

## **Beleidskader**

### **Normering wateroverlast (NBW)**

## INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE .....	2
Samenvatting.....	3
1. Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Doelstelling en scope .....	6
1.3 Proces.....	6
2. Kaders .....	8
2.1 Nationale bestuursovereenkomst.....	8
2.2 Wettelijke kader .....	9
2.3 Provinciale verordening .....	9
2.4 Hoofdlijn Masterplan Rijnland 2007.....	10
3. Visie aanpak wateropgave.....	12
3.1 Analyse opgave.....	12
3.2 De visie .....	12
4. Beleidsuitgangspunten .....	13
4.1 Toetsing.....	13
4.2 Afweging maatregelenpakket (kosteneffectiviteit) .....	16
4.3 Gebiedsproces .....	18
4.4 Situatie in peilafwijkingen .....	19
4.5 Schade .....	19
4.6 Vastleggen en transparantie .....	20
4.7 Programma benadering .....	22

## Samenvatting

In reactie op de wateroverlast van 1998 hebben de waterpartners zich in het NBW (2003& 2008) gecommitteerd aan de aanpak van wateroverlast bij hevige neerslag ook met het oog op klimaatsontwikkelingen. Vervolgens is via de waterwet (2009) een normering doorgevoerd met een functiespecifiek beschermingsniveau. De functie-specifieke beschermingsniveaus zijn opgenomen in de provinciale verordening (2009) en de uitvoering ligt grotendeels bij de waterschappen. Rijnland heeft in 2007 het kaderbeleid vastgesteld om aan deze beschermingsniveaus te voldoen (Masterplan wateroverlast). Hierbij is aangegeven dat de benodigde maatregelen op basis van kosteneffectiviteit worden vastgesteld. Ook is de gedeelde verantwoordelijkheid met de RO partners benadrukt.

De ontwikkelingen in wet- en regelgeving sinds 2007 en inmiddels opgedane de ervaring met de aanpak van de wateropgave hebben aanleiding gegeven voor een actualisatie. Onderdelen van het beleid zijn overigens nog niet volledig uitgekristalliseerd of vereisen nadere ontwikkeling op basis van praktische implementatie zodat vermoedelijk in 2012/3 wederom een actualisatie noodzakelijk zal zijn waarbij ook de gevolgen van het bestuursakkoord zullen worden verwerkt (doelen passend bij nieuwe financiële realiteit). Voor de huidige plannen is echter ook acuut behoefte aan dit geactualiseerde kader.

In het beleidskader zijn de beleidsuitgangspunten opgenomen die worden gehanteerd bij de aanpak van de wateropgaven in eigen plannen en plannen van derden. Het beleid is zo veel mogelijk in concrete uitgangspunten vastgelegd.

1. De toetsing of voldaan aan het beschermingsniveau gebeurt op basis van de normen uit de provinciale verordening (meer mogelijkheden voor maatwerk dan in de werknormen zoals gehanteerd in 2007);

	Landgebruik	Beschermingsnorm	Maaiveld-criterium
<b>Binnen bebouwde kom</b>	Bebouwing	1/100 jaar	0%
	Glastuinbouw	1/50 jaar	1%
	Overig	1/10 jaar	5%
<b>Buiten bebouwde kom</b> (overwegend landgebruik)	Hoofdinfrastructuur	1/100 jaar	0%
	Glastuinbouw/hoogwaardig land en tuinbouw	1/50 jaar	1%
	Akkerbouw	1/25 jaar	1%
	Grasland	1/10 jaar	5%

De werknormen zoals toegepast voor het Masterplan uit 2007 zijn hiermee vervallen. De aanvullende Rijnlandse normen omtrent toelaatbare peilverhogingen die niet tot inundatie leiden uit het zelfde masterplan blijken bij de praktijk toetsing niet tot aanvullende opgaven te leiden en worden niet meer expliciet meegenomen.

2. De verordening geeft aan dat in het landelijk gebied getoetst mag worden op overwegende landgebruik (een individuele kas in een weidegebied hoeft dus niet maatgevend te zijn). De beoordeling of sprake is van overwegend landgebruik is een bestuurlijke afweging maar als richtlijn geldt dat indien een functie meer dan 30% van een peilvak beslaat deze volwaardig wordt meegenomen;
3. De verordening biedt de mogelijkheid om via een gebiedsproces tot een voorstel te komen (naar GS) voor een afwijkende gebiedsnorm (lager beschermingsniveau of groter maaiveldcriterium). Bij de (bestuurlijke) afweging moeten aspecten als maatschappelijk draagvlak, gevolgen voor andere doelen en doelmatigheid worden meegenomen. Kosteneffectiviteit alleen is onvoldoende argument;
4. Bij de toetsing wordt het KNMI 2003 klimaatscenario 2050 midden en de neerslagreeks van De Bilt gehanteerd met een correctie voor het kusteffect. Dit wijkt af van de NBW afspraken maar dekt de daar geadviseerde KNMI2006 scenario's grotendeels. Landgebruik wordt getoetst op LGN maar er kan alleen sprake zijn van normoverschrijding als de functies past binnen het bestemmingsplan en al gerealiseerd zijn. De technische aspecten van de toetsing worden opgenomen in een aparte werkwijzer;
5. De normering geldt zowel voor bestaande als te ontwikkelen functies. Bij nieuw in te richten functies wordt vanuit duurzaamheid een zwaarder neerslag klimaatscenario gehanteerd (2100 midden);
6. De afvoercapaciteit noodzakelijk voor de normering moet onafhankelijk zijn van de wind. Dit betekent dat een peilvak dat bemalen wordt met wind bij windstilte moet kunnen terugvallen op een (elektrisch) ondersteuningsgemaal van voldoende capaciteit;

7. Basisprincipe bij de afweging van een maatregel is kosteneffectiviteit. Hierbij wordt zowel gekeken naar de relatie tussen de te voorkomen schade en de kosten van maatregelen als de kosten potentiële maatregel pakketten. Als maatregelen duidelijk kosteneffectiever zijn dan een beleidsmatig minder wenselijk alternatief kan dit alternatief worden overwogen. Als indicatie wordt hierbij een verhouding van 1,5 gehanteerd maar uiteindelijk is dit een bestuurlijke (maatwerk) afweging;
8. Bij een situatie waarbij sprake is van een wateropgave (= gebieden waar niet aan de norm wordt voldaan) is voor een robuust watersysteem altijd tenminste een minimum aandeel open water noodzakelijk. Het areaal is vastgelegd in een beleidsregel en is afhankelijk van de bodemopbouw. Pas als aan dat areaal is voldaan kan de rest van het maatregelpakket via kosteneffectiviteit worden afgewogen. Vervolgens is kunnen maatregelen worden toegepast als: aanleg open water, ophogen, functiewijziging, peilverlaging. Maatregelen als het vergroten gemaalcapaciteit en/of aanwijzen als tijdelijke berging inclusief schaderegeling kunnen alleen worden overwogen als deze kosteneffectiever zijn dan de “standaard” maatregelen;
9. Op basis van de NBW afspraken staat het waterschap aan de lat voor de kosten en realisatie van het noodzakelijke maatregelpakket voor **bestaande situaties**. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:
  - In het stedelijk gebied is de wateropgave een gedeelde opgave met de gemeente;
  - In overleg met medeoverheden worden afspraken gemaakt over het beschikbaar stellen van grond waarbij het uitgangspunt van Rijnland is dat grond in bezit van mede overheden om niet wordt beschikbaar gesteld;
  - Voor maatregelen met ruimtelijke implicaties faciliteert het RO bevoegd gezag actief de benodigde procedures
  - Vanuit streven naar synergie en doelmatig zal worden aangesloten op lokale ontwikkelingen. Dit kan leiden tot een latere uitvoering;
10. Voor nieuwe ontwikkelingen of bestaande situatie waar de initiatiefnemer verwijtbaar heeft opgetreden wordt het kostenveroorzakingsprincipe gehanteerd. De initiatiefnemer zorgt op eigen kosten voor een waterneutrale inrichting die voldoet aan de toekomstig bestendige normering (klimaatscenario 2100);
11. Indien ontwikkelingen kansen bieden om een deel van de wateropgave op te lossen zal Rijnland actief achter deze kansen aangaan en waar mogelijk stimuleren. Een van de mogelijkheden om dergelijke initiatieven te stimuleren is via subsidies. Hiervoor zal een subsidieverordening worden opgesteld;
12. Het gebiedsproces is maatwerk afhankelijk van de opgave en het gebied. Doel is het inventariseren van knelpunten en kansen en oplossingsmogelijkheden. Bij voorkeur sluiten Rijnland aan bij een gebiedsinitiatief maar Rijnland kan ook optreden als trekker (watergebiedsplan);
13. Peilafwijkingen zijn in essentie gesticht vanuit een individueel belang. Zij maken deel uit van het regionaal watersysteem dat door de waterschappen op orde wordt gebracht. De normering en aanpak van het watersysteem door Rijnland heeft derhalve ook betrekking op de peilafwijkingen. Bij de afweging of een onderbemaling bestaansrecht heeft, moeten de gevolgen om aan de normering te voldoen wel nadrukkelijk worden meegewogen. Dit kan leiden tot het niet vergunnen van een peilafwijking;
14. Rijnland zal in 2015 nog niet integraal aan de normering voldoen, Rijnland streeft ernaar in 2020 wel aan deze normering te voldoen (WBP 2010-2015). Als gevolg van recente bestuurlijke ontwikkelingen (herijking, voorjaar 2011) vindt realisatie van een deel van de maatregelen mogelijk in de periode na 2020 maar voor 2027 plaats. Teneinde helder aan te tonen dat geen sprake is van onzorgvuldig of nalatig handelen bij de aanpak van de normering zullen andere overheden en proactief en tijdig de worden geïnformeerd over de voortgang ook om waar relevant om hun instrumentarium in te zetten. Waar dit speelt zal indien daar aanleiding toe is ook de burger worden geïnformeerd;
15. In 2012 moet een regeling worden uitgewerkt om aan de normering te voldoen door in aan te wijzen gebieden (incidentele) inundatie te accepteren waarbij schade wordt gecompenseerd. De gedoogplicht voor tijdelijk waterberging uit de waterwet waarbij samenwerking met gemeenten als bevoegd gezag voor de RO essentieel is, wordt daarbij als uitgangspunt genomen. De gebieden gaan dan deel uitmaken van het watersysteem (waterstaatwerken) en worden in het bestemmingsplan vastgelegd (dubbelfunctie). Deze gebieden komen in aanmerking voor planschade alsmede een compensatie regeling voor daadwerkelijke schade. Deze formele regeling vervangt de juridisch niet houdbare maatregel “schade vergoeding” uit het Masterplan 2007;

16. De meest essentiële afweging en aannames bij de toetsing en het uitwerken van een maatregelpakket worden opgenomen in de toelichting van het peilbesluit. In de toelichting wordt tevens de informatie opgenomen over de overstromingskansen in het gebied. Waar geen peilbesluit speelt wordt dit in een ander plan opgenomen dat formeel in de inspraak gaat.

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

In reactie op de wateroverlast van 1998 hebben de waterpartners zich in het NBW gecommitteerd aan de aanpak van wateroverlast. Hierbij is het beleidsstreven het watersysteem in 2015 op orde te hebben. Het oorspronkelijke NBW is ondertekend in 2003 en in juli 2008 heeft een actualisatie plaatsgevonden. Beiden zijn ondertekend door rijk en de koepels IPO en VNG en de UvW namens de waterschappen.

Rijnland heeft de beleidsuitgangspunten en een raming van de opgave inclusief kostenindicatie in beeld gebracht in het Masterplan Toekomstige Waterbezwaar (07.14652 vastgesteld in VV 6 juni 2007). De bevindingen uit dit masterplan zijn vervolgens gehanteerd als beleidskader. De praktijkervaring met het Masterplan heeft op onderdelen tot voortschrijdend inzicht geleid. Voor diverse aspecten waren aparte besluiten genomen zodat het Masterplan niet meer het integrale kader vormde. Daarnaast zijn ook de kaders van kracht geworden via Waterwet, het Nationale waterplan (NWP), de Provinciale Waterplannen en met name de provinciale verordening Rijnland die vanaf 22 december 2009 van kracht is.

De bovenstaande ontwikkelingen hebben aanleiding gegeven voor de voorliggende actualisatie van het beleidskader.

### 1.2 Doelstelling en scope

Het NBW stuurt aan op een functiespecifiek beschermingsniveau tegen wateroverlast door hevige neerslag (art 1.a). De waterwet en de provinciale verordening hebben dit vervolgens wettelijk geborgd. De niet gekwantificeerde zorgplicht om wateroverlast te voorkomen uit het verleden, is daarmee vervangen door een genormeerd beschermingsniveau tegen wateroverlast. Deze omslag heeft gevolgen voor de rol van Rijnland maar ook vergaande gevolgen voor de inrichting van het watersysteem. Het maatregelenpakket om het beschermingsniveau te behalen noemen we *de wateropgave*. Wateroverlast door het falen van keringen valt buiten dit beleidskader. Gerelateerde beleidsthema's als bemalingsbeleid en het calamiteitenplan zijn reeds in andere nota vastgelegd en worden niet herhaald in dit beleidskader.

Doel van het beleidskader is een actueel overzicht van de uitgangspunten en kaders voor de aanpak van de wateropgave. Dit stuk moet de kaders geven voor de gebiedsprocessen waarin de wateropgave en de doelmatige en effectieve oplossingsmaatregelen worden uitgewerkt. Ook moet het stuk helderheid geven aan belanghebbenden over waar Rijnland voor staat bij de aanpak van de wateroverlast.

Het beleidskader is gebaseerd op de meest actuele beleidskaders inclusief de verordening waterbeheer Rijnland die sinds 22 december 2009 van kracht is. Op basis van de ervaring van de laatste jaren en de nog bestaande onduidelijkheid op diverse aspecten mag worden verondersteld dat de aanpak en de kaders nog niet uitontwikkeld zijn. Naar verwachting moet rekening worden gehouden dat het beleidskader in 2012/3 wederom een actualisatie noodzakelijk zal zijn waarbij ook de gevolgen van het bestuursakkoord zullen worden verwerkt (doelen passend bij nieuwe financiële realiteit). Onderwerpen waar nog beleidsontwikkeling wordt voorzien zijn: grondbeleid, subsidieregeling en aanwijzing tijdelijke waterbergingslocaties.

De scope van dit beleidskader ligt op de beleidsuitgangspunten. In tegenstelling tot het Masterplan omvat het kader niet de resultaten van de berekeningen of het programma voor de aanpak. Voor diverse regelingen worden wel de uitgangspunten genoemd maar is de specifieke uitwerking apart vastgelegd (bijvoorbeeld: lokale acceptatie inundatie met schaderegeling, subsidie voor initiatieven van derden, regeling voor ruimtegebruik). Voor de praktische toepassing van het beleid bij de toetsing en het afleiden van het maatregelenpakket wordt een aparte werkwijzer opgesteld.

### 1.3 Proces

Het beleidskader is grotendeels gebaseerd zijn op het reeds vastgestelde beleid uit het masterplan. Daarnaast wordt veel van het toe te voegen beleid reeds in praktijk toegepast in het programma NBW. Bij het opstellen van het kader is nauw afgestemd met het programma NBW. Bij het opstellen is met name overleg gevoerd met planvormers en beleid maar juist ook met advies en gebiedsbeheer via een ambtelijke klankbordgroep. Ook is ambtelijke overleg gevoerd met de provincies.

Bestuurlijk is meerdere malen afgestemd met de portefeuillehouders. Het beleidskader zal worden vastgesteld door de Verenigde Vergadering. Aangezien het een actualisatie slag betreft binnen de hoofdbeleidslijn van het masterplan is het niet zinvol geacht het beleidskader in de inspraak te brengen noch een uitgebreid afstemmingstraject met belangenorganisaties en/of gemeenten te doorlopen.

## 2. Kaders

### 2.1 Nationale bestuursovereenkomst

Het Nationale Bestuursakkoord Water-actueel (NBW<sub>actueel</sub>) is in juli 2008 ondertekend. Het NBW<sub>actueel</sub> sluit aan bij het oorspronkelijke NBW van 2 juli 2003. In het NBW zijn afspraken over diverse aspecten van het watersysteem opgenomen. Dit beleidskader beperkt zich tot de afspraken over het beschermingsniveau tegen wateroverlast. Deze wateroverlast is overigens gebaseerd op herhalingskansen van inundatie van de watergangen (peilstijging) en dus niet direct aan herhalingskans van neerslaggebeurtenissen.

Als hoofddoelstelling is opgenomen:

*Voor regionale watersystemen geldt dat in 2015 de wateroverlast uit oppervlaktewater door de waterschappen is aangepakt met een adequaat maatregelenpakket, uitgaande van het principe vasthouden, bergen en afvoeren, waarmee wordt voldaan aan de (gebieds-) norm die in een gebiedsproces tussen betrokken provincies, waterschappen en gemeenten is overeengekomen (art 1.1.a).*

In de hoofddoelstelling is zowel het tijdspad als de hoofduitgangspunten voor de aanpak (wie en hoe) bondig neergezet. In diverse andere artikelen zijn relevante toelichtingen en randvoorwaarden opgenomen:

- In *stedelijk gebied* integreren wateropgave met rioleringsopgave en uitvoering door waterschappen en gemeenten. Niet urgente gebieden uiterlijk in 2027 uitgevoerd (1.1.b);
- Voor berekeningen “bestaande situaties” toepassen “*klimaatscenario* midden 2050” (1.2.a) en in 2012 eventueel een actualisatie (1.2.c). Nieuwe situaties kunnen robuuster (KNMI 2006 scenario’s 1.2.d);
- Provincies en gemeenten maken *RO afweging* waarbij waterschap de *ruimteclaim* die uit beschermingsnormen resulteert aangeven (2.1);
- Provincie wijst waterschap aan als *trekker van het gebiedsproces* (3.1.a). Uit gebiedsproces kan maatregelenpakket en voorstel aan GS voor *gebiedsnorm* volgen. Medio 2008 zijn gebiedsprocessen afgerond (3.1.c);
- Uitvoering maatregelenpakket maximaal *mee koppelen* aan ruimtelijke ontwikkelingen (3.1.f). Indien uitvoering goedkoper kan door aansluiten op ontwikkeling eventueel na 2015 uitvoeren (3.1.g);
- In een bijlage van het NBW zijn zogenaamde functiespecifieke werknormen opgenomen (oorspronkelijk ontwikkeld voor een generieke *toetsing* van de wateroverlast);

In het NBW 2003 zijn artikelen opgenomen omtrent de kostenverdeling die in NBW<sub>actueel</sub> ontbreken

- Indien geen sprake is van wijziging van het bestemmingsplan is een tekort aan regulier waterbergend vermogen voor rekening van het waterschap (art 10.2);
- Nieuwe ontwikkelingen zijn voor rekening planexploitatie “kostenveroorzakingsprincipe” (art 10.1);

In het NBW<sub>actueel</sub> wordt omtrent de kostenverdeling verwezen naar het kostenveroorzakingsprincipe en de *handreiking VNG/UvW 2005*. In de handreiking opgesteld voor het stedelijke gebied staan diverse uitgangspunten waarbij kosteneffectiviteit leidend is:

- Ruimteclaim derhalve bij voorkeur in openbare ruimte (met maatwerkafspraken over financiering). Uitgangspunt is dat gemeentelijke gronden die worden ingezet voor berging:
  - waar mogelijk *om niet worden ingebracht*;
  - in *eigendom* gemeente blijven;
  - *geen kosten voor gebruik* en/of inpassing door de gemeente in rekening worden gebracht;
- Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen niet voor kosten overheid (kostenveroorzakingsprincipe). Als grens wordt 1998 gehanteerd. “Sanering” bestaande opgave is voor rekening waterschap. Uitzondering is als waterschappen in het verleden (na 1998 !) bezwaar hebben gemaakt via RO procedure;
- Realisatie berging op niet gemeentelijke gronden gaat voor kosten waterschap;

Samenvattend kan worden gesteld dat het waterschap het gebiedsproces trekt waar een voorstel voor eventuele gebiedsnorm aan GS uit kan komen en een maatregelenpakket inclusief ruimteclaim. Dit wordt in gebracht in de RO processen van gemeente en provincie. De realisatie van de bestaande opgave (van voor 1998) is vervolgens buiten de gemeentelijke gronden in essentie voor kosten waterschap. Nieuwe ontwikkelingen zijn voor kosten initiatiefnemer.



## 2.2 Wettelijke kader

De waterschappen zijn in de waterwet aangewezen als beheerders van de regionale watersystemen. In de wet wordt als doelstelling van het watersysteembeheer aangegeven (art 2.1):

- Voorkomen van wateroverlast of watertekorten;
- Bescherming/verbetering van de chemische en ecologische waterkwaliteit
- Vervulling maatschappelijke functies

Het voorkomen van wateroverlast wordt in deze hoofddoelen expliciet genoemd. De andere hoofddoelen geven aan dat bij het beheer, en derhalve ook de aanpak van de wateroverlast, de maatschappelijke en ecologische functies moeten worden gefaciliteerd.

In de wet is de normering voor de beschermingsniveau opgenomen:

*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 overstromingskans per jaar van daarbij aan te wijzen gebieden. (art 2.8 Waterwet)*

De normstelling is dus bij de provincies gelegd. De waterschappen hebben de uitvoerende taak als beheerder van het watersysteem (beheer = overheidszorg gericht op de in art 2.1 genoemde doelstellingen; art 1.1 Waterwet).

In art 3.8 wordt daarnaast de taak bij waterschappen en gemeenten gelegd om doelmatig en samenhangend waterbeheer te realiseren. Het nastreven van doelmatigheid wordt dus expliciet belegd bij deze overheden en heeft daarmee ook betrekking op de realisatie van de normeringsopgave.

### *Instrumentarium*

In de Waterwet zijn een aantal gedoogplichten opgenomen die als instrumenten kunnen worden ingezet. Een gedoogplicht omvat een procedure met mogelijkheid voor beroep en schadeloosstelling. In artikel 5.24 is een gedoogplicht voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk opgenomen. Zowel een waterpartij als een bergingsgebied kunnen als waterstaatswerk worden gezien. In artikel 5.26 is een speciale gedoogplicht opgenomen voor “tijdelijke waterberging”. Dit zijn gebieden die in extreme omstandigheden fungeren als berging en dus aan afwijkende (lagere) beschermingsnormen voldoen. Dergelijke gebied moeten wel zijn opgenomen in zowel legger als bestemmingsplan. Door het opnemen in het bestemmingsplan kan sprake zijn van planschade (die de gemeente vervolgens bij de waterbeheerder kan verhalen). In geval van daadwerkelijke inzet als berging kan sprake zijn schadevergoeding (art 7.14). Voor waterstaatswerk met een regionaal belang kan ook de projectprocedure worden ingezet waarbij het de provincie coördinerend optreedt of zelfs haar instrumenten zoals doorzettingsmacht kan inzetten (art 5.8).

Ook het instrumentarium van de Wet Ruimtelijke Ordening kan indirect worden ingezet voor de aanpak van de wateropgave. Bergingslocaties met een bovenregionaal belang kunnen worden opgenomen in de provinciale structuurvisie (de ruimtelijke aspecten van het provinciale waterplan heeft ook deze status). Waar relevant kan dan ook het provinciale instrumentarium worden ingezet voor de realisatie van de maatregelen.

## 2.3 Provinciale verordening

Ingevolge de wettelijke taak hebben de provincies de normering opgenomen in de verordening waterbeheer Rijnland. In artikel 2.2 is het normeringstelsel uitgewerkt. Dit stelsel wijkt af van de werknormen zoals opgenomen in het NBW en biedt meer mogelijkheid voor differentiatie op basis van de specifieke gebiedssituatie:

	Landgebruik	Beschermingsnorm	Maaiveld-criterium
<b>Binnen bebouwde kom</b>	Bebouwing	1/100 jaar	0%
	Glastuinbouw	1/50 jaar	1%
	Overig	1/10 jaar	5%
<b>Buiten bebouwde kom</b> (overwegend landgebruik)	Hoofdinfrastructuur	1/100 jaar	0%
	Glastuinbouw/hoogwaardig land en tuinbouw	1/50 jaar	1%
	Akkerbouw	1/25 jaar	1%
	Grasland	1/10 jaar	5%

In de verordening is tevens opgenomen

- Landgebruik uit bestemmingsplan is bepalend voor het beschermingsniveau

- In de toelichting is opgenomen dat het gebiedsproces, dat het waterschap trekt, tot afwijkende normen kan komen (strenger als lichter). De gebieden en de afwijkende normen moeten dan vervolgens in de (actualisatie van) de verordening worden vastgelegd.

## 2.4 Hoofdlijn Masterplan Rijnland 2007

De Verenigde Vergadering van Rijnland heeft op 6 juni 2007 het Masterplan Toekomstige Waterbezwaar (07.14652) vastgesteld. In Het masterplan is de opgave voor Rijnland op regionale schaal uitgewerkt en is het beleid voor de aanpak opgenomen.

### *Opgave*

De opgave is modelmatig voor het beheergebied doorgerekend. Hierbij is weliswaar per peilgebied gerekend maar met een modelschematisatie op regionale schaal. In de gebiedsprocessen zijn aanvullende berekeningen nodig om de wateropgave beter in beeld te brengen.

Tabel: Arealen die niet voldoen aan werknormen (ha)

	Grasland	Akkerbouw	Hoogwaardig	Bebouwing
Huidig klimaat	503	153	181	46
Midden 2050	713	220	228	60

Bij de uitgevoerde regionale toetsing op de NBW werknormen, dus zonder de nuances zoals opgenomen in de verordening 2009, voldoet 883 ha niet bij de huidige klimaatsomstandigheden. Uitgaande van de het klimaatscenario 2050 (midden) neemt dit areaal met ca 40% toe tot 1221 ha (ca 1% totale beheergebied). In de studie is de wateroverlastschade van de normoverschrijding omgerekend naar een constante waarde van € 400 milj voor het 2050 klimaatscenario.

In bodemdaling gevoelige gebieden is doorgerekend hoe de opgave toeneemt als de bodem blijft dalen en de drooglegging de daling niet volgt. Het areaal dat niet aan de grasland normen voldoet verdubbeld hierdoor.

In de studie is ook reeds een eerste gevoeligheidsanalyse uitgevoerd naar het maatregelen pakket dat nodig is om wel aan de normen te voldoen. Met een zeer ruwe inschatting is geraamd dat theoretisch 11.000 ha extra water moet worden aangelegd (huidig open water areaal in polders 7.200 ha!). Vervolgens is op basis van een “beheerderoordeel” het geraamde maatregelenpakket teruggebracht naar 1100 ha benodigd waterareaal. In het beheerderoordeel zijn criteria toegepast die onderdeel uitmaken van de verordening 2009: niet meewegen effect zeer lokale omstandigheden (bijvoorbeeld fietstunnel) op toetsing. De kosten voor het maatregelenpakket na beheerderoordeel worden geraamd op ca € 700 milj (dus aanzienlijk meer dan de te voorkomen schade).

De resultaten van de regionale analyse uit het Masterplan moeten worden gezien als een indicatie van de opgave. Door praktijk ervaring, ontwikkeling van modellen en het betrekken van de operationele beheerders kan pas in een gebiedsproces een representatieve raming van de opgave en het benodigde maatregelen pakket worden uitgevoerd.

### *Aanpak toetsing*

Voor de aanpak zijn de volgende uitgangpunten (bestuurlijk) vastgesteld:

- Boezem en boezemland zijn afwijkend meegenomen in de toetsing. Dit gebied is in 2000 reeds doorgerekend waarbij een afwijkende systematiek is gehanteerd: boezemstand NAP-052 m mag niet vaker dan 1/100 jaar worden overschreden. Op basis van de toetsing is een maatregelen pakket opgesteld dat nu wordt uitgevoerd (aanpassen gemalen, aanleg piekbergingen). Daarnaast worden lokale maatregelen toegepast in lage gebieden met inundatierisico's (lokaal ophogen en/of kadeaanpassing);
- Naast de “NBW” normen is in het Masterplan ook getoetst op aanvullende “Rijnlandse” criteria. Deze criteria zijn niet gebaseerd op inundatie maar op drooglegging: in akkerbouwgebieden mag niet vaker dan 1/10 een opzetting optreden van 1/3 drooglegging en bij hoogwaardige landbouw niet vaker dan 1/15 jaar opzetting tot de halve drooglegging. De aanvullende criteria bleken nauwelijks tot extra opgaven te leiden ten opzichte van de normen uit de verordening en daardoor geen meerwaarde te hebben.
- De toetsing is gebaseerd op het regulier beheer (aanwezig gemaal capaciteit en normering Nota bemalingbeleid). Eventuele mogelijkheden voor noodbemaling en dergelijke worden niet meegenomen;

### *Afweging eventueel maatregelenpakket*

In het masterplan zijn de kaders opgenomen voor de maatregelenpakketten om aan de normering te voldoen:

- Bij afweging over het maatregel pakket wordt de trits “vasthouden > bergen > afvoeren” als uitgangspunt gebruikt. Afvoeren kan alleen als dit kosten effectiever is. Als de aanvullende maatregelen in de boezem zijn uitgevoerd is een over capaciteit van 10 m<sup>3</sup>/s voor de polders beschikbaar;
- Bij de afweging van het maatregelpakket vormen het gebiedsproces en kosteneffectiviteit de pijlers. Maatregelen die beleidsmatig niet de voorkeur hebben als “afvoeren”, “normopvulling” en “schade vergoeden” worden alleen toegepast na een gebiedsproces en als dit duidelijk kosteneffectiever is. In het masterplan is bestuurlijk een **factor 1,5 voor de kosteneffectiviteit** vastgesteld. Dus een “schade vergoeding” wordt alleen als maatregel overwogen als dit tenminste 1,5 keer minder kost is dan een maatregelpakket.
- Vastgesteld worden dat sommige gebieden een zodanige inrichting hebben dat maatregelen gering rendement hebben. In gebieden met een zeer geringe drooglegging en hoogwaardig landbouw kan zeer veel open water nodig zijn om aan de normen te voldoen (Boskoop 40% open waternodig). Dergelijke lage gebieden dragen voor aanzienlijk deel bij aan de benodigde maatregelen (> 50%).
- Aanpak via zowel eigen watergebiedsplannen of stedelijk waterplannen als meeliften op plannen van derden. Planvorming gereed in 2015 en uitvoering gereed in 2020;
- De kosten voor het maatregel pakket worden geraamd op € 60 tot 215 milj.

### 3. Visie aanpak wateropgave

#### 3.1 Analyse opgave

##### *Heldere kaders voor wateroverlast*

Aanleiding voor het NBW was de wateroverlast in de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw. De wateroverlast heeft toen tot schade geleid waarbij ook vanuit het rijksrampenfonds is bijgedragen. Het NBW en de borging via de waterwet zorgt voor meer helderheid over de taakverdeling ten aanzien van de wateroverlast. De overheid neemt de taak/inspanning op zich, binnen de grenzen van de redelijkheid, om de burger een functie-specifiek minimum beschermingsniveau te bieden tegen wateroverlast. Hiermee wordt in feite ook aangegeven dat voor bescherming boven dit niveau de overheid niet aan de lat staat. In praktijk wordt voor het merendeel van het beheergebied een hoger niveau geboden. De helderheid over waar een burger tenminste op kan rekenen biedt de mogelijkheid zich op extremere situaties voor te bereiden waarbij eventueel ook de mogelijkheid voor verzekeraarbaarheid aan de horizon gloort.

##### *Watersysteem niet leidend ?*

In de laatste jaren is het besef gegroeid dat er grenzen zijn aan de maakbaarheid van het watersysteem (Commissie waterbeheer 21<sup>ste</sup> eeuw, F. Tielrooij, 2000). Waterbeheer moet minder gericht zijn op het beheersen van het watersysteem conform de eisen en wensen van de functies. De functies zouden zich juist moeten aanpassen aan de natuurlijke omstandigheden inclusief het watersysteem (o.a. via lagenbenadering).

De functiespecifieke normering staat tot op zekere hoogte haaks op het streven de functie zich aan het watersysteem te laten aanpassen. Het watersysteem wordt juist aangepast. Dit spoort ook niet met de missie van Rijnland waarbij de insteek vooral op beheren is en niet op beheersen. Aan de andere kant zal de normering wel resulteren in meer robuuste en klimaatbestendige watersystemen.

##### *Rol waterschap ?*

De wettelijk taak voor de normering wordt neergelegd bij de provincies. Als watersysteembeheerder ligt de uitvoering bij de waterschappen. De planning voor de uitvoering is vervolgens weliswaar overeengekomen in het NBW, dat ook door de UvW is ondertekend, maar formeel hebben kaderstellende overheden, rijk en provincie, de planning vastgelegd in hun waterplannen (2015 op orde). In het NBW is daarnaast afgesproken dat het waterschap de kosten draagt voor het op orde brengen van het regionale watersysteem en het gebiedsproces moet trekken. Voor een deel van de maatregelen vooral in de RO sfeer heeft het waterschap maar een beperkt instrumentarium.

Het waterschap krijgt dus relatief knellende kaders mee omtrent de doelen en planning. De uitvoering en financiering ligt wel bij de waterschappen. Ook wordt van de waterschappen verwacht dat het gebiedsproces zorgvuldig wordt doorlopen en dat, samen met gemeenten, maximale doelmatigheid wordt betracht. Vanuit de taken en de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid van het waterschap ligt het voor de hand dat zelf sturing wordt gegeven aan de uitvoering (-splanung) waarbij eventueel onderbouwd van de kaders wordt afgeweken.

#### 3.2 De visie

Vanuit de wettelijke taken en de eigen visie omtrent de rol als watersysteembeheerder moet en zal *Rijnland zich voortvarend en met volle toewijding inzetten om de regionale wateren te laten voldoen aan de normering.*

Hierbij worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Rijnland streeft naar een integrale benadering van het watersysteem. In planvorming en/of gebiedsproces wordt gestreefd peilbeheer, GGOR, KRW en normering (berging en stroming) integraal op te pakken;
- Doelmatigheid en het benutten van bestaande RO ontwikkelingen en synergie kansen zijn sterk sturend voor de uitvoering (-splanung). Rijnland verwacht ook maximale committering van zijn RO partners;
- Als uitvoerende partij moet Rijnland zelf de regie kunnen voeren over de (planning van de) gebiedsprocessen;

## 4. Beleidsuitgangspunten

### 4.1 Toetsing

#### *Basis normering*

<b>Uitgangspunt 1</b>			
De provinciale verordening vormt de (bindende) basis normering voor Rijnland			
	<b>Landgebruik</b>	<b>Beschermingsnorm</b>	<b>Maaiveld-criterium</b>
<b>Binnen bebouwde kom</b>	Bebouwing	1/100 jaar	0%
	Glastuinbouw	1/50 jaar	1%
	Overig	1/10 jaar	5%
<b>Buiten bebouwde kom</b> (overwegend landgebruik)	Hoofdinfrastructuur	1/100 jaar	0%
	Glastuinbouw/hoogwaardig land en tuinbouw	1/50 jaar	1%
	Akkerbouw	1/25 jaar	1%
	Grasland	1/10 jaar	5%

De werknormen zoals toegepast voor het Masterplan uit 2007 zijn hiermee vervallen. De aanvullende Rijnlandse normen omtrent toelaatbare peilverhogingen die niet tot inundatie leiden uit het zelfde masterplan blijken bij de praktijk toetsing niet tot aanvullende opgaven te leiden en worden niet meer expliciet meegenomen.

#### *Overwegend landgebruik*

In de verordening wordt voor het gebied buiten de bebouwde kom aangegeven dat “de norm wordt bepaald door het omringende landgebruik” (art 2.3.4). Doel van deze formulering is te voorkomen dat ten behoeve van lokaal afwijkende landgebruik zoals een verspreide kas, perceel met bloemen of een opstal, een onevenredig maatregelenpakket moet worden toegepast. Wanneer nu sprake is van overwegend landgebruik is niet nader gedefinieerd in de verordening en moet worden bepaald in het gebiedsproces dat onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van Rijnland wordt uitgevoerd.

#### **Uitgangspunt 2**

Buiten de bebouwde kom wordt getoetst op *overwegend landgebruik*. Lokaal grondgebruik met een hoger beschermingsniveau wordt dan niet gehonoreerd. De afweging wanneer sprake is van overwegend grondgebruik is een maatwerkafweging in het gebiedsproces. Als een indicatieve richtlijn zal een functie die meer dan 30% van een *peilvak* beslaat volwaardig worden meegenomen in de toetsing. Aspecten die worden meegewogen in de afweging zijn:

- Bestemmingsplan situatie (lokale functie voorzien);
- Areaal van diverse functies
- Maatschappelijk of economisch belang (van de functie met beperkt aandeel)

Streven is het watersysteem zo veel mogelijk op het dominerende landgebruik af te stemmen

#### *Afwijking van basisnormen*

In de verordening is opgenomen dat het gebiedsproces kan komen tot een afwijking van de basisnormering. Dit is met name gericht op situaties waar onevenredige of maatschappelijk onacceptabele inspanningen nodig zijn om aan de normen te voldoen.

Een voorbeeld is de situatie in een veenweide gebied waar reeds veel open water is maar door de geringe drooglegging en de hoogwaardige teelt in theorie een open water areaal van 40 % nodig zou zijn. Een dergelijk open waterareaal zou tot een drastische verstoring van de cultuurhistorische situatie leiden en ten koste gaan van het agrarisch benutbaar areaal in de greenport. Een alternatief zou peilverlaging zijn hetgeen in dit gebied zou leiden tot maaiveldddaling, constructieve schade en aanpassing van de teelt. Bieden opties zijn sterk verstrend voor het gebied en missen maatschappelijk draagvlak. Dit kan aanleiding geven voor een gebiedsnorm

Een andere reden om af te wijken is conflicterend beleid. Indien gebieden bijvoorbeeld zijn aangewezen (in bestemmingsplan of structuurvisie) voor vernatting tegen maaiveldddaling wordt impliciet gekozen voor dit beleidsdoel en daarmee voor de consequenties voor de normering. Maatregelen voor de normering worden daarmee niet duurzaam en doelmatig.

Mogelijke normafwijkingen kunnen betrekking hebben op:

- Ruimer maaiveldcriterium (met name in stedelijk gebied);
- Specifieke gebiedsnorm.

De afwijking moet transparant onderbouwd zijn waarbij de volgende aspecten een rol kunnen spelen:

- Kosteneffectiviteit maatregelen (ten opzichte van de te voorkomen schade);
- Maatschappelijke draagvlak;
- Conflicterende gevolgen voor natuur, water systeem of cultuurhistorie. Grotere drooglegging kan bijvoorbeeld voordelig zijn voor de berging maar averechts werken voor maaiveldddaling of kwel. Extra openwater kan verstrend werken voor de cultuurhistorie of de klimaatbestendigheid;

In feite is de normering zelf al gebaseerd op een schade (-kosten) afweging. Normafwijking op kosteneffectiviteit alleen is daardoor dubieus (in feite terugkomen op discussie normstelsel). Kosten effectiviteit zou vooral sturend moeten zijn voor de aanpak (maatregelpakket).

### **Uitgangspunt 3**

*Normafwijking* kan worden voorgesteld op basis van een gebiedsproces. Bij de (bestuurlijke) afweging moeten zowel maatschappelijk draagvlak, gevolgen voor andere doelen (natuur, cultuurhistorie, klimaatbestendigheid, conflicterend beleid) als doelmatigheid worden meegenomen. Kosteneffectiviteit alleen is onvoldoende argument.

Bij de uitwerking van de uiteindelijke voor te stellen gebiedsnorm moeten de volgende aspecten in beeld worden gebracht om de afweging te onderbouwen:

- Gebied dat niet aan de norm uit de verordening voldoet;
- Geraamde schade door normoverschrijding (volgens standaard schadesystematiek en locatiespecifieke inschatting);
- Effecten en gevolgen van maatregelpakket om wel aan de norm te voldoen (kosten, maatschappelijk weerstand, cultuurhistorie, natuurwaarden, robuustheid, etc.). Hierbij moet inzichtelijk worden welk (deel van de) maatregelen welk deel van de normoverschrijding kan oplossen;
- Inzicht in krachtenveldanalyse gebiedsproces (belangen en weerstanden per actorengroep);
- Voorgestelde norm met een indicatie van het gebied waar die norm betrekking op heeft (met name bij voorstel voor normverlaging). Alsmede inzicht in de gevolgen (resterende schade, kosten resterende maatregelpakket).

De afweging kan vanzelfsprekend ook leiden tot een combinatie van toe te passen maatregelen en een deel normaanpassing

Normafwijking kan overigens ook tot hoger normen leiden (bijvoorbeeld een beschermingsniveau van meer dan 1/10 jr voor volkstuinen in niet bebouwd stedelijk gebied).

Het gebiedsproces kan tot een voorstel tot normafwijking komen. Dit voorstel zal in de toelichting van een peilbesluit of watergebiedsplan worden opgenomen. Uiteindelijk ligt de wettelijke bevoegdheid voor de normstelling en afwijking daarvan bij de provincie. Deze moeten de afwijking formaliseren door een (partiële) aanpassing van de verordening door PS en de bijbehorende kaart waarop dergelijke gebieden worden aangegeven. Dit is een tijdrovende procedure.

### *Toetsing*

In het Masterplan is een regionale toetsing uitgevoerd. In de plannen en/of gebiedsprocessen moet een detailtoetsing worden uitgevoerd. De uitgangspunten voor de uitvoering van de toetsing met modellen zijn conform het Masterplan 2007. De "Rijnland" criteria omtrent drooglegging worden niet meer apart getoetst want worden met de standaard toetsing reeds afgedekt.

#### **Uitgangspunt 4**

Uitgangspunt bij de toetsing is:

- Klimaatscenario 2050 midden
- Landgebruik wordt getoetst op basis LGN maar er kan alleen sprake zijn van normoverschrijding als de functies past binnen het bestemmingsplan en al gerealiseerd zijn
- De neerslagreeks van waarnemingsstation De Bilt. Omdat in het beheersgebied van Rijnland de neerslaghoeveelheid in de nazomer en herfst hoger ligt dan in De Bilt wordt de reeks voor dit verschijnsel gecorrigeerd (augustus t/m november: +10%). Deze correctie hangt samen met warme Noordzeewater en wordt ook wel het "kusteffect" genoemd.

Voor de detailtoetsing wordt een eenduidige aanpak toegepast die vastgelegd is in een (technische werkwijzer). De modellen zijn volgens een gestandaardiseerde opzet en uitgangspunten opgebouwd. Gekeken wordt zowel naar de berging en afvoer als naar de stroming (opzetting).

De uitgangspunten, parameters en resultaten worden op een gestandaardiseerde en toegankelijke wijze vastgelegd in een informatiesysteem.

### *Functiewijziging*

Bij functiewijziging is het streven conform NBW<sub>actueel</sub> om in te zetten op klimaatduurzaamheid. Dit wordt vertaald door de scenario's voor 2100 toe te passen voor deze gebieden.

#### **Uitgangspunt 5**

De normering geldt zowel voor bestaande als te ontwikkelen functies. Bij nieuw in te richten functies wordt vanuit duurzaamheid een zwaarder neerslag klimaatscenario gehanteerd (2100 midden)

### *Windbemaling*

In het beheergebied zijn diverse peilvakken en/of polders die geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van windbemaling al dan niet met een ondersteuningsgemaal. Windbemaling via molens kan een belangrijke rol hebben voor de cultuurhistorische waarde van het gebied en/of de duurzaamheid. De normering conform de provinciale verordening kan echter niet afhankelijk worden gesteld van een omstandigheid als de aanwezigheid of kracht van de wind.

#### **Uitgangspunt 6**

De afvoer capaciteit noodzakelijk voor de normering moet onafhankelijk zijn van de wind. Dit betekent dat een peilvak dat bemalen wordt met wind bij windstilte moet kunnen terugvallen op een (elektrisch) ondersteuningsgemaal van voldoende capaciteit.

## 4.2 Afweging maatregelenpakket (kosteneffectiviteit)

### Basis afweging maatregelen pakket

Als sprake is van overschrijding van de normen (=wateropgave) is het aan het waterschap om het maatregelen pakket af te wegen. Hierbij kunnen verschillende maatregelen worden toegepast (extra open water, peilverlaging, extra gemaalcapaciteit, ophogen, etc.). Rijnland zal de afweging van meest geschikte en doelmatige maatregelenpakket meenemen in het gebiedsproces. Basis principe bij de afweging is de kosteneffectiviteit.

#### Uitgangspunt 7

Basis principe bij de afweging van een maatregel is kosteneffectiviteit. Hierbij wordt gekeken naar:

- relatie tussen de te voorkomen schade en kosten maatregelen;
- kosten diverse maatregel pakketten

Als maatregelen duidelijk effectiever zijn dan een beleidsmatig minder wenselijk alternatief kan dit alternatief worden overwogen. Als indicatie wordt hierbij een verhouding van 1,5 gehanteerd maar uiteindelijk is dit een bestuurlijke (maatwerk) afweging.

De schadeberekening is overeenkomstige de systematiek uit het Masterplan. Dit is gebaseerd op de systematiek van de Waterdienst (HIS-SSM) aangevuld met gegevens van het LEI. De wateroverlast uit 1998 (met inflatiecorrectie) hebben hierbij de basis gevormd.

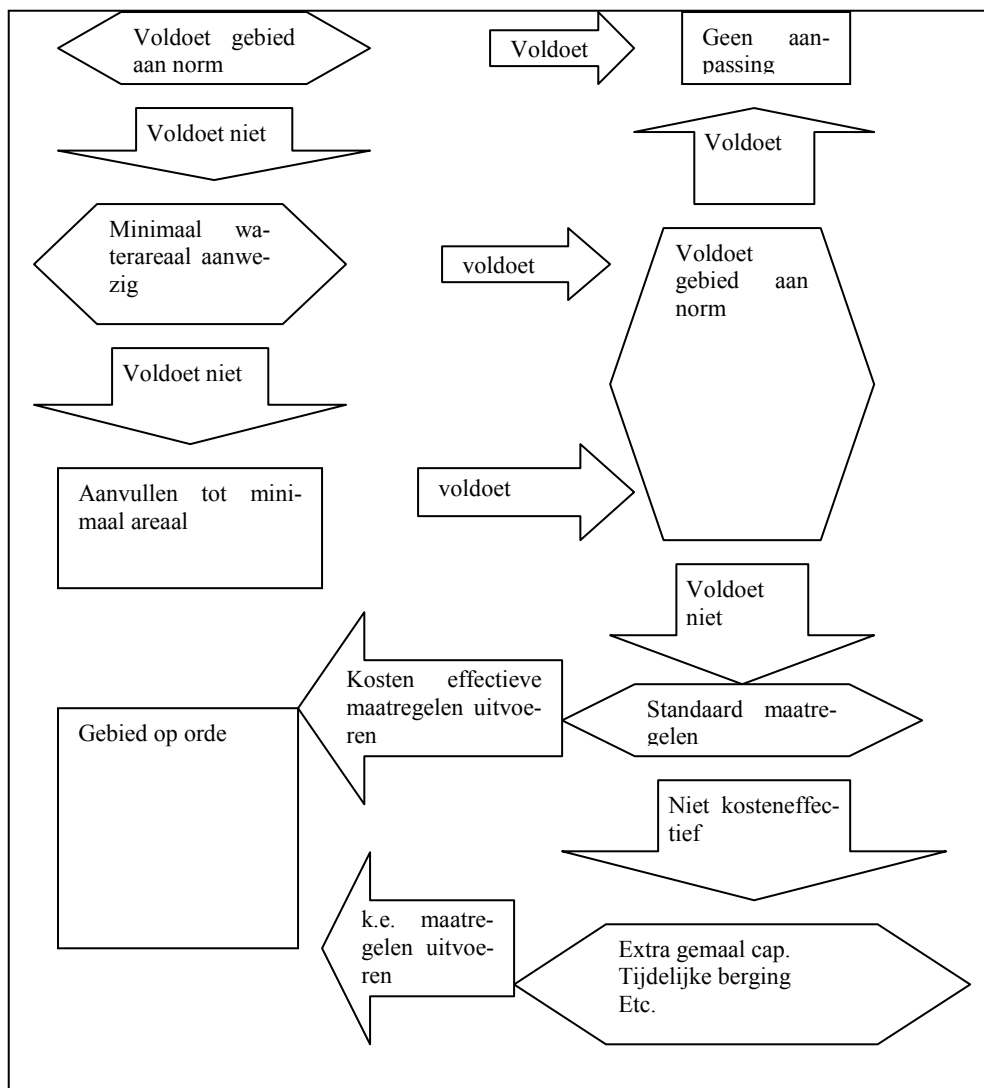
#### Uitgangspunt 8

Bij een situatie waarbij sprake is van een wateropgave (= gebieden waar niet aan de norm wordt voldaan) is voor een robuust watersysteem altijd tenminste een minimum aandeel open water noodzakelijk. Het areaal is afhankelijk van de bodemopbouw. Pas als aan dat areaal is voldaan kan de rest van het maatregelenpakket via kosteneffectiviteit worden afgewogen. Alleen in bijzondere omstandigheden (bestaand stedelijk gebied) kan van deze regel worden afgeweken.

	Maatregel	Toelichting	
Basiseis	Minimaal open water areaal	Afweging op basis van kosteneffectiviteit kan pas starten als aan het minimum %-age wordt voldaan	
	Veen		5,2 %
	Klei		1,8 %
	Zand		4,3 %
Standaard maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanleg extra open water</li> <li>• Lokale maatregelen zoals ophogen, kades aanleggen, etc.</li> <li>• Peilverlaging</li> <li>• Functiewijziging</li> </ul>	Bij afweging ook andere belangen meenemen (duurzaamheid, ecologie, cultuurhistorie)	
Alleen indien tenminste 1,5 zo kosteneffectief als standaard maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extra gemaalcapaciteit</li> <li>• Acceptatie: aanwijzen als tijdelijke berging</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Totale gemaalcapaciteit is begrensd dus alleen bij uitzonderlijke gebieden toepassen (stedelijk, hoogwaardige teelt)</li> </ul>	

De uitwerking van dit beleid is weergegeven in onderstaand stroomdiagram.





### Maatregelen met ruimtebeslag

Naar verwachting zal een aanzien deel van de maatregelen bestaan uit het aanleg van extra open water of het verbreden van watergangen. Dit zal grotendeels plaats vinden op particuliere gronden. Hierbij zijn de uitgangspunten:

- Streven is geen verwerving van gronden of overname van onderbouwd;
- Bij voorkeur worden publiekrechtelijke instrumenten gebruikt en geen privaatrechtelijke;
- Toets op rechtmatigheid (o.a. onrechtmatige staatssteun);
- Uitgangspunt is systematiek planschade
- Eventueel inzet van gedooginstrumenten Waterwet

### Realisatie en financiering

#### Uitgangspunt 9

Op basis van de NBW afspraken staat het waterschap aan de lat voor de kosten en realisatie van het noodzakelijke maatregelpakket voor **bestaande situaties**. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

- In het stedelijk gebied is de wateropgave een gedeelde opgave met de gemeente;
- In overleg met medeoverheden worden afspraken gemaakt over het beschikbaar stellen van grond waarbij het uitgangspunt van Rijnland is dat grond in bezit van mede overheden om niet wordt beschikbaar gesteld;
- Voor maatregelen met ruimtelijke implicaties faciliteert het RO bevoegd gezag actief de benodigde procedures;
- Vanuit streven naar synergie en doelmatig zal worden aangesloten op lokale ontwikkelingen. Dit kan

leiden tot een latere uitvoering;

#### **Uitgangspunt 10**

Voor nieuwe ontwikkelingen of bestaande situatie waar de initiatiefnemer verwijtbaar heeft opgetreden wordt het kostenveroorzakingsprincipe gehanteerd. De initiatiefnemer zorgt op eigen kosten voor een waterneutrale inrichting die voldoet aan de toekomstige bestendige normering (klimaatscenario 2100)

Het kostenveroorzakingsprincipe heeft vooral betrekking op niet bestaande situaties. Het kan ook betrekking hebben op bestaande situaties waar de initiatiefnemer adviezen of principes die hem redelijkerwijs bekend moeten zijn heeft genegeerd. Een voorbeeld hiervan geen rekening houden met periodiek ophogen in een gebied met sterke maaiveldvaling. NBW actueel stelt dat hiervan alleen sprake is bij situaties na 1998 (daarvoor waren de inzichten nog niet voldoende ontwikkeld). Dit speelt zeker in gevallen waar de ontwikkeling adviezen van het waterschap heeft genegeerd of bewust niet heeft gevraagd. Het kan echter ook in andere situaties spelen zelfs van voor 1998.

#### **Uitgangspunt 11**

Indien ontwikkelingen kansen bieden om een deel van de wateropgave op te lossen zal Rijnland actief achter deze kansen aangaan en waar mogelijk stimuleren. Een van de mogelijkheden om dergelijke initiatieven te stimuleren is via subsidies. Hiervoor zal een subsidieverordening worden opgesteld.

Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen positief bijdragen aan de oplossing van de wateropgave door aanleg extra berging, ophoging, of functiewijziging (als maatregel !). Om dergelijke kansen te benutten om een deel van de noodzakelijk maatregelen via ontwikkelingen van anderen te realiseren zal een subsidieverordening worden opgesteld. Uitgangspunten voor een dergelijke regeling zijn:

- Wateropgave waarbij de maatregel van een structurele bijdrage heeft (dus niet mee betalen aan een waterpartij als ophogen de meest doelmatige oplossing is of een waterpartij die vervolgens via een kostbare duiker op het watersysteem moet worden aangesloten). De bijdrage is gericht op de zogenaamde standaardmaatregelen zoals aanleg water en/of ophogen;
- Toets op rechtmatigheid ten aanzien van staatssubsidie en of verstoring van de (grond-)marktsituatie;
- Streven is geen verwerving van gronden of overname van beheer;

In praktijk zal dit over maatwerk gaan waarbij rekening moet worden gehouden wat het watersysteem en de marktsituatie. Een eventuele regeling moet hier voldoende ruimte toe bieden zonder de inbreuk te doen op de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de rechtmatigheid.

### **4.3 Gebiedsproces**

Om haar doelstellingen voor het watersysteem te realiseren moet Rijnland een gebiedsproces doorlopen. De invulling van het gebiedsproces en het formaliseren via een planinstrument is afhankelijk van de opgave en het gebied. Bij peilbesluiten en watergebiedsplannen heeft Rijnland een trekkende rol. Bij voorkeur wordt aangesloten bij een lopende gebiedsinitiatief. Bij dergelijke ontwikkelingen of een stedelijke waterplan is vaak sprake van een gedeeld trekkerschap of is Rijnland zelfs volgend.

Vanuit doelmatigheid en watersysteemdenken wordt bij voorkeur in het gebiedsproces de integrale wateropgaven meegenomen. Dat betekent dat naast de normering ook opgaven ten aanzien van GGOR, waterkwaliteit, ecologie, overstromingsrisico's (meerlaags veiligheid) en eventueel beheer worden meegenomen. Veiligheid (regionale keringen) en onderhoud (baggeren) worden over het algemene in een autonoom spoor opgenomen.

Doel van het gebiedsproces is:

- Inventariseren van knelpunten in het waterbeheer (inclusief wateroverlast);
- Inventariseren van kansen, gebiedskennis en initiatieven uit het gebied die kunnen bijdragen aan oplossingen en maatregelen;
- Zicht krijgen op en bevorderen van draagvlak voor maatregelen inclusief het afwijken van normen.

In het gebiedsproces kunnen diverse actoren meer of minder actief worden betrokken: gemeenten, terreinbeheerders, sectoren, individuele ingelanden.

#### **Uitgangspunt 12**

Het gebiedsproces is maatwerk afhankelijk van de opgave en het gebied. Doel is het inventariseren van knel-

punten en kansen en oplossingsmogelijkheden. Bij voorkeur sluiten Rijnland aan bij een gebiedsinitiatief maar Rijnland kan ook optreden als trekker (watergebiedsplan).

#### 4.4 Situatie in peilafwijkingen

Peilafwijkingen hebben een peil dat afwijkt van het peilbesluit en zijn gereguleerd via een vergunning of algemene regels. Basis bij de afweging van de vergunning is het individueel belang van de aanvrager (zo lang dat de algemene belangen niet onevenredig schaadt). Een peilafwijking is dus gesticht vanuit een individueel belang. Het is daarom de vraag of het voldoen aan de normen een taak is van het algemeen belang.

In het NBW wordt de taak om het regionale watersysteem op orde te krijgen, bij de waterschappen gelegd. In artikel 10.1 worden de waterschappen ook als kostendrager aangewezen. Hierbij wordt geen verschil gemaakt in de wijze hoe het peil is gereguleerd (peilbesluit of peilafwijking). Vanuit het NBW is er geen aanleiding om peilafwijkingen apart te behandelen bij de normering en het op orde brengen.

##### **Uitgangspunt 13**

Peilafwijkingen zijn in essentie gesticht vanuit een individueel belang. Zij maken deel uit van het regionaal watersysteem dat door de waterschappen op orde wordt gebracht. De normering en aanpak door Rijnland heeft derhalve ook betrekking op de peilafwijkingen. Bij de afweging of een onderbemaling bestaansrecht heeft moeten de gevolgen om aan de normering te voldoen wel nadrukkelijk worden meegewogen. Dit kan leiden tot het niet vergunnen van een peilafwijking.

Peilafwijkingen bevinden zich vaak in de lagere delen van een peilvak. Dit zijn ook vaak de delen waar zonder peilafwijking sprake zou zijn van normoverschrijding. Een peilafwijking *kan* (!) een kosteneffectieve wijze zijn om de normoverschrijding op te lossen. Gerichtte maatregelen in de peilafwijking kunnen doelmatiger zijn dan een maatregel in het peilvak zonder peilafwijking. Voorwaarde is dan natuurlijk wel dat er geen inundatie optreedt uit het peilvak zelf (de kaden rondom de peilafwijking moeten op hoogte zijn of eenvoudig op hoogte kunnen worden gebracht). Bij inundatiekansen voor een peilafwijking wordt dus zowel naar inundatie vanuit het interne watersysteem in de peilafwijking als inundatie vanuit het omringende peilvak gekeken.

De aard en kosten van de noodzakelijke maatregelen moeten worden meegewogen bij de vergunning van een peilafwijking. Bij peilafwijkingen wordt overigens een duidelijk onderscheid gemaakt tussen nieuwe aanvragen waarbij het kostenveroorzakingsprincipe nadrukkelijk kan spelen en bestaande situaties. Echter ook bij bestaande situaties kan de afweging voor de vergunning door de benodigde maatregelen om aan de normering te voldoen negatief uitvallen terwijl wel voldaan wordt aan andere bestaansrechtcriteria zoals afwijkende maaiveldhoogte.

In praktijk is nog slechts een deel van de peilafwijkingen gereguleerd. Vanaf 2006 wordt een inhaalslag uitgevoerd op basis van de beleidsregel peilafwijkingen. In de vergunningen voor peilafwijkingen worden voorschriften opgenomen voor het debiet van het gemaal en de drooglegging in de peilafwijking. Hierdoor kan in peilafwijkingen die daarvoor geen overlast hadden door een groot pompdebiet en drooglegging sprake worden van wateroverlast. Eventuele benodigde maatregelen zullen als onderdeel van de integrale aanpak van het gebied worden opgepakt en niet vooruit worden getrokken.

#### 4.5 Schade

##### *Aansprakelijkheid*

Doel van de normering is dat er meer helderheid komt ten aanzien van de aansprakelijkheid voor schade door wateroverlast. Streven van het NBW is dat vanaf 2015 een functiespecifiek minimum beschermingsniveau wordt geboden. Dit wil echter niet per definitie zeggen dat het waterschap aansprakelijk wordt voor schade in situaties dat niet aan de normering wordt voldaan noch dat ze nooit aan de lat staat voor schade boven dit beschermingsniveau. Dit zal pas duidelijk worden aan de hand van uitspraken door de rechter waarbij de toets zal zijn of sprake is van nalatigheid en behoorlijk bestuur. Het is wel zaak gezamenlijk met andere waterschappen en de Unie van Waterschappen de jaren tot 2015 proactief bij dit onderwerp betrokken te blijven.

Naar verwachting zal Rijnland in 2015 nog niet integraal aan de normering voldoen. De beleidslijn in zowel WBP3 als in het WBP4 2010-2015 is afronding plannen in 2015 en realisatie maatregelen voor 2020. Dit vergt reeds zeer forse ambtelijke en bestuurlijke inspanningen en kosten (tariefstijging). Als gevolg van recente bestuurlijke ontwikkelingen vindt realisatie van een deel van de maatregelen mogelijk in de periode na 2020 plaats. De omvang van de opgave en de weerbarstigheids van het doelmatig en conform de procedures uitvoeren van maatregelpakketten vormen hiervan de hoofdredenen. Teneinde helder aan te tonen dat geen sprake is van onzorgvuldig of nalatig handelen door Rijnland bij de aanpak van de normering is het zaak proactief en tijdig de

andere overheden te informeren van de voortgang en waar relevant deze overheden mogelijkheden te bieden hun instrumentarium en plannen in te zetten.

#### **Uitgangspunt 14**

Rijnland zal in 2015 nog niet integraal aan de normering voldoen, Rijnland streeft ernaar in 2020 wel aan deze normering te voldoen (WBP 2010-2015). Als gevolg van recente bestuurlijke ontwikkelingen (herijking, voorjaar 2011) vindt realisatie van een deel van de maatregelen mogelijk in de periode na 2020 maar voor 2027 plaats. Teneinde helder aan te tonen dat geen sprake is van onzorgvuldig of nalatig handelen bij de aanpak van de normering zullen andere overheden en proactief en tijdig de worden geïnformeerd over de voortgang ook om waar relevant om hun instrumentarium in te zetten. Waar dit speelt zal indien daar aanleiding toe is ook de burger worden geïnformeerd.

#### *Acceptatie inundatie met schaderegeling als maatregel*

In het Masterplan werd voorzien dat incidenteel een schaderegeling als een kosteneffectieve maatregel kon worden ingezet. Dit speelt in gevallen waar de standaard maatregelen meer kosten dan de te voorkomen schade. Een dergelijke maatregel moet voldoen aan de volgende (juridische) randvoorwaarden:

- De schadecompensatie heeft alleen betrekking op het deel van de schade ontstaan door “normatieve peilstijgingen” (= peilstijging met de herhalingskansen die groter is dan het genormeerde beschermingsniveau). Het deel boven de normatieve bui is dan weer maatschappelijk risico;
- De waterwet stelt nadrukkelijk dat alleen aantoonbare schade boven het maatschappelijk risico kan worden vergoed. Dit maakt een generieke regeling (blauwe dienst) complex;
- Het aanwijzen van een gebied waar als maatregel incidentele inundatie met schaderegeling wordt geaccepteerd kan consequenties hebben voor de gebruiksmogelijkheden (en waarde) van het gebied. Daardoor kan sprake zijn van een soort planschade;
- Een eventuele regeling moet voldoen aan de criteria zodat geen sprake is van ongeoorloofde staatsteun.

Binnen deze randvoorwaarden lijkt het niet eenvoudig een regeling uit te werken. De gedoogplicht voor tijdelijke waterberging uit de waterwet lijkt vooralsnog de meest werkbare invulling te geven. Bij deze regeling is samenwerking noodzakelijk met de gemeente (bevoegd gezag RO). De tijdelijke berging moet namelijk ook in het bestemmingsplan worden opgenomen waarbij sprake kan zijn van planschade (die kan worden verhaald bij de waterbeheerder). Ook moet de berging als waterstaatswerk in de legger worden opgenomen. Tenslotte is sprake van een schaderegeling ingeval van daadwerkelijk optredende schade door berging (=inundatie). Een regeling zonder een dergelijke wettelijk borging, zoals in het masterplan werd geopperd, wordt als juridisch onhaalbaar en ongewenst beoordeeld.

#### **Uitgangspunt 15**

In 2012 moet een regeling worden uitgewerkt om aan de normering te voldoen door in aan te wijzen gebieden (incidentele) inundatie te accepteren waarbij schade wordt gecompenseerd. De gedoogplicht voor tijdelijk waterberging uit de waterwet waarbij samenwerking met gemeenten als bevoegd gezag voor de RO essentieel is, wordt daarbij als uitgangspunt genomen. De gebieden gaan dan deel uitmaken van het watersysteem (waterstaatswerken) en komen in aanmerking voor planschade en een compensatie regeling voor daadwerkelijke schade.

Bij de uitwerking moet nauw worden afgestemd met UvW en de collega waterschappen.

### **4.6 Vastleggen en transparantie**

Zowel bij de toetsing als het afwegen van het maatregelpakket worden gebiedsspecifieke afwegingen en aannames gemaakt. Deze moeten transparant worden vastgelegd evenals de resultaten voor de overstromingskansen in het gebied. Waar relevant dienen de meest bepalende afwegingen alsmede de overstromingskansen te worden vastgelegd in de toelichting van het peilbesluit. Waar geen peilbesluit speelt wordt dit in een ander plan opgenomen dat formeel in de inspraak gaat.

#### **Uitgangspunt 16**

De meest essentiële afweging en aannames bij de toetsing en het uitwerken van een maatregelpakket worden opgenomen in de toelichting van het peilbesluit. In de toelichting wordt tevens de informatie opgenomen over de overstromingskansen in het gebied. Waar geen peilbesluit speelt wordt dit in een ander plan opgenomen dat formeel in de inspraak gaat.

Normering is wettelijke bij de provincie gelegd. Eventuele afwijkende normen moeten daarom ook door de provincie worden geformaliseerd (onderdeel verordening).

#### **4.7 Programma benadering**

Bij de aanpak van de toetsing en uitwerking van de maatregel pakketen is een programmabepaling wenselijk.

Doel van de programmabepaling is:

- Ervaringen uit lopende plangebieden benutten voor toekomstige gebieden;
- Coördinatie van aspecten als beschikbare overcapaciteit op de boezem;
- Stimuleren van kansen om werk met werk te maken (bijvoorbeeld benutten van bagger dat vrijkomt voor ophogen);
- Flexibel inspelen op initiatieven en ontwikkelingen in het gebied.