



Boven water

Rol van de provincie Gelderland 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
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

De foto is afkomstig van <https://pixabay.com/>

Boven water

Rol van de provincie Gelderland 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.

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

Voorwoord	4
------------------------	----------

1	Conclusies en aanbevelingen	7
----------	--	----------

1.1	Over dit onderzoek.....	7
1.2	Conclusies en aanbevelingen	12
1.3	Beschermingsniveau grotendeels gewaarborgd.....	13
1.4	Provincie kan haar rol steviger invullen	16
1.4.1	Provincie werkt nauw samen met de waterschappen	16
1.4.2	Provinciale ambitie voor wateroverlast uit de Omgevingsvisie niet leidend.....	16
1.4.3	Afspraken met de waterschappen ontbreken op onderdelen	17
1.4.4	Bescherming tegen wateroverlast niet inzichtelijk	19
1.5	Waterverordeningen en Omgevingsvisie komen niet volledig overeen.	20

2	Reactie GS en nawoord rekenkamer	22
----------	---	-----------

2.1	Reactie GS Gelderland.....	22
2.2	Nawoord Rekenkamer Oost-Nederland.....	23

Bijlagen

Bijlage 1: Bronnen

1 Conclusies en aanbevelingen

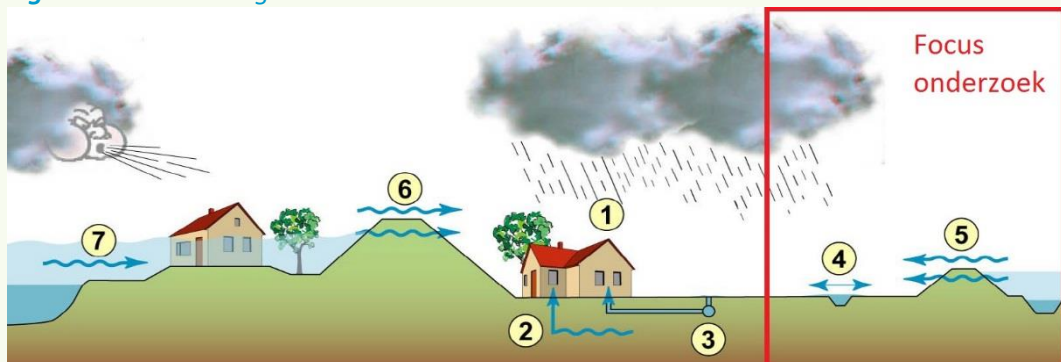
In dit eerste hoofdstuk van deze bestuurlijke nota staan de conclusies en aanbevelingen centraal. De bevindingen die hebben geleid tot deze conclusies en aanbevelingen vindt u terug in de nota van bevindingen.

1.1 Over dit onderzoek

Focus van dit onderzoek

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 de nummers 4 en 5; overstroming vanuit regionaal oppervlaktewater en overstromen/bezwijken regionale waterkering. 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

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 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 RO-rol 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: Beschrijving focus van het onderzoek

	Waterveiligheid door overstromen of bezwijken regionale kering (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 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.	Grote hoeveelheden neerslag in korte tijd in combinatie met een te trage afvoer van regenwater kan lokaal tot overstromingen leiden. Dit 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. Een norm voor de kering rond Tuindorp is bijvoorbeeld een kans van 1/1250 per jaar waarop een vastgesteld waterstand plaats kan vinden. De normen worden in principe gebaseerd op een berekening van mogelijke schade, maar ook andere overwegingen spelen een rol.	De hoogte van het beschermingsniveau tegen wateroverlast wordt bepaald door normen voor verschillende typen grondgebruik zoals bebouwd gebied, onbebouwd gebied en natuur. 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, wat wil zeggen dat er een kans is op 1/x per jaar dat er sprake is van een waterstand die tot overstroming zal leiden. Gelderland hanteert de normen 1/100 en 1/1.250 en "handhaven huidig profiel" voor keringen die geen veiligheidsnorm hebben, maar een functie bij het voorkomen van de gevolgen van een overstroming van een primaire kering langs de grote rivieren.	Voor de bebouwde kom geldt een norm van 1/100 per jaar en daarbuiten een norm van 1/10 jaar, wat wil zeggen dat er een kans is op 1/x per jaar dat er sprake is van een situatie waarbij wateroverlast uit oppervlaktewater kan optreden. Voor natuurgebieden geldt geen norm. Voor het waterschap Rivierenland gelden nog specifiek normen voor akkerbouw, hoogwaardige land- en tuinbouw en voor glastuinbouw. Bij agrarische functies mag een klein percentage van de percelen regelmatig onderlopen zonder dat er sprake is van een overschrijding van de norm (maaiveldcriterium)

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is dan ook of de provincie 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

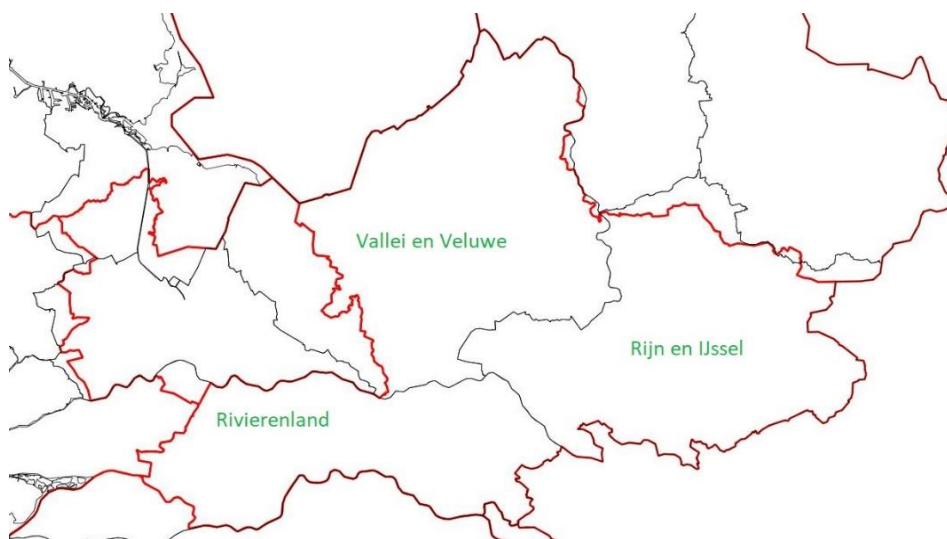
Hieronder beschrijven we de verschillende stappen in het proces met de verantwoordelijkheden van waterschappen en provincie.

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 UvW. 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 interprovinciale waterverordeningen per waterschap. 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 hebben tegelijk met het aanwijzen van de regionale keringen ook de veiligheidsnormen vastgesteld. Provinciale Staten stellen eveneens normen vast die de bescherming tegen wateroverlast uit oppervlaktewater bepalen.
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 voldoen en treffen waar nodig en wenselijk maatregelen.

6. Toezicht. Gedeputeerde Staten (GS) houden toezicht op de veiligheid tegen overstroming en de bescherming tegen wateroverlast. Dit doen zij door het beoordelen van de rapportages van de waterschappen en de gesprekken die zij naar aanleiding van deze rapportages voeren. In het uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht is opgenomen op welke manier GS toezicht houden.

In figuur 3 is te zien welke waterschappen binnen de grenzen van de provincie Gelderland actief zijn. De provinciegrenzen zijn rood gemarkeerd.

Figuur 3: Grenzen waterschappen en provincies



Bron: PDOK, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Gevolgen invoering Omgevingswet

De invoering van de Omgevingswet is voorzien in 2021. De invoering van de Omgevingswet heeft op twee onderdelen consequenties voor de taken van de provincie op het gebied van waterveiligheid en wateroverlast.

In de eerste plaats worden provincies op basis van artikel 2.13 van de Omgevingswet verplicht omgevingswaarden vast te stellen voor de waterveiligheid van regionale keringen die in de verordening zijn aangewezen en voor wateroverlast uit regionaal oppervlaktewater. Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De bevoegdheid om omgevingswaarden is voorbehouden aan gemeenten, provincies en het Rijk.

In de tweede plaats moeten de interprovinciale waterverordeningen vervangen worden door een aanvulling op de provinciale Omgevingsverordening. Daarvoor stemt de provincie al af met de provincies Overijssel, Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Brabant. Afstemming is nodig omdat op dit moment de waterschappen in Gelderland met één interprovinciale waterverordening te maken hebben. Wanneer de provincies in hun eigen Omgevingsverordeningen verschillende voorschriften opnemen, krijgen de waterschappen met verschillende regels te maken.

Onderzoek ook uitgevoerd in Overijssel

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

1.2 Conclusies en aanbevelingen

Hoofdconclusie

De provincie Gelderland 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 kan de provincie haar eigen rol steviger inzetten. Zo ontbreken er op onderdelen afspraken met de waterschappen en is de ambitie uit de Omgevingsvisie voor het beschermen tegen wateroverlast niet leidend. Verder is het beschermingsniveau tegen wateroverlast weinig inzichtelijk voor burgers en bedrijven, sluit de Omgevingsvisie niet volledig aan bij de waterverordeningen en is de informatievoorziening aan PS een aandachtspunt.

Aanbevelingen

1. Verzoek GS de informatievoorziening aan PS over de staat van de regionale keringen en de bescherming tegen wateroverlast te verbeteren.
2. Maak de cirkel rond. 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 waterverordeningen.
3. Verzoek GS om actief in te zetten op de communicatie met bewoners en bedrijven om het risicobewustzijn te vergroten. Maak daarvoor de bescherming tegen wateroverlast inzichtelijker. Bijvoorbeeld door in de waterverordeningen vast te leggen dat de waterschappen het beschermingsniveau tegen wateroverlast duidelijk maken voor burgers en bedrijven (bijvoorbeeld in de vorm van een kaart).
4. Breng en houd de Omgevingsvisie in overeenstemming met de waterverordeningen.
5. Verzoek GS om een jaar na vaststelling van dit onderzoek te rapporteren over de implementatie van de aanbevelingen.

1.3 Beschermingsniveau grotendeels gewaarborgd

De provincie biedt waarborgen door regionale keringen aan te wijzen, normen te stellen voor regionale keringen en wateroverlast en toezicht te houden op de waterschappen.

Vanaf 2015 voldoen bijna alle regionale keringen aan de veiligheidsnormen en wordt bijna overal in Gelderland aan de normen voor wateroverlast voldaan. De informatievoorziening aan PS hierover is een aandachtspunt.

Provincie waarborgt bescherming door aanwijzing, normering en toezicht

De provincie slaagt er in het beschermingsniveau tegen overstromingsniveau en wateroverlast te waarborgen. De provincie biedt waarborgen door de rollen die ze heeft uit te voeren. 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 februari 2007 zijn de regionale keringen voor het eerst aangewezen en genormeerd. Per waterschap zijn er waterverordeningen vastgesteld waarin de regionale keringen en de normering staat. PS wezen drie typen regionale keringen aan:

1. Keringen die buitenwater keren. Besloten is deze keringen niet aan te wijzen omdat deze onbebouwde uiterwaarden beschermen. Een uitzondering is gemaakt voor de zomerkade rond Tuindorp omdat deze kering woonbebouwing beschermt. Voor het bepalen van de norm is aangesloten bij een eerder besluit in 1996 om bij te dragen aan de verbetering van de kering zodat die aan de norm van 1/1.250 jaar ging voldoen.
2. Keringen die water uit regionale rivieren of kanalen keren. Voor deze keringen heeft de provincie 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. Een overstroming van bebouwd gebied heeft bijvoorbeeld een grotere gevolgschade tot gevolg dan overstroming van landbouwgebied. Deze keringen hebben als veiligheidsnorm 1/100 jaar.
3. Droge waterkeringen. Deze keringen hebben een functie bij het voorkomen van de gevolgen van een overstroming van een primaire kering die langs de grote rivieren liggen. Voor droge waterkeringen keringen is geen veiligheidsnorm vast gesteld. De keringen mogen echter niet achteruitgaan in sterkte en hoogte.

Nadat de werknormen uit het Nationaal Bestuursakkoord Water voor wateroverlast waren getoetst door de waterschappen in de periode 2003-2005, stelden PS ook de normen voor wateroverlast vast. De normen zijn opgenomen in de waterverordeningen.

GS houden toezicht

Voor zowel regionale wateroverlast als voor de regionale keringen (met uitzondering van een deel van de regionale kering langs de Linge) 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 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.

Aan normen voor regionale keringen en wateroverlast wordt grotendeels voldaan

Met de waterschappen is afgesproken dat in 2015 alle regionale keringen aan de normen voldoen. Dit is, met uitzondering van de kering rond Tuindorp, gelukt. Voor de regionale keringen van het waterschap Rivierenland op Gelders grondgebied gelden geen veiligheidsnormen, met uitzondering van een kering langs een klein deel van de Linge. Deze kering is medio 2014 aangewezen en genormeerd. Voor deze kering is nog niet duidelijk of aan de veiligheidsnorm wordt voldaan.

In 2015 moest volgens de waterverordeningen ook aan de normen voor wateroverlast worden voldaan. Bijna overal is dit gelukt. Bij de waterschappen Rivierenland, Rijn&IJssel en Vallei&Veluwe zijn er nog enkele knelpunten. De waterschappen hebben dat in hun voortgangsrapportages over de uitvoering van de waterbeheerplannen aangegeven. Doordat het treffen van maatregelen door de waterschappen soms achter liggen op schema, zijn er situaties waar nog niet aan de normen wordt voldaan.

Informatievoorziening aan PS is aandachtspunt

Hoewel PS de normen voor regionale keringen en wateroverlast stellen, zijn PS laat en beperkt geïnformeerd over de mate waarin is voldaan aan de normen. In 2014 heeft het waterschap Rijn en IJssel aan GS laten weten dat de kering rond Tuindorp niet tijdig aan de norm kan voldoen. In de jaarstukken over 2015 wordt gerapporteerd dat er een onderzoek wordt uitgevoerd naar een aangepaste veiligheidsnorm voor deze regionale waterkering. Pas in de jaarstukken over 2016 wordt voor het eerst gerapporteerd in hoeverre de regionale keringen voldoen aan de normen.

Per 1 januari 2015 voldeed de inrichting van de regionale wateren niet overal aan de normen voor regionale wateroverlast. PS zijn daar via de jaarstukken van 2015 en 2016 of in de mededelingenbrieven van GS niet actief over geïnformeerd.

Indicator regionale keringen in P&C-cyclus Overijssel

PS van Overijssel zijn over regionale keringen en wateroverlast geïnformeerd via P&C-documenten en de Monitor Overijssel. Daarbij gaat het om de mate waarin wordt voldaan aan de normering. De gegevens in de Monitor Overijssel zijn gebaseerd op de jaarlijkse voortgangsrapportages van waterschappen aan de provincie Overijssel.

Indicator regionale keringen voldoen aan norm

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

Bron: Monitor Overijssel 2017-2

Indicator oppervlakte dat voldoet aan norm wateroverlast

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

Bron: Monitor Overijssel 2017-2

Aanbeveling

1. Verzoek GS de informatievoorziening aan PS over de staat van de regionale keringen en de bescherming tegen wateroverlast te verbeteren.

1.4 Provincie kan haar rol steviger invullen

De nauwe samenwerking tussen provincie en waterschap is een logisch gevolg van de verdeling tussen het functionele bestuur gericht op wateraspecten en het algemeen bestuur dat een integrale afweging maakt. De provincie kan haar rol echter steviger invullen dan tot nu is gedaan. Dat provincie vult haar rol niet altijd stevig invult blijkt uit:

- de ambitie uit de Omgevingsvisie voor de termijn waarop overal aan de normen voor wateroverlast voldaan moet worden, niet leidend is;
- het op onderdelen ontbreken van afspraken van GS met de waterschappen;
- het onvoldoende inzichtelijk maken van het beschermingsniveau tegen wateroverlast.

1.4.1 Provincie werkt nauw samen met de waterschappen

De provincies werkt nauw samen met de waterschappen en andere partners om bescherming te bieden tegen overstromingen en wateroverlast. De samenwerking maakt onderdeel uit van de ambities bij de bescherming tegen overstroming en wateroverlast die door PS in de Omgevingsvisie zijn vastgesteld:

- samen met de waterschappen en gemeenten zorgen voor voldoende bescherming tegen overstroming, door het op orde krijgen en houden van de regionale keringen.
- samen met haar partners zo veel mogelijk te voorkomen dat overstroming vanuit watergangen leidt tot wateroverlast. Hiervoor wordt het regionale systeem op orde gebracht en op orde gehouden.

Doordat bij de waterschappen veel kennis aanwezig is, is de provincie in de uitvoering afhankelijk van de waterschappen. Dit is een logisch gevolg van de verdeling tussen het functionele bestuur (de waterschappen) gericht op wateraspecten en het algemeen bestuur (de provincie) dat een integrale afweging maakt. De rollen van de provincie zijn voldoende duidelijk, maar kunnen nadrukkelijker worden opgepakt.

1.4.2 Provinciale ambitie voor wateroverlast uit de Omgevingsvisie niet leidend

De ambitie uit de Omgevingsvisie en de waterverordeningen is om in 2015 aan de normen voor wateroverlast te voldoen. Niet overal is aan de normen voldaan. Dit heeft niet tot actie geleid van de provincie. Ook werkt de provinciale ambitie niet door in de waterbeheerplannen van de waterschappen. De waterschappen stellen in hun waterbeheerplannen verschillende termijnen waarop overal aan de normen voor regionale wateroverlast moet worden. Het waterschap Rivierenland heeft in 2011 al aangegeven dat 2015 niet gehaald kon worden en streeft naar het overal voldoen aan

de normen in 2018. Het Waterschap Vallei en Veluwe heeft in haar waterbeheerplan vastgelegd dat het streven 2021 is. Ook willen de waterschappen meer mogelijkheden hebben om uitzonderingen te maken voor situaties waaraan nog niet aan de norm wordt voldaan.

GS bereiden een wijziging van de waterverordeningen voor waarbij GS de mogelijkheid krijgen afspraken te maken met de dagelijkse besturen van de waterschappen over de termijn waarop overal aan de normen voldaan moet worden. PS stellen dan niet meer de termijn vast waarop overal aan de normen voldaan moet worden. In plaats daarvan bepalen GS, in samenspraak met de waterschappen, de termijn. De Omgevingsvisie zal hiervoor aangepast moeten worden.

1.4.3 Afspraken met de waterschappen ontbreken op onderdelen

Er ontbreken afspraken met de waterschappen over termijnen

Op enkele onderdelen ontbreken afspraken met de waterschappen over termijnen waarop getoetst of aan de norm voldaan moet worden. Voor het ontbreken van afspraken zijn verklaringen gegeven door de provincie en de waterschappen.

Tegelijkertijd constateren we dat er geruime tijd verstrijkt voordat afspraken worden gemaakt. Op dit moment zijn er nog geen afspraken met de waterschappen over:

- Het moment waarop duidelijkheid komt over een verbeterplan voor de kering die niet voldoet aan de veiligheidsnorm. Het waterschap Rijn en IJssel heeft in 2014 aangegeven dat de kering rond Tuindorp in 2015 niet aan de norm zou gaan voldoen. GS hebben in reactie daarop aangegeven dat eerst kan worden afgewacht wat de effecten zijn van het programma Ruimte voor de Rivier op de waterstanden en dat vervolgens een verbeterplan uitgevoerd kan worden. Op dit moment wordt nog onderzoek gedaan om de verbetermogelijkheden te verkennen.
- Het moment waarop een deel van de regionale kering langs de Linge aan de veiligheidsnorm moet voldoen. Deze kering is medio 2014 aangewezen en genormeerd. Er is door GS nog geen afspraak met het dagelijks bestuur van het waterschap Rivierenland gemaakt over wanneer deze regionale kering aan de norm moet voldoen. Ambtelijk wordt een besluit daarover voorbereid.
- Het moment waarop wordt getoetst aan de normen voor wateroverlast. De waterschappen hebben sinds het bestaan van de normen voor wateroverlast twee keer het gebied getoetst aan de normen. In de Omgevingsvisie staat dat de volgende toetsrondes in 2018 en in 2024 plaatsvinden. In de waterverordeningen staat dat GS, na overleg met het dagelijks bestuur van het waterschap, vaststellen wanneer voor het eerst het verslag over de toetsing wordt uitgebracht en welke frequentie daarna wordt gehanteerd. Met de dagelijkse besturen van de waterschappen zijn daar echter nog geen afspraken over gemaakt.

Afspraken met de waterschappen over toetsing regionale keringen zijn veelal gemaakt

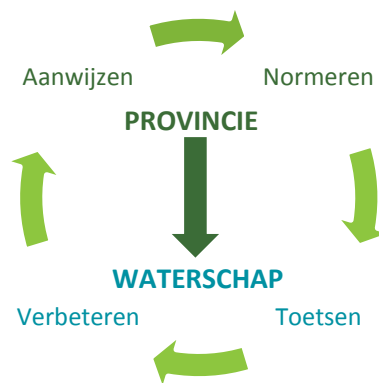
GS maakten afspraken met de waterschappen over de eerstvolgende toetsing van regionale keringen. Hierover zijn geen bepalingen in de waterverordeningen opgenomen. GS hebben verschillende afspraken met de waterschappen gemaakt:

- Met het waterschap Rijn en IJssel is afgesproken dat de toetsing in 2018 plaatsvindt.
- Met het waterschap Vallei en Veluwe is 2024 afgesproken dat de toetsing in 2024 plaatsvindt.
- Met het waterschap Rivierenland zijn nog geen afspraken gemaakt.

Er is dus voor twee van de drie waterschappen duidelijkheid over de eerstvolgende toetsing van de regionale keringen. Op dit moment is echter nog niet duidelijk wanneer de provincie opnieuw gaat kijken naar de aanwijzing en normering van regionale keringen. Een termijn voor de herijking van aanwijzing en normering, bijvoorbeeld aansluitend op de toetsingen van de regionale keringen door de waterschappen, ontbreekt.

Met het waterschap Vallei en Veluwe is ook afgesproken dat, na de toetsing in 2024, iedere 12 jaar een toetsing wordt uitgevoerd. Dit is ook de periode die voor de primaire keringen geldt. Door een vaste termijn voor het herijken van de aanwijzing en normering, van bijvoorbeeld 12 jaar, te hanteren biedt de provincie de waterschappen en inwoners duidelijkheid en zet zij haar rol duidelijker neer. De provincie is immers de partij die een integrale afweging maakt en daarmee de kaders meegeeft aan de waterschappen. Met het maken van de afspraken over de toetsing heeft de provincie een eerste voorzichtige stap gezet naar een voorspelbare cyclus rond het aanwijzen, normeren, toetsen en verbeteren van regionale keringen zoals in figuur 4 schematisch is weergegeven. Daarmee werkt de provincie ook in de geest van de Omgevingswet. Voor de Omgevingswet dient de beleidscyclus als denkmodel. Deze beleidscyclus gaat uit van vier fasen; beleidsontwikkeling (Omgevingsvisie en omgevingswaarden), beleidsdoorwerking (programmatische aanpak), uitvoering (regels stellen) en terugkoppeling (toezicht en monitoring).

Figuur 4: *Cyclus regionale keringen en regionale wateroverlast*



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Aanbeveling

2. Maak de cirkel rond. 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 waterverordeningen.

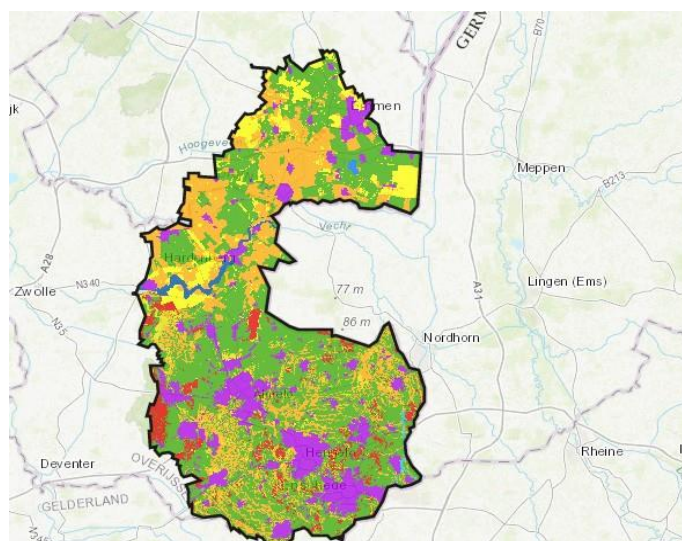
1.4.4 Bescherming tegen wateroverlast niet inzichtelijk

De normen voor wateroverlast hebben als doel om duidelijkheid te geven aan burgers en bedrijven over de mate van bescherming die de overheid biedt tegen wateroverlast. Deze bescherming tegen wateroverlast is voor burgers en bedrijven echter niet inzichtelijk. Dit heeft twee oorzaken:

- In de eerste plaats wordt door de provincie niet over de normen gecommuniceerd. De provincie handelt hiermee niet in lijn met de Omgevingsvisie waarin staat dat de provincie mensen en bedrijven informeert over het beschermingsniveau. Ook de resultaten van de toetsing aan de normen voor wateroverlast worden niet actief gecommuniceerd. Door de waterschappen wordt wel gecommuniceerd over uit de toetsing voortvloeiende maatregelen. 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).
- In de tweede plaats publiceren de provincie en de waterschappen geen kaart waarop staat welke norm voor wateroverlast waar geldt. Hoe de norm uitwerkt naar de situatie van bewoners en bedrijven is niet duidelijk. Om daar duidelijkheid over te krijgen, moet aanvullende informatie gebruikt worden uit het een landelijk bestand over grondgebruik of uit een ruimtelijk plan. Het ontbreken van een kaart maakt het communiceren over het beschermingsniveau tegen wateroverlast waar burgers en bedrijven op mogen rekenen moeilijk.

Normenkaarten waterschappen Vechtstromen en Drents Overijsselse Delta

Door de waterschappen Vechtstromen en Drents Overijsselse Delta is de normering wateroverlast op kaart gezet. In de verordening van de provincie Overijssel is opgenomen dat deze kaart(en) onderdeel uit horen te maken van het Waterbeheerplan. Hieronder is de kaart van waterschap Vechtstromen weergegeven.



Bron: Waterschap Vechtstromen

Als gevolg van klimaatverandering worden o.a. meer piekbuien verwacht. Om daar mee om te gaan bevordert de provincie bewustwording over de noodzaak van ruimtelijke adaptatie bij gemeenten en waterschappen door het organiseren van klimaatateliers en door de klimaatkwetsbaarhedenkaart in de Omgevingsvisie. Als gevolg van het Deltaprogramma ruimtelijke adaptie gaan gemeenten de komende tijd stresstesten uitvoeren. De bewustwording bij burgers en bedrijven ten aanzien van de risico's van klimaatverandering blijft nog onderbelicht.

Aanbeveling

3. Verzoek GS om actief in te zetten op de communicatie met bewoners en bedrijven om het risicobewustzijn te vergroten. Maak daarvoor de bescherming tegen wateroverlast inzichtelijker. Bijvoorbeeld door in de waterverordeningen vast te leggen dat de waterschappen het beschermingsniveau tegen wateroverlast duidelijk maken voor burgers en bedrijven (bijvoorbeeld in de vorm van een kaart).

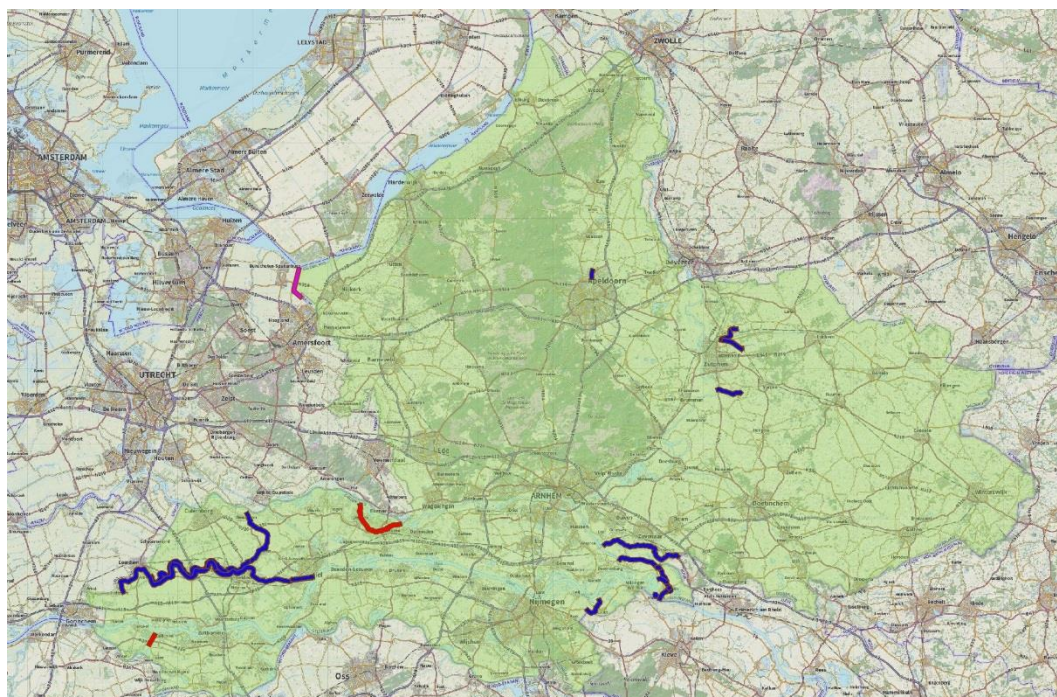
1.5 Waterverordeningen en Omgevingsvisie komen niet volledig overeen

De aanwijzing van de regionale keringen in de waterverordeningen komt niet volledig overeen met de kaart in de provinciale Omgevingsvisie waarop de regionale keringen zijn weergegeven.

Waterverordeningen en Omgevingsvisie komen niet volledig overeen

De aanwijzing van de regionale keringen in de waterverordeningen komt niet volledig overeen met de kaart in de provinciale Omgevingsvisie waarop de regionale keringen zijn weergegeven. Er zijn twee regionale keringen (de Meidijk en de Slaperdijk Kesteren&Lienden) die niet in de actuele waterverordeningen zijn aangewezen als regionale keringen. Op de kaart bij de Omgevingsvisie staan deze keringen wel als regionale kering aangeduid. Beide keringen zijn in 2007 wel aangewezen als regionale kering, maar bij een wijziging van de Waterverordening 2009 is de status van regionale kering weer vervallen. In figuur 5 zijn deze keringen zwart gemarkeerd. Daarnaast is er een regionale kering (de Laakkade bij Nijkerk) die wel in de Waterverordening Vallei en Veluwe is aangewezen als regionale kering, maar ontbreekt op de kaart in de Omgevingsvisie. In figuur 5 is deze kering blauw gemarkeerd.

Figuur 5: Regionale keringen waterverordeningen en Omgevingsvisie



- Regionale keringen in waterverordeningen en Omgevingsvisie
- Regionale kering wel in waterverordening, niet in Omgevingsvisie
- Regionale keringen niet in waterverordening, wel in Omgevingsvisie
- Gelderland

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

Aanbeveling

4. Breng en houd de Omgevingsvisie in overeenstemming met de waterverordeningen (en in de toekomst de Omgevingsverordening), waaronder de aanwijzing van de regionale keringen.

2 Reactie GS en nawoord rekenkamer

2.1 Reactie GS Gelderland

Op 18 april 2018 heeft u ons het rapport 'Boven Water, rol provincie Gelderland bij waterveiligheid en -overlast' toegestuurd. U heeft ons verzocht om uiterlijk 16 mei een schriftelijke reactie te geven op uw bestuurlijke nota. Middels deze brief geven wij invulling aan uw verzoek.

22

Boven water

De Rekenkamer Oost heeft goed en gedegen onderzoek gedaan naar de vraag of Gelderland erin slaagt het beschermingsniveau tegen overstromingen en wateroverlast uit oppervlakte water te waarborgen. De conclusie is dat Gelderland op dit gebied daar, in samenwerking met de waterschappen, goed in slaagt. Het is een stimulans om ons werk op de ingeslagen weg voor te zetten waarbij we, zoals de Rekenkamer aandraagt, met meer aandacht voor de informatievoorziening ons werk verder uitdragen.

De informatievoorziening zal daarin een aandachtspunt vormen. De aanpak van zowel regionale waterkeringen als wateroverlast verloopt in goed samenspel en vertrouwen met de waterschappen en geeft geen reden tot het geven van signalen naar Provinciale Staten. Wij ontwikkelen een visueel systeem om de doelrealisatie van een aantal waterdoelen inzichtelijk te maken, om helder en compact de voortgang aan Provinciale Staten te presenteren. Wij gaan over die doelrealisatie nog gericht communiceren.

Ten aanzien van de communicatie met burgers en bedrijven gaan wij met de waterschappen bezien hoe het beste ingezet kan worden op het vergroten van risicobewustzijn en inzicht in wateroverlast. Hierin kan onze aanpak van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie een rol spelen.

Ten slotte geeft de Rekenkamer Oost aan een meerwaarde te zien om in de waterverordening vaste termijnen vast te leggen voor het aanwijzen, normeren, toetsen en verbeteren plaats moet vinden.

Uiteraard is het van belang om (vaste) termijnen vast te stellen. Deze zijn er al omdat waterschappen eens per 6 jaar een waterbeheerprogramma vaststellen. Maar voor het maken van afspraken over termijnen van toetsing en het 'op orde' hebben van regionale keringen en wateroverlast kiezen we voor maatwerk. Hierdoor kunnen termijnen worden gekozen met de waterschappen en afgestemd op gebiedsprocessen en actuele ontwikkelingen. De besluiten worden in door GS te nemen uitvoeringsbesluiten vastgelegd.

2.2 Nawoord Rekenkamer Oost-Nederland

Wij danken GS voor de complimenten over het onderzoek. In de reactie vallen ons een aantal punten op die we hier nog even onder de aandacht brengen.

Ten eerste gaan GS niet op de conclusie dat de provincie haar rol steviger kan invullen. Die conclusie komt voort uit het feit dat afspraken met de waterschappen soms ontbreken en dat de Omgevingsvisie niet altijd leidend is voor de waterbeheerplannen van de waterschappen. Met andere woorden, we zien dat de fase van beleidsdoorwerking (waterbeheerplannen waterschappen) nog niet volledig aansluit op de fase van beleidsontwikkeling (Omgevingsvisie provincie). Ook de fase van uitvoering (het moment van toetsen) sluit daar nog niet op aan.

Ten tweede valt het de Rekenkamer op dat de aanbeveling om een cyclus in te voeren waarin aanwijzing, normering, toetsing en verbetering binnen een vooraf vastgestelde termijn plaatsvindt, door GS niet wordt gevolgd. Deze aanbeveling is in lijn met de beleidscyclus die als basis dient voor de Omgevingswet. In die beleidscyclus volgen immers beleidsontwikkeling (Omgevingsvisie en Omgevingswaarden), beleidsdoorwerking (het waterbeheerplan van het waterschap), de uitvoering (toetsing en verbetering door het waterschap) en toezicht monitoring en evaluatie (door de provincie) elkaar op. De rol van de provincie wordt steviger wanneer voor alle partijen helder is wanneer besluiten genomen moeten worden in de verschillende fasen van de beleidscyclus.

Tot slot merkt de Rekenkamer op dat dat GS niet reageren op de aanbeveling om de Omgevingsvisie in overeenstemming te brengen met de waterverordeningen. De Rekenkamer leidt daaruit af dat GS de aanbeveling overnemen.

Bijlage 1: Bronnen

- Rekenkamer Oost-Nederland (2018), Nota van Bevindingen Waterveiligheid en -overlast provincie Gelderland
- Kok en Klopstra (2010), Samenhang tussen normen voor overstroming en wateroverlast in Platform H2O uitgave 5, jaargang 2010
- Provincie Overijssel, Monitor Overijssel 2017-2
- Waterschap Vechtstromen, Waterbeheerplan 2016-2021
- Tweede Kamer, Memorie van Toelichting Omgevingswet, blz. 21
- <https://opendata.gelderland.nl/>
- <https://www.pdok.nl/nl>