

Aan:
de voorzitter en leden van
provinciale staten van Drenthe

Assen, 24 april 2008
Ons kenmerk 17/5.5/2008004990
Behandeld door de heer L. de Vree (0592) 36 59 17
Onderwerp: Kader normering regionale wateroverlast

Geachte voorzitter/leden,

Inleiding

Hierbij informeren wij u over ons voornemen om in 2009 de normen vast te stellen voor regionale wateroverlast. In deze brief gaan wij kort in op de ontwikkelingen die hebben geleid tot ons voornemen, de inhoud van het kader normering regionale wateroverlast, de wijze waarop de maatregelen en normen worden gedefinieerd en hoe wij de resultaten uiteindelijk zullen verwerken in de Provinciale omgevingsverordening (POV).

Aanleiding

Naar aanleiding van het hoge water in 1993 en 1995 en de wateroverlast in 1998 heeft het rijk de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (Commissie WB21) ingesteld. De commissie kreeg de opdracht te onderzoeken of het watersysteem, onder zeer natte omstandigheden, nog wel voldoet aan de eisen die het landgebruik stelt. De tweede vraag was of Nederland wel voldoende rekening houdt met de beperkingen die het watersysteem oplegt aan het gebruik van de ruimte. In het verlengde daarvan rees de vraag of Nederland wel voldoende is voorbereid op de gevolgen die de verwachte klimaatverandering en bodemdaling hebben voor het waterbeheer en het landgebruik. In haar advies doet de commissie onder meer de aanbeveling een normstelsel te ontwikkelen voor het regionale watersysteem. Doel hiervan is duidelijkheid te verschaffen over de mate van bescherming die de overheid biedt tegen wateroverlast.

Wateroverlast

Wateroverlast vanuit het regionale watersysteem treedt op als de waterlopen in beheer van waterschappen en soms ook gemeenten hevige neerslag onvoldoende kunnen verwerken, waardoor het oppervlaktewater buiten de oevers treedt. Wateroverlast, vanuit het regionale watersysteem, leidt in het algemeen overigens niet tot levensbedreigende situaties, maar wel tot grote economische schade en maatschappelijke ontwrichting.

Werknormen

Het rijk heeft de aanbevelingen van de commissie WB21 overgenomen en, in overleg met de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal overleg (IPO), werknormen vastgesteld. In 2005 hebben de waterschappen hun watersysteem getoetst aan deze werknormen. Deze toets heeft geleid tot referentienormen, die overeenkomen met de werknormen.

De ondertekenaars van het Nationaal Bestuursakkoord Water hadden in 2003 overigens al afgesproken dat het regionale watersysteem in 2015 aan de normen zal voldoen. Dat betekent dat in 2009, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Waterwet in 2010, de normen moeten worden vastgelegd in de POV. Daarmee is voor iedere locatie in de provincie duidelijk wat de zorgplicht is voor waterschap en gemeente enerzijds en de burger anderzijds en in welke gevallen wateroverlast mag optreden.

Uitwerking POP II in gebiedsnormen voor regionale wateroverlast

Op 1 januari 2010 treedt naar verwachting de Waterwet in werking. Deze legt onder meer de referentienormen vast. Daarbij staat centraal het grondgebruik en de daarbij behorende kans op acceptabele wateroverlast. De referentienormen variëren van 1 keer per 10 jaar voor grasland tot 1 keer per 100 jaar voor stedelijk gebied. De wet verleent de provincies de bevoegdheid de gebiedsnormen vast te leggen voor situaties die vragen om een regionale differentiatie. Wij hebben het voornemen deze bevoegdheid te gaan gebruiken en normen vast te stellen die aansluiten bij het provinciale beleid.

Het provinciale beleid is erop gericht de natuurwaarden en de daarmee samenhangende hydrologische situatie zoveel mogelijk te behouden dan wel te herstellen. Daarom stellen wij geen norm vast voor de bestaande natuurgebieden, het Reestdal, de zones IV tot en met VI in het POP II en de gebieden die deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur (EHS), met dien verstande dat in zone IV en in de nog niet verworven EHS-gebieden de huidige waterpeilen worden gehandhaafd zolang er nog geen norm is vastgesteld.

Een wateroverlastnorm van 1 keer per 10 jaar past in het provinciale beleid dat is vastgesteld voor gebieden die in het POP II zijn aangeduid als "beekdal". Uitgezonderd hiervan zijn de hiervoor beschreven gebieden waarvoor geen norm wordt voorgesteld en stedelijk gebied.

De gebiedsnormen voor regionale wateroverlast vormen een onderdeel van de bouwsteen water voor het nieuwe omgevingsbeleid dat in de nieuwe structuurvisie wordt geformuleerd.

Kader normering regionale wateroverlast

Deze voorstellen hebben wij, als uitgangspunten, opgenomen in de notitie Kader normering regionale wateroverlast. Wij hebben deze notitie opgesteld in overleg met de provincies Groningen (Stuurgroep Water 2000+) en Overijssel (Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-Oost). De reden daarvoor is dat wij, met Groningen en Overijssel, vier interprovinciale waterschappen delen.

Voor de waterschappen is het van belang nu te weten welke uitgangspunten gelden voor de gebiedsprocessen. Daarom stellen wij het kader vast. Dat betekent trouwens niet dat het kader daarmee definitief vaststaat. Aanpassingen of afwijkingen door voortschrijdend inzicht blijven mogelijk. De notitie beschrijft ook de procedures voor het vaststellen van de gebiedsnormen, de tijdsplanning en de juridische werking van de normering.

Proces en planning in gebieden die niet voldoen aan de norm

Voor gebieden die niet voldoen aan de normen zullen de waterschappen een gebiedsproces organiseren. Het kader is daarbij de leidraad. Het doel van de gebiedsprocessen is het opstellen van haalbare en betaalbare maatregelen om, uiterlijk in 2015, te voldoen aan de norm dan wel te komen tot goed gemotiveerde voorstellen voor een afwijkende norm. Vervolgens adviseren de waterschappen ons over het vaststellen van de gebiedsnormen en de zo nodig te nemen maatregelen om de gebiedsnormen te realiseren.

In de eerste helft van 2008 voeren de waterschappen de gebiedsprocessen uit in de gebieden die niet voldoen aan de norm. In 2009 zullen wij u het voorstel tot wijziging van de POV aan u voorleggen. Dit voorstel bevat dan de normen en de gebieden waarvoor deze normen van kracht zullen zijn.

Uw betrokkenheid

In 2009 vragen wij u de POV vast te stellen. Voor het onderdeel Normering wateroverlast doen wij u dan een voorstel dat, op basis van het door ons opgestelde kader, op een aantal punten zal afwijken (verhogen of verlagen) van de referentienormen. Ons doel is om zo te komen tot haalbare en betaalbare maatregelen enerzijds en duidelijkheid te bieden over de zorgplicht van de waterschappen anderzijds.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

Bijlage(n):
jk/coll.

Kader normering regionale wateroverlast

provincie Drenthe

24-4-2008

Inhoudsopgave

1	Voorwoord	2
2	Inleiding	3
3	Doel normering.....	5
4	Referentienormen	6
5	Taken en bevoegdheden	6
6	Gebiedsproces	9
7	Bepaling gebiedsnorm.....	11
8	Procedure vaststelling gebiedsnorm en tijdplanning.....	14
9	Juridische werking normering	16

1 Voorwoord

Binnen de kaders van het Waterbeleid 21e eeuw (WB21) is de provincie Drenthe gelegen in twee stroomgebieden. Het noordelijke deel van de provincie is onderdeel van het stroomgebied Groningen – Noord- en Oost-Drenthe en het zuidelijk deel is gelegen in het stroomgebied Vecht – Zwarte Water¹. Samen met de provincies Groningen en Overijssel en de inliggende waterschappen heeft de provincie Drenthe voor elk stroomgebied een “Kader normering regionale wateroverlast” opgesteld. Het kader voor Rijn-Oost en voor Groningen – Noord- en Oost-Drenthe zijn in respectievelijk het RBO Rijn-Oost en de Stuurgroep Water 2000+ goedgekeurd.

De provincie heeft beide kaders geïntegreerd naar een gebiedsdekkend kader voor de gehele provincie Drenthe. Tegelijkertijd heeft de provincie het kader op onderdelen nader ingevuld, zodat daarmee beter aangesloten wordt op het provinciale beleid en op de verwevenheid van waterhuishouding en de ruimtelijke zonering in het Provinciaal omgevingsplan (POP II).

¹ Vanwege de intergratie van de Kaderrichtlijn Water met de uitvoering van het WB21-beleid is het stroomgebied Vecht – Zwarte water onderdeel geworden van het deelstroomgebied Rijn-Oost.

2 Inleiding

Aanleiding

In 2000 heeft de Commissie Waterbeheer 21e eeuw geadviseerd een landelijk normeringstelsel uit te werken voor de regionale oppervlaktewatersystemen. Doel hiervan is duidelijkheid te verschaffen over de mate van bescherming, die door de overheid geboden wordt tegen wateroverlast. Vervolgens is in 2002 een voorstel uitgewerkt voor wateroverlast, die ontstaat door inundatie vanuit oppervlaktewater ten gevolge van lokale neerslag. Er is een normeringstelsel ontworpen voor verschillende soorten grondgebruik. Omdat niet alle consequenties van het voorgestelde normeringstelsel op voorhand konden worden overzien, is in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) van 2003 overeengekomen het voorgestelde normeringstelsel op bruikbaarheid te toetsen. Afsproken is om in een eerste toetsingsronde ervaring met deze voorlopige werknormen op te doen.

Gedurende de periode 2003-2005 hebben de waterschappen de regionale oppervlaktewatersystemen getoetst aan de NBW-werknormen. Bij deze toetsing werd duidelijk waar knelpunten in het regionale oppervlaktewatersysteem optreden doordat gronden vaker dan maatschappelijk wenselijk is overstroomd vanuit het oppervlaktewatersysteem. Vervolgens is globaal in kaart gebracht welke inspanning nodig is om het regionale systeem in 2015 te laten voldoen aan de werknormen. Op basis van de uitgevoerde toetsingen zijn referentienormen opgesteld, die overeenkomen met de NBW-werknormen.

Inmiddels is landelijk besloten dat er normen voor regionale wateroverlast (ontwerp-Waterwet, 2006 en Decemhernota 2006) moeten komen. In het IPO is afgesproken dat de provincie het kader voor deze normering aangeeft.

Kader normering

Dit kader geeft een aantal uitgangspunten aan voor de in te voeren normering van regionale wateroverlast in de provincie Drenthe. Het geeft richting aan het hierna genoemde gebiedsproces. Het kader heeft betrekking op de beheersgebieden van de waterschappen en de provincies die deel uitmaken van het deelstroomgebied Rijn-Oost

Status

Dit kader heeft de status van een werkdocument voor de provincie en waterschappen. Het is een handreiking voor de totstandkoming van de normering van regionale wateroverlast. Het gepresenteerde kader is echter geen einddocument; aanpassingen of afwijkingen door voortschrijdend inzicht blijven mogelijk.

Gebiedsnormen en gebiedsproces

Het is de taak van de waterschappen om het regionale oppervlaktewatersysteem te toetsen aan de referentienormen. In de praktijk wordt daarbij gebruik gemaakt van de resultaten van de eerder genoemde toetsing aan de werknormen. Om te komen tot definitieve gebiedsnormen en maatregelen voor de bestrijding van wateroverlastknelpunten is – ook volgens de Decemhernota 2006 – overleg met de streek nodig. Het proces van overleg met de streek wordt het gebiedsproces genoemd en wordt getrokken door het waterschap. Na het doorlopen van het gebiedsproces stelt het waterschap de provincie gebiedsnormen en eventueel te nemen maatregelen om de gebiedsnormen te realiseren voor. De provincie stelt uiterlijk in 2009 de gebiedsnormen vast. Op grond van het NBW moet uiterlijk in 2015 aan deze normen voldaan.

Provinciale verordening

De gebiedsnormen worden vastgelegd in de Provinciale omgevingsverordening². Tevens wordt in de verordening de procedure voor het vaststellen van de gebiedsnorm en eventuele toekomstige wijzigingen van deze norm opgenomen. Ten slotte wordt in de verordening aangegeven voor welke gebieden een gebiedsnorm wordt vastgesteld (verwijzing naar een kaart) en wanneer de gebiedsnormen in de toekomst worden getoetst. Vaststellen van gebiedsnormen en het wijzigen daarvan zullen door provinciale staten plaatsvinden.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt het doel van de normering aan de orde. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de referentienormen beschreven. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op taken en bevoegdheden van rijk, provincie, waterschap en gemeente. Het gebiedsproces komt in hoofdstuk 5 aan de orde. In hoofdstuk 6 wordt de bepaling van de gebiedsnorm beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op de procedure voor de vaststelling van de gebiedsnorm en de tijdplanning. Besloten wordt met hoofdstuk 8 over de juridische werking van de normering.

² Toetsen op definitieve versie Waterwet; artikel 2.10 van de ontwerpwet geeft aan dat de vastgestelde norm in de provinciale verordening moet worden opgenomen.

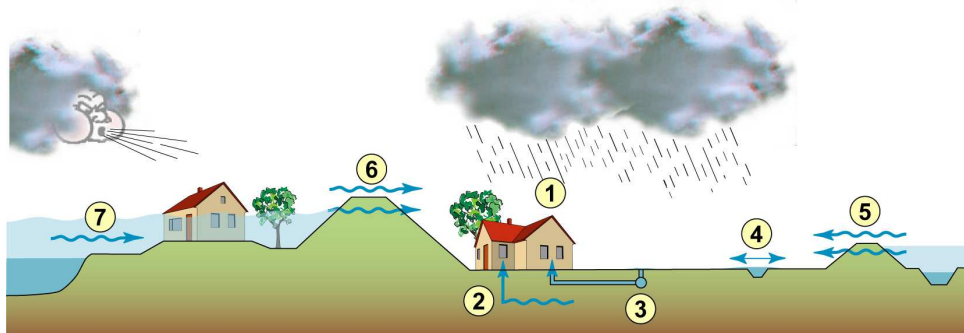
3 Doel normering

Het doel van normering is duidelijkheid te verschaffen over de mate van bescherming, die door de overheid geboden wordt tegen wateroverlast. De normering bakent de zorgplicht af, die de waterbeheerder heeft bij het voorkómen of beperken van ontoelaatbare wateroverlast door inundatie vanuit oppervlaktewater. De normering geeft daarmee helderheid voor burgers en bedrijven over hun eigen verantwoordelijkheid voor hun roerende en onroerende zaken.

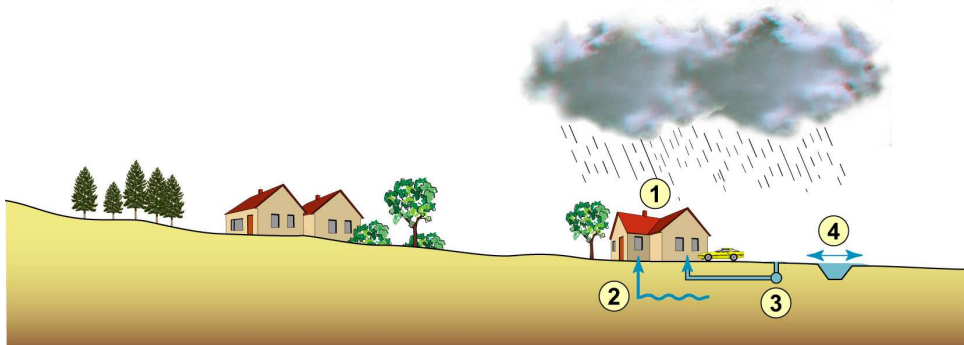
Bij de normering regionale wateroverlast gaat het om wateroverlast door het buiten de oevers treden van waterlopen. De oorzaak daarvan is hevige neerslag, die door het waterhuishoudkundig systeem in het desbetreffende gebied niet verwerkt kan worden.

Kader: Typen wateroverlast

In de navolgende afbeeldingen zijn verschillende typen wateroverlast aangegeven. De regionale wateroverlast is in deze afbeeldingen aangeduid als type 4. Afbeelding 1 geeft de situatie in de laaggelegen gebieden weer, afbeelding 2 de situatie op de hoger gelegen zandgronden.



Afbeelding 1: Oorzaken van wateroverlast en overstromingen in laag Nederland.



Afbeelding 2: Oorzaken van wateroverlast in hoog Nederland.

Toelichting typen wateroverlast

1. Waterschade in huis door bijvoorbeeld binnendringende neerslag of een gesprongen waterleiding.
2. Hoge grondwaterstanden in bijvoorbeeld kruipruimten en tuinen.
3. Overbelasting van het riool als gevolg van veel neerslag. Er komt water op straat te staan. Er kan ook rioolwater het huis binnendringen.
4. Overstroming vanuit regionaal oppervlaktewater. Oorzaak is hevige neerslag, waardoor waterlopen buiten de oevers treden.
5. Overstromen/ bezwijken van een regionale waterkering. Het gaat om waterkeringen langs het boezemstelsel en kanalen.
6. Overstromen/ bezwijken van een primaire waterkering. Primaire waterkeringen bestaan uit dijken langs de kust, het IJsselmeer en de grote rivieren.
7. Overstromen van buitendijks gebied. Buitendijks gebieden zijn bijvoorbeeld de uiterwaarden langs de grote rivieren.

bron: het rapport "Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van wateroverlastschade" (HKV LIJN IN WATER in opdracht van Rijkswaterstaat RIZA en DG Water)

4 Referentienormen

De adviesgroep Normering Wateroverlast heeft op basis van de uitgevoerde toetsingen referentienormen opgesteld, die overeenkomen met de in het Nationaal Bestuursakkoord Water van 2003 opgenomen werknormen. De hoogte van de norm is gebaseerd op een economische optimalisatie van enerzijds de schade die ontstaat bij inundatie en anderzijds de kosten die gemaakt moeten worden om die schade te voorkómen. Hoe hoger de schade bij inundatie des te hoger het beschermingsniveau en daarmee de norm. De basis voor de schade of schadegevoeligheid is het type grondgebruik.

De referentienormen onderscheiden vier beschermingsniveaus tegen inundatie, behorend bij een bepaald type grondgebruik. Er is sprake van ontoelaatbare wateroverlast als de kans op inundatie groter is dan volgens de normering aanvaardbaar is. De referentienormen zijn aangegeven in tabel 1.

Tabel 1: Referentienormen Regionale Wateroverlast

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

Bij de agrarische functies mag een klein percentage van percelen regelmatig inunderen zonder dat sprake is van overschrijding van de referentienorm. Bijvoorbeeld bij grasland mag maximaal 5% van de oppervlakte van het maaiveld regelmatig inunderen. Het maaiveldcriterium omvat niet de plassen, die op het land blijven staan door stagnerend regenwater.

Het watersysteem moet worden getoetst aan de referentienormen. Lokaal kan de balans van kosten en baten anders uitvallen. In de toetsing aan de normen vindt een kosten-batenanalyse plaats, wanneer de bestaande situatie niet voldoet aan de norm. Als resultante kan hierbij sprake zijn van lokaal onevenredig hoge kosten. Daarom bestaat de mogelijkheid om lokaal af te wijken van de referentienormen.

Per situatie zal door de waterschappen in overleg met de provincie moeten worden bepaald of afwijking terecht is of dat toetsing zelfs volledig achterwege kan blijven. Doelstelling blijft dat gestreefd wordt naar een duurzaam watersysteem.

De belangrijkste criteria³ die bepalend kunnen zijn voor een afwijking ten opzichte van de referentienormen, zijn:

- Een regelmatig inunderend natuurlijk watersysteem
Om ook het water als ordenend principe in stand te houden, kan de provincie besluiten voor dergelijke gebieden geen norm vast te stellen. Het betreft hier met name beeksystemen.
- Natuurgebieden
Voor natuur zijn geen normen gedefinieerd, waardoor geen toetsing mogelijk is. Eventueel kunnen voor natuurgebieden in overleg met de desbetreffende natuurbeheerder specifieke normen worden opgesteld.
- Hogere zandgronden
De provincie kan besluiten voor deze gebieden, waar nooit inundatie optreedt of zelfs geen oppervlaktewater aanwezig is, geen normen vast te stellen.
- Veengebieden
In veengebieden worden relatief hoge peilen gehandhaafd om irreversibele klink te voorkómen.

³ Het betreft geen volledige opsomming.

5 Taken en bevoegdheden

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van betrokken overheden laten zich als volgt schetsen.

Rijk

Het rijk legt in de wet (de nieuwe Waterwet) de verantwoordelijkheid van de provincie vast om gebiedsnormen voor regionale wateroverlast vast te stellen.

Provincie

De provincie is vanuit haar normerende bevoegdheid verantwoordelijk voor de initiële ruimtelijke toedeling van referentienormen, die leidt tot een initiële normeringskaart. Het waterschap stelt deze kaart in overleg met de provincie op. De kaart is de basis voor het gebiedsproces, waarvan het waterschap de trekker is. De provincie stelt een kader voor de normering regionale wateroverlast op met uitgangspunten voor het gebiedsproces.

Initiële normeringskaart

Het waterschap stelt deze kaart op basis van het huidige grondgebruik op⁴. Op de kaart is de ruimtelijke verdeling van de referentienormen aangegeven, die past bij het huidige grondgebruik.

Waterschap

Binnen het provinciale kader maakt het waterschap de afweging of de referentienormen zonder meer worden toegepast of dat er gemotiveerd van de referentienormen wordt afgeweken. Deze afweging wordt onderbouwd met berekeningen, maatregelenpakketten en een kosten-batenanalyse. De afweging komt tot stand in een gebiedsproces (hoofdstuk 5 beschrijft dit proces). Het waterschap doet als trekker van het gebiedsproces een voorstel voor een gebiedsnormering met een bijbehorend maatregelenpakket en financiering daarvan.

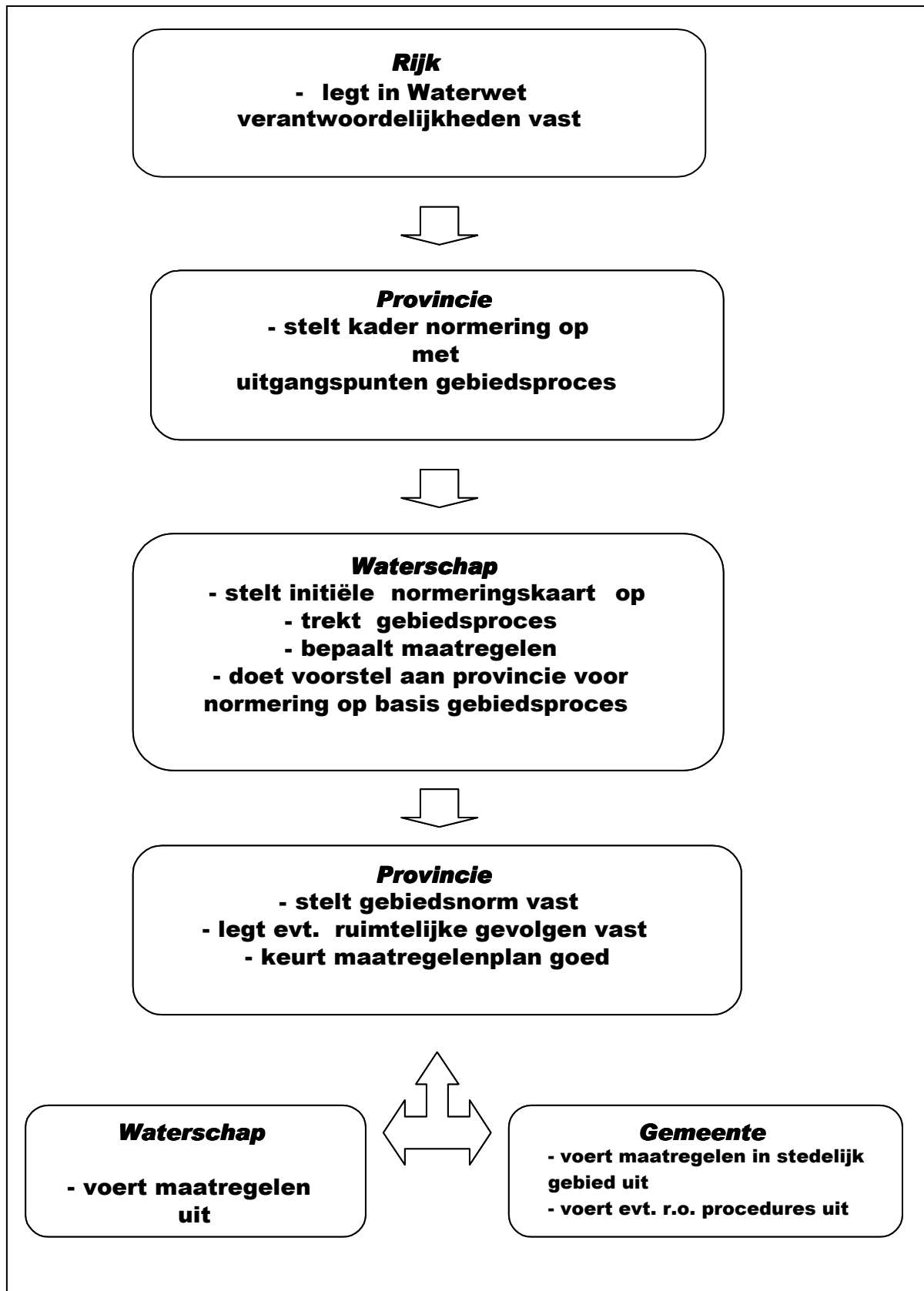
Gemeente

De gemeente neemt maatregelen in stedelijk gebied op in het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP), in het gemeentelijk waterplan of in een apart raadsbesluit. Deze maatregelen maken onderdeel uit van het uitwerken van de stedelijke wateropgave. De gemeente gaat een inspanningsverplichting aan om de maatregelen tegen wateroverlast in stedelijk gebied te realiseren. De gemeente draagt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van eventuele ruimtelijkeordeningsprocedures, wanneer de normering ruimtelijke consequenties heeft.

De hiervoor genoemde taken en bevoegdheden zijn aangegeven in de volgende figuur.

⁴ Als basis voor het huidige grondgebruik wordt uitgegaan van de LGN 4/5 kaarten.

Figuur 1: Rollen, verantwoordelijkheden en proces op hoofdlijnen



6 Gebiedsproces

Het gebiedsproces is een gestructureerd overleg tussen waterschap, provincie, gemeenten en doelgroepen, met inbreng van belanghebbenden. Het gebiedsproces leidt tot een voorstel van het waterschap aan de provincie voor een haalbare en betaalbare gebiedsnorm. In het gebiedsproces vindt de afweging plaats of het nodig is van de referentienormen af te wijken en welke maatregelen nodig zijn om aan de norm te voldoen. Het eindresultaat is een set van kaarten en rapporten die laat zien welk beschermingsniveau wordt geboden en welke maatregelen de overheid neemt om aan de norm te voldoen (dus een gebiedsnormering en een maatregelenpakket).

Het waterschap trekt het gebiedsproces, voert de technische systeemtoetsing uit, brengt in beeld welke knelpunten zich voordoen en ontwikkelt voorstellen om die problemen op te lossen. Het waterschap kan ook voorstellen om een wateroverlastsituatie te accepteren.

Waar mogelijk sluit het gebiedsproces per waterschap aan op reeds lopende gebiedsprocessen, bijvoorbeeld voor de Kaderrichtlijn Water. Hierna wordt aangegeven hoe het gebiedsproces in de waterschappen Hunze en Aa's, Noorderzijlvest, Reest en Wieden en Velt en Vecht plaatsvindt.

Waterschap Hunze en Aa's

Het gebiedsproces vindt plaats in het project Waterdrager, waarmee het waterschap de wateropgaven voor de toekomst samen met de omgeving op een interactieve wijze invult. Waterdrager wordt gebiedsgericht, per watersysteem, uitgevoerd. Wateroverlast is één van de wateropgaven, die in het project wordt besproken. In Waterdrager komt het oplossen van knelpunten, die zijn geconstateerd bij de toetsing aan de werknormen, aan de orde. Wanneer daarvoor aanleiding is, worden ook de normen behandeld, die van de referentienormen afwijken.

Bij het gebiedsproces zijn waterschap en gemeenten belangrijke partners. De omgeving wordt interactief betrokken bij de vaststelling van kansen en knelpunten en mogelijke maatregelen. Er worden bijeenkomsten gehouden met de sectoren landbouw, natuur en recreatie/bedrijven. Om burgers erbij te betrekken worden aparte burgerbijeenkomsten georganiseerd, die in eerste instantie zijn gericht op burgerorganisaties. Concrete uitwerking voor het oplossen van knelpunten dan wel het aanpassen van de norm vindt plaats in overleg met betrokkenen tijdens de voorbereiding van peilbesluiten.

Waterschap Noorderzijlvest

Voor de gebiedsnormering wordt geen apart gebiedsproces georganiseerd. Het waterschap sluit aan bij de gebiedsprocessen, die bij het voorbereiden van peilbesluiten plaatsvinden. Bij de voorbereiding van peilbesluiten worden in samenspraak met belanghebbenden problemen en kansen geïnventariseerd. De knelpunten, die bij de toetsing aan de werknormen zijn geconstateerd, komen ook aan de orde. Doel is haalbare en gedragen maatregelen vast te stellen.

Waterschap Reest en Wieden

Het gebiedsproces vindt plaats in het project Water Op Maat, waarmee het waterschap de wateropgaven voor de toekomst samen met de omgeving op een interactieve wijze invult. Water Op Maat wordt gebiedsgericht per watersysteem uitgevoerd. Wateroverlast is één van de wateropgaven, die in het project wordt besproken. In Water Op Maat komt het oplossen van knelpunten, die zijn geconstateerd bij de toetsing aan de werknormen, aan de orde. Wanneer daarvoor aanleiding is, worden ook normen, die van de referentienormen afwijken, behandeld.

Bij het gebiedsproces zijn waterschap en gemeenten belangrijke partners. De omgeving wordt interactief betrokken bij de vaststelling van kansen en knelpunten en mogelijke maatregelen. Er worden bijeenkomsten gehouden met de sectoren landbouw, natuur en recreatie/bedrijven. Om burgers erbij te betrekken worden aparte burgerbijeenkomsten georganiseerd, die in eerste instantie zijn gericht op burgerorganisaties. Concrete uitwerking voor het oplossen van knelpunten dan wel het aanpassen van de norm vindt plaats in overleg met betrokkenen tijdens de voorbereiding van peilbesluiten.

Waterschap Velt en Vecht

Het gebiedsproces wordt gevoerd met vertegenwoordigers vanuit de landbouw, de natuurbeheerders en eventueel de recreatiesector.

Aansluiting wordt gezocht bij het gebiedsproces voor de eerste generatie GGOR.

Ten slotte

De vast te stellen gebiedsnorm raakt ook individuele belanghebbenden, zoals bijvoorbeeld ook het geval is bij peilbesluiten. In gebieden, waar maatregelen worden genomen om de gebiedsnorm te realiseren, vindt daarom overleg met burgers plaats over deze maatregelen en de voorgestelde gebiedsnorm. Dat gebeurt ook als het waterschap een lagere norm voorstelt dan de initiële norm. Het waterschap verwerkt relevant commentaar nog in het voorstel voor de gebiedsnorm.

In de praktijk komt het voor dat een gebied voldoet aan de initiële normen en er geen maatregelen nodig zijn. In een dergelijk geval is het gebiedsproces "lichter van aard". Het gebiedsproces heeft dan geen iteratief maar een informatief karakter. In deze gebieden, waar geen maatregelen nodig zijn, worden burgers geïnformeerd over de voorgestelde gebiedsnorm.

In beide gevallen wordt burgers gewezen op de juridische mogelijkheden om hun zienswijze te geven op de door de provincie Drenthe in de Provinciale omgevingsverordening vast te stellen gebiedsnorm. Daarnaast bestaan er de reguliere bezwaar- en beroepsprocedures tegen beheerplan en projectplannen van het waterschap voor uitvoering van de feitelijke maatregelen.

7 Bepaling gebiedsnorm

Voor de bepaling van de normering regionale wateroverlast schrijft de provincie geen specifieke berekeningsmethode voor. Mocht in de toekomst op landelijk niveau een handleiding verschijnen voor de technische wijze van toetsing aan de normen en voor de manier, waarop verschillende vormen van grondgebruik genormeerd moeten worden, dan wordt in overleg met waterschappen en gemeenten bezien of deze handleiding gevolgd zal worden.

Het voorstel van het waterschap voor de vast te stellen gebiedsnorm bestaat uit:

- het voorstel met bijbehorende kaarten
- een toelichting op het voorstel

Het voorstel van het waterschap bevat de overwegingen, die tot de gebiedsnorm hebben geleid, en een omschrijving van het eventueel uit te voeren maatregelenpakket. Op de bijbehorende kaart (minimaal schaal 1:50.000) zijn het gebied en de daarvoor voorgestelde gebiedsnorm(en) aangegeven. Deze kaart geeft een ruimtelijk beeld van de toekenning van het beschermingsniveau, nadat eventuele maatregelen getroffen zijn. De kaart laat zien waartoe het waterschap zich verplicht (inspanningsverplichting). Eventuele maatregelen, die nodig zijn om te voldoen aan de gebiedsnorm, staan op een aparte kaart.

Het waterschap houdt bij het bepalen van de gebiedsnorm rekening met alle daarbij betrokken belangen. Daarvoor verzamelt het waterschap een aantal gegevens. Het waterschap levert in de toelichting bij het voorstel de provincie de gegevens, waarop het voorstel is gebaseerd. De toelichting op het voorstel bevat voor gebieden die niet aan de norm voldoen, minimaal de volgende onderdelen.

- 1. Een gebiedsbeschrijving**
- 2. Een beschrijving van het gebiedsproces, dat heeft geleid tot het voorstel voor de vast te stellen gebiedsnorm**
- 3. Een kaart met het grondgebruik en de bijbehorende referentienormen (de zogenaamde initiële normeringskaart)**

Uitgangspunt is het grondgebruik uit de LGN4/5 die door de waterschappen is gebruikt bij de toetsing aan de werknormen in 2005. Op deze kaart zijn op een topografische ondergrond de waterstaatkundige eenheden aangegeven, waarvoor de gebiedsnorm wordt voorgesteld. Op deze kaart staan ook de hoofdwatertgangen en stuwen en gemalen. Voor gebieden, waarvoor een norm wordt voorgesteld, is een gebiedsproces nodig (zie hoofdstuk 5).
- 4. Een of enkele (werk)kaarten waarop de gebieden zijn aangegeven, waarvoor een aangepaste norm wordt vastgesteld**

Dit zijn gebieden waarvoor geen norm wordt voorgesteld of waarvoor een afwijkende norm ten opzichte van de referentienormen wordt voorgesteld. In het algemeen betreft het hooggelegen gronden, veengronden, buitendijksegelegen gronden, beekdalen en natuurgebieden. Het waterschap geeft gemotiveerd aan, waarom voor bepaalde gebieden geen norm of een afwijkende norm wordt voorgesteld. Voor deze gebieden is een gebiedsproces nodig (zie hoofdstuk 5).
- 5. Een beschrijving van de wijze van toetsing van het watersysteem aan de referentienormen en van uitgevoerde berekeningen**
- 6. Inundatiekaarten**
- 7. Een beschrijving van eventuele aanvullende toetscriteria**

8. De resultaten van de toetsing

9. De afweging van belangen

Hierbij kan het nodig zijn een aantal maatregelenpakketten op basis van een kosten-batenanalyse onderling te vergelijken.

10. Het voorstel voor eventueel uit te voeren maatregelen om de gebiedsnorm te realiseren en de financiering

Het maatregelenpakket moet het mogelijk maken om in 2015 aan de gebiedsnorm te voldoen. Om te kunnen beoordelen of de gekozen oplossingsrichting een duurzaam karakter heeft, wordt een doorkijk gegeven tot 2050. Bij het ontwerpen van maatregelen wordt rekening gehouden met de maatregelen, die worden genomen om het GGOR te realiseren en om te voldoen aan de Europese Kaderrichtlijn Water. De maatregelen voor het ene doel mogen niet ten koste gaan van het andere.

11. Het voorstel voor de vast te stellen gebiedsnorm(en)

Een afwijking van de referentienorm wordt gemotiveerd. Het voorstel van het waterschap wordt gemotiveerd met helder geformuleerde overwegingen, die door medeoverheden en belanghebbenden zijn te verifiëren.

Voor gebieden die aan de norm voldoen (dat wil zeggen dat na toetsing geen knelpunten worden geconstateerd) en waarvoor geen maatregelen nodig zijn, bevat de genoemde toelichting minimaal de onderdelen 3, 4, 5, 6, 7, 8 en 11.

Provinciale invulling van de referentienormen

De normering biedt de mogelijkheid om van de referentienormen af te wijken. Dit kan gebeuren als uitkomst van het gebiedsproces maar ook al op voorhand. Afwijkingen kunnen inhouden het op voorhand uitsluiten van gebieden of het op voorhand vaststellen van een afwijkende gebiedsnorm voor bepaalde gebieden of en bepaald grondgebruik.

De provincie Drenthe stelt voor om op de volgende onderdelen de referentienormen nader in te vullen:

1. Een regelmatig inunderend natuurlijk watersysteem

Teneinde het water als ordenend principe in stand te houden, stelt de provincie voor om voor de gebieden die volgens het Provinciaal omgevingsplan (vastgesteld op 7 juli 2004) zijn aangegeven met de aanduiding “beekdal” een beschermingsniveau van 1 x per 10 jaar met een maaiveldcriterium van 5% laagste maaiveld op te stellen, tenzij hierop een stedelijke functie ligt of natuur (zie 2).

2. Natuur

Voor natuur zijn geen referentienormen gedefinieerd, waardoor geen toetsing mogelijk is⁵. Het natuurdoeltype, de duur van de inundaties en de waterkwaliteit zijn gezamenlijk bepalend voor de aanvaardbaarheid van het waterbezwaar. Voorgesteld wordt om voor deze gebieden aan te sluiten bij het proces waarin de gewenste grond- en oppervlaktewaterregimes (GGOR) worden vastgesteld. Eventueel kunnen voor natuur in overleg (als onderdeel van het gebiedsproces) met de (natuur)beheerder specifieke normen worden opgesteld.

⁵ Een norm in de betekenis van maximaal toelaatbare wateroverlast, is voor natuurgebieden in feite niet relevant omdat over het algemeen geen sprake is van overlast. Vandaar “geen norm”

De provincie Drenthe stelt de volgende uitgangspunten voor.

a. Bestaande natuurgebieden

Voor de bestaande natuurgebieden geen norm op te stellen.

b. Reest

Voor de buitendijkse gebieden in het Reestdal geen norm op te stellen.

c. Zone V en zone VI in het Provinciaal omgevingsplan (POP II)

Voor de zones V en VI geen norm op te stellen.

d. Zone IV in het Provinciaal omgevingsplan (POP II)

Aan te sluiten bij het proces waarin de gewenst grond- en oppervlaktewaterregimes (GGOR) worden vastgesteld en een hierbij passende norm op te stellen.

Zolang er nog geen norm is opgesteld, worden de huidige waterpeilen gehandhaafd.

e. EHS

Voor de nog niet verworven EHS-gebieden geen norm op te stellen en zolang de gronden nog niet verworven zijn de huidige waterpeilen te handhaven.

3. Veenweidegebieden

In veenweidegebieden worden relatief hoge peilen gehandhaafd om irreversibele klink te voorkómen. De provincie stelt voor een beschermingsniveau van 1 keer per 10 jaar met een maaiveldcriterium van 5% laagste maaiveld op te stellen, tenzij hierop een stedelijke functie ligt.

4. Mais

De provincie stelt voor mais een initiële norm voor grasland (1 keer per 10 jaar) voor.

Als resultante van het gebiedsproces kan overwogen worden om voor maïs aan te sluiten bij het beschermingsniveau voor het overwegende grondgebruik in de directe omgeving. Mais in een gebied met overwegend grasland krijgt dan een beschermingsniveau van 1 keer per 10 jaar. Als de maïs ligt in een gebied met overwegend akkerbouw, wordt aangesloten bij het beschermingsniveau voor akkerbouw van 1 keer per 25 jaar.

5. Roulerende teelten (bollen en dergelijke) en ander afwijkend verspreid grondgebruik

De provincie stelt voor afwijkend verspreid grondgebruik, waaronder roulerende teelten zoals bollen, maar ook voor bijvoorbeeld akkerbouw in overwegend graslandgebied, voor, uit te gaan van de norm voor het overwegende grondgebruik in de directe omgeving.

Voor roulerende teelten zoals bollen is een basisnorm van 1 keer per 50 jaar vastgesteld. Deze teelten vinden elk jaar op een andere locatie plaats. Daarom is het lastig om hieraan het hogere beschermingsniveau van 1:50 voor hoogwaardige land- en tuinbouw toe te kennen. Evenzo komt verspreide akkerbouw voor in een overwegend graslandgebied. Meestal wordt dan gebruikgemaakt van hogere of drogere delen. Grasland in overwegend akkerbouwgebied komt eveneens in toenemende mate voor.

Als resultante van het gebiedsproces kan overwogen worden om voor roulerende teelten en verspreid afwijkend grondgebruik aan te sluiten bij het beschermingsniveau voor het overwegende grondgebruik in de directe omgeving. Bollenteelt of akkerbouw in een gebied met overwegend grasland krijgt dan een beschermingsniveau van 1 keer per 10 jaar. Als bollenteelt of grasland voorkomt in een gebied met overwegend akkerbouw dan wordt aangesloten bij het beschermingsniveau voor akkerbouw van 1 keer per 25 jaar.

8 Procedure vaststelling gebiedsnorm en tijdplanning

Onderscheid wordt gemaakt in de periode 2007-2009 (vaststellingsperiode) en de periode 2010-2021 (eerste toetsingsronde).

Vaststellingsperiode 2007-2009

1. Het waterschap stelt in overleg met de provincie op basis van de referentienormen een initiële normeringskaart op. Op deze kaart is ook aangegeven waar naar het oordeel van de provincie geen norm hoeft te worden vastgesteld.
2. Gedeputeerde staten van Drenthe stellen dit kader met initiële normeringskaart vast. Het kader en de genoemde initiële normeringskaart worden ter kennisname voorgelegd aan provinciale staten. Voorafgaand aan de besluitvorming in GS worden de waterschappen, de Stuurgroep van Water 2000+ en het RBO Rijn-Oost geconsulteerd.
3. Het waterschap trekt het gebiedsproces. Als onderdeel van het gebiedsproces wordt het voorstel voor de gebiedsnormering, eventueel te nemen maatregelen en de bijbehorende financiering met alle betrokken overheden besproken.
4. De provincie Drenthe neemt de uiteindelijk gekozen gebiedsnormen op in de Provinciale omgevingsverordening. De ontwerpverordening wordt ter inzage gelegd om aan belanghebbenden de mogelijkheid te bieden hun zienswijze naar voren te brengen. Deze zienswijze kan zowel betrekking hebben op de hoogte van de gebiedsnorm als op het ontbreken daarvan. Tegen de door provinciale staten vastgestelde verordening is geen beroep bij de rechtbank mogelijk.
5. Het waterschap stelt het maatregelenprogramma vast in het waterbeheersplan. Voor het waterbeheersplan geldt een inspraakprocedure. De provincie keurt het maatregelenprogramma goed als onderdeel van de goedkeuring van het waterbeheersplan. Tegen de goedkeuring van het beheersplan staat beroep open bij de bestuursrechter.
6. De waterschappen gaan een inspanningsverplichting aan om de maatregelen tegen wateroverlast te realiseren.
7. Gemeenten nemen maatregelen in stedelijk gebied op in het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP), in het gemeentelijk waterplan of in een apart raadsbesluit. Voor het GRP geldt een inspraakprocedure. Dat kan ook voor het gemeentelijk waterplan het geval zijn.
8. Gemeenten gaan een inspanningsverplichting aan om de maatregelen tegen wateroverlast in stedelijk gebied te realiseren. Gemeenten dragen de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van eventuele ruimtelijkeordeningsprocedures.

Planning

Actie	Periode
Opstellen initiële normeringskaart	Tweede helft 2007
Vaststellen kader door gedeputeerde staten	Begin 2008
Kader ter kennisgeving aanbieden aan provinciale staten	Begin 2008
Uitvoeren gebiedsproces	Tot zomer 2008
Opname gebiedsnormen in Verordening op de waterhuishouding respectievelijk Provinciale omgevingsverordening	Najaar 2008
Vaststellen maatregelenplan in waterbeheerplan Opnemen maatregelen in GRP, gemeentelijk waterplan of apart raadsbesluit.	2009 2009
Realiseren maatregelen	Uiterlijk 2015 (*)

(*) Het afgesproken tempo geldt niet voor maatregelen die veel goedkoper kunnen worden uitgevoerd door ze op een later tijdstip te koppelen aan andere projecten. De uitvoering daarvan vindt plaats in de periode tot 2027.

Toetsingsperiode 2010-2021

Om tijdig te kunnen waarnemen of watersystemen op orde zijn en blijven, is het noodzakelijk dat de toetsing van het watersysteem periodiek wordt herhaald. Bij de toetsing wordt nagegaan of de vigerende gebiedsnormering nog voldoet. Waar nodig wordt de toetsing aan de referentienormen herhaald, omdat voortschrijdend inzicht tot andere afwegingen kan leiden. De periodieke toetsing kan ingebed worden in het proces van totstandkoming van de stroomgebiedbeheersplannen. Dat wil zeggen, eens per twaalf jaar een volledige toetsronde, met in het tussenliggende zesde jaar een herziening van de normering voor zover daar aanleiding voor is, bijvoorbeeld vanwege gebiedsontwikkelingen of nieuwe inzichten in te verwachten klimaatverandering.

9 Juridische werking normering

Burgers en bedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid om schade als gevolg van wateroverlast zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Naast de eigen verantwoordelijkheid is er de zorgplicht van het waterschap. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de zorgplicht van het waterschap bij het voorkómen of beperken van wateroverlast en op de inspanningsverplichting om eventuele maatregelen uit te voeren. Besloten wordt met een toelichting op het begrip normopvulling.

Wat hierna wordt aangegeven over zorgplicht en inspanningsverplichting van het waterschap, geldt voor de gemeente wat betreft maatregelen in het stedelijk gebied.

Zorgplicht van het waterschap

De provincie Drenthe legt de gebiedsnormen vast in de Provinciale omgevingsverordening. Daarmee bestaat er een recht op bescherming tegen wateroverlast en wel het recht op een zodanige inrichting van het watersysteem, dat naar verwachting aan de normen wordt voldaan. De norm biedt echter geen recht op het uitblijven van overstroming of op een bepaalde frequentie van optreden van wateroverlast, want dat is afhankelijk van natuurlijke omstandigheden en kan van tevoren onmogelijk worden gegarandeerd.

De toetsing aan de werknormen in 2005 is gebaseerd op een bepaald grondgebruik. Als de bestemming van de grond of binnen die bestemming het feitelijk grondgebruik sindsdien is gewijzigd en gerealiseerd, is het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om te voldoen aan de norm, die past bij de nieuwe bestemming of binnen die bestemming het feitelijk grondgebruik dan wel genoeg te nemen met de vastgestelde norm. De maatregelen van de initiatiefnemer zijn vergunningplichtig.

Om het watersysteem te laten voldoen aan de normen is in bepaalde gebieden een aantal fysieke maatregelen (bijvoorbeeld plaatselijke verruiming van watergangen) nodig. Daarvoor stelt het waterschap een maatregelenprogramma vast in het waterbeheersplan en de provincie keurt dit maatregelenprogramma goed als onderdeel van de goedkeuring van het waterbeheersplan. De uitvoering van deze maatregelen heeft het waterschap wèl in eigen hand. Deze maatregelen vormen dus de fysiek waarneembare toetssteen of het waterschap heeft voldaan aan zijn beheerstaak, die voortvloeit uit de vastgestelde norm. Door het (tijdig) uitvoeren van het maatregelenprogramma voldoet het waterschap aan zijn zorgplicht.

Inspanningsverplichting

In de decembernota 2006 is aangegeven, dat waterschappen en – in voorkomende gevallen – gemeenten een inspanningsverplichting aangaan om de maatregelen conform de afspraak te realiseren. Het is een inspanningsverplichting, omdat met name ruimtelijke maatregelen onderwerp kunnen zijn van bezwaar- en beroepsprocedures.

Wanneer het systeem aan de gestelde normen zal moeten voldoen, wordt bepaald in de verordening. Bij een inspanningsverplichting spant het waterschap zich in om de voorgeschreven norm te halen. Afwijken wegens veranderde inzichten of feiten is toegestaan, mits dit gemotiveerd gebeurt. Bij nalatigheid bestaat recht op schadevergoeding. Het waterschap is verantwoordelijk voor het (tijdig) uitvoeren van maatregelen en is daarmee ook de instantie, die eventuele schade vergoedt. Aan de zorgplicht wordt voldaan als het waterschap op tijd de voorgenomen maatregelen heeft uitgevoerd.

Normopvulling

Wanneer gebiedsnormen worden vastgesteld, die op het niveau van de referentienormen liggen, zal de nu aanwezige bescherming tegen wateroverlast vaak groter zijn dan de gebiedsnorm aangeeft. Dat komt, omdat in een groot deel van de beheersgebieden van de waterschappen ruilverkavelingen en landinrichtingsprojecten zijn uitgevoerd, waarbij het watersysteem in landbouwgebieden ruim is gedimensioneerd. De vraag doet zich dan voor of normopvulling (afname van de bestaande bescherming tegen wateroverlast tot de vastgestelde norm) toegestaan of gewenst is. Normopvulling kan plaatsvinden door autonome processen zoals klimaatverandering of bodemdaling. Een andere mogelijkheid is afname van de bescherming tegen wateroverlast door actief ingrijpen in het watersysteem.

De vastgestelde gebiedsnorm bepaalt de zorgplicht van het waterschap. Juridisch is normopvulling tot aan de vastgestelde gebiedsnorm toegestaan. De vraag is of het gewenst is. Wanneer normopvulling plaatsvindt door klimaatverandering of bodemdaling is dat acceptabel. Normopvulling door actief ingrijpen om elders in het watersysteem knelpunten op te lossen is verdedigbaar, wanneer daarmee onevenredig hoge kosten worden vermeden. Normopvulling door actief ingrijpen zonder dat daar een verbetering elders in het watersysteem tegenover staat, is ongewenst.

Wanneer bij toetsing blijkt, dat het beschermingsniveau tot onder de norm is gedaald, moet de keuze worden gemaakt om of maatregelen te treffen of de gebiedsnorm te verlagen.