

Waterveiligheid en -overlast

Nota van bevindingen provincie Overijssel

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 Overijssel

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	Overijsselse kaders.....	14
2.4.1	Omgevingsvisie	15
2.4.2	P&C documenten.....	16
2.5	Kaders waterschappen.....	19
3	Aanwijzing, normering en toezicht op regionale keringen ..	23
3.1	Aanwijzing en normering van regionale keringen	23
3.1.1	Definitie en ligging regionale keringen	24
3.1.2	Rolverdeling aanwijzing en normering	27
3.1.3	Historie aanwijzing en normering regionale keringen	28
3.1.4	Actualisatie aanwijzing en normering regionale keringen	33
3.2	Toezicht provincie op regionale keringen	38
3.2.1	Toetsen door het waterschap.....	38
3.2.2	Toezicht door de provincie	39
3.3	Afstemming en communicatie	43
3.4	Informatievoorziening aan PS over regionale keringen.....	45
4	Normering en toezicht regionale wateroverlast.....	46
4.1	Definitie, normering en ligging gebieden wateroverlast	46
4.1.1	Definitie regionale wateroverlast	47
4.1.2	Rolverdeling normeren gebieden regionale wateroverlast.....	47
4.1.3	Historie normering wateroverlast	48
4.1.4	Ontwikkelingen rond normen regionale wateroverlast	54
4.2	Toezicht provincie op regionale wateroverlast.....	56
4.2.1	Toetsen door het waterschap.....	56
4.2.2	Toezicht door de provincie	58
4.3	Afstemming en communicatie	60

4.4	Informatievoorziening aan PS over wateroverlast	61
Bijlage 1:	Bronnenlijst	62
Bijlage 2:	Onderzoeksaanpak.....	64
Bijlage 3:	Informatievoorziening aan PS.....	67
Bijlage 4:	Keringen op kaart inclusief normering.....	69
Bijlage 5:	Begrippenlijst	72

1 Opzet van het onderzoek

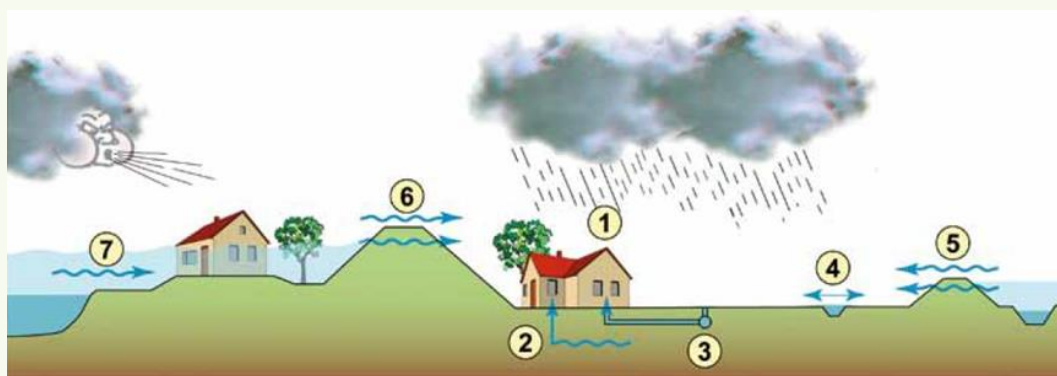
In dit eerste hoofdstuk van deze nota van bevindingen geven we in het kort weer wat we hebben onderzocht.

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/bezwijk regionale waterkering - waterschap en provincie¹
6. Overstromen/bezwijk 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/bezwijk 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

Waterviligheid 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?

¹ Rijkswaterstaat heeft de verantwoordelijkheid voor enkele regionale keringen. Deze blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

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 Overijssel. 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 de controle en toezicht door de provincie. Hoofdstuk 4 is gewijd aan regionale wateroverlast. In dit hoofdstuk gaan we in op de normen voor wateroverlast, de toetsing en controle en toezicht door de provincie.

In de bijlagen is de bronnenlijst opgenomen (bijlage 1) en is de aanpak van het onderzoek terug te vinden (bijlage 2). Een begrippenlijst is als bijlage 5 toegevoegd.

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 Overijssel 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

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 stormvloedkeringen².

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 waterkeringen.

Volgens een schatting van de Stowa³ bedraagt de totale lengte aan regionale waterkeringen in Nederland ca. 14.000 km⁴, 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;

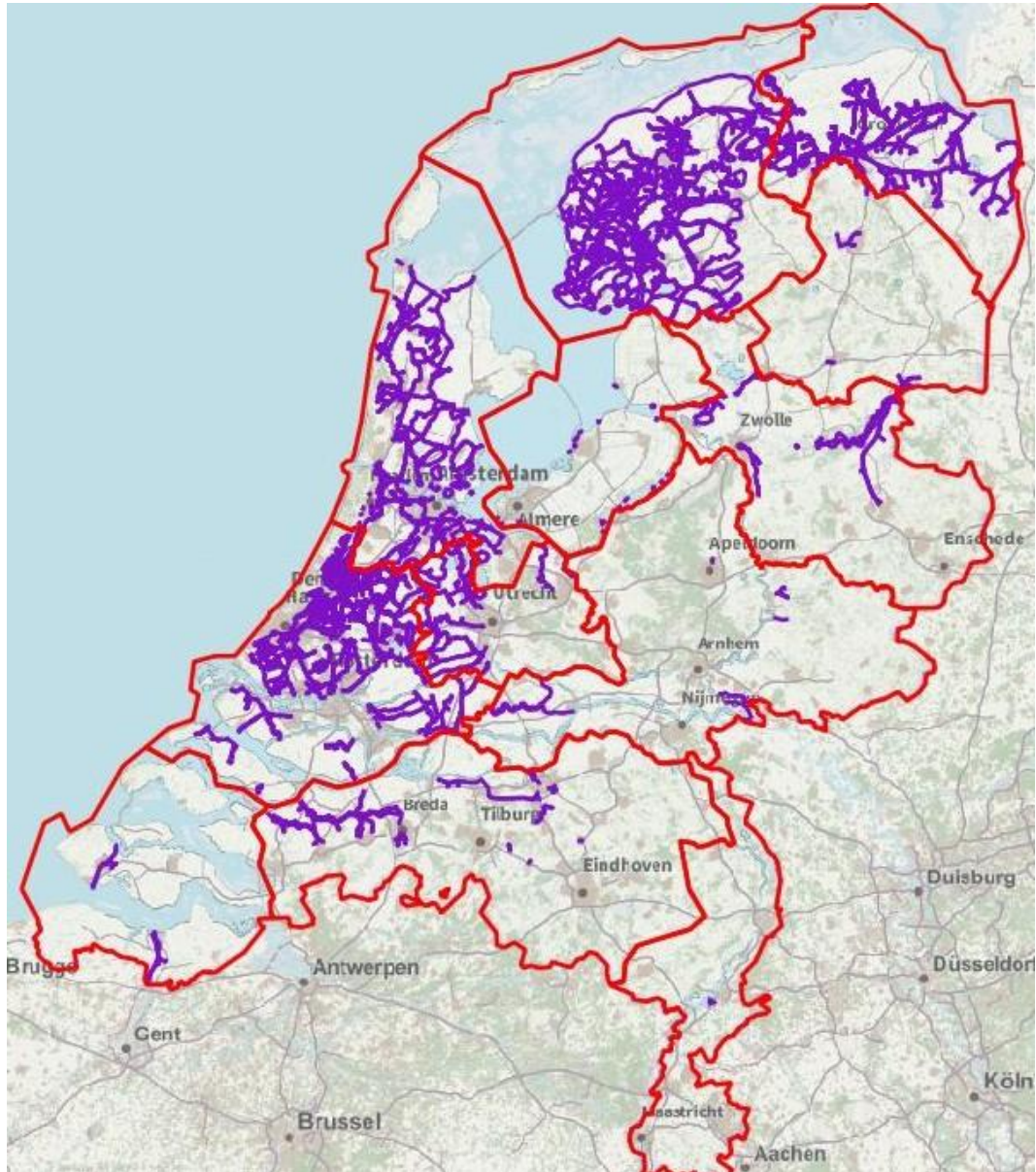
² <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/bescherming-tegen-het-water/waterkeringen/index.aspx>

³ Richtlijn normering compartimenteringskeringen, december 2007 i.o.v. Stowa

⁴ In de visie op regionale keringen 2016 van UvW en IPO wordt uitgegaan van bijna 10.000 km aan regionale keringen

- 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 een peilgebied 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 risico⁵ 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, specifiek de significante overstromingen, in de toekomst ook een plek binnen de ROR gaan krijgen.

⁵ 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 waterkeringen⁶ en de regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren. 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.

⁶ 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.⁷

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)⁸. 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

⁷ Rijk, IPO, VNG, UvW (2008), *Nationaal Bestuursakkoord Water-Actueel*.

⁸ 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 Deltaprogramma⁹.

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 de vraag op welke wijze de nieuwe overstromingskansberekening van primaire waterkeringen voor de regionale waterkeringen kan worden toegepast. Daarmee is overigens niet gezegd dat het dezelfde systematiek moet zijn. In plaats van basisveiligheid (op basis van slachtofferrisico) kan ook geopteerd worden voor een vorm van basisbescherming. Die is dan gericht op het voorkomen van schade en ontwrichting¹⁰.

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 3. 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.

2.4 Overijsselse kaders

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

⁹ UvW, IPO (2016), *Verder bouwen op een goed fundament*

¹⁰ UvW, IPO (2016), *Verder bouwen op een goed fundament*

2.4.1 Omgevingsvisie

In de omgevingsvisie¹¹ is als ambitie opgenomen zorg te dragen voor watersystemen met een goede ecologische en chemische kwaliteit, die voor de lange termijn klimaatbestendig en veilig zijn. De beleidsverantwoordelijkheid voor zowel waterkwaliteit als -kwantiteit als -veiligheid ligt via de Waterwet bij de provincie. De waterschappen nemen een belangrijk deel van de uitvoering van het regionaal waterbeheer voor hun rekening, zo is in de Omgevingsvisie te lezen.

Specifiek voor waterveiligheid heeft de provincie als ambitie in de Omgevingsvisie opgenomen om het overstromingsrisico niet te laten toenemen. De strekking van het beleid is om zich -samen met het Rijk, de waterschappen, gemeenten en veiligheidsregio's- in te zetten om Overijssel blijvend te beschermen tegen overstromingen. Hierbij wordt geanticipeerd op klimaatverandering.

De provincie hanteert het principe van meerlaagsveiligheid uit het Nationaal Waterplan. De meerlaagsveiligheidsbenadering kent drie lagen: De eerste laag is preventie: het voorkomen van een overstroming; door met partners te zorgen voor veilige waterkeringen (onder andere door dijkversterking) en voldoende afvoercapaciteit van het watersysteem (rivierverruiming). De tweede laag richt zich op het minimaliseren van de gevolgen van een overstroming door met de ruimtelijke inrichting in laaggelegen (overstromingsgevoelige) gebieden rekening te houden met de risico's. De derde laag zet in op een betere voorbereiding op een mogelijke overstroming (rampenbeheersing en evacuatie).

Regionale keringen

In de omgevingsvisie is opgenomen dat de provincie zorgt voor voldoende bescherming tegen overstroming door het op orde krijgen en houden van regionale keringen. De provincie stelt risicobeheersing centraal en zet zich daarnaast is om nieuwe verbetermaatregelen voor regionale waterkeringen te koppelen aan andere (regionale) opgaven en ambities.

Overstroombaar gebied

Bij overstroombaar gebied gaat het om gebieden die normaal niet onder water staan, maar die tijdelijk onder water kunnen komen te staan. Het gaat hierbij zowel om uiterwaarden die frequent onder water staan als om beschermde gebieden achter de dijk. Aan partners (zoals gemeenten) wordt gevraagd rekening te houden met waterveiligheid en voorzieningen voor noodsituaties.

Overstromingsrisicogebied

Dit zijn gebieden die niet beschermd worden door primaire keringen en daarmee wettelijk buitendijks liggen. Overijssel kent één overstromingsrisicogebied; de Kampereilanden. Het belang van water is hier kaderstellend. In het gebied mag worden gebouwd, maar geldt dat nieuwe kapitaalintensieve functies worden geweerd in verband met het overstromingsrisico.

¹¹ Omgevingsvisie Overijssel 2017, beken kleur

Waterbergingsgebieden

Waterbergingsgebieden zijn gebieden die bij hoog water gebruikt worden voor wateropvang. De gebieden zijn hiervoor geschikt gemaakt door het aanbrengen van waterhuishoudkundige werken zoals dijken, kades en inlaatwerken. De polders Noord- en Zuid-Meene (gemeente Hardenberg), de Beulakerpolder (gemeente Steenwijkerland) en WeteringOost en -West (gemeente Steenwijkerland) zijn aangewezen als waterbergingsgebied. In deze gebieden kan water in extreme situaties worden vastgehouden om te voorkomen dat waterafvoersystemen overbelast raken en er wateroverlast optreedt op plekken waar hij meer schade toebrengt.

Normering wateroverlast

Binnen het oppervlaktewaterbeheer beschermt de provincie gebieden tegen wateroverlast. De normen die hiervoor gesteld worden geven de mate van bescherming van een gebied tegen wateroverlast aan.

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de regionale keringen zoals deze zijn opgenomen in de Omgevingsvisie en -verordening. Het thema wateroverlast uit de Omgevingsvisie en -verordening komt in hoofdstuk 4 aan bod. Overstroombaar gebied, Overstromingsrisicogebied en waterbergingsgebieden hebben te maken met ruimtelijke ordening en blijven in dit onderzoek verder buiten beschouwing.

2.4.2 P&C documenten

Beleidsdoel 1.4 (onderdeel van kerntaak ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer) uit de begroting heeft betrekking op het beschermen tegen overstromingen en wateroverlast.

Dit beleidsdoel kent vijf prestaties:

1. Waterveiligheid
2. Deltaprogramma
3. IJssel-Vechtdelta
4. Wateroverlast
5. Klimaatadaptatie

De prestaties 1 en 4 staan centraal in dit onderzoek. De overige prestaties blijven buiten beschouwing. De prestatie waterveiligheid heeft overigens grotendeels met ruimtelijke ordening van doen. Voor dit onderzoek beperken we ons tot het aspect van de kaderstelling (normering) en het toezicht houden op de regionale keringen dat ook tot prestatie 1.4.1. behoort. Daarnaast betrekken we prestatie 1.4.4 in dit onderzoek; de prestatie gericht op de bescherming tegen wateroverlast.

In tabel 1 zijn de beoogde en gerealiseerde acties opgenomen voor 2016. Tabel 2 geeft inzicht in de beoogde acties voor 2017 en 2018. De gegevens zijn afkomstig uit de jaarrekening (2016) en de begrotingen (2017 en 2018). We beperken ons daarbij tot de prestaties die direct gerelateerd zijn aan waterveiligheid en wateroverlast, de overige prestaties laten we buiten beschouwing.

Tabel 1: Acties waterveiligheid en -overlast 2016

	Prestaties	
	Beoogd	Gerealiseerd
1.4.1	<ul style="list-style-type: none"> We onderzoeken samen met waterschappen een nieuwe normering voor regionale keringen. 	<ul style="list-style-type: none"> Landelijk is een nieuwe visie op regionale keringen vastgesteld. Daarmee is landelijk draagvlak verkregen voor onderzoek naar een nieuwe normering voor regionale keringen. In de nieuwe visie op regionale keringen staan de vertrekpunten, waarmee we aan de slag gaan.
1.4.4	<ul style="list-style-type: none"> Starten met evaluatie normering wateroverlast. Starten met visieontwikkeling peilbeheer veenweidegebieden. 	<ul style="list-style-type: none"> Binnen Rijn-Oost zijn we met de waterschappen en provincies gestart met de evaluatie van de normering wateroverlast. Het huidige beleid is kritisch bekeken en enkele wijzigingen zijn doorgevoerd in de Revisie Omgevingsvisie (zie prestatie 1.1.1). Het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie gaat met de toekomstige opgave van wateroverlast aan de slag. In overleg met het waterschap is ervoor gekozen om het veenweidevisietraject met een integraal gebiedsproces vorm te geven. Het platform Samen Werkt Beter (zie prestatie 3.5.7) is benut om andere partijen voor dit proces te mobiliseren. Het waterschap onderkent de meerwaarde van een veenweidevisie en dat peilbesluiten hierop volgend moeten zijn.

Bron: Jaarrekening 2016 Provincie Overijssel

Tabel 2: Acties waterveiligheid en wateroverlast 2017 en 2018

	2017	2018
1.4.1	<ul style="list-style-type: none"> Wij onderzoeken samen met waterschappen een nieuwe normering voor regionale keringen. 	<ul style="list-style-type: none"> Wij onderzoeken samen met waterschappen een nieuwe normering voor regionale keringen op provinciaal niveau. Wij doen uw staten een voorstel voor concrete actualisatie van de normering Regionale Keringen op locatie niveau.
1.4.4	<ul style="list-style-type: none"> Wij onderzoeken samen met de waterschappen de consequenties van de klimaatverandering op de normering wateroverlast. 	<ul style="list-style-type: none"> Wij onderzoeken samen met de waterschappen de consequenties van de klimaatverandering op de normering wateroverlast.

Bron: Begrotingen 2017 en 2018 provincie Overijssel

Wat opvalt in bovenstaande tabellen is dat de actie om samen met waterschappen een nieuwe normering voor regionale keringen te onderzoeken in 2016, 2017 en 2018 is opgenomen. Meer informatie hierover vindt u in hoofdstuk 3.

In de jaarrekening 2016 is opgenomen dat samen met de waterschappen de normering voor wateroverlast geëvalueerd is en dit heeft geleid tot enkele wijzigingen bij de revisie van de Omgevingsvisie. Uit een interview is gebleken dat de evaluatie niet heeft geleid tot een rapportage, wel zijn kleine wijzigingen in de Omgevingsverordening aangebracht waaronder een extra artikel in de verordening over het aanpassen van normen in de toekomst.

In 2017 en 2018 wordt samen met de waterschappen de gevolgen van klimaatverandering op de normering van wateroverlast onderzocht. Dit wordt opgepakt binnen het kader van het Deltaprogramma. Overijssel is aangesloten bij het Delta Programma ruimtelijke adaptatie.

In tabel 3 zijn de middelen voor beleidsdoel 1.4 opgenomen. Voor de volledigheid zijn alle taken waarvoor middelen zijn opgenomen in deze tabel weergegeven. Voor de focus van dit onderzoek zijn met name de middelen voor 1.4.1 waterveiligheid en 1.4.4. wateroverlast relevant¹².

Tabel 3: Middelen beleidsdoel 1.4

		Middelen	
		Begroot	Gerealiseerd
Jaarrekening 2016	1.4.1 waterveiligheid	253.000	200.000
	1.4.2 Deltaprogramma	187.000	173.000
	1.4.3 IJssel-Vechtdelta	2.141.000	637.000
	1.4.4 wateroverlast	0	0
Begroting 2017	1.4.1 waterveiligheid	264.000	
	1.4.3 IJssel-Vechtdelta	1.015.000	
	Overige prestaties	187.000	
Begroting 2018	1.4.1 waterveiligheid	242.000	
	1.4.3 IJssel-Vechtdelta	370.000	
	Overige prestaties	150.000	

Bron: Jaarrekening 2016 en begrotingen 2017 en 2018

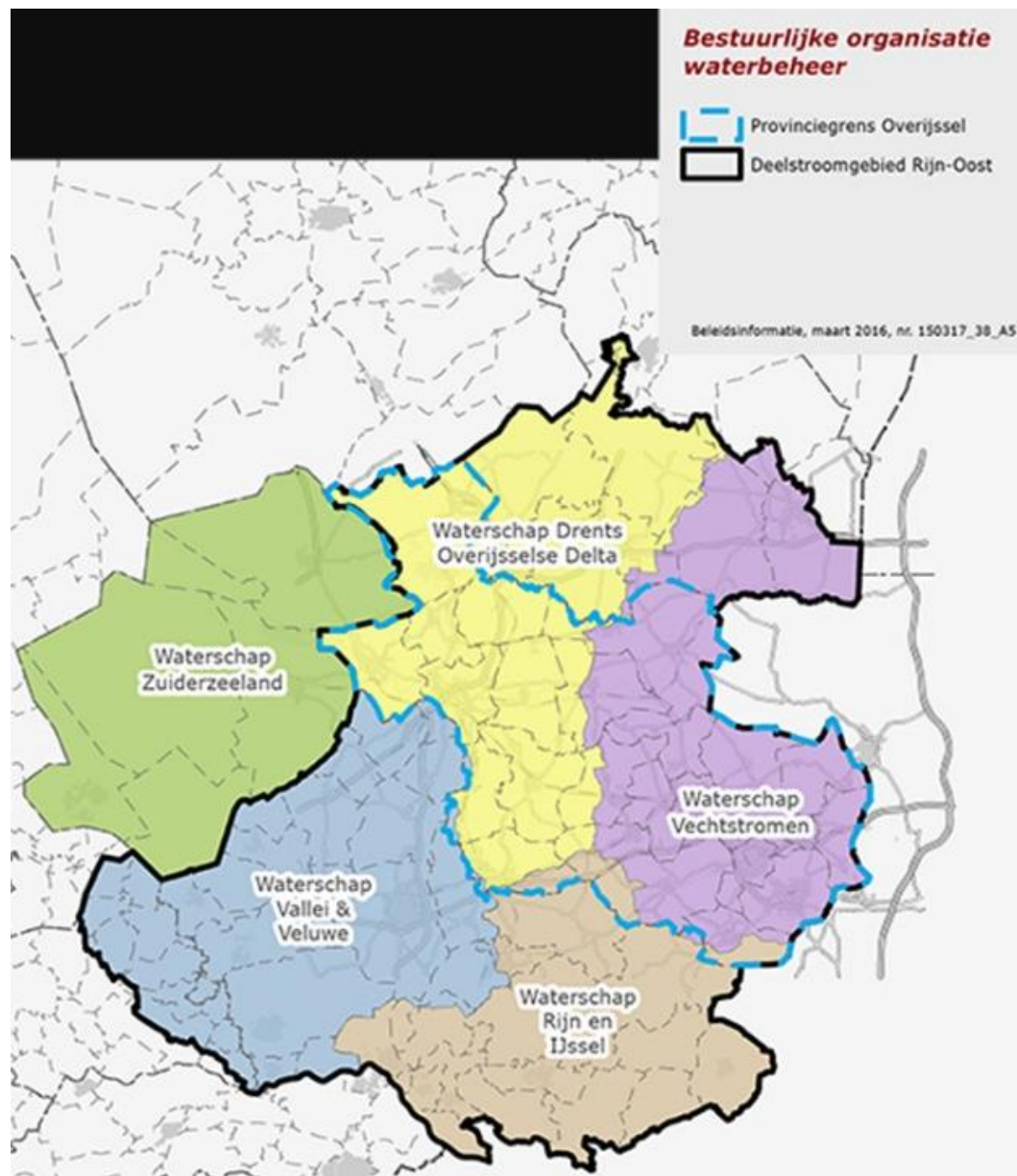
Uit de tabel blijkt dat de omvang van de middelen voor waterveiligheid en wateroverlast relatief beperkt is. Dat is verklaarbaar omdat de kosten die gepaard gaan met het onderhoud aan en het zo nodig verbeteren van de keringen voor rekening van de waterschappen zijn.

¹² Een toelichting op de overige posten ontbreekt om die reden.

2.5 Kaders waterschappen

De waterschappen hebben hun eigen waterbeheerplan(nen) en zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de waterhuishouding in een gebied. In de volgende figuur is te zien welke waterschappen binnen de grenzen van de provincie Overijssel actief zijn.

Figuur 3: Waterschappen in de provincie Overijssel



Bron: Omgevingsvisie 2017 Provincie Overijssel

Uit de figuur blijkt dat de waterschappen Drents Overijsselse Delta, Vechtstromen en -voor een klein deel- Rijn en IJssel en Vallei & Veluwe actief zijn binnen de provinciegrenzen. Omdat de waterschappen Rijn en IJssel en Vallei & Veluwe

voornamelijk actief zijn in de provincie Gelderland en de provincie Overijssel heeft ingestemd met de verordeningen die Gelderland heeft opgesteld voor deze waterschappen, is er voor gekozen om deze waterschappen te betrekken in het Gelderse deel van het onderzoek naar waterveiligheid en –overlast. Het Drentse deel van de waterschappen Vechtstromen en Drents Overijsselse Delta blijft buiten beschouwing in dit onderzoek.

De waterschappen in Oost-Nederland hebben voor het Waterbeheerplan 2016-2021 de samenwerking gezocht. Hun werkgebied betreft het deelstroomgebied Rijn-Oost, dat behoort tot het internationale stroomgebied van de Rijn. Voor dit stroomgebied zijn de doelen van het waterbeheer en de aanpak ervan in grote lijnen gelijk. Daarom is de tekst van het Waterbeheerplan grotendeels identiek voor de vier¹³ waterschappen. Per waterschap zijn aanvullingen of uitvoeringsmaatregelen voor het eigen beheergebied toegevoegd. Voor de ambities op het gebied van regionale keringen en wateroverlast zijn de teksten van Vechtstromen en WDOD identiek.

Tabel 4: Ambities waterschappen regionale keringen

	Vechtstromen en WDOD
Ambitie/doelstelling	We voorkomen overstromingen door verbetering en instandhouding van regionale waterkeringen en kunstwerken (gemalen, sluizen, etc.) overeenkomstig het vereiste beschermingsniveau.
Aanpak	<ul style="list-style-type: none"> • Verbeteropgave op basis van toetsing (2014) • Verkennen risicobenadering
Maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoeren en beheren • Verkennen en ontwikkelen

Bron: Waterbeheerplan 2015-2021 Vechtstromen en Waterbeheerplan 2015-2021 Drents Overijsselse Delta

Tabel 5: Ambities waterschappen wateroverlast

	Vechtstromen en WDOD
Ambitie/doelstelling	<p>Het waterschap stelt drie doelen voor het waterbeheer in 'te natte' omstandigheden:</p> <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.
Aanpak	<ul style="list-style-type: none"> • Toepassen risiconormen voor wateroverlast • Uitkomsten 1^e toetsronde en verbeteringen • Uitvoeren 2^e toetsing aan risiconormen • Gebiedsgericht maatwerk voor oplossen knelpunten

¹³ Naast WDOD, Vechtstromen en Rijn en IJssel betreft dit het (in grotendeels in Gelderland gelegen) waterschap Vallei en Veluwe

	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimtelijke inrichting • Informeren en communiceren
Maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoeringsmaatregelen • Harmoniseren en verkennen

Bron: Waterbeheerplan 2015-2021 Vechtstromen en Waterbeheerplan 2015-2021 Drents Overijsselse Delta

Uit de tabel blijkt dat zowel bij de regionale keringen als bij regionaal wateroverlast een deel van de aanpak wordt gevormd door de verbeteringen voortkomend uit de eerdere toetsingen.

Normen en zorgplicht waterschap¹⁴

In de Provinciale verordening worden normen vastgelegd voor wateroverlast. 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 norm biedt 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 van het waterschap 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 om onder andere tijdig te kunnen inspelen op de verandering van het klimaat (NBW). Hiermee blijft het watersysteem 'op orde'. Wanneer bij toetsing blijkt dat het beschermingsniveau tot onder de norm is gedaald, dan moet de keuze worden gemaakt om of maatregelen te treffen of (om voor te stellen om) de gebiedsnorm te verlagen. Bij het voorkomen en tegengaan van wateroverlast wordt er expliciet gesproken van een inspanningsverplichting voor het waterschap.

Aansprakelijkheid bij wateroverlast¹⁵

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 restrisiko en een eigen verantwoordelijkheid. Het waterschap is in principe niet aansprakelijk.

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

In dit geval voldoet het waterschap niet aan haar zorgplicht. Dit wil niet direct zeggen dat het waterschap ook aansprakelijk gesteld kan worden voor schade. Het waterschap

¹⁴ Bijlage 1 Uniformeringsdocument Harmonisatie normen wateroverlast WDOD

¹⁵ Bijlage 1 Uniformeringsdocument Harmonisatie normen wateroverlast WDOD

kan namelijk een geldige reden hebben voor het niet voldoen aan de norm. Zo kan het zijn dat het waterschap 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. Het waterschap heeft hierin een bepaalde mate van 'beleidsvrijheid' waardoor het waterschap (tijdelijk) mag afwijken van de norm.

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 Aanwijzing en normering van regionale keringen

23

.....
Waterveiligheid en -overlast

Norm(en):

- 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 van de keringen vond in 2003 plaats, de normen zijn in 2006 vastgesteld. Een onderbouwing voor zowel de aanwijzing als de normstelling is beschikbaar en navolgbaar.
- In de onderbouwing voor de aanwijzing hebben naast de inschatting van de schade andere argumenten een rol gespeeld.
- In de onderbouwing van de normstelling heeft naast inundatiediepte, het aantal woningen en gebouwen ook emotie een rol gespeeld.
- Een kosten-batenanalyse maakt geen onderdeel uit van de onderbouwing van de aanwijzing of normstelling.
- De aanwijzing en normering is opgenomen in de Omgevingsverordening.
- De normering is vertaald in maatgevende hoogwaterstanden en is duidelijk en eenduidig voor de waterschappen.
- Bij de aanwijzing liep Overijssel 'voor de troepen uit' waardoor aanwijzing niet conform (later verschenen) landelijke richtlijnen is. Bij de normering heeft Overijssel bewust gekozen om de landelijke richtlijnen niet te volgen en een eigen indeling te hanteren om naast schade-inschattingen ook de emoties die gepaard gaan met een overstroming een plek te geven.
- Met de kennis van nu zouden er -zo is de inschatting ambtelijk- andere keuzes zijn gemaakt ten aanzien van de aanwijzing en normering van regionale keringen. Aanpassing (in de zin van een op water-technische gronden verantwoorde verlaging van het beschermingsniveau) wordt nu bemoeilijkt door de verwachtingen die zijn gewekt door de eerdere aanwijzing en normering.
- Er zijn geen afspraken over de frequentie waarmee de aanwijzing en normering van regionale keringen herijkt zou moeten worden.
- De regionale keringen worden de komende periode herijkt, één 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.
- Sinds 2014 is bekend dat een deel van de keringen een hoger beschermingsniveau biedt dan water-technisch gezien noodzakelijk is, voor 2 keringen is een hogere norm dan nu water-technisch gezien gewenst.
- PS hebben conform wet- en regelgeving de keringen aangewezen en -op een later moment- de normering vastgesteld. De vertaalslag van de normering naar maatgevende hoogwaterstanden hebben PS gemandateerd aan GS.
- De verdeling van verantwoordelijkheden tussen provincie en waterschap is in de praktijk 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 gekeken. De mate waarbij schade kan optreden bij het overstromen van de kering speelt een belangrijke rol bij het bepalen of de kering als regionale kering moet worden aangemerkt. In de Visie op regionale keringen 2016 (van IPO en UvW) is een definitie opgenomen.

Definitie regionale waterkering

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: Visie op regionale waterkeringen 2016, IPO en Unie van Waterschappen

In de Omgevingsverordening Overijssel is de volgende omschrijving opgenomen van regionale keringen.

Regionale keringen

Regionale keringen zijn waterkeringen die bescherming bieden tegen overstromingen vanuit de regionale rivieren en kanalen of een functie hebben bij het beperken van de gevolgen van overstromingen vanuit het hoofdwatersysteem of behouden moeten blijven vanwege een mogelijk toekomstige functie.

Bron: Omgevingsverordening Overijssel 2017

Uit de landelijke definitie kan worden afgeleid dat een kering een regionale kering is wanneer deze in de Provinciale verordening is opgenomen. Dat roept de vraag op naar de criteria die gebruikt worden voor het opnemen van keringen in de Provinciale verordening. Het belangrijkste criterium om een regionale kering op te nemen in de verordening wordt gevormd door de omvang van de schade bij het falen van de kering. Landelijk wordt sinds 2008 de indeling in schadeklassen gebruikt van de Stichting toegepast onderzoek waterbeheer (Stowa).

Tabel 6: Normering langs regionale keringen

Klasse	Veiligheidsnorm	Gevolgsschade (mln. euro)	Gevolgsschade (mln. euro) na indexering in 2011
I	1/10	< 8	<10
II	1/30	8 – 25	10 – 31
III	1/100	25 – 80	31 – 99
IV	1/300	80 – 250	99 – 311
V	1/1000	> 250	> 311

Bron: Stowa (2008), *Richtlijn normering keringen langs regionale rivieren, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland*

Er is sprake van een regionale kering op het moment dat de gevolgsschade groter is dan € 25 mln. In paragraaf 3.1.3 wordt ingegaan op de betekenis van de veiligheidsnorm. Doordat Overijssel in 2003 de keringen aanwees en daarmee ‘voor de troepen uitliep’ bij de aanwijzing van regionale keringen, heeft de provincie (ook) andere criteria gebruikt. Deze komen eveneens in paragraaf 3.1.3 aan de orde.

Ligging regionale keringen Overijssel

In de volgende figuur zijn de regionale keringen in Overijssel opgenomen. De primaire keringen¹⁷ en de overige keringen¹⁸ die niet tot de verantwoordelijkheid van de provincie behoren zijn niet opgenomen op de kaart.

¹⁶ In 2011 is een indexering toegepast. De schadebedragen zijn gecorrigeerd naar prijspeil 2011 door toepassingen van een gemiddelde inflatiecorrectie van 2% vanaf het jaar 2000.

¹⁷ Een primaire waterkering is een kering die beschermt tegen het buitenwater: water van een oppervlaktewaterlichaam waarvan de waterstand direct invloed ondergaat bij hoge stormvloed, bij hoog opperwater van een van de grote rivieren, bij hoog water van het IJsselmeer of het Markermeer, dan wel bij een combinatie daarvan, alsmede het Volkerak-Zoommeer, Grevelingenmeer, getijdendeel van de Hollandse IJssel en de Veluwerandmeren. Bron: waterviligheid begrippen 2.0, Stowa en Rijkswaterstaat.

¹⁸ Overige keringen zijn keringen die geen primaire of regionale status hebben en waarvoor het waterschap verantwoordelijk is.

Figuur 4: Ligging regionale keringen in Overijssel



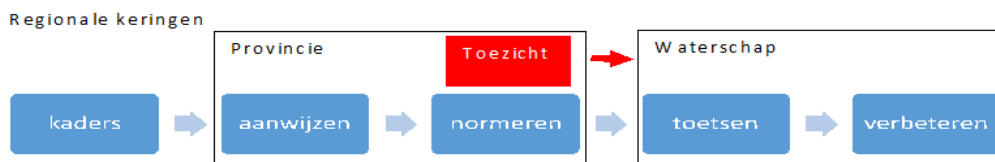
Bron: Omgevingsverordening Overijssel

De aanwijzing en normering van regionale keringen is de verantwoordelijkheid van PS. Voor de primaire keringen zijn het Rijk en de waterschappen verantwoordelijk. De overige keringen zijn de verantwoordelijkheid van de waterschappen.

3.1.2 Rolverdeling aanwijzing en normering

In figuur 5 is een processchema opgenomen, waarin de rolverdeling tussen provincie en waterschap tot uitdrukking komt.

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



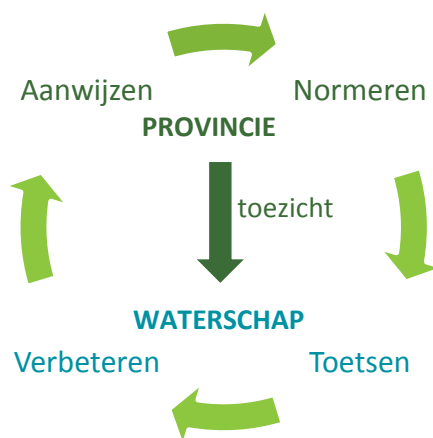
Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

In overleg met het waterschap wordt voorgesteld om een kering aan te wijzen als regionale keringen. Eveneens in overleg met het waterschap wordt de kering

genormeerd. Door de keringen op te nemen in de verordening wijzen PS de keringen aan en ook stellen zij de normering vast. Vervolgens is het waterschap aan zet. Het waterschap toetst of de kering voldoet aan de norm. Zo niet, dan maakt het waterschap een plan om de kering wel aan de norm te laten voldoen en zorgt vervolgens voor de verbetering van de kering. GS houdt toezicht op dit proces van toetsen en verbeteren. De rolverdeling is conform wet- en regelgeving.

Op dit moment, zo'n 15 jaar nadat de regionale keringen voor het eerst zijn aangewezen en ruim 10 jaar nadat de keringen voor het eerst genormeerd zijn, wordt gewerkt aan een herijking van de regionale keringen. De verschillende stappen in dit proces kunnen dan ook als een cyclus worden weergegeven.

Figuur 6: *Cyclus regionale keringen inclusief rolverdeling*



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Er zijn geen afspraken over de tijdsduur van de cyclus van regionale keringen.

Kosten

De kosten voor de verbetering van de regionale keringen zijn voor rekening van het waterschap. Pas op het moment dat het waterschap de kering heeft getoetst aan de vastgestelde norm en een verbeterplan heeft gemaakt blijkt welke kosten er gepaard gaan met de benodigde verbetering. De kosten-batenanalyse die vervolgens gemaakt kan worden, kan er toe leiden dat het wenselijk is om de norm te heroverwegen dan wel een ander plan te maken. Dit heeft bijvoorbeeld gespeeld bij de Kampereilanden, waarover meer in paragraaf 3.1.4.

3.1.3 Historie aanwijzing en normering regionale keringen

Omdat de aanwijzing en normering van regionale keringen sinds 2003 respectievelijk 2006 niet meer inhoudelijk gewijzigd is, gaan we in deze paragraaf in op de onderbouwing van de besluitvorming destijds.

PS hebben in 2003 voor het eerst regionale keringen aangewezen. Een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van waterschappen en provincie Overijssel startte in 1998 met het voorbereiden van een voorstel voor de aanwijzing van regionale keringen. Dat proces heeft langer geduurd dan de bedoeling was, doordat de werkzaamheden zowel meer tijd vroegen als dat de materie complexer was dan vooraf ingeschat. Het voorstel¹⁹ kwam neer op het uitgaan van de bestaande situatie. Dat wil zeggen dat er voor het aanwijzen van keringen uitgegaan werd van de bestaande in het verleden vastgelegde tracés. Voor de normering werd uitgegaan van de huidige dijkhoogten. In het PS-voorstel stond dat er op dat moment verschillende studies liepen naar hoogwaternormering van regionale keringen en een risicobenadering van dijkkringen. De uitkomsten van de studies werden pas over enkele jaren verwacht. Om daar niet op te wachten en ook niet vooruit te lopen op de uitkomsten van deze studies, werd aan PS voorgesteld om vooralsnog uit te gaan van de huidige dijkhoogten. Daarbij werd een uitzondering gemaakt voor de keringen rondom grote polders langs het Zwarte Meer. Met het besluit van PS tot de bouw van de keersluis Ramspol was daarvoor al een veiligheidsnorm vastgesteld voor de kering ten zuiden van Ramspol langs het Ketelmeer. Voorgesteld werd om de veiligheidsnormen per kering nader te bepalen in de drie jaar na de besluitvorming door PS. PS besloot in 2003 om 6 groepen van regionale keringen aan te wijzen en 27 keringen onder te verdelen in de 6 groepen. Zie daarvoor tabel 7.

Tabel 7: Groepen van regionale waterkeringen

Groep	toelichting
1	Keringen waarbij falen tot zeer aanzienlijke schade leidt. Norm: overschrijdingsfrequentie 1/200 jaar.
2	Keringen waarbij falen tot aanzienlijke schade leidt. Norm: overschrijdingsfrequentie 1/100 jaar.
3	Keringen waarvan de beheerder van de waterkering een andere is dan de waterbeheerder in het achterliggend gebied. Norm: overschrijdingsfrequentie 1/100 jaar.
4	Keringen rondom het wateropvang-gebied langs het Zwarte Meer met een veiligheidsnorm in de vorm van een inundatiefrequentie van 1/500 jaar.
5	Kering rondom Hessum. Norm: overschrijdingsfrequentie 1/600 jaar.
6	Keringen langs de Vecht benedenstrooms van de N48.

Bron: PS-besluit PS/2003/107

Uit de indeling in groepen blijkt dat er naast schade-inschattingen (groep 1 en 2) ook andere redenen een rol speelden bij de indeling in groepen. Groep 3 bestaat uit keringen waar het achterland wordt beheerd door andere waterbeheerders dan waterbeheerder die de waterkering in beheer heeft. Door deze keringen te benoemen als regionale kering werden de waterbeheerders genoodzaakt onderling af te stemmen. Om die reden werden deze keringen aangewezen als regionale kering. Groep 4 heeft van doen met de aanwijzing door PS van de grote buitenpolders langs het Zwarte Meer als

¹⁹ PS/2002/563, bijlage 4

wateropvang-gebied bij de bouw van de keersluis Ramspol. De keringen rondom buurtschap Hessum (groep 5) zijn in het verleden aangelegd met een overschrijdingsfrequentie van 1/600 per jaar²⁰. Met de insteek om de status quo vast te leggen was het voorstel om ook voor deze kering de hoogte te handhaven. Groep 6 komt voort uit het gegeven dat de primaire kering niet aansluit bij hoge gronden. Daarom is voorgesteld de kering vanaf Dalfsen tot aan de grens als regionale kering te bestempelen.

Normering

Daarnaast besloten PS in 2003 om, zolang er geen veiligheidsnorm is vastgesteld, tenminste gelijke veiligheid te bieden als op het moment van besluitvorming geboden werd. Tevens werd besloten dat GS na overleg met de waterschappen binnen 3 jaar veiligheidsnormen voor regionale waterkeringen zullen vaststellen.

In 2005 werd -als opmaat naar de besluitvorming door GS - een rapport over de normering regionale waterkeringen²¹ opgeleverd. In het rapport is een indeling in 3 normen opgenomen. Deze is weergegeven in tabel 8.

Tabel 8: Klassen veiligheidsnormen regionale keringen; overschrijdingsfrequentie p.j.

Laagste norm	Tussen norm	Hoogste norm
1/100 =0,01	1/200 =0,05	1/500 = 0,002

Bron: Normering regionale waterkeringen, provincie Overijssel, januari 2005

30

In het rapport over de normering is aangegeven dat de veiligheidsnormen voor regionale keringen zouden moeten liggen tussen de minst veilige norm voor primaire keringen (1/1250 per jaar) en de meest veilige (werk)norm voor regionale wateroverlast (1/100 per jaar). Deze normering wijkt daarmee af van de overschrijdingskansen uit de landelijke systematiek zoals opgenomen in de Stowa-publicatie uit 2004, die uitgaat van 1/10 jaar, 1/30 jaar, 1/100 jaar, 1/300 jaar en 1/1000 jaar. In het rapport over de normering is aangegeven dat naast de inundatiediepte (hoe hoog komt het water te staan) en het aantal woningen en gebouwen dat bij falen van de kering onder water komt te staan ook emoties een belangrijke rol spelen; *'dergelijke inundatiediepten kunnen zo (emotioneel) bedreigend zijn, dat een minimale veiligheidsnorm van 1/100 per jaar op zijn plaats is'*.

In het rapport normering regionale waterkeringen²² dat in opdracht van de provincie Gelderland werd opgesteld, is eveneens aandacht besteed aan de 'methodiek Overijssel'. Daarover is opgenomen dat de provincie Overijssel wel kennis heeft genomen van de IPO-richtlijn, maar deze niet heeft toegepast. De belangrijkste reden daarvoor, zo staat in het rapport, was het belang dat aan eventuele emoties bij een

²⁰ In de hierna volgende tekst wordt de normering nader toegelicht.

²¹ Normering regionale waterkeringen, eindrapport, januari 2005

²² Rapport normering regionale waterkeringen, HKV Lijn in Water i.o.v. de provincie Gelderland, juli 2006

overstroming werd toegekend. De veiligheidsklassen I en II van de richtlijn werden als ‘te laag’ beschouwd door de provincie.

Voor duiding van deze normen geven we hieronder een definitie van de overschrijdingskansnorm.

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: Waterveiligheid Begrippen Begrijpen

Maatgevende hoogwaterstanden

Als de veiligheidsnorm van een kering bekend is, moet de bijbehorende maximale waterstand worden bepaald; de maatgevende hoogwaterstanden. Hierbij gaat het om de vraag welke waterstand correspondeert met de norm en dus respectievelijk met een kans van 0,01/0,05 of 0,002 keer per jaar voorkomt. De maatgevende hoogwaterstand wordt vervolgens gebruikt voor het toetsen van de kering. Omdat niet bij alle keringen even diepgaande studies en/of meetresultaten beschikbaar waren voor de maatgevende hoogwaterstand, werd in het voorstel aan GS niet uitgesloten dat op termijn aanpassing van de norm of de maatgevende hoogwaterstanden nodig zou zijn.

Het afleiden van de maatgevende hoogwaterstanden die horen bij de veiligheidsnorm wordt door GS samen met de waterschappen gedaan. Het waterschap rekent met behulp van statistische methoden verschillende omstandigheden door. Vervolgens vindt een gesprek plaats tussen waterschap en provincie over de aannames die in het rekenmodel zijn opgenomen. Het vaststellen van maatgevende hoogwaterstanden is de bevoegdheid van GS (omdat het een uitwerking van de veiligheidsnorm betreft) en is opgenomen in de verordening.

Op 18 januari 2005 namen GS een concept besluit over de maatgevende hoogwaterstanden, dat vervolgens werd voorgelegd aan de dagelijks besturen van de waterschappen. GS namen vervolgens op 22 november 2005 een voorlopig besluit, waarna het besluit ter inzage werd gelegd in de periode 5 januari 2006-15 februari 2006. De ter inzage legging leverde 4 zienswijzen op. Deze zienswijzen leidden niet tot een inhoudelijke wijziging. Op 4 april 2006 stelden GS de normering voor de regionale keringen definitief vast en volgde publicatie in het Provinciaal blad.

Huidige situatie

Sinds de aanwijzing en de normering van de regionale keringen in respectievelijk 2003 en 2006 zijn er geen inhoudelijke wijzigingen meer geweest in de systematiek. Wel is in 2009 de status van enkele regionale keringen vervallen en is in 2017 de status van de keringen rond de Koekoekspolder vervallen omdat daar ook een norm voor wateroverlast gold. In de Omgevingsverordening zijn artikelen 4.2.1 en 4.2.2 opgenomen over de aanwijzing van regionale waterkeringen en de normering ervan.

Omgevingsverordening

Artikel 4.2.1 Aanwijzen regionale waterkeringen

Als regionale waterkeringen gelden de waterkeringen die zijn aangegeven op de kaart Waterkeringen en peilbesluiten.

Artikel 4.2.2 Veiligheidsnorm regionale waterkeringen

zie toelichting artikel 4.2.2 Veiligheidsnorm regionale waterkeringen.

lid 1 Op kaart Waterkeringen en peilbesluiten is voor elke regionale waterkering of voor elk deel daarvan de veiligheidsnorm aangegeven als de gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste hoogwaterstand waarop de regionale waterkering moet zijn berekend, mede gelet op overige factoren die het waterkerende vermogen bepalen.

lid 2 In overeenstemming met en ter vervanging van de overschrijdingskans in de zin van het eerste lid, wordt voor elke regionale waterkering de veiligheidsnorm nader aangegeven als de gemiddelde kans per jaar op een overstroming van het beschermde gebied door het bezwijken van een regionale waterkering.

lid 3 Gedeputeerde Staten stellen voor de beoordeling van de veiligheid van regionale waterkeringen de maatgevende waterstanden vast.

lid 4 Gedeputeerde Staten stellen na overleg met het dagelijks bestuur het tijdstip vast waarop de verschillende regionale waterkeringen moeten voldoen aan de veiligheidsnorm, bedoeld in het tweede lid.

lid 5 Indien een regionale waterkering is gelegen in meer dan één provincie, kunnen Gedeputeerde Staten van die provincies besluiten dat het toezicht op die waterkering wordt uitgeoefend door Gedeputeerde Staten van de provincie waarin de waterkering in hoofdzaak is gelegen.

In de toelichting bij de verordening is opgenomen dat voor regionale keringen de gemiddelde overschrijdingsfrequentie per jaar de veiligheidsnorm is. De gemiddelde overschrijdingsfrequentie per jaar wil zeggen de kans dat een bepaalde waterstand, te weten de maatgevende hoogwaterstand, voorkomt. Het wenselijke veiligheidsniveau is gerelateerd aan de economische schade die bij het falen van de kering kan optreden. De keringen met bijbehorende veiligheidsnorm zijn opgenomen op de kaart Waterkeringen en peilbesluiten.

In bijlage 4 zijn verschillende uitsnedes uit de kaart Waterkeringen en peilbesluiten²³ opgenomen. Wanneer deze nader worden bekeken dan wordt zichtbaar dat voor de meeste keringen de norm 1/200 jaar wordt gehanteerd. Uitzonderingen daarop zijn de kering bij het kanaal Almelo - de Haandrik en het gebied ten noorden van Kampen en IJsselmuiden. Voor de kering rond het kanaal Almelo - de Haandrik geldt de norm 1/100 en voor het gebied boven Kampen en IJsselmuiden de inundatienorm²⁴ 1/500.

²³ <https://overijssel.tercera-ro.nl/MapView/Default.aspx?id=NLIMRO9923VerordeningOv01-va01>

Kies kaarten en legenda en selecteer onder waterkeringen en peilbesluiten de regionale keringen

²⁴ Inunderen wil zeggen het onder water (laten) lopen van een gebied

In de toelichting bij de artikelen in de verordening is opgenomen dat het moment waarop de keringen aan de gestelde veiligheidsnorm moeten voldoen, bepalend is voor de zorgplicht van de beheerder en een aangelegenheid is van het Provinciaal bestuur. In de verordening zijn geen tijdstippen opgenomen. De reden daarvoor is dat de omvang van het door de beheerder uit te voeren maatregelenpakket wordt bepaald door de uitkomst van de toetsing. De (financiële) inspanningen worden in hoge mate bepaald door het tijdsbestek waarbinnen de inspanning geleverd moet worden. Dat vereist een afweging tussen wat wenselijk is qua veiligheid en wat aanvaardbaar is qua lastenstijging. Dat vraagt om maatwerk en om die reden is de bevoegdheid in handen van GS gelegd; GS voeren overleg met het DB van de beheerder alvorens zij een dergelijk besluit nemen. Afgesproken is dat de keringen in 2015 aan de normen moeten voldoen²⁵.

3.1.4 Actualisatie aanwijzing en normering regionale keringen

Bij de aanwijzing en normering van de keringen liep de provincie Overijssel 'voor de troepen uit'. Er waren nog geen handreikingen van de Stowa beschikbaar, zoals nu wel het geval is. Met als gevolg dat de aanwijzing en normering in Overijssel op dit moment niet conform de Stowa-richtlijnen is. In interviews is aangegeven dat met de kennis van nu destijds mogelijk andere keuzes zouden zijn gemaakt. Er waren op dat moment nog geen overstromingsberekeningen beschikbaar en er is geacteerd op de op dat moment beschikbare kennis. Met het aanwijzen van keringen en vaststellen van normeringen zijn echter wel verwachtingen gewekt/beelden ontstaan. Die beelden en verwachtingen maken, zo geven geïnterviewden aan, dat wijziging in zowel de aanwijzing als de normering, reacties oproepen van bewoners en gebruikers van een gebied. Oók als in water-technische zin goed uit te leggen is waarom een wijziging overwogen zou kunnen worden.

De komende periode wordt ingezet op het herijken van de aanwijzing en de normering van de regionale keringen. Onderdeel van deze herijking is de overweging of een aantal keringen die voorheen door het Rijk tot de primaire keringen werden gerekend, door de provincie als regionale keringen zullen worden opgenomen in de verordening. Een besluit daarover moet door PS voor 1 januari 2019 zijn genomen²⁶. De provincie bekijkt samen met de waterschappen of zij deze keringen wil aanwijzen als regionale kering.

Bij de herijking wordt daarnaast van alle huidige regionale keringen bekeken of deze terecht als regionale kering in de verordening zijn opgenomen en wat een passende normering is. Hiervoor is in 2014 een quick scan uitgevoerd²⁷. Per kering is in kaart gebracht wat de huidige norm is en wat de norm zou kunnen zijn wanneer de Stowa

²⁵ Besluit GS 15-12-2009 kenmerk 2009/0176593

²⁶ Artikel 2.4 lid 2 Waterwet;de veiligheidsnorm voor andere dan primaire keringen die op 31 december 2016 werden aangemerkt als primaire waterkeringen, voor 1 januari 2019 vastgesteld.

²⁷ De quick-scan is geactualiseerd, het eindrapport is in februari 2018 opgeleverd en na afsluiting van de fase van dataverzameling toegestuurd aan de rekenkamer.

richtlijn wordt gehanteerd. In de volgende tabel is het resultaat van de quick scan samengevat per overschrijdingsrisiconorm.

Tabel 9: Quick scan overschrijdingsrisiconorm

Huidige indeling	Aantal keringen	Uitkomst quick scan	Aantal keringen
1/100	10	$\geq 1/100$	7
		$\leq 1/30$	2
		1/10	1
1/200	27	1/1000	2
		$\leq 1/100$	5
		1/100	2
		$\leq 1/30$	5
		1/30	4
		1/10	9
1/500	5	$\leq 1/30$	2
		1/10	3

Bron: Regionale keringen Overijssel Quick scan herziening aanwijzing en normering, HKV Lijn in water i.o.v provincie Overijssel, januari 2014, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit de tabel blijkt dat een groot deel van de keringen die nu zijn genormeerd op 1/100 op basis van de quick scan eveneens op 1/100 ingedeeld zou worden. Drie van de tien keringen zouden met een lagere norm toe kunnen en daarmee de status van regionale kering kwijt raken. De keringen zouden daarmee tot de categorie overige keringen gaan behoren, waar het waterschap verantwoordelijkheid voor draagt.

Van de 27 keringen die tot nu toe genormeerd waren op 1/200 zouden er 2 naar de strengere norm van 1/1000 gaan. 7 keringen komen uit rond de 1/100, waarmee zij minder streng worden genormeerd maar nog wel tot de regionale keringen behoren. Het overgrote deel (18 van de 27 keringen) komt uit op een lagere normering en zou daarmee niet langer tot de regionale keringen behoren en als overige kering tot de verantwoordelijkheid van het waterschap gerekend worden.

Alle 5 de keringen met norm 1/500 komen in de quick scan uit op een minder strenge norm en zouden daarmee niet langer tot de regionale keringen behoren. Het waterschap zou daarmee verantwoordelijk worden voor deze overige keringen. In de tekst behorend bij de quick scan is echter opgenomen dat de norm voor Kampereilanden niet zal wijzigen. De reden is dat er op dat moment een gebiedsproces liep waarbij een discussie over normwijziging niet wenselijk werd gevonden door het waterschap.

Kampereilanden

Het Kampereiland is een gebied dat voor de bouw van de Afsluitdijk regelmatig onder water liep. De inrichting van het gebied was er ook op afgestemd. De kaden waren relatief laag en de boerderijen, eigendom van

de gemeente Kampen, waren op terpen gebouwd. Na 1950 zijn nieuwe boerderijen niet meer op terpen gebouwd. De provincie heeft regionale keringen aangewezen die de Kampereilanden beschermen. De norm voor Kampereilanden is gesteld in 1989 bij het besluit over de verbindende waterkering waar de keersluis Ramspol onderdeel van is. De norm is vastgesteld voor de kering ten zuiden van Ramspol aan het Ketelmeer en is gesteld op 1/500. Die norm is een inundatienorm; met een frequentie van 1/500 per jaar kan de kering overstromen als bergingsgebied. Redenerend vanuit schadebedragen zou de norm soepeler kunnen, zo bleek bij de quick scan in 2014. Omdat inmiddels gestart was met het gebiedsproces Kampereilanden was een discussie over de norm niet wenselijk en bleef de norm 1/500. Omdat de kering niet voldoet aan die norm is een verbeterplan gemaakt. De daaruit voortkomende kosten bleken, als gevolg van de eigenschappen van het gebied, hoger dan het beschikbare budget. Daarom is eind 2016 besloten het plan niet uit te voeren en naar andere mogelijkheden te kijken. Het verlagen van de norm is als gevolg van de grote betrokkenheid in het gebied maatschappelijk gezien geen haalbare kaart. In de tussentijd wordt de veiligheid gewaarborgd door de inzet van de KEI-brigade²⁸, die als het nodig is, met zandzakken de laaggelegen buitenpolders van het Zwarte Meer beschermen. Op 3 januari 2018 is de KEI-brigade in actie gekomen. Op 1 februari 2018 is het nieuws naar buiten gebracht dat de gemeente Kampen, het waterschap Drents Overijsselse Delta en de provincie Overijssel een plan hebben waarmee binnen het beschikbare budget de norm alsnog behaald kan worden. De provincie Overijssel en het waterschap financieren het project samen.

Bron: Rapport regionale keringen in Overijssel (juni 2002), quick-scan regionale keringen (2014), interviews en persbericht WDOD d.d. 1/2/2018

De keringen die naar de strengere norm 1/1000 zouden moeten gaan betreft 2 keringen nabij Zwolle. Deze keringen worden op dit moment onder de loep genomen. In een interview is aangegeven dat de verkenning naar verwachting nog niet zover is dat deze meegenomen kan worden bij de herijking die voor 1 januari 2019 plaats moet vinden.

Een ander aspect dat meespeelt bij toekomstige herijking wordt gevormd door een mogelijke insteek op overstromingskansen in plaats van de nu gehanteerde overschrijdingskansen. Voor primaire keringen wordt sinds 1 januari 2017 uitgegaan van een risicobenadering. Tot die datum had de norm betrekking op de maatgevende hoogwaterstand die de kering moet keren. De maatgevende hoogwaterstand was gebaseerd op de overschrijdingskans van waterstanden en golven. In de nieuwe normen staan de overstromingsrisico's centraal; de gevolgen van overstromingen en de kans op een overstroming. Waar de gevolgen in termen van slachtoffers en economische schade het grootst zijn, worden de strengste eisen gesteld aan de kering. De komende periode

²⁸ De KEI-Brigade (Kampereiland Brigade) is een team van ongeveer 170 vrijwilligers dat tijdens een hoogwaterdreiging zandzakken legt op de dijk langs het Zwarte Meer.

worden landelijk pilots gestart om de vertaling naar overstromingskansen te testen voor regionale keringen.

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.

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 rekening gehouden met meerdere faalmechanismen inclusief het lengte-effect (Het effect dat de overstromingskans van een dijktraject groter is naarmate het traject langer is).

Plan van aanpak regionale waterkeringen Overijssel periode 2017-2030

Provincie en waterschappen hebben gezamenlijk een plan van aanpak opgesteld voor regionale keringen. Aanleiding daarvoor wordt gevormd door de tweede toetsronde van de regionale keringen die in 2015 is afgerond en de verbeteringen die, met uitzondering van de dijkversterking Kampereiland, in 2016 zijn afgerond. In combinatie met de nieuwe visie op regionale keringen (2016), de nieuwe normen voor primaire keringen die per 1 januari 2017 gelden en de wens van de provincie Overijssel om voor meerdere jaren structuur en helderheid aan te brengen op het gebied van regionale keringen, is een plan van aanpak gemaakt. In dit plan van aanpak is een samenvatting van de werkzaamheden voorzien van een streefdatum voor afronding opgenomen.

Tabel 10: Werkzaamheden regionale keringen

Werkzaamheden	Streefdatum afronding	
Aanwijzingen van de regionale keringen	A. Analyse actualisatie aanwijzing en normering regionale waterkeringen	December 2017, fase 1 Analyse, voorstel PS voorbereiden
	B. Actualisatie hydraulische randvoorwaarden ²⁹	December 2017, Analyse voorstel GS voorbereiden
	C. Overdacht waterkeringbeheer provincie -> waterschap	Voor volgende toetsronde, start na A en B
Toetsing regionale keringen		12 jaar na 2015, dus 2027
Verbetering regionale keringen	• Beheer en onderhoud en ha	Continu proces, jaarlijks rapportage

²⁹ Hydraulische randvoorwaarden is een synoniem voor maatgevende hoogwaterstanden

- Verbetering op basis van toetsresultaten (indien nodig)

Na afronding toetsing, vanaf 2028, of bij calamiteiten.

Bron: Plan van aanpak Regionale Waterkeringen Overijssel periode 2017-2030

Voor de actualisatie van het aanwijzen en normeren gaat de provincie een nadere analyse uitvoeren op de quick scan uit 2014. Daarvoor wordt er gestart met een verkenning; is er aanleiding om de aanwijzing en normering te herzien? Daarbij worden ook keringen betrokken die momenteel niet als regionale kering zijn aangewezen. Vervolgens zal een uitwerking plaats vinden; welke keringen worden aangewezen als regionale kering, wat is het gewenste beschermingsniveau en wat zijn de consequenties van de norm. Daarna volgt de formele besluitvorming gericht op het vastleggen van de norm. In het plan van aanpak wordt aangegeven dat een advies richting PS over het actualiseren van de normen waarschijnlijk in meerdere fasen zal worden uitgevoerd. In de eerste fase zal voor de deelgebieden van de Vecht, Sallandse Weteringen en de Kampereilanden nog geen voorstel voor actualisatie van de norm volgen. De reden daarvoor is dat in die gebieden nog verbeteringen uitgevoerd worden (Kampereilanden) dan wel er nog projecten lopen waarvan de resultaten betrokken moeten worden bij de toekomstige normering. De analyse uit fase 1 was gereed in december 2017. Daarna is gestart met de afstemming met de waterschappen en buurprovincies. Ambtelijk is aangegeven dat de verwachting is dat in september 2018 een voorstel naar PS zal gaan. In het plan van aanpak is opgenomen dat de provincie Overijssel dit zal afstemmen met de betrokken provincies in het gebied Rijn-Oost.

37

Waterviligheid en -overlast

Wijzigingen als gevolg van de Omgevingswet

De Omgevingswet vereist één Provinciale waterverordening. Overijssel heeft de Waterverordening in de Omgevingsverordening opgenomen. Waar het in de verordening gaat over de waterschappen worden de waterschappen Vechtstromen en Drents Overijsselse Delta bedoeld. Voor het Overijsselse stukje van het gebied van waterschap Rijn en IJssel en waterschap Vallei & Veluwe heeft de provincie samen met Gelderland een Waterverordening Rijn en IJssel respectievelijk Vallei & Veluwe opgesteld. Met de invoering van de Omgevingswet kan dit niet meer. Dat kan voor waterschappen gevolgen hebben, wanneer de provincie er voor kiest om voor de gehele provincie dezelfde regels te hanteren in plaats van een differentiatie per waterschapsgebied.

3.2 Toezicht provincie op regionale keringen

Norm(en):

- 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 ontvangen jaarlijks de rapportages van de waterschappen op basis waarvan zij de voortgang kunnen volgen.
- De rapportage over de regionale keringen maakt onderdeel uit van het algemene voortgangsverslag.
- De 1^e ronde van toetsen vond plaats in 2008, de 2^e ronde van toetsen is in 2015 afgerond. GS hebben inzicht in de meest actuele gegevens, te weten de gegevens uit 2015.
- Zo'n 11% van de regionale keringen onder beheer van WDOD voldoet nog niet aan de norm, het streven is dit in 2018 opgelost te hebben. De regionale keringen onder beheer van Vechtstromen voldoen aan de norm.
- Het volgen van de voortgang heeft met name betrekking op de verbeterplannen die na de laatste toetsing zijn/worden uitgevoerd.
- Een frequentie voor de toetsing is niet vastgelegd in de verordening, uit het plan van aanpak regionale keringen blijkt dat voor de toekomst de termijn van 12 jaar wordt aangehouden.
- Voor de waterschappen is duidelijk dat de keringen uiterlijk in 2015 aan de normen moesten voldoen. Daar waar 2015 niet haalbaar bleek zijn andere afspraken gemaakt.
- GS hebben een toezichtstrategie voor de regionale keringen, voor de waterschappen is duidelijk hoe de toezichthoudende rol van de provincie wordt ingevuld.

3.2.1 Toetsen door het waterschap

Het toetsen van de keringen aan de norm en het zo nodig verbeteren van de keringen is de verantwoordelijkheid van 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.

Uit deze doorrekeningen kunnen knelpunten naar voren komen. Deze knelpunten worden vervolgens door de beheerder beoordeeld op basis van praktijkkennis en zo nodig vindt aanvullend onderzoek plaats. Deze werkwijze wordt in principe door alle waterschappen gehanteerd. In 2008 zijn de keringen getoetst en de laatste toetsing is afgerond in 2015. In de verordening is geen frequentie voor de toetsing opgenomen, anders dan dat het gaat om periodieke toetsing. In het in de vorige paragraaf behandelde plan van aanpak is te lezen dat toetsing eens in de 12 jaar is voorzien.

In de toelichting op artikel 4.2.5 van de verordening is opgenomen dat het in verband met de vereiste veiligheid, het tegengaan van regionale wateroverlast en discussies met betrekking tot schaderegelingen en kostenverdeling van belang is dat de toetsing van watersystemen op uniforme wijze wordt uitgevoerd, zodat eenduidig kan worden bepaald wanneer het watersysteem kan worden gekwalificeerd als 'op orde'. Waterschappen hanteren de leidraad die door het Stowa is ontwikkeld voor het toetsen van regionale keringen.

De waterschappen rapporteren over de resultaten van de toetsing aan de provincie. Deze rapportages komen in de volgende paragraaf aan de orde. Hier volstaan we met het opnemen van de resultaten van de toetsing.

Tabel 11: Regionale keringen die voldoen aan de norm

		2015	2016
WDOD	Reest en Wieden	19 km (100%)	89%
	Groot Salland	90 km (86,5%)	
Vechtstromen		99,5%	100%

Bron: Bestuursrapportages WDOD en voorgangers 2016 en 2015, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland en bestuursrapportage 2015 Vechtstromen en IBT Vechtstromen 2017

Voor het waterschap Vechtstromen voldoet inmiddels 100% van de keringen aan de norm. Voor waterschap WDOD geldt dat over 2015 in kilometers werd gerapporteerd, waarbij ook de totale opgave was opgenomen. Omgerekend zijn de resultaten over 2015 en 2016 gelijk. De toelichting op de restopgave ontbreekt in de rapportage over 2016. In de rapportage van Groot Salland over 2015 is opgenomen dat voor een deel van de opgave eind 2015 niet haalbaar is vanwege de complexiteit. Het gaat o.a. om ruim 10 km langs het Zwartemeer gesitueerde regionale keringen van het Kampereiland en de Mandjeswaard. Aangegeven wordt dat het streven is dat in 2018 alle noodzakelijke (permanente) verbeteringen zijn uitgevoerd.

3.2.2 Toezicht door de provincie

De wettelijke grond voor toezicht op waterschappen ligt in de Waterschapswet, het Waterschaps-besluit, 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

In de verordening is in artikel 4.2.5 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. Het verslag dient ook een beoordeling van de veiligheid te bevatten en -zo is in de toelichting bij de verordening te lezen- maakt geen onderdeel uit van de algemene voortgangsrapportage.

In de rapportage moet verslag gedaan worden van de periodieke beoordeling van het watersysteem, meer specifiek de beoordeling van de regionale waterkeringen, de regionale wateren en de ondersteunende kunstwerken zoals duikers³⁰. Daarbij moet worden beoordeeld in hoeverre de keringen en ondersteunende kunstwerken voldoen aan de gestelde normen met betrekking tot de veiligheid van de regionale waterkeringen respectievelijk het tegengaan van regionale wateroverlast. 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.

GS stellen na overleg met het dagelijks bestuur vast met welke frequentie het verslag wordt uitgebracht, zo is in de verordening opgenomen. Met de waterschappen is afgesproken dat zij jaarlijks rapporteren over de voortgang.

Kader interbestuurlijk toezicht

Het toezicht door de ene overheid op de uitvoering door de andere overheid heet interbestuurlijk toezicht. In Overijssel zijn hiervoor toezichtsovereenkomsten gesloten met gemeenten en, eind 2016, ook met het waterschap Vechtstromen. Waterschap Drents Overijsselse Delta voelde op dat moment (nog) niet voor een toezichtsovereenkomst. Er zijn drie toezichtsregimes mogelijk. Deze zijn kort samengevat, specifiek gericht op de thema's waterveiligheid en regionale wateroverlast, in de volgende tabel opgenomen.

³⁰ Een kokervormige constructie, gelegen in een weg of toegangsdam, die bedoeld is om wateren met elkaar te verbinden.

Tabel 12: Toezichtsregimes interbestuurlijk toezicht; waterveiligheid

Groen	Oranje	Rood
<p>De bestuursrapportage en het verslag toetsing watersysteem zijn volledig en tijdig aangeleverd.</p> <p>Het wettelijk vereiste veiligheidsniveau is conform jaarplanning gerealiseerd en wordt gehandhaafd.</p> <p>Planning van maatregelen is qua inzet en middelen binnen de planperiode (2021) gedekt.</p> <p>Afwijkingen in de planning zijn gerapporteerd en worden binnen de planperiode opgelost.</p>	<p>De bestuursrapportage en het verslag toetsing watersysteem zijn niet volledig en/of niet tijdig aangeleverd.</p> <p>Planning van maatregelen is qua inzet en middelen binnen den planperiode (2021) onduidelijk.</p> <p>Afwijkingen in de planning zijn niet (of te laat) gerapporteerd.</p>	<p>Keringen en/of kunstwerken voldoen niet aan normen, veiligheidsniveau wordt niet gerealiseerd.</p> <p>Planning van maatregelen is qua inzet en middelen niet binnen de planperiode (2021) gedekt.</p> <p>Afwijkingen in de planning zijn niet gerapporteerd of kunnen niet binnen de planperiode worden opgelost.</p>
<p>Intensiteit toezicht: laag</p> <p>Een keer per jaar bestuurlijk overleg over voortgang uitvoering provinciaal waterbeleid.</p>	<p>Intensiteit toezicht: gemiddeld</p> <p>Verzoek om aanvullende toelichting, eerst ambtelijk eventueel gevolgd door bestuurlijke brief. Is aanvulling voldoende dan groen zo niet dan rood (bestuurlijk overleg).</p> <p>Afspraken maken om er voor te zorgen dat afwijkingen binnen de planperiode alsnog worden opgelost.</p>	<p>Intensiteit toezicht: hoog</p> <p>Bestuurlijk overleg om aanpassingen te bespreken.</p> <p>Interventie.</p>

Bron: Kader interbestuurlijk toezicht provincie Overijssel-Vechtstromen

Het Interbestuurlijk toezicht voor Waterschap Vechtstromen 2017 (over de resultaten 2016) heeft voor het totaalbeeld³¹ de kleur groen opgeleverd. Daarmee wordt het toezicht beperkt tot één keer per jaar bestuurlijk overleg over de voortgang van de uitvoering van het provinciaal waterbeleid. De conclusie van de provincie is dat het waterschap op de domeinen water (onderdelen waterveiligheid, waterkwaliteit, waterkwantiteit en afvalwaterketen) financiën en archief op een degelijke en

³¹ Het totaalbeeld heeft betrekking op water, financiën, archief en Wabo. Voor de Wabo betreft het een overgangsjaar zonder beoordeling, op de overige onderdelen scoort Vechtstromen de kleur groen.

constructieve wijze te werk gaat. Provinciale Staten zijn hierover geïnformeerd in november 2017³².

Rapportages

Het Waterschap Drents Overijsselse Delta heeft in november 2017 de bestuursrapportage³³ opgeleverd over 2016 als basis voor het bestuurlijk overleg dat gepland stond met de gedeputeerde eind november. De rapportage over 2015 bestaat uit een rapportage over het beheergebied voormalig waterschap Reest en Wieden en een rapportage over het beheergebied van voormalig waterschap Groot Salland.

In de bestuursrapportages geeft het waterschap met behulp van kleuren aan wat de voortgang is; groen betekent conform planning/gereed, oranje geeft aan dat er aandacht nodig is en rood betekent dat de voortgang niet conform planning is³⁴. Het waterschap rapporteert over 2016 op het gebied van waterveiligheid over het percentage van de primaire en regionale keringen dat voldoet aan de norm. Voor de regionale keringen betreft dit 89%, door het waterschap is dit met groen gewaardeerd.

Zoals hiervoor aangegeven heeft de provincie het totaalbeeld interbestuurlijk toezicht 2017 over 2016 vastgesteld voor het waterschap Vechtstromen. Hierover heeft half oktober 2017 bestuurlijk overleg plaatsgevonden. Over 2015 heeft het waterschap gerapporteerd met een bestuursrapportage.

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. Zo is de provincie nauw betrokken bij de plannen voor het Kampereiland en zijn er afspraken gemaakt met het waterschap dat gestreefd wordt om de verbeteringen in 2018 gestart te hebben. Wanneer uit de rapportages blijkt dat de afspraken om keringen te verbeteren niet tijdig worden nagekomen, is dit onderwerp van gesprek. In de toezichtsregimes die bij het IBT worden gebruikt is een oplopende schaal zichtbaar als het gaat om de invulling van het toezicht. In de praktijk zijn de jaarlijkse bestuurlijke overleggen afdoende geweest om eventuele afspraken nogmaals onder de aandacht te brengen dan wel afspraken te herzien.

³² PS/2017/850 Toezichtbeeld IBT 2017 Waterschap Vechtstromen

³³ Bestuursrapportage 2016 waterschap Drents Overijsselse Delta Overijsselse deel van het beheergebied

³⁴ In de bestuursrapportage over 2015 werd ook de kleur blauw gebruikt; gereed/uitgevoerd.

3.3 Afstemming en communicatie

Norm(en)

- 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 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.

Bevindingen

- De aanwijzing en normering van keringen heeft in overleg met waterschappen plaats gevonden, er zijn geen andere relevante partijen waarmee afstemming aan de orde is.
- Bij het vaststellen van de verordening heeft de provincie de formele inspraakprocedure gevolgd. Via de formele inspraakprocedure konden belanghebbenden zich informeren en hun stem laten horen.
- Aanwijzing en normering zijn als te technisch beoordeeld om actief met inwoners te communiceren. Naar verwachting zal bij de herijking een andere communicatiestrategie gekozen worden.
- Het resultaat van de toetsing aan de normen is niet expliciet gecommuniceerd, wel wordt door het waterschap gecommuniceerd op het moment dat er verbeteringen aan de orde zijn zoals bijvoorbeeld bij Kampereilanden.
- De afstemming met Duitsland vindt plaats op het niveau van de waterschappen.
- De normering in Duitsland is, in verband met hogere gronden en minder bebouwing, minder streng dan in Nederland.

Afstemming met waterschappen

De provincie stemt af met de waterschappen alvorens zij tot aanwijzing en normering van regionale keringen overgaat. Tussen het waterschap en de provincie is er geen sprake (geweest) van discussies of een kering nu wel of niet tot de regionale keringen gerekend moet worden, zo blijkt uit interviews. Bij de eerste aanwijzing werd de bestaande situatie gecontinueerd, waardoor er geen aanleiding voor discussie was. Nu bij de herziening gaan waterschappen en provincie er van uit dat er eveneens geen sprake zal zijn van discussie tussen waterschap en provincie. De indeling in schadeklassen bepaalt in hoge mate of een kering tot de regionale keringen gerekend moet gaan worden.

Communicatie

Het aanwijzen van de regionale keringen heeft niet tot communicatie richting gebieden of doelgroepen geleid, zo blijkt uit interviews bij provincie en waterschappen. De

normering is gepubliceerd in het Provinciaal Blad. In interviews is aangegeven dat de materie zich er niet goed voor leende om er actief over te communiceren; mensen willen niet 'lastig gevallen worden' met zaken die goed gaan en waar ze niets op uit hoeven te doen. In een interview is aangegeven dat bij een herijking van de aanwijzing en normering naar verwachting gekozen zal worden voor een actieve communicatiestrategie, samen met gemeenten en waterschappen.

De resultaten van de toetsing worden voor de provincie en het waterschap niet actief gecommuniceerd. Op het moment dat een kering niet voldoet aan de norm, maakt het waterschap een plan om de kering te verbeteren. Daarbij wordt gekeken wat de mogelijkheden zijn en wat daarvan de kosten zijn. Bij dit plan worden bewoners en gebruikers van een gebied betrokken.

Grensoverschrijdende afstemming

Tijdens de Nederlands-Duitse conferentie op 22 september 2011 is afgesproken dat er een werkprogramma 'Regionale samenwerking Rijndelta-oost 2012-2015' komt³⁵. Het werkprogramma is in maart 2012 besproken. Het belang van het afstemmen en uitwisseling van monitoringsgegevens is voor alle partners vanzelfsprekend, maar een formele uitwerking en een gezamenlijke rapportage zijn lastig vanwege de verschillen in wettelijke normen en regels. De partners kiezen daarom voor een praktische werkwijze bij het uitwisselen en afstemmen van monitoringsgegevens.

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. Daarbij gaat het zowel om maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water³⁶, 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 2019³⁷. De onderlinge uitwisseling en afstemming vindt zowel plaats op bestuurlijk als op ambtelijk niveau.

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

³⁵ <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/uitvoering-nationaal/rijn-oost/duits/>

³⁶ De Kaderrichtlijn Water is een Europese richtlijn die voorschrijft dat de waterkwaliteit van Europese wateren met ingang van 2015 aan bepaalde eisen moet voldoen.

³⁷ <https://gprw.eu/nl/>

3.4 Informatievoorziening aan PS over regionale keringen

Norm(en)

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

Bevindingen

- PS worden via de P&C-documenten en de monitor jaarlijks geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van regionale keringen; te weten de mate waarin aan de norm wordt voldaan. De informatie is volledig, relevant en er wordt gebruik gemaakt van de meest actuele gegevens.

PS zijn de afgelopen jaren meerdere keren geïnformeerd over water gerelateerde zaken³⁸. Specifiek over regionale keringen zijn PS geïnformeerd via P&C-documenten en de Monitor. Daarbij gaat het om de mate waarin wordt voldaan aan de normering voor regionale keringen.

Tabel 13: Regionale keringen

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Streefwaarde	-	-	-	100%	100%	100%	100%	-
Gerealiseerde waarde	-	81%	93%	93%				

Bron: Monitor Overijssel 2017-2

De gegevens in de Monitor zijn gebaseerd op de jaarlijkse voortgangsrapportages van waterschappen³⁹ aan de provincie Overijssel. In juli 2018 komen de cijfers over 2017 beschikbaar bij de voortgangsrapportages over het jaar 2017. In de monitor wordt toegelicht dat de laatste 7% voor eind 2018 in uitvoering gaat en dat in sommige gevallen beheermaatregelen worden ingezet om een veilige situatie te realiseren. Daarbij wordt bedoeld om de eerder genoemde KEI-brigade.

³⁸ Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 3

³⁹ Het Waterschap Rijn en IJssel rapporteert ook aan de provincie Overijssel. Omdat er geen regionale keringen binnen het Overijsselse grondgebied van dit waterschap aanwezig zijn, betreffen de weergegeven percentages alleen de waterschappen Vechtstromen en Waterschap Drents Overijsselse Delta.

4 Normering en toezicht regionale wateroverlast

De normering 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.

46

Waterveiligheid en -overlast

4.1 Definitie, normering en ligging gebieden wateroverlast

Normen

- 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. wateroverlast 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. wateroverlast is conform wet- en regelgeving.
- In de praktijk wordt conform de afgesproken verdeling gehandeld.

Bevindingen

- De normen zijn navolgbaar en onderbouwd en zijn opgenomen in de omgevingsverordening. Er is gebruik gemaakt van landelijke normen, met waar nodig Overijsselse accenten.
- De komende periode wordt gewerkt aan een actualisatie van de normering. De veranderingen van het klimaat en de ervaren beperkingen van de huidige normering zijn aanleiding om de normen te willen herzien.
- De normen zijn duidelijk, waterschappen hebben een vertaalslag van de normen gemaakt in een normenkaart.
- Deze vertaalslag die waterschappen hebben gemaakt van de normen is niet eenduidig gebleken. Waterschappen zijn aan de slag gegaan met uniformering.
- 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; PS normeert en GS houdt toezicht, waterschap toetst en verbetert.

4.1.1 Definitie regionale wateroverlast

Bij regionale 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.

Om deze regionale wateroverlast voor concrete locaties aan te pakken hebben de waterschappen in het Nationaal Bestuursakkoord Water (2003) afgesproken hun gebieden te beoordelen op risico's op wateroverlast. Er is sprake van ontoelaatbare regionale wateroverlast als de kans op overstroming groter is dan volgens de normering aanvaardbaar is. De normen zijn uitgedrukt in de kans dat in een gebied wateroverlast ontstaat. Bij agrarische functies mag een klein percentage van percelen regelmatig onderlopen zonder dat sprake is van overschrijding van de referentienorm.

4.1.2 Rolverdeling normeren gebieden regionale wateroverlast

PS stellen de normen voor wateroverlast vast op voorstel van de waterschappen. Uitgangspunt voor de normering regionale wateroverlast zijn de werknormen uit het Nationaal Bestuursakkoord Water (2003/2010). De waterschappen kunnen gemotiveerd met voorstellen komen om van deze normen af te wijken. De provincie beoordeelt de voorgestelde afwijkingen en PS leggen ze bij instemming in de Omgevingsverordening vast. De waterschappen nemen de normen op kaart op in hun waterbeheerplannen.

Figuur 7: Proces en verdeling verantwoordelijkheden provincie en waterschap bij regionale wateroverlast

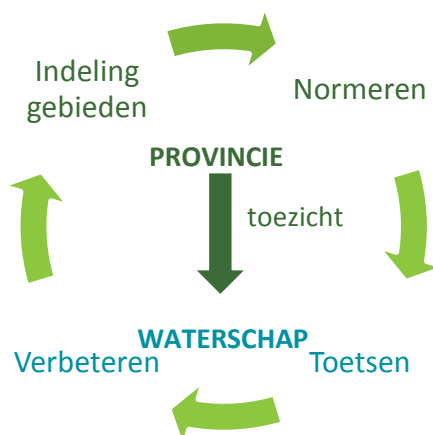


Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

De waterschappen toetsen de gebieden aan de normering en nemen zo nodig maatregelen om de situatie te verbeteren. GS houden toezicht op het toetsen en verbeteren.

Ook dit proces is als een cyclus te beschouwen. Na een bepaalde periode ligt een herijking van de normering voor de hand.

Figuur 8: Cyclus regionale wateroverlast inclusief rolverdeling



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

4.1.3 Historie normering wateroverlast

In de Omgevingsvisie⁴⁰ is de historie van de normering van regionale wateroverlast geschetst, de historie wordt in deze paragraaf samengevat en aangevuld met informatie uit het statenvoorstel over de normering wateroverlast.

⁴⁰ Omgevingsvisie Overijssel 2017. Beken kleur

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 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 werknorm. In tabel hieronder zijn de normen en deze percentages opgenomen onder het maaiveldcriterium; bijvoorbeeld bij grasland mag maximaal 5% van de oppervlakte regelmatig, dat wil zeggen vaker dan 1/10 kans per jaar, inunderen.

Tabel 14: 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: Nationaal Bestuursakkoord water Actueel

Provinciale normen voor regionale wateroverlast

In januari 2008 is door de provincie Overijssel in overleg met waterschappen en andere provincies⁴¹ een kader⁴² opgesteld met een aantal uitgangspunten voor de normering in het Overijsselse deel van stroomgebied Rijn-Oost. In dat kader is de werkwijze opgenomen voor de totstandkoming van gebiedsnormen; het waterschap doet een voorstel voor de vast te stellen gebiedsnorm. Dat voorstel bevat de overwegingen die tot de gebiedsnorm hebben geleid en een omschrijving van het eventueel uit te voeren maatregelenpakket. In het kader is een aantal criteria opgenomen die bepalend kunnen zijn voor het afwijken van de normen.

⁴¹ Het kader is samen met de provincies Groningen en Drenthe opgesteld, de provincie Gelderland is geïnformeerd. Afstemming met Gelderland was niet aan de orde omdat zij uitgaan van de referentienormen.

⁴² PS/2008/23

Samengevat gaat het om:

- een regelmatig inunderend natuurlijk watersysteem: voor beekdalen beschermingsniveau 1x per 10 jaar met een maaiveldcriterium van 5% laagste maaiveld, tenzij hierop een stedelijke functie ligt;
- natuurgebieden: geen norm;
- veenweidegebieden: relatief hoge peilen handhaven;
- mais: een beschermingsniveau van 1x per 10 jaar met een maaiveldcriterium van 5% laagste maaiveld.

Het kader is een handreiking voor de totstandkoming van de normering van regionale wateroverlast. Dit kader is ter kennisname aan PS toegestuurd vooruitlopend op de besluitvorming door PS eind 2008. De reden dat het kader aan PS werd toegezonden was dat waterschappen voldoende duidelijkheid moesten hebben om de gebiedsprocessen mee in te kunnen gaan. Commissieleden hebben in april 2008 met instemming kennisgenomen van het kader dat als bouwsteen zal worden gebruikt voor de omgevingsverordening⁴³.

Om te komen tot definitieve gebiedsnormen en maatregelen voor de bestrijding van wateroverlastknelpunten hebben de waterschappen in een gebiedsproces overlegd met het 'veld'. Op basis daarvan heeft het waterschap een voorstel aan de provincie gedaan voor het vaststellen van gebiedsnormen en eventueel te nemen maatregelen om aan de gebiedsnormen te voldoen.

Omgevingsverordening

De normering voor regionale wateroverlast is vervolgens opgenomen in de Omgevingsverordening en sindsdien inhoudelijk niet gewijzigd. Het gaat hierbij om artikel 4.2.4 van de verordening.

⁴³ De eerste versie van de omgevingsvisie en –verordening zijn vastgesteld door PS op 1 juli 2009

4.2.4 Normen wateroverlast

Lid 1

Met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn ingericht, geldt voor het gebied binnen de bebouwde kom van een gemeente, [zoals bedoeld...] dat in een ruimtelijk plan is bestemd voor de doeleinden bebouwing, hoofdinfrastructuur en spoorwegen, een gemiddelde overstromingskans van eens in de 100 jaar en voor het overige gebied een gemiddelde overstromingskans van eens in de 10 jaar.

Lid 2

Met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop de regionale wateren moeten zijn ingericht, geldt voor het gebied buiten de bebouwde kom van een gemeente, [zoals bedoeld...] en behoudens de gebieden genoemd in lid 3 een gemiddelde overstromingskans van niet vaker dan:

- a. Eens in de 50 jaar voor glastuinbouw en hoogwaardig land- en tuinbouw waarbij 1 procent van het oppervlak een grotere overstromingskans mag hebben;
- b. Eens in de 25 jaar voor akkerbouw, waarbij 1 procent van het oppervlak een grotere overstromingskans mag hebben;
- c. Eens in de 10 jaar voor grasland, waarbij 5 procent van het oppervlak een grotere overstromingskans mag hebben.

Lid 3

Voor de volgende gebieden wordt een andere daarbij vermelde gemiddelde overstromingskans vastgesteld:

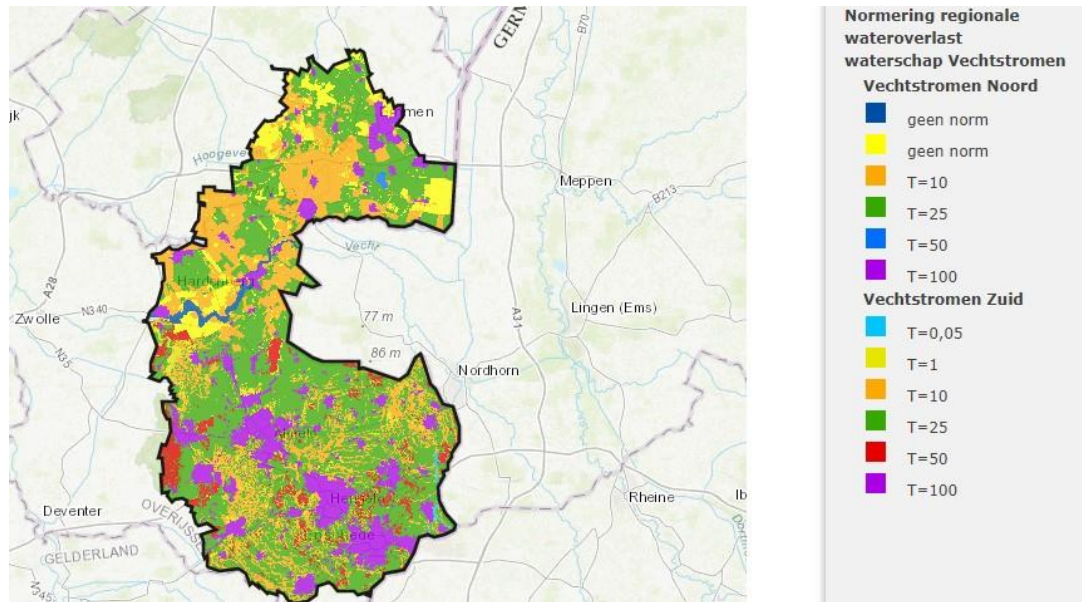
- a. Eens in de 10 jaar, waarbij 30 procent van het oppervlak een grotere overstromingskans mag hebben voor de veenweidegebieden rond de Weerribben in het beheersgebied van het Waterschap Drents Overijsselse Delta, waarbij de begrenzing door het waterschap in het waterbeheerplan, zoals vermeld in artikel 4.4.4, is vastgelegd;
- b. eens in de 10 jaar voor landbouwgronden in beekdalen in het beheergebied van het Waterschap Vechtstromen, waarbij de begrenzing door het waterschap in het waterbeheerplan, zoals vermeld in artikel 4.4.4, is vastgelegd;
- c. eens in het jaar voor laaggelegen gebieden in het beheergebied van het Waterschap Vechtstromen, waarbij de begrenzing door het waterschap in het waterbeheerplan, zoals vermeld in artikel 4.4.4, is vastgelegd.

Het aanpassen van de normen en in het verlengde daarvan vaststellen van het tijdstip waarop de bergings- en afvoercapaciteit van de verschillende regionale wateren aan de aangepaste normen moeten voldoen, is bepalend voor de zorgplicht van de beheerder en dus een aangelegenheid van het provinciaal bestuur. Het tijdstip is niet vastgelegd in de verordening. De reden daarvoor is dat de omvang van het maatregelenpakket en daarmee de (financiële) inspanning van de beheerder wordt bepaald door het

toetsingsproces. Daarbij is een afweging nodig tussen wat wenselijk is wat betreft het voorkomen van wateroverlast en anderzijds wat aanvaardbaar is qua lastenstijging. Daarom is de bevoegdheid om een termijn te stellen in handen van GS gelegd en is bepaald dat GS overleg voeren met het DB van de beheerder alvorens zij een dergelijk besluit nemen. In de toelichting bij de verordening is opgenomen dat in diverse beleidsstukken uitgegaan wordt van 2015. Eveneens in de toelichting staat dat in bijzondere gevallen gemotiveerd van deze datum kan worden afgeweken.

Door de waterschappen is de normering wateroverlast op kaart gezet. In de verordening van de provincie Overijssel⁴⁴ is opgenomen dat deze kaart(en) onderdeel uit horen te maken van het Waterbeheerplan. In de volgende figuren zijn de kaarten van waterschap Vechtstromen respectievelijk WDOD opgenomen. De norm is in de legenda's bij deze kaarten weergegeven als T=10/25/50/100, dat wil zeggen dat de toelaatbare overschrijdingskans 1:10/25/50/100 per jaar is.

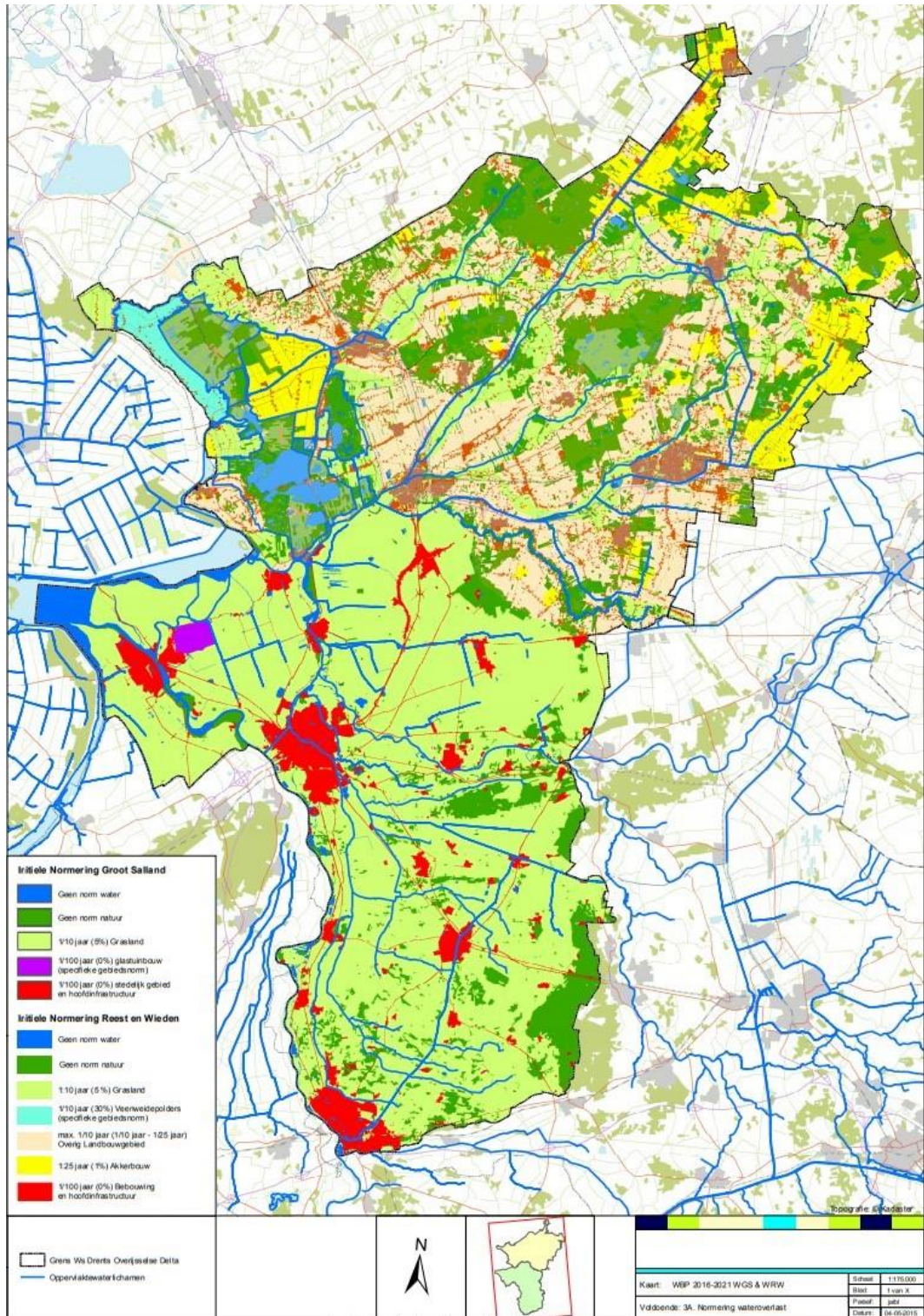
Figuur 9: Kaart normen wateroverlast



Bron: Waterschap Vechtstromen

⁴⁴ Artikel 4.4.4 lid 1 sub g: het beheerplan bevat tenminste één of meer kaarten, waarbij de gebieden met de daarbij behorende normen als bedoeld in artikel 4.2.4, leden 2 en 3 staan aangegeven.

Figuur 10: kaart normen wateroverlast



Bron: Waterbeheerplan 2016-2021, WDOD

Uniformering normering regionale wateroverlast Rijn-Oost

In Rijn-Oost verband⁴⁵ is in augustus 2015 een rapportage⁴⁶ opgeleverd met als doel de uniformering van de normering van regionale wateroverlast in Rijn-Oost. In de rapportage is opgenomen dat, hoewel de provinciale kaders niet al te zeer verschillen, de keuzes die individuele waterschappen binnen deze kaders hebben gemaakt tot sterk uiteenlopende kaarten leiden. Enkele voorbeelden van de verschillen. Waterschappen maken gebruik van verschillende bronnen voor het toekennen van het grondgebruik. Ook varieert het schaalniveau van de gebieden waaraan het overwegend grondgebruik wordt toegekend sterk. Daarnaast werd door 2 waterschappen de T=100 norm toegepast op woon- en bedrijfsbebouwing buiten de bebouwde kom, terwijl de overige waterschappen deze norm -conform Provinciale verordening- uitsluitend toepasten binnen de bebouwde kom. Een verschil dat tot uitdrukking komt op de normenkaarten is dat sommige waterschappen de normen voor wateroverlast beschouwen als ondergrens en daar -waar wenselijk in de ogen van het waterschap- een schepje bovenop doen. Andere waterschappen zetten de normen van de provincie op kaart als weergave van het daadwerkelijke beschermingsniveau. Daarmee is er sprake van verschil in uitvoering tussen de waterschappen.

In het rapport zijn de uitgangspunten opgenomen voor de manier waarop in de toekomst met de geconstateerde verschillen omgegaan kan worden. Omdat de waterschapsbesturen hun eigen keuzes maken binnen de kaders die door de provincie gegeven zijn, kan daarvan afgeweken worden.

4.1.4 Ontwikkelingen rond normen regionale wateroverlast

Met de waterschappen onderzoekt de provincie de komende jaren -in het licht van de klimaatverandering- of de huidige normen nog voldoende of (op termijn) aangepast moeten worden. Zoals eerder aangegeven hebben sommige waterschappen de norm van de provincie als ondergrens beschouwd en ligt het feitelijke beschermingsniveau van een gebied hoger dan de norm voorschrijft. Dat is een afweging die een waterschap zelf maakt; zij maken de afweging tussen de kosten voor het treffen van de maatregelen en het niveau van de bescherming. Het is ook aan de waterschappen zelf of zij kiezen voor normopvulling (door niets doen het beschermingsniveau af laten nemen zonder dat de norm wordt overschreden) of dat zij het huidige beschermingsniveau (de plus op de norm) willen handhaven.

De provincie Overijssel sluit met de discussie over de actualisatie van de normen voor regionale wateroverlast aan bij het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie. Uit interviews bij zowel de waterschappen als de provincie blijkt men van mening dat de huidige systematiek van normen voor wateroverlast niet meer voldoet. De normering is erg lastig uit te leggen en bevordert het risicobewustzijn niet. Het toetsen van de norm is daarnaast een theoretische oefening die leidt tot knelpunten die in de praktijk lang niet altijd als knelpunt worden ervaren. Daarnaast zijn er ook plekken waar wel aan de

⁴⁵ Rijn-Oost bestond uit de waterschappen Velt en Vecht en Regge en Dinkel (later Vechtstromen), Rijn en IJssel, Reest en Wieden en Groot Salland. NB Reest en Wieden en Groot Salland zijn inmiddels gefuseerd tot WDO Delta.

⁴⁶ Uniformering normering regionale wateroverlast Rijn-oost. Eindrapport. Augustus 2015.

norm voor wateroverlast wordt voldaan, maar desondanks toch overlast wordt ervaren. Meer over dit onderwerp is opgenomen in de volgende paragraaf.

Wijzigingen als gevolg van de Omgevingswet

De Omgevingswet vereist zoals eerder aangegeven één Provinciale Waterverordening. Overijssel heeft de Waterverordening in de Omgevingsverordening opgenomen. Waar het in de verordening gaat over de waterschappen worden de waterschappen Vechtstromen en Drents Overijsselse Delta bedoeld. Voor het Overijsselse stukje van het gebied van waterschap Rijn en IJssel en het gebied van waterschap Vallei & Veluwe hebben PS de door de provincie Gelderland opgestelde Waterverordening Rijn en IJssel respectievelijk Waterverordening Vallei & Veluwe vastgesteld. Met de invoering van de Omgevingswet kan dit niet meer. Dat kan voor waterschappen gevolgen hebben, wanneer de provincie er voor kiest om voor de gehele provincie dezelfde regels te hanteren in plaats van een differentiatie per waterschapsgebied.

4.2 Toezicht provincie op regionale 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 van de waterschappen hebben GS zicht op de bescherming tegen wateroverlast uit oppervlaktewater.
- In de verordening is bewust geen termijn opgenomen voor het voldoen aan de normen voor regionale wateroverlast.
- In de verordening is opgenomen dat het waterschap periodiek moet toetsen of aan de norm wordt voldaan, hierover zijn geen nadere afspraken gemaakt.
- De afspraak is dat gebieden met ingang van 2015 aan de norm moeten voldoen, tenzij er afwijkende afspraken zijn gemaakt.
- De rapportage over de regionale wateroverlast maakt -afwijkend van wat in de toelichting op de verordening is opgenomen- onderdeel uit van het algemene voortgangsverslag.
- De gebieden van Vechtstromen en WDOD voldoen voor 99% aan de norm.
- GS hebben een toezichtstrategie voor regionale wateroverlast, voor waterschappen is het duidelijk hoe de provincie de toezichthoudende rol invult.
- Het niet tijdig voldoen aan de norm is voor de provincie geen reden geweest om te interveniëren, gezien de ontwikkelingen op het gebied van normen regionale wateroverlast.
- Provincie (specifiek voor wateroverlast i.r.t. N340) en waterschap accepteren eventuele schadeclaims vanwege het niet tijdig voldoen aan de norm.

4.2.1 Toetsen door het waterschap

Algemeen

De toetsing door de waterschappen vindt modelmatig plaats. Een model wordt gevuld met meetgegevens waaronder neerslag en vervolgens worden extreme neerslagsituaties doorgerekend. Voor goede resultaten is het van belang om de basisgegevens op orde te hebben. De waterschappen hebben hier de afgelopen jaren veel energie in gestoken. De Stowa heeft een handreiking uitgebracht voor het toetsen. In de toelichting op de verordening staat dat GS de bevoegdheid hebben om nadere voorschriften voor het toetsen te stellen, zodat er op uniforme wijze getoetst wordt. Omdat de waterschappen zelf een traject hebben ingezet naar harmonisering wordt dit niet nodig geacht.

Waterschappen worden -zo is opgenomen in de verordening- geacht om periodiek te toetsen. Er zijn geen afspraken gemaakt over de frequentie van toetsen.

Nadat de resultaten van de toetsing bekend zijn, wordt er met een beheerdersoordeel naar gekeken; zijn de knelpunten die uit de berekeningen naar voren komen daadwerkelijk knelpunten? Dit leidt uiteindelijk tot een overzicht van knelpunten. Voor de oplossing van knelpunten wordt in contact getreden met bewoners en gebruikers van de gebieden die het betreft. Het kan dan voorkomen dat bewoners en gebruikers van het gebied er voor kiezen om de bestaande situatie voor lief te nemen omdat een verbetering van de situatie alleen kan plaats vinden wanneer een deel van de grond wordt gebruikt voor extra waterberging of een kering. Voor de toetsing aan de normen wordt gerekend op basis van gegevens over het huidige klimaat. Daar waar er verbeteringen nodig zijn wordt er klimaat-robust geïnvesteerd; daar wordt uitgegaan van het scenario voor 2050.

Resultaten toetsing

Tabel 15: Gebied dat voldoet aan normering wateroverlast

		2015	2016
WDOD	Reest en Wieden	100%	99%
	Groot Salland	98%	
Vechtstromen		99%	99%

Bron: Bestuursrapportage WDOD (en voorgangers) 2016 en 2015, Bestuursrapportage Vechtstromen 2015 en IBT Vechtstromen 2017

Uit de tabel blijkt dat de gebieden voor het overgrote deel voldoen aan de norm.

Waterschap Drents Overijsselse Delta

Voor het Waterschap Drents Overijssels Delta geldt 2015 als deadline om aan de normen te voldoen. Op verzoek van het waterschap hebben GS⁴⁷ in april 2015 besloten om uitstel te verlenen voor het stroomgebied Streukelerzijl/Galgenrak. Uitstel wordt verleend tot uiterlijk 2019 of, als de benodigde gronden eerder beschikbaar komen, tot 12 maanden na het beschikbaar komen ervan.

In de bestuursrapportage 2016 van waterschap WDOD staat dat er in totaal nog 1150 hectare aan knelpunten resteert, waarbij het de bedoeling is om deze stapsgewijs in 2027 weggewerkt te hebben. Uit de toelichting over 2015 van het voormalige waterschap Groot Salland blijkt dat het gebied dat nog niet voldoet aan de norm het laatste deel van het afkoppelingsproject betreft van het stroomgebied Streukelerzijl, dat samen met de N340 wordt gerealiseerd. Daarbij is in de toelichting opgenomen dat met de provincie afspraken zijn gemaakt voor uitstel van dit gebied. Mocht er in de tussentijd schade ontstaan door wateroverlast, dan zal de provincie deze vergoeden. De

⁴⁷ GS-besluit 2015/0076814 Verlenging NBW-termijn Streukelerzijl

verwachting die daarbij is opgenomen is dat de maatregelen in de periode 2016-2019 kunnen worden uitgevoerd.

Vechtstromen

Ook voor waterschap Vechtstromen geldt 2015 als deadline om aan de normen te voldoen. Voor waterschap Vechtstromen worden de resultaten van de toetsing op basis van de handreiking in de loop van 2019 verwacht, zo is in een interview aangegeven. Daarbij is opgemerkt dat de vorige toetsing is uitgevoerd toen de basisgegevens nog niet geheel op orde waren en er nog geen handreiking beschikbaar was. Veel knelpunten uit de eerste toetsingsronde zijn verholpen, enkele knelpunten niet. In een interview is aangegeven dat de vraag gesteld kan worden of het doelmatig is om verbeteringen op deze knelpunten uit te voeren, terwijl uit de nieuwe toetsronde mogelijk blijkt dat er geen knelpunt is. Om die reden accepteren provincie en het waterschap dat er niet voldaan wordt aan de normen en zal het waterschap -mocht er schade ontstaan- de schade vergoeden.

In de toelichting bij de bestuursrapportage van waterschap Vechtstromen is opgenomen dat het niet kosteneffectief bleek om de resterende knelpunten voor eind 2015 op te lossen. Daarbij is aangetekend dat in 2015 ambtelijk afspraken zijn gemaakt hierover. Toegelicht wordt dat het waterschap een nieuw rekenmodel ontwikkelt en dat zij verwacht eind 2017 beter inzicht te kunnen geven in de aard van de resterende knelpunten, op basis van een nieuwe toetsronde. In de toelichting bij het IBT is opgenomen dat landelijk en regionaal de discussie gaande is of er gestreefd moet worden naar 100%. Naast kosteneffectiviteit van maatregelen speelt in die discussie ook mee dat maatregelen om wateroverlast te voorkomen contraproductief kunnen werken in een periode van watertekort.

4.2.2 Toezicht door de provincie

In de verordening is in artikel 4.2.5 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. GS stellen na overleg met het dagelijks bestuur vast met welke frequentie het verslag wordt uitgebracht, zo is in de verordening opgenomen.

Net als over regionale keringen wordt er jaarlijks gerapporteerd aan GS over regionale wateroverlast.

Interbestuurlijk toezicht en rapportages

Het toezicht op de regionale wateroverlast is op dezelfde wijze georganiseerd als het toezicht op de regionale keringen. Zie hiervoor paragraaf 3.2.

Zoals eerder in deze rapportage opgenomen heeft GS het totaalbeeld interbestuurlijk toezicht 2017 vastgesteld voor het waterschap Vechtstromen. Over 2015 heeft het waterschap gerapporteerd met een bestuursrapportage.

Het Waterschap Drents Overijsselse Delta heeft in november 2017 de bestuursrapportage⁴⁸ opgeleverd over 2016 als basis voor het bestuurlijk overleg dat gepland stond met de gedeputeerde eind november. De rapportage over 2015 bestaat uit een rapportage over het beheergebied voormalig waterschap Reest en Wieden en een rapportage over het beheergebied van voormalig waterschap Groot Salland.

Interventies

In de toezichtsregimes is een oplopende schaal van toezicht zichtbaar. Gezien de score groen bevindt waterschap Vechtstromen zich qua intensiteit van het toezicht in de categorie laag. Wanneer de afspraken niet na worden gekomen, wordt er intensiever toezicht gehouden en wordt er opgeschaald. De jaarlijkse bestuurlijke gesprekken zijn vooralsnog afdoende geweest om afspraken na te komen dan wel aan te passen.

⁴⁸ Bestuursrapportage 2016 waterschap Drents Overijsselse Delta Overijsselse deel van het beheergebied

4.3 Afstemming en communicatie

Norm(en)

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

Bevindingen

- De normen zijn afgestemd met waterschappen en via gebiedsprocessen door het waterschap met inwoners en gebruikers van de gebieden.
- Met de waterschappen wordt afgestemd of de huidige normen nog voldoen of aangepast moeten worden.
- De normen voor wateroverlast zijn door de provincie als te technisch beoordeeld om over te kunnen communiceren.
- Resultaten van de toetsing worden niet actief gecommuniceerd, wel wordt er gecommuniceerd over uit de toetsing voortvloeiende maatregelen. Deze communicatie wordt door het waterschap verzorgd.
- In de communicatie rond het treffen van maatregelen zijn consequenties en restrisico's ook onderwerp van gesprek.

60

Afstemming met waterschappen

De provincie stemt de normstelling af met de waterschappen. De waterschappen hebben onderling, zoals beschreven in paragraaf 4.1.3, de uitwerking van de normering van wateroverlast zoveel mogelijk geüniformeerd. Met de waterschappen wordt afgestemd of -in het licht van de klimaatverandering- de huidige normen nog voldoen of (op termijn) aangepast moeten worden.

Communicatie

De normen voor wateroverlast zijn betrokken in de gebiedsprocessen om de normering af te stemmen met bewoners en gebruikers van de gebieden. Het vaststellen van de normen door PS is te technisch om actief over te communiceren, zo geven geïnterviewden aan. Dat zelfde geldt voor de communicatie over de overall resultaten van de toetsing. Op het moment dat geconstateerd wordt dat een gebied niet voldoet aan de norm, gaat het waterschap een verbeterplan maken. Bij het maken van dit verbeterplan wordt het gebied nadrukkelijk betrokken. De bespreking van verbetermaatregelen kan, zo is in interviews toegelicht, er toe leiden dat een gebied de eventuele wateroverlast voor lief neemt. Bijvoorbeeld omdat zij de maatregelen als te ingrijpend ervaren. Op dat moment is er aandacht voor het restrisico en de consequenties van deze keuze. Ook bij communicatie over andere onderwerpen, zoals bijvoorbeeld onderhoud, wordt de normering wateroverlast betrokken.

De ervaring bij de waterschappen is dat er weinig geklaagd wordt over wateroverlast, zo blijkt uit interviews. Klachten kunnen aanleiding zijn om het toetsingsmodel opnieuw te bekijken om te beoordelen of er aanleiding is om het model aan te passen.

4.4 Informatievoorziening aan PS over wateroverlast

Norm(en)

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

Bevindingen

- PS worden via de monitor geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van wateroverlast; te weten de mate waarin aan de norm wordt voldaan. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de meest actuele gegevens.
- PS hebben in april 2017 om aanvullende informatie gevraagd over de knelpunten bij de normering wateroverlast, de informatie is nog niet verstrekt.

PS zijn de afgelopen jaren meerdere keren geïnformeerd over water gerelateerde zaken⁴⁹. Specifiek over wateroverlast zijn PS geïnformeerd via P&C-documenten en de Monitor. Daarbij gaat het om de mate waarin wordt voldaan aan de normering wateroverlast.

61

Waterveiligheid en -overlast

Tabel 16: Normering wateroverlast

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Streefwaarde	-	-	-	100%	100%	100%	100%	-
Realisatiewaarde		98%	98%	98%	-	-	-	-

Bron: Monitor Overijssel 2017-2

In de toelichting bij de Monitor is opgenomen dat de realisatiecijfers afkomstig zijn van de tweede bestuursrapportage van waterschappen⁵⁰. De cijfers zijn verwerkt in de jaarlijkse voortgangsrapportages van waterschappen aan de provincie Overijssel. Cijfers over 2017 zijn in juli 2018 beschikbaar bij de voortgangsrapportages over het jaar 2017. In de monitor is opgenomen dat de doelstelling in 2016 niet volledig is gerealiseerd. Als toelichting is in de monitor opgenomen dat het waterschap Drents Overijsselse Delta aangeeft dat de laatste 1-2% binnen hun beheergebied nog de nodige aandacht vraagt. Daarbij speelt een effectieve afstemming van de planning op andere projecten en de overweging of de kosten niet onevenredig hoog zijn en wellicht andere maatregelen maatschappelijk effectiever zijn.

⁴⁹ Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 3

⁵⁰ Naast Vechtstromen en Waterschap Drents Overijsselse Delta rapporteert ook het waterschap Rijn en IJssel aan de provincie Overijssel over de normering wateroverlast. Deze gegevens zijn verwerkt in de realisatiewaarde.

In april 2017 hebben PS een motie normering wateroverlast aangenomen, naar aanleiding van de hoorzitting Omgevingsvisie op 8 maart 2017. In de motie verzoeken PS GS om samen met de waterschappen te inventariseren welke knegevalen er zijn in relatie tot de normering wateroverlast en welke oplossingen in beeld zijn. PS roepen GS op om in het najaar (van 2017) met een terugkoppeling te komen. Ambtelijk is aangegeven dat de concept-reactie op de motie in maart 2018 wordt besproken met de waterschappen.

Bijlage 1: Bronnenlijst

Geïnterviewde personen

- Mw. G.J. Laarman-Hoogendoorn, provincie Overijssel
- Dhr. L.M.M. Jehee, provincie Overijssel
- Dhr. T. Grobbe, waterschap Vechtstromen
- Dhr. T. Lambrechts, waterschap Drents Overijsselse Delta
- Dhr. F. Fokkema, waterschap Drents Overijsselse Delta

Documenten provincie Overijssel

- Omgevingsvisie Overijssel 2017, beken kleur
- Omgevingsverordening
- Jaarrekening 2016
- Begroting 2017
- Begroting 2018
- Wateratlas
- PS/2003/107
- Normering regionale waterkeringen, januari 2005
- GS besluit kenmerk 2009/0176593
- Quick scan herziening aanwijzing en normering, januari 2014
- Plan van aanpak Regionale waterkeringen periode 2017-2030
- Kader interbestuurlijk toezicht Vechtstromen
- IBT 2017 Vechtstromen
- Monitor Overijssel 2017-2
- PS/2008/23
- GS-besluit kenmerk 2015/0076814 Verlenging NBW-termijn Streukelerzijl

Overige documenten

- Overstromingsrisicobeheerplan, bijlage van het Nationaal Waterplan 2016-2021
- Nationaal Bestuursakkoord Water, Rijk, IPO, VNG, UvW, 2003 (geactualiseerd in 2010)

- Visie op regionale keringen, UvW, IPO, 2004
- Verder bouwen op een goed fundament, UvW, IPO 2016
- Waterbeheerplan 2015-2021 Vechtstromen
- Waterbeheerplan 2015-2021 Drents Overijsselse Delta
- Uniformeringsdocument Harmonisatie normen wateroverlast, 2015
- Bijlage 1 uniformeringsdocument Harmonisatie normen wateroverlast
- Richtlijn normering keringen langs regionale rivieren, Stowa, 2008
- Waterveiligheid, begrippen begrijpen
- Persbericht waterschap Drents Overijsselse Delta dd 1 februari 2018
- Bestuursrapportages WDOD (en voorgangers) 2015 en 2016
- Bestuursrapportage Vechtstromen 2015
- Waterbeheerplan Vechtstromen, onderdeel normenkaart
- Waterbeheerplan WDOD, onderdeel normenkaart
- Rapport normering regionale keringen, HKV Lijn in Water i.o.v. provincie Gelderland 2006

Websites

- www.helpdeskwater.nl
- <https://gprw.eu/nl/>
- <https://overijssel.tercera-ro.nl/MapView/Default.aspx?id=NLIMRO9923VerordeningOv01-va01>

Bijlage 2: Onderzoeksaanpak

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. Toezicht 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. Toezicht 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: Informatie aan PS

Sinds 2014 zijn PS diverse malen geïnformeerd over aspecten van waterveiligheid. In tabel 17 is een overzicht opgenomen van de informatie die aan PS verstrekt is sinds 2014.

Tabel 17: Informatie aan PS

Datum	Nummer en onderwerp	Korte omschrijving inhoud
23/01/2014	PS/2014/82 Consultatie Deltaprogramma	PS worden in deze statenbrief geïnformeerd over de standpunten die GS gaan inbrengen bij de Deltacommissaris. Tevens worden PS in de gelegenheid gesteld GS te voeden met hun mening alvorens de reactie naar de Deltacommissaris wordt gestuurd.
03/10/2014	PS/2014/831 Voortgang Deltaprogramma	PS worden in de statenbrief geïnformeerd over de stand van zaken van het Deltaprogramma en de zaken die van belang zijn voor Overijssel in de volgende fase van het Deltaprogramma, te weten een goede vertaling van de deltabeslissingen in het Nationaal Waterplan en daarnaast de uitvoering van de voorkeursstrategieën.
29/10/2014	Technische briefing	Voortgang van de implementatie van twee Europese richtlijnen; de richtlijn Overstromingsrisico en de 2 ^e planperiode van de kaderrichtlijn water.
17/12/2014	PS/2014/1101 Overijssels Waterbeleid	Naar aanleiding van een toezegging in de commissie van 2/7/14 geven GS in deze statenbrief een overzicht van het Overijssels waterbeleid.
25/08/2015	PS/2015/653 Partiële herziening Omgevingsvisie en Omgevingsverordening Overijssel voor KRW en ROR	GS stellen PS voor om de partiële herziening van de Omgevingsvisie en –verordening Overijssel voor de KRW en ROR vast te stellen.
09/11/2015	PS/2015/855 Informatie uitwerking Deltabeslissingen	

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van het Stateninformatiesysteem

Bijlage 4: Keringen op kaart inclusief normering

Figuur 11: Uitsneden keringen inclusief normering

70

Watervligheid en -overlast

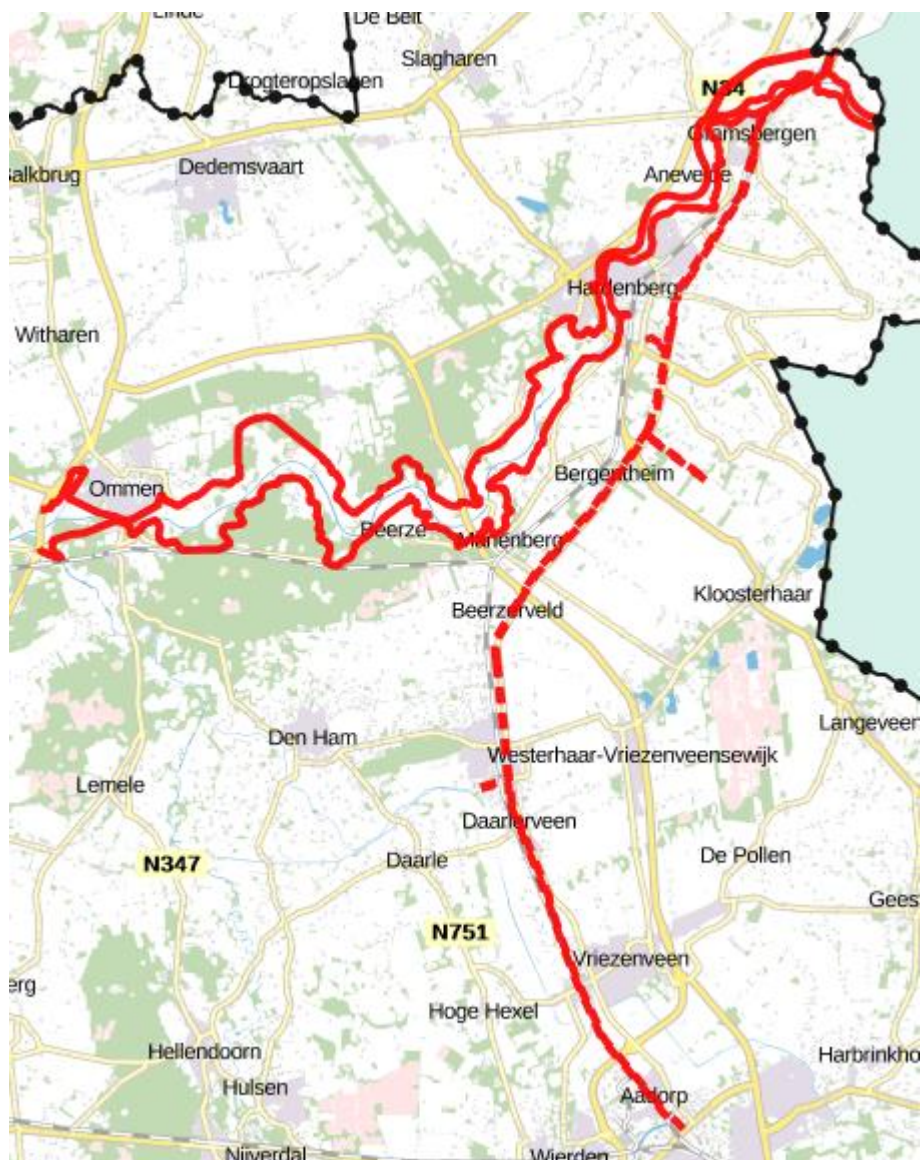


— Overschrijdingsfrequentie: 1/200 jaar

- - - Overschrijdingsfrequentie: 1/100 jaar

- - - Inundatiefrequentie: 1/500 jaar





Bron: Kaart Waterkeringen en peilbesluiten Omgevingsverordening Overijssel 2017

- Overschrijdingsfrequentie: 1/200 jaar
- - - Overschrijdingsfrequentie: 1/100 jaar
- - - Inundatiefrequentie: 1/500 jaar

Bijlage 5: Begrippenlijst

73

Waterveiligheid en -overlast

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 dijkkring liggen en fungeren voor het keren van water bij een overstroming van het dijkkringgebied 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 sluisen 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, rivierversmalling), (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/ oude dijken waarvan de direct waterkerende functie is komen te vervallen door de aanleg van de nieuwe voorgelegen dijk.
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*