



## **Boven water**

Rol van de provincie Overijssel bij  
waterveiligheid en -overlast

## 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](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

*Op de foto de Dinkel bij Losser op 5 januari 2018, een still uit de video van Mark Olde Hendrikman opgenomen in de Tubantia van 8 januari 2018*

## **Boven water**

Rol van de provincie Overijssel bij  
waterveiligheid en -overlast

*Deventer, april 2018*

# Voorwoord

Bijna iedere Nederlander kent het gedicht van Marsman dat begint met '*Denkend aan Holland zie ik breede rivieren traag door oneindig laagland gaan*'. Het einde van het gedicht is minder bekend '*en in alle gewesten wordt de stem van het water met zijn eeuwige rampen gevreesd en gehoord*'. In het behoeden van mensen tegen water hebben overheden een rol. Hierover zijn op Europees, nationaal en regionaalniveau afspraken gemaakt. Afspraken die zijn verankerd in wetgeving, richtlijnen, akkoorden, programma's en gedeelde visies. Afspraken waarbij ook provincies een verantwoordelijkheid hebben. Een verantwoordelijkheid die sterk samenhangt met de uitvoering van taken door de waterschappen.

4

Boven water

De provincie vormt het algemeen bestuur dat een integrale afweging maakt en de waterschappen het functionele bestuur gericht op wateraspecten. Dit betekent dat de provincie regionale keringen (dammen en dijken) aanwijst die haar inwoners moeten beschermen tegen overstromingen en de bijbehorende veiligheidsnormen bepaalt. De provincie stelt vast ook welke wateroverlast nog acceptabel is voor bepaalde gebieden. Zo mag bebouwd gebied minder vaak onder water staan dan grasland. De waterschappen toetsen dit en voeren verbeteringen door als het nodig is. De provincie ziet daar weer op toe.

De aanwijzende, normerende en toetsende rol van de provincie bij waterveiligheid en –overlast is waar we in dit onderzoek naar hebben gekeken. Kijkend naar deze verantwoordelijkheid zien we dat het beschermingsniveau grotendeels is geborgd. En in minder technische woorden dat inwoners behoed worden voor het water. Tegelijkertijd mag de provincie haar rol nog wel wat steviger invullen. Hoe? In onze aanbevelingen geven we hier suggesties voor.

De Rekenkamer heeft dit onderwerp geselecteerd vanwege de onbekendheid van meerdere Statenleden met de verantwoordelijk voor waterveiligheid en –wateroverlast. Mede gezien de klimaatadaptatie is het van belang dat Statenleden inzicht hebben in de rol(invulling) van de provincie en de verbeteringen die nog mogelijk zijn.

Tot slot een woord van dank aan het college van GS, de ambtelijke organisatie en de waterschappen Vechtstromen, Waterschap Drents Overijsselse Delta, Waterschap Rijn en IJssel, waterschap Vallei & Veluwe, waterschap Rivierenland. Rekenkamer onderzoek kan niet zonder actieve en betrokken medewerking.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,

Michael Mekel  
*Voorzitter*

Suzan Mathijssen  
*Secretaris-directeur*

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>7</b>
1.1 Inleiding .....	7
1.2 Conclusies en aanbevelingen .....	11
1.3 Beschermingsniveau grotendeels gewaarborgd.....	12
1.4 Provinciale rol steviger invullen .....	15
1.4.1 Provincie pakt haar rol bij herijking normen regionale keringen pas laat .....	15
1.4.2 Provincie laat situatie met niet passende normen voortbestaan .....	17
1.4.3 Provinciale rol; maak de cirkel rond .....	19

Bijlage: Bronnenlijst

# 1 Conclusies en aanbevelingen

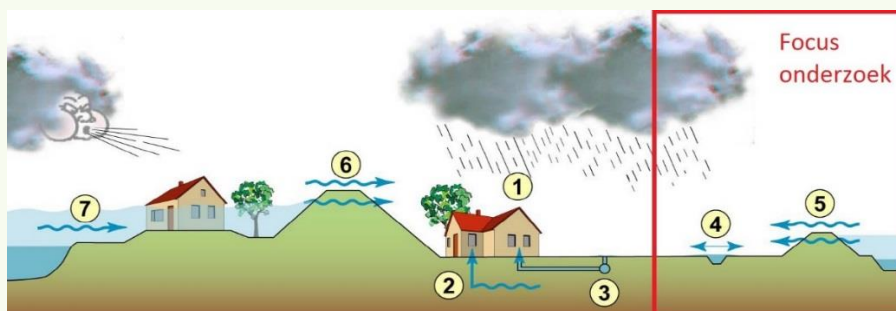
*In dit eerste hoofdstuk van deze bestuurlijke nota staan de conclusies en aanbevelingen centraal. De bevindingen die hebben geleid tot deze conclusies en aanbevelingen vindt u terug in de nota van bevindingen.*

## 1.1 Inleiding

### Provinciale rol bij waterveiligheid en regionale wateroverlast

In dit onderzoek staat de provinciale rol bij waterveiligheid en regionale wateroverlast centraal. In figuur 1 zijn de verschillende 'varianten' van waterveiligheid en -overlast in beeld gebracht. In dit onderzoek ligt de focus op overstrooming vanuit regionaal oppervlaktewater (nummer 4) en overstromen/bezwijken regionale waterkering (nummer 5). De provincie draagt daar namelijk, samen met de waterschappen, verantwoordelijkheid voor.

**Figuur 1:** Waterveiligheid en wateroverlast



Bron: Platform H2O 5-2010, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

De provincie is niet de enige partij die bij waterveiligheid en -overlast betrokken is. Voor wateroverlast in huis (nr. 1) is de huiseigenaar verantwoordelijk. In het geval van overbelasting van het riool (nr. 3) is de gemeente aan zet. Op de hoogte van de grondwaterstand (nr. 2) hebben gemeente, provincie en waterschap invloed. Voor het tegengaan van het overstromen of bezwijken van primaire waterkeringen (nr. 6) draagt

het Rijk samen met waterschappen de verantwoordelijkheid. De provincie komt daar in beeld als het gaat om het goedkeuren van plannen voor dijkversterking. Het overstromen van buitendijks gebied (nr. 7) raakt aan de ruimtelijke ordeningsrol van Rijk, provincie en gemeenten.

In tabel 1 is de focus van het onderzoek (de 'varianten' 4 en 5 uit figuur 1) verder beschreven.

**Tabel 1: Waterveiligheid en wateroverlast**

	Waterveiligheid door overstromen of bezwijken regionale keringen (nr. 5)	Wateroverlast door overstroming vanuit regionaal oppervlaktewater (nr.4)
Omschrijving	Het gaat bij waterveiligheid om de bescherming die regionale keringen bieden tegen binnenwater uit meren, kleine rivieren en kanalen. Regionale keringen zijn meestal dammen en dijken. Een kering is een regionale kering op het moment dat deze in een provinciale verordening is vastgelegd.	Het gaat bij wateroverlast om overstroming vanuit watergangen (sloten, meren, kleine rivieren, kanalen). Grote hoeveelheden neerslag in korte tijd in combinatie met een te trage afvoer van regenwater kan lokaal tot overstromingen leiden
Gevolgen	Het bezwijken van een regionale kering kan grote schade tot gevolg hebben en soms ook slachtoffers. Regionale keringen kunnen ook een functie hebben bij het verminderen van de gevolgen van een overstroming uit de grote rivieren.	Deze wateroverlast kan bijvoorbeeld schade aan gewassen tot gevolg hebben.
Normen	Voor regionale keringen bestaan veiligheidsnormen. De norm geeft aan wat de combinatie van waterstand en golven is die gekeerd moet kunnen worden. De normen worden in principe gebaseerd op een berekening van mogelijke schade, maar ook andere overwegingen kunnen een rol spelen. Wanneer de verwachte schade $\geq$ €25 mln. is, is dit reden om een kering te beschouwen als regionale kering.	Voor wateroverlast bestaan normen. De hoogte van de norm is afgeleid van de hoogte van de schade die ontstaat enerzijds en de kosten die gemaakt moeten worden om de schade te voorkomen anderzijds. De normen hangen samen met de verschillende typen grondgebruik. De normen hebben als doel om duidelijkheid te geven aan burgers en bedrijven over de mate van bescherming die de overheid biedt tegen wateroverlast (zorgplicht).
Uitwerking normen	De norm wordt landelijk uitgedrukt in 1/10, 1/30, 1/100, 1/300 of 1/1000. Dat wil zeggen dat er een kans is op 1/x per jaar dat er sprake is van een waterstand die tot overstroming zal leiden. Overijssel hanteert de normen 1/100, 1/200 en 1/500.	De normen zijn als volgt: bebouwd gebied (1:100), grasland (1:10), akkerbouw (1:25) en glastuinbouw en hoogwaardige land- en tuinbouw (1:50). De norm wil zeggen dat jaarlijks een kans van 1:X bestaat dat er een overstroming plaatsvindt.  Bij agrarische functies mag een klein percentage van de percelen regelmatig onderlopen zonder dat er sprake is van een overschrijding van de norm (maaveldcriterium).

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland



De vraag die in dit onderzoek centraal staat is of de provincie Overijssel erin slaagt om het beschermingsniveau tegen overstromingen of wateroverlast uit oppervlaktewater te waarborgen. Daarvoor is het van belang om inzicht te hebben in de rolverdeling tussen waterschappen en provincie. Voor regionale keringen en het tegengaan van wateroverlast geldt dezelfde verdeling van verantwoordelijkheden. In figuur 2 is de rolverdeling aan de hand van een processchema schematisch weergegeven.

**Figuur 2: Rolverdeling provincie-waterschap a.h.v. processchema**



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

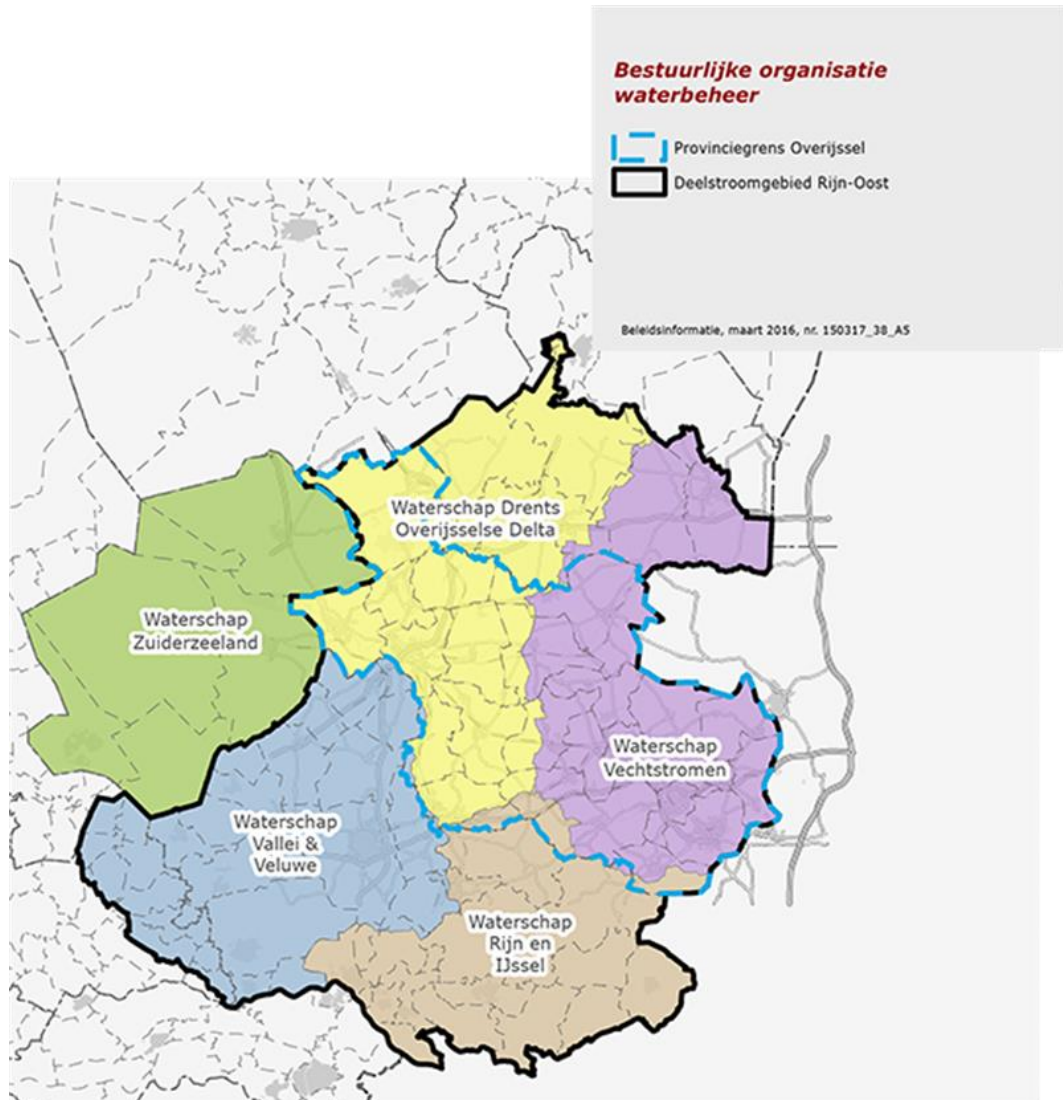
Hieronder beschrijven we de verschillende stappen in het proces met de verantwoordelijkheden van waterschappen en provincie.

1. Kaders. De aanwijzing en normering vindt plaats op basis van op nationaal afgesproken kaders en regelgeving. Voor regionale keringen bestaan de kaders uit de Waterwet en de Visie op regionale keringen van IPO en Unie van Waterschappen. Voor de bescherming tegen wateroverlast bestaat het kader uit de Waterwet en de afspraken die in het Nationaal Bestuursakkoord Water zijn gemaakt.
2. Aanwijzen. Provinciale Staten (PS) hebben de verantwoordelijkheid om de regionale keringen aan te wijzen. De aanwijzing van regionale keringen gebeurt in de Omgevingsverordening. De omvang van de verwachte schade is een belangrijke factor om een kering als regionale kering aan te willen wijzen. PS stellen ook verschillende categorieën van grondgebruik vast waarvoor normen gelden voor wateroverlast.
3. Normeren. PS stellen voor de regionale keringen de veiligheidsnormen vast. PS stellen eveneens normen vast die de bescherming tegen wateroverlast uit oppervlaktewater bepalen. De normen zijn opgenomen in de Omgevingsverordening.
4. Toetsen. De waterschappen toetsen of de keringen voldoen aan de veiligheidsnormen. De waterschappen toetsen ook of het gebied waarvoor ze verantwoordelijk is, voldoet aan de normen voor wateroverlast. De toetsing bestaat uit een rekenkundige exercitie aangevuld met een beheerdersoordeel. De resultaten van de toetsing rapporteren de waterschappen aan de provincie.
5. Verbeteren. Wanneer uit de toetsing blijkt dat de regionale keringen niet voldoen aan de veiligheidsnorm, stellen de waterschappen een verbeterplan vast en voeren de maatregelen ter verbetering van de keringen uit. De kosten daarvoor zijn voor het waterschap. Hetzelfde geldt voor de bescherming tegen wateroverlast. De waterschappen toetsen of het gebied aan de normen voor wateroverlast voldoet en treffen waar nodig en wenselijk maatregelen.

6. Toezicht. Gedeputeerde Staten (GS) houden toezicht op de veiligheid tegen overstroming en een robuust watersysteem. Dit doen zij door het beoordelen van de rapportages van de waterschappen en de gesprekken die zij naar aanleiding van deze rapportages voeren.

In deze rapportage staat de provincie Overijssel centraal. 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

De waterschappen Rijn en IJssel en Vallei & Veluwe zijn voornamelijk actief in de provincie Gelderland. Deze waterschappen zijn meegenomen in het onderzoek bij de provincie Gelderland.

### Omgevingswet; verplichte omgevingswaarden regionale keringen en wateroverlast

Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De bevoegdheid om omgevingswaarden is voorbehouden aan gemeenten, provincies en het Rijk. Voor twee onderwerpen is in artikel 2.13 bepaald dat de provincies verplicht zijn omgevingswaarden vast te stellen. De provincies zijn verplicht omgevingswaarden vast te stellen voor de waterveiligheid van regionale keringen die in de verordening zijn aangewezen en voor wateroverlast uit regionaal oppervlaktewater.

### Gevolg invoering Omgevingswet: Aanvulling nodig op de Omgevingsverordening

De omgevingsverordening van Overijssel is voor waterveiligheid en wateroverlast afgebakend tot het waterschap Vechtstromen en het waterschap Drents Overijsselse Delta. Van twee andere waterschappen ligt het werkgebied voor een klein deel in Overijssel en voornamelijk in Gelderland. De provincie Overijssel heeft ingestemd met de waterverordening Rijn en IJssel en de waterverordening Vallei & Veluwe zoals die zijn opgesteld door de provincie Gelderland. Met de komst van de Omgevingswet (voorzien in 2021) moeten dit soort interprovinciale waterverordeningen vervangen worden door een aanvulling op de provinciale Omgevingsverordening.

### Onderzoek ook uitgevoerd in Gelderland

In deze rapportage staat de provincie Overijssel centraal. We hebben het onderzoek ook uitgevoerd bij de provincie Gelderland. Daar waar de vergelijking relevante informatie oplevert, hebben we deze in een groen kader opgenomen.

## 1.2 Conclusies en aanbevelingen

### Hoofdconclusie

De provincie Overijssel slaagt er in om het beschermingsniveau tegen overstromingen en wateroverlast in grote mate te waarborgen. Dit doet ze in nauwe samenwerking met de waterschappen.

Tegelijkertijd concluderen we ook dat de provincie haar rol zowel voor regionale keringen als voor regionale wateroverlast steviger kan inzetten. Zo pakt de provincie haar rol pas laat voor de herijking van de regionale keringen en laat de provincie een situatie met niet passende normen voor wateroverlast lang bestaan. De provincie kan meer duidelijkheid geven over het moment waarop de provincie in de toekomst opnieuw naar keringen en wateroverlast gaat kijken. Dat biedt helderheid voor de waterschappen én de inwoners van de provincie Overijssel.

### Aanbevelingen

1. Verzoek GS bij de herijking van de regionale keringen een expliciete kosten-batenafweging te hanteren door het proces van aanwijzen en normeren te combineren.
2. Verzoek GS om bij de herijking van de normen voor wateroverlast actief in te zetten op de communicatie met bewoners en gebruikers van een gebied en draag zo bij aan het risicobewustzijn.
3. Stel een termijn vast waarbinnen een cyclus van aanwijzen, normeren, toetsen en verbeteren plaatsvindt voor zowel regionale keringen als het beschermen tegen wateroverlast. Leg de termijnen vast in de Omgevingsverordening.
4. Verzoek GS om een jaar na vaststelling van dit onderzoek te rapporteren over de implementatie van de aanbevelingen.

## 1.3 Beschermingsniveau grotendeels gewaarborgd

Het overgrote deel van de keringen voldoet aan de norm. PS (aanwijzen en normeren) en GS (toezicht) hebben hun rollen ingevuld bij het waarborgen van het beschermingsniveau voor waterveiligheid en wateroverlast. GS hebben extra aandacht besteed aan de Kampereilanden, waar de keringen (nog) niet voldoen aan de norm. Het Overijssels grondgebied voldoet ook grotendeels aan de norm voor wateroverlast. GS informeerden PS via de monitor over de stand van zaken van zowel de regionale keringen als de wateroverlast.

### PS en GS hebben invulling gegeven aan hun rollen voor waterveiligheid en –overlast

In de toelichting op figuur 2 (paragraaf 1.1) gaven we de verschillende rollen aan die PS en GS hebben bij het waarborgen van het beschermingsniveau voor waterveiligheid en –overlast. PS en GS hebben deze rollen ingevuld.

#### *PS wijzen aan en normeren*

In 2003 wezen PS voor het eerst regionale keringen aan. PS stelden in 2006 de normering vast. Beiden zijn in 2009 in de Omgevingsverordening opgenomen en sindsdien qua systematiek niet gewijzigd. In de volgende figuur is de ligging van de regionale keringen in rood opgenomen.

**Figuur 4:** Ligging regionale keringen in Overijssel (rood gemarkeerd)



13

Boven water

Bron: Omgevingsverordening Overijssel

Voor de meeste regionale keringen hanteren PS de norm 1/200 jaar. Uitzonderingen daarop zijn de kering bij het kanaal Almelo - de Haandrik en het gebied ten noorden van Kampen en IJsselmuiden (Kampereilanden). Voor de kering rond het kanaal Almelo - de Haandrik geldt de norm 1/100 en voor het gebied boven Kampen en IJsselmuiden de inundatienorm<sup>1</sup> 1/500. Deze indeling is tot stand gekomen op basis van een inschatting van schade bij een eventuele overstroming. Daarnaast hebben enkele andere argumenten, waaronder de gevoelens die kunnen ontstaan door de dreiging van een mogelijke overstroming, een rol gespeeld bij het aanwijzen en normeren van de keringen.

In 2009 stelden PS ook de normen voor wateroverlast vast. Daarbij is gebruik gemaakt van de landelijke normen. De normen zijn opgenomen in de Omgevingsverordening en sindsdien inhoudelijk niet gewijzigd.

#### *GS houden toezicht*

Voor zowel de regionale keringen als de regionale wateroverlast hebben GS met de waterschappen afgesproken dat in 2015 aan de normen moet worden voldaan. De waterschappen rapporteren jaarlijks aan GS over de mate waarin de keringen voldoen aan de norm. Ook de mate waarin de normering wateroverlast wordt nagekomen, komt

<sup>1</sup> Inunderen wil zeggen het onder water (laten) lopen van een gebied

aan de orde in de rapportages. Met het beoordelen van de rapportages van waterschappen en het voeren van gesprekken op ambtelijk en bestuurlijk niveau houden GS vinger aan de pols. Het niet tijdig voldoen van de kering rond Kampereiland is bijvoorbeeld onderwerp van gesprek geweest tussen GS en het waterschap. Ook het niet tijdig voldoen aan de normen voor wateroverlast is besproken. In de volgende paragraaf wordt daar nader op ingegaan.

#### Aan de normen wordt grotendeels voldaan

Uit de rapportages die waterschappen jaarlijks opstellen blijkt dat de regionale keringen grotendeels aan de norm voldoen. Uitzondering wordt gevormd door de kering rond Kampereiland. Daarnaast blijkt uit de rapportages dat het overgrote deel van het grondgebied voldoet aan de normen voor wateroverlast. Niet voor alle gebieden is het echter gelukt om tijdig aan de norm te voldoen. Zowel op Kampereiland als op het niet tijdig voldoen aan de normen voor wateroverlast komen we verderop in deze rapportage terug.

Via de monitor worden PS geïnformeerd over de mate waarin de keringen en de gebieden voldoen aan de normen. GS gebruiken de rapportages van de waterschappen voor de informatievoorziening aan PS.

**Tabel 2:** Regionale keringen en regionale wateroverlast

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Streefwaarde	-	-	-	100%	100%	100%	100%	-
Gerealiseerde waarde regionale keringen	-	81%	93%	93%				
Gerealiseerde waarde wateroverlast		98%	98%	98%				

Bron: Monitor Overijssel 2017-2, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit tabel 2 blijkt dat in 2016 93% van de keringen voldeed aan de norm en dat de norm voor wateroverlast in 98% van de gebieden werd behaald.

## 1.4 Provinciale rol steviger invullen

De provincie heeft voorsnog niet haar rol gepakt bij de regionale keringen waar sinds 2014 bekend is dat er reden tot herijking is. Een deel van de keringen kan water-technisch gezien toe met een minder strenge norm. Om toekomstige ondoelmatige investeringen door waterschappen te voorkomen is het nodig om duidelijkheid te geven over eventuele verlaging van de norm. Ook voor wateroverlast is al enige tijd duidelijk dat de normering aan een herziening toe is. Ook op dit thema heeft de provincie nog niet actief haar rol gepakt. De rol van de provincie moet steviger worden ingevuld door aan te geven wanneer de provincie haar insteek herijkt; het bepalen van de gewenste termijn voor de beleidscyclus. Voor de regionale keringen heeft de provincie Overijssel met een plan van aanpak 2017-2030 daarvoor alvast een eerste stap gezet.

### 1.4.1 Provincie pakt haar rol bij herijking normen regionale keringen pas laat

15

Boven water

15 jaar na de eerste aanwijzing en ruim 10 jaar na de eerste normering, gaat de provincie een herijking van de keringen en de normeringen voorbereiden. Deze herijking, die voor 1 januari 2019 moet zijn afgerond, wordt extern ingegeven. Het Rijk heeft namelijk enkele keringen niet langer als primaire kering benoemd, waardoor het nu aan de provincie is om te bepalen of zij deze keringen de status van regionale kering wil meegeven. Voor de herijking van de al in de provinciale verordening opgenomen keringen geldt deze deadline niet.

#### **Noodzaak tot herijking tot nu toe niet groot**

Voor de provincie was er tot nu toe geen acute noodzaak om de aanwijzing en normering aan te passen. Het beschermingsniveau is in de praktijk namelijk veelal hoger dan de (water-technisch noodzakelijke) norm. De water-technisch noodzakelijke norm wil zeggen de norm die afgeleid is van de te verwachten schade bij een overstroming van de kering. Zolang er geen investeringen gedaan hoeven te worden om aan de norm te voldoen, ontbreekt bovendien de trigger voor de provincie om ondoelmatige investeringen door het waterschap te voorkomen.

Hieronder volgt een nadere toelichting op de constatering dat het beschermingsniveau in de praktijk hoger is dan de water-technisch noodzakelijke norm.

a. In 2006 is relatief streng genormeerd door PS  
Bij aanwijzing van de keringen in 2003 besloten PS dat de bestaande situatie qua veiligheid moest worden gehandhaafd tot er nieuwe normen werden vastgesteld. Bij het

vaststellen van de normen in 2006 hebben PS naast water-technische argumenten (de te verwachten schade) ook emotie (de gevoelens die gepaard gaan met een (dreigende) overstroming) mee laten wegen in de normering. Insteek was dat de normering minimaal 1/100 moesten worden, terwijl de landelijke indeling ook 1/10 en 1/30 kent. Daar waar de normering uitkomt op 1/10 of 1/30 is er geen sprake van een regionale kering; de verwachte schade is daarvoor niet groot genoeg. PS Overijssel kozen er voor om alle keringen die op dat moment als regionale kering in beeld waren te normeren op tenminste 1/100. Daarmee behielden PS ook alle keringen als regionale kering.

#### Aanwijzing en normering liepen in Gelderland gelijk op

De provincie Gelderland heeft er voor gekozen om bij het bepalen van de hoogte van de norm uit te gaan van de gevolgschade. De gevolgschade is bepaald op basis van het grondgebruik van het overstroomde gebied. Bij de eerste aanwijzing is gebruik gemaakt van klassen I t/m V. Bij klasse I is er dermate weinig schade berekend dat deze niet als regionale kering wordt beschouwd. Bij klasse II is dat soms het geval. Vanaf klasse III (gevolgschade  $\geq$  € 25 mln.) is er zeker sprake van een regionale kering.

De provincie Gelderland heeft in de voorbereiding op het besluit over aanwijzing en normering van regionale keringen een onderzoek uitgevoerd. Daarbij is ook aandacht geweest voor de vraag of de normen dijkverbeteringen noodzakelijk maken. In dit onderzoek is een globale kosten-batenanalyse gedaan op basis van een methodiek die werd gebruikt door Rijkwaterstaat.

In Overijssel hebben de aanwijzing en normering volgtijdelijk plaats gevonden. Daardoor heeft in Overijssel, anders dan in Gelderland, de situatie kunnen ontstaan dat de verbeterplannen duurder bleken dan het daarvoor beschikbare budget. Gevolg is dat de plannen niet uitgevoerd werden. Dit heeft bij Kampereilanden gespeeld. De kosten van het verbeterplan dat door het waterschap is opgesteld, bleken boven het beschikbare budget van het waterschap uit te komen. Daarom is eind 2016 besloten het plan niet uit te voeren en naar andere mogelijkheden te kijken. Inmiddels is een plan opgesteld waarmee binnen het beschikbare budget in 2018 als nog de norm kan worden behaald. Door aanwijzing en normering meer te combineren wordt een dergelijke situatie voorkomen. Dat is wenselijk omdat het maken van een verbeterplan verwachtingen wekt bij inwoners, die het waterschap door te hoge kosten vervolgens niet op korte termijn waar kan maken.

#### Aanbeveling

1. Verzoek GS bij de herijking van de regionale keringen een expliciete kosten-batenafweging te hanteren door het proces van aanwijzen en normeren te combineren.



b. Uit onderzoek blijkt dat normering deels minder streng kan. In 2014 werd in opdracht van GS een quick scan<sup>2</sup> uitgevoerd. Daaruit bleek dat de normen voor een aanzienlijk deel van de keringen uit water-technisch oogpunt minder streng zouden kunnen. Bij 21<sup>3</sup> van de 42 keringen zou dat betekenen dat ze niet langer een regionale kering zijn<sup>4</sup> en daarmee niet langer de verantwoordelijkheid van de provincie, maar alleen van het waterschap.

Er zijn ook keringen waarvoor water-technisch gezien een strengere norm nodig is. Uit de quick-scan blijkt dit het geval bij enkele keringen rond Zwolle. Deze keringen zijn in samenspraak tussen provincie en waterschap onder de loep genomen. Bij een herijking van de aanwijzing en normering zullen deze keringen eveneens aan de orde komen. Naar verwachting zal dit traject niet voor 1 januari 2019 zijn afgerond.

### Water-technische argumenten + emoties = gevoelige keuzes

De normen kunnen, zoals eerder aangegeven, op water-technische gronden (=verwachte schade) bij veel keringen minder streng dan nu het geval is. Maar naast water-technische argumenten spelen ook emoties een rol. Hierbij gaat het om emoties die gepaard gaan met een (dreigende) overstroming. Die emoties hebben in 2003/2006 gezorgd voor respectievelijk meer regionale keringen en een hogere norm dan water-technisch gezien noodzakelijk was. Deze situatie maakt nu dat maatschappelijke acceptatie van een uit water-technisch oogpunt acceptabele verlaging van het beschermingsniveau niet eenvoudig te verkrijgen is. Met de herijking komen de gevoelige keuzes op tafel.

### Op termijn mogelijk wijziging in normering keringen

Voor de primaire keringen wordt sinds 1 januari 2017 uitgegaan van overstromingskansen in plaats van overschrijdingskansen. De komende periode wordt landelijk bekeken of deze manier van normeren tevens geschikt is voor regionale keringen.

## 1.4.2 Provincie laat situatie met niet passende normen lang bestaan

De komende periode bereiden GS een actualisatie voor van de normen voor wateroverlast. Hierin werken provincie en waterschappen samen. De provincie Overijssel sluit met de discussie over de actualisatie van de normen aan bij het (landelijke) Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie. De klimaatverandering en daarmee de vraag of de normen nog wel passend zijn komen daarbij aan de orde. De systematiek met normen en de daaruit voortvloeiende zorgplicht van de overheid bevordert het risicobewustzijn van bewoners en gebruikers van een gebied niet; bewoners en

<sup>2</sup> In februari 2018 is –na afronding van de fase van informatieverzameling voor dit onderzoek- een evaluatie aanwijzing en normering regionale keringen verschenen. De technische onderbouwing in dat rapport levert basisinformatie aan de provincie om keringen al dan niet als regionale kering aan te wijzen en te normeren.

<sup>3</sup> In totaal zijn 26 keringen 'te streng' genormeerd zo is in de quick scan opgenomen. Voor 5 keringen is in 2013 een MKBA uitgevoerd, waarna besloten is om de normering van 1/500 te handhaven.

<sup>4</sup> De normering kan dan teruggebracht worden van  $\geq 1/100$  naar  $1/10$  of  $1/30$

gebruikers van een gebied 'rekenen' op de overheid. Dat risicobewustzijn is met het oog op klimaatverandering juist van groot belang. De houdbaarheid van de normen is daarmee in de toekomst in het geding. Maar ook de afgelopen periode was er voldoende aanleiding om de normen te herzien.

### **Normen passen in de praktijk niet goed genoeg**

Zowel waterschappen als de provinciale organisatie 'worstelen' met de huidige systematiek van normen voor wateroverlast. De normering is destijds door provincie als te technisch beoordeeld om te kunnen communiceren aan bewoners en gebruikers van gebieden. De ervaring van waterschappen is ook dat de normering in de praktijk lastig uit te leggen is aan bewoners en gebruikers van gebieden. Zo levert de toetsing aan de normen knelpunten op die door bewoners en gebruikers van een gebied niet als knelpunt worden ervaren. Of niet voldoende als knelpunt worden ervaren om grond voor te willen afstaan voor verbetermaatregelen. Andere gebieden voldoen wel aan de norm terwijl er door bewoners en gebruikers wel degelijk overlast wordt ervaren. Dit laatste is voor PS ook aanleiding geweest om een motie in te dienen over wateroverlast, waarin zij GS oproepen om inzicht te geven in de situaties waar er sprake is van overlast. Dit inzicht is (nog) niet gegeven.

### **Afspraken ten aanzien van termijn in de praktijk minder hard**

GS spraken met de waterschappen af dat de gebieden in 2015 aan de normen zouden voldoen. In de praktijk is dat in 98% van de gebieden gelukt. Dat er geen 100% score is wordt enerzijds verklaard door de ervaringen met de normen voor wateroverlast zoals hiervoor beschreven. Daarnaast zijn er andere redenen, zoals een nieuwe toetsingsronde door het waterschap die mogelijk andere knelpunten oplevert dan de nog resterende en de mogelijkheid om de werkzaamheden te combineren met andere werkzaamheden (zoals een afkoppelingsproject stroomgebied Streukelerzijl dat samen met de N340 wordt gerealiseerd). GS hebben ingestemd met het uitstel. Eventuele schade door wateroverlast die in de tussentijd ontstaat zal door het waterschap worden vergoed, alleen bij een eventuele schadeclaim met betrekking tot het stroomgebied Streukelerzijl is de provincie verantwoordelijk.

### **Duidelijkheid door provincie gewenst**

Ook op dit onderdeel is het van belang om de rol van de provincie stevig neer te zetten en duidelijkheid te geven aan waterschappen en aan inwoners. Duidelijkheid aan waterschappen over wanneer aan welke normen moet worden voldaan. Duidelijkheid aan inwoners over wat zij in het kader van wateroverlast kunnen verwachten van de overheid en waar hun eigen verantwoordelijkheid begint (restrisico). Dat vraagt om meer communicatie richting inwoners vanuit de provincie (en waterschappen) dan tot nu toe het geval is geweest.

#### **Aanbeveling**

2. Verzoek GS bij de herziening van de normen voor wateroverlast actief in te zetten op de communicatie met bewoners en gebruikers van een gebied en draag zo bij aan het risicobewustzijn.

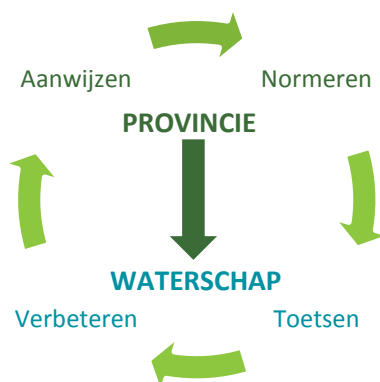
### 1.4.3 Provinciale rol; maak de cirkel rond

Voor de invulling van haar rol werkt de provincie intensief samen met waterschappen en vertrouwt de provincie nadrukkelijk op de waterschappen. Zo zijn zowel de aanwijzing van regionale keringen als de normering van regionale keringen en wateroverlast (rol PS) tot stand gekomen in overleg met de waterschappen. Ook heeft het waterschap een rol bij het maken van het toetsingskader en de afspraken over wanneer aan de norm moet worden voldaan (rol GS). Deze verdeling van rollen en taken is conform wet- en regelgeving en een logisch gevolg van de verdeling tussen het functionele bestuur gericht op water-aspecten en het algemeen bestuur dat een integrale afweging maakt.

Op dit moment bereidt de provincie zowel voor de regionale keringen als voor wateroverlast een herijking voor, maar de frequentie waarmee de provincie de thema's herijkt is niet duidelijk. Het is wenselijk om inzicht te geven in een voorspelbare cyclus rond aanwijzen, normeren, toetsen en verbeteren. De provincie is immers de partij die een integrale afweging maakt en daarmee de kaders meegeeft aan de waterschappen. Zo biedt de provincie de waterschappen en inwoners duidelijkheid en zet zij haar eigen rol duidelijk neer.

Met een plan van aanpak voor de regionale keringen 2017-2030 wil de provincie Overijssel structuur en helderheid brengen. Daarmee is de eerste stap gezet naar een duidelijke cyclus rond het aanwijzen en normeren van regionale keringen. Een zelfde stap kan gezet worden voor regionale wateroverlast. Daarmee werkt de provincie ook in de geest van de Omgevingswet. Voor de Omgevingswet dient de beleidscyclus als denkmiddel. Deze beleidscyclus gaat uit van vier fasen; beleidsontwikkeling (Omgevingsvisie en omgevingswaarden), beleidsdoorwerking (programmatische aanpak), uitvoering (regels stellen) en terugkoppeling (toezicht en monitoring).

*Figuur 5: Cyclus regionale keringen en regionale wateroverlast*



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Een termijn voor de herijking, bijvoorbeeld aansluitend bij de toetsingscyclus van eens per 12 jaar, ontbreekt vooralsnog.

### Aanbeveling

3. Stel voor zowel regionale keringen als wateroverlast een termijn vast waarbinnen de cyclus van aanwijzen, normeren, toetsen en verbeteren plaatsvindt en leg deze termijnen vast in de Omgevingsverordening.

# Bijlage 1: Bronnenlijst

- Kok en Klopstra (2010), Samenhang tussen normen voor overstroming en wateroverlast in Platform H2O uitgave 5, jaargang 2010
- Monitor Overijssel, 2017-2
- Nota van bevindingen Waterveiligheid en –overlast provincie Overijssel, Rekenkamer Oost-Nederland, maart 2018
- Omgevingsvisie en –verordening 2017, provincie Overijssel