

stowa

PROVINCIALE NORMERING WATEROVERLAST

HOE TOEKOMSTBESTENDIG IS DE HUIDIGE AANPAK EN WERKWIJZE?



RAPPORT

2021
50

PROVINCIALE NORMERING WATEROVERLAST
HOE TOEKOMSTBESTENDIG IS DE HUIDIGE AANPAK EN WERKWIJZE?

RAPPORT

2021

50

ISBN 978.90.5773.959.0



COLOFON

UITGAVE Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
Postbus 2180
3800 CD Amersfoort

AUTEURS Gert Dekker, Ambient
Amber van Hamel, Ambient
Bas Kolen, HKV
Dorien Honingh, HKV

COMMISSIE WATEROVERLAST

Roel Brondam, Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden
Ton Beenen, Stichting RIONED
Rudi Gerard, Waterschap Rijn en IJssel
Mirjam Groot Zwaaftink, Provincie Overijssel
René Klerks, Provincie Noord-Brabant
Martijn Manenschijn, Waterschap Drents Overijsselse Delta
Kees Peerdeman, Waterschap Brabantse Delta
Jorg Pieneman, Gemeente Rotterdam
Mia Suss, Hoogheemraadschap Delfland
Michelle Talsma, STOWA
Ferdinand Timmermans, STOWA
Wout de Vries, RWS
Robin Biemans, STOWA
Koen van der Werff, RWS

DRUK Kruyt Grafisch Adviesbureau bv
STOWA STOWA 2021-50
ISBN 978.90.5773.959.0

Copyright Teksten en figuren uit dit rapport mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.
Disclaimer Deze uitgave is met de grootst mogelijke zorg samengesteld. Niettemin aanvaarden de auteurs en de uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor mogelijke onjuistheden of eventuele gevolgen door toepassing van de inhoud van dit rapport.

TEN GELEIDE

PROVINCIALE NORMERING WATEROVERLAST: TRANSPARANT EN TOEKOMSTBESTENDIG?

Op verzoek van de Unie van Waterschappen heeft de STOWA een inventarisatie uitgevoerd naar de aanpak van de provinciale normering wateroverlast. Hieruit komt naar voren dat het huidige stelsel van normering geholpen heeft om een grote inhaalslag te maken wat betreft het op orde brengen/houden van het regionale watersysteem. Echter, de huidige werkwijze blijkt voor inwoners en (agrarische) bedrijven niet altijd navolgbaar en transparant te zijn. Ook wordt meer ruimte en flexibiliteit gevraagd om te kunnen anticiperen en mee te bewegen met klimaatverandering en een meer gebiedsgerichte aanpak.

Wateroverlast is niet nieuw. Provincies, waterschappen en ook gemeenten werken actief aan het beperken en voorkomen van verschillende vormen van wateroverlast. In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW 2003 en 2008) zijn afspraken gemaakt over 'het op orde brengen en het op orde houden' van het watersysteem. Voor wateroverlast door inundatie vanuit oppervlaktewater zijn normen afgesproken, die op basis van een verplichting in de Waterwet zijn vastgelegd in de provinciale verordeningen.

De themagroep Wateroverlast van de Unie van Waterschappen heeft zich de vraag gesteld in hoeverre het bestaande stelsel van de provinciale normering wateroverlast transparant en toekomstbestendig is. Deze vraag is door de commissie Wateroverlast van de STOWA opgepakt.

Alle waterschappen en enkele provincies zijn geïnterviewd en een analyse is gemaakt van de provinciale verordeningen. Hierbij is ook in beeld gebracht hoe de huidige aanpak zich verhoudt tot klimaatverandering en de toenemende inzet op ruimtelijke adaptatie. Dit heeft geleid tot een overzicht van de sterke punten en aandachtspunten van het huidige normeringsstelsel.

Als kracht van de provinciale normering wateroverlast wordt ervaren dat het de zorgplicht van het waterschap afbakt en daarmee duidelijkheid geeft aan belanghebbenden (inwoners en (agrarische) bedrijven over de bescherming die het waterschap biedt tegen wateroverlast. De provinciale normering zorgt bij de professionals voor continue aandacht voor de kwaliteit van data, informatie en het modelinstrumentarium. Daarnaast wordt de normering gezien als objectieve maat voor de wateropgaven, werkt het als instrument waarmee het waterbelang in de ruimtelijke ordening wordt geborgd en fungeert het als onderbouwing van investeringen in het watersysteem.

Tegelijkertijd blijkt de grens tussen de zorg van de overheid en het restrisico voor belanghebbenden in de praktijk niet altijd. De uitgangspunten die voor de toetsing gekozen worden (o.a. de frequentie van de toetsing, het maatgevende seizoen, toegepaste klimaatscenario's, neerslagstatistiek en schaalgrootte) zijn niet altijd transparant en navolgbaar, terwijl ze een belangrijke rol spelen bij het beschermingsniveau dat het waterschap nastreeft. Daarnaast worden door de waterbeheerders knelpunten ervaren met het huidige stelsel. Deze zijn te relateren aan klimaatverandering en de zorg dat het aanpassen van het watersysteem in de toekomst niet langer haalbaar is. Bij de provinciale normering wateroverlast is het aanpassen van het watersysteem aan het landgebruik namelijk het uitgangspunt. Ook bestaat de wens

voor een meer gebiedsgerichte aanpak, waarbij ook andere doelen van belang zijn zoals het beperken van de effecten van droogte, bodemdaling en de zorg voor een goede waterkwaliteit. De provinciale normering met generieke normen op basis van functies blijkt in de huidige vorm onvoldoende ruimte en flexibiliteit te bieden om op deze ontwikkelingen te anticiperen of mee te bewegen.

Volgens de opstellers van het rapport zijn er twee mogelijke sporen: het huidige stelsel van binnenuit optimaliseren of het stelsel als geheel te herijken. Het advies is om de ervaringen met de huidige provinciale normering wateroverlast te adresseren en te agenderen bij de onlangs (najaar 2021) ingestelde Landelijke Beleidstafel Wateroverlast, zodat zij deze als bouwsteen kan gebruiken voor toekomstbestendige beleidskeuzes.

Joost Buntsma
Directeur STOWA

DE STOWA IN HET KORT

STOWA is het kenniscentrum van de regionale waterbeheerders (veelal de waterschappen) in Nederland. STOWA ontwikkelt, vergaart, verspreidt en implementeert toegepaste kennis die de waterbeheerders nodig hebben om de opgaven waar zij in hun werk voor staan, goed uit te voeren. Deze kennis kan liggen op toegepast technisch, natuurwetenschappelijk, bestuurlijk-juridisch of sociaalwetenschappelijk gebied.

STOWA werkt in hoge mate vraaggestuurd. We inventariseren nauwgezet welke kennisvragen waterschappen hebben en zetten die vragen uit bij de juiste kennisleveranciers. Het initiatief daarvoor ligt veelal bij de kennisvragende waterbeheerders, maar soms ook bij kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Dit tweerichtingsverkeer stimuleert vernieuwing en innovatie.

Vraaggestuurd werken betekent ook dat we zelf voortdurend op zoek zijn naar de 'kennisvragen van morgen' – de vragen die we graag op de agenda zetten nog voordat iemand ze gesteld heeft – om optimaal voorbereid te zijn op de toekomst.

STOWA ontzorgt de waterbeheerders. Wij nemen de aanbesteding en begeleiding van de gezamenlijke kennisprojecten op ons. Wij zorgen ervoor dat waterbeheerders verbonden blijven met deze projecten en er ook 'eigenaar' van zijn. Dit om te waarborgen dat de juiste kennisvragen worden beantwoord. De projecten worden begeleid door commissies waar regionale waterbeheerders zelf deel van uitmaken. De grote onderzoeklijnen worden per werkveld uitgezet en verantwoord door speciale programmacommissies. Ook hierin hebben de regionale waterbeheerders zitting.

STOWA verbindt niet alleen kennisvragers en kennisleveranciers, maar ook de regionale waterbeheerders onderling. Door de samenwerking van de waterbeheerders binnen STOWA zijn zij samen verantwoordelijk voor de programmering, zetten zij gezamenlijk de koers uit, worden meerdere waterschappen bij één en het zelfde onderzoek betrokken en komen de resultaten sneller ten goede aan alle waterschappen.

De grondbeginselen van STOWA zijn verwoord in onze missie:

Het samen met regionale waterbeheerders definiëren van hun kennisbehoeften op het gebied van het waterbeheer en het voor én met deze beheerders (laten) ontwikkelen, bijeenbrengen, beschikbaar maken, delen, verankeren en implementeren van de benodigde kennis.

PROVINCIALE NORMERING WATEROVERLAST

HOE TOEKOMSTBESTENDIG IS DE HUIDIGE AANPAK EN WERKWIJZE?

INHOUD

	TEN GELEIDE	
	DE STOWA IN HET KORT	
1	INLEIDING	1
	1.1 Aanleiding	1
	1.2 Aanpak onderzoek	1
	1.3 Leeswijzer	2
2	ACHTERGROND PROVINCIALE NORMERING WATEROVERLAST	3
	2.1 Historie	3
	2.2 Nieuwe ontwikkelingen	6
3	PROVINCIALE VERORDENINGEN	8
	3.1 Normen en maaiveldcriteria in de verordening	8
	3.2 Aanvullende kaders in de verordening	11
	3.3 Ruimte voor maatwerk binnen de normering wateroverlast	12
	3.4 Ontwerp omgevingsverordening	13
4	AANPAK EN WERKWIJZE WATERSCHAPPEN	14
	4.1 Frequentie van toetsing	15
	4.2 Neerslagstatistieken en klimaatscenario	15
	4.3 Maatgevende situatie	16

5	MEERWAARDE EN KNELPUNTEN PROVINCIALE NORMERING WATEROVERLAST	19
5.1	Meerwaarde provinciale normering wateroverlast	19
5.2	Knelpunten provinciale normering wateroverlast	20
6	BESCHOUWING	24
7	HOE TOEKOMSTBESTENDIG IS DE PROVINCIALE NORMERING WATEROVERLAST?	28
7.1	Optimalisatie binnen stelsel	28
7.2	Herijking van de provinciale normering wateroverlast	30
7.3	Beleidstafel wateroverlast	31
BIJLAGE A	AANVULLENDE KADERS IN DE VERORDENING PER PROVINCIE EN WATERSCHAP	33
BIJLAGE B	GESPREKSPARTNERS BIJ WATERSCHAPPEN EN PROVINCIES	37

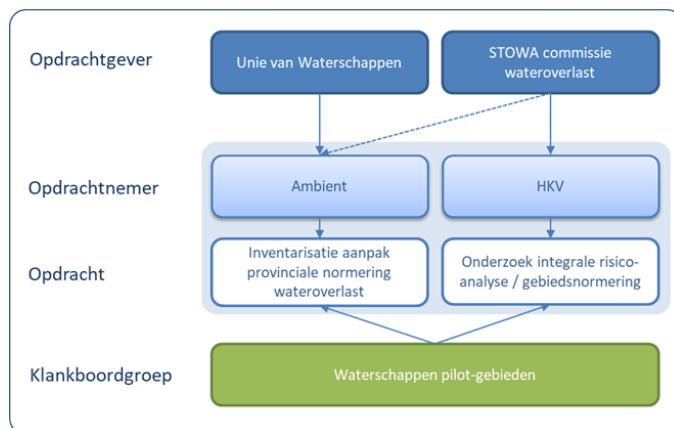
1

INLEIDING

1.1 AANLEIDING

In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW 2003 en 2008) zijn afspraken gemaakt over 'het op orde brengen en het op orde houden' van het watersysteem. Ten aanzien van wateroverlast door inundatie vanuit oppervlaktewater zijn normen afgesproken, die op basis van een verplichting in de Waterwet zijn vastgelegd in de provinciale verordeningen. De themagroep wateroverlast van de Unie van Waterschappen (UvW) en de commissie Wateroverlast van STOWA hebben zich de vraag gesteld in hoeverre het bestaande stelsel van de provinciale normering wateroverlast toekomstbestendig is en of het mogelijk is om een meer integrale werkwijze te ontwikkelen op basis van meer integrale risicobenadering.

Om deze vragen te beantwoorden hebben STOWA en UvW Ambient en HKV lijn in water (HKV) gevraagd om hier onderzoek naar te doen. HKV verricht het onderzoek naar de meerwaarde van een integrale risicoanalyse en/of gebiedsnormering terwijl Ambient een inventarisatie uitvoert van de huidige aanpak van de provinciale normering wateroverlast. Onderstaande figuur illustreert beide onderzoeken en de onderlinge samenhang. Dit rapport gaat in op de inventarisatie van de huidige aanpak van de provinciale normering wateroverlast.



1.2 AANPAK ONDERZOEK

Het doel van deze inventarisatie is om in beeld te brengen in hoeverre het huidige stelsel normering wateroverlast toekomstbestendig is, gezien klimaatverandering en de toenemende inzet op ruimtelijke adaptatie. Hierbij kijken we naar de sterke punten van het stelsel maar ook de aandachtspunten komen in beeld.

Voor het onderzoek heeft Ambient alle waterschappen geïnterviewd. Daarnaast hebben er interviews plaatsgevonden met de provincies Noord-Brabant en Overijssel. Ook hebben twee bijeenkomsten plaatsgevonden met de UvW-themagroep wateroverlast, waarin de tussen-

tijdse bevindingen zijn gedeeld en getoetst. Samen met HKV zijn twee werksessies georganiseerd voor de waterschappen uit de zogenaamde pilotgebieden (o.a. Delfland, Aa en Maas, Rivierenland en Noord-Holland). Tijdens de tweede werksessie is er met de deelnemers verder ingegaan op het concept van de integrale risicobenadering/gebiedsnormering in relatie tot de bestaande (provinciale) normering wateroverlast.

1.3 LEESWIJZER

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft op beknopte wijze de relevante achtergrondinformatie en gaat in op het tot stand komen van de huidige provinciale normering wateroverlast. Ook wordt er vooruitgeblikt naar maatschappelijke ontwikkelingen die mogelijk een invloed (gaan) hebben op de normering wateroverlast.

In hoofdstuk 3 begint de analyse van de huidige provinciale normering. Dit hoofdstuk geeft een feitelijk overzicht van de formele afspraken die gemaakt zijn tussen de provincies en waterschappen zoals vastgelegd in de provinciale verordeningen. Naast de formele afspraken uit de provinciale verordening zijn er ook vaak aanvullende afspraken gemaakt over de werkwijze van toetsing. Hoofdstuk 4 geeft inzicht in de verschillen in aanpak en werkwijzen door de waterschappen binnen het huidige stelsel van normeringen wateroverlast.

Alle bevindingen van de feitelijke analyse en gesprekken met alle waterschappen geven inzicht in de meerwaarde en knelpunten van de provinciale normering wateroverlast. Deze meerwaarde en knelpunten zijn overzichtelijk weergegeven in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 geven wij een interpretatie en beschouwing van de bevindingen van de eerdere hoofdstukken. Dit resulteert in drie vraagstukken die nader worden toegelicht.

In hoofdstuk 7 geven we antwoord op de vraag: 'Hoe toekomstbestendig is de provinciale normering wateroverlast, zoals we die nu kennen en in Nederland toepassen?' Dit hoofdstuk gaat in op twee mogelijke ontwikkelsporen en geeft een concreet advies voor vervolgstappen richting de toekomst.

2

ACHTERGROND PROVINCIALE NORMERING WATEROVERLAST

De geschiedenis van de provinciale normering wateroverlast gaat terug naar eind jaren negentig van de vorige eeuw. Verschillende ontwikkelingen in het verleden hebben geleid tot het huidige stelsel van normering. Sinds die tijd is de context waarin provincies en waterschappen werken met de provinciale normering veranderd. Een toenemende klimaatverandering, druk op de ruimte en andere watergerelateerde gebiedsdoelen vragen om keuzes. Dit hoofdstuk geeft op beknopte wijze de relevante achtergrondinformatie.

2.1 HISTORIE

Eind jaren negentig van de vorige eeuw werd Nederland geconfronteerd met aanzienlijke wateroverlast. De Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw heeft daarom in 2000 geadviseerd tot het uitwerken van een landelijk normeringstelsel voor de regionale watersystemen. Door de Commissie Dingemans zijn die normen vervolgens vertaald naar basisnormen (zie tabel 1). Deze basisnormen geven aan welke kans op inundatie uit oppervlaktewater aanvaardbaar wordt geacht, rekening houdend met het landgebruik en de daaraan gekoppelde schadeverwachting. De basisnormen van de Commissie Dingemans zijn uiteindelijk in 2003 als werknormen opgenomen in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW).

Eén van de argumenten voor de huidige uitwerking van de normen was de heldere uitlegbaarheid waarvoor landelijke uniformiteit wenselijk is. De werknormen, uitgedrukt in een minimale kans op wateroverlast per vorm van grondgebruik zijn gebaseerd op:

- Economische optimalisatie, waarbij gekeken is naar de kosten van investeringen in maatregelen in het watersysteem (en ruimtelijke omgeving) en de reductie van de kans op schade (het risico). Bij schade is rekening gehouden met zowel inundatieschade als schade door hoge grondwaterstanden.
- Bestuurlijke overwegingen die ertoe hebben geleid dat de geaccepteerde kans op wateroverlast hoger is geworden (dus een kleinere kans) dan uit optimalisaties volgt (zie het rapport van HKV 'Integrale risico analyse voor wateroverlast: doen of laten' voor een diepere analyse hierop).
- Verschillende vormen van grondgebruik om te voorkomen dat ieder gevolg apart beschouwd (en uitgelegd) moet worden.

Voor bijzondere situaties is nog opgemerkt dat er soms een hogere norm opgelegd kan worden, ook als de investeringen voor maatregelen niet in verhouding stonden tot de baten.

TABEL 1 ONTWIKKELING VAN DE NORMEN VOOR INUNDATIE UIT OPPERVLAKTEWATER. HET MAAIVELDCRITERIUM (MVC) GEEFT HET PERCENTAGE VAN HET GEBIED DAT MAG INUNDEREN

Normklassen gerelateerd aan grondgebruikstypen	Minimale norm Waterbeheer 21ste eeuw	Basisnorm Commissie Dingemans	Werknormen NBW 2003 & NBW 2008
Grasland	1/1 (0% mvc)	1/10 (5% mvc)	1/10 (5% mvc)
Akkerbouw	1/10	1/25	1/25 (1% mvc)
Hoogwaardige land- en tuinbouw	1/20	1/50	1/50 (1% mvc)
Glastuinbouw	1/20	1/50	1/50 (1% mvc)
Bebouwd gebied (extensief)		1/100	
Bebouwd gebied (gemiddeld)	1/50	1/500	1/100
Bebouwd gebied (intensief)		1/1000	

In aanvulling op de normen is het ook toegestaan om een maaiveldcriterium te hanteren. Het maaiveldcriterium (mvc) geeft het percentage van een gebied dat mag inunderen zonder dat er sprake is van een knelpunt. Het maaiveldcriterium is bedoeld om beginnende inundatie toe te staan en pas te spreken van een knelpunt wanneer dit criterium overschreden wordt.

In 2003 is het Nationaal Bestuursakkoord Water opgesteld waarin de werknormen zijn opgenomen. De wateroverlastopgave werd gebaseerd op het door het NBW in 2003 als uitgangspunt vastgestelde WB21-middenscenario met 10% neerslagintensiteittoename voor 2050. In het NBW is de doelstelling vastgelegd dat het watersysteem vóór 2015 op orde moet zijn voor de situatie van 2050. Met andere woorden, het watersysteem moet in 2015 aan de normering voldoen bij het klimaat zoals dat voor 2050 werd voorzien in het KNMI-middenscenario¹. Ook na 2015 moet het systeem op orde gehouden worden, waarbij geanticiperend moet worden op veranderende omstandigheden zoals klimaatverandering.

NATIONAAL BESTUURSAKKOORD WATER (NBW) 2003, ARTIKEL 1.1.:

“Het NBW heeft tot doel om in 2015 het watersysteem op orde te hebben en daarna op orde te houden anticiperend op veranderende omstandigheden, zoals onder andere de verwachte klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en toename van verhard oppervlak.”

In de periode 2003-2005 hebben de waterschappen met de werknormen van het NBW de regionale watersystemen voor het eerst getoetst. Er is in kaart gebracht welke inspanningen nodig zijn om het watersysteem in 2015 te laten voldoen aan de werknormen. Deze resultaten zijn in 2005 gerapporteerd. Na 2005 is er een evaluatie uitgevoerd van deze eerste toetsingsronde van de regionale watersystemen, waarvan de bevindingen zijn opgenomen in de Audit WB21 (2006)² van het Planbureau voor de Leefomgeving. Er werd geconstateerd dat er op een aantal onderdelen ongewenste divergentie was in de aanpak van de toetsing. Daarnaast bleek dat door ‘de onderling grote verschillen in gehanteerde aannames en gemaakte keuzes, het totaalbeeld van de opgave en de kosten niet eenduidig is’. Voor STOWA en de Unie van Waterschappen vormde dit de aanleiding om een standaard werkwijze te ontwikkelen, zodat zo veel mogelijk dezelfde methoden en technieken binnen de waterschappen worden toegepast. Deze standaard werkwijze³ is in nauwe samenwerking met de waterschappen tot stand gekomen.

- 1 De commissie Watersystemen van de Unie van Waterschappen heeft hierover na verloop van tijd een ander standpunt ingenomen. De commissie heeft ingestemd met het uitgangspunt dat toetsing plaatsvindt aan het huidige klimaat i.p.v. het klimaat van 2050.
- 2 F.J. Kragt, F.W. van Gaalen, P. Cleij, W. Ligtoet (2006). *Audit Waterbeleid 21e eeuw – Analyse van de opgaven wateroverlast volgens het Nationaal Bestuursakkoord Water*. Milieu- en Natuurplanbureau.
- 3 R.G.J. Velner en M.J. Spijker (2011). *Standaard werkwijze voor de toetsing van watersystemen aan de normen voor regionale wateroverlast*. Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA).

In 2008 is het NBW geactualiseerd (NBW-actueel). Zo is gesteld dat het ‘midden klimaatscenario 2050’ daterende uit 2000 qua opgave overeenkomt met het KNMI’06 klimaatscenario G. Ook wordt afgesproken om de toetsing van het watersysteem periodiek te herhalen, om zo tijdig te kunnen inspelen op veranderingen van het klimaat (zie tekstkader NBW-actueel, artikel 1.2c en 19.2a). De eerste herhaling van de toetsing is volgens het NBW in 2012, mits nieuwe inzichten tot aanpassing van de KNMI-scenario’s zouden leiden. Daarnaast wordt in het NBW afgesproken om het NBW vierjaarlijks te evalueren.

NBW-ACTUEEL, ARTIKEL 1.2C:

“Om tijdig te kunnen inspelen op veranderingen van het klimaat spreken NBW-partijen af de toetsing van het watersysteem periodiek te herhalen. Dit gebeurt voor het eerst in 2012 mits nieuwe inzichten in de klimaatsverandering door het IPCC dan hebben geleid tot een aanpassing van de KNMI’06 scenario’s waarna besluitvorming door de NBW-partijen volgt hoe deze inzichten te gebruiken bij de herijking van de wateropgave.”

NBW-ACTUEEL, ARTIKEL 19.2A:

“Het NBW wordt geëvalueerd in 2010, daarna vierjaarlijks. Naar aanleiding hiervan besluiten partijen over bijstelling en/of aanpassing van het huidige akkoord, dan wel het sluiten van een vervolgakkoord en de bijbehorende doelstellingen en middelen.”

In de geactualiseerde NBW wordt er ook specifiek stil gestaan bij de wateropgave en de optie om een gebiedsproces op te starten in landelijk en/of stedelijk gebied. Hierbij moet samenwerking gezocht worden met alle relevante bestuurlijke en maatschappelijke partijen. En bij de uitvoering van ruimtelijke maatregelen inzake de wateropgave moet er gestreefd worden naar maximale meekoppeling met andere ruimtelijke ontwikkelingen.

NBW-ACTUEEL, ARTIKEL 3.1A:

“Provincies geven op grond van de resultaten van het iteratief toetsingsproces van de waterschappen aan waar een gebiedsproces in landelijk en/of stedelijk gebied nodig is, met in achtname van advies van de individuele gemeenten en waterschap.”

NBW-ACTUEEL, ARTIKEL 3.1E:

“De provincie stelt uiterlijk eind 2009 op basis van een bestuurlijk gedragen voorstel gebiedsnormen vast en geven of onthouden goedkeuring aan het maatregelen programma als uitoefening van de goedkeuringsbevoegdheid over het waterbeheerplan.”

Sinds de inwerkingtreding van de Waterwet in 2009 zijn de normen voor wateroverlast juridisch verankerd in de provinciale waterverordeningen. Op grond van artikel 2.8 van de Waterwet legt de provincie de normen voor afvoer- en bergingscapaciteit van het regionaal watersysteem vast in een provinciale verordening.

De toelichting bij de Waterwet geeft aan dat de normering de zorgplicht afbakt die het waterschap heeft op het vlak van het voorkomen, of beperken van wateroverlast door inundatie vanuit oppervlaktewater wegens neerslag. Het waterschap moet ervoor zorgen dat het watersysteem in het beheersgebied voldoet aan deze normen. De provinciale normen worden gebruikt om te beoordelen óf er maatregelen nodig zijn en welk pakket aan maatregelen bestuurlijk gewenst is.

WATERWET, ARTIKEL 2.8:

“Bij provinciale verordening worden, met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn ingericht, normen gesteld met betrekking tot de gemiddelde kans per jaar op overstroming van daarbij aan te wijzen gebieden.”

Naar aanleiding van de Audit WB21 hebben STOWA en de Unie van Waterschappen initiatief genomen om een standaard werkwijze te ontwikkelen, zodat zo veel mogelijk dezelfde methoden en technieken binnen de waterschappen worden toegepast. In de ‘standaard werkwijze voor de toetsing van watersystemen aan de normen voor regionale wateroverlast’ (2011) zijn een aantal aanbevelingen gedaan. Zo wordt er aanbevolen om op termijn in de provinciale verordening gebiedsnormen vast te stellen, welke kunnen afwijken van de basisnormen, bijvoorbeeld voor natte beekdalen of veenweidegebieden. Ook adviseren ze om het maaiveldcriterium tegen het licht te houden, gezien de willekeur die geïntroduceerd wordt door de grootte van het gebied.

2.2 NIEUWE ONTWIKKELINGEN

Het NBW en de Waterwet zijn na 2011 op het punt van de provinciale normering wateroverlast niet meer gewijzigd. Sinds 2011 is de aanpak en werkwijze van provincies en waterschappen wel verder ontwikkeld. Dit heeft o.a. geleid tot betere modellen en een nieuw instrument om schades door wateroverlast in te schatten (waterschadeschatter⁴).

Wel spelen er tegenwoordig behalve wateroverlast ook veel andere maatschappelijke opgaven zoals droogte, verzilting, waterkwaliteit, bodemdaling, biodiversiteit, de woningbouw- en verstedelijkingsopgave en de energietransitie. Deze opgaven vormen mogelijk een aanleiding om anders om te gaan met (de normering en toetsing van) wateroverlast.

Een andere belangrijke factor is klimaatverandering. In opdracht van STOWA zijn er meermaals nieuwe neerslagstatistiek en neerslagreeksen ontwikkeld (zowel in 2015, 2018 en 2019)⁵ om de effecten van klimaatverandering in beeld te brengen. Veranderende neerslag en periodes van droogte hebben een direct gevolg op het functioneren van het watersysteem. Dit vraagt om een andere aanpak en ook het beleid is langzaam aan het veranderen.

Daarnaast is het goed om met de discussie over de actualisatie van de normen aan te sluiten bij het (landelijke) DPRA-beleid. Het DPRA-beleid werkt toe naar een waterrobuust en klimaatbestendig Nederland in 2050 aan de hand van zeven ambities. De eerste ambitie is het in beeld brengen van kwetsbaarheden via stresstesten (elke zes jaar). Hierbij wordt gekeken naar de neerslaggebeurtenissen met een herhalingstijd van 100, 250 en 1000 jaar. Daarnaast is er specifieke aandacht voor kwetsbare en vitale functies⁶. De tweede ambitie is het voeren van risicodialogen, de stap tussen de stresstest en het maken van een uitvoeringsagenda. Tijdens een risicodialoog bepalen de deelnemers welke risico's zij wel of niet acceptabel vinden met betrekking tot wateroverlast, hittestress, droogte en overstromingen. Het vraagt om maatwerk per gebied.

4 <https://www.stowa.nl/publicaties/waterschadeschatter> en <https://www.waterschadeschatter.nl/damage/>

5 <https://www.stowa.nl/publicaties/neerslagstatistiek-en-reeksen-voor-het-waterbeheer-2019>

6 <https://klimaatadaptatienederland.nl/stresstest/bijsluiter/>

Het is inmiddels bijna twintig jaar geleden sinds de werknormen van het normeringsstelsel wateroverlast zijn opgesteld en de vraag wordt gesteld in hoeverre het huidige stelsel toekomstbestendig is. In hoeverre wordt er meebewogen of voorruit gekeken met oog op de klimaatverandering? En hoe sluit de huidige aanpak aan bij de inzet op ruimtelijke adaptatie?

In verschillende provincies is inmiddels de dialoog rondom het functioneren van het huidige normeringsstelsel opgestart. Zo hebben de provincie Noord-Brabant en de waterschappen in Noord-Brabant een oriënterende beleidsnota over de aanpak van de normering wateroverlast opgesteld. Het doel van deze nota is om een visie te geven op een beleidsaanpassing tegen de achtergrond van het veranderende klimaat en de veranderende maatschappelijke context. In de lijn die wordt ingezet komt blootstelling meer centraal te staan. Ook de provincie Zeeland en waterschap Scheldestromen zijn met elkaar in gesprek over hoe zij in de toekomst om willen gaan met de normering wateroverlast. Het waterschap Scheldestromen wil af van normgericht werken, en richt zich liever op de toepassing van een integrale risicobenadering. De provinciale normen zullen blijven bestaan, maar de provincie en het waterschap willen vastleggen waar de norm wordt losgelaten. Het waterschap en de provincie zijn momenteel met elkaar in gesprek hoe deze aangepaste normen voor bepaalde gebieden vastgelegd gaan worden.

De hierboven genoemde ontwikkelingen en voorbeelden bevestigen dat het tijd is om het huidige normeringsstelsel onder de loep te nemen. De toenemende aandacht voor een gebiedsgerichte benadering in combinatie met de gevolgen van klimaatverandering zullen mogelijk om aanpassingen van de huidige methode vragen.

3

PROVINCIALE VERORDENINGEN

Dit hoofdstuk geeft een feitelijk overzicht van de formele afspraken die gemaakt zijn tussen de provincies en waterschappen zoals vastgelegd in de provinciale verordeningen.

3.1 NORMEN EN MAAIVELDCRITERIA IN DE VERORDENING

Op het moment van schrijven zijn de meeste provincies, ter voorbereiding op de Omgevingswet, bezig met het omzetten van verschillende losse (water)regelingen naar de omgevingsverordening.

Een overzicht van de normen (d.d. september 2021) zoals vermeld in de nu geldende provinciale regelingen zijn per provincie en waterschap opgenomen in tabel 2.

In het algemeen wordt in de provinciale verordeningen onderscheid gemaakt tussen normen die gelden binnen de bebouwde kom en buiten de bebouwde kom. Toch zijn er een aantal opmerkelijke verschillen zichtbaar tussen de provinciale verordeningen en de wijze waarop elke provincie invulling geeft aan het stelsel van normeringen. De belangrijkste verschillen worden hieronder kort genoemd.

Normen binnen de bebouwde kom:

- In de meeste provinciale verordeningen wordt onderscheid gemaakt tussen gebieden die bestemd zijn voor de doeleinden bebouwing, hoofdinfrastructuur en spoorwegen (norm 1/100, mvc 0%) en overige gebieden zoals parken, plantsoenen en sportvelden (norm 1/10, mvc 5-10%).
- Provincie Friesland en Zeeland maken alleen onderscheid tussen de functies bebouwing en overig gebied.
- Provincie Noord- en Zuid-Holland kennen een extra functie toe binnen het bebouwd gebied, namelijk glastuinbouw (norm 1/50, mvc 1%).
- In de provincie Limburg wordt voor bebouwing in het Heuvelland in Zuid-Limburg een lagere norm van 1/25 aangehouden, waarbij wel gestreefd wordt naar een hogere norm wanneer dat mogelijk is.
- Voor de definitie van de bebouwde kom wordt meestal verwezen naar artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994, maar in een aantal provinciale verordeningen ontbreekt de definitie.

Normen buiten de bebouwde kom:

- In de meeste provinciale verordeningen wordt onderscheid gemaakt tussen de functies glastuinbouw, hoogwaardige land- en tuinbouw (norm 1/50, mvc 1%), akkerbouw (norm 1/25, mvc 1%) en grasland (norm 1/10, mvc 5%).
- In de meeste provinciale verordeningen is een maaiveldcriterium gedefinieerd, variërend tussen 0-10%, maar dit is niet in alle provincies het geval.
- Provincie Flevoland maakt geen onderscheid tussen verschillende type grondgebruik

buiten de bebouwde kom. Voor het gebied buiten de bebouwde kom geldt een gemiddelde overstromingskans van ten hoogste 1/50 per jaar en gemiddeld per deelgebied 1/80 per jaar.

- Provincie Friesland maakt onderscheid tussen grasland (1/10), maïs (1/25) en overige gewassen (1/50). Gezien het grondgebruik daar definiëren zij geen functie glastuinbouw.
- Provincie Zeeland heeft de norm voor zowel hoogwaardige land- en tuinbouw, akkerbouw en grasland op 1/25 vastgelegd.
- Provincie Limburg maakt geen onderscheid op actueel grondgebruik maar maakt onderscheid op gebiedsfuncties, namelijk goud-, zilver-, bronsgroene natuur, overige landbouw, glastuinbouw, stedelijk gebied.
- In een aantal provinciale verordeningen wordt hoofdinfrastructuur en spoorwegen als losse functie buiten de bebouwde kom gedefinieerd (norm 1/100).
- In de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht zijn voor verschillende (soms alle) waterschappen binnen die provincie seizoensgebonden normen opgenomen voor grasland. De norm van 1/10 geldt in dat geval alleen in de periode van 1 maart tot 1 oktober.
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden heeft als enige een seizoensgebonden norm voor zowel akkerbouw als grasland en deze periode loopt van 1 maart tot 1 november.
- Opvallend is dat voor waterschap Rijn en IJssel in de waterverordening van de provincie Gelderland is opgenomen dat voor alle functies buiten de bebouwde kom een norm van 1/10 geldt. In de provinciale verordening van Overijssel wordt voor het beheergebied van het waterschap Rijn en IJssel wel onderscheid gemaakt tussen verschillende grondgebruiken.
- Binnen één provincie kunnen er grote verschillen zijn tussen de norm voor bebouwing buiten de bebouwde kom. Zo gelden binnen de provincie Utrecht drie verschillende situaties voor bebouwing buiten de bebouwde kom, afhankelijk van het waterbeheergebied (waterschap) waar de bebouwing zich in bevindt. Er geldt of een norm van 1/100, of de norm is gelijk aan de norm van het omringend landgebruik, of bebouwing buiten de bebouwde kom wordt helemaal niet gedefinieerd.

TABEL 2 NORMEN VOOR BERGINGS- EN AFVOERCAPACITEIT REGIONALE WATEREN ZOALS VERMELD IN DE PROVINCIALE VERORDENING (D.D. SEPTEMBER 2021)

Provincie	Waterschappen	Binnen bebouwde kom			Buiten bebouwde kom						
		Bebouwing	Hoofdinfrastuctuur en spoorwegen	Overig (parken, plantsoenen, sportvelden)	Glastuinbouw	Hoofdinfrastuctuur en spoorwegen	Glastuinbouw	Hoogwaardige land- en tuinbouw	Akkerbouw	Grasland (landbouwfunctie)	Bebouwing
Drenthe	Waterschap Noorderzijlvest	1/100	1/100	1/10		1/50 mvc 1%	1/50 mvc 1%	1/25 mvc 1%	1/10 mvc 5%		
	Waterschap Hunze en Aa's										
	Waterschap Drents Overijsselse Delta										
	Waterschap Vechtstromen										
Flevoland	Waterschap Zuiderzeeland	1/100	1/100	1/100		per deelgebied ten hoogste 1/50 en gemiddeld 1/80	per deelgebied ten hoogste 1/50 en gemiddeld 1/80	per deelgebied ten hoogste 1/50 en gemiddeld 1/80	per deelgebied ten hoogste 1/50 en gemiddeld 1/80		
Friesland	Wetterskip Fryslân	1/100 mvc 0%					1/50 mvc 1%	1/25 (maïs) / 1/50 (overig) mvc 5% / mvc 1%	1/10 mvc 5%		
Gelderland	Waterschap Rijn en IJssel	1/100 mvc 0%	1/100 mvc 0%	1/10 mvc 5%		1/10 mvc 5%	1/10 mvc 5%	1/10 mvc 5%	1/10 mvc 5%	1/10 mvc 5%	
	Waterschap Vallei en Veluwe										
	Waterschap Rivierenland										
	Waterschap Vechtstromen										
Groningen	Waterschap Noorderzijlvest	1/100		1/10		1/50	1/50	1/25	1/10	gelijk aan omringend landgebruik	
	Waterschap Hunze en Aa's										
Limburg	Waterschap Limburg	1/100; deels 1/25 in heuvelland		1/10		1/50	1/50	1/25	1/10	gelijk aan omringend landgebruik	
Noord-Brabant	Waterschap Aa en Maas	1/100 mvc 0%	1/100 mvc 0%	1/10 mvc 5%		1/100 mvc 0%	1/50 mvc 1%	1/50 mvc 1%	1/25 mvc 1%	1/10 mvc 5%	gelijk aan omringend landgebruik
	Waterschap Brabantse Delta										
	Waterschap De Dommel										
	Waterschap Rivierenland										
Noord-Holland	Waterschap Amstel, Gooi en Vecht	1/100 mvc 0%	1/100 mvc 0%	1/10 mvc 5%	1/50 mvc 1%	1/100 mvc 0%	1/50 mvc 1%	1/50 mvc 1%	1/25 mvc 1%	1/10 van 1 maart tot 1 oktober mvc 10%	1/100 mvc 0%
	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier									1/10 van 1 maart tot 1 oktober mvc 5%	1/100 mvc 0%
	Hoogheemraadschap van Rijnland									1/10 van 1 maart tot 1 oktober mvc 5%	gelijk aan omringend landgebruik
Overijssel	Waterschap Drents Overijsselse Delta	1/100	1/100	1/10 mvc 5%			1/50 mvc 1%	1/50 mvc 1%	1/25 mvc 1%	1/10 mvc 5%	
	Waterschap Rijn en IJssel										
	Waterschap Vechtstromen										
Utrecht	Waterschap Amstel, Gooi en Vecht,	1/100	1/100	1/10 mvc 5%		1/100	1/50 mvc 1%	1/50 mvc 1%	1/25 mvc 1%	1/10 van 1 maart tot 1 oktober mvc 10%	1/100
	Waterschap Rivierenland									gelijk aan omringend landgebruik	
	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden			1/10 mvc 10%						1/10 van 1 maart tot 1 november mvc 10%	1/10 van 1 maart tot 1 november mvc 10%
	Waterschap Vallei en Veluwe			1/10 mvc 5%						1/100 *	1/100 *
Zeeland	Waterschap Scheldestromen	1/100		Normloos	1/50 mvc 1%		1/50 mvc 1%	1/25 mvc 1%	1/25 mvc 1%	1/25 mvc 1%	gelijk aan omringend landgebruik
Zuid-Holland	Waterschap Hollandse Delta	1/100 mvc 0%	1/100 mvc 0%	1/10 mvc 5%	1/50 mvc 1%	1/100 mvc 0%	1/50 mvc 1%	1/50 mvc 1%	1/25 mvc 1%	1/10 van 1 maart tot 1 oktober mvc 10%	gelijk aan omringend landgebruik
	Hoogheemraadschap van Delfland										
	Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpener										
	Hoogheemraadschap van Rijnland										
Waterschap Rivierenland											
Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht										1/100 mvc 0%	
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden			1/10 mvc 10%					1/10 van 1 maart tot 1 november	1/10 van 1 maart tot 1 november	gelijk aan omringend landgebruik	

Legend:	1/100	1/25
	1/50	1/10

* Provincie en waterschap geven aan dat hier sprake is van een (type)fout in de verordening. De provincie zal de fout bij de eerstvolgende wijziging corrigeren in 1/10

3.2 AANVULLENDE KADERS IN DE VERORDENING

Naast normen en maaiveldcriteria kent de provinciale verordening ook andere aspecten ten aanzien van de normering wateroverlast. Zo heeft een aantal provincies normvrije gebieden (T=0) of gebieden met specifieke gebiedsnormen opgenomen in de verordening. Ook zijn er regels over de wijze waarop de toetsing van het watersysteem moet plaatsvinden en de frequentie van toetsing. Deze aanvullende kaders in de verordeningen zijn opgenomen in drie tabellen in Bijlage A.

Hieronder wordt per onderwerp kort ingegaan op de belangrijkste verschillen in aanpak zoals die formeel zijn vastgelegd in de provinciale verordeningen.

Mijlpalen voor 'op orde'

- In de verordeningen hanteren provincies verschillende mijlpalen voor 'op orde'. Een aantal provincies hanteert de mijlpaal van 2027, maar dat is niet overal het geval. Soms ontbreekt een concrete mijlpaal in de provinciale verordening.

Normvrije gebieden

- De meeste provinciale verordeningen wijzen natuurgebieden aan als normvrije gebieden (T=0). De volgende provincies kennen geen normvrije gebieden toe: Friesland, Overijssel, Zuid-Holland.
- In de provincie Limburg zijn naast natuurgebieden ook de beekdalen van natuurbeken, gelegen in de bronsgroene landschapszone, normvrij.
- In de provincie Noord-Brabant zijn buitendijkse gebieden langs regionale wateren, beekdalen, regionale waterbergingsgebieden en reserveringsgebieden waterberging normvrij.
- In de provincie Zeeland zijn gebieden met de functie natuur, wegen of overige infrastructuur, stedelijk groen en sport normvrij. Ook op grond van kosteneffectiviteit kan het waterschap gebieden als normvrij aanduiden in de legger. Dit geldt ook voor gebieden gelegen binnen de 10%-laagst gelegen gebieden zoals aangeduid op de waterkansenkaart behorende bij het Omgevingsplan Zeeland 2018, dan wel andere met instemming van gedeputeerde staten in de legger aangeduide gebieden.

Specifieke gebiedsnormen

- Voor de provincie Limburg geldt een norm van 1/10 in de bronsgroene landschapszone waar geen natuurbeek is gelegen. Bebouwde gebieden in het Zuid-Limburgse Heuvelland hebben een norm van 1/25.
- Voor de provincie Noord-Brabant geldt een hogere norm van 1/150 voor de bebouwde gebieden van Den Bosch en Vught. Voor enkele beekdalen binnen beheergebied van Waterschap Aa en Maas geldt 1/10.
- In de provincie Overijssel geldt binnen het beheergebied van waterschap Drents Overijsselse Delta de norm 1/10 en mvc 30% voor veenweidegebieden rond de Weerribben. In het beheergebied van waterschap Vechtstromen geldt de norm 1/10 voor landbouwgronden in beekdalen. In het beheergebied van waterschap Vechtstromen geldt de norm 1/1 in laaggelegen gebieden.

Toetsing

- Over de frequentie van toetsing zijn in de meeste provinciale verordeningen geen regels opgenomen. De provincie en waterschappen maken hierover aanvullende afspraken. Het volgende hoofdstuk gaat verder in op aanvullende afspraken (buiten de provinciale normering) die tussen provincies en waterschappen zijn gemaakt.

- Er is door geen enkele provincie vastgesteld met welke neerslagreeksen, klimaatscenario's en onder welke maatgevende situatie getoetst moet worden. Een uitzondering hierop vormt provincie Noord-Holland, die in de toelichting van de provinciale verordening vaststelt met welk klimaatscenario de toetsing van het watersysteem uitgevoerd moet worden. Voor Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier geldt het KNMI'06 klimaatscenario G (inzichten in klimaatverandering sinds 2006 worden niet meegenomen) in combinatie met het grondgebruik van 2005. Voor waterschap Amstel Gooi en Vecht en Hoogheemraadschap van Rijnland geldt dat zij aan het huidige klimaat toetsen.

Definitie grondgebruik en schaal

- Per provinciale regeling verschilt de definitie van het grondgebruik sterk. Waar in Noord-Holland het ruimtelijk plan en het Landelijk Grondgebruikersbestand Nederland worden gebruikt voor het bepalen van het overwegende landgebruik en het toekennen van de norm, worden door andere provincies ook de POL2014, de voortgangskaart realisatie Natuurnetwerk en het provinciaal omgevingsplan aangehaald als mogelijke bronnen. In Noord-Brabant wordt er naar de grondgebruikskaat van de Waterschadeschatter (STOWA) gekeken. Daarnaast wordt in de provinciale verordening gesteld: "als het resultaat van de toetsing leidt tot een knelpunt dat is terug te leiden tot een teeltwijziging [na 2005] dan volgt er niet per definitie een opgave voor het waterschap tot het nemen van maatregelen uit". Tegelijkertijd geldt dat in de helft van de provinciale verordeningen geen definitie van het aan te houden grondgebruik is gegeven.
- Waterschappen onderscheiden verschillende (agrarische) functies. Waterschap Rijn en IJssel hanteert slechts twee functies buiten de bebouwde kom, namelijk natuurgebieden (normvrij) en overige gebieden (norm 1/10). In de provincie Drenthe wordt specifiek benoemd dat maïs en roulerende teelten dezelfde norm krijgen als het overwegende landgebruik, terwijl maïs in Friesland de norm 1/25 krijgt.
- Er wordt door slechts twee provincies in de provinciale verordening vastgelegd op welke schaal er naar een gebied gekeken moet worden (op peilvak voor de provincies Drenthe en Friesland). De schaal definitie is zowel van belang voor de uitvoering van het maaiveldcriterium (% van het gebied dat mag inunderen) als voor het bepalen welk landgebruik (en welke norm) maatgevend is in een bepaald gebied (overwegend grondgebruik).

Toepassing kaart met functies en/of beschermingsniveau

- De meeste provincies hanteren een kaart waarop de functies en/of beschermingsniveaus weergegeven worden. Het blijkt echter te verschillen hoe deze kaart wordt opgesteld. De provincie Drenthe maakt de kaart zelf op basis van input van de waterschappen, terwijl de provincie Overijssel deze opdracht bij de waterschappen neerlegt die de kaart moeten opnemen in hun waterbeheerplan. Hierdoor ontstaat bij interprovinciale waterschappen, zoals Waterschap Delfts Overijsselse Delta en Waterschap Vechtstromen, het fenomeen dat voor het Drentse gebied zowel een kaart in het waterbeheerplan is opgenomen als een kaart bij de Drentse omgevingsverordening. Dit levert een risico met betrekking tot versieverschillen en de uitlegbaarheid richting belanghebbende inwoners en bedrijven.

3.3 RUIMTE VOOR MAATWERK BINNEN DE NORMERING WATEROVERLAST

Op basis van de feitelijke bevindingen uit de provinciale verordeningen kan gesteld worden dat er op verschillende manieren invulling is gegeven aan het stelsel van normering zoals in het NBW omschreven is. Provincies en waterschappen hebben verschillende methoden bedacht om binnen het bestaande stelsel van normeringen variatie in de aanpak aan te

brengen. Deze invulling maakt het mogelijk om enigszins van de normen af te wijken. De volgende vijf methoden zijn naar voren gekomen:

- Normvrije gebieden aanwijzen (o.a. beekdalen, natuurgebieden, laaggelegen gebieden).
- Verschillende functies en landgebruik onderscheiden.
- Verschil in maaiveldcriteria aanwijzen.
- Seizoenseffect voor grasland introduceren (o.a. provincie Zuid-Holland en HDSR).
- Wel/niet meebewegen met klimaatscenario's voor toetsing (Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier toetst aan de hand van klimaatscenario 2006 scenario G).

Afhankelijk van de visie van de provincies en de verschillende omstandigheden en uitdagingen in het beheergebieden van de waterschappen hanteert elke provincie een andere mix van methoden. Zo zet de provincie Zuid-Holland voornamelijk in op een seizoenscomponent voor de norm voor grasland, terwijl Limburg, Noord-Brabant en Overijssel beekdalen gedeeltelijk normvrij hebben gemaakt. Een aantal provincies wijkt niet af van de generieke uitgangspunten van de provinciale normering.

3.4 ONTWERP OMGEVINGSVERORDENING

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet (naar verwachting in juli 2022) werken de provincies in 2021 aan ontwerp-provinciale omgevingsverordeningen. De meeste provincies werken een zogenaamde beleidsarme omgevingsverordening uit, waarin zij bestaande regels uit de milieu- of waterverordening en/of de verordening ruimte overnemen en integreren.

De wettelijke verplichting uit de Waterwet komt onder de Omgevingswet terug in artikel 2.13.

OMGEVINGSWET, ARTIKEL 2.13, LID 1B

Bij omgevingsverordening worden met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het voorkomen of beperken van wateroverlast in ieder geval omgevingswaarden vastgesteld voor (b): de gemiddelde kans op overstroming per jaar van bij de verordening aangewezen gebieden met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn ingericht.

Gezien deze plicht nemen provincies de provinciale normen voor wateroverlast op in de omgevingsverordening in de vorm van *omgevingswaarden*. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde bepaalt de provincie conform de Omgevingswet of deze waarde een resultaatverplichting, inspanningsverplichting of andere verplichting kent en op welke locaties/gebieden de omgevingswaarde van toepassing is. De provincie kan bij de vaststelling van een omgevingswaarde een termijn vaststellen waarbinnen aan de verplichting moet zijn voldaan. Gezien het karakter van de provinciale normering wateroverlast ligt het voor de hand om een termijn op te nemen, maar dit is vanuit de Omgevingswet dus niet verplicht.

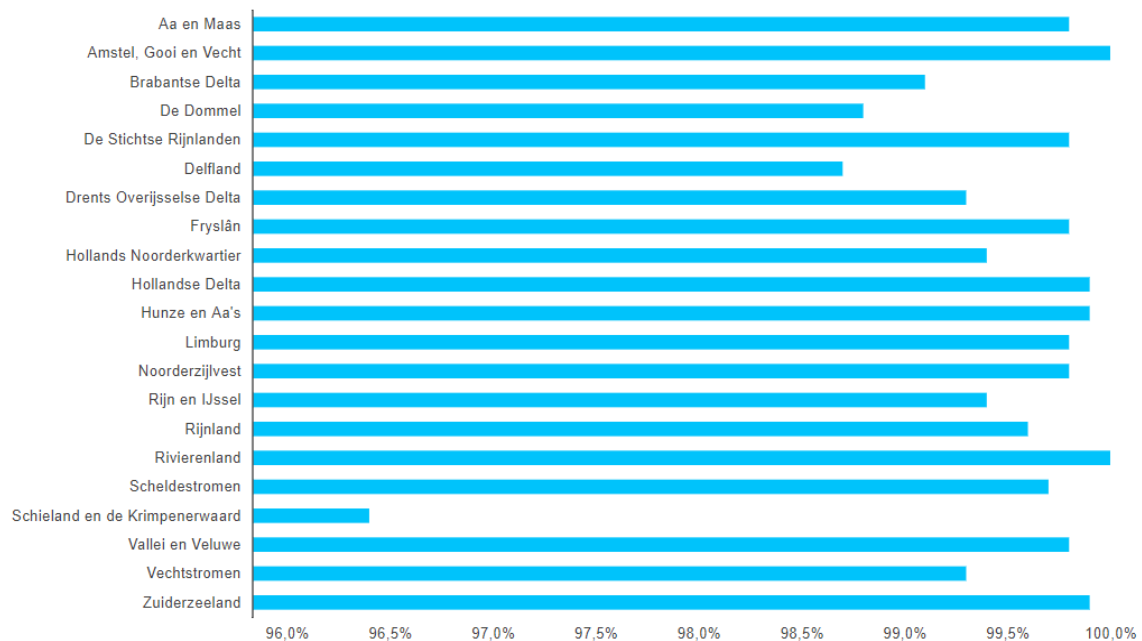
4

AANPAK EN WERKWIJZE WATERSCHAPPEN

De meeste waterschappen geven aan dat hun beheergebied voor een groot deel voldoet aan de normen voor wateroverlast. Uit het Waterschap Analyse- en Verbetersysteem (WAVES) van de Unie van Waterschappen blijkt zelfs dat het beheergebied van alle waterschappen, op één na, voor meer dan 98% voldoet (zie figuur 1). Het lijkt een overtuigend beeld te geven. De vraag is echter wat het percentage nou precies zegt. Wanneer heeft de laatste toetsing plaats gevonden? Aan welke neerslagstatistiek heeft de toetsing plaats gevonden? En hoe verhoudt het percentage van het totale oppervlak van het beheersgebied van een waterschap zich bijvoorbeeld tot het percentage van een aantal peilvakken?⁷ Achter deze harde cijfers blijkt een grote variatie in de aanpak en frequentie van toetsing schuil te gaan.

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de verschillen in aanpak en werkwijze door de waterschappen binnen het huidige stelsel van normeringen wateroverlast.

FIGUUR 1 **PERCENTAGE BEHEERGEBIED DAT VOLDOET AAN WATEROVERLASTNORMEN (2020). VERKREGEN VAN UNIE VAN WATERSCHAPPEN**
[HTTPS://LIVE-WAVES.DATABANK.NL/JIVE/](https://live-waves.databank.nl/jive/)



7 Een waterschap geeft aan dat een groot deel (99%) van het oppervlak van het beheersgebied inderdaad in orde is. Echter, gezien het aantal peilvakken waarbinnen sprake is van een opgave om aan de inundatienormen te voldoen, dan geldt dat 80% van de peilvakken nog een (kleine) opgave heeft. Afhankelijk van de definitie die gekozen wordt is de opgave dus verschillend uit te leggen.

4.1 FREQUENTIE VAN TOETSING

Waar figuur 1 wel aangeeft hoeveel procent van het beheergebied aan de wateroverlast-normen voldoet, geeft het tegelijkertijd geen informatie over het tijdstip van toetsing en de uitgangspunten die eraan ten grondslag liggen. Uit interviews met alle waterschappen blijkt dat er een grote variatie is in de frequentie van toetsing. De frequentie van toetsing is meestal niet opgenomen als (instructie)regel in de provinciale verordening. Vaak wordt dit buiten de provinciale normering om door de waterschappen en provincies afgesproken. Daarbij blijkt de aangehouden frequentie sterk tussen de provincies te verschillen. Tabel 3 geeft een overzicht van de gehanteerde frequentie van toetsing van het watersysteem door de waterschappen.

Waterschap Vallei en Veluwe, Hoogheemraadschap van Delfland en waterschap Limburg hanteren een continue toetsing, waarbij elk jaar een zesde deel van het watersysteem getoetst wordt. Waterschap Hunze en Aa's daarentegen heeft sinds 2004 niet meer getoetst (de volgende toetsing staat voor 2025 op de planning). Waterschap Rijn en IJssel toetst elke zes jaar als dat nodig blijkt, bijvoorbeeld als er nieuwe klimaatscenario's en neerslagstatistieken beschikbaar komen of wanneer er sprake is van grote wijzigingen in het grondgebruik of het watersysteem. De waterschappen binnen de provincie Noord-Brabant hebben een memo 'uitgangspunten watersysteemtoetsing' opgesteld waarin ze samen overeen komen om elke zes jaar te toetsen. Op die manier streven ze enige uniformiteit na in de aanpak van de verschillende waterschappen binnen dezelfde provincie. Er zijn echter ook waterschappen die helemaal geen afspraken hebben gemaakt over de frequentie van toetsing.

4.2 NEERSLAGSTATISTIEKEN EN KLIMAATSCENARIO

Over het algemeen maken de waterschappen gebruik van de meest actuele neerslagstatistieken en toetsen ze aan het actuele klimaat (huidig klimaat op moment van toetsing). Hier zijn, net als voor de frequentie van toetsing, meestal geen formele afspraken over gemaakt. Enkele waterschappen, waaronder waterschap Hollandse Delta, stellen zichzelf een grotere opgave en toetsen het watersysteem op het klimaatscenario van 2050⁸. Voor het dimensioneren van maatregelen wordt vaak rekening gehouden met de situatie in 2050 of wordt de levensduur van een maatregel meegenomen. Dit is echter niet altijd het geval.

Tabel 3 geeft een overzicht van de gehanteerde klimaatscenario's van toetsing van het watersysteem door de waterschappen.

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) vormt een uitzondering wat betreft de gehanteerde neerslagstatistieken en klimaatscenario's. HHNK toetst als enige het watersysteem aan de provinciale normen met de neerslagstatistieken die representatief zijn voor het klimaat van 2006 (op basis van de uitgangspunten in het NBW). Daarbij maken ze gebruik van het landgebruik van 2005. Aangezien een groot deel van de schaderisico's samenhangt met de ruimtelijke inrichting, is het volgens HHNK niet wenselijk om het aanpassen van het watersysteem als uitgangspunt te blijven hanteren. HHNK zet zich actief in om via gebiedsprocessen en het DPRA-spoor afspraken te maken in gebieden over het beschermingsniveau voor inundatie vanuit het watersysteem. Kosteneffectiviteit van maatregelen in relatie tot de potentiële schade speelt daarbij een belangrijke rol.

8 Het uitgangspunt om het watersysteem te toetsen aan het dan actuele klimaatscenario voor 2050 is conform de lijn zoals die destijds in de NBW is opgenomen.

4.3 MAATGEVENDE SITUATIE

Hoewel hier geen formele afspraken over worden gemaakt gaan de meeste waterschappen uit van de wintersituatie als maatgevende situatie voor de toetsing van het watersysteem. Enkele waterschappen maken gebruik van de stochastenmethode, waarbij een groot aantal situaties worden gesimuleerd (incl. verschillende winter en zomer situaties).

Tabel 3 geeft een overzicht van de gehanteerde maatgevende situaties bij de toetsing van het watersysteem door de waterschappen.

Het Hoogheemraadschap van Rijnland toetst de graslanden alleen aan de zomersituatie, aangezien zij een seizoensgebonden norm hanteren die alleen tijdens het groeiseizoen geldt.

Hoewel vaak nog naar de herfst- of winterperiode wordt gekeken voor wateroverlast, is er de laatste paar jaar echter opvallend veel overlast in de zomerperiode als gevolg van relatief kort durende buien. Een aantal voorbeelden zijn Alphen aan de Rijn en Kockengen in juli 2014, Oost- Brabant in juni 2016, Boskoop in september 2018, Friesland en Westerkwartier in juli 2021, Noord- Holland en Limburg in juli 2021. Het is dus belangrijk om ook de zomersituatie mee te nemen in de toetsing.

TABEL 3 AANVULLENDE AFSPRAKEN OVER DE WERKWIJZE EN TOETSING PER WATERSCHAP

Waterschap	Laatste toetsing	Frequentie toetsing	Neerslagstatistiek en klimaatreferentie voor toetsing	Maatgevende situatie (zomer/ winter/ anders)	Dimensionering maatregelen
Waterschap Aa en Maas	2019	Elke 6 jaar, zoals afgesproken in de bestuurlijke notitie 'uitgangspunten watersysteemtoetsing'.	Actuele neerslagstatistiek, toetsing aan huidig klimaat.	Wintersituatie, maar ook boven normatieve winter- en zomersituaties.	Dimensionering op levensduur en bijbehorend klimaat.
Waterschap Amstel, Gooi en Vecht	2007-2021	Continue toetsing gebieden via watergebiedsplannen en afhankelijk van urgentie (knelpunten en veranderingen).	KNMI' 2006 / KNMI'14 neerslagstatistiek, toetsing aan huidig en toekomstig klimaat (2050).	Geen onderscheid tussen zomer en wintersituatie.	Dimensionering op huidige of toekomstige situatie (2050).
Waterschap Brabantse Delta	2019	Elke 6 jaar, zoals afgesproken in de bestuurlijke notitie 'uitgangspunten watersysteemtoetsing'.	Actuele neerslagstatistiek, toetsing aan huidig klimaat.	Wintersituatie, maar ook boven normatieve winter- en zomersituaties.	Dimensionering op levensduur en bijbehorend klimaat.
Hoogheem-raadschap van Delfland	2015-2021	Continue toetsing, 1/6 deelgebied per jaar.	Actuele neerslagstatistiek, toetsing aan huidig klimaat, doorrekenen toekomstig klimaat (2050 en soms 2085) voor inzicht in effect.	Tijdreeksmethode met buien jaarrond (voor grasland geldt alleen de zomersituatie)	Dimensionering op de toekomst, mits doelmatig.
Waterschap De Dommel	2018- 2019	Elke 6 jaar, zoals afgesproken in de bestuurlijke notitie 'uitgangspunten watersysteemtoetsing'.	Actuele neerslagstatistiek, toetsing aan huidig en toekomstig klimaat (2050).	Wintersituatie (indirect ook zomersituatie door jaarrond).	Dimensionering op 2050.
Waterschap Drents Overijsselse Delta	2016 (noord) 2017 (zuid)	Elke 12 jaar, soms elke 6 jaar als daar noodzaak toe is.	Actuele neerslagstatistiek, toetsing aan huidig klimaat.	Stochastenmethode (winter en zomer)	Dimensionering op 2050 (ambitie)

Waterschap	Laatste toetsing	Frequentie toetsing	Neerslagstatistiek en klimaatreferentie voor toetsing	Maatgevende situatie (zomer/ winter/ anders)	Dimensionering maatregelen
Wetterskip Fryslân	2010-2016	Geen afspraken, 1x per 6 tot 10 jaar	KNMI'06 / KNMI'14 neerslagstatistiek, toetsing aan huidig klimaat.	Stochastenmethode (winter en zomer)	Aanpassen op huidig klimaat (kunstwerken dimensioneren op toekomstig klimaat)
Hoogheem-raadschap Hollands Noorderkwartier	2018	Geen nieuwe toetsing. Alleen bij knelpunten wordt een analyse van het watersysteem uitgevoerd.	Neerslagstatistiek KNMI'06 zoals afgesproken in het NBW, toetsing aan klimaat van 2006.	Reeksrekening (indirect zomer- en wintersituaties)	Gedimensioneerd op het scenario waarop getoetst is.
Waterschap Hollandse Delta	2019	Geen afspraken, 1x per 8-10 jaar.	Actuele neerslagstatistiek, toetsing aan toekomstig klimaatscenario (2050).	Reeksbenadering (indirect zomer- en wintersituatie)	Dimensionering op 2050.
Waterschap Hunze en Aa's	2004	Geen afspraken, de volgende toetsing in 2025	Actuele neerslagstatistiek, toetsing aan huidig en toekomstig klimaat (2050).	Wintersituatie (zomeranalyse bleek niet maatgevend)	Dimensionering 30 jaar vooruit.
Waterschap Limburg	2015-2021	Continue toetsing, 1/6 beheergebied per jaar.	Actuele neerslagstatistiek. Momenteel bezig met het opstellen van een nieuwe toetsingsstrategie.	N.t.b. (bezig met opstellen van toetsingsstrategie)	Dimensionering op 2050.
Waterschap Noorderzijl-vest	2012-2013	Elke 12 jaar	Actuele neerslagstatistiek, toetsing aan huidig klimaat.	Stochastenmethode (winter en zomer)	Klimaatontwikkeling wordt meegenomen.
Waterschap Rijn en IJssel	2017	Elke 6 jaar, als dat nodig is door nieuwe klimaatscenario's, wijzigingen in grondgebruik of watersysteem.	Actuele neerslagstatistiek, toetsing aan huidig klimaat.	Stochastenmethode (winter en zomer)	Klimaatontwikkeling wordt meegenomen.
Hoogheem-raadschap van Rijnland	2020 (enkele polders)	Toetsing gebieden via watergebiedsplannen en afhankelijk van urgentie.	Actuele neerslagstatistiek, toetsing aan huidig klimaat.	Zomer- en wintersituatie (voor grasland alleen zomer)	Dimensionering op 2050.
Waterschap Rivierenland	2018	Elke 6 jaar, zoals afgesproken in de bestuurlijke notitie 'uitgangspunten watersysteemoetsing'.	Actuele neerslagstatistiek, toetsing aan huidig klimaat.	Stochastenmethode (winter en zomer)	Dimensionering watersysteem op huidig klimaat + 10%. Dimensionering kunstwerken op levensduur en bijbehorend klimaatscenario.
Waterschap Schelde-stromen	2021	Toetsing vindt plaats in integraal gebiedsplan/ proces (15 gebieden)	Actuele neerslagstatistiek, toetsing aan toekomstig klimaatscenario (2050).	Stochastenmethode (winter en zomer)	Treffen van maatregelen alleen bij opgave voor alle 4 klimaatscenario's. In dat geval dimensionering op 2050.
Hoogheem-raadschap van Schieland en de Krimpener-waard	Continue toetsing	Elke 6 jaar, geen formele afspraken.	Actuele neerslagstatistiek, toetsing aan huidig klimaat.	Anders	Dimensionering op levensduur van de assets

Waterschap	Laatste toetsing	Frequentie toetsing	Neerslagstatistiek en klimaatreferentie voor toetsing	Maatgevende situatie (zomer/ winter/ anders)	Dimensionering maatregelen
Hoogheem-raadschap De Stichtse Rijnlanden	2016	Geen formele afspraak. Hertoetsen als daar aanleiding voor is, bijvoorbeeld verandering in watersysteem of nieuwe neerslaggegevens KNMI.	Actuele neerslagstatistiek, toetsing aan huidig klimaat.	Stochastenmethode (winter en zomer)	Klimaatontwikkeling wordt meegenomen.
Waterschap Vallei en Veluwe	2015-2021	Continue toetsing, 1/6 deelgebied per jaar.	Actuele neerslagstatistiek, toetsing aan huidig klimaat.	Tijdreeksmethode (geen onderscheid tussen winter/zomer)	Dimensionering op 2050.
Waterschap Vechtstromen	2021	Geen vaste frequentie voor gebiedsdekkende toetsing. Afhankelijk van technische ontwikkelingen en beschikbaarheid nieuwe klimaatscenario's. Op locatieniveau doorlopend toetsing in geval van herinrichtingsprojecten.	Actuele neerslagstatistiek, toetsing aan huidig klimaat, plus facultatieve toets voor 2050.	Wintersituatie, met diverse gevoeligheidsanalyses voor o.a. begroeiende waterloop.	Dimensionering op 2050.
Waterschap Zuiderzeeland	2018	Elke 6 jaar	Actuele neerslagstatistiek, toetsing aan huidig klimaat.	Stochastenmethode (winter en zomer)	Dimensionering op 2050

5

MEERWAARDE EN KNELPUNTEN PROVINCIALE NORMERING WATEROVERLAST

Naar aanleiding van de gesprekken met alle waterschappen en de bevindingen, zoals gepresenteerd in voorgaande hoofdstukken, komt de meerwaarde van het huidige stelsel provinciale normering wateroverlast duidelijk naar voren. Tegelijkertijd worden er ook knelpunten en aandachtspunten ervaren. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de meerwaarde en knelpunten bij de werkwijze met de provinciale normering wateroverlast door provincies en waterschappen.

5.1 MEERWAARDE PROVINCIALE NORMERING WATEROVERLAST

De volgende vier punten worden door verschillende waterschappen en provincies als de belangrijkste meerwaarde van het huidige stelsel van normeringen voor wateroverlast gezien:

Afbakening van de zorgplicht

De huidige provinciale normering bakent de zorgplicht af die het waterschap heeft met betrekking tot het voorkomen of beperken van wateroverlast door inundatie vanuit oppervlaktewater wegens neerslag. Daarmee ontstaat er helderheid voor burgers en bedrijven over het restrisico en hun eigen verantwoordelijkheid voor de bescherming van eigen percelen, bouwwerken en roerende zaken. Deze duidelijkheid is ook van belang voor verzekeraars.

Inhaalslag en borging van investeringen

Het huidige stelsel van normering heeft geholpen om een grote inhaalslag te maken wat betreft het op orde brengen/houden van het regionaal watersysteem. De helderheid die het huidige stelsel provinciale normering wateroverlast biedt, zorgt ervoor dat investeringen in het watersysteem goed onderbouwd kunnen worden.

Verbeterd inzicht in het watersysteem

De provinciale normering wateroverlast leidt in veel gevallen tot een periodieke toets van het watersysteem. Dat zorgt in veel gevallen voor een min of meer continue aandacht voor de toestand van de afvoer- en bergingscapaciteit van het watersysteem. Daarnaast is er ook veel aandacht voor monitoring en is het modelinstrumentarium sterk verbeterd. Tegelijkertijd geldt dat niet alle waterschappen een periodieke toetsing uitvoeren en dat afspraken tussen provincies en waterschappen hierover soms ontbreken.

WAARBORGING VAN RECHTSGELIJKHEID

De provinciale normering wateroverlast onderscheidt functies en waarborgt een zekere mate van rechtsgelijkheid voor deze functies binnen het beheersgebied van het waterschap. Dat sluit aan bij het principe van solidariteit dat ten grondslag ligt aan de watersysteemheffing.

5.2 KNELPUNTEN PROVINCIALE NORMERING WATEROVERLAST

Behalve pluspunten worden er ook een aantal knelpunten ervaren rondom het huidige stelsel van normeringen voor wateroverlast. Deze knelpunten zijn hieronder verdeeld in een viertal categorieën:

KARAKTER STELSEL PROVINCIALE NORMERING WATEROVERLAST

Systeembenadering versus objectbenadering

De provinciale normen wateroverlast zijn in belangrijke mate systeemgericht en daarbij specifiek gericht op één faalmechanisme, namelijk inundatie in relatie tot de afvoer- en bergingscapaciteit van het watersysteem. Dit is zowel een kracht als een aandachtspunt. Aan de ene kant geeft het veel duidelijkheid voor de beheerder van het watersysteem. Tegelijkertijd biedt het maar voor een deel duidelijkheid voor een perceel- of objecteigenaar. Naast inundatie vanuit het watersysteem zijn er meer potentiële oorzaken van wateroverlast die tot vergelijkbare effecten en/of blootstelling kunnen leiden (o.a. grondwateroverlast, maaiveldstroming, riolering, waterkering). Voor het watersysteem zijn (systeem)normen vastgesteld voor waterkeringen en inundatie vanuit het watersysteem, terwijl voor riolering en/of de inrichting van de publieke en private buitenruimte geen (wettelijke) normen bestaan. Dat geeft onduidelijkheid voor inwoners en bedrijven voor de specifieke situatie bij hun perceel of object. Voor een belanghebbende met schade door wateroverlast is een onderscheid naar de oorzaak van wateroverlast niet van belang. Een duidelijk en meer integraal beschermingsniveau voor wateroverlast vanuit de overheid (waterschap + gemeente) ontbreekt.

Beperkt aandacht voor vitale en kwetsbare functies

Een gevolg van de systeembenadering van de provinciale normering wateroverlast is dat er in de praktijk beperkte aandacht is voor specifieke vitale en kwetsbare functies. Het beeld komt naar voren dat hier bij de toetsing geen rekening mee wordt gehouden. Bij de uitwerking van maatregelen wordt vaak wel gekeken naar de effecten op bekende vitale en kwetsbare functies. Met andere woorden: het normenstelsel voorziet niet in een beschermingsniveau voor vitale en kwetsbare functies, maar bij de uitwerking op gebiedsniveau kijkt het waterschap hier wel zo goed mogelijk naar.

De balans tussen schade en kosten van maatregelen is niet altijd doelmatig

In de praktijk blijkt het vaak niet doelmatig om de laatste (lage) delen van beheersgebieden aan de provinciale normen voor wateroverlast te laten voldoen. Een deel van de verklaring is te vinden in het feit dat de normen bestuurlijk zijn verhoogd door de Commissie Dingemans (zie ook het rapport van HKV 'Integrale risico analyse voor wateroverlast: doen of laten'). Het huidige stelstel biedt weinig flexibiliteit voor situaties waarin de kosten niet in verhouding staan tot de baten of waarin andere oplossingen buiten het watersysteem voor de hand liggen. Daarnaast blijkt draagvlak niet altijd aanwezig voor de realisatie van maatregelen gericht op waterberging in grasland gebieden. Deze maatregelen kosten ruimte en grondeigenaren zijn maar in beperkte mate bereid om mee te werken, mede omdat de schade aan grasland in geval van wateroverlast over het algemeen beperkt is.

De relatie met klimaatadaptatie (o.a. stresstest en risico-dialoog) komt nog onvoldoende van de grond

In Nederland zijn/worden stresstesten uitgevoerd voor droogte en wateroverlast, waarbij de nadruk ligt op de bebouwde omgeving. Een aantal waterschappen voert ook stresstesten of wolkbreukanalyses uit voor het watersysteem en het landelijk gebied, maar dat lijkt niet overal het geval. De invulling van risicodialogen verschilt sterk per (werk)regio. In slechts een deel van de gevallen vindt daadwerkelijk een dialoog plaats over de acceptatie van risico's op o.a. wateroverlast, waarbij inundatie vanuit het watersysteem volwaardig wordt meegenomen. De relatie tussen de provinciale normering wateroverlast en de risicodialoog, die beiden gaan over de mate waarin de overheid het risico's op schade door wateroverlast voor inwoners en bedrijven beperkt, komt in de praktijk nog niet van de grond. De normen van wateroverlast kunnen wel een mooi middel vormen om de risicodialoog mee te starten. Al zal een meer integrale benadering ook tot gevolg hebben dat er meer verschillen komen tussen gebieden.

Hoe toekomstbestendig is het uitgangspunt 'systeem volgt functie'?

Het huidige systeem is gebaseerd op generieke gebruiksfuncties en de huidige ruimtelijke indeling. Het uitgangspunt is daarmee het aanpassen van het watersysteem, zodat er voldoende afvoer- en bergingscapaciteit is om de inundatienorm voor elke gebruiksfunctie te realiseren. Met andere woorden: de provinciale normering wateroverlast gaat uit van 'peil/systeem volgt functie/teelt'. De vraag is in hoeverre dat uitgangspunt gezien klimaatverandering toekomstbestendig is. De Deltacommissaris en het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie (DPRA) dragen juist uit dat water meer leidend zou moeten zijn in de ruimtelijke inrichting. Het is de vraag of de provinciale normering wateroverlast daar voldoende ruimte voor biedt.

PROVINCIAAL KADER

Mijlpaal ontbreekt

Het provinciale kader biedt niet altijd duidelijkheid en laat veel ruimte aan de waterschappen. Zo ontbreekt vaak een concrete mijlpaal waarop het systeem 'op orde' moet zijn.

Het stelsel beweegt niet automatisch mee met klimaatverandering

In vrijwel geen enkele provinciale verordening is expliciet aangegeven voor welk klimaatscenario en met welke neerslagstatistiek getoetst moet worden. Bij het opstellen van het NBW was het uitgangspunt destijds om het watersysteem te toetsen aan het dan actuele klimaatscenario voor 2050. Een doorkijk naar het functioneren van het watersysteem in 2050 is inmiddels niet standaard (voorspelling wanneer systeem niet meer voldoet) en ook bij investeringen wordt niet altijd vooruit gekeken naar de situatie van 2050. De nadruk ligt voornamelijk op het aanpakken van de huidige knelpunten. Op dit vlak zijn de verschillen tussen de waterschappen onderling groot, net als de verschillen ten opzichte van de oorspronkelijke afspraken in de NBW.

De ruimte die het stelsel biedt wordt niet optimaal benut

De normen zoals opgenomen in de verschillende provinciale normeringen leunen sterk op de werknormen die in het NWB zijn afgesproken. Hierbij wordt niet automatisch onderscheid gemaakt tussen seizoenen. Er zijn enkele waterschappen die aangeven dat zij graag meer vrijheid zouden willen hebben, bijvoorbeeld dat de norm voor grasland rekening houdt met seizoenseffecten en slechts gedurende het groeiseizoen geldt. Het is opvallend dat deze waterschappen een beperking van het stelsel ervaren, terwijl de waterschappen in de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland wel seizoensnormen hebben geïntroduceerd (voor

grasland). Ook het aanpassen van het maaiveldcriterium of het toevoegen van andere functies behoort tot de mogelijkheden (zie H3.3. Ruimte voor maatwerk binnen de normering wateroverlast), maar blijkbaar wordt de ruimte die het stelsel op dat vlak biedt niet door alle waterschappen gevonden en benut.

Aanpak en werkwijze van de toetsing van het regionaal watersysteem

Risico op wateroverlast voor inwoners en bedrijven is slechts beperkt duidelijk

Bij de toetsing van het watersysteem aan de normen voor wateroverlast is veel vrijheid gelaten aan de waterbeheerders. Binnen de toetsing worden veel verschillende afwegingen en keuzes gemaakt, maar deze blijken in de praktijk vaak niet navolgbaar of zijn onvoldoende gedocumenteerd. Zo is niet vastgesteld aan welk klimaatscenario en welke referentiesituaties getoetst moet worden. Dit heeft tot gevolg dat het voor inwoners en bedrijven lastig is om in te schatten wat het restrisico is en welke waterdiepte ter plaatse van het eigen object/perceel kan optreden en wat zij van het waterschap kunnen verwachten. De heldere afbakening van de zorgplicht (zie 5.1. Meerwaarde) blijkt in de praktijk vaak niet duidelijk.

De definitie van een gebied/de schaal ontbreekt

Voor het toepassen van het maaiveldcriteria of het uitgangspunt van overwegend landgebruik is het essentieel dat de definitie van een gebied helder is. In de provinciale verordening wordt slechts in vier provincies een definitie voor de schaal gegeven. In de meeste verordeningen ontbreekt echter een definitie voor de schaal waarop functies worden vastgelegd en waarop het maaiveldcriterium betrekking heeft. Bij de uitwerking en toepassing van de normering is de opgave echter direct afhankelijk van de schaal die wordt gehanteerd.

Duur, diepte en stroming van inundatie worden niet meegenomen

De provinciale normering wateroverlast kijkt alleen naar de kans op inundatie vanuit het oppervlaktewater. Inundatie hoeft op zichzelf niet als probleem ervaren te worden. Hoe lang een inundatie duurt (in het landelijk gebied) is in sommige gebieden veel belangrijker bij het bepalen van de schade. In de huidige werkwijze wordt niet in kaart gebracht hoe lang een gebied onder water staat en daarmee hoe groot de potentiële schade aan met name landbouwgewassen is. Verder spelen in hellende gebieden stroomsnelheid en inundatiediepte een belangrijke rol bij de mate waarin wateroverlast tot schade leidt. In sterk hellende gebieden kunnen hoge stroomsnelheden ontstaan die in combinatie met veel volume of grote waterdiepte kunnen zorgen voor gevaarlijke situaties. Het huidige stelsel van provinciale normen houdt hier geen rekening mee.

RELATIE MET HET GEBIED

Maatwerk via gebiedsnormering is lastig en een langdurig traject

De provinciale normen kennen de mogelijkheid tot maatwerk via gebiedsnormen. Dat is op zichzelf een passende manier om tot een gebiedsgericht beschermingsniveau te komen. Tegelijkertijd wordt een traject om tot een gebiedsnorm te komen, ervaren als een langdurig traject met hoge administratieve en bestuurlijke lasten. Bovendien staat maatwerk via gebiedsnormen op gespannen voet met het uitgangspunt van solidariteit dat aan de generieke (werk)normen ten grondslag ligt. Het feit dat elke ingelande evenveel bescherming zou mogen verwachten bij eenzelfde landgebruik, kan hiermee onder druk komen te staan.

Normen wateroverlast staan soms op gespannen voet met andere watergerelateerde gebiedsdoelen

Naast het voorkomen van wateroverlast spelen er ook andere (watergerelateerde) doelen en opgaven in de gebieden, zoals het remmen van bodemdaling, het voorkomen van schade

door droogte en het vergroten van de ecologische waterkwaliteit en biodiversiteit (o.a. weidevogels). Deze doelen kunnen conflicterend zijn met de normen voor de afvoer- en bergingscapaciteit van het watersysteem. In de gebieden moet een integrale afweging gemaakt worden tussen deze doelen (niet alles kan). Het stelsel van provinciale normen voor wateroverlast wordt hier als belemmerend en star ervaren (ondanks de mogelijkheid van gebiedsnormen). Dit heeft er mee te maken dat voor wateroverlast harde normen zijn gedefinieerd, maar voor droogte en bodemdaling niet. Daarnaast vraagt het uitbreiden van de bergingscapaciteit om ruimte voor peilstijging. Voor het remmen van bodemdaling en stimuleren van biodiversiteit wordt het waterpeil juist structureel opgezet, waardoor een tijdelijke peilstijging door neerslag al direct tot overlast leidt.

6

BESCHOUWING

De provinciale normering wateroverlast heeft een grote rol gespeeld bij het op orde brengen/houden van het regionaal watersysteem. De helderheid die het huidige stelsel provinciale normering wateroverlast biedt, zorgt ervoor dat investeringen in het watersysteem goed onderbouwd kunnen worden. Tegelijkertijd kent de aanpak en werkwijze een aantal knelpunten.

In dit hoofdstuk geven wij een interpretatie en beschouwing van de bevindingen van de eerdere hoofdstukken. Dit resulteert in drie vraagstukken die wij hieronder toelichten.

I PROVINCIALE NORMERING WATEROVERLAST BAKENT DE ZORGPLICHT VAN HET WATERSCHAP AF. MAAR HOE DUIDELIJK IS DEZE AFBAKENING IN DE PRAKTIJK?

Een veel gehoorde kracht van de provinciale normering wateroverlast is dat het de zorgplicht van het waterschap afbakent en daarmee duidelijkheid geeft aan inwoners en (agrarische) bedrijven over de basisbescherming die het waterschap biedt tegen wateroverlast. Daarmee geeft het ook duidelijkheid over welk restrisico perceel- en gebouweigenaren zelf lopen in geval van wateroverlast. De vraag is echter of de grens tussen de zorg van de overheid en het restrisico voor belanghebbenden in de praktijk wel zo duidelijk is. Dat lijkt niet het geval te zijn en heeft tenminste vier oorzaken:

1. De provinciale normen worden uitgedrukt in een herhalingstijd voor een maatgevende waterstand en slaan slechts op één specifiek deelsysteem en faalmechanisme. Deze benadering is duidelijk voor professionals, maar veel minder voor belanghebbenden:
 - Een maatgevend waterpeil is niet hetzelfde als een statistische kans op een bepaalde neerslaggebeurtenis (op een specifiek punt).
 - Meerdere deelsystemen kunnen wateroverlast veroorzaken. Alleen waterkeringen en inundatie zijn op deze wijze genormeerd. De deelsystemen grondwater, afstroming van neerslag over het maaiveld en riolering vallen niet onder de normering en kunnen wateroverlast met vergelijkbare waterdiepten en vergelijkbare schade veroorzaken.
 - De normering is gericht op het watersysteem en niet op het effect daarvan op specifieke percelen en objecten. Voor een belanghebbende gebouw- of perceeleigenaar is het niet altijd duidelijk wat het overschrijden van de inundatienorm voor zijn of haar eigendom betekent. Dit maakt de uitlegbaarheid aan belanghebbenden in de praktijk moeilijk.
2. Het beschermingsniveau en de wateropgave voor gebieden en belanghebbenden komen voort uit een theoretische toets van het watersysteem. Bij deze toets worden verschillende uitgangspunten gehanteerd die van grote invloed kunnen zijn op het toetsresultaat. De uitgangspunten die zijn gekozen en de doorwerking ervan naar het beschermingsniveau zijn voor belanghebbenden niet transparant en navolgbaar. De volgende uitgangspunten en werkwijzen kunnen van grote invloed zijn:
 - frequentie toetsing, hoe actueel en representatief was de toetsing die leidt tot het huidige oordeel over het beschermingsniveau;

- maatgevend seizoen waarvoor de toetsing plaatsvindt (mate van vulling systeem / voorgeschiedenis en onderhoudstoestand);
 - klimaatscenario en neerslagstatistiek (en de toepassing van gebiedsfactoren);
 - faalmechanismen die zijn beschouwd (o.a. neerslag, opstuwing door wind, spui en afvoermogelijkheden);
 - overwegend landgebruik / schaal waarop functies voor de normering wordt toegepast;
 - wijze waarop interactie met afstroming uit bebouwde omgeving wordt gesimuleerd;
 - weglaten onzekerheden in modelresultaten.
3. Waterschappen zien de normering als inspanningsverplichting, en zo staat het in een aantal gevallen ook benoemd in de provinciale verordening. Echter, het ontbreken van een datum waarop het systeem 'op orde' moet zijn, verschil in de klimaatscenario's en referentiesituaties waaraan getoetst wordt en de vermelding dat het om een inspanningsverplichting gaat, maakt het voor belanghebbenden minder duidelijk wat er precies aan inspanning verwacht kan worden.
4. In de praktijk is sprake van een zekere fixatie op de provinciale normen en is er mede daardoor beperkte aandacht voor extreme neerslaggebeurtenissen en het handelingsperspectief daarbij, voor het waterschap zelf en voor inwoners en bedrijven. Zo wordt er voor de verschillende gebruiksfuncties wel gekeken naar de knelpunten bij een normatieve situatie (o.a. 1/10, 1/50 en 1/100), maar worden de risico's bij een bovennormatieve situatie niet standaard inzichtelijk gemaakt. Uit situaties van wateroverlast de afgelopen jaren komt vaak naar voren dat inwoners en (agrarische)bedrijven van het waterschap ook regie en concrete acties verwachten in de calamiteitenfase en bij bovennormatieve gebeurtenissen.

Het bovenstaande zorgt voor een technische benadering die voor inwoners en bedrijven in veel gevallen moeilijk navolgbaar is, zich met name op de normen richt en bovendien per waterschap verschilt. Wat als kracht van het stelsel wordt gezien (namelijk afbakening van de zorgplicht), kan dus ook als belangrijk aandachtspunt worden gezien.

II JURIDISCHE BORGING VRAAGT OM EEN GOED UITLEGBARE NORMERING EN WERKWIJZE

In navolging van onvoldoende afbakening van de zorgplicht (zie I), is ook de werkwijze onvoldoende uitlegbaar. Middels het huidige stelsel van normeringen is ervoor gekozen om de normen juridisch te borgen in de provinciale verordening. Uit gesprekken met waterschappen komt naar voren dat de borging van de normen het interne werkproces en de onderbouwing van maatregelen ten goede komt. De wijze waarop de provinciale normering wateroverlast is vastgelegd, ondersteunt het werkproces van het voorkomen en beperken van wateroverlast (door inundatie watersysteem) bij de waterschappen. De provinciale normering kent veel ruimte voor de professionals, zorgt voor continue aandacht voor de kwaliteit van data, informatie en het modelinstrumentarium, wordt gezien als objectieve maat voor de wateropgaven, werkt als instrument waarmee het waterbelang in de ruimtelijke ordening wordt geborgd en fungeert als onderbouwing van investeringen in het watersysteem.

De juridische borging impliceert dat belanghebbenden hier rechten aan kunnen ontleen. In theorie is dat het geval, maar de vraag is of dit in de praktijk ook op gaat. Het waterschap kan door belanghebbenden op basis van de provinciale normering wateroverlast aansprakelijk gesteld worden voor geleden schade bij wateroverlast. Bij de beoordeling of het waterschap aansprakelijk is voor de geleden schade, is van belang of het waterschap aan zijn zorgplicht als goed waterbeheerder heeft voldaan. Daarbij is het van belang dat verschillende provin-

ciala verordeningen expliciet spreken van een inspanningsverplichting (in sommige gevallen zonder daarbij een duidelijke mijlpaal van ‘op orde’ te noemen) en niet over een resultaatsverplichting.

De stelplicht en bewijslast om aan te tonen dat een waterschap niet aan de zorgplicht heeft voldaan, ligt bij de eisende partij, oftewel de perceelegeenaar⁹. Als een belanghebbende het waterschap aansprakelijk wil stellen voor schade die is opgetreden als gevolg van een onvoldoende afvoer- en bergingscapaciteit, dan zal hij/zij dus moeten aantonen dat het waterschap niet aan de provinciale normering voldeed.

Bij de keuze om de normen juridisch te borgen en zo afbakening van de zorgplicht te realiseren, hoort ook een transparante en navolgbare werkwijze. Het moet inzichtelijk zijn voor belanghebbenden welke keuzes er gemaakt zijn in het proces om te komen tot het afgesproken beschermingsniveau. Op die manier moet het ook mogelijk zijn om aan te tonen wanneer het waterschap zich niet aan de zorgplicht heeft voldaan (mocht dit geval zich hebben voorgedaan). Echter, zoals al eerder bleek (zie I) laat de navolgbaarheid van de uitvoering van de normering wateroverlast te wensen over.

Met andere woorden: de provinciale normering wateroverlast biedt professionals en het waterschapsbestuur duidelijkheid over de eigen opgave en verantwoordelijkheid. Die duidelijkheid is er in de praktijk in veel mindere mate voor belanghebbenden. In de praktijk is het binnen de huidige werkwijze vrijwel onmogelijk voor een belanghebbende om aan te tonen dat het watersysteem niet voldoet aan een bepaalde afvoer- en bergingscapaciteit.

III VERANDEREND KLIMAAT EN ANDERE GEBIEDSDOELEN ZET MOGELIJKHEDEN OM WATERSYSTEEM AAN TE PASSEN ONDER DRUK

Waterschappen ervaren in toenemende mate dat het aanpassen van het watersysteem aan veranderend landgebruik, specifieke watergerelateerde gebiedsdoelen of een veranderend klimaat steeds moeilijker wordt. Ook ontbreekt het in specifieke gebieden aan draagvlak om de bergingscapaciteit van het watersysteem te vergroten in situaties waarbij de schade als gevolg van inundatie vanuit het watersysteem relatief laag is (o.a. laag gelegen grasland gebieden).

In gesprekken met waterschappen komt naar voren dat de uitdaging voor de komende decennia zal zijn om toe te werken naar een basisbeschermingsniveau met betrekking tot de afvoer- en bergingscapaciteit van het watersysteem. Het wordt steeds duidelijker dat water meer sturend zal moeten worden in de ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied en de bebouwde omgeving. Dit heeft tot gevolg dat het niet langer de opgave is om ten alle tijden het watersysteem aan te passen aan veranderende omstandigheden, maar vooral in te zetten op het beschermen van objecten (objectgerichte maatregelen) en het aanpassen van functies. Kortom: een omslag van ‘watersysteem volgt functie’ naar ‘functie volgt het watersysteem’. Dat sluit aan bij de voorkeursvolgorde voor het regionaal waterbeheer, zoals in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) opgenomen (beleidskeuze 4.1)¹⁰. De nadruk zal steeds meer komen te liggen op een gebiedsgerichte aanpak, waarbij alle wateropgaven (o.a. KRW, bodemdaling, droogte) onderling worden afgewogen en op gebiedsniveau worden ingevuld.

⁹ Voor een nadere beschouwing en toelichting zie de rapportage “Verantwoordelijkheden bij risico’s van extreem weer in een veranderend klimaat, een verkenning verantwoordelijkheden en ontwikkelagenda” (Ambient, 2021)

¹⁰ <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novi-stukken+publicaties/default.aspx>

Voor de bestaande bebouwde omgeving en/of objecten met een lange levensduur zijn aanpassingen aan het watersysteem in de praktijk überhaupt niet altijd haalbaar (zowel qua fysieke mogelijkheden als qua kosten). Soms zal het aanpassen van het watersysteem vanuit maatschappelijk oogpunt de voorkeur hebben, terwijl in andere gevallen gekozen kan worden om de schade door wateroverlast, gezien de hoge kosten voor aanpassingen, te accepteren. Op basis van de periodieke risicodialogen voor klimaatadaptatie (cyclisch elke zes jaar) zouden hier gebiedsgerichte keuzes voor gemaakt kunnen worden.

Veel knelpunten van het huidige stelsel (zie H5) zijn te relateren aan het karakter van het stelsel, ontwikkelingen ten aanzien van klimaatverandering en een meer gebiedsgerichte aanpak. Dit suggereert dat de provinciale normering met generieke normen op basis van functies in de huidige vorm onvoldoende ruimte en flexibiliteit biedt om op deze ontwikkeling te anticiperen of mee te bewegen. Deze constatering is op zich niet heel verrassend, aangezien de NBW-normen in 2003 vooral ontstaan zijn vanuit de behoefte om een inhaalslag te maken in het op orde brengen van het regionaal watersysteem (voldoende afvoer- en bergingscapaciteit). Tegenwoordig eisen bodemdaling, droogte, klimaatadaptatie en waterkwaliteit evenveel aandacht.

7

HOE TOEKOMSTBESTENDIG IS DE PROVINCIALE NORMERING WATEROVERLAST?

Uit de bevindingen van de voorgaande hoofdstukken komt de vraag naar voren: Hoe toekomstbestendig is de provinciale normering wateroverlast, zoals we die nu kennen en is die in Nederland toepasbaar? Dit hoofdstuk gaat in op twee mogelijke sporen. De eerste optie is om het huidige stelsel (Waterwet en provinciale normeringen) te behouden en van binnenuit te optimaliseren (7.1). Dit kan in feite direct door de waterschappen en provincies worden opgepakt, eventueel gestimuleerd door afspraken op landelijk niveau tussen IPO en UvW. De andere optie is om het stelsel als geheel te herijken (7.2). Dit vraagt om richtinggevend beleidkeuzes die op landelijk niveau moeten worden opgepakt. Hieronder worden beide sporen onderzocht. Ongeacht de keuze voor het ene of andere spoor, voorzien wij de behoefte aan leiderschap. Ons advies is dan ook om de dialoog over de toekomst van de provinciale normering wateroverlast te adresseren en agenderen bij de beleidstafel wateroverlast, zodat op het juiste niveau toekomstbestendige beleidkeuzes gemaakt kunnen worden.

7.1 OPTIMALISATIE BINNEN STELSEL

Wanneer er gekozen wordt voor optimalisatie binnen het huidige stelsel blijft de Waterwet (en straks de Omgevingswet) de basis vormen voor de aanpak van wateroverlast. Dit betekent dat de provincies verplicht zijn om de wettelijke normen voor wateroverlast vast te stellen in hun provinciale verordening, zoals dat nu ook het geval is. Tegelijkertijd zijn er een aantal onderwerpen waarop de invulling van de provinciale normen geoptimaliseerd kan worden. Dit betreft voornamelijk de transparantie en navolgbaarheid van de werkwijze (toetsing en beoordeling), meegroeien met klimaatverandering en het creëren van meer ruimte voor gebiedsgericht maatwerk.

MEER TRANSPARANTIE EN BETERE COMMUNICATIE

De normering wateroverlast is in de eerste plaats bedoeld om inwoners een basisbescherming te bieden. Zoals ook al in H6 aan de orde is gekomen, hoort bij de keuze voor juridisch geborgde normen een transparante en navolgbare werkwijze. Het moet voor belanghebbenden inzichtelijk zijn welke keuzes er gemaakt zijn om te komen tot het afgesproken beschermingsniveau. De huidige werkwijze en de uitlegbaarheid richting belanghebbenden lijkt op dit vlak nu onvoldoende van de grond te komen. Om dit te verbeteren kan er gedacht worden aan het opstellen van aanvullende richtlijnen op landelijk niveau. Denk hierbij aan extra kaders voor een transparante werkwijze, waarin afspraken worden gemaakt over de frequentie van toetsing, het maatgevende seizoenen waarvoor toetsing plaatsvindt, de schaal waarop functies of gebieden worden bepaald, etc. Op dit onderwerp ligt een duidelijke taak voor STOWA, bijvoorbeeld door toe te werken naar nieuwe afspraken over de aanpak en werkwijze zoals die momenteel in de Waterwet geborgd wordt. Hierbij kunnen

lessen getrokken worden uit de werkwijze zoals bij de normering en toetsing van regionale waterkeringen, waar al langer met een uitgebreider kader gewerkt wordt.

BASISBESCHERMINGSNIVEAU EN MEEBEWEGEN MET KLIMAATVERANDERING

Net als bij regionale waterkeringen, die worden opgehoogd en versterkt om ze klimaatbestendig te houden, zal het watersysteem zich moeten aanpassen om met klimaatverandering om te gaan. Het is moeilijk uitlegbaar als het waterschap qua beschermingsniveau van regionale waterkeringen wel meegroeit met klimaatverandering, maar dit niet zou doen voor andere faalmechanismen in hetzelfde watersysteem, zoals inundatie vanuit oppervlaktewater. Uiteraard is het wel de vraag in hoeverre het in de toekomst mogelijk en wenselijk is om de oplossingen altijd binnen (aanpassingen aan) het watersysteem te zoeken. Steeds vaker zal er gezocht moeten worden naar een gecombineerde oplossing, waarbij ruimtelijke inrichting ook een rol speelt en samenwerking met andere partijen noodzakelijk is. Om die reden is het ook verstandig om een periodieke evaluatie van de normen te introduceren. Echter, het bieden van een basisbeschermingsniveau wateroverlast (voldoen aan de normen), gebaseerd op een toetsing aan klimaatscenario's en neerslagstatistieken, blijft daarbij het uitgangspunt.

BENUTTEN VAN DE RUIMTE VOOR GEBIEDSGERICHT MAATWERK

Ten slotte is er behoefte aan meer ruimte voor gebiedsgericht maatwerk. De oplossing ligt niet langer alleen bij het watersysteem. Enkele waterschappen geven aan dat zij meer vrijheid zouden willen hebben binnen de huidige provinciale normering, bijvoorbeeld door te werken met seizoenseffecten. In H3.3. 'Ruimte voor maatwerk binnen de normering wateroverlast' is echter inzichtelijk geworden dat er ruimte in het stelsel aanwezig is voor maatwerk, maar dat die ruimte niet door alle provincies en waterschappen wordt benut. Waterschappen kunnen op dit vlak nog veel van elkaar leren. Verder staat in de Waterwet dat de normen bepaald moeten worden voor 'aan te wijzen gebieden'. Hoewel in het NBW de suggestie wordt gedaan om met normen per functie te werken, kan er binnen het wettelijk kader ook op een andere manier naar gebieden worden gekeken (bijvoorbeeld door gebieden met een bepaald beschermingsniveau voor inundatie aan te geven). Als laatste wordt het traject om tot een gebiedsnorm te komen ervaren als een langdurig traject met hoge administratieve en bestuurlijke lasten. Ook hier is in de praktijk wellicht een optimalisatieslag te maken door de provincies en waterschappen.

Door bovenstaande punten aan te pakken, wordt een deel van de huidige knelpunten rondom het stelsel normeringen opgelost. Provincies kunnen deze punten (nu al) explicieter opnemen in de provinciale verordening. Wat ook mogelijk is, is dat provincies de ruimte laten aan de waterschappen om hier zelf keuzes in te maken. Een voorwaarde zou dan wel moeten zijn dat de waterschappen hier expliciete en navolgbare beleidskeuzes in maken die transparant en navolgbaar zijn voor inwoners en (agrarische) bedrijven.

Toch zullen er ook na optimalisatie aandachtspunten blijven bestaan. Zo blijft een gebiedsgerichte en integrale aanpak een uitdaging, aangezien het stelsel van normeringen zich alleen richt op wateroverlast door inundatie vanuit oppervlaktewater (één deelsysteem). Ook wordt er nog geen duidelijke relatie gelegd met de stresstest en risicodialogen van het DPRA en is er weinig aandacht voor vitale en kwetsbare functies. Om die reden is het ook interessant om te kijken naar een andere manier om wateroverlast te benaderen.

7.2 HERIJKING VAN DE PROVINCIALE NORMERING WATEROVERLAST

Het huidige stelsel is destijds vooral ontworpen om belanghebbenden duidelijkheid te bieden over de zorg van het waterschap bij het beperken en voorkomen van wateroverlast. De normering heeft gezorgd voor een inhaalslag en het op orde brengen van het watersysteem door de afvoer- en bergingscapaciteit te vergroten. Toch was ook bij het ontwerp van het stelsel al aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering. De knelpunten die nu worden ervaren, laten zien dat het huidige stelsel en de manier waarop dat nu in de praktijk wordt toegepast niet toekomstbestendig is. De uitdaging is om de provinciale normering te herijken op een manier dat deze beter aansluit bij de huidige ontwikkelingen op het gebied van klimaatverandering en ruimtelijke adaptatie.

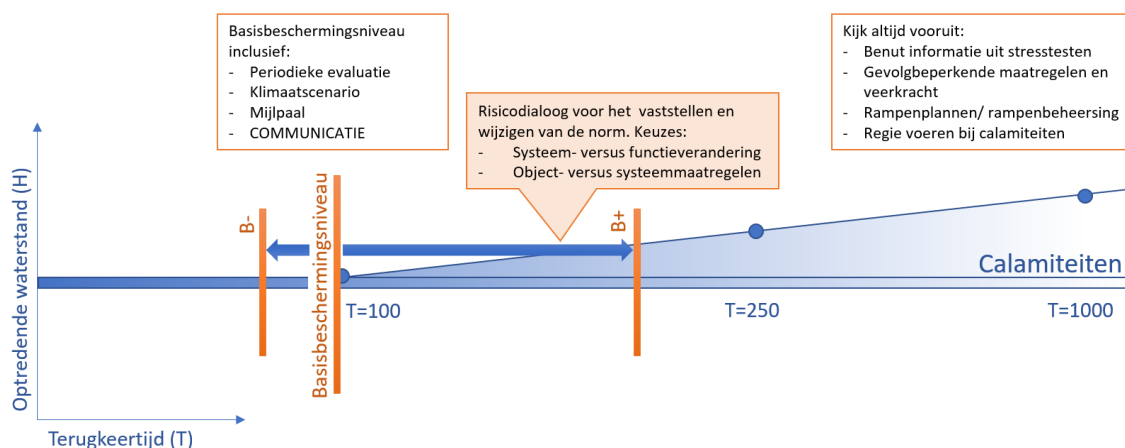
Om meer ruimte te bieden aan risicodialogen, het combineren van object- en systeemgerichte maatregelen en de gebiedsgerichte samenwerking tussen verschillende stakeholders, lijkt een nieuwe insteek van de normering wateroverlast gewenst. Ons voorstel is om toe te werken naar een stelsel met een basisbeschermingsniveau, waarbij aandacht is voor extreme situaties, veerkracht en calamiteitenbestrijding.

Deze benadering zou uit de volgende drie lagen kunnen bestaan (zie figuur 2):

1. Er is een **basisbeschermingsniveau** gedefinieerd voor inundatie vanuit het watersysteem. Het bieden van deze basisbescherming is de taak van het waterschap.
2. Er is ruimte om af te wijken van het basisbeschermingsniveau (B/B⁺) via **risicodialogen**.
3. Er worden afspraken gemaakt over gevolgbeperkende maatregelen bij extreme neerslaggebeurtenissen en **calamiteiten**.

De rol van het waterschap bij het beperken en voorkomen van wateroverlast gaat dus nadrukkelijk verder dan het voldoen aan een basisbeschermingsniveau. In de praktijk is dat ook wat inwoners en bedrijven van de overheid (in dit geval het waterschap) verwachten bij optredende wateroverlast.

FIGUUR 2 NORMERING WATEROVERLAST OP DRIE NIVEAUS: BASISBESCHERMINGSNIVEAU, RISICODIALOGEN EN CALAMITEITENZORG. DIT FIGUUR DIENT ALS SCHETS VOOR DE FUNCTIE BEBOUWDE OMGEVING WAARVOOR HET BESCHERMINGSNIVEAU IS VASTGESTELD OP T=100



BASISBESCHERMINGSNIVEAU

Het basisbeschermingsniveau is vergelijkbaar met de huidige provinciale normen wateroverlast. De verantwoordelijkheid voor het realiseren van deze basisbescherming tegen inundatie vanuit het watersysteem ligt bij het waterschap. Het basisbeschermingsniveau kan per functie of gebied gedefinieerd worden. Een voordeel van een overstap naar gebiedsnormen is

dat de norm en het watersysteem gelijk blijven, ook als er functieveranderingen of aanpassingen in het landgebruik plaatsvinden. De frequentie en wijze van toetsing worden duidelijk vastgelegd ten behoeve van transparantie richting belanghebbenden. Het basisbeschermingsniveau is gekoppeld aan een specifiek klimaatscenario en wordt elke 12 jaar opnieuw tegen het licht gehouden. Het uitgangspunt is dat de afvoer- en bergingscapaciteit van het watersysteem meegroeit met klimaatverandering. Ten tijde van de evaluatie stellen provincie en waterschap vast in hoeverre meegroeien vol te houden is.

Behalve het realiseren van deze basisbescherming is communicatie richting inwoners en (agrarische) bedrijven over wat deze bescherming betekent voor specifieke gebieden en objecten van groot belang. Hiermee weten belanghebbenden waar zij aan toe zijn en wat zij kunnen verwachten van de overheid.

AANPASSEN BESCHERMINGSNIVEAU VIA RISICODIALOGEN

Wanneer vanuit het gebied de wens bestaat om het basisbeschermingsniveau omhoog of omlaag aan te passen richting B/B⁺, dan zal een risicodialoog worden gestart. Het initiatief tot het starten van een risicodialoog ligt bij de partij die het beschermingsniveau wil wijzigen. Bij deze risicodialogen sluit behalve het waterschap ook de gemeente, de gebruiker(s) en eventueel de veiligheidsregio aan. Wanneer besloten wordt om het beschermingsniveau te verhogen (of te verlagen) dan zijn deze partijen gezamenlijk verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen om het aangepaste beschermingsniveau te realiseren (uitvoeringsagenda). Hiervoor kan dus ook gezocht worden naar maatregelen buiten het watersysteem, bijvoorbeeld objectspecifieke maatregelen.

CALAMITEITEN

In het huidige stelsel van provinciale normering wateroverlast is alleen aandacht voor preventie, maar niet op de situatie tijdens en direct na wateroverlast (calamiteiten). Door gezamenlijk met gemeenten en de veiligheidsregio vast te leggen welke gevolgbeperkende maatregelen getroffen kunnen worden, kan calamiteitenzorg een vast onderdeel binnen de aanpak wateroverlast worden. Speciale aandacht hierbij krijgen de uitkomsten van de stresstesten bij extreme gebeurtenissen. De informatie die stresstesten in de bebouwde omgeving en het landelijk gebied opleveren, kan worden benut in de voorbereiding op calamiteiten. Ook de rolverdeling voor het voeren van de regie bij calamiteiten moet hierin aan bod komen. Uiteraard speelt communicatie richting inwoners ook hier weer een belangrijke rol.

CASESTUDIE

Om de benadering met een basisbescherming, risicodialoog en calamiteitenzorg die hierboven is toegelicht verder uit te werken, adviseren wij het gebruik van casestudies. Via casestudies kan onderzocht worden hoe deze benadering in de praktijk ingevuld kan worden en waar men eventueel tegenaan loopt. Wij adviseren dat koepelorganisaties zoals STOWA, UvW en IPO hier het initiatief voor nemen.

7.3 BELEIDSTAFEL WATEROVERLAST

Ongeacht de keuze om binnen of buiten het huidige stelsel te optimaliseren, is het van belang om beleidskeuzes te maken over de toekomstige aanpak en werkwijze bij de provinciale normering wateroverlast. Als beleidskeuzes uitblijven, dan zullen de knelpunten die de provincies en waterschappen nu al ervaren alleen maar groter worden.

Bovenstaande punten vragen om het maken van richtinggevende beleidskeuzes en een aanpak waarbij alle waterschappen en provincies worden betrokken. Om die reden adviseren wij om het onderwerp 'toekomst provinciale normering wateroverlast' te adresseren en te agenderen op de beleidstafel wateroverlast.

BIJLAGE A

**AANVULLENDE KADERS IN DE
VERORDENING PER PROVINCIE EN
WATERSCHAP**

Provincie	Waterschappen	Definitie bebouwde kom	Definitie schaal	Definitie grondgebruik	Aanvullende (agrarische) functies	Toepassing maaiveldcriteria	Toepassing seizoens-component	Specifieke gebiedsnormen	Toepassing normvrije gebieden/functies (bv. Beekdalen)	Frequente toetsing	Mijlpaal opgave gereed	Vermeld als inspanningsverplichting	Duiding actueel klimaat of referentie	Toepassing kaart met functies en/of beschermingsniveaus
Drenthe	Waterschap Noorderzijlvest Waterschap Hunze en Aa's Waterschap Drents Overijsselse Delta Waterschap Vechtstromen	Zoals in artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994.	Per peilvak	Nee	Mais en roulerende teelten krijgen dezelfde norm als het overwegende omringende	0-5%	Nee	Nee	Natuurgebieden zijn normvrij.	Iedere 12 jaar; Iedere 6 jaar evt. normen herzien	2015	Ja, vermeld als inspanningsverplichting	Nee	Ja
Flevoland	Waterschap Zuiderzeeland	Zoals in artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994.	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Gebieden met de functie 'water voor bos en natuur'.	Iedere 6 jaar	-	Nee	Nee	Ja, de kaart Gebieden zonder normering wateroverlast
Friesland	Waterschap Fryslân	Nee	Per peilvak	Nee	Mais is 1/25 met mvc 5%. Overige landbouw (incl. hoogwaardige akkerbouw) is 1/50 met mvc 1%.	0-5%	Nee	Ja, door aanpassing maaiveldcriterium	Nee	Geen formele afspraak. Afhankelijk van nieuwe klimaatinfo en neerslagstatistieken.	-	Ja, vermeld als inspanningsverplichting	Nee	Ja, gebiedsnormenkaart
Gelderland	Waterschap Rijn en IJssel	Zoals in artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994.	Nee	Nee	Slechts twee functies buiten de bebouwde kom: natuurgebieden zijn normvrij, overige gebieden krijgen de norm 1/10	?	Nee	Nee	Natuurgebieden, Natura 2000-gebieden, gebieden die als N-type zijn aangeduid op de Beheertypenkaart bij het geldende Natuurbeheerplan van Gedeputeerde Staten.	Door GS nog te bepalen in overleg met waterschappen.	2015	Nee	Nee	Ja
	Waterschap Rivierenland	Zoals in artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994.	Nee	Zie Landelijk Grondgebruiksbestand Nederland versie 5, inclusief conversietabel.	Nee	0-5%	Nee	Voor gebieden van maximaal 100 hectare.	Natuurgebieden Wet natuurbescherming, Natura 2000-gebieden, natuurgebied zoals opgenomen in het Natuurbeheerplan provincie Utrecht, Natuurbeheerplan Gedeputeerde Staten Gelderland, Natuur Netwerk Brabant Verordening ruimte Noord-Brabant.	-	-	Nee	Nee	Ja
	Waterschap Vallei en Veluwe	Zoals in artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994.	Per peilgebied (in poldergebieden) of afwatering seenheid (in hellend zandgebied).	Nee	Slechts twee functies buiten de bebouwde kom: natuurgebieden zijn normvrij, overige gebieden krijgen de norm 1/10	0-5%	Nee	Besluitvorming daarover door de Gedeputeerde Staten voor gebieden van max 100 hectare. Voor grotere gebieden blijft Provinciale Staten bevoegd.	Natuurgebieden Wet natuurbescherming 1998, Natura 2000-gebieden, natuurgebied die tot de economische hoofdstructuur (EHS) behoort, natuurgebied zoals opgenomen in het Natuurbeheerplan provincie Utrecht, Natuurbeheerplan Gedeputeerde Staten Gelderland.	-	2027	Ja, vermeld als inspanningsverplichting	Nee	Ja
	Waterschap Vechtstromen	Voor het deel van Waterschap Vechtstromen dat in de provincie Gelderland ligt is het Overijsselse beleid van toepassing.												

Provincie	Waterschappen	Definitie bebouwd kom	Definitie schaal	Definitie grondgebruik	Aanvullende (agrarische) functies	Toepassing maaielcriteria	Toepassing seizoens-component	Specifieke gebiedsnormen	Toepassing normvrije gebieden/functies (bv. Beekdalen)	Frequentie toetsing	Mijlpaal opgave gereed (NU)	Vermeld als inspanningsverplichting	Duiding actueel klimaat of referentie	Toepassing kaart met functies en/of beschermingsniveaus
Groningen	Waterschap Noorderzijlvest Waterschap Hunze en Aa's	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Natuurgebieden zijn normvrij.	Elke 6 jaar, vanaf 2023	1-1-2020	Nee	Nee	Ja
Limburg	Waterschap Limburg	Zoals aangegeven in het POL2014	Nee	Zie POL2014 (Natuurnetwerk, buitengebied, glastuingebied, bebouwde kernen).	Limburg maakt onderscheid op gebiedsfuncties: goud-, zilver-, bronsgroene natuur, overige landbouw, glastuinbouw, stedelijk gebied.	Nee	Nee	In de Bronsgroene landschapszone waar geen natuurbeek is gelegen is de norm 1/10. Bebouwde gebieden in het Zuid-Limburgse Heuvelland hebben een norm.	Normvrij: de Goudgroene en Zilvergroene natuurzone en beekdalen van natuurbeken gelegen in de Bronsgroene landschapszone. In de Bronsgroene landschapszone zonder natuurbeek geldt 1/10.	Door GS nog te bepalen in overleg met waterschappen.	-	Nee	Nee	Ja.
Noord-Brabant	Waterschap Aa en Maas Waterschap Brabantse Delta Waterschap De Dommel Waterschap Rivierenland	Stedelijk en Buitenstedelijk gebied i.p.v. Bebouwd en onbebouwd gebied. Geen definitie.	Nee	Zie de grondgebruikskart van de Waterschapschatter (STOWA).	Het gebied 'Afwijkende norm wateroverlast' met in het stedelijk gebied de norm 1/150. Buiten het stedelijk gebied de binnen het werkingsgebied opgenomen overstromingskans als norm.	0-5%	Nee	Voor de bebouwde gebieden van Den Bosch en Vught geldt 1/150; Voor enkele beekdalen binnen beheergebied van Waterschap Aa en Maas geldt 1/10; Beekdalen an sich kunnen als specifiek gebied gezien worden (vaak normvrij).	Binnen Natuur Netwerk Brabant, buitendijkse gebieden langs regionale wateren zoals de mark en Dintel, beekdalen, regionale waterbergingsgebieden en reserveringsgebieden en waterberging.	Elke 6 jaar, zoals afgesproken in de bestuurlijke notitie 'uitgangspunt en watersysteemtoetsing'.	-	Ja, vermeld als inspanningsverplichting	Nee	Ja, een kaart met drie klassen: norm Stedelijk gebied, norm Buitenstedelijk gebied, normvrij gebied.
Noord-Holland	Waterschap Amstel, Gooi en Vecht Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier Hoogheemraadschap van Rijnland	Zoals in artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994.	Nee	Zie het ruimtelijk plan, Landelijk Grondgebruiksbestand Nederland en voortgangskaart realisatie Natuurnetwerk.	Glastuinbouw (binnen het stedelijk gebied)	0-10%	Ja, voor grasland van 1 maart tot 1 oktober	Nee	Natuurgebieden zijn normvrij.	Door GS nog te bepalen in overleg met waterschappen.	2015 (uitzonderingsstaties 2027)	Nee	Voor HHNK: KNMI06 klimaat-scenario G met grondgebruik van LGNS; Voor Rijnland en AGV: huidig klimaat-scenario.	Ja
Overijssel	Waterschap Drents Overijsselse Delta Waterschap Rijn en IJssel Waterschap Vechtstromen	Zoals in artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994.	Nee	Nee	Veenweidegebieden, landbouwgronden in beekdalen en laaggelegen gebieden	0-30%	Nee	Waterschap Drents Overijsselse Delta: veenweidegebied en rond de Weerribben, norm 1/10 en mvc 30%. Waterschap Vechtstromen: landbouwgronden in beekdalen, norm 1/10. Waterschap Vechtstromen: laaggelegen gebieden, norm 1/1.	Nee	Geen formele afspraken.	2015	Ja, vermeld als inspanningsverplichting	Nee	Ja

Provincie	Waterschappen	Definitie bebouwde kom	Definitie schaal	Definitie grondgebruik	Aanvullende (agrarische) functies	Toepassing maaiveldcriteria	Toepassing seizoens-component	Specifieke gebiedsnormen	Toepassing normvrije gebieden/functies (bv. Beekdalen)	Frequentie toetsing	Mijlpaal opgave gereed (NU)	Vermeld als inspanningsverplichting	Duiding actueel klimaat of referentie	Toepassing kaart met functies en/of beschermingsniveaus
Utrecht	Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Waterschap Rivierenland	Zoals in artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994.	Nee	Nee	Er wordt door Waterschap Vallei en Veluwe geen onderscheid gemaakt tussen verschillende functies buiten de bebouwde kom. Alle gebieden (behalve natuur) krijgen de norm 1/10.	1-10%	Ja, alleen bij HDSR voor grasland van 1 maart tot 1 november.	Uitzonderingen op de normen zijn opgenomen in het delegatiebesluit.	Gebieden met een natuurfunctie of waterbergingsgebieden zijn normvrij.	Leidraad voor het uitvoeren van de toetsing vast te stellen door waterschap en provincie.		Ja, vermeld als inspanningsverplichting	Nee	
	Waterschap Vallei en Veluwe	Zoals in artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994.	Per peilgeb	Nee	Er wordt door Waterschap Vallei en Veluwe geen onderscheid gemaakt tussen verschillende functies buiten de bebouwde kom. Alle gebieden (behalve natuur) krijgen de norm 1/10.	0-5%	Nee	Besluitvorming daarover door de Gedeputeerde Staten voor gebieden van max 100 hectare. Voor grotere gebieden blijft Provinciale Staten bevoegd.	Gebieden met een natuurfunctie of waterbergingsgebieden zijn normvrij.	Leidraad voor het uitvoeren van de toetsing vast te stellen door waterschap en provincie.		Ja, vermeld als inspanningsverplichting	Nee	
Zeeland	Waterschap Scheldestromen	Zie de definitie voor bestaand stedelijk gebied in de verordening.	Glastuinbouw alleen als >1 hectare	Ruimtelijke plannen op grond van de Wet ruimtelijke ordening, de waterfunctiekartaart behorend bij het Omgevingsplan Zeeland 20019 en het feitelijk grondgebruik.	Voor de functie agrarisch (akkerbouw, fruitteelt, grasland) geldt de norm 1/25 en voor de functie glastuinbouw geldt de norm 1/50.	0-1%	Nee	Nee	Normvrij: gebieden met de functie natuur, wegen of overige infrastructuur, stedelijk groen en sport. En gebieden die op grond van een beoordeling door het waterschap uit oogpunt van kosteneffectiviteit worden aangeduid in de legger van het waterschap, die zijn gelegen binnen de oppervlakte van 10%-laagst gelegen gebieden zoals aangeduid op de waterkanskaart behorende bij het Omgevingsplan Zeeland 2018, dan wel andere met instemming van gedeputeerde staten in de legger aangeduide gebieden.	Jaarlijks verslag, maar niet expliciet ook een jaarlijkse toetsing.	1-1-2028	Ja, vermeld als afbakening van de zorgplicht en inspanningsverplichting	Indien relevante actuele en inspanningsgegevens van het KNMI beschikbaar komen met betrekking tot de ontwikkeling van het klimaat, zullen het waterschap en gedeputeerde staten in overleg bezien de toepassing ervan wijziging behoeft.	Nee
Zuid-Holland	Waterschap Hollandse Delta, Hoogheemraadschap van Delfland, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, Hoogheemraadschap van Rijnland, Waterschap Rivierenland, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht	Zoals in artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994.	Nee	Zie het ruimtelijk plan en het Landelijk Grondgebruiksbestand Nederland.	Glastuinbouw binnen de bebouwde kom	0-10%. Binnen het beheersgebied van Rijnland zijn voor laaggelegen gebieden andere maaiveldcriteria vastgelegd.	Ja, voor grasland van 1 maart tot oktober, met uitzondering voor HDSR (grasland van 1 maart tot 1 november).	Nee	Nee	Door GS nog te bepalen in overleg met waterschappen.	1-1-2028 Door GS nog te bepalen in overleg met waterschappen.	Nee, alleen vermeld als afbakening van de zorgplicht	Nee	

BIJLAGE B

GESPRESKPARTNERS BIJ WATERSCHAPPEN EN PROVINCIES

Waterschap	Gesprekspartners
Waterschap Aa en Maas	Joost Roojakkers Mike Heijnen Ronald Wolters Ingrid Rijkers
Waterschap Amstel, Gooi en Vecht	Kirsty Blatter Johan Ellen Marijke Ruitenbeek
Waterschap Brabantse Delta	Kees Peerdeman Patrick de Rooij
Waterschap De Dommel	Michelle Berg Joost Ossevoort Marloes Lenting
Hoogheemraadschap van Delfland	Mia Suss Martin Evers
Waterschap Drents Overijsselse Delta Wetterskip Fryslân	Frank Fokkema Bert Piekstra Karel Veeneman Michiel Bootsma
Waterschap Hollandse Delta	Erna van der Werp Thijs Ijpelaar
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	Cees de Boer Maarten Poort Karel Bruin-Baerts
Waterschap Hunze en Aa's	Bart de Jong Ingo van Lohuizen
Waterschap Limburg	Dave Deckers Frank Heijens
Waterschap Noorderzijlvest	Rene van der Ploeg Vincent de Looij Arne Roelevink
Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard	Mechiel van Appeldoorn Anne Witteveen Ulrich Rackwitz
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	Astrid van Veldhoven Joost Heijkers Ciska Blom
Waterschap Rijn en IJssel	Hendri Witteveen Twan Rosmalen Ronald van Ark
Hoogheemraadschap van Rijnland	Jan Jelle Reitsma

Waterschap	Gesprekspartners
	Mark Kramer
	Joost van der Zwet
Waterschap Rivierenland	Ellen Vonk
	Jan van de Braak
Waterschap Scheldestromen	Chantal Raes
Waterschap Vallei en Veluwe	Rozemarijn van den Berg
	Henk Nobbe
	Christian Huising
Waterschap Vechtstromen	Sjon Monincx
	Tom Grobbe
	Leo Heitbrink
Waterschap Zuiderzeeland	Rudolf Versteeg
Provincie	Gesprekspartner
Provincie Noord-Brabant	René Klerks
	Desirée van Zwieten
Provincie Overijssel	Mirjam Groot Zwaaftink