op de normen voor wateroverlast, de toetsing en het toezicht door de provincie. Ook communicatie over wateroverlast en afstemming komt aan bod.

In de bijlagen is de bronnenlijst opgenomen (bijlage 1) en is de aanpak van het onderzoek (bijlage 2) terug te vinden. Een begrippenlijst is opgenomen in bijlage 3. Kaarten met de aanwijzing en de normen van regionale keringen zijn opgenomen in bijlage 4.

2 De kaders

In dit hoofdstuk komen de kaders aan de orde waarbinnen gewerkt wordt aan waterveiligheid en –overlast. Naast Europese en landelijke kaders gaat het daarbij om de kaders die de provincie Gelderland heeft meegegeven en de kaders die waterschappen hanteren. Alvorens we ingaan op de kaders geven we een korte toelichting op de twee hoofdthema's uit dit onderzoek. Dit hoofdstuk heeft een beschrijvend karakter.

2.1 Toelichting op keringen en wateroverlast

9

Waterveiligheid en –overlast

Keringen

Keringen is een verzamelnaam voor natuurlijke en aangelegde constructies die ons land beschermen tegen overstromingen. Naast natuurlijke keringen, zoals duinen, zijn er in Nederland bijna 1.500 aangelegde keringen: dijken, dammen, stuwen, gemalen en stormvloedkeringen.

Voor keringen wordt een onderscheid gemaakt in:

- primaire waterkeringen die ons land beschermen tegen buitenwater uit de Noordzee, de Waddenzee, de grote rivieren en het IJssel- en Markermeer;
- regionale waterkeringen, die ons land beschermen tegen binnenwater uit de vele meren, kleine rivieren en kanalen.

In totaal is er in Nederland ruim 3.700 km aan primaire waterkeringen¹.

Volgens een schatting van de Stowa² bedraagt de totale lengte aan regionale waterkeringen in Nederland ca. 14.000 km, verspreid over nagenoeg alle provincies en waterschappen. Dit betreft verschillende typen regionale waterkeringen, te weten:

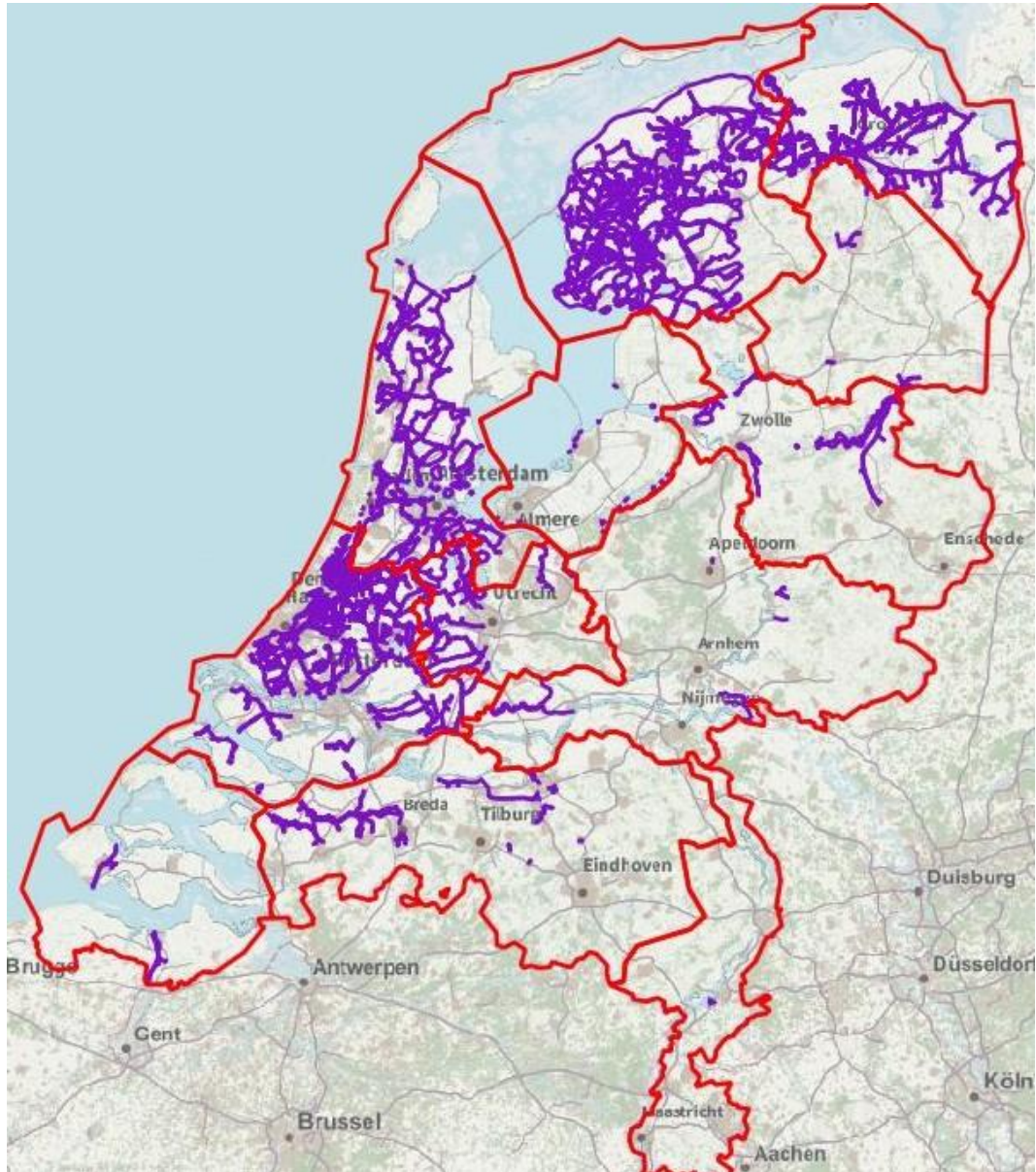
- boezemkaden en keringen langs regionale rivieren;
- compartimenteringskeringen of droge keringen, die pas functioneren na het falen van een primaire waterkering;

¹ <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/bescherming-tegen-het-water/waterkeringen/index.aspx>

² Richtlijn normering compartimenteringskeringen, december 2007 i.o.v. Stowa

- voorlandkeringen en zomerkaden, die buitenwater keren maar geen primaire waterkeringen zijn.

Figuur 2: Regionale keringen in Nederland



Bron: Gegevens risicokaart BIJ12, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit de figuur blijkt dat de omvang van het aantal regionale keringen in Oost-Nederland beperkt is in vergelijking met andere provincies. De verklaring ligt hiervoor in de relatief hogere gronden in Oost-Nederland.

Wateroverlast

Bij regionale wateroverlast gaat het om het grootschalig buiten hun oevers treden van sloten, beken of kanalen. Daardoor staat het omliggende land onder water. De oorzaak

van het buiten de oevers treden is hevige neerslag, die door het waterhuishoudkundig systeem in het betreffende gebied niet verwerkt kan worden. Er is sprake van ontoelaatbare wateroverlast als de kans op overstroming groter is dan is toegestaan. Bij agrarische functies mag een klein percentage van percelen regelmatig onderlopen zonder dat sprake is van overschrijding van de norm.

2.2 Europese kaders: Richtlijn OverstromingsRisiko's

Het beleid op het gebied van water komt op verschillende niveaus tot stand. In deze paragraaf gaan we in op de Europese kaders. Daarbij beperken we ons tot de Richtlijn OverstromingsRisiko's (ROR). De (Europese) Kaderrichtlijn Water (gericht op ecologische kwaliteit van water) en de Drinkwaterrichtlijn laten we- omdat deze geen raakvlak hebben met het object van onderzoek- buiten beschouwing.

Sinds 2007 is de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) van kracht. Het hoofddoel van de richtlijn is de beperking van de gevolgen van overstromingen voor de gezondheid van mens, milieu, cultureel erfgoed en economische bedrijvigheid. De richtlijn verplicht de Europese lidstaten om informatie te verzamelen, (inter)nationaal overleg te voeren en plannen te maken voor nationaal én grensoverschrijdend beheer van overstromingsrisico's. De verplichtingen vanuit de richtlijn zijn in 2009 opgenomen in de Waterwet, waarover meer in de volgende paragraaf.

In de ROR is afgesproken dat lidstaten voor elk stroomgebied een voorlopige beoordeling van het overstromingsrisico moeten opstellen. Voor gebieden met een significant risico³ moeten overstromingsrisicokaarten en -beheerplannen gemaakt worden. Op de overstromingsgevaarenkaart staat hoe hoog het water kan komen bij verschillende scenario's, op de risicokaarten zijn de mogelijke gevolgen inzichtelijk gemaakt. Op de website risicokaart.nl zijn de kaarten te vinden en kan een ieder op adresniveau de risico's in beeld krijgen. Binnen de ROR wordt gewerkt met een zesjarige cyclus, daardoor worden kaarten en plannen die gemaakt zijn steeds weer geactualiseerd.

Voor de provincies Gelderland en Overijssel levert de ROR inhoudelijk geen aanvullende inspanningen op bovenop wat zij sowieso doen in het kader van waterveiligheid en –overlast. Uit interviews is naar voren gekomen dat tot nu toe in het kader van de ROR voornamelijk aandacht is geweest voor regionale keringen. Naar verwachting zal regionale wateroverlast in de toekomst ook een plek binnen de ROR gaan krijgen.

³ Risiko betekent de combinatie van de kans op overstroming en de mogelijke negatieve gevolgen. Hierbij wordt gekeken naar historische overstromingen en met modelberekeningen een schatting gemaakt van mogelijke negatieve gevolgen van toekomstige overstromingen.

2.3 Landelijke kaders

Omgevingswet

De Omgevingswet (waarvan de invoering per 1 januari 2021 verwacht wordt) verplicht Rijk, provincies en gemeenten een omgevingsvisie op te stellen. Een omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie over de ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving in het betreffende gebied. Grote delen van het huidige nationale waterplan zullen in een nationale omgevingsvisie worden opgenomen. De waterplannen van de provincies Gelderland en Overijssel zijn overigens al opgenomen in een Omgevingsvisie. De meer op uitvoering gerichte onderdelen van deze waterplannen en omgevingsvisies zullen naar het tweede kerninstrument verhuizen, namelijk het programma. Een programma bevat een uitwerking van het te voeren beleid en maatregelen om aan omgevingswaarden (normen) te voldoen. Voor een aantal onderwerpen moet verplicht een programma worden opgesteld. Zo moeten waterschappen verplicht een waterbeheerprogramma opstellen. Dit wordt de opvolger van het waterbeheerplan op grond van de Waterwet.

De Omgevingswet zal, zoals het er nu naar uit ziet, geen gevolgen hebben voor de (verdeling van de) taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van provincie en waterschappen op het gebied van regionale keringen en regionale wateroverlast. Wel zijn er wijzigingen nodig bij het instrument verordening die worden gebruikt bij de normering van regionale keringen en wateroverlast. In de paragrafen 3.1.3 en 4.1.3 gaan we daar verder op in.

12

Waterveiligheid en -overlast

Waterwet

Het wettelijke kader wordt in Nederland gevormd door de Waterwet. In 2009 zijn meerdere wetten samengevoegd en is de Waterwet in werking getreden. In deze wet zijn bepalingen opgenomen voor het tegengaan van wateroverlast, waterschaarste, watervervuiling en de bescherming tegen overstromingen. Ook biedt het de grondslag voor diverse besluiten en ministeriële regelingen, waaronder de regeling veiligheid primaire waterkeringen⁴ en de regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheeren. De wet biedt Rijk, waterschappen, gemeenten en provincies beter de mogelijkheid om wateroverlast, waterschaarste en watervervuiling tegen te gaan. In 2016 is de Waterwet aangepast in verband met de wijzigingen in de normering van primaire waterkeringen per 1 januari 2017.

Nationaal Waterplan

Het nationaal beleid is opgenomen in het Nationale Waterplan. In 2009 heeft het kabinet het Nationaal Waterplan 2009-2015 vastgesteld. Het plan richt zich op bescherming tegen overstromingen, voldoende en schoon water en diverse vormen van gebruik van water. Het plan wordt elke zes jaar herzien. In de tussentijdse wijziging van het plan is de Deltabeslissing Waterveiligheid uit het Deltaprogramma 2015 (zie hierna) over de actualisatie van de wettelijke normen voor de waterkeringen beleidsmatig verankerd. In 2015 is het Nationaal Waterplan 2016-2021 vastgesteld.

⁴ Dijk of waterkering die grenst aan buitenwater (zee, rivieren, grote meren) Bron: www.helpdeskwater.nl

Belangrijke ambities in het Nationaal Waterplan 2016-2021 zijn:

1. Nederland blijft de veiligste delta in de wereld;
2. Nederland is klimaatbestendig en waterrobuust ingericht;
3. Nederlanders leven waterbewust.

Deltaprogramma

In 2007 heeft het kabinet de (tweede) Deltacommissie ingesteld, onder leiding van oud-minister Veerman. Het advies van de commissie heeft geresulteerd in een Deltawet, Deltaprogramma, Deltafonds en de benoeming van een Deltacommissaris. Sinds 2010 werken verschillende overheden en andere organisaties samen in het Deltaprogramma om Nederland nu en in de toekomst te beschermen tegen hoogwater en te zorgen voor voldoende zoetwater. Elk jaar op Prinsjesdag wordt samen met de begroting een nieuw Deltaprogramma aan de Tweede Kamer aangeboden. De plannen komen tot stand onder leiding van de Deltacommissaris. De functie van de Deltacommissaris is verankerd in de Deltawet (2011). Deze wet richt zich op de maatregelen voor de bescherming tegen overstromingen en de zorg voor zoetwatervoorziening in relatie tot de verwachte klimaatveranderingen. Het Deltafonds, de financiële basis van het Deltaprogramma, is op 1 januari 2013 in werking getreden en zorgt voor continuïteit en zekerheid dat de financiën voor maatregelen beschikbaar zijn zodra dat nodig is. Het Deltafonds wordt gevoed vanuit de Rijksbegroting, daarnaast zijn bijdragen aan het fonds door derden bijvoorbeeld de waterschappen mogelijk. Deltabeslissingen zijn hoofdkeuzen voor de aanpak van waterveiligheid en zoetwatervoorziening in Nederland. In de Deltabeslissing Waterveiligheid is een voorstel gedaan voor de actualisatie van de wettelijke normen voor de primaire waterkeringen. Per 1 januari 2017 geldt er voor elke primaire kering een maximale toelaatbare kans op een overstroming. De omvang van de gevolgen bepaalt daarbij de hoogte van de norm.

Nationaal Bestuursakkoord water

In het Nationaal Bestuursakkoord Water (2011) hebben het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen afgesproken dat zij zich inspannen om maatregelen tegen wateroverlast te realiseren. In 2015 moeten alle maatregelen zijn uitgevoerd, tenzij waterschappen, provincies en gemeenten met elkaar overeenkomen dat maatregelen na 2015 worden uitgevoerd. Goedkoper kunnen uitvoeren of het koppelen aan andere projecten kunnen redenen zijn voor uitstel. Uiterlijk in 2027 moeten alle maatregelen zijn uitgevoerd.⁵

Visie op regionale keringen

In 2004 verscheen de eerste Visie op de regionale waterkeringen van de Unie van Waterschappen (UvW) en het Interprovinciaal Overleg (IPO)⁶. Met deze visie zijn provincies, waterschappen en Rijkswaterstaat aan de slag gegaan met de regionale waterkeringen. Dat betekent dat de regionale waterkeringen zijn aangewezen, genormeerd en grotendeels getoetst zijn. In 2016 is de Visie op regionale waterkeringen geactualiseerd. Doorgaan met het lopende werk van het toetsen, verbeteren en het beheer van de regionale waterkeringen is één van de uitgangspunten van de geactualiseerde visie. In de geactualiseerde visie wordt beschreven hoe het omgaan met

⁵ Rijk, IPO, VNG, UvW (2008), *Nationaal Bestuursakkoord Water-Actueel*.

⁶ UvW, IPO (2004), *Visie op regionale waterkeringen*

de regionale waterkeringen wordt doorontwikkeld. De doorontwikkeling heeft betrekking op een meer integrale benadering van de regionale kering in zijn omgeving en het gebruik maken van de inzichten van het nieuwe waterveiligheidsbeleid uit het Deltaprogramma⁷.

Bij een meer integrale benadering is er meer oog voor de kosten voor het versterken van een kering ten opzichte van de gevolgen van een overstroming. Er kan dan ook naar andere maatregelen worden gekeken zoals extra waterberging. Dat sluit ook aan bij het thema ruimtelijke adaptatie uit het Deltaprogramma. Dat betekent dat er meer gekeken kan worden naar kwetsbare objecten en infrastructuur, zoals ziekenhuizen, spoorwegen etc. Ook het concept van meerlaagse veiligheid speelt een rol bij de meer integrale benadering. Bij meerlaagse veiligheid gaat het om preventie, ofwel het voorkomen van overstromingen, een duurzame ruimtelijke inrichting en om rampenbeheersing. Bij het gebruik maken van de inzichten van het nieuwe veiligheidsbeleid gaat het om hoe de nieuwe overstromingskansberekening van primaire waterkeringen voor de regionale waterkeringen kan worden toegepast. Daarbij geldt voor iedereen dezelfde basisveiligheid tegen overstromingen. In situaties waarbij grote groepen slachtoffers kunnen vallen of kwetsbare infrastructuur aanwezig is, kan aanvullend meer bescherming geboden worden.

Nationaal ontwikkelprogramma regionale keringen (ORK)

Na incidenten in o.m. Wilnis is er meer aandacht gekomen voor regionale keringen. Er werd een landelijk onderzoeksprogramma gestart om die aanwijzing en normering te stroomlijnen. Dit landelijke ontwikkelprogramma regionale keringen (ORK) loopt nog steeds en wordt beschouwd als succesvolle samenwerking. Waterschappen, Rijkswaterstaat, provincies en Rijk werken samen aan de kaders en de instrumenten voor regionale keringen. Inmiddels is er ORK 2. Geïnterviewden geven aan dat de basis op orde is, en dat het nu gaat om het door ontwikkelen van de systematiek.

Stichting toegepast onderzoek waterbeheer (Stowa)

De Stichting toegepast onderzoek waterbeheer (Stowa) is het kenniscentrum van regionale waterbeheerders in Nederland. Stowa ontwikkelt, vergaart en verspreidt kennis die nodig is voor het uitvoeren van de taken van de waterbeheerders. Voor de normstelling en toetsing is een landelijke leidraad van het Stowa beschikbaar.

⁷ UvW, IPO (2016), *Verder bouwen op een goed fundament*

2.4 Gelderse kaders

In deze paragraaf staan de Gelderse kaders centraal. De kaders zijn opgenomen in de omgevingsvisie enerzijds en in begrotingen anderzijds.

2.4.1 Omgevingsvisie

In de Omgevingsvisie staan drie onderdelen die relevant zijn voor dit onderzoek; regionale keringen, wateroverlast en waterbergingsgebieden.

Regionale waterkeringen in de Omgevingsvisie

Ten aanzien van de regionale keringen heeft de provincie de ambitie⁸ om samen met de waterschappen en gemeenten voor voldoende bescherming tegen overstroming te zorgen, door het op orde krijgen en houden van de regionale keringen. In de Omgevingsvisie staat dat de provincie de volgende instrumenten inzet:

- aanwijzen van regionale keringen;
- normering van regionale keringen: continuering van het huidige systeem van regionale keringen;
- toezicht op beheer en onderhoud van de regionale keringen;
- meer inzicht in de gevolgen en informatievoorziening voor mensen en bedrijven via de ROR.

In de Omgevingsvisie is aangegeven dat de normeringssystematiek van de regionale keringen afwijkt van de systematiek die voor de primaire keringen wordt gehanteerd. De provincie bepaalt in overleg met de waterschappen of de systematiek voor de regionale keringen hierop moet worden aangepast. In de Omgevingsvisie staat ook dat de provincie betrokken is bij de implementatie van de Europese Richtlijn Overstromings Risico's (ROR). Onder meer via de ROR komt meer aandacht voor de gevolgen van een overstroming (risicobenadering). In de Omgevingsvisie staat aangekondigd dat de inzichten uit de ROR en uit de resultaten van de toetsing van de regionale wateroverlast kunnen leiden tot nieuwe inzichten over het aanvullend aanwijzen van regionale keringen. De aanwijzing en normering van de regionale waterkeringen vindt plaats in de waterverordeningen per waterschap. In hoofdstuk 3 gaan we daar verder op in.

Wateroverlast in de Omgevingsvisie

De ambitie van de provincie is om, samen met haar partners, zo veel mogelijk te voorkomen dat overstroming vanuit watergangen leidt tot wateroverlast. Hiervoor wordt het regionale systeem op orde gebracht en op orde gehouden⁹. De provincie heeft de acceptabele omvang van wateroverlast vastgelegd in een provinciale waterverordening per waterschap. In de Omgevingsvisie staat dat de normen voor een acceptabele omvang van de wateroverlast zijn gebaseerd op de werknormen uit het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW), het landgebruik en de watersystemen van de waterschappen. In de verordeningen is voor natuur een uitzondering gemaakt omdat

⁸geconsolideerde versie Omgevingsvisie(PS2017-642)

⁹geconsolideerde versie Omgevingsvisie, paragraaf 4.4.3 (PS2017-642)

overstromingen goed passen bij sommige typen natuur. Waar het watersysteem niet voldoet aan de normen, hebben de waterschappen de oplossingen/maatregelen aangedragen¹⁰:

- water vasthouden in bovenstrooms gelegen waterlopen (in de ‘haarvaten’ en in de bodem);
- water bergen in verruimde watergangen (‘meestromende waterberging’);
- water bergen in bestaande of nieuwe plassen (‘bergen op water’);
- water tijdelijk parkeren in bergingsgebieden (‘bergen op land’).

In de in december 2017 vastgestelde Omgevingsvisie is opgenomen dat in 2015 aan de normen voor wateroverlast moet zijn voldaan. Daarnaast moeten de waterschappen zorgen dat de maatregelen in het systeem, bijvoorbeeld in de vorm van een waterbergingsgebied, uiterlijk in 2015 passen binnen het bestemmingsplan én dat na realisering van de maatregelen, het gebruik wordt beschermd. Om ook voor de toekomst in beeld te hebben of het watersysteem nog voldoet, voeren de waterschappen in 2018 en 2024 een nieuwe toetsronde van het regionale watersysteem uit.

In de Omgevingsvisie staat dat de provincie mensen en bedrijven informeert over het minimale beschermingsniveau tegen overstroming vanuit de watergang dat zij kunnen verwachten.

Waterbergingsgebieden

De provincie en haar partners willen wateroverlast door overstroming vanuit watergangen zoveel mogelijk voorkomen door onder andere het inrichten van waterbergingsgebieden. De provincie wil dat voor 2015 waterbergingsgebieden zijn vastgelegd in de bestemmingsplannen van de betreffende gemeenten en dat het beheer door het waterschap is geborgd zodat voldaan wordt aan de normen voor wateroverlast. Daarnaast wil de provincie samen met de waterschappen in beeld brengen wat nodig is voor de inrichting van het regionale watersysteem om grotere extremen in neerslag door klimaatverandering op te kunnen vangen.

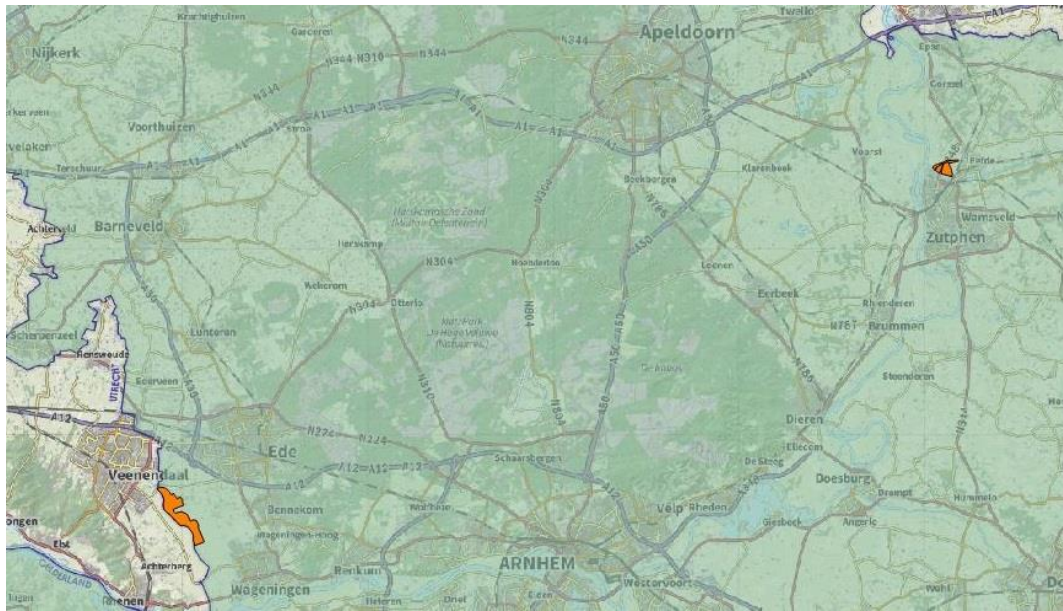
De provincie heeft aan twee gebieden de waterhuishoudkundige functie waterbergingsgebieden toegekend: het Binnenveld bij Veenendaal en Eefde-West (zie figuur 3). De provincie kan zonodig op basis van de Wro een aanwijzing geven voor de tijdige realisatie van de waterbergingsgebieden. Vastlegging van de waterbergingsgebieden in de Omgevingsvisie heeft tot doel te voorkomen dat functieveranderingen zoals stedelijke uitbreidingen, bedrijventerreinen, verblijfsrecreatie, infrastructuur, glastuinbouw en andere vormen van kapitaalintensieve bebouwing, de waterberging frustreren. Er is in waterbergingsgebieden een waterhuishoudkundige dubbelfunctie met landbouw of natuur.

Door de vastlegging in de Omgevingsvisie kan de provincie in het uiterste geval het instrument van proactieve aanwijzing inzetten als de waterschappen er voor de planologische doorwerking niet (tijdig) uitkomen met de gemeenten. Het waterschap blijft verantwoordelijk voor de realisatie¹¹.

¹⁰ Concept geconsolideerde versie Omgevingsvisie (PS2017-642) paragraaf 4.5.3

¹¹ Concept- geconsolideerde versie Omgevingsvisie (PS2017-642) paragraaf 4.5.3.3

Figuur 3: Ligging Waterbergingsgebieden Binnenveld en Eefde-west



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, bewerking gegevens Open data Gelderland

2.4.2 P&C documenten

17

Waterveiligheid en -overlast

In de begrotingen vanaf 2016 vallen de regionale waterkeringen en wateroverlast onder kerntaak 1 Duurzame ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer, plandoel 4 “schoon en voldoende water en veilig tegen overstroming”. In tabel 1 zijn de beoogde prestaties onder dit plandoel weergegeven en is weergegeven in hoeverre deze prestaties in 2016 zijn gerealiseerd. Alleen de prestaties die relevant zijn voor regionale keringen en wateroverlast zijn in het overzicht opgenomen.

Tabel 1: Beoogde en gerealiseerde prestaties 2016

Prestaties 2016	
Beoogd	Gerealiseerd
We normeren en toetsen regionale waterkeringen en beoordelen projectplannen voor dijkverbetering.	We bereikten voor de gehele provincie de afgesproken bescherming tegen overstroming vanuit regionale rivieren en kanalen. Uitzondering hierop was de regionale waterkering rond Tuindorp. Dit krijgt een vervolg in 2017.
	In het project Kop van de Betuwe is onderzoek gedaan welke bijdrage kan worden geleverd aan het beperken van de gevolgen van een overstroming. Ook het verbeteren van de waterrobuustheid en het terugdringen van het slachtofferrisico is hier in meegenomen.

Bron: Jaarstukken 2016 provincie Gelderland

Over de jaren 2017 en 2018 is de realisatie van de prestaties nog niet bekend. In tabel 2 zijn daarom de beoogde relevante prestaties opgenomen.

Tabel 2: Beoogde prestaties 2017 en 2018

2017	2018
Regionaal waterbeheer: de samenwerkingsovereenkomsten met de waterschappen uit 2015 voortvarend uitvoeren.	Hoogwaterveiligheid: we geven uitvoering aan de uitvoeringsagenda behorend bij de Visie op Regionale Waterkeringen 2016. We houden onze regionale keringen op orde en werken aan de aanwijzing en normering van een aantal voormalige primaire keringen als regionale keringen.
Regionaal waterbeheer: Voorbereiden op de implementatie van de Omgevingswet. De noodzakelijke aanpassingen in de huidige provinciale verordeningen worden in 2017 uitgevoerd. Een grote aanpassing van de Omgevingsverordening afgestemd op de Omgevingswet komt in 2019.	Regionaal waterbeheer: wij bereiden de nieuwe Omgevingsvisie voor. De onderwerpen worden integraal benaderd; één van de invalshoeken is water. Verder gaan we door met de implementatie van de Omgevingswet. De update van de verordening voor wateroverlast vindt in 2018 plaats.

Bron: Begrotingen 2017 en 2018 provincie Gelderland

Uit de interviews is gebleken dat beoogde aanpassingen van de Provinciale verordeningen in 2017 nog niet is gerealiseerd. In de begroting 2018 staat dat er een update voor wateroverlast in de verordening is gepland. Hier worden de Waterverordeningen voor drie waterschappen bedoeld.

In tabel 3 zijn de begrote lasten van het plandoel schoon en voldoende water en veilig tegen overstroming weergegeven. Onder het plandoel “Schoon en voldoende water en veilig tegen overstroming” valt de programmering van hoogwaterveiligheidsprojecten en het regionaal waterbeheer, maar ook grondwaterbescherming en de KRW-doelen voor waterkwaliteit. De lasten voor de regionale keringen en regionale wateroverlast maken hier een beperkt deel van uit. De reden daarvoor is dat de uitvoering van verbetermaatregelen voor rekening van de waterschappen zijn.

Tabel 3: *Begrote lasten 2016-2018 (x €1.000)*

jaar	Totale begrote lasten	Totale gerealiseerde lasten
2016	6.482	5.203
2017	5.844	-
2018	3.842	-

Bron: Begrotingen provincie Gelderland 2016-2018, jaarstukken 2016

2.5 Kaders waterschappen

De provincie Gelderland heeft voornamelijk te maken met drie waterschappen; Rivierenland, Rijn en IJssel en Vallei&Veluwe. De waterschappen hebben hun eigen waterbeheerplan(nen) en zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de waterhuishouding in een gebied. In de waterbeheerplannen beschrijven de waterschappen hun ambities ten aanzien van de regionale keringen en wateroverlast. In tabel 4 zijn de ambities en maatregelen samengevat.

Tabel 4: Doelen en maatregelen waterschappen regionale keringen

	Rivierenland	Rijn en IJssel	Vallei en Veluwe
Doelstelling	De doelstellingen hebben betrekking op de boezemkades binnen het gebied van het waterschap. Deze komen echter niet in Gelderland voor.	Voorkomen van overstromingen door verbetering en instandhouding van regionale waterkeringen en kunstwerken overeenkomstig het vereiste beschermingsniveau.	De regionale waterkeringen voldoen aan de provinciale veiligheidsnormen.
Maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> • Heroverweging Slaperdijk Kesteren en Meildijk Zuilichem op basis van resultaten onderzoek. • Leggers opstellen en vaststellen voor de Lingedijken. • Toetsen regionale keringen Lingedijken ten westen van de Diefdijk. • Normprofielen opstellen van compartimenterings keringen en Lingedijken ten oosten van de Diefdijk. • Afstemmen met Duisters over beheer Duffeldijk / Querdam. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verkenning uitvoeren voor de kering rond Tuindorp. • Operationeel kader uitwerken voor ingrepen in en gebruik van de regionale keringen te benutten voor toezicht, vergunningverlening en handhaving. • Onderzoeken optimalisatie normering en aanwijzing regionale keringen met als vertrekpunt de risicobenadering. 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiden op de toetsing van regionale keringen (2022) door gegevens te verzamelen en proeftoetsingen uit te voeren.

Bron: Waterbeheerplannen waterschappen

De waterschappen Rijn en IJssel en Vallei en Veluwe hebben een algemeen doel om de regionale keringen te laten voldoen aan de veiligheidsnormen. Het waterschap Rivierenland richt zich vooral op de boezemkades. Dit zijn kades die voorkomen dat water uit de boezems de polder instroomt. Deze boezemkades komen echter in Gelderland niet voor. De regionale keringen van het waterschap Rivierenland op Gelders grondgebied zijn vooral compartimenteringskeringen. Dit zijn keringen die pas functioneren na het falen van een primaire waterkering. De gevolgen van een overstroming worden door de kering verkleind.

De waterschappen besteden in hun waterbeheerplannen ook aandacht aan het voorkomen van regionale wateroverlast. In tabel 5 is weergegeven welke doelen de waterschappen hebben gesteld en welke maatregelen zij treffen.

Tabel 5: Doelstellingen en maatregelen waterschappen wateroverlast

	Rivierenland	Rijn en IJssel	Vallei en Veluwe
Doelstelling	In 2018 voldoet het watersysteem aan de provinciale normen voor wateroverlast. Daarbij gaan we uit van het huidige klimaat, dus het klimaat in 2015.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het watersysteem blijft voldoen aan de gestelde normen voor wateroverlast, ook bij veranderingen van het klimaat. 2. Onze partners in de ruimtelijke ordening handhaven minimaal de beschikbare ruimte voor water. 3. Inwoners en partners in de ruimtelijke ordening zijn geïnformeerd over de risico's van wateroverlast, zodat ze hier rekening mee kunnen houden. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het watersysteem voldoet in 2021 aan de wateroverlast-normen. 2. Bij het oplossen van knelpunten hanteren we de nieuwe klimaatscenario's.
Maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> • Vergroten bergingscapaciteit • Verbeteren peilbeheer door verdere automatisering. • Onderzoeken van de consequenties van de meest actuele klimaatscenario's voor de wateropgave 2018 - 2050. 	<ul style="list-style-type: none"> • Harmoniseren de manier van toetsen van wateroverlast met andere waterschappen. • Een afhandelingsprocedure opstellen om interne en externe vragen/problemen effectief te kunnen behandelen. • Opnemen resultaten 2e toetsingsonderzoek in het definitieve waterbeheerplan. • Maatregelen nemen om het risico op wateroverlast in Lichtenvoorde te verkleinen. • Met Duitse waterbeheerders bespreken hoe afwenteling van 	Oplossen knelpunten en benutten van de mogelijkheden in de haarmaten en buiten het watersysteem.

piekafvoeren is te voorkomen.

- Regulier toetsen of het watersysteem nog aan de normen voldoet.
- Maatregelen formuleren a.h.v. met de maatschappelijke kosten-baten analyse, om de knelpunten voor wateroverlast op te lossen en maatregelen uit te voeren.

Bron: waterbeheerplannen waterschappen

Wat opvalt is dat de waterschappen verschillende doelen stellen ten aanzien van de termijn waarop aan de normen voor regionale wateroverlast wordt voldaan. Het waterschap Rivierenland streeft naar het voldoen aan de normen in 2018, het waterschap Vallei en Veluwe streeft naar het voldoen in 2021 en bij het waterschap Rijn en IJssel wordt geen jaartal genoemd. In paragraaf 4.2.2 komen we terug op de termijn voor het voldoen aan de normen voor regionale wateroverlast.

Normen en zorgplicht waterschap¹²

Volgens de Waterwet moeten voor regionale wateren normen worden vastgesteld die de gemiddelde overstromingskans per jaar weergeven. Deze normen worden door de provincie Gelderland vastgelegd in een verordening per waterschap. Deze komen in hoofdstuk 3 (regionale keringen) en hoofdstuk 4 (regionale wateroverlast) aan de orde. Deze normen en de eventuele vertaling ervan naar een normenkaart geeft de omvang van de zorgplicht van het waterschap aan. Deze zorgplicht houdt in dat de waterbeheerder zich inspant om het watersysteem (inclusief de waterstaatswerken) zodanig in te richten en te beheren dat deze naar verwachting aan de normen voldoet. De normen bieden geen recht op het uitblijven van overstroming of een bepaalde frequentie van wateroverlast. Dit is namelijk afhankelijk van de natuurlijke omstandigheden en kan onmogelijk worden gegarandeerd. Afwijking wegens veranderde inzichten of feiten is toegestaan, mits dit gemotiveerd gebeurt. Bij nalatigheid bestaat recht op schadevergoeding. De waterbeheerder is verantwoordelijk voor het (tijdig) uitvoeren van maatregelen en is daarmee ook de instantie die eventuele schade vergoed. Aan de zorgplicht wordt voldaan als het waterschap op tijd de voorgenomen maatregelen heeft uitgevoerd. De waterbeheerder toetst het watersysteem periodiek (zie paragraaf 4.2.1) om onder andere tijdig te kunnen inspelen op de verandering van het klimaat. Hiermee blijft het watersysteem 'op orde'. Wanneer bij toetsing blijkt dat het beschermingsniveau tot onder de norm is gedaald, dan moet maatregelen getroffen worden door het waterschap of e gebiedsnorm moet worden aangepast door de provincie.

¹² Waterschappen Rijn-Oost (2015), Uniformering normen regionale wateroverlast

Aansprakelijkheid bij wateroverlast¹³

Wat zijn de consequenties van de normering voor de aansprakelijkheid van waterschappen bij wateroverlast? Hierbij zijn twee situaties relevant.

A. het watersysteem voldoet aan de normen

Er is dan sprake van een extreme situatie waar het watersysteem niet op hoeft te zijn ingericht. De norm betekent immers dat er ook sprake is van een restrisico en een eigen verantwoordelijkheid. Het waterschap is in principe niet aansprakelijk.

B. het watersysteem voldoet (nog) niet aan de normen

In dit geval voldoet de waterbeheerder niet aan haar zorgplicht. Dit wil niet direct zeggen dat de waterbeheerder ook aansprakelijk gesteld kan worden voor schade. De waterbeheerder kan namelijk een geldige reden hebben voor het niet voldoen aan de norm. Zo kan het zijn dat de beheerder afhankelijk is van anderen, bijvoorbeeld omdat een gemeente niet mee wil werken aan ruimtelijke maatregelen of omdat er onvoldoende gronden beschikbaar zijn voor de realisatie van maatregelen. Ook kan zorgvuldige belangenafweging worden besloten de beperkte financiële middelen te prioriteren waardoor investeringen (maatregelen) worden gefaseerd. De waterbeheerder heeft hierin een bepaalde mate van 'beleidsvrijheid' waardoor de waterbeheerder (tijdelijk) mag afwijken van de norm.

¹³ Bijlage 1 Uniformeringsdocument Harmonisatie normen wateroverlast WDOD

3 Aanwijzing, normering en toezicht op regionale keringen

De regionale keringen zijn onderwerp van dit hoofdstuk. Over welke keringen gaat het? Hoe gaat het aanwijzen en normeren van de regionale keringen in zijn werk? En hoe wordt er toezicht gehouden?

3.1 Aanwijzen en normeren van regionale keringen

24

Waterveiligheid en -overlast

Normen

- De aanwijzing en normering van de regionale keringen is navolgbaar en onderbouwd. In de onderbouwing wordt een afweging gemaakt tussen de kosten (verbeteren/beheer/onderhoud keringen) en de baten (verminderde kans op en reductie van schade).
- De aanwijzing en normering van regionale keringen is actueel.
- De normen voor regionale keringen zijn duidelijk en eenduidig.
- De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen PS en GS t.a.v. waterveiligheid is conform wet- en regelgeving.
- In de praktijk wordt conform de afgesproken verdeling gehandeld.
- De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen provincie en waterschap t.a.v. waterveiligheid is conform wet- en regelgeving.
- In de praktijk wordt conform de afgesproken verdeling gehandeld.

Bevindingen

- De aanwijzing en normering van de regionale keringen is vastgelegd in waterverordeningen per waterschap.
- PS besloten over de aanwijzing en normering van de regionale keringen in februari 2007. In 2009 heeft een aanpassing plaatsgevonden voor de compartimenteringskeringen. Aan het aanwijzen en het normeren is uitgebreid onderzoek voorafgegaan. De aanwijzing en normering is navolgbaar.
- In 2006 is in een studie aangegeven dat er onzekerheid is over de grensoverschrijdende waterkering Querdamm-Kapiteldijk-Duffeltdijk. Momenteel wordt samen met de Duitse partners onderzoek gedaan naar de functie van de waterkering, waarvan het gedeelte op Gelders grondgebied is aangewezen als regionale kering.
- Het onderzoek dat voorafgaand aan de aanwijzing en normering is uitgevoerd, bevat een globale kosten-batenanalyse. Hierdoor waren de financiële consequenties van de aanwijzing en normering in hoofdlijnen bij de waterschappen bekend.
- Er zijn meerdere verschillen tussen de kaart in de Omgevingsvisie en de kaarten bij de Waterverordeningen ten aanzien van de aanwijzing van regionale keringen. Voor de waterschappen is wel duidelijk welke keringen als regionale keringen zijn aangewezen.
- Als gevolg van veranderende kaders wordt door de provincie, in samenwerking met de waterschappen, gewerkt aan een actualisatie van de aanwijzing en normering van de regionale keringen. Een van de aanleidingen daarvoor is dat de provincie voor 1 januari 2019 een besluit moet nemen of zij keringen die voorheen tot de primaire keringen werden gerekend nu de status regionale kering wil geven.
- De normen voor de regionale keringen zijn vertaald naar maatgevende hoogwaterstanden. De normen zijn voor de waterschappen duidelijk en eenduidig.
- De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen GS en PS is conform wet -en regelgeving. Een aantal meer uitvoerende taken is gemandateerd aan GS. In de praktijk wordt er volgens de verdeling gehandeld.
- De provincie wijst de regionale keringen aan en stelt de normen vast. In de praktijk gebeurt dit in samenwerking met de waterschappen en Rijkswaterstaat. Het waterschap toetst de keringen aan de normen en voert znodig verbeteringen uit. De provincie houdt daarbij toezicht. De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen waterschappen en provincie is conform wet -en regelgeving.

3.1.1 Definitie en ligging regionale keringen

Waterkeringen worden onderscheiden in primaire keringen, regionale keringen en overige keringen. Primaire keringen zijn te vinden langs primaire wateren. De primaire wateren zijn het buitenwater en de grote rivieren. De primaire wateren worden

aangewezen door het Rijk evenals de primaire keringen. Als een kering niet als een primaire kering wordt aangewezen, dan wordt er door het waterschap en provincie gekeken naar het belang en de functie van de kering. Bij het bepalen of de kering als regionale kering moet worden aangemerkt speelt het optreden van schade een belangrijke rol. In paragraaf 3.1.3. gaan we daar verder op in. In de Visie op regionale keringen 2016 is een poging gedaan om te komen tot een eenduidige definitie van regionale keringen.

Definitie regionale waterkering Visie op regionale waterkeringen

Regionale waterkeringen zijn een verzameling van niet-primaire waterkeringen, zoals boezemkades, waterkeringen langs kanalen en regionale rivieren en droge compartimenteringskeringen, welke in provinciale verordeningen zijn aangewezen en waarvoor een veiligheidsnorm is vastgelegd.

Bron: IPO/UvW, Visie op regionale waterkeringen 2016

In de Waterverordeningen van de provincie Gelderland wordt de volgende definitie gehanteerd.

Definitie regionale waterkering waterverordeningen

Een regionale waterkering is een waterkering, niet zijnde een primaire waterkering als bedoeld in de wet die beveiliging biedt tegen overstroming en als zodanig is aangewezen in de verordening

Bron: Provincie Gelderland, Waterverordeningen

26

Het belangrijkste verschil tussen de twee definities dat in de definitie van de Visie op regionale keringen staat dat er een veiligheidsnorm is vastgelegd. In de definitie uit de Waterverordeningen ontbreekt dit kenmerk. In de Waterverordeningen zijn ook regionale keringen aangewezen zonder veiligheidsnormen. Dit betreffen de compartimenteringskeringen die geen getalsmatige veiligheidsnorm hebben, maar waarbij de huidige toestand van de kering (in de Verordening “handhaven huidig profiel” genoemd) in stand moet blijven.

Ligging regionale keringen

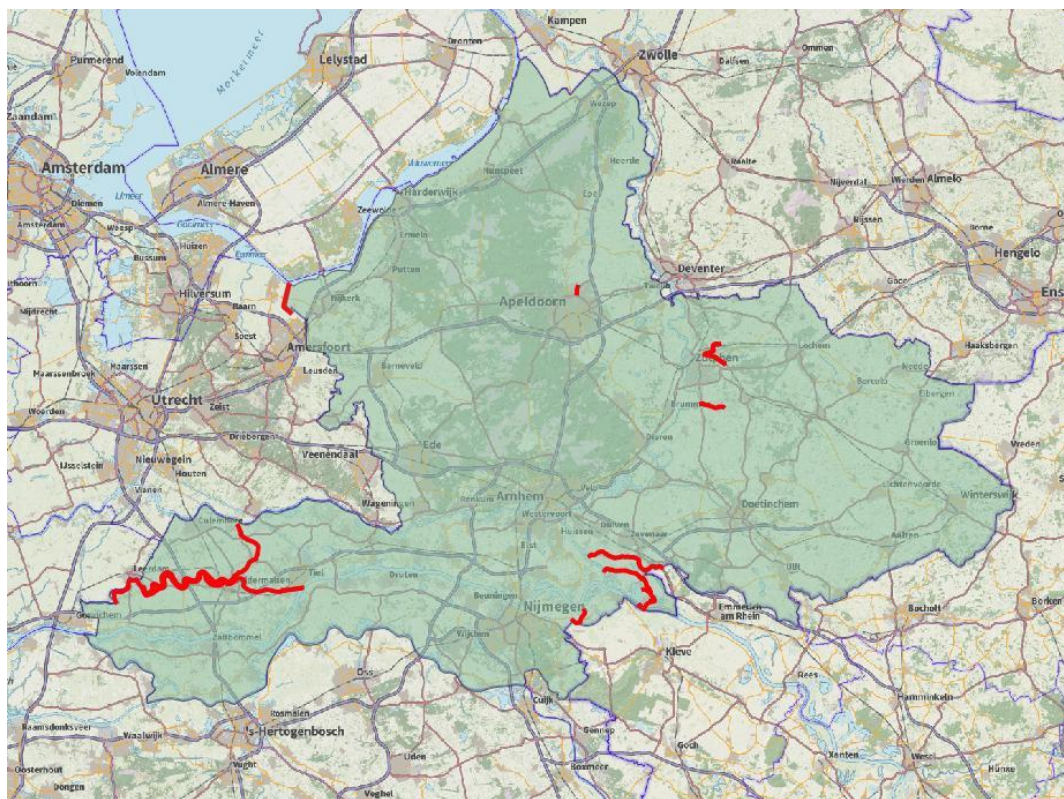
In de Waterverordeningen per waterschap zijn artikelen opgenomen over de aanwijzing van regionale waterkeringen en de normering ervan. Het betreft de volgende verordeningen:

- Waterverordening waterschap Rivierenland (PS2009-594) en Gezamenlijk besluit tot wijziging Waterverordening waterschap Rivierenland (PS2014-433)
- Waterverordening waterschap Rijn en IJssel (PS2009-594) en gewijzigde waterverordening (PS2016-133)
- Waterverordening Waterschap Vallei en Veluwe (PS2012-170)

In de bijlagen van de Waterverordeningen zijn kaarten opgenomen met de ligging van de regionale keringen. In figuur 4 zijn de regionale waterkeringen zoals die in de

Waterverordeningen zijn aangewezen van de provincie Gelderland rood gemarkeerd. Op de kaart is de Laakkade bij Nijkerk opgenomen die in de Waterverordening Vallei en Veluwe wel is aangewezen als regionale kering, maar ontbreekt op de kaart in de Omgevingsvisie. De Laakkade ligt zowel op Utrechts als op Gelders grondgebied. Naast het ontbreken van een regionale kering op de kaart in de Omgevingsvisie staan er ook keringen op de kaart die geen regionale kering zijn. Het betreft twee keringen die in de waterverordeningen niet zijn aangewezen als regionale keringen en die door de waterschappen ook niet als regionale keringen worden beschouwd.

Figuur 4: Regionale waterkeringen in Gelderland aangewezen in de waterverordeningen

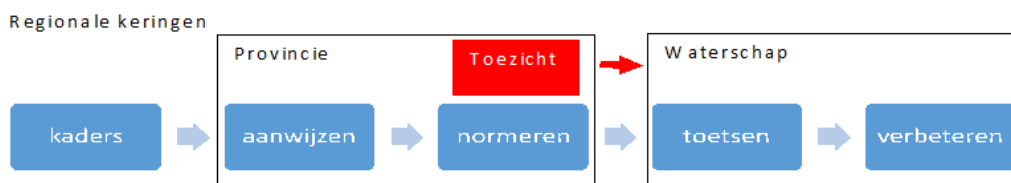


Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, bewerking gegevens Open data Gelderland

3.1.2 Rolverdeling aanwijzen en normeren regionale keringen

Omdat in de praktijk het aanwijzen en normeren sterk met elkaar samenhangt beschrijven we deze stappen gezamenlijk. De rolverdeling tussen provincie en waterschap komt voort uit de Waterwet. De Provinciale Waterverordeningen geven daar nadere invulling aan. In de figuur 5 wordt de rolverdeling aan de hand van een stroomschema weergegeven.

Figuur 5: Rolverdeling provincie-waterschap a.h.v. processchema



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Het proces van aanwijzing en normering vindt plaats op basis van op nationaal afgesproken kaders en regelgeving zoals de Waterwet en de Visie op regionale keringen van IPO en UvW. In hoofdstuk 2 staat een uitgebreide beschrijving van deze kaders. Provinciale Staten hebben de verantwoordelijkheid om de regionale keringen aan te wijzen en normen vast te stellen. De waterschappen toetsen of de keringen voldoen aan de normen. Zonodig stellen de waterschappen een verbeterplan vast en voeren de maatregelen ter verbetering van de keringen uit. De kosten daarvoor zijn voor het waterschap. Gedeputeerde Staten houden o.a. toezicht op de veiligheid tegen overstroming en een robuust watersysteem. In het Uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht¹⁴ is opgenomen op welke manier GS op verschillende thema's toezicht houden. De geïnterviewden van provincie en waterschappen geven aan dat waterschap en provincie samen optrekken bij het waarborgen de waterveiligheid door regionale keringen, maar wel met de verschillende verantwoordelijkheden zoals die in figuur 5 zijn geschetst.

3.1.3 Historie aanwijzing en normering regionale keringen

Aanwijzing en normering

In februari 2007 zijn de regionale keringen voor het eerst aangewezen en genormeerd. De voorbereiding van de aanwijzing en normering is gedaan met een ambtelijke werkgroep met vertegenwoordigers van de provincie, de waterschappen en Rijkswaterstaat. De werkgroep heeft zich laten adviseren door een adviesbureau. Aan de dagelijkse besturen van de waterschappen is om advies gevraagd. Voor de aanwijzing en normering is aansluiting gezocht bij de Visie op regionale keringen van de UvW en de Richtlijn normering Boezemkaden van het IPO¹⁵. De geïnterviewden van de provincie geven aan dat door de samenwerking bij aanwijzing en normering er nauwelijks discussie ontstaat tussen waterschap en provincie of een kering als regionale kering moet worden aangewezen. Uit de ter inzage legging van het besluit blijkt dat er niet voor 100% overeenstemming bestond over de aanwijzing. Het waterschap Rijn en IJssel en de gemeente Rijnwaarden geven in hun zienswijzen aan dat zij het niet eens zijn met het aanwijzen van compartimenteringskeringen in het Rijnstrangengebied. Voor het aanwijzen en normeren zijn de keringen op basis van hun functie onderverdeeld in drie groepen. In tabel 6 zijn de groepen beschreven.

¹⁴ Provincie Gelderland (januari 2016), *Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2016-2019 (PS2016-91)*

¹⁵ Provincie Gelderland (28 februari 2007), *Besluit aanwijzen en normeren regionale keringen (PS2006-953)*

Tabel 6: Indeling regionale keringen

groep	groepsbenaming	functie
1	Zomerkades en voorlandkeringen	Keringen die buitenwater keren, maar geen primaire waterkering zijn
2	Boezem- en polderkaden, dijken langs regionale rivieren, langs kanalen en wateropslagbekkens	Keringen die ander water keren (geen buitenwater)
3	Secondaire dijken, slaperdijken, compartimenteringsdijken, landscheidingen	Droge waterkeringen

Bron: Provincie Gelderland (februari 2007), Besluit aanwijzen en normeren regionale keringen (PS2006-953)

Aanwijzen en normering groep 1; keringen die buitenwater keren

Voor de keringen van de eerste groep is besloten die niet aan te wijzen omdat die onbebouwde uiterwaarden beschermen. Er is een uitzondering gemaakt voor de zomerkade rond Tuindorp omdat deze kering woonbebouwing beschermt. Voor het bepalen van de norm is aangesloten bij een eerder besluit in 1996 om bij te dragen aan de verbetering van de kering zodat die aan de norm van 1/1.250 jaar ging voldoen. Op basis van een vergelijking met vergelijkbare situaties had een norm van 1/500 jaar kunnen volstaan¹⁶.

Aanwijzen en normeren groep 2; keringen die water keren, maar geen buitenwater

Voor de keringen in de tweede groep zijn de volgende criteria gebruikt voor het aanwijzen.

- De grootte van de schade.
- Het overstromen van stedelijk gebied.
- De veiligheid en evacuatie.
- Mogelijke andere functies die eisen stellen aan de hoogte en sterkte van de kering (zoals spoorwegen).

De provincie heeft er voor gekozen om bij het bepalen van de hoogte van de norm uit te gaan van de gevolgschade. De gevolgschade wordt berekend bij het uitvoeren van een normeringsstudie. De gevolgschade is bepaald op basis van het grondgebruik van het overstroomde gebied. Een overstroming van bebouwd gebied heeft bijvoorbeeld een grotere gevolgschade tot gevolg dan overstroming van landbouwgebied. Bij de eerste aanwijzing is gebruik gemaakt van klassen I t/m V. Bij klasse I is er dermate weinig schade berekend dat deze niet als regionale kering wordt beschouwd. Bij klasse II is dat soms het geval. Vanaf klasse III is er zeker sprake van een regionale kering. In tabel 7 zijn de klassen en de bijbehorende gevolgschade opgenomen.

¹⁶ Provincie Gelderland (28 februari 2007), Besluit aanwijzen en normeren regionale keringen (PS2006-953)

Tabel 7: Normering langs regionale keringen

Klasse	Veiligheidsnorm (overschrijdingskans)	Gevolgschade (mln. euro)
I	1/10	< 8
II	1/30	8 – 25
III	1/100	25 – 80
IV	1/300	80 – 250
V	1/1000	> 250

Bron: Stowa (2008), Richtlijn normering keringen langs regionale rivieren.

Aanwijzen en normeren groep 3; droge waterkeringen

Voor de keringen in de derde groep is gekozen om ze wel aan te wijzen, maar geen veiligheidsnorm vast te stellen. Deze keringen hebben een functie bij het voorkomen van de gevolgen van een overstrooming van een primaire kering.

De Meidijk en de Slaperdijk Kesteren en Lienden zijn niet in de actuele waterverordeningen aangewezen als regionale keringen. Op de kaart bij de Omgevingsvisie staan deze keringen wel als regionale kering aangeduid. Beide keringen zijn in 2007 wel aangewezen als regionale kering met de norm “Handhaven huidige profiel”. Na de compartimenteringsstudie van 2008¹⁷ is gebleken dat zij echter geen (gunstige) functie vervullen qua compartimentering. In een wijzigingsronde van de Waterverordening 2009 is de status van regionale kering weer vervallen.

30

De Kapiteldijk-Duffeltdijk is aangewezen als regionale kering. Een deel van kering ligt op Duits grondgebied (Querdtamm). Het andere deel (Kapiteldijk-Duffeltdijk) ligt op Gelders grondgebied. In de eerste studie uit 2006 voor de aanwijzing is aangegeven dat er onduidelijkheid is over het kerend vermogen. In de studie wordt aangegeven dat er gaten in de kering zitten, waarvan de gevolgen niet duidelijk zijn. Met de Duitse partners heeft de provincie Gelderland afgesproken om gezamenlijk te beoordelen of de keringen nog een functie hebben in de bescherming van Duits (bij doorbraak aan Nederlandse zijde) dan wel Nederlands (bij doorbraak aan Duitse zijde) grondgebied. Er is door de provincie voor gekozen om, totdat dit besluit gevallen is, de kering aan te wijzen als regionale kering. Een gezamenlijke Duits-Nederlandse studie wordt momenteel uitgevoerd. Op basis van deze studie zal het gezamenlijke besluit worden genomen.

In het Gelderse deel van het waterschap Rivierenland komen veel compartimenteringskeringen voor, met name langs de rivier de Linge. Door geïnterviewden van het waterschap Rivierenland is aangegeven dat op basis van een kosten-batenanalyse een versterkingsprogramma niet kosteneffectief is. De kosten-batenanalyse heeft laten zien dat een versterking niet uit kan en zou er bovendien toe kunnen leiden dat de compartimenteringskering een hogere norm zou krijgen dan de primaire kering. Voor een klein deel van de kering langs de Linge in de provincie Gelderland is wel een getalsmatige veiligheidsnorm voorgeschreven. Dit deel heeft wel een functie in het voorkomen van overstrooming uit de rivier de Linge. De keringen

¹⁷ HKV (november 2008), Normering regionale waterkeringen (i.o.v. provincie Gelderland)

mogen niet achteruitgaan in sterkte en hoogte. Ten tijde van de besluitvorming was er een richtlijn van de Stowa in ontwikkeling die voor de aanwijzing en normering handvatten zou gaan bieden¹⁸.

In bijlage 3 zijn kaarten uit de Waterverordeningen opgenomen met de ligging en normering van de regionale waterkeringen in Gelderland.

Veiligheidsnormen in de vorm van overschrijdingskansen

Door PS zijn voor de eerste twee typen regionale keringen veiligheidsnormen vastgesteld. Dit gebeurt in de vorm van een overschrijdingskansnorm. De hoogte van de norm is gerelateerd aan de economische schade die kan optreden. In tabel 7 is weergegeven welke norm gehanteerd wordt bij de verschillende klassen van gevolgschade.

Definitie overschrijdingskansnorm

De overschrijdingskansnorm geeft aan wat de combinatie van waterstand en golven is die veilig gekeerd moet kunnen worden. Een overschrijdingskans van één op 2.000 betekent dat de waterkering geschikt moet zijn om alle combinaties van waterstanden en golven te weerstaan die samen met een kans van één op 2.000 per jaar voorkomen.

Bron: Stowa en RWS (2016), Waterveiligheid Begrippen Begrijpen

De veiligheidsnorm moet geoperationaliseerd worden om de waterkering te kunnen toetsen aan de hoogte en sterkte van de waterkering. Dit gebeurt door het afleiden van de maatgevende hoogwaterstanden die horen bij de veiligheidsnorm. De maatgevende hoogwaterstand is de waterstand die bepalend is voor de vereiste hoogte van de waterkering. Het vaststellen van maatgevende waterstanden is een bevoegdheid die in de Waterverordeningen is gemandateerd aan GS, omdat het een uitwerking van de veiligheidsnorm betreft. De werkwijze om een apart besluit te nemen over de maatgevende waterstand is een werkwijze die is afgeleid van de werkwijze bij primaire keringen. De geïnterviewden van de provincie geven aan dat de maatgevende waterstand al is meegenomen in de normeringsstudie. Die studie is nodig om de schade te kunnen berekenen. In het besluit is opgenomen dat de waterschappen voor 1 juli 2008 een voorstel aan de provincie moesten indienen voor de maatgevende hoogwaterstand. In de praktijk neemt de provincie dit voorstel over. GS hebben de maatgevende waterstanden vastgesteld in brieven aan het waterschap Vallei en Veluwe¹⁹ (een van later gefuseerde waterschappen) en het waterschap Rijn en IJssel²⁰. De maatgevende waterstanden worden alleen vastgesteld voor regionale keringen met een veiligheidsnorm (groep 1 en 2). Voor de regionale keringen waarbij het bestaand profiel gehandhaafd moet blijven, is de maatgevende waterstand niet relevant voor de toetsing.

¹⁸ Provincie Gelderland (28 februari 2007), Besluit aanwijzen en normeren regionale keringen (PS2006-953)

¹⁹ Brief aan het waterschap Vallei en Eem (4 maart 2009), onderwerp: toetsing regionale waterkeringen Laakkade en Slaperdijk zaaknummer 2009-002430

²⁰ Brief aan het waterschap Rijn en IJssel (4 maart 2009), onderwerp: toetsing regionale waterkeringen Tuindorp, Berkel en Eefsebeek, zaaknummer 2009-002429

Financiële consequenties normeren en aanwijzen

Volgens geïnterviewden is in de voorbereiding op het besluit een onderzoek uitgevoerd. Daarbij is ook aandacht geweest voor de vraag of de normen dijkverbeteringen noodzakelijk maken. In dit onderzoek is een globale kosten-batenanalyse gedaan op basis van een methodiek die werd gebruikt door Rijkswaterstaat²¹. Op basis van deze analyse is geconcludeerd dat er geen grootschalige verbetering van de keringen en daarmee gepaarde kosten werden verwacht.

3.1.4 Actualisatie van aanwijzen en normeren

Ruim 10 jaar nadat de regionale keringen voor het eerst zijn aangewezen en genormeerd zijn, wordt gewerkt aan een actualisatie van de aanwijzing en normering. Aanleidingen voor het wijzigen van normen of het aanwijzen van regionale keringen zijn:

- Wijzigingen bij het aanwijzen van primaire keringen. Als gevolg van de overgang naar het nieuwe normenstelsel verliezen enkele keringen de status van primaire waterkering. De provincie bekijkt samen met de waterschappen of zij deze keringen wil aanwijzen als regionale kering. Voor zover een kering niet eerder is genormeerd, krijgt de provincie tot 1 januari 2019 de tijd om een norm vast te stellen. In de tussentijd dienen de keringen ten minste dezelfde bescherming te bieden als op 1 januari 2017²².
- Met de invoering van de Omgevingswet (voorzien in 2021) moeten de Interprovinciale Waterverordening vervangen worden door één Provinciale Omgevingsverordening.
- Nieuwe visie op regionale keringen van het IPO en UvW.
- Wijzigingen in het veld. De potentiële schade kan veranderen door bijvoorbeeld de aanleg van een nieuwe woonwijk of bedrijventerrein.

Wijziging aanwijzing en normering primaire keringen

De normeringssystematiek van de primaire keringen is aangepast en wijkt nu af van de systematiek die voor de regionale keringen wordt gehanteerd. In de Omgevingsvisie staat dat de provincie in overleg met de waterschappen bepaalt of de systematiek voor de regionale keringen hierop moet worden aangepast. Bij de wijziging van het primaire systeem door het rijk zijn enkele keringen niet langer als primair kering bestempeld. Nu is de provincie aan zet om te kijken of zij de keringen langs het primaire systeem wil aanwijzen als regionale kering. Provincie en waterschap bekijken dit samen, daarvoor is ook een overgangperiode beschikbaar 1 januari 2019. PS moeten voor 1 januari 2019 besluiten of deze keringen als regionale kering worden aangewezen. Dit speelt bij de volgende keringen:

- De afgedamde Maas en de kering Heerwaarden in het waterschap Rivierenland. Daarbij is ook de provincie Noord-Brabant betrokken. De verwachting van de geïnterviewden van het waterschap is dat deze keringen de status van regionale kering zullen krijgen, met de hoogste veiligheidsklasse. Voor de keringen rond de

²¹ HKV (juli 2006), *Normering regionale waterkeringen*

²² Kamerstuk 34-436: *Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen)*

afgedamde Maas verwachten zij geen verbeterprogramma, omdat het watersysteem al zo is ingericht dat het waterpeil gereguleerd kan worden.

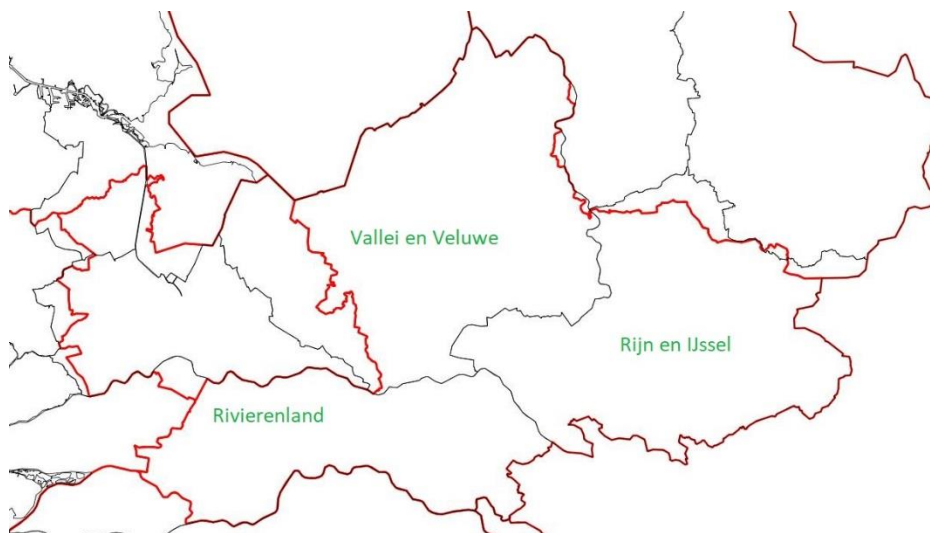
- De waterkering rondom de wijk Tuindorp in Lobith. Met het Rijk is overlegd over de status van de kering. Omdat de kering en het beschermde gebied binnen de kering buitendijks ligt, vindt het Rijk het geen primaire kering. Tussen provincie en waterschap is afgesproken om af te wachten wat de effecten zijn van het programma Ruimte voor de Rivier op de waterstanden en op basis daarvan maatregelen te gaan treffen²³.

Van drie waterverordeningen naar één omgevingsverordening

De Interprovinciale Waterverordening zoals die er nu voor het thema water bestaan, zullen niet meer mogelijk zijn zodra de Omgevingswet van kracht is. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is voorzien in 2021. De Omgevingswet vereist één Provinciale Omgevingsverordening. Het is volgens de geïnterviewden nog niet duidelijk of de huidige Waterverordeningen nog geactualiseerd worden voordat de regels voor regionale waterkeringen en regionale wateroverlast worden vastgelegd in een provinciale Omgevingsverordening. Wanneer de provincie er voor kiest om voor de gehele provincie dezelfde regels te hanteren in plaats van een differentiatie per waterschapsgebied, kan dit voor waterschappen gevolgen hebben. Aangezien de waterschapsgrenzen niet gelijk lopen met de provinciegrenzen is afstemming nodig tussen alle waterschappen en provincies waarvoor een wijziging van de verordening consequenties heeft. Met de betrokken waterschappen en provincies vindt daarover overleg plaats.

In figuur 6 is de ligging van de drie waterschappen waar de provincie Gelderland mee te maken weergegeven. De provinciegrenzen zijn in figuur 4 rood gemarkeerd.

Figuur 6: Ligging waterschappen en provincies



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

²³ Brief GS Gelderland aan Waterschap Rijn en IJssel (22 mei 2013), Eerste toetsing en legger regionale waterkeringen.

Nieuwe visie op regionale keringen

In 2016 is de Visie op regionale waterkeringen vernieuwd (zie paragraaf 2.2). In deze visie wordt aangegeven dat door de partijen (IPO, UvW en Stowa) onderzocht gaat worden hoe de nieuwe overstromingskansberekening van primaire waterkeringen voor de regionale waterkeringen kan worden toegepast. Bij primaire keringen wordt inmiddels gewerkt met overstromingsrisico's in plaats van overschrijdingskansen zoals die momenteel door de provincies voor regionale keringen worden toegepast.

Overschrijdingskansnorm versus overstromingskansnorm

Voor regionale keringen wordt uitgegaan van een risicobenadering 'gelijke gevolgen, gelijke bescherming'. De norm is vertaald naar een overschrijdingskans; de kans op een bepaalde waterstand die de dijk moet kunnen keren. Dat zegt, afgezien van gevolgschade die ten grondslag ligt aan de indeling in schadeklassen, niets over wat er gebeurt als het water niet (langer) gekeerd wordt door de kering.

Voor primaire keringen is de normering gewijzigd naar een overstromingskans, gebaseerd op de strengste norm die volgt uit het Lokaal individueel risico (LIR), de economisch optimale norm (MKBA) en groepsrisico. Bij de overstromingskans wordt juist rekening gehouden met faalmechanismen inclusief het lengte-effect (het effect dat de overstromingskans van een dijktraject groter is naarmate het traject langer is).

In de Omgevingsvisie van Gelderland is opgenomen dat de urgentie ontbreekt om de waterveiligheidsnorm van de regionale keringen, die is gebaseerd op overschrijdingskans, aan te passen.

Wijzigingen in het grondgebruik

Wijzigingen in het grondgebruik (bijvoorbeeld van agrarisch naar een woonwijk) kan aanleiding zijn voor een heroverweging van een aanwijzing of normering van een kering. Volgens geïnterviewden van waterschappen komt het initiatief voor een heroverweging zelden bij de provincie vandaan. Veelal komt een dergelijk initiatief vanuit gemeenten of waterschap.

3.2 Toezicht provincie op regionale keringen

Normen

- GS hebben inzicht in de actuele toestand van de regionale keringen in relatie tot de normstelling.
- GS hebben een toezichtstrategie voor de regionale keringen. Voor de waterschappen is duidelijk hoe de toezichthoudende rol van de provincie wordt ingevuld.

Bevindingen

- GS hebben leidraden voorgeschreven voor het ontwerp en de toetsing van de regionale keringen door de waterschappen.
- Voor de termijn waarop de volgende toetsing van de regionale keringen moet plaatsvinden, bestaan verschillende afspraken met de waterschappen.
- Voor twee van de drie waterschappen is duidelijk dat de keringen uiterlijk in 2015 aan de normen moesten voldoen. Voor een waterschap is dat nog niet duidelijk.
- GS worden door drie waterschappen jaarlijks op hoofdlijnen geïnformeerd over het beeld over de actuele toestand van de regionale waterkeringen en de voortgang van de verbeterplannen. Twee waterschappen rapporteren daarnaast meer gedetailleerd met een veiligheidsrapportage.
- In de periode van 2010 tot 2014 zijn de regionale keringen getoetst aan de veiligheidsnormen. Alle getoetste regionale keringen voldoen aan de veiligheidsnorm, met uitzondering van de kering rond Tuindorp. Eén kering is nog niet getoetst, daarvan is nog niet bekend of aan de veiligheidsnorm wordt voldaan.
- Het toezicht op de waterschappen maakt onderdeel uit van het interbestuurlijk toezicht. Jaarlijks vindt er bestuurlijk overleg plaats over de rapportages van de waterschappen.
- GS hebben een toezichtstrategie voor de regionale keringen. Voor de waterschappen is duidelijk hoe de toezichthoudende rol van de provincie wordt ingevuld.

De waterschappen hebben een zorgplicht om de waterkeringen aan de veiligheidseisen te laten voldoen en voor het noodzakelijke preventieve beheer en onderhoud te zorgen. De provincie houdt hier toezicht op. Het toetsen van de keringen aan de norm en het zo nodig verbeteren van de keringen is de verantwoordelijkheid van de waterschappen.

3.2.1 Toetsing regionale keringen door de waterschappen

Het toetsen van de keringen wil zeggen dat bepaald wordt of de kering bestand is tegen de maatgevende hoogwaterstand. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van modellen

waarin gegevens over de kering worden opgenomen. De toetsing gebeurt door het berekenen van verschillende faalmechanismen:

- overstroming door gebrek aan hoogte in combinatie met golfslag;
- gebrek aan stabiliteit als gevolg van verzadiging en daarmee verschuiving;
- wegslaan van de bekleding van de kering, waardoor afslag plaatsvindt;
- piping; water vindt zijn weg door de dijk en neemt daarbij gronddeeltjes mee.

Hieruit kunnen knelpunten naar voren komen. Deze knelpunten worden vervolgens door het waterschap beoordeeld op basis van praktijkkennis en zo nodig vindt aanvullend onderzoek plaats. Deze werkwijze wordt in principe door alle waterschappen gehanteerd. De waterschappen rapporteren over de resultaten van de toetsing aan de provincie. Deze rapportages komen in de volgende paragraaf aan de orde.

PS hebben ten behoeve van het toezicht in de waterverordeningen bepalingen opgenomen. Er zijn bepalingen opgenomen dat:

- GS voor het ontwerp van regionale waterkeringen voorschriften vaststellen;
- GS voor de beoordeling van de veiligheid van de regionale keringen (de toetsing) voorschriften vaststellen;
- GS in overleg met het dagelijks bestuur van de waterschappen termijnen afsprekt wanneer de keringen aan de veiligheidsnorm voldoen.

GS stellen voorschriften voor het ontwerp van regionale keringen

In artikel 2.2 lid 2 van de Waterverordeningen is bepaald dat GS een technische leidraad vaststellen voor het ontwerp van regionale keringen. Van deze technische leidraad mag in specifieke situatie worden afgeweken wanneer de verhouding tussen aanleg- en onderhoudskosten optimaler gemaakt kan worden. GS hebben voor het waterschap Vallei en Veluwe²⁴ en het waterschap Rivierenland²⁵ de technische leidraad vastgesteld door middel van een uitvoeringsbesluit waarin staat dat het waterschap de handreiking 'ontwerpen en verbeteren waterkeringen langs regionale rivieren' (ORK 2009-07) moet gebruiken.

GS stellen voorschriften vast voor toetsing

In artikel 2.2 lid 3 van de Waterverordeningen is bepaald dat GS voorschriften vaststellen voor de toetsing van de veiligheid van de regionale keringen. Het doel van deze bepaling is om er voor te zorgen dat de toetsing door de waterschappen op een uniforme manier gebeurt²⁶. Deze voorschriften zijn bindend voor de waterschappen. In de Waterverordeningen is ook bepaald dat de regionale waterkeringen waarvan het huidig profiel de norm is, er niet getoetst hoeft te worden, maar dat aangetoond moet worden dat de huidige situatie wordt gehandhaafd. Daaraan kan worden voldaan door een gedocumenteerd handavingsdossier. Dit geldt voor de compartimenteringskeringen.

²⁴ Besluit GS 22 juni 2016 tot vaststelling van leidraden voor het ontwerpen en verbeteren van de regionale keringen

²⁵ Besluit GS voorschriften toetsen op veiligheid en leidraden voor het ontwerpen en verbeteren van regionale waterkeringen waterschap Rivierenland 2016

²⁶ Artikelgewijze toelichting waterverordeningen

GS hebben door middel van uitvoeringsbesluiten voor de waterschappen Rivierenland²⁷, Vallei en Veluwe²⁸ en het waterschap Rijn en IJssel²⁹ voor de beoordeling de veiligheid van de regionale keringen voorgeschreven dat de Leidraad toetsen op veiligheid regionale waterkeringen (ORK 2015-15) en de Kwaliteitsindicatoren veiligheidstoetsing (ORK 2007-01) gebruikt moeten worden.

GS stellen termijn voor voldoen aan norm

In de Waterverordeningen zijn termijnen opgenomen wanneer de regionale keringen aan de veiligheidsnorm moeten voldoen. In de verordening is geregeld dat het moment waarop de keringen aan de gestelde veiligheidsnorm moeten voldoen door GS wordt vastgesteld na overleg met het dagelijks bestuur van het waterschap. De reden voor deze procedure, zo is in de verordening opgenomen, is dat de omvang van de maatregelen en de daarmee gepaarde kosten, worden bepaald door de uitkomst van de toetsing. De termijn waarop de keringen moeten voldoen, bepaalt voor een groot deel de financiële gevolgen voor het waterschap. Dat vereist een afweging tussen wat wenselijk is qua veiligheid en wat aanvaardbaar is qua lastenstijging. In de waterverordening staat dat dit om maatwerk vraagt en dat om die reden de bevoegdheid gemandateerd is aan GS.

Met de waterschappen Rijn en IJssel³⁰ en Vallei en Veluwe^{31 32} is afgesproken dat de keringen op 1 januari 2015 aan de veiligheidsnorm moeten voldoen. Ten aanzien van de kering rond Tuindorp heeft het waterschap in 2014 aangegeven dat niet aan de norm wordt voldaan. GS heeft in reactie daarop aangegeven dat eerst kan worden afgewacht wat de effecten zijn van het programma Ruimte voor de Rivier op de waterstanden en dat op basis daarvan een verbeterplan uitgevoerd kan worden³³.

Voor de regionale keringen van het waterschap Rivierenland op Gelders grondgebied gelden geen veiligheidsnormen, met uitzondering van een klein deel langs de Linge. Er is door GS nog geen uitvoeringsbesluit genomen over de het op orde zijn van deze regionale kering. Uit interviews blijkt dat er ambtelijk een uitvoeringsbesluit wordt voorbereid. Deze kering is medio 2014 aangewezen en genormeerd³⁴.

GS maken afspraken over de volgende toetsronde

In de Waterverordeningen staan geen bepalingen over de frequentie of de tijdstippen wanneer toetsing van de regionale keringen moeten plaatsvinden of dat GS hierover afspraken moet maken met de waterschappen. De eerste toetsingen door de waterschappen hebben plaatsgevonden in de periode 2010-2014. GS hebben over de volgende toetsrondes de volgende afspraken gemaakt:

²⁷ Besluit GS 9 november 2016 voorschriften toetsen op veiligheid en leidraden voor het ontwerpen en verbeteren van regionale waterkeringen waterschap Rivierenland 2016.

²⁸ Besluit GS 22 juni 2016 tot vaststelling van leidraden voor het ontwerpen en verbeteren van de regionale keringen waterschap Vallei en Veluwe

²⁹ Besluit GS 22 juni houdende nadere regels met betrekking tot het toetsen op veiligheid en leidraden voor het ontwerpen en verbeteren van regionale keringen waterschap Rijn en IJssel

³⁰ Provincie Gelderland (22 mei 2013), Brief met als onderwerp: Eerste toetsing en legger regionale waterkeringen (zaaknummer 2011-002032)

³¹ Provincie Gelderland (5 juni 2013), Brief met als onderwerp: Eerste toetsing waterkering Apeldoorns Kanaal (zaaknummer 2012-016745)

³² Provincie Gelderland (20 april 2010), Brief met als onderwerp: Toetsing regionale waterkeringen Laakkade (zaaknummer 2009-002430)

³³ Brief GS Gelderland aan Waterschap Rijn en IJssel (22 mei 2013), Eerste toetsing en legger regionale waterkeringen.

³⁴ Provincie Gelderland (2014), gezamenlijk besluit wijziging waterverordening Waterschap Rivierenland (PS2014-433)

- Met het waterschap Rijn en IJssel is afgesproken dat de rapportage over de volgende toetsing uiterlijk op 31 december 2018 moet plaatsvinden.
- Met het waterschap Vallei en Veluwe was aanvankelijk de afspraak dat de eerstvolgende veiligheidstoetsing in 2018 plaatsvindt. De regionale keringen van dit waterschap in de provincie Gelderland (de Laakkade en de kering bij het Apeldoorns kanaal) voldeden in 2015 aan de norm. Het waterschap heeft medio 2014 bij de provincie Utrecht om aanpassing van de afspraken gevraagd. Redenen voor de aanpassing waren de voortgang van de werkzaamheden, de werkzaamheden die waterschappen ook aan de primaire keringen moeten verrichten en de financiële positie van het waterschap. GS van Gelderland en Utrecht hebben daarmee ingestemd. De termijn voor toetsing is 6 jaar uitgesteld; van 2018 naar 2024. Tevens is bepaald dat iedere 12 jaar een toetsing wordt uitgevoerd³⁵.
- Met het waterschap Rivierenland zijn nog geen afspraken gemaakt. Er is door GS geen uitvoeringsbesluit genomen over de termijn van toetsing en het op orde brengen van de regionale kering. Uit interviews blijkt dat er ambtelijk een uitvoeringsbesluit wordt voorbereid.

Geïnterviewden van de provincie Gelderland geven aan dat in IPO-verband de afspraak is gemaakt om de periodes van toetsing gelijk te schakelen. Er wordt uitgegaan van een toetsingscyclus van 12 jaar, gelijk aan de toetsingscyclus bij primaire keringen.

3.2.2 Toezicht door de provincie op regionale keringen

De wettelijke grond voor toezicht op waterschappen ligt in de Waterschapswet, het Waterschapsbesluit, de Waterwet, de Wet Financiering decentrale overheden (Fido) en het Waterbesluit. Daarnaast vormen de afspraken in het Nationaal Bestuursakkoord Water ook een uitgangspunt. Bij de wijziging in de Waterwet in 2009 is het toezicht op de primaire keringen overgegaan van provincie naar het Rijk. Deze taak wordt uitgevoerd door de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT). De provincie heeft wel het toezicht op de regionale waterkeringen behouden.

Toezicht op de regionale keringen

Bij het toezicht is een belangrijke rol weggelegd voor de periodieke voortgangsrapportages die de waterschappen opstellen. In de Waterverordeningen is opgenomen dat het dagelijks bestuur van het waterschap periodiek verslag uitbrengt aan GS over de algemene waterstaatkundige toestand van de regionale waterkeringen onder zijn beheer. Daarnaast bepalen de Waterverordeningen dat het dagelijks bestuur ten minste jaarlijks over de voortgang van het waterbeheerplan rapporteert. Het waterschap Rivierenland rapporteert over het waterbeheerplan en maakt een veiligheidsrapportage over de regionale keringen. Daarbij wordt gerapporteerd over de actuele staat van de regionale keringen op basis van toetsresultaten en resultaten van inspecties. Deze rapportage is in 2017 voor het eerst opgesteld.

³⁵ Besluit van Gedeputeerde Staten van Gelderland van 26 mei 2015 en van Utrecht van 26 mei 2015 houdende nadere regels met betrekking tot regionale waterkeringen (Uitvoeringsbesluit regionale waterkeringen waterschap Vallei en Veluwe 2015).

Het waterschap Vallei en Veluwe rapporteert over het beheerplan en door middel van een toetsingsrapportage over de regionale keringen. Het waterschap Vallei en Veluwe maakt één toetsingsrapport voor primaire en regionale keringen. Deze rapportage is ook voor de Inspectie voor leefomgeving en Transport (ILT) omdat die toezicht houdt op de primaire keringen. Volgens geïnterviewden van het waterschap is deze veiligheidsrapportage meer beschrijvend, met veel technische details. Deze rapportage wordt ambtelijk besproken. Het waterschap Rijn en IJssel heeft geen afzonderlijke veiligheidsrapportages voor regionale keringen, maar rapporteert uitsluitend over regionale keringen via het waterbeheerplan.

Tabel 8: Tabel overzicht rapportages aan GS

	Rivierenland	Rijn en IJssel	Vallei en Veluwe
Jaarlijkse rapportage waterbeheerplan	ja	ja	ja
Veiligheidsrapportage keringen	Regionale en primaire keringen	Uitsluitend over primaire keringen	Regionale keringen en primaire keringen

Bron: rapportages waterschappen en interviews

De rapportage over het waterbeheerplan is voor de provincie als toezichthouder een structurele informatiebron. In het jaarlijks gesprek tussen de gedeputeerde en de dijkgraaf en vooraf met het managementteam worden de onderwerpen uit de rapportages over het waterbeheerplan langs gelopen. In het overleg tussen GS en het bestuurlijk overleg Gelderse waterschappen is een format besproken dat waterschappen gebruiken voor hun rapportage over het waterbeheerprogramma.

Beeld voldoen aan veiligheidsnormen uit rapportages waterschappen

Uit de rapportages 2015 en 2016 over de waterbeheerplannen blijkt dat alle regionale keringen in de provincie Gelderland voldoen aan de veiligheidsnormen uit de Waterverordeningen, behalve de kering rond Tuindorp. Van één kering is nog niet bekend of die voldoet aan de veiligheidsnorm. In tabel 9 is weergegeven wat de waterschappen hebben gerapporteerd in 2015 en 2016 over het voldoen aan de veiligheidsnormen, aangevuld met informatie uit de interviews.

Tabel 9: Rapportage over voortgang regionale keringen

	Rivierenland	Rijn en IJssel	Vallei en Veluwe
2015	In het Gelders deel van het waterschap zijn de regionale keringen aangemerkt als compartimenteringskering zonder veiligheidsnorm, met uitzondering van een klein deel langs de Linge. Dit deel is nog niet getoetst.	39 van de 40 km voldoet aan de norm. De kering rond Tuindorp voldoet niet. Ook niet na uitvoering van het project Ruimte voor de Rivier. Er wordt samen met gemeente en provincie een verkenning voor oplossingen uitgevoerd.	De regionale keringen liggen langs de Laak en het Apeldoorns Kanaal. De toetsrondes zijn uitgevoerd, maatregelen regionale keringen zijn genomen. De waterkeringen voldoen aan de veiligheidsnormen.
2016	Idem.	39 van de 40 km voldoet aan de norm. De kering rond Tuindorp voldoet niet. Er wordt onderzoek uitgevoerd.	De regionale waterkeringen voldoen aan de provinciale veiligheidsnormen.

Bronnen: Bestuursrapportages waterschappen en interviews waterschappen

Toezicht op de regionale keringen maakt onderdeel uit van interbestuurlijk toezicht

In het Uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht 2016-2019³⁶ (IBT) staat dat het specifieke toezicht zich onder andere richt op de waterkeringen. In het uitvoeringsprogramma is een bestuurlijke interventieladder opgenomen die ook van toepassing is op het toezicht op de waterschappen. De bestuurlijke interventieladder bestaat uit 5 fasen.

1. Signaleren.
2. Informatie opvragen en valideren.
3. Actief toezicht: afspraken over sancties, termijnen en vervolg.
4. Vooraankondiging van juridische interventie.
5. Besluit tot indeplaatsstelling met laatste termijn om alsnog zelf te voorzien.

Interventies

Naast de rapportages houdt de provincie tevens vinger aan de pols in de overleggen die er op ambtelijk en bestuurlijk niveau zijn met de waterschappen. Geïnterviewden geven aan dat er één situatie is geweest waarbij de interventieladder uit het Uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht is toegepast. Het ging daarbij om de regionale kering bij het Apeldoorns kanaal. Door herprioritering van het waterschap zou de verbetering aan de kering niet volgens afspraak worden uitgevoerd. De gedeputeerde is daarover geïnformeerd waarna bestuurlijk overleg met het waterschap volgde. De kering werd daarna alsnog binnen de termijn verbeterd. Geïnterviewden geven aan dat dit geen negatieve gevolgen voor de relatie met het waterschap heeft gehad.

³⁶ Provincie Gelderland (2016), uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht 2016-2019 (PS2016-91)

3.3 Communicatie en afstemming

Normen

- De aanwijzing en normering voor regionale keringen is afgestemd met relevante partijen.
- Over de consequenties van de aanwijzing en normering voor regionale keringen wordt met belanghebbenden gecommuniceerd.
- Belanghebbenden worden geïnformeerd over de resultaten van de toetsing aan de normen en eventuele daaruit voortvloeiende acties.
- Belanghebbenden zijn bekend met deze consequenties waaronder het rest-risico.

Bevindingen

- De aanwijzing en normering voor regionale keringen is afgestemd met de meeste relevante partij; de waterschappen.
- Er is een grensoverschrijdend platform voor waterthema's waar regionale hoogwaterveiligheid aan de orde komt.
- Over de aanwijzing en normering van regionale keringen wordt niet actief gecommuniceerd, ook niet over het rest-risico. De besluiten tot vaststelling van de Waterverordeningen zijn gepubliceerd in het Provinciaal blad.
- Alleen het waterschap Vallei en Veluwe publiceert de veiligheidsrapportage over regionale keringen op hun website.
- De inwoners van Tuindorp zijn geïnformeerd over het niet voldoen aan de norm. De boodschap daarbij was dat er geen acuut gevaar is. De calamiteitenorganisatie heeft extra aandacht voor Tuindorp.

Afstemming met waterschappen en andere provincies

Provincie, waterschap en adviesbureaus zijn de partijen die direct betrokken zijn bij de voorbereiding op het aanwijzen en normeren. Geïnterviewden geven aan dat gemeenten in de voorbereiding geen actieve rol hebben gehad. Het ontwerp-besluit voor het aanwijzen en normeren van regionale keringen heeft ter inzage gelegen. De waterschappen hebben daarop gereageerd evenals gemeenten en RWS.

Grensoverschrijdende samenwerking

In interviews met provincie en waterschappen is naar voren gebracht dat de organisatie van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rond waterveiligheid en -overlast in Duitsland sterk afwijkt van de wijze waarop dat in Nederland het geval is. Daarnaast is ook de normering minder streng dan in Nederland wat te verklaren is uit de aanwezigheid van veel hoge gronden en minder bebouwing in Duitsland. Het risicoprofiel is daarmee in Duitsland anders dan in Nederland.

Naar aanleiding van de Nederlands-Duitse conferentie op 22 september 2011 is een werkprogramma 'Regionale samenwerking Rijndelta-oost 2012-2015' opgesteld³⁷. Het werkprogramma is in maart 2012 besproken. Het belang van het afstemmen en

³⁷ <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/uitvoering-nationaal/rijn-oost/duits/>

uitwisseling van monitoringsgegevens is voor alle partners vanzelfsprekend, maar een formele uitwerking en een gezamenlijke rapportage zijn lastig vanwege de verschillen in de wettelijke veiligheidsnormen. In de praktijk worden monitoringgegevens wel afgestemd en uitgewisseld.

Geïnterviewden van het waterschap Rivierenland geven aan dat er met de Duitse partners contact is over de regionale kering (de Kapiteldijk-Duffeltdijk) die aansluit bij de Querdamm in Duitsland. Vanwege de onzekerheid over hoe het watersysteem over de grens werkt, kiest de provincie er voor om de huidige toestand van de regionale kering te beschermen. Er wordt, ook in relatie tot "Veiligheid Nederland in kaart"³⁸, verder bekeken hoe het watersysteem over de grens heen werkt. Dat doen provincie en waterschap samen met de Duitse partners. Het is nog niet duidelijk waar eventueel aanvullende maatregelen getroffen moeten worden.

Landkreis Grafschaft Bentheim, Kreis Borken, waterschap Rijn en IJssel, waterschap Velt en Vecht en waterschap Regge en Dinkel richtten een 'Grensoverschrijdend platform voor regionaal waterbeheer' op. Op 23 september 2011 hebben bestuurders van deze organisaties hierover een intentieovereenkomst ondertekend. Het platform richt zich vooral op afstemming en samenwerking bij de uitvoering van de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water³⁹, maar ook op regionale hoogwaterproblematiek en calamiteitenbestrijding. Het regionaal platform organiseert met enige regelmaat een bijeenkomst voor een bredere groep belangstellenden over een thema op het gebied van grensoverschrijdend waterbeheer. De samenwerking is begin 2016 verlengd tot en met 2019⁴⁰. De onderlinge uitwisseling en afstemming vindt zowel plaats op bestuurlijk als op ambtelijk niveau.

Communicatie over regionale keringen met bewoners

Het ontwerp-besluit voor de aanwijzing en normering heeft ter inzage gelegen en is via het provinciaal blad bekendgemaakt. Daarnaast is over de aanwijzing en normering door de provincie en de waterschappen niet actief gecommuniceerd richting bewoners. Geïnterviewden geven als reden dat de informatie vrij technisch van aard is, waardoor de communicatie niet eenvoudig is en de doelgroep ook niet eenvoudig kan worden bereikt. Het waterschap communiceert wel over beheer en onderhoud en de verplichting van burgers daarbij. Geïnterviewden geven aan dat het van belang is dat de normering uitgelegd kan worden, bijvoorbeeld bij vergunningverlening. De risico's bij overstromingen worden gecommuniceerd via de risicokaart. Met de risicokaart wordt de ROR geïmplementeerd. Er wordt door de provincie en de waterschappen niet actief gecommuniceerd over de normen voor regionale waterkeringen of over de resultaat van de toetsing. Het waterschap Vallei en Veluwe publiceert de veiligheidsrapportage over primaire en regionale waterkeringen jaarlijks op hun website, zodat de inwoners en

³⁸ Veiligheid Nederland in kaart is een project waarin de overstromingsrisico's in Nederland werden geanalyseerd. Het project is in 2014 afgerond. <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/bescherming-tegen-het-water/veiligheid-nederland-in-kaart.aspx>

³⁹ De Kaderrichtlijn Water is een Europese richtlijn die voorschrijft dat de waterkwaliteit van Europese wateren met ingang van 2015 aan bepaalde eisen moet voldoen.

⁴⁰ <https://gprw.eu/nl/>

belanghebbenden in het gebied inzicht krijgen in de toestand van de waterkering en de organisatie van de waterkeringszorg⁴¹.

De regionale kering rond Tuindorp voldoet niet aan de veiligheidsnorm. Volgens informatie van de provincie is door het waterschap Rijn en IJssel na de toetsrapportage in 2012 aan de bewoners gecommuniceerd dat niet aan de norm werd voldaan. De boodschap was en is dat de kering niet aan de norm voldoet, maar dat er geen sprake is van acuut gevaar. In de calamiteitenorganisatie van het waterschap heeft Tuindorp om die reden ook extra aandacht, totdat de kering is versterkt. De verkenning door waterschap, provincie en gemeente heeft de afgelopen jaren plaatsgevonden en het is de bedoeling dat er in de loop van 2018 naar de bewoners van Tuindorp wordt gecommuniceerd wat de verkenning heeft opgeleverd.

3.4 Informatievoorziening aan PS regionale waterkeringen

Norm(en)

- De informatievoorziening aan PS is volledig, actueel en relevant.

Bevindingen

- In de huidige collegeperiode is PS geïnformeerd door GS over de regionale keringen in de jaarstukken van 2015 en 2016, via een mededelingenbrief en na een vraag in de commissie RLW bij de behandeling van de actualisatie van de Omgevingsvisie.
- De regionale keringen moesten op 1 januari 2015 aan de normen voldoen. In de jaarstukken van 2015 is de informatievoorziening niet volledig omdat niet wordt gerapporteerd of de regionale keringen aan de normen voldoen. Er wordt uitsluitend gerapporteerd over een onderzoek naar de situatie van de regionale kering rond Tuindorp.
- In de jaarstukken van 2016 wordt voor het eerst gerapporteerd over het voldoen aan de normen van regionale keringen.

Voor deze collegeperiode is gekeken welke informatie is verstrekt aan PS. In de huidige collegeperiode is PS geïnformeerd door GS over de regionale keringen in de jaarstukken van 2015 en 2016. De regionale keringen moesten op 1 januari 2015 aan de normen voldoen. In de jaarstukken van 2016 wordt voor het eerst gerapporteerd over het voldoen aan de normen van regionale keringen. In de jaarstukken van 2015 wordt gerapporteerd dat er een onderzoek wordt uitgevoerd naar een aangepaste veiligheidsnorm voor de regionale waterkering rond Tuindorp. Naast de jaarstukken zijn PS door GS geïnformeerd via een mededelingenbrief en na een vraag in de commissie RLW bij de behandeling van de actualisatie van de Omgevingsvisie. Over de besluiten die aan GS zijn gemandateerd (uitvoeringsbesluiten voor het voldoen aan de norm en de frequentie van toetsing) zijn PS niet actief geïnformeerd. In tabel 10 is weergegeven hoe PS in de huidige collegeperiode zijn geïnformeerd over regionale waterkeringen.

⁴¹ Waterschap Vallei en Veluwe (11 december 2017) Veiligheidsrapportage waterkeringen

Tabel 10: Informatievoorziening PS

Datum	Onderwerp en nummer	Korte omschrijving inhoud
Februari 2015	De uitdaging opgepakt! Balans College Gedeputeerde Staten van Gelderland 2011 – 2015 (PS2015-54)	Normering van regionale keringen is, met de laatste aanpassing voor de Lingedijken, in orde. In de voorbereiding en afhandeling van de projectplannen werkt GS samen met de waterschappen.
Oktober 2015	Verslag Commissie Ruimtelijke ordening, Landelijk gebied en Wonen op 28 oktober 2015 agendapunt Actualisering 2e deel Omgevingsvisie en Omgevingsverordening (PS2015-596):	Bij de behandeling van het voorstel tot actualisatie van de Omgevingsvisie en –verordening heeft de VVD in een vergadering van de cie. RLW gevraagd te overwegen om voor de regionale waterkeringen de hoogwaterveiligheid net als het rijk te baseren op een risicobenadering, op het moment dat een dijkvak onderhanden moet worden genomen. De gedeputeerde antwoordt dat de waterschappen bezig zijn met het hoogwaterbeschermingsprogramma en dat daarin wordt gewerkt naar de regels die vanaf 2017 gelden. Waar een regionale kering urgent is, wordt deze meegenomen.
April 2016	Jaarstukken 2015 (PS2016-243)	In de jaarstukken melden GS dat de provincie een bijdrage heeft geleverd aan de nieuwe landelijk toetsleidraad voor regionale keringen en dat met het waterschap Rijn en IJssel een onderzoek is gestart naar een aangepaste veiligheidsnorm voor de regionale waterkering rond Tuindorp.
Mei 2017	Jaarstukken 2016 (PS2017-187)	In de jaarstukken melden GS dat voor de gehele provincie de afgesproken bescherming tegen overstroming vanuit regionale rivieren en kanalen is bereikt, met uitzondering van de regionale waterkering rond Tuindorp.
Maart 2017	Mededelingenbrief maart 2017 (Zaaknummer 2017-000209)	Provincies hebben een wettelijke taak in het aanwijzen en normeren van regionale keringen (PS) en hebben daarbij ook een toezichthoudende rol (GS). In Gelderland is ongeveer 125 kilometer regionale kering aangewezen, van een veiligheidsnorm voorzien en vastgelegd in de Waterverordeningen. De veiligheid daarvan in beeld gebracht (getoetst/beoordeeld) en waar nodig hebben de waterschappen versterkingswerken uitgevoerd. Het toetsen en versterken van de regionale waterkeringen gaat de komende jaren door. In de nieuwe visie op regionale keringen wordt ingegaan op ontwikkelingen. GS bekijkt of op termijn een koerswijziging nodig is.

4 Normering en toezicht op regionale wateroverlast

De normering van regionale wateroverlast staat centraal in dit hoofdstuk. Naast de definitie van regionale wateroverlast gaan we in op de ligging van de gebieden, de normering van regionale wateroverlast en de toetsing door de waterschappen. Daarnaast komt het toezicht van de provincie op de waterschappen aan bod voor wat betreft de regionale wateroverlast en bekijken we welke informatie PS heeft ontvangen.

4.1 Normeren wateroverlast

Norm(en)

- De normstelling voor wateroverlast uit oppervlaktewater is navolgbaar en onderbouwd.
- De normen voor wateroverlast zijn actueel.
- De normen voor wateroverlast zijn duidelijk en eenduidig.
- De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen PS en GS t.a.v. waterveiligheid is conform wet- en regelgeving.
- De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen provincie en waterschap t.a.v. waterveiligheid is conform wet- en regelgeving.
- In de praktijk wordt conform de afgesproken verdeling gehandeld.

Bevindingen

- PS stellen normen vast in een waterverordening per waterschap. Er is in de Waterverordeningen een relatie met de werknormen uit het Nationaal Bestuursakkoord water gelegd. De normstelling is navolgbaar.
- Het overwegende grondgebruik in het gebied is belangrijk geweest voor de normstelling. Daardoor zijn er verschillende normstellingen per waterschap en is de normstelling niet volledig eenduidig.
- De waterschappen en de provincie maken geen kaart openbaar waarop zichtbaar is welke norm op een specifieke locatie van toepassing is. Daardoor is, zonder aanvullende informatie, niet duidelijk welke norm waar geldt.
- Ambtelijk wordt gewerkt aan een actualisatie van de verordening. De behoefte om flexibeler met de normen te kunnen omgaan, verouderde bepalingen en het niet voldoen aan de termijnen zijn aanleiding om de verordeningen te herzien.
- De verdeling tussen PS en GS is in de praktijk conform wet- en regelgeving; PS stellen de normen vast, GS houden toezicht.
- De verdeling tussen provincie en waterschap is in de praktijk conform wet- en regelgeving; provincie stelt normen vast en houdt toezicht, waterschap toetst en verbetert.

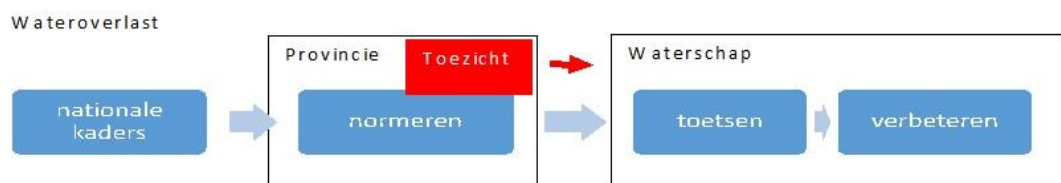
4.1.1 Definitie wateroverlast

Bij wateroverlast door oppervlaktewater gaat het om wateroverlast door het buiten de oevers treden van waterlopen. De oorzaak daarvan is hevige neerslag, die door het waterhuishoudkundig systeem in het betreffende gebied niet verwerkt kan worden. Er is sprake van ontoelaatbare wateroverlast als de kans op overstroming groter is dan volgens de normering aanvaardbaar is. De normen zijn uitgedrukt in de kans per jaar dat in een gebied wateroverlast ontstaat.

4.1.2 Rolverdeling normering wateroverlast

Het proces van normering vindt plaats op basis van nationaal afgesproken kaders en regelgeving zoals de Waterwet en het Nationaal Bestuursakkoord Water. In hoofdstuk 2 staat een uitgebreide beschrijving van deze kaders. De provincie heeft de verantwoordelijkheid om normen voor wateroverlast vast te stellen. PS leggen de normen vast in een waterverordening per waterschap. De waterschappen toetsen of het watersysteem voldoet aan de normen en nemen zo nodig maatregelen om het watersysteem te verbeteren. De provincie houdt toezicht op het waterschap. GS oefenen het toezicht uit. In het Uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht⁴² is opgenomen op welke manier de provincie op verschillende thema's toezicht houdt.

Figuur 7: Proces en verdeling verantwoordelijkheden provincie en waterschap



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

De geïnterviewden van provincie en waterschappen geven aan dat waterschap en provincie samen optrekken bij het waarborgen van de waterveiligheid door wateroverlast, maar wel met verschillende verantwoordelijkheden zoals die in figuur 7 zijn geschetst.

4.1.3 Historie normering wateroverlast

Landelijke totstandkoming normenstelsel wateroverlast

In 2000 heeft de Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw geadviseerd om landelijk een normenstelsel uit te werken voor wateroverlast in de regionale oppervlaktewatersystemen. Het doel daarvan was om duidelijkheid te verschaffen over de mate van bescherming die door de overheid wordt geboden tegen wateroverlast. In 2002 is door IPO, VNG, UvW en het Rijk een voorstel uitgewerkt om aan te geven welke mate van bescherming geboden zou moeten worden tegen wateroverlast die ontstaat door inundatie vanuit oppervlaktewater als gevolg van lokale neerslag. Dit zijn de 'werknormen'. In het Nationaal Bestuursakkoord Water van 2003 is afgesproken om de werknormen op bruikbaarheid te toetsen. Dat is gedaan door de waterschappen in de periode 2003-2005. Uit de toetsing is naar voren gekomen welke gebieden niet aan de norm voldoen en wat er nodig is om het regionale systeem in 2015 te laten voldoen aan de werknormen. De werknormen onderscheiden vier beschermingsniveaus tegen inundatie, behorend bij een bepaald type grondgebruik. De hoogte van de norm is gebaseerd op een economische optimalisatie van enerzijds de schade die ontstaat bij

⁴² Provincie Gelderland (januari 2016), Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2016-2019 (PS2016-91)

inundatie en anderzijds de kosten die gemaakt moeten worden om die schade te voorkómen. Met het type grondgebruik als uitgangspunt geldt hoe hoger de schade bij inundatie, des te hoger het beschermingsniveau en daarmee de norm.

Bij agrarische functies mag een klein percentage van percelen regelmatig onderlopen zonder dat sprake is van overschrijding van de norm. Dit wordt het maaiveldcriterium genoemd. Bij grasland mag bijvoorbeeld maximaal 5% van de oppervlakte regelmatig, dat wil zeggen vaker dan 1/10 kans per jaar, overstromen. In tabel 11 zijn de normen en het maaiveldcriterium opgenomen.

Tabel 11: Werknormen regionale Wateroverlast

Grondgebruik	Toelaatbare overschrijdingskans	Maaiveldcriterium
Grasland	1:10 jaar	5%
Akkerbouw	1:25 jaar	1%
Hoogwaardige land- en tuinbouw	1:50 jaar	1%
Glastuinbouw	1:50 jaar	1%
Bebouwd gebied	1: 100 jaar	0%

Bron: Rijk, IPO, VNG, UvW (2008), Nationaal Bestuursakkoord Water-Actueel.

Totstandkoming provinciale normen voor wateroverlast

PS hebben normen vastgelegd in drie aparte Waterverordeningen, één per waterschap. In grote lijnen heeft de provincie er voor gekozen om voor de bebouwde kom een norm van 1:100 jaar vast te stellen en daarbuiten een norm van 1:10 jaar. Voor natuurgebieden geldt geen norm. Deze gebieden worden dus niet beschermd tegen wateroverlast. In tabel 12 zijn de normen voor wateroverlast per waterschap en de werknormen uit het Nationaal Bestuursakkoord Water weergegeven.

Voor het gebied van het waterschap Rivierenland is gekozen om buiten de bebouwde kom strengere normen vast te stellen voor akkerbouw, hoogwaardige land- en tuinbouw en voor glastuinbouw. Voor het gebied van het waterschap Rivierenland wordt daarmee aangesloten bij de werknormen uit het Nationaal Bestuursakkoord Water. In de toelichting bij de Waterverordening waterschap Rivierenland wordt niet ingegaan op de normen voor regionale wateroverlast. Uit interviews met de waterschappen wordt duidelijk dat het aanwezige grondgebruik de reden was om voor de huidige normering te kiezen. In het gebied van het waterschap Rivierenland zijn namelijk belangrijke gebieden met glastuinbouw aanwezig.

In de verordeningen van de waterschappen Rijn en IJssel en Vallei en Veluwe zijn drie verschillende vormen van landgebruik opgenomen: bebouwd gebied (norm 1/100 jaar), onbebouwd gebied (1/10 jaar) en natuurgebied (geen norm). In de gebieden van de waterschappen Rijn en IJssel en Vallei en Veluwe is het overwegend grondgebruik grasland, waar ook de verbouw van maïs toe wordt gerekend. Voor grasland geldt een norm van 1/10 jaar. In de toelichtingen van de waterverordeningen van de waterschappen staat dat de werknormen van het NBW 2003 als uitgangspunt worden gehanteerd.

Door geïnterviewden van het waterschap Rijn en IJssel en Vallei&Veluwe is aangegeven dat op het grondgebied van Rijn en IJssel wel lager gelegen gebieden zijn die te maken kunnen krijgen met wateroverlast, maar dat daar geen (hoogwaardige) akkerbouw plaatsvindt. Agrariërs houden rekening met de natuurlijke omstandigheden van het gebied. Daarom is geen strengere norm voor akkerbouw opgenomen.

Tabel 12: Normering toelaatbare overschrijdingskans wateroverlast in Nationaal Bestuursakkoord Water en waterverordeningen waterschappen

Grondgebruik	Werknorm NBW	Rivierenland	Rijn en IJssel	Vallei en Veluwe
Grasland	1:10 jaar	1:10 jaar	Geen specifieke norm voor grasland	Geen specifieke norm voor grasland
Akkerbouw	1:25 jaar	1:25 jaar	Geen specifieke norm voor akkerbouw	Geen specifieke norm voor akkerbouw
Hoogwaardige land- en tuinbouw	1:50 jaar	1:50 jaar	Geen specifieke norm voor hoogwaardige land- en tuinbouw	Geen specifieke norm voor hoogwaardige land- en tuinbouw
Glastuinbouw	1:50 jaar	1:50 jaar	Geen specifieke norm voor glastuinbouw	Geen specifieke norm voor glastuinbouw
Buiten de bebouwde kom	-	-	1:10 jaar	1:10 jaar
Bebouwd gebied	1: 100 jaar	1: 100 jaar ⁴³	1: 100 jaar ⁴⁴	1: 100 jaar ⁴⁵
Hoofdinfrastructuur en spoorwegen binnen de bebouwde kom	-	1: 100 jaar	1: 100 jaar	1: 100 jaar
Hoofdinfrastructuur/spoorwegen buiten de bebouwde kom	-	1:100 jaar	1:10 jaar	1:10 jaar
Overig gebied binnen de bebouwde kom (niet bebouwd gebied)	-	1:10 jaar	1:10 jaar	1:10 jaar
Natuur buiten de bebouwde kom	-	Geen norm	Geen norm	Geen norm

Bron: Nationaal Bestuursakkoord Water Actueel en waterverordeningen waterschappen

⁴³ Voor bebouwd gebied buiten de bebouwde kom geldt het grondgebied van het omringende landgebruik

⁴⁴ Voor bebouwd gebied buiten de bebouwde kom geldt een norm van 1:10 jaar

⁴⁵ Voor bebouwd gebied buiten de bebouwde kom geldt een norm van 1:10 jaar

Toekenning normen aan gebieden

Er is een verschil tussen de Waterverordeningen in de manier waarop de normen moeten worden toegekend aan een specifiek gebied. De Waterverordening van het waterschap Rivierenland bepaalt dat het grondgebruik buiten de bebouwde kom gebaseerd wordt op het Landelijk Grondgebruiksbestand Nederland, versie 5 (LGN5). In de Waterverordening van de waterschappen Rijn en IJssel en Vallei en Veluwe zijn de ligging van de bebouwde kom en bestemmingen in een ruimtelijk plan (het bestemmingsplan) bepalend. Voor de ligging van de bebouwde kom wordt in de twee verordeningen verwezen naar de Wegenverkeerswet.

De waterschappen en de provincie publiceren geen gebiedsdekkende kaart met de normen. Daardoor is niet direct duidelijk welke norm waar geldt. Daarvoor moet aanvullende informatie gebruikt worden uit het LGN5 of uit een ruimtelijk plan. Door een enkele geïnterviewde wordt als reden gegeven dat wanneer de uitwerking van de norm op kaart wordt gezet, bij iedere wijziging ook de kaart moet wijzigen. Door de verwijzingen naar het grondgebruik of de bebouwde kom is de verordening op dit onderdeel altijd actueel. Een andere geïnterviewde gaf juist aan dat een gebiedsdekkende kaart noodzakelijk is om de toetsing te kunnen uitvoeren, maar dat er voor wordt gekozen de kaart niet openbaar te maken.

4.1.4 Ontwikkelingen normering wateroverlast

Actualisatie van de waterverordeningen

Uit interviews is gebleken dat de provincie werkt aan de voorbereiding van een actualisatie van de Waterverordeningen. Daarvoor zijn in relatie tot wateroverlast drie aanleidingen:

1. De waterschappen hebben aangegeven meer mogelijkheden te willen hebben om onder de norm te kunnen blijven wanneer maatregelen niet doelmatig zijn of wanneer de situatie door bewoners/gebruikers niet als knelpunt wordt ervaren.
2. De Waterverordeningen zijn op onderdelen verouderd. Er zitten nog verwijzingen naar oude regelgeving en oud beleid (bijvoorbeeld naar het Streekplan).
3. In de Waterverordeningen is opgenomen dat de inrichting van het watersysteem in 2015 aan de normen moeten voldoen. Inmiddels gaan de waterschappen van andere termijnen uit. In paragraaf 4.2.2. gaan we daar verder op in.

Opnemen normen wateroverlast in omgevingsverordening

De drie Waterverordeningen moeten op termijn worden vervangen door een Omgevingsverordening. Vanwege de ligging van de waterschappen in meerdere provincies (zie figuur 6) vraagt dit veel onderlinge afstemming. Uit een interview is gebleken dat een onderwerp van discussie met andere provincies is welke bevoegdheden bij GS en welke bij PS moeten liggen. Het gaat daarbij om de bevoegdheid om in specifieke situaties af te kunnen wijken van een norm.

Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie

Gelderland bevordert bewustwording over de noodzaak van ruimtelijke adaptatie bij gemeenten en waterschappen door klimaatateliers en door de klimaatkwetsbaarhedenkaart. In het Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie is als actie

opgenomen dat alle gemeenten een stresstest uit gaan voeren. De waterschappen ondersteunen de gemeenten daarbij met hun expertise. Uit interviews blijkt dat de stresstesten nog in ontwikkeling zijn. Provincie en waterschappen zijn nog zoekende naar hun rol bij de uitvoering van de stresstesten.

4.2 Toezicht provincie op normering wateroverlast

Norm(en)

- GS hebben inzicht in de actuele toestand van de bescherming tegen wateroverlast uit oppervlaktewater.
- GS hebben een toezichtstrategie voor de regionale wateroverlast. Voor de waterschappen is duidelijk hoe de toezichthoudende rol van de provincie wordt ingevuld.

Bevindingen

- Met jaarlijkse rapportages over de voortgang van het waterbeheerplan van de waterschappen hebben GS zicht op de bescherming tegen wateroverlast uit oppervlaktewater.
- De waterschappen hebben in de periode 2005-2017 twee toetsrondes uitgevoerd. In de Omgevingsvisie staat dat de volgende toetsrondes in 2018 en 2024 plaatsvinden. Met de waterschappen zijn nog geen afspraken gemaakt over de termijnen waarop de volgende toetsing van het watersysteem plaatsvindt.
- In de Waterverordeningen staat voorgeschreven dat de inrichting van het watersysteem in 2015 voldoet aan de normen. In 2015 was dat volgens de rapportages van de waterschappen niet het geval. De waterschappen hebben verschillende ambities voor het voldoen aan de normen. Het niet kunnen voldoen aan de normen voor wateroverlast door de waterschappen in 2015 was voor de provincie geen aanleiding om een interventie te plegen.
- GS hebben een toezichtstrategie voor de regionale wateroverlast, voor de waterschappen is duidelijk hoe de toezichthoudende rol van de provincie wordt ingevuld.

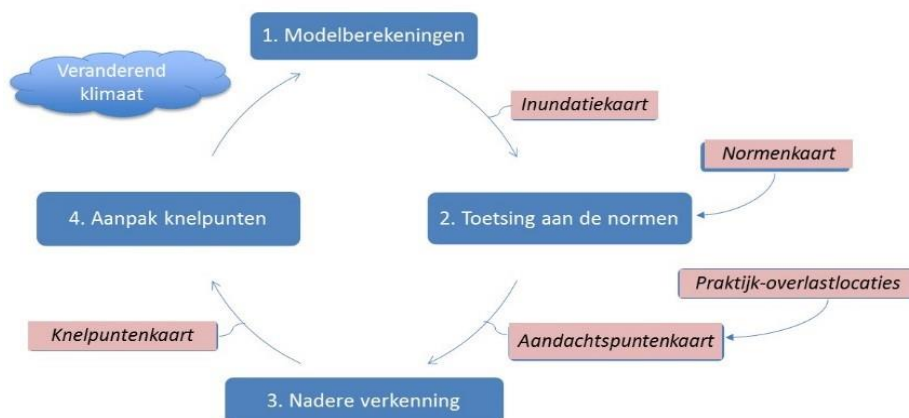
4.2.1 Toetsen normen wateroverlast door het waterschap

Toetsen normen voor wateroverlast

De waterschappen voeren de toetsing van het watersysteem aan de normen voor wateroverlast in grote lijnen op dezelfde manier uit. In figuur 8 is het toetsingsproces schematisch weergegeven. Het begint met een modelberekening voor verschillende neerslagsituaties (stap 1). De normen worden geografisch vertaald, waarna kan worden bepaald of er normen worden overschreden (stap 2). Dit is nog een theoretisch benadering. Bij de waterschappen speelt het beheerdersoordeel een belangrijke rol. Medewerkers brengen met het beheerdersoordeel hun kennis en expertise over de

praktijk in het toetsingsproces in. Ook ingediende klachten en meldingen spelen daarbij een rol. De uitkomst van de berekeningen en de kennis uit de praktijk resulteren in aandachtsgebieden. Vervolgens worden er een nader verkenning gestart gestart om knelpunten beter in beeld te krijgen, vaak in de vorm van een gebiedsproces (stap 3). Indien gewenst en betaalbaar kunnen de knelpunten worden aangepakt door maatregelen te treffen, bijvoorbeeld door het verbreden van watergangen of door vaker watergangen te maaien (stap 4).

Figuur 8: Schema toetsingsproces



Bron: Waterschap Vallei en Veluwe (2016), Strategienota wateroverlast

Leidraad toetsen watersysteem

In de verordeningen staat dat GS een technische leidraad vaststellen voor het beoordelen van de bergings- en afvoercapaciteit van regionale wateren. Geïnterviewden van de provincie hebben aangegeven dat na de vaststelling van de waterverordeningen de Stowa een leidraad voor het toetsen heeft opgesteld. GS hebben daarom zelf geen technische leidraad meer vastgesteld. Bij een enkel waterschap is door de provincie gevraagd naar de onderliggende berekeningen om een beeld te krijgen bij toetsing. Geïnterviewden geven aan dat er verschillen zijn in de manier van toetsing door de waterschappen. Dit zijn enerzijds verschillen die voortkomen uit de kenmerken van het gebied. Anderzijds laat de Stowa leidraad, volgens geïnterviewden van de waterschappen, ook ruimte voor eigen interpretatie. Bijvoorbeeld over het schaalniveau waarop je de knelpunten inzichtelijk maakt.

Frequentie toetsing door de waterschappen

De waterschappen hebben sinds het bestaan van normen voor wateroverlast twee keer het watersysteem getoetst aan de normen. Door het waterschap Vallei en Veluwe is het watersysteem in 2005 en 2012 getoetst aan de normen⁴⁶. Uit interviews is gebleken dat het waterschap Rijn en IJssel in 2007 en 2017 heeft getoetst en dat het waterschap Rivierenland in 2006 en 2013 een toets heeft uitgevoerd.

⁴⁶ Waterschap Vallei en Veluwe (2017) Programmaplan wateroverlast 2017-2020

In de Omgevingsvisie staat dat de volgende toetsrondes in 2018 en in 2024 toetsingen plaatsvinden. In de waterverordeningen staat dat GS na overleg met het dagelijks bestuur vaststellen wanneer voor het eerst het verslag wordt uitgebracht en welke frequentie daarna wordt gehanteerd. Met de dagelijks besturen van de waterschappen zijn daar echter nog geen afspraken over gemaakt. Door geïnterviewden van de provincie is als reden hiervoor gegeven dat de klimaatscenario's van het KNMI later beschikbaar kwamen dan was voorzien. Waterschappen zijn daar verschillende mee omgegaan. Het was volgens de provincie daardoor moeilijk om afspraken te maken over de planning van de toetsing van het watersysteem. Sinds 2016 wordt gewerkt aan een actualisatie van de Waterverordeningen. De provincie verwacht dat nieuwe termijnen in de geactualiseerde waterverordeningen worden opgenomen.

4.2.2 Toezicht door de provincie op normen wateroverlast

Toezicht door de provincie

In de drie waterverordeningen is opgenomen dat het dagelijks bestuur (van het waterschap) periodiek verslag uitbrengt aan GS over de algemene waterstaatkundige toestand van de regionale wateren onder zijn beheer. Het verslag dient ook een beoordeling van de regionale wateren te bevatten met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop de regionale wateren moeten zijn ingericht. Als de beoordeling daartoe aanleiding geeft, bevat het verslag ook een omschrijving van de voorzieningen die op een daarbij aan te geven termijn nodig worden geacht. Indien de toetsing laat zien dat er niet aan de norm wordt voldaan dan bevat het verslag ook de maatregelen die getroffen worden en de termijn waarop deze worden uitgevoerd.

Termijnen voldoen aan normen wateroverlast

In de vigerende Omgevingsvisie is opgenomen dat het regionale watersysteem in 2015 moet voldaan aan de normen voor wateroverlast. In de waterverordeningen voor de waterschappen Vallei en Veluwe en Rijn en IJssel is deze termijn vastgelegd. In de waterverordening voor het waterschap Rivierenland staat dat de termijn in overleg met het dagelijks bestuur van het waterschap wordt vastgesteld. Voor dit waterschap geldt eveneens het jaar 2015. De termijnen voor het gereed hebben van de verbeteringen (2015) zijn inmiddels door de tijd ingehaald. De stand van zaken is op dit moment als volgt.

- Het waterschap Vallei en Veluwe heeft als ambitie om in 2021 aan de normen te voldoen⁴⁷.
- Met het waterschap Rivierenland is in 2011 afgesproken dat in 2018 aan de normen voldaan moet worden⁴⁸. De reden hiervoor was dat het halen van de norm niet zo eenvoudig was omdat oplossingen gevonden moesten worden in het verbeteren van het watersysteem.

⁴⁷ Waterbeheerprogramma Vallei en Veluwe 2016-2021

⁴⁸ Stuurgroep wateroverlast (27 januari 2016), adviesrapport Land van Heusden&Altena en Oostwaard

- Het waterschap Rijn en IJssel heeft in 2017 een tweede toetsronde uitgevoerd. Op basis van deze toetsronde heeft het waterschap begin 2018 een partiële herziening van het waterbeheerplan voor wateroverlast ter inzage gelegd.

Rapportages

De rapportage over de normen voor wateroverlast verloopt via de voortgangsrapportage over het waterbeheerplan. Het watersysteem in Gelderland voldeed in 2015 nog niet aan de normen voor wateroverlast. Uit de rapportages over de waterbeheerplannen van 2015 en 2016 blijkt dat bij alle drie waterschappen nog een opgave ligt (zie tabel 13).

Tabel 13: Stand van zaken voldoen aan normen wateroverlast

	Rivierenland	Rijn en IJssel	Vallei en Veluwe
2015	Het verbreden van watergangen en het treffen van hydraulische maatregelen loopt achter op schema. De vlakvormige waterberging is uitgevoerd.	99% van het grondgebied voldoet aan de normen. In 2016 vindt een nieuwe toetsing plaats.	De inrichting van het waterbergingsgebied Binnenveld is gereed. Van de oude toetsronde resteren nog twee opgaven die moeten worden opgelost.
2016	De te treffen maatregelen liggen op schema.	De toetsing heeft meer tijd gevraagd dan gepland. De partiële herziening van het wbp vindt plaats in 2017.	Het watersysteem voldoet nog niet aan de wateroverlast-normen.

Bron: voortgangsrapportages waterbeheerplannen waterschappen Rivierenland, Vallei&Veluwe, Rijn en IJssel

Interbestuurlijk toezicht

Toezicht op wateroverlast verloopt via het Interbestuurlijk toezicht (IBT), zie paragraaf 3.2.2. Voor het toezicht op de normen voor wateroverlast geldt dat, net als bij het toezicht op regionale keringen, het voor de waterschappen duidelijk is welke toezichtstrategie de provincie hanteert.

In de verordening staat dat in 2015 aan de normen moet worden voldaan. Geen van de drie waterschappen heeft daaraan voldaan. De waterschappen gaan inmiddels uit van andere termijnen of zitten midden in het proces van het bepalen van knelpunten. In 2011 is in een bestuurlijk overleg⁴⁹ door het waterschap Rivierenland aangegeven dat zij niet konden voldoen aan de normen voor wateroverlast doordat het daarvoor benodigde waterbergingsgebied niet tijdig gerealiseerd kon worden. Geïnterviewden van de provincie geven aan dat er geen reden is geweest om zwaar in te zetten op het instrument van Interbestuurlijk toezicht, maar dat er wel aanvullende maatregelen getroffen zijn door waterschappen. Bijvoorbeeld door het waterschap Rijn en IJssel na een hoosbui in 2010 in Lichtenvoorde.

⁴⁹ Concept verslag bestuurlijk samenwerkingsoverleg met waterschap Rivierenland 3 oktober 2011

Het toezicht op de normen voor wateroverlast heeft niet tot interventies geleid van de provincie ten aanzien van het voldoen aan de normen voor wateroverlast.

4.3 Communicatie en afstemming

Norm(en)

- Over de consequenties van de aanwijzing en normering voor regionale keringen wordt met belanghebbenden gecommuniceerd.
- Belanghebbenden zijn bekend met deze consequenties waaronder het rest-risico.
- Belanghebbenden worden geïnformeerd over de resultaten van de toetsing aan de normen en eventuele daaruit voortvloeiende acties.
- De normering voor wateroverlast is afgestemd met relevante partijen.

Bevindingen

- In de Omgevingsvisie staat dat de provincie mensen en bedrijven informeert over het beschermingsniveau tegen wateroverlast. In de praktijk communiceert de provincie hier echter niet over.
- Resultaten van de toetsing worden niet actief gecommuniceerd, wel wordt er met burgers en bedrijven gecommuniceerd als in een gebied maatregelen getroffen moeten worden. Deze communicatie wordt door het waterschap verzorgd.
- De normering van wateroverlast heeft in overleg met waterschappen plaats gevonden. De actualisatie van de verordeningen vindt plaats in samenspraak met de betrokken waterschappen en provincies.

Communicatie over wateroverlast met bewoners

In paragraaf 4.4.3 van de Omgevingsvisie Gelderland is als ambitie en rol opgenomen dat de provincie mensen en bedrijven over het minimale beschermingsniveau tegen wateroverlast informeert.

Uit de interviews blijkt dat zowel de provincie als de waterschappen niet actief communiceren over het beschermingsniveau. De normen geven de basisbescherming van de overheid aan en het restrisico dat voor inwoners/gebruikers is. De waterschappen communiceren over de wateroverlastnormen met burgers en bedrijven wanneer zij in een gebied maatregelen moeten treffen. Door een geïnterviewd waterschap wordt aangegeven dat het ingewikkelde bij dit onderwerp is dat mensen niet lastig gevallen willen worden met dingen die goed lopen. Tot nu toe is door de waterschappen de keuze gemaakt om vooral te communiceren als zaken concreet aan de orde zijn.

Het waterschap Rivierenland heeft een communicatiecampagne gevoerd met onder andere een website www.hohohoosbui.nl. Met de campagne wordt aandacht gevraagd

voor de problematiek en wat mensen zelf kunnen doen om wateroverlast te voorkomen.

Afstemming met de waterschappen en provincies

De geïnterviewden van provincie en waterschappen geven aan dat waterschap en provincie samen optrekken bij het waarborgen de waterveiligheid door wateroverlast, maar wel met verschillende verantwoordelijkheden.

Een voorbeeld daarvan is de voorbereiding van de actualisatie van het waterbeheerplan van het waterschap Rijn en IJssel voor het onderdeel wateroverlast. De vertaalslag van de normen naar specifieke situatie en de lijst met aandachtspunten is met de provincie besproken.

De actualisatie van de verordeningen of het vaststellen van een Omgevingsverordening wordt met de betrokken waterschappen en provincies gezamenlijk voorbereid (zie paragraaf 3.1.4. en 4.1.4).

4.4 Informatievoorziening aan PS

Norm(en)

- De informatievoorziening aan PS is volledig, actueel en relevant.

Bevindingen

- PS is in de huidige collegeperiode eenmalig gedeeltelijk geïnformeerd over de normering van regionale wateroverlast via een mededelingenbrief van GS.
- PS is bij de jaarstukken over 2015 en 2016 niet geïnformeerd over het niet voldoen aan de normen voor regionale wateroverlast per 1 januari 2015 of over andere afspraken daarover met de waterschappen.

Informatie via mededelingenbrief

Via de mededelingenbrief van mei 2017⁵⁰ zijn PS geïnformeerd over het bestuurlijk overleg met de drie Gelderse waterschappen. Tijdens het overleg werd gesproken over de voortgang van de uitvoering van de waterbeheerplannen. Over de knelpunten bij het Waterschap Vallei en Veluwe met betrekking tot wateroverlast werd gemeld dat er nader onderzoek naar werd gedaan.

Informatie in jaarstukken

In de Omgevingsvisie en de waterverordeningen is opgenomen dat per 1 januari 2015 de inrichting van de regionale wateren voldoet aan de normen voor regionale wateroverlast. De waterschappen zijn daarin niet geslaagd (zie paragraaf 4.2.1). PS zijn daar via de jaarstukken van 2015 en 2016 niet over geïnformeerd.

⁵⁰ Provincie Gelderland (2017), mededelingenbrief van mei 2017 (PS2017-303)

Bijlage 1: Bronnen

Geïnterviewde personen

- N. Hoppenbrouwers, provincie Gelderland
- H. ten Brinke, provincie Gelderland
- G.P. Meijers, provincie Gelderland
- G. van Thiel, provincie Gelderland
- R. Hendriks, provincie Gelderland
- E. Vonk, waterschap Rivierenland
- H. Witteveen, waterschap Rijn en IJssel
- T. Rosmalen, waterschap Rijn en IJssel
- T. Ruigrok, waterschap Rivierenland
- H. Nobbe, waterschap Vallei en Veluwe

Documenten provincie Gelderland

- HKV (november 2008), Normering regionale waterkeringen (i.o.v. provincie Gelderland)
- HKV (juli 2006), Normering regionale waterkeringen (i.o.v. provincie Gelderland)
- Provincie Gelderland (28 februari 2007), Besluit aanwijzen en normeren regionale keringen (PS2006-953)
- Provincie Gelderland (januari 2016), Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2016-2019 (PS2016-91)
- Provincie Gelderland (2017), geconsolideerde versie Omgevingsvisie (PS2017-642)
- Provincie Gelderland, Begrotingen provincie Gelderland 2016, 2017, 2018
- Provincie Gelderland, jaarstukken 2015 (PS2016-243)
- Provincie Gelderland, Jaarstukken 2016 (PS2017-187)
- Provincie Gelderland (2009), Waterverordening waterschap Rivierenland (PS2009-594)
- Provincie Gelderland (2014), Gezamenlijk besluit tot wijziging Waterverordening waterschap Rivierenland (PS2014-433)
- Provincie Gelderland (2009), Waterverordening waterschap Rijn en IJssel (PS2009-594)
- Provincie Gelderland (2016), Gewijzigde Waterverordening waterschap Rijn en IJssel (PS2016-133)

- Provincie Gelderland (2012), Waterverordening Waterschap Vallei en Veluwe (PS2012-170)
- Provincie Gelderland (4 maart 2009), Brief aan het waterschap Vallei en Eem met als onderwerp: toetsing regionale waterkeringen Laakkade en Slaperdijk (zaaknummer 2009-002430)
- Provincie Gelderland (4 maart 2009), Brief aan het waterschap Rijn en IJssel met als onderwerp: toetsing regionale waterkeringen Tuindorp, Berkel en Eefsebeek, (zaaknummer 2009-002429)
- Provincie Gelderland (22 mei 2013), Brief GS Gelderland aan Waterschap Rijn en IJssel met als onderwerp: Eerste toetsing en legger regionale waterkeringen (zaaknummer 2011-002032).
- Provincie Gelderland (22 juni 2016), Besluit GS tot vaststelling van leidraden voor het ontwerpen en verbeteren van de regionale keringen
- Provincie Gelderland (zaaknummer 2016-008197), Besluit GS voorschriften toetsen op veiligheid en leidraden voor het ontwerpen en verbeteren van regionale waterkeringen waterschap Rivierenland 2016.
- Provincie Gelderland (9 november 2016), Besluit GS voorschriften toetsen op veiligheid en leidraden voor het ontwerpen en verbeteren van regionale waterkeringen waterschap Rivierenland 2016.
- Provincie Gelderland (22 juni 2016), Besluit GS tot vaststelling van leidraden voor het ontwerpen en verbeteren van de regionale keringen waterschap Vallei en Veluwe
- Provincie Gelderland (22 juni 2016), Besluit GS houdende nadere regels met betrekking tot het toetsen op veiligheid en leidraden voor het ontwerpen en verbeteren van regionale keringen waterschap Rijn en IJssel
- Besluit van gedeputeerde staten van Gelderland van 26 mei 2015 en van Utrecht van 26 mei 2015 houdende nadere regels met betrekking tot regionale waterkeringen (Uitvoeringsbesluit regionale waterkeringen waterschap Vallei en Veluwe 2015).
- Provincie Gelderland (2015), De uitdaging opgepakt! Balans College Gedeputeerde Staten van Gelderland 2011 – 2015 (PS2015-54)
- Provincie Gelderland (2015), Verslag Commissie Ruimtelijke ordening, Landelijk gebied en Wonen op 28 oktober 2015 agendapunt Actualisering 2e deel Omgevingsvisie en Omgevingsverordening (PS2015-596):
- Provincie Gelderland (2017), Mededelingenbrief maart 2017 (Zaaknummer 2017-000209)
- Provincie Gelderland (2017), mededelingenbrief van mei 2017 (PS2017-303)

Documenten waterschappen

- Waterschap Rivierenland, Waterbeheerplan 2016-2019
- Waterschap Rijn en IJssel, Waterbeheerplan 2016-2019
- Waterschap Vallei en Veluwe, Waterbeheerplan 2016-2019
- Waterschappen Rijn-Oost (2015), Uniformering normen regionale wateroverlast.
- Waterschap Rivierenland, voortgangsrapportage waterbeheerplan 2015 en 2016
- Waterschap Rijn en IJssel, voortgangsrapportages waterbeheerplan en bestuursrapportages 2015 en 2016
- Waterschap Vallei en Veluwe, voortgangsrapportages waterbeheerplan 2015 en 2016

- Waterschap Vallei en Veluwe (11 december 2017) Veiligheidsrapportage waterkeringen
- Waterschap Vallei en Veluwe (2016), Strategienota wateroverlast
- Waterschap Vallei en Veluwe (2017), Programmaplan wateroverlast 2017-2020
- Waterschap Rivierenland (27 januari 2016), adviesrapport Stuurgroep wateroverlast Land van Heusden&Altena en Oostwaard

Documenten algemeen

- Kok en Klopstra (2010), Samenhang tussen normen voor overstroming en wateroverlast in Platform H2O uitgave 5, jaargang 2010
- Overstromingsrisicobeheerplan stroomgebied Rijn
- Kraak & Wensink (februari 2016), De Omgevingswet en de praktijk van de waterbeheerder.
- Rijk, IPO, VNG, UvW (2008), Nationaal Bestuursakkoord Water-Actueel.
- UvW, IPO (2004), Visie op regionale waterkeringen
- UvW, IPO (2016), Verder bouwen op een goed fundament
- Stowa (2008), Richtlijn normering keringen langs regionale rivieren.
- Stowa en RWS (2016), Waterveiligheid Begrippen Begrijpen
- Tweede Kamer (2016): Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten -nieuwe normering primaire waterkeringen- (Kamerstuk 34-436)
- IPO en UvW (2010), Nationaal Bestuursakkoord water Actueel

Internet

- <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/>
- www.helpdeskwater.nl
- <https://opendata.gelderland.nl/>
- <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/uitvoering-nationaal/rijn-oost/duits/>
- <https://gprw.eu/nl/>
- www.hohohoosbui.nl

Bijlage 2: Onderzoeksaanpak

Op de website van de Rekenkamer Oost-Nederland is het onderzoeksplan te vinden. In deze bijlage zijn de centrale vraag, de deelvragen, de methoden van onderzoek en het normenkader opgenomen.

Centrale vraag

Slaagt de provincie erin om het beschermingsniveau tegen overstromingen of het bezwijken van regionale keringen en wateroverlast uit oppervlaktewater te waarborgen?

Deelvragen

1. Europese en landelijke kaders

- a. Wat zijn de kaders waarbinnen het provinciale beleid op het gebied van waterveiligheid en –overlast moet worden vormgegeven?

2. Verdeling verantwoordelijkheden

- a. Hoe ziet de verdeling van verantwoordelijkheden t.a.v. waterveiligheid eruit tussen PS en GS?
- b. Hoe ziet de verdeling van verantwoordelijkheden en de daarbij behorende kosten t.a.v. waterveiligheid eruit tussen waterschap(pen) en provincie?
- c. Welke veranderingen in de verdeling van verantwoordelijkheden zijn er in de (nabije) toekomst te verwachten in relatie tot bijvoorbeeld het Deltaprogramma en de Omgevingswet?

3. Aanwijzing regionale keringen en vaststelling normen voor regionale keringen

- a. Welke regionale keringen zijn aangewezen door de provincie?
- b. Op welke wijze en met welke partijen is de aanwijzing van regionale keringen tot stand gekomen?
- c. Welke normen zijn er gesteld voor regionale keringen?
- d. Welke maatschappelijke belangen zijn daarbij meegewogen?
- e. Op welke wijze en met welke partijen zijn de normen tot stand gekomen?

- f. Hoe verhoudt de normering zich tot de normering in aangrenzende gebieden (andere provincies en Duitsland)?

4. *Vaststelling normen wateroverlast*

- a. Welke normen zijn er gesteld voor wateroverlast?
b. Welke maatschappelijke belangen zijn daarbij meegewogen?
c. Op welke wijze en met welke partijen zijn de normen tot stand gekomen?

5. *Toeziicht op de normen regionale keringen*

- a. In hoeverre hebben GS zicht op het beheer, onderhoud, beoordeling en verbetering van de regionale keringen door de waterschappen?
b. In hoeverre controleren GS of waterschappen tijdig zorgdragen voor het voldoen aan de normen?
c. Hoe vindt de controle plaats?
d. Voldoen de regionale keringen aan de gestelde normen?
e. Welke afspraken zijn er over de consequenties van het niet voldoen aan de normen?
f. Worden deze afspraken nageleefd?

6. *Toeziicht op de normen wateroverlast*

- a. In hoeverre hebben GS zicht op de inspanningen van de waterschappen om te voldoen aan de normen voor wateroverlast?
b. In hoeverre controleren GS of waterschappen tijdig zorgdragen voor het voldoen aan de normen?
c. Hoe vindt de controle plaats?
d. Wordt er voldaan aan de normen voor wateroverlast?
e. Welke afspraken zijn er over de consequenties van het niet voldoen aan de normen?
f. Worden deze afspraken nageleefd?

7. *Communicatie*

- a. Hoe en met wie wordt er over de consequenties (waaronder restrisico's voor burgers en bedrijven) van de aanwijzing en normstelling voor regionale keringen en regionale wateroverlast gecommuniceerd?
b. Zijn burgers en bedrijven zich bewust van de restrisico's?
c. Kunnen PS hun controlerende rol invullen op basis van de aan hen verstrekte informatie?

Methoden van onderzoek

- Documentenanalyse (wet- en regelgeving, beleidsstukken, P&C-documenten, beheerplannen, monitoringsrapportages)
- Interviews
- Eventueel een enquête (NB hiervan is geen gebruik gemaakt)

Normenkader

Thema onderzoeksvragen	norm
Europese en landelijke kaders	<ul style="list-style-type: none"> • Geen norm, beschrijvend.
Verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> • De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen PS en GS t.a.v. waterveiligheid is conform wet- en regelgeving. • De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen provincie en waterschap t.a.v. waterveiligheid is conform wet- en regelgeving. • In de praktijk wordt conform de afgesproken verdeling gehandeld.
Aanwijzing en normstelling regionale keringen	<ul style="list-style-type: none"> • De aanwijzing en normstelling van de regionale keringen is navolgbaar en onderbouwd. In de onderbouwing wordt een afweging gemaakt tussen de kosten (verbeteren/beheer/onderhoud keringen) en de baten (verminderde kans op en reductie van schade).⁵¹ • De aanwijzing en normstelling voor regionale keringen is afgestemd met relevante partijen. • De aanwijzing van regionale keringen en de normen voor regionale keringen zijn actueel. • De normen voor regionale keringen zijn duidelijk en eenduidig.
Normstelling regionale wateroverlast	<ul style="list-style-type: none"> • De normstelling voor wateroverlast uit oppervlaktewater is navolgbaar en onderbouwd. • De normstelling voor wateroverlast is afgestemd met relevante partijen. • De normen voor wateroverlast zijn actueel. • De normen voor wateroverlast zijn duidelijk en eenduidig.
Toezicht op de normen	<ul style="list-style-type: none"> • GS hebben inzicht in de actuele toestand van de regionale keringen in relatie tot de normstelling. • GS hebben inzicht in de actuele toestand van de bescherming tegen wateroverlast uit oppervlaktewater. • GS hebben een toezichtstrategie voor de regionale keringen en regionale wateroverlast. Voor de waterschappen is duidelijk hoe de toezichthoudende rol van de provincie wordt ingevuld.
Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Over de consequenties van de aanwijzing en normstelling voor regionale keringen en regionale wateroverlast wordt met belanghebbenden gecommuniceerd.⁵² • Belanghebbenden zijn bekend met deze consequenties waaronder het rest-risico. • Belanghebbenden worden geïnformeerd over de resultaten van de toetsing aan de normen en eventuele daaruit voortvloeiende acties. • De informatievoorziening aan PS is volledig, actueel en relevant.

⁵¹ De norm is afgeleid uit de conclusies en aanbevelingen uit de Visie op regionale waterkeringen 2004.

⁵² De norm is afgeleid uit de conclusies en aanbevelingen uit de Visie op regionale waterkeringen 2004.

Bijlage 3: Begrippenlijst

BEGRIP	BETEKENIS
Beschermingsniveau	zie veiligheidsnorm
Boezemkades	Waterkering (kade, dijk), behorend tot de regionale keringen, waarmee voorkomen wordt dat water uit de boezem naar de lager gelegen polders stroomt.
Compartimenteringskering	waterkeringen die binnen een dijkring liggen en fungeren voor het keren van water bij een overstrooming van het dijkringgebied door een doorbraak van de primaire waterkering.
Deltabeslissing	Hoofdkeuzen vanuit het Deltaprogramma voor de aanpak van waterveiligheid en zoetwatervoorziening in Nederland.
Deltacommissaris	Regeringscommissaris voor het Deltaprogramma.
Deltafonds	De financiële basis van het Deltaprogramma, in werking getreden op 1 januari 2013.
Deltaprogramma	Het jaarlijks op te stellen / te herziene programma voortkomend uit de Deltawet, waarin maatregelen en voorzieningen inclusief planning en kostenraming zijn opgenomen
Deltawet	Wet die zich richt op de maatregelen voor de bescherming tegen overstromingen en de zorg voor zoetwatervoorziening in relatie tot de verwachte klimaatverandering, waarbij de te nemen maatregelen op termijn worden ingevuld
Droge veenkades	Een veenkade of veendijk is een waterkering die geheel of gedeeltelijk opgebouwd is uit veen.
Inundatie	Het gecontroleerd overstromen van een gebied.
Keur	De keur is een verordening met de regels die een waterschap hanteert bij de bescherming van waterkeringen, watergangen en bijbehorende kunstwerken.

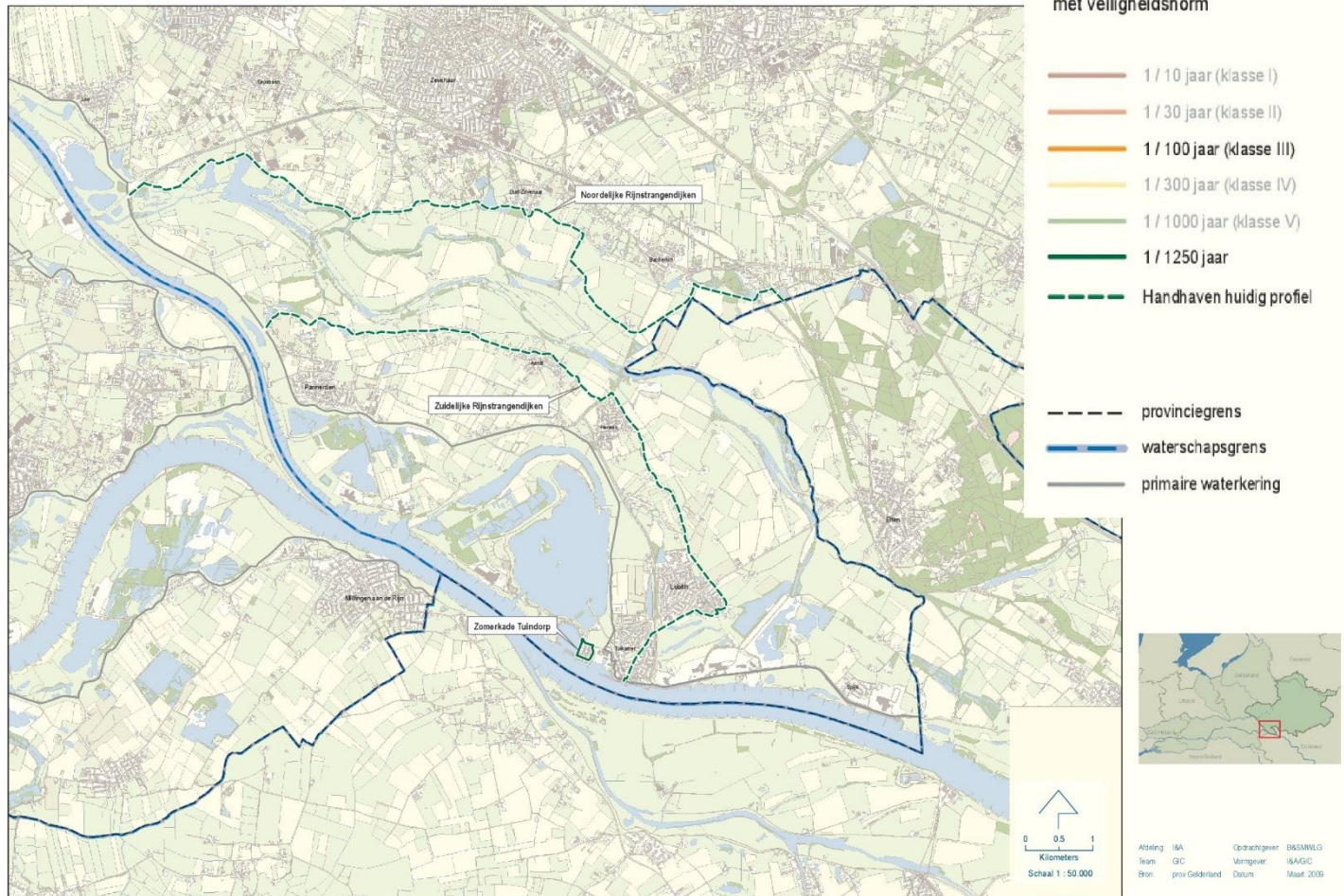
KRW-doelen	Doelen uit de Kaderrichtlijn Water
Kunstwerken	Een constructie of installatie die in het waterbeheer één of meer functies vervult. Voorbeelden zijn sluizen en gemalen, die als functie water keren, water beheren en scheepvaart begeleiden.
Legger	Een bij besluit van de waterbeheerder vastgesteld register van waterstaatswerken (bijvoorbeeld boezemwateren) met daarin per waterstaatswerk de vereiste afmetingen, de onderhoudsplichtigen en onderhoudsverplichtingen.
Maatgevende hoogwaterstand	De waterstand die maatgevend is voor het bepalen van de lokaal vereiste hoogte van de waterkering
Meerlaagse veiligheid	(1) preventie (versterking van waterkeringen, rivierverruiming), (2) een robuuste ruimtelijke inrichting en (3) een adequate rampenbeheersing
Overige keringen	Keringen die niet primair noch regionaal zijn en daarmee de verantwoordelijkheid van het waterschap zijn
Overschrijdingskans	De kans dat de maatgevende hoogwaterstand wordt overschreden.
Overstromingsrisico's	De kans op een overstroming vermenigvuldigd met de gevolgen.
Primaire waterkering	Dijk/Waterkering die aan buitenwater grenst (zee, rivieren, grote meren)
Regionale waterkering	Waterkering die bescherming biedt tegen regionale wateren en is opgenomen in een provinciale verordening
Restrisico	Het risico dat overblijft naast de zorgplicht van het waterschap
Risicokaart	Een Risicokaart is een communicatie-instrument waarop Nederlandse gemeenten en andere overheden in Nederland de burgers informeren over de risico's in de leefomgeving
Ruimtelijke adaptatie	Het klimaatbestendig en water robuust inrichten van de leefomgeving
Slaperdijk	Een landinwaarts gelegen reservedijk bij een zeedijk, op een plaats waar het risico van dijkdoorbraak groot is.
Stroomgebied	Een gebied dat via één (hoofd)rivier afwatert naar de zee of een meer
Veiligheidsnorm	Het vastgelegde niveau van bescherming van een kering tegen overstromen.
Waterberging	Het tijdelijk of langdurig bergen van (regen)wateroverschotten uit de omgeving.

Waterbergingsgebied	Een waterbergingsgebied is een gebied dat dient om (tijdelijk) water te bergen teneinde overstromingen of andere wateroverlast te voorkomen en tegelijk watertekorten tegen te gaan.
Watergang	Natuurlijk of kunstmatig kanaal waarlangs water vervoerd kan worden.
Zorgplicht	Verplichting van de overheid om de nodige zorg in acht te nemen bij de vervulling van de hem opgedragen taak.

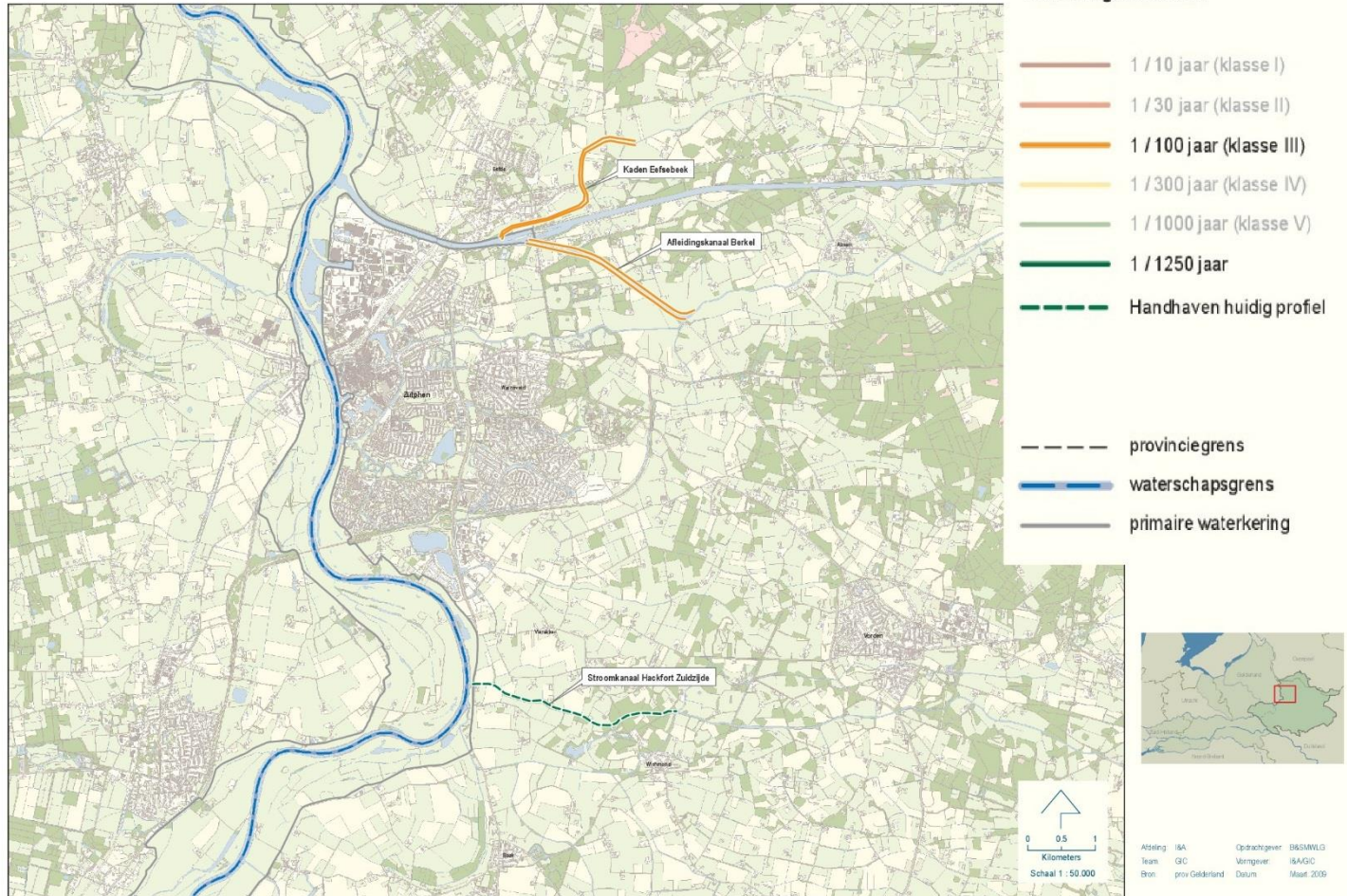
Bron: *Begrippen begrijpen Stowa juni 2017, aangevuld met definities via encyclo.nl*

Bijlage 4: Ligging en normen regionale waterkeringen

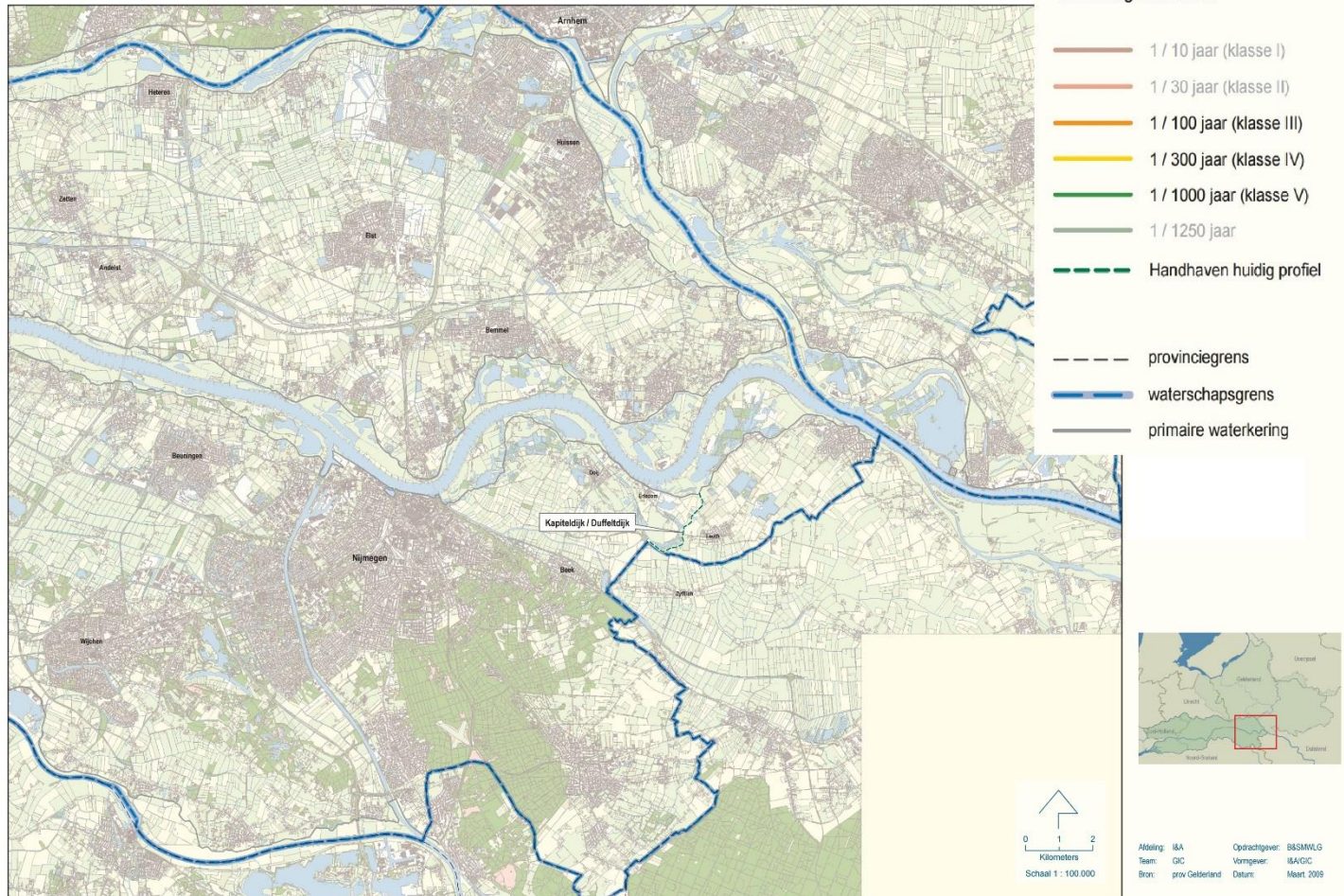
Bijlage 1: Kaart regionale waterkeringen als bedoeld in artikel 2.1 en 2.2 van de Waterverordening waterschap Rijn en IJssel : deel 1



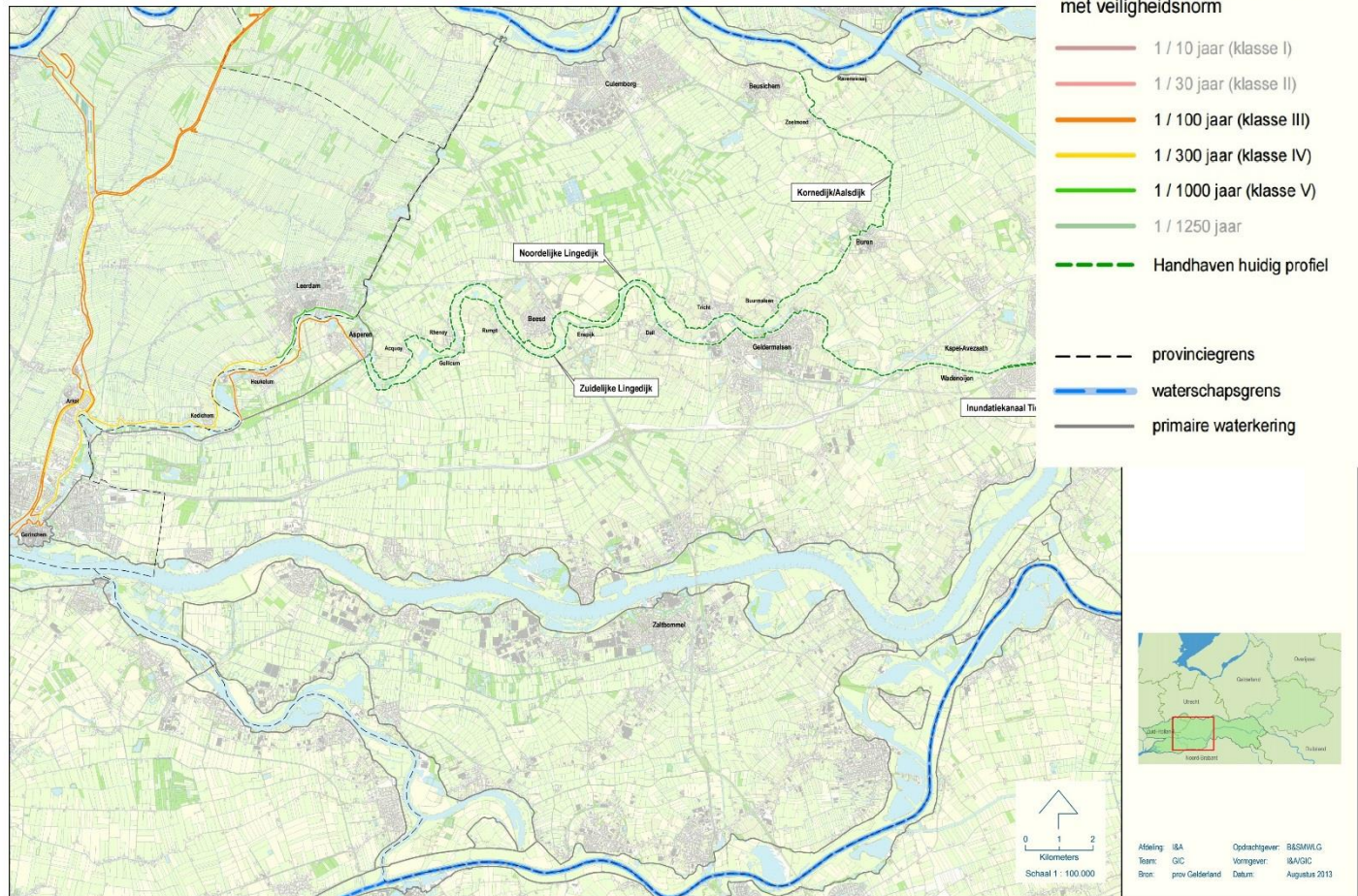
Bijlage 1: Kaart regionale waterkeringen als bedoeld in artikel 2.1 en 2.2 van de Waterverordening waterschap Rijn en IJssel : deel 2



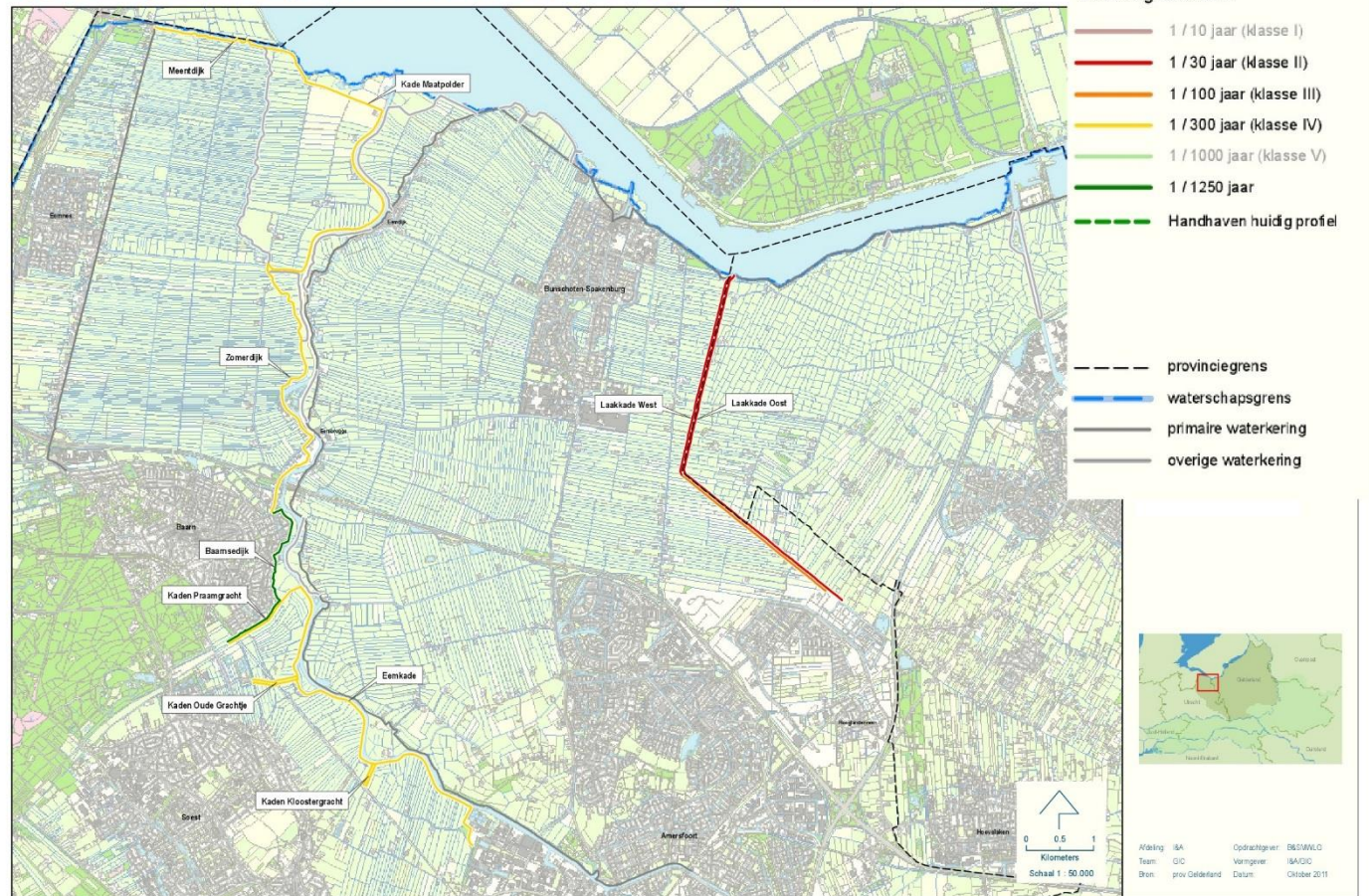
Bijlage 1: Kaart regionale waterkeringen als bedoeld in artikel 2.1 en 2.2 van de Waterverordening waterschap Rivierenland : deel 1



Bijlage 1: Kaart regionale waterkeringen als bedoeld in artikel 2.1 en 2.2 van de Waterverordening waterschap Rivierenland : deel 2



Bijlage 1: Kaart regionale waterkeringen als bedoeld in artikel 2.1 en 2.2 van de Waterverordening waterschap Vallei en Veluwe: deel 1



Bijlage 1: Kaart regionale waterkeringen als bedoeld in artikel 2.1 en 2.2 van de Waterverordening waterschap Vallei en Veluwe: deel 3

