

Puzzelen met de wateropgave

Provincie Utrecht

Amsterdam, oktober 2008

We ontkomen in Nederland niet aan het feit dat het met zekere regelmaat regent. Als er dan ook nog heel veel regen tegelijk valt, kan wateroverlast optreden. Dat is in sommige gevallen vervelender dan andere; van een ondergelopen weiland hebben we over het algemeen minder last dan van ondergelopen kelders. Met andere woorden: de mate waarin wateroverlast acceptabel is, verschilt van gebied tot gebied.

Wanneer verwacht wordt dat wateroverlast vaker zal optreden dan acceptabel is, is sprake van een *kwantitatieve wateropgave*. Dit is de opgave om wateroverlast in dat gebied terug te brengen tot acceptabele proporties. Er zijn een aantal manieren om dit doen: door water langer vast te houden, door het creëren van waterberging of door water sneller af te voeren.

Afspraken hierover zijn door Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen vastgelegd in diverse documenten, zoals de Startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw (WB 21) uit 2001, het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) uit 2003 en het NBW-actueel uit juni 2008. Daar waar waterschappen geen mogelijkheden meer zien om de kwantitatieve wateropgave via fijnmazige maatregelen op te lossen, zijn mogelijk ruimtelijke maatregelen zoals waterberging nodig. Hiervoor leggen waterschappen een ruimteclaim bij de provincies. Uitgangspunt is dat het watersysteem voor het oplossen van de kwantitatieve wateropgave in 2015 op orde moet zijn en dat hierbij moet worden uitgegaan van de in de toekomst te verwachten neerslaghoeveelheden. In het NBW was nog niet helder vastgelegd van welk klimaat moest worden uitgegaan bij het “op orde zijn in 2015”: het klimaat in 2015 of het klimaat in 2050. Het recent ondertekende NBW-actueel maakt volgens de Rekenkamer en het IPO echter duidelijk dat moet worden uitgegaan van het klimaat in 2050.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzocht of de provincies hiermee op schema liggen en in de provincie Utrecht is dit redelijk het geval. Gebleken is onder andere dat de provincie in principe koerst op een watersysteem dat in 2015 op orde is, maar dat zij niet alle afspraken tijdig is nagekomen. In het geval van Groot Mijdrecht Noord is nog geen definitieve beslissing genomen over inhoud en planning van het gebiedsproject, waardoor steeds minder tijd overblijft om het project uiterlijk in 2015 te realiseren. De Rekenkamer beveelt aan om hiervoor een planning op te stellen, zodat eventuele knelpunten zo snel mogelijk weggenomen kunnen worden.

Voor haar onderzoek heeft de Rekenkamer documentenonderzoek gedaan en interviews gehouden met medewerkers van de provincie en van betrokken partijen. Wij willen alle geïnterviewden graag heel hartelijk bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Dit onderzoek is uitgevoerd door drs. Dharma Tjiam (projectleider), mr. Iris Brugman (onderzoeker), drs. Steven van Oostveen (onderzoeker) en drs. Arjan Wiggers (directielid).

Gerth Molenaar
Plaatsvervangend bestuurder
Portefeuillehouder Utrecht en Zuid-Holland

Arjan Wiggers
Plaatsvervangend directeur
Portefeuillehouder Flevoland en Noord-Holland

Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Leeswijzer	7
2. Achtergrondinformatie	9
2.1 Bestuurlijke afspraken over de kwantitatieve wateropgave	9
2.2 Begrenzing gebieden	13
3. Opzet van het onderzoek	17
3.1 Probleemstelling	17
3.2 Afbakening	18
3.3 Gevolgde werkwijze	18
3.4 Beoordelingskader	19
4. Op orde zijn in 2015	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW)	23
4.3 Standpunten NBW-partijen	25
4.4 Interpretatie door de waterschappen	27
4.5 Consequenties voor het beoordelingskader	29
5. Kwantitatieve wateropgave	31
5.1 De kwantitatieve wateropgave in Utrecht	31
5.2 Ligt het bepalen van de kwantitatieve wateropgave op schema?	36
6. Ruimteclaims	37
6.1 Omvang van de ruimteclaims	37
6.2 Ligt het bepalen van de ruimteclaims op schema?	40
7. Maatregelen van de provincie	43
7.1 Maatregelen van de provincie Utrecht	43
7.2 Liggen de maatregelen van de provincie op schema?	45
8. Gevolgen nieuwe klimaatscenario's voor de kwantitatieve wateropgave	49
9. Provincievergelijking	51
9.1 Kwantitatieve wateropgave	51
9.2 Ruimteclaims	53
9.3 Integrale afweging ruimteclaims	55
9.4 Opnemen ruimtelijke reserveringen in streek- of beleidsplan	56
9.5 Afronden gebiedsprocessen	58
9.6 Afronden van alle maatregelen voor 2015	59

10. Conclusies en aanbevelingen	61
Reactie Gedeputeerde Staten	67
Nawoord Rekenkamer.....	69
Bijlage A Begrippen en afkortingen	71
Bijlage B Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	75
Bijlage C Lijst van geraadpleegde bronnen.....	77



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Aan het einde van de vorige eeuw is de vraag gerezen of Nederland de waterhuishouding wel voldoende op orde heeft en voldoende is voorbereid op veranderingen in klimaat, ruimte en grondgebruik in de 21e eeuw. Een onderdeel van deze problematiek is regelmatig optredende wateroverlast als gevolg van langdurige of hevige neerslag.

Indien de verwachting is dat deze wateroverlast vaker zal optreden dan acceptabel is, is er sprake van een kwantitatieve wateropgave. De kwantitatieve wateropgave is de opgave om wateroverlast in een bepaald gebied terug te dringen tot acceptabele proporties. Wat acceptabel is, hangt af van de potentiële economische schade van wateroverlast in dat gebied. In een woonwijk zal wateroverlast minder snel worden geaccepteerd, omdat de schade normaal gesproken hoger zal zijn dan bij grasland.

De kwantitatieve wateropgave is op te lossen door water langer vast te houden, door het creëren van waterberging of door water sneller af te voeren. De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzocht hoe de provincie Utrecht bijdraagt aan het oplossen van de kwantitatieve wateropgave. De Rekenkamer geeft met dit onderzoek mede invulling aan het verzoek van de Programmaraad om een onderzoek uit te voeren naar het onderwerp water.

1.2 Leeswijzer

De bestuurlijke nota bestaat uit drie delen. De hoofdstukken 2 en 3 zijn algemene hoofdstukken. Hoofdstuk 2 bevat achtergrondinformatie over het onderzoek en start met een beschrijving van de bestuurlijke afspraken die sinds 2001 over de kwantitatieve wateropgave zijn gemaakt. Daarnaast geeft het hoofdstuk inzicht in de gebiedsbegrenzingsen die relevant zijn voor de kwantitatieve wateropgave. Hoofdstuk 3 gaat over de opzet van het onderzoek en bevat de probleemstelling, de afbakening en het beoordelingskader van het onderzoek. Daarnaast wordt ingegaan op de gevolgde werkwijze.

De hoofdstukken 4 tot en met 9 bevatten de bevindingen van het onderzoek. Hoofdstuk 4 gaat in op de vraag wat wordt verstaan onder de doelstelling van het NBW, namelijk het “op orde zijn in 2015”. In hoofdstuk 5 komt de ontwikkeling van de omvang van de kwantitatieve wateropgave aan de orde en de wijze van berekening die daarbij is gehanteerd. Hoofdstuk 6 gaat in op de ontwikkeling van de omvang van de ruimteclaims voor waterberging en beantwoordt de vraag of het bepalen van de ruimteclaims op schema ligt. Hoofdstuk 7 geeft aan welke maatregelen de provincie Utrecht heeft getroffen voor het oplossen van de kwantitatieve wateropgave. Daarnaast wordt de vraag beantwoord of de provincie daarmee op schema ligt. In hoofdstuk 8 worden de gevolgen van de nieuwe klimaatscenario’s voor de kwantitatieve wateropgave beschreven. Hoofdstuk 9 bevat een provincievergelijking.

De bestuurlijke nota sluit af met de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Die zijn opgenomen in hoofdstuk 10.



HOOFDSTUK 2

Achtergrondinformatie

Dit hoofdstuk geeft achtergrondinformatie voor dit onderzoek. Paragraaf 2.1 beschrijft de bestuurlijke afspraken over de kwantitatieve wateropgave. In verschillende akkoorden hebben de betrokken partijen vastgelegd welke bijdrage zij zullen leveren aan het oplossen van de kwantitatieve wateropgave. Paragraaf 2.2 laat zien dat het oplossen van de kwantitatieve wateropgave gecompliceerd is door het bestaan van meerdere gebiedsindelingen.

2.1 Bestuurlijke afspraken over de kwantitatieve wateropgave

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben afgesproken samen te werken bij het op orde brengen van de waterhuishouding. Deze samenwerking is vormgegeven in bestuurlijke afspraken, die een aantal keren zijn geactualiseerd. De afspraken hebben betrekking op de kwantitatieve wateropgave, maar ook op waterkwaliteit en op veiligheid tegen overstromingen. In 2001 hebben de betrokken partijen de 'Startovereenkomst waterbeleid 21^e eeuw' (WB21) gesloten. In 2003 is daar een vervolg op gekomen in het 'Nationaal Bestuursakkoord Water' (NBW). De betrokken partijen hebben het NBW vernieuwd. De geactualiseerde overeenkomst, het 'NBW-actueel', is op 25 juni 2008 ondertekend. In het NBW-actueel staan afspraken die een uitwerking zijn van de 'Decembernota 2006', een voortgangsrapportage van het ministerie van Verkeer en Waterstaat over het waterbeleid. Doelstelling van de afspraken is het watersysteem in 2015 op orde te hebben en daarna op orde te houden.¹

Deze paragraaf bevat een korte beschrijving van de inhoud van de genoemde documenten, toegespitst op de kwantitatieve wateropgave.

Startovereenkomst WB21

De Startovereenkomst WB21 is in februari 2001 ondertekend door het Rijk, de provincies (vertegenwoordigd door het Interprovinciaal Overleg ofwel IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De overeenkomst heeft onder meer tot doel het beleid, gericht op het voorkomen van wateroverlast, uit te werken.

In de Startovereenkomst WB21 hebben de betrokken partijen een aantal uitgangspunten geformuleerd:

- Wateroverlast moet in het gebied waar het optreedt, worden opgelost; het probleem mag niet worden afgewenteld op een ander gebied.
- De voorkeursvolgorde voor het oplossen van wateroverlast is vasthouden – bergen – afvoeren.
- Behalve technische oplossingen moet water ook meer ruimte krijgen.
- Bij het zoeken naar ruimte verdient meervoudig ruimtegebruik of koppeling van water aan andere functies, zoals natuur of recreatie, de voorkeur.
- Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de waterhuishoudkundige maatregelen gericht op het vasthouden, bergen en afvoeren van water. Provincies (en gemeenten) zorgen voor een integrale afweging en leggen deze vast in provinciale beleidsplannen en streekplannen (structuur- en bestemmingsplannen).

¹ Artikel 1 lid 1 NBW.

In de Startovereenkomst WB21 is afgesproken dat de waterschappen eind 2001 op hoofdlijnen de kwantitatieve wateropgave per stroomgebied hebben berekend. Provincies vertalen deze wateropgave in een ruimtelijke opgave en zorgen voor afstemming met andere ruimtelijke ontwikkelingen. Het college van Gedeputeerde Staten (GS) zal zich inspannen om de desbetreffende streekplannen uiterlijk in 2005 door Provinciale Staten (PS) gewijzigd te krijgen.

Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW)

De Startovereenkomst WB21 was bedoeld als opstap naar het NBW, waarin taakstellende afspraken zijn opgenomen over doelen en maatregelenpakketten die nodig zijn om de waterhuishouding op orde te brengen en te houden. Het NBW is in juli 2003 gesloten door Rijk, provincies, IPO, VNG en UvW. Doel van het NBW is het watersysteem in 2015 op orde te hebben en daarna op orde te houden. De kwantitatieve wateropgave is één van de opgaven, evenals bijvoorbeeld verbetering van de waterkwaliteit en veiligheid tegen overstromingen. De Rekenkamer constateert dat in het NBW niet expliciet wordt aangegeven wat wordt verstaan onder het "op orde hebben in 2015". Het verhelderen van deze afspraak is daarom één van de onderdelen van dit onderzoek.

In het NBW zijn taakstellende afspraken voor waterschappen en voor provincies vastgelegd voor het oplossen van de kwantitatieve wateropgave. Deze afspraken zijn een nadere invulling van de afspraken uit de Startovereenkomst WB21.

1. Waterschappen moeten de kwantitatieve wateropgave in de periode 2003 – 2005 berekenen met behulp van werknormen voor wateroverlast (zie tabel 1). Het gaat dan om een nadere onderbouwing² van de berekening op hoofdlijnen in het kader van de Startovereenkomst WB21. Bij de berekeningen moeten de waterschappen uitgaan van tenminste het middenscenario 2050 voor klimaatveranderingen, dat het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) in 2000 heeft opgesteld. Het middenscenario 2050 doet prognoses voor de ontwikkeling van pieken en intensiteit van neerslag. Provincies, waterschappen en gemeenten kunnen regionale bestuursakkoorden sluiten waarin zij aanvullende afspraken maken over de nadere onderbouwing.

De waterschappen gaan vervolgens na welk deel van de nader onderbouwde kwantitatieve wateropgave zij zelf kunnen oplossen. Het gaat dan om maatregelen waarvoor het waterschap als waterbeheerder verantwoordelijk is. Voorbeelden hiervan zijn het verhogen van de gemaalcapaciteit, het verbreden van sloten en het verhogen van het toegestane grondwaterpeil indien wateroverlast dreigt. Voor zover hun maatregelen niet toereikend zijn, adviseren waterschappen aan provincies (en gemeenten) over de ruimtelijke behoefte voor waterberging. Indien mogelijk geven de waterschappen inzicht in de onderbouwing van deze ruimteclaim.

² Dit wordt ook wel het "iteratief toetsingsproces" genoemd.

Tabel 1 Werknormen³

Grondgebruikstype	Maaiveldcriterium	Basisnorm
Grasland	5 procent	1:10 jaar
Akkerland	1 procent	1:25 jaar
Hoogwaardige land- en tuinbouw	1 procent	1:50 jaar
Glastuinbouw	1 procent	1:50 jaar
Bebouwd gebied	0 procent	1:100 jaar

Toelichting: Het mag maximaal 1x per 10 jaar voorkomen dat de laagst gelegen 5% van een gebied met de functie 'grasland', overstroomt. Voor bebouwd gebied geldt dat de kans op overstroming kleiner moet zijn dan 1x per 100 jaar.⁴

2. Provincies moeten uiterlijk in de eerste helft van 2006 een integrale afweging maken tussen de ruimteclaims van de waterschappen en andere ruimtelijke ontwikkelingen. Het resultaat van de afweging moet uiterlijk in 2007 zijn vastgelegd in beleids- en streekplannen. Afwijkingen van de ruimteclaims zijn mogelijk, mits gemotiveerd in deze plannen. In dat geval zoeken de betrokken partijen gezamenlijk naar andere oplossingen.

Decembernote 2006

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) brengt elk jaar een rapportage uit over de voortgang van de activiteiten voor de verbetering van waterkwaliteit, de bestrijding van wateroverlast en het waarborgen van de veiligheid tegen overstromingen. Tot en met 2006 heette deze rapportage 'Decembernote'. In de Decembernote 2006 heeft V&W twee beleidsuitspraken gedaan die richtinggevend zijn voor het oplossen van de kwantitatieve wateropgave:

1. De bij het waterbeheer betrokken partijen bekijken in een gebiedsproces welke norm voor wateroverlast in een gebied moet gelden en welk maatregelenpakket nodig is om de kwantitatieve wateropgave in dat gebied op te lossen. Een gebiedsproces vindt plaats als nog niet duidelijk is op welke wijze de wateroverlast in een gebied opgelost moet worden, bijvoorbeeld omdat de maatregelen, om een gebied aan de werknorm te laten voldoen, te duur zijn. In dat geval kunnen de betrokken partijen voorstellen voor dat gebied een gebiedsnorm te laten gelden, die soepeler is dan de werknorm. De provincie geeft aan waar een gebiedsproces nodig is. Het waterschap is trekker van het gebiedsproces. De gebiedsprocessen moeten in 2008 worden afgerond met een voorstel voor een gebiedsnorm en een maatregelenpakket. De provincie dient in 2009 de voorstellen voor gebiedsnormen en maatregelen goed te keuren of af te wijzen.
2. Provincies moeten bestaande ruimtelijke reserveringen in de vigerende streekplannen uiterlijk tot en met eind 2009 vasthouden, tenzij daar vanuit waterhuishoudkundig oogpunt geen reden voor is.

NBW-actueel

De betrokken partijen hebben de afspraken uit het NBW geactualiseerd. Het 'NBW-actueel' is op 25 juni 2008 ondertekend. Het NBW-actueel handhaaft de doelstelling van het NBW om het watersysteem in 2015 op orde te hebben. Ook in het NBW-actueel wordt echter niet expliciet duidelijk gemaakt wat het "op orde zijn in 2015" inhoudt. Voor de kwantitatieve wateropgave zijn de volgende afspraken opgenomen:

³ NBW bijlage 4.

⁴ Waterschap Rivierenland: Modelleren en normenstudie Alblasserwaard en Vijfheerenlanden, 2 mei 2006 (pag. 13).

1. Voor de 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 inclusief afspraken over de financiering (art. 1 lid 1 sub a NBW-actueel).
2. Het KNMI heeft in 2006 nieuwe klimaatscenario's opgesteld. De nadere onderbouwing, die in de periode 2003-2005 heeft plaatsgevonden, heeft hierop echter niet aangepast te worden. Indien in 2012 nieuwe scenario's worden gemaakt, zal wel een herberekening van de kwantitatieve wateropgave plaatsvinden. De maatregelen om de daaruit resulterende wateropgave op te lossen, worden in de periode 2015-2021 uitgevoerd (art. 1 lid 2 NBW-actueel).
3. Waterschappen geven de provincies advies over ruimteclaims voor (grootschalige) waterberging, inclusief een onderbouwing van de omvang van deze claims. Ruimteclaims kunnen ook het resultaat zijn van een gebiedsproces. Provincies maken een integrale afweging ten aanzien van deze claims en leggen locatiekeuzen voor grootschalige waterberging vast in provinciale beleidsplannen en structuurvisies (art. 2 NBW-actueel). Deze afspraak is ook al in het NBW opgenomen, zij het dat het NBW-actueel daar geen expliciete einddatum meer voor noemt.
4. Provincies houden de bestaande ruimtelijke reserveringen in streekplannen of structuurvisies tenminste vast tot de resultaten van de herberekening in 2012 van de kwantitatieve wateropgave bekend zijn, tenzij de waterhuishoudkundige onderbouwing eerder is vervallen (art. 2 lid 4 NBW-actueel). In vergelijking met de Decemhernota 2006 moeten reserveringen dus drie jaar langer (2012 in plaats van 2009) worden vastgehouden.
5. Provincies geven, op grond van de nadere onderbouwing van de kwantitatieve wateropgave in het kader van het NBW, aan waar een gebiedsproces nodig is. De gebiedsprocessen moeten medio 2008 zijn afgerond. De trekker van een gebiedsproces – doorgaans het waterschap – doet vervolgens een voorstel voor een gebiedsnorm voor wateroverlast en een bijbehorend maatregelenpakket (art. 3 lid 1 NBW-actueel).
6. In 2015 zullen alle maatregelen tegen wateroverlast in het landelijke gebied zijn uitgevoerd. Provincie, waterschappen en gemeenten kunnen overeenkomen dat het afgesproken tempo niet geldt 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 (art. 3 lid 1 sub g NBW-actueel).

De Startovereenkomst WB21, het NBW, de Decemhernota 2006 en het NBW-actueel kennen een grote overlap in de afspraken met betrekking tot de kwantitatieve wateropgave. Afspraken zijn in de loop van de tijd regelmatig bijgesteld en aangevuld. In tabel 2 zijn de afspraken op een rij gezet.

Tabel 2 Samenvatting afspraken kwantitatieve wateropgave

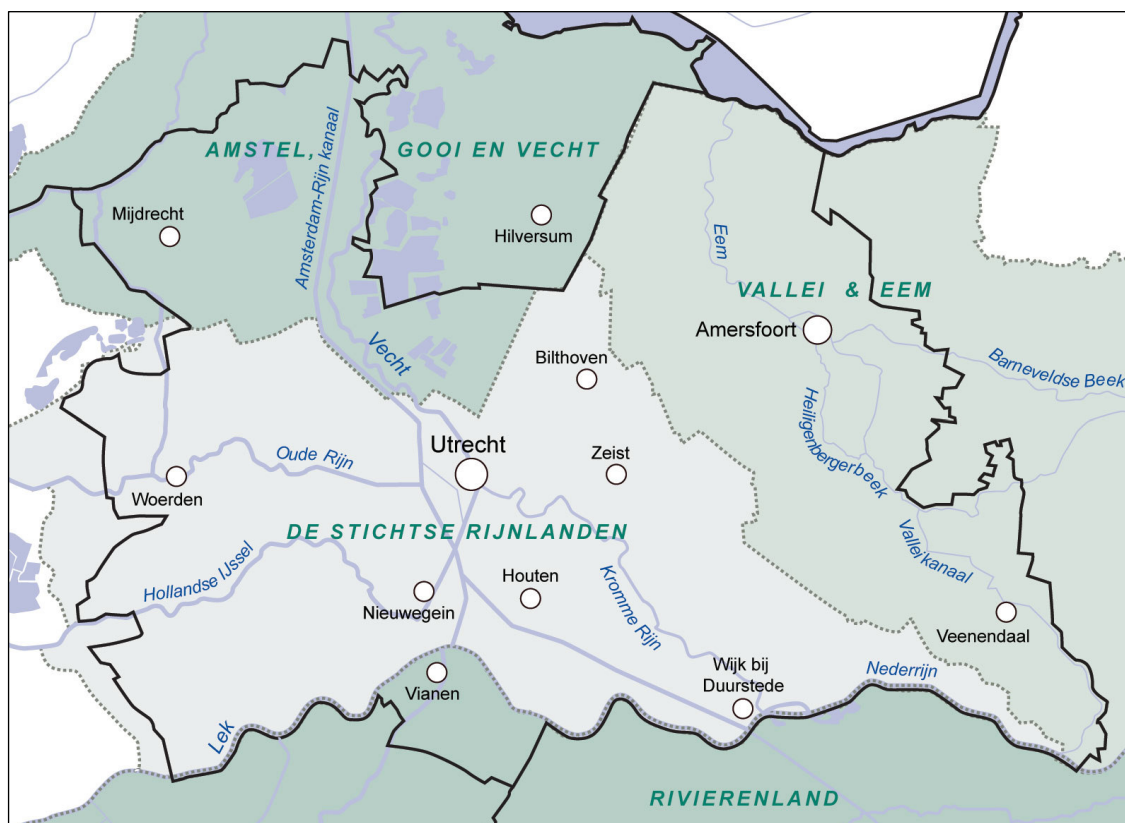
1. Het watersysteem moet in 2015 op orde zijn en vervolgens op orde worden gehouden.
2. Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de onderbouwing van de kwantitatieve wateropgave. Voor deze onderbouwing gaan de waterschappen uit van tenminste de werknormen voor wateroverlast en de neerslagprognoses behorend bij het middenscenario 2050 van het KNMI uit 2000. Provincies, gemeenten en waterschappen kunnen gezamenlijk aanvullende afspraken voor de onderbouwing maken.
3. Waterschappen bepalen welk deel van de kwantitatieve wateropgave zij zelf kunnen oplossen. Voor zover hun maatregelen niet toereikend zijn, leggen zij vóór medio 2006 een ruimteclaim voor waterberging bij de provincie.
4. De provincie maakt een integrale afweging tussen de ruimteclaims voor waterberging en andere ruimtelijke ontwikkelingen en legt dit uiterlijk in 2007 vast in provinciale beleids- en streekplannen c.q. structuurvisies.
5. Bestaande reserveringen moeten tenminste tot en met 2012 in streekplannen en structuurvisies gehandhaafd blijven, tenzij de waterhuishoudkundige onderbouwing komt te vervallen.
6. De provincie kan afwijken van de ruimteclaim voor waterberging, mits dit wordt gemotiveerd. De betrokken partijen moeten dan gezamenlijk naar andere oplossingen zoeken.
7. Als nog niet duidelijk is op welke wijze de kwantitatieve wateropgave in een gebied opgelost moet worden, kan een gebiedsproces worden gestart. De provincie geeft aan waar gebiedsprocessen moeten plaatsvinden.
8. Waterschappen zijn trekker van het gebiedsproces. Het gebiedsproces leidt medio 2008 tot een voorstel voor een gebiedsnorm en een maatregelenpakket om de kwantitatieve wateropgave op te lossen.
9. De provincie neemt uiterlijk in 2009 een beslissing over de voorstellen voor gebiedsnormen en maatregelen.
10. De klimaatscenario's van het KNMI uit 2006 leiden niet tot herberekening van de kwantitatieve wateropgave.

2.2 Begrenzing gebieden

Een factor, die de beoordeling van de rol van de provincie bij het oplossen van de kwantitatieve wateropgave bemoeilijkt, is dat de provincie niet de enige partij is. De waterschappen hebben ook een belangrijke rol. De grenzen van de beheersgebieden van de waterschappen lopen doorgaans niet gelijk met de grenzen van het grondgebied van de provincie. Daardoor heeft een provincie meestal te maken met meerdere waterschappen, en een waterschap met meerdere provincies.

Het grondgebied van de provincie Utrecht heeft een overlap met de beheersgebieden van de volgende waterschappen (zie figuur 1):

- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR)
- Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV)
- Waterschap Vallei & Eem
- Waterschap Rivierenland



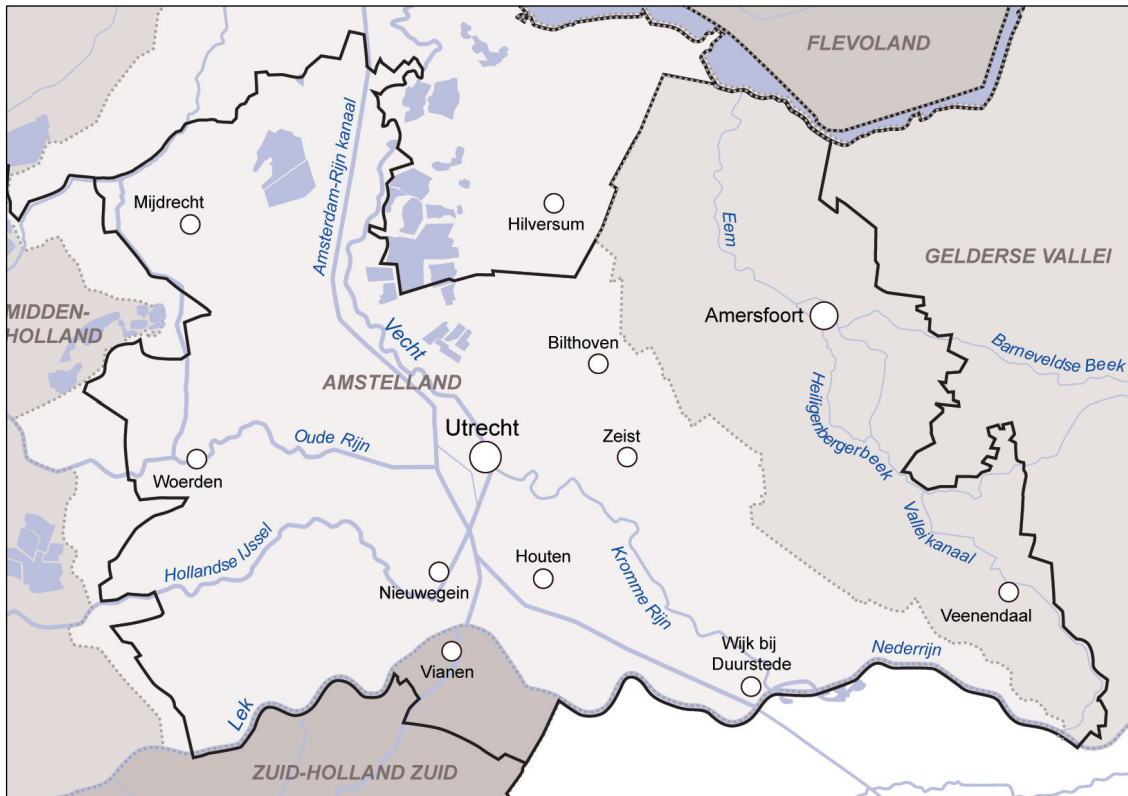
Figuur 1 Grenzen waterschappen in Utrecht

In de Europese Kaderrichtlijn Water is Nederland opgedeeld in vier stroomgebieden: Rijn, Maas, Schelde en Eem. Een stroomgebied is een waterhuishoudkundige, bodemkundige en geografische eenheid. In het kader van WB21 is afgesproken deze stroomgebieden op te delen in 17 deelstroomgebieden. De kwantitatieve wateropgave is per deelstroomgebied globaal berekend en opgenomen in een deelstroomgebiedsvisie (DSGV). De DSGV is de ruimtelijke vertaling van wateropgaven en opgesteld onder verantwoordelijkheid van de provincie.

Het grondgebied van de provincie Utrecht is verdeeld over drie deelstroomgebieden (zie figuur 2):

- Deelstroomgebied Amstelland. Dit deelstroomgebied ligt voornamelijk in Utrecht en Noord-Holland, en voor een klein deel in Zuid-Holland. HDSR en AGV zijn betrokken geweest bij het opstellen van de DSGV Amstelland.
- Deelstroomgebied Gelderse Vallei. Dit deelstroomgebied ligt in Utrecht en Gelderland. Waterschap Vallei & Eem heeft bijgedragen aan de totstandkoming van de DSGV Midden-Holland.
- Deelstroomgebied Zuid-Holland Zuid.⁵ Dit deelstroomgebied ligt vooral Zuid-Holland en slechts voor een klein deel (Vianen) in Utrecht. De gemeente Vianen maakte tot en met 2001 deel uit van de provincie Zuid-Holland. Waterschap Rivierenland is betrokken geweest bij het opstellen van de DSGV Zuid-Holland Zuid.

⁵ Volgens de officiële indeling van de deelstroomgebieden (kaart UvW) behoren de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden tot deelstroomgebied Rivierengebied. Omdat deze gebieden deel uitmaken (of, in het geval van Vianen en omgeving, deel uitmaakten) van de provincie Zuid-Holland, hebben de betrokken provincies en waterschappen ervoor gekozen deze gebieden te betrekken bij de deelstroomgebiedsvisie Zuid-Holland Zuid.



Figuur 2 Grenzen deelstroomgebieden Utrecht



HOOFDSTUK 3

Opzet van het onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft de opzet van het onderzoek. Paragraaf 3.1 gaat in op de probleemstelling: wat zijn doelstelling, vraagstelling en onderzoeksvragen van het onderzoek? Paragraaf 3.2 geeft aan wat wel en niet tot het onderzoek behoort. Paragraaf 3.3 beschrijft de gevolgde werkwijze. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 3.4, waarin staat op welke wijze de bevindingen worden beoordeeld.

3.1 Probleemstelling

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer inzicht krijgen in de mate waarin de provincies de kwantitatieve wateropgave oplossen om daarmee onacceptabele wateroverlast te voorkomen. Dit is vertaald in de volgende doelstelling:

Inzicht bieden in de omvang van de kwantitatieve wateropgave en de voortgang van de provincie bij het oplossen van de wateropgave.

De vraagstelling van het onderzoek luidt:

Ligt de provincie voor haar deel op schema bij het op orde krijgen van het watersysteem in 2015 en wat zijn de gevolgen van de nieuwe klimaatscenario's voor de kwantitatieve wateropgave?

De vraagstelling is uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen:

- 1) Op orde zijn in 2015 (Hoofdstuk 4)
Wat betekent "op orde zijn in 2015"?
 - 2) Kwantitatieve wateropgave (Hoofdstuk 5)
 - a) Wat is de kwantitatieve wateropgave in de provincie? (Paragraaf 5.1)
 - b) Ligt het bepalen van de kwantitatieve wateropgave op schema? (Paragraaf 5.2)
 - 3) Ruimteclaims (Hoofdstuk 6)
 - a) Voor welk deel van de kwantitatieve wateropgave hebben de waterschappen een ruimteclaim bij de provincie neergelegd? (Paragraaf 6.1)
 - b) Ligt het bepalen van de ruimteclaims op schema? (Paragraaf 6.2)
 - 4) Maatregelen van de provincie (Hoofdstuk 7)
 - a) Op welke manier lost de provincie haar deel van de kwantitatieve wateropgave op? (Paragraaf 7.1)
 - b) Liggen de maatregelen van de provincie voor het oplossen van de kwantitatieve wateropgave op schema? (Paragraaf 7.2)
 - 5) Gevolgen van nieuwe klimaatscenario's voor de kwantitatieve wateropgave (Hoofdstuk 8)
Wat zijn de gevolgen van de nieuwe klimaatscenario's voor de kwantitatieve wateropgave en de ruimteclaims die daaruit volgen?
-

3.2 Afbakening

Met de kwantitatieve wateropgave wordt in dit onderzoek de wateropgave in het landelijk gebied bedoeld. Voor de wateropgave in het landelijk gebied zijn het waterschap en de provincie gezamenlijk verantwoordelijk. Het waterschap is verantwoordelijk voor het bepalen van de omvang van deze wateropgave en wordt geacht deze opgave zoveel mogelijk zelf op te lossen. De provincie is verantwoordelijk voor het mogelijk maken van ruimtelijke maatregelen voor het oplossen van de wateropgave.

Het onderzoek richt zich op de rol van de provincie bij het oplossen van de kwantitatieve wateropgave. Het onderzoek beslaat de periode van 2001 (vanaf het ondertekenen van de Startovereenkomst WB21) tot heden. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zijn gericht op de rol van de provincie.

Dit onderzoek gaat niet over:

- andere onderwerpen uit het NBW, zoals waterkwaliteit, veiligheid tegen overstromingen, watertekort en de stedelijke wateropgave;
- de rol van het Rijk en gemeenten bij de kwantitatieve wateropgave;
- het beleid ten aanzien van de kwantitatieve wateropgave tot en met 2000.

3.3 Gevolgde werkwijze

Wijze van beantwoording

Het onderzoek bestaat uit een beschrijvend deel en een beoordelend deel (zie tabel 3). De Rekenkamer beschrijft eerst welke activiteiten de waterschappen en de provincie hebben ondernomen om de kwantitatieve wateropgave op te lossen. De Rekenkamer beoordeelt vervolgens of deze activiteiten op schema liggen. De betrokken partijen (het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) verwachten dat het watersysteem in 2015 op orde is, als alle activiteiten volgens afspraak zijn uitgevoerd. In paragraaf 3.4 staat een uitgebreide beschrijving van de wijze van beoordeling door de Rekenkamer.

De onderzoeksvraag over de nieuwe klimaatscenario's wordt beschrijvend beantwoord. Reden is dat deze vraag vooral een doorkijk geeft naar activiteiten die pas vanaf 2012 van start gaan.

Tabel 3 Beantwoording onderzoeksvragen

Nr.	Onderzoeksvraag	Wijze van beantwoording
1	Wat betekent "op orde zijn in 2015"?	Beschrijvend
2	a) Wat is de kwantitatieve wateropgave in de provincie?	Beschrijvend
	b) Ligt het bepalen van de kwantitatieve wateropgave op schema?	Beoordelend
3	a) Voor welk deel van de kwantitatieve wateropgave hebben de waterschappen een ruimteclaim bij de provincie neergelegd?	Beschrijvend
	b) Ligt het bepalen van de ruimteclaims op schema?	Beoordelend
4	a) Op welke manier lost de provincie haar deel van de kwantitatieve wateropgave op?	Beschrijvend
	b) Liggen de maatregelen van de provincie voor het oplossen van de kwantitatieve wateropgave op schema?	Beoordelend
5	Wat zijn de gevolgen van de nieuwe klimaatscenario's voor de kwantitatieve wateropgave en de ruimteclaims die daaruit volgen?	Beschrijvend

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode januari – juni 2008 en is uitgevoerd in de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. De werkzaamheden bestonden uit de bestudering van relevante documenten, zoals deelstroomgebiedsvisionen, streekplannen en waterhuishoudingsplannen. Verder zijn interviews gehouden met medewerkers van de provincie. Deze contactpersonen zijn verder behulpzaam geweest bij de informatieverzameling. Ook zijn zij aanspreekpunt geweest voor aanvullende en verdiepende vragen.

Een deel van de documenten is afkomstig van de waterschappen die in de provincie actief zijn. Bij elk waterschap heeft een medewerker de Rekenkamer geholpen met de informatieverzameling. Ook deze medewerkers zijn regelmatig benaderd voor aanvullende en verdiepende vragen.

Voor het onderzoek is ook verantwoordelijk gedeputeerde, de heer Binnekamp, geïnterviewd. De gedeputeerde heeft de bestuurlijke visie van de provincie Utrecht gegeven op het onderwerp kwantitatieve wateropgave.

3.4 Beoordelingskader

De beantwoording van de onderzoeksvragen is deels beschrijvend, deels beoordelend. De Rekenkamer heeft voor de onderzoeksvragen met een beoordelend karakter beoordelingscriteria geformuleerd (zie tabel 4). Deze criteria zijn afgeleid van de afspraken uit het NBW, de Decemhernota 2006 en het NBW-actueel, zoals beschreven in tabel 2.

NB: De beantwoording van de onderzoeksvragen en de beoordeling van de verschillende criteria zijn afhankelijk van de eerste onderzoeksvraag, namelijk: Wat betekent “op orde zijn in 2015”? De interpretatie van het uiteindelijke doel van het NBW, heeft immers directe invloed op de wijze waarop de afspraken die aan dat doel ten grondslag liggen, worden nageleefd (zie paragraaf 4.5).

Tabel 4 Beoordelingscriteria onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag	Beoordelingscriteria
2b) Ligt het bepalen van de kwantitatieve wateropgave op schema?	I) De waterschappen hebben de kwantitatieve wateropgave uiterlijk in 2005 nader onderbouwd. II) Bij het bepalen van de kwantitatieve wateropgave zijn de uitgangspunten van het NBW en eventuele regionale afspraken gehanteerd.
3b) Ligt het bepalen van de ruimteclaims op schema?	III) De ruimteclaims zijn medio 2006 bekend.
4a) Liggen de maatregelen van de provincie voor het oplossen van de kwantitatieve wateropgave op schema?	IV) Voor alle gebieden (met een ruimteclaim) heeft uiterlijk medio 2006 een integrale afweging plaatsgevonden en is vastgesteld of een ruimtelijke reservering voor waterberging wordt gedaan, een andere maatregel wordt gekozen of een gebiedsproces moet starten. V) Ruimtelijke reserveringen moeten uiterlijk in 2007 in beleids- of streekplan zijn verwerkt en overeenkomen met de ruimteclaim. VI) Een andere maatregel moet volgens de provincie en de waterschappen toereikend zijn voor de omvang van de ruimteclaim. VII) De maatregelen zijn erop gericht om in 2015 gereed te zijn, met uitzondering van de 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. VIII) Gebiedsprocessen zijn naar verwachting medio 2008 afgerond.

Toelichting bij tabel 4:

- Ad I: De deelstroomgebiedsvisies, die in 2002-2003 gereed zijn gekomen, bevatten een globale berekening van de kwantitatieve wateropgave. In het NBW is afgesproken dat de waterschappen in de periode 2003-2005 de kwantitatieve wateropgave nader zouden onderbouwen. Voor de provincie is van belang dat de waterschappen deze berekeningen hebben uitgevoerd, omdat deze informatie noodzakelijke input levert voor de afspraken die de provincie moet nakomen. Deze afspraken gaan over de integrale afweging van ruimteclaims voor waterberging tegen andere ruimtelijke ontwikkelingen en het bepalen waar gebiedsprocessen moeten plaatsvinden.
- Ad II: De provincie moet ervan uit kunnen gaan dat de kwantitatieve wateropgave is berekend aan de hand van de werknormen voor wateroverlast uit het NBW, de neerslagprognoses van het middenscenario 2050 van het KNMI en eventuele aanvullende regionale afspraken. De provincie heeft namelijk betrouwbare informatie nodig over de kwantitatieve wateropgave om een goede integrale afweging te kunnen maken.
- Ad III: Het waterschap kan een ruimteclaim voor grootschalige waterberging bij de provincie neerleggen, indien de kwantitatieve wateropgave in een gebied niet geheel door het waterschap zelf opgelost kan worden. Deze ruimteclaim moest medio 2006 bekend zijn, omdat de provincie conform de afspraken uit het NBW op dat moment een integrale afweging over de ruimteclaims gemaakt had moeten hebben.
- Ad IV: Waterschappen kunnen ruimteclaims bij de provincie neerleggen, voor zover zij de kwantitatieve wateropgave niet zelf kunnen oplossen. De provincie moet uiterlijk in de eerste helft van 2006 een integrale afweging hebben gemaakt of een ruimteclaim wordt gehonoreerd met een ruimtelijke reservering voor waterberging. De provincie kan, in overleg met het waterschap en andere betrokken partijen, in plaats van een ruimtelijke reservering te doen, ook besluiten een andere maatregel (bijv. verbreding van oevers, vergroting van bemalingscapaciteit of een gebiedsontwikkelingsproject) te treffen. Tot slot kan de provincie, op advies van waterschap en gemeenten, besluiten dat eerst een gebiedsproces moet plaatsvinden om het maatregelenpakket vast te stellen.
- Ad V: Als de provincie de keuze heeft gemaakt in een bepaald gebied de wateropgave via grootschalige waterberging op te lossen, dan is het logisch dat een ruimtelijke reservering voor deze waterberging conform de afspraken uit het NBW in 2007 in een beleids- of streekplan vastgelegd. De ruimteclaim moet volledig in de ruimtelijke reservering ingepast kunnen worden.
- Ad VI: Als het resultaat van de integrale afweging van de provincie is dat de ruimteclaim niet via grootschalige waterberging, maar op andere wijze moet worden opgelost, dan moeten de provincie en de betrokken waterschappen gezamenlijk bepalen welke maatregelen toereikend zijn. Enkele voorbeelden van maatregelen zijn: verbreding van oevers, vergroting van bemalingscapaciteit, gebiedsontwikkelingsproject waarin het oplossen van de kwantitatieve wateropgave is verwerkt.
- Ad VII: In het NBW-actueel is opgenomen dat alle maatregelen, die moeten bewerkstelligen dat het watersysteem in 2015 op orde is, ook getroffen zijn in 2015. Voor de provincie gaat het bijvoorbeeld om grootschalige waterberging of een gebiedsontwikkelingsproject. Indien maatregelen vanwege kostenefficiëntie beter op een later tijdstip kunnen worden uitgevoerd, dan geeft het NBW-actueel de mogelijkheid tot en met 2027 om deze maatregelen uit te voeren.

Ad VIII: Een gebiedsproces vindt plaats als nog niet duidelijk is op welke wijze de kwantitatieve wateropgave in een gebied moet worden opgelost. De provincie geeft aan waar een gebiedsproces moet plaatsvinden. In het NBW-actueel is opgenomen dat de waterschappen de gebiedsprocessen medio 2008 moeten hebben afgerond met een voorstel voor een gebiedsnorm en een maatregelenpakket. Over dit voorstel neemt de provincie in 2009 een beslissing. Omdat het onderzoek tot en met juni 2008 liep, heeft de Rekenkamer niet feitelijk kunnen constateren of de gebiedsprocessen ook daadwerkelijk zijn afgerond.

De Rekenkamer heeft alleen de gebiedsprocessen meegenomen waar door een waterschap een ruimteclaim bij de provincie is neergelegd. Indien sprake is van een ruimteclaim en de provincie besluit in een dergelijk gebied over te gaan tot een gebiedsproces, hoeft immers voor die ruimteclaim nog geen ruimte gereserveerd te worden. Aangezien het onderzoek zich richt op rol van de provincie en de maatregelen die de provincie moet treffen, heeft de Rekenkamer de gebiedsprocessen waarbij geen sprake is van een ruimteclaim, buiten beschouwing gelaten.

HOOFDSTUK 4

Op orde zijn in 2015

Het doel van het NBW is om in 2015 het watersysteem op orde te hebben. Over wat “op orde zijn in 2015” betekent, bestaat geen overeenstemming. Paragraaf 4.1 beschrijft de verschillende interpretaties van het op orde zijn in 2015. In paragraaf 4.2 zijn de verschillende passages uit het NBW, en aanverwante documenten, over het “op orde zijn in 2015” op een rij gezet. Paragraaf 4.3 geeft de standpunten weer van de verschillende NBW-partijen en in paragraaf 4.4 is opgenomen hoe de verschillende waterschappen in de vier Randstadprovincies het “op orde zijn in 2015” hebben geïnterpreteerd. Ten slotte geeft de Rekenkamer in paragraaf 4.5 aan wat de consequenties zijn voor het beoordelingskader, van haar interpretatie van “op orde zijn in 2015”.

4.1 Inleiding

Het doel van het NBW is om in 2015 het watersysteem op orde te hebben, anticiperend op veranderende omstandigheden, zoals onder andere de verwachte klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en toename van verhard oppervlak.⁶ Tijdens het onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat het “op orde hebben van het watersysteem in 2015” voor wat betreft de kwantitatieve wateropgave door de betrokken partijen op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd.

Waterschappen hebben het watersysteem getoetst aan de werknormen uit het NBW volgens zowel het huidige klimaat als het middenscenario 2050 voor klimaatontwikkeling van het KNMI. Een deel van de waterschappen gaat ervan uit dat in 2015 de wateropgave, zoals berekend voor het huidige klimaat of het klimaat in 2015, moet zijn opgelost. Andere waterschappen gaan er echter van uit dat in 2015 de wateropgave, zoals deze is berekend voor het klimaat in 2050, moet zijn opgelost.

Deze interpretatieverschillen kunnen ertoe leiden dat het watersysteem in de ene provincie veel ‘robuuster’ is ingericht dan het watersysteem in de andere provincie. In de beheersgebieden van de waterschappen die zijn uitgegaan van het klimaat in 2015 zullen, zeker indien de wateropgave in de periode 2015-2050 flink toeneemt, nog aanvullende maatregelen moeten worden getroffen om het watersysteem op orde te houden. Voor de beheersgebieden van de waterschappen die zijn uitgegaan van het klimaat in 2050, zal dit in veel mindere mate het geval zijn.

4.2 Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW)

NBW

Uit het NBW blijkt dat de wateropgave moet zijn opgelost in 2015. De watersystemen moeten worden getoetst om de wateropgave te bepalen en deze toetsing vindt plaats aan de hand van de werknormen en het middenscenario 2050. Dit is opgenomen in de volgende artikelen:

⁶ Artikel 1 lid 1 NBW.

“Artikel 13 Normering wateroverlast

Verantwoordelijkheden

15. Het waterschap draagt er zorg voor dat het watersysteem is ingericht volgens de vigerende normen. Indien het watersysteem niet volgens de normen is ingericht of naar verwachting ingericht zal zijn, treft het waterschap - met in acht neming van in lid 15 en 16 van dit artikel bedoelde planologische beslissingen - adequate voorzieningen voor het vasthouden, bergen en het afvoeren van het oppervlaktewater door het watersysteem. Daarbij wordt tenminste uitgegaan van de volgens het middenscenario in de toekomst te verwachten neerslaghoeveelheden.

(...)

24. Alle regionale watersystemen worden in de periode 2003-2005 getoetst aan de werknormen. Hierbij wordt aangegeven tot welke technische en ruimtelijke maatregelen en financiële inspanningen de toepassing van deze werknormen zou leiden om de regionale watersystemen uiterlijk in 2015 aan de werknorm te kunnen laten voldoen”.

Bevinding/interpretatie Rekenkamer

In het NBW is opgenomen dat de watersystemen in 2015 aan de werknormen moeten voldoen. Ook is in het NBW opgenomen dat bij het oplossen van de wateropgave moet worden uitgegaan van het middenscenario en in de toekomst te verwachten neerslaghoeveelheden. In het NBW is niet expliciet opgenomen wat wordt verstaan onder “in de toekomst te verwachten neerslaghoeveelheden”. Of bij het oplossen van de wateropgave moet worden uitgegaan van het klimaat in 2015 of dat moet worden uitgegaan van het klimaat in 2050, wordt niet duidelijk. Wel blijkt uit het NBW dat niet moet worden uitgegaan van het huidige klimaat.

Evaluatie NBW

In 2006 is het NBW geëvalueerd door de werkgroep Evaluatie NBW.⁷ Uit deze evaluatie is onder andere gebleken dat de verschillende partijen niet hetzelfde beeld hebben bij de betekenis van het centrale doel “watersysteem op orde in 2015”. Dit heeft het voor de opstellers van de evaluatie moeilijk gemaakt een oordeel te geven over de mate van doelbereiking van het NBW.⁸ In het verlengde hiervan is in de evaluatie aangegeven dat de betekenis van het NBW als instrument nog onduidelijk is. Deze onduidelijkheid komt doordat “de doelen in het NBW onvoldoende scherp zijn gedefinieerd”.⁹

De werkgroep Evaluatie NBW doet in haar rapport, gelet op de bovenstaande bevindingen, de volgende aanbeveling¹⁰:

“Scherper definiëren van het ambitieniveau bij ‘watersysteem op orde in 2015’.

Indien de bij het NBW betrokken partijen besluiten tot een extra impuls verdient het aanbeveling om het gezamenlijke doel van het NBW scherper te omschrijven en vast te leggen. In de evaluatie is gebleken dat onduidelijk is wat precies wordt bedoeld met ‘watersysteem op orde in 2015’. Daardoor is het bij diverse onderwerpen moeilijk om tussentijds een goed inzicht te krijgen in de bijdrage van de inspanningen van partijen aan het bereiken van het centrale doel van het NBW. Zo’n scherper, gezamenlijk gedragen inzicht in het centrale doel van het NBW en in het ambitieniveau van partijen is nodig om ervoor te zorgen dat partijen elkaar meer op de resultaten dan op de geleverde inspanningen kunnen gaan aanspreken”.

⁷ Werkgroep Evaluatie NBW, Evaluatie Nationaal Bestuursakkoord Water, juli 2006. Vastgesteld in het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) op 13 november 2006.

⁸ Evaluatie NBW, p. 40 en 41.

⁹ Evaluatie NBW, p. 41.

¹⁰ Evaluatie NBW, p. 45.

NBW-actueel

In artikel 3 lid 1 sub g van het NBW-actueel is opgenomen dat alle maatregelen tegen wateroverlast in het landelijk gebied zijn uitgevoerd:

“Aangezien met name ruimtelijke maatregelen onderwerp kunnen zijn van bezwaar- en beroepsprocedures gaan gemeenten en waterschappen een inspanningsverplichting aan om de maatregelen tegen wateroverlast conform de afspraak te realiseren. In 2015 zullen alle maatregelen tegen wateroverlast in het landelijke gebied zijn uitgevoerd. Provincie, waterschappen en gemeenten kunnen overeenkomen dat het afgesproken tempo niet geldt 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”.

Bevinding/interpretatie Rekenkamer

Ook in het NBW-actueel, dat in juni 2008 is ondertekend, is niet expliciet aangegeven wat “in 2015 op orde zijn” betekent. Uit het bovengenoemde artikel blijkt dat in principe alle maatregelen moeten zijn uitgevoerd in 2015 en dat een uitzondering wordt gemaakt voor enkele maatregelen die vanwege kostenefficiëntie beter op een later moment kunnen worden uitgevoerd. Hieruit leidt de Rekenkamer af, dat in principe na 2015 geen maatregelen meer zouden moeten worden uitgevoerd. Dit duidt erop dat de wateropgave, gebaseerd op het klimaat in 2050, in 2015 moet zijn opgelost. Uit de volgende paragraaf blijkt dat het IPO deze interpretatie van het NBW-actueel heeft bevestigd.

4.3 Standpunten NBW-partijen

Standpunt ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W)

De minister van V&W heeft in 2008, naar aanleiding van vragen van de vaste kamercommissie van Verkeer en Waterstaat, aangegeven wat wordt verstaan onder op orde zijn in 2015. “In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW, 2003) hebben de overheden afgesproken dat het watersysteem vóór 2015 op orde dient te worden gebracht. Op orde betekent dat de watersystemen moeten zijn voorbereid op het WB21-middenscenario voor 2050 en dat moet worden uitgegaan van vastgestelde normen per gebiedstype. Enkele waterschappen houden een strengere norm en/of een hoger scenario aan”.¹¹

Standpunt Interprovinciaal Overleg (IPO)

Vanuit het IPO is aangegeven dat de waterschappen de afspraak uit het NBW op twee manieren hebben geïnterpreteerd.¹² De eerste interpretatie is de – min of meer – letterlijke interpretatie: het watersysteem moet in 2015 voldoen aan de werknormen voor wateroverlast, uitgaande van het huidige klimaat. Volgens het IPO was de afspraak uit het NBW oorspronkelijk op die manier bedoeld. In de praktijk is een tweede interpretatie veel gangbaarder gebleken. De meeste waterschappen zijn er namelijk vanuit gegaan dat voor 2015 al zoveel mogelijk moet worden geanticipeerd om het watersysteem in 2050 aan de normen voor wateroverlast te laten voldoen. In de periode dat de wateropgave door de waterschappen berekend moest worden, is door de UvW uiteindelijk gesteld dat de maatregelen van de waterschappen toereikend zouden moeten zijn voor de neerslagtoename in 2015, die is berekend door interpolatie van het middenscenario 2050. Het IPO geeft aan dat verschillende interpretaties mogelijk zijn en dat de waterschappen ook de ruimte hadden om de afspraak verschillend te interpreteren.

¹¹ Kamerstukken II 2007/2008, 27 625 nr. 112, p. 14.

¹² E-mail IPO op vragen Randstedelijke Rekenkamer, 30 juni 2008.

Volgens het IPO heeft het NBW-actueel meer duidelijkheid willen verschaffen. In artikel 1 van het NBW-actueel staat voor regionale watersystemen dat in 2015 de wateroverlast uit oppervlaktewater door de waterschappen is aangepakt met een adequaat maatregelenpakket. Voor het stedelijk gebied geldt dat in wijken waar onacceptabele wateroverlast optreedt, deze wateropgave vóór 2015 is aangepakt. Volgens het IPO kan hieruit worden afgeleid dat de tweede interpretatie het uitgangspunt gaat worden. Dit wordt met name afgeleid uit de term 'onacceptabele wateroverlast'. Deze term refereert direct aan de berekening van de wateropgave tot 2050.

Standpunt Unie van Waterschappen (UvW)

De UvW heeft ook geconstateerd dat waterschappen de afspraak om in 2015 op orde te zijn, verschillend interpreteren: "In gebieden waar sprake is van wateroverlast voor 2015, worden maatregelen uitgevoerd die rekening houden met klimaatverandering volgens het middenscenario 2050. In sommige regio's is de opgave echter zo groot, dat gekozen is om in 2015 op orde te zijn volgens het dan geldende klimaat en vervolgens in de periode 2015-2050 'mee te groeien' met de klimaatverandering. In gebieden die nu op orde zijn, maar in de periode 2015-2050 te maken krijgen met wateroverlast als gevolg van klimaatverandering, blijven maatregelen vaak achterwege. Alleen als zich kansen en/of ruimtelijke ontwikkelingen voordoen, wordt via maatregelen geanticipeerd op de toekomstige opgave." De UvW keurt de interpretatieverschillen niet af. Echter, deze gedachtelijn is niet in een document vastgelegd.¹³

Standpunt Randstedelijke provincies

In 2004 hebben de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland gezamenlijk de "Leidraad toetsing regionale watersystemen met betrekking tot wateroverlast" opgesteld. Doel van de leidraad is dat de waterschappen de wateropgave op dezelfde wijze berekenen. In deze leidraad wordt ingegaan op het toetsen van de watersystemen. De waterschappen moeten de wateropgave berekenen aan de hand van het huidige klimaat en aan de hand van het middenscenario 2050.

In de leidraad hebben de provincies verder opgenomen dat de waterschappen een maatregelenpakket moeten opstellen waarmee de gesignaleerde knelpunten in het *huidige systeem* onder *huidige klimatologische omstandigheden* kunnen worden opgelost. Vervolgens moeten de waterschappen aangeven welke technische en ruimtelijke maatregelen nodig zijn om de gesignaleerde knelpunten op te lossen. Het maatregelenpakket moet in 2015 gerealiseerd zijn. Kortom, volgens de provincies moeten de waterschappen bij het formuleren van maatregelen uitgaan van het huidige klimaat. Over de toetsing van het watersysteem aan het middenscenario 2050 wordt alleen de aanbeveling gedaan, dat de waterschappen een beeld moeten vormen van de invloed van verwachte klimaatswijzigingen op de benodigde maatregelen met betrekking tot wateroverlast.

De provincie Flevoland maakt een duidelijk onderscheid tussen de wateropgave voor 2015 en de wateropgave voor 2050. Onder het op orde zijn in 2015, wordt verstaan het oplossen van de wateropgave gebaseerd op het klimaat in 2015.

¹³ E-mail UvW op vragen Randstedelijke Rekenkamer, 20 juni 2008.

Bevinding: De provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hebben in een gezamenlijke leidraad opgenomen dat de waterschappen bij het formuleren van maatregelen uitgaan van het huidige klimaat. Dit komt volgens de Rekenkamer niet overeen met het NBW. In het NBW is immers opgenomen dat tenminste moet worden uitgegaan van de volgens het middenscenario *in de toekomst* te verwachten neerslaghoeveelheden. De provincie Flevoland verstaat onder het op orde zijn in 2015, het oplossen van de wateropgave gebaseerd op het klimaat in 2015. Beide interpretaties komen volgens de Rekenkamer niet overeen met het NBW-actueel, die impliceert dat de wateropgave, gebaseerd op het klimaat in 2050, moet zijn opgelost in 2015.

4.4 Interpretatie door de waterschappen

In juni 2006 heeft de UvW een rapport gepubliceerd, waarin wordt nagegaan hoe de toetsing van de watersystemen door de waterschappen in Nederland is uitgevoerd. Hieruit blijkt dat waterschappen op verschillende manieren de toetsing hebben uitgevoerd en dat er verschillend wordt gehandeld om de wateropgave op te lossen:

- enkele waterschappen kiezen een robuuster klimaatscenario dan het middenscenario 2050 en sommige focussen op zowel 2015 als 2050 en/of anticiperen op een andere inrichting van het watersysteem;
- er zijn waterschappen die ten opzichte van de werknormen strengere uitgangspunten hanteren voor toetsing en beoordeling op wateroverlast. Er wordt daarmee geanticipeerd op de lokale omstandigheden;
- sommige waterschappen geven aan ook de periode 2015–2050 nodig te hebben om maatregelen te realiseren.

Ook het onderzoek van de Rekenkamer laat zien dat de waterschappen op drie verschillende manieren het “op orde zijn in 2015” interpreteren:

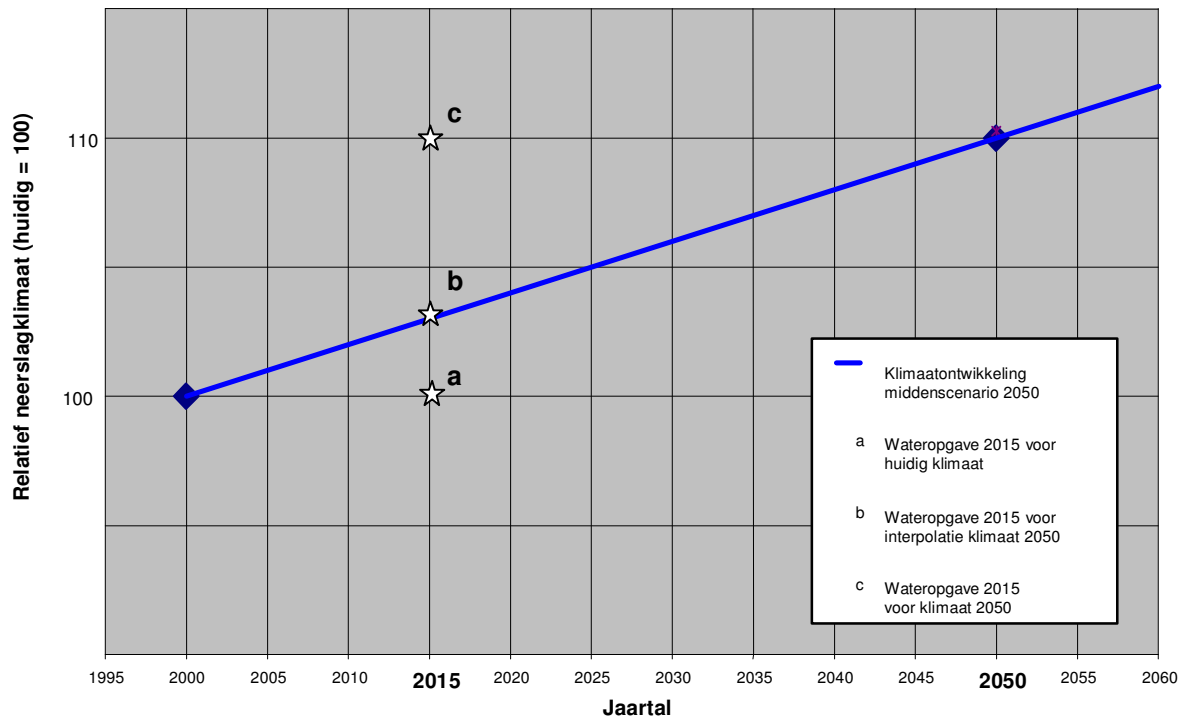
1. de wateropgave, gebaseerd op “het huidige klimaat”, moet in 2015 zijn opgelost. Bij deze berekening is geen gebruik gemaakt van het middenscenario 2050, maar is uitgegaan van het klimaat op het moment dat de wateropgave berekend werd;
2. de wateropgave, gebaseerd op het klimaat in 2015, moet in 2015 zijn opgelost;
3. de wateropgave, gebaseerd op het klimaat in 2050, moet in 2015 zijn opgelost.

In de provincies waar de waterschappen zijn uitgegaan van de wateropgave gebaseerd op het klimaat in 2015, en zeker van de wateropgave zoals gebaseerd op het huidige klimaat, zullen hoogstwaarschijnlijk na 2015 nog extra maatregelen moeten worden getroffen om de wateropgave op te lossen. In die provincies is het mogelijk dat alsnog ruimteclaims zullen worden neergelegd die moeten leiden tot ruimtelijke reserveringen.

In de provincies waar de waterschappen zijn uitgegaan van de wateropgave gebaseerd op het klimaat in 2050, zullen minder extra maatregelen nodig zijn. De maatregelen die nodig zijn om de wateropgave gebaseerd op het klimaat in 2050 op te lossen, zijn immers al getroffen.

Dat deze verschillen in interpretatie en daardoor verschillen in de te treffen maatregelen bestaan, zal volgens de Rekenkamer voor Provinciale Staten in de verschillende provincies waarschijnlijk niet bekend zijn. Dit terwijl de keuze voor een bepaalde interpretatie aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de inrichting van het watersysteem in de provincie.

De verschillende interpretaties zijn figuur 3 grafisch weergegeven.



Figuur 3 Interpretaties “op orde zijn in 2015”

De lijn in figuur 3 geeft de klimaatontwikkeling volgens het middenscenario 2050 weer. Tot 2050 zal de neerslag met 10% toenemen. Met de punten a, b en c zijn de drie verschillende interpretaties voor “op orde zijn in 2015” weergegeven. Interpretatie a gaat uit van het huidige klimaat. Als deze interpretatie wordt gevolgd, is het watersysteem in 2015 niet op orde voor het klimaat in 2015. Interpretatie b gaat uit van het klimaat in 2015. Dit betekent dat na 2015 blijvend maatregelen moeten worden genomen om het watersysteem op orde te houden. Interpretatie c gaat uit van het klimaat in 2050. Vanaf 2015 moeten dan maatregelen worden genomen als de omstandigheden veranderen. Hierbij kan gedacht worden aan bodemdaling of veranderend landgebruik indien bijvoorbeeld woningbouw wordt gerealiseerd op grasland.

In tabel 5 is opgenomen van welke interpretatie de waterschappen in de vier randstadprovincies uitgaan.

Tabel 5 Interpretatie waterschappen

Provincie	Waterschap	Op orde zijn in 2015		
		a. Wateropgave "huidig klimaat"	b. Wateropgave klimaat in 2015	c. Wateropgave klimaat in 2050
Flevoland	Waterschap 1		V	
Noord-Holland	Waterschap 1			V
	Waterschap 2			V
	Waterschap 3			V
Utrecht	Waterschap 1			V
	Waterschap 2			V
	Waterschap 3			V
	Waterschap 4			V
Zuid-Holland	Waterschap 1	V		
	Waterschap 2	V		
	Waterschap 3			V
	Waterschap 4			V
	Waterschap 5			V
	Waterschap 6			V
	Waterschap 7			V

Uit de tabel blijkt dat zeven van de tien¹⁴ waterschappen ervan uitgaan dat de wateropgave, gebaseerd op het klimaat in 2050, moet zijn opgelost in 2015. Twee waterschappen gaan uit van het huidige klimaat. Eén waterschap gaat uit van de wateropgave gebaseerd op het klimaat in 2015. Een meer uitgebreide toelichting per waterschap is opgenomen in de Bestuurlijke Nota van de betreffende provincie.

Bevinding: Doordat verschillende interpretaties van het NBW mogelijk zijn, koersen de waterschappen op verschillende doelen wat ertoe kan leiden dat het watersysteem in de ene provincie veel 'robuuster' is ingericht dan het watersysteem in de andere provincie. Ook binnen één provincie kan de inrichting van het watersysteem verschillen.

De verschillende waterschappen in de Randstedelijke provincies hebben het "op orde zijn in 2015" op drie verschillende manieren geïnterpreteerd. Twee waterschappen gaan uit van het "huidige klimaat". Eén waterschap gaat uit van de wateropgave gebaseerd op het klimaat in 2015. Zeven waterschappen gaan uit van de wateropgave gebaseerd op het klimaat in 2050.

4.5 Consequenties voor het beoordelingskader

In het NBW is niet duidelijk gemaakt wat moet worden verstaan onder "op orde zijn in 2015". De doelstelling van het NBW is dan ook door de waterschappen op een verschillende manier geïnterpreteerd. Dit verschil in interpretatie is gesignaleerd in de evaluatie van het NBW in 2006. De Rekenkamer vindt dat uit het NBW wel blijkt

¹⁴ Doordat het beheersgebied van de meeste waterschappen in meerdere provincies ligt, is er sprake van overlap. In totaal gaat het echter om tien waterschappen.

dat moet worden uitgegaan van “in de toekomst te verwachten neerslaghoeveelheden”, en dus niet van “het huidige klimaat”.

Het recent ondertekende NBW-actueel geeft weliswaar iets meer duidelijkheid, maar is helaas nog steeds onvoldoende expliciet, waardoor verschillende interpretaties mogelijk blijven. Uit de tekst van het NBW-actueel en de interpretatie van het IPO van deze tekst, leidt de Rekenkamer af dat de wateropgave, gebaseerd op het klimaat in 2050, in 2015 moet zijn opgelost.

Omdat sommige waterschappen het “op orde zijn in 2015” op grond van het NBW ook op een andere manier hebben geïnterpreteerd, zal ook naar die situatie worden gekeken. Dit is alleen aan de orde als het waterschap en/of de provincie ervan uitgaan dat de wateropgave, gebaseerd op het klimaat in 2015 of het huidige klimaat, in 2015 moet zijn opgelost. De Rekenkamer duidt in het rapport de verschillende interpretaties steeds op dezelfde manier aan, namelijk:

1. de wateropgave, gebaseerd op “het huidige klimaat”, moet in 2015 zijn opgelost;
2. de wateropgave, gebaseerd op het klimaat in 2015, moet in 2015 zijn opgelost;
3. de wateropgave, gebaseerd op het klimaat in 2050, moet in 2015 zijn opgelost.

De ruimteclaims, die gebaseerd zijn op de wateropgave, worden als volgt aangeduid:

1. de ruimteclaim, gebaseerd op “het huidige klimaat”;
2. de ruimteclaim, gebaseerd op het klimaat in 2015;
3. de ruimteclaim, gebaseerd op het klimaat in 2050.

HOOFDSTUK 5

Kwantitatieve wateropgave

De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de berekening van de omvang van de kwantitatieve wateropgave. De kwantitatieve wateropgave moet in de periode 2001-2003 globaal zijn berekend. In de periode 2003-2005 hebben de waterschappen de berekeningen nader moeten onderbouwen. Paragraaf 5.1 beschrijft de resultaten van zowel de globale berekening als de onderbouwing en de veronderstellingen en uitgangspunten die de waterschappen bij de berekeningen hebben gehanteerd. Paragraaf 5.2 geeft antwoord op de vraag of het bepalen van de kwantitatieve wateropgave op schema ligt.

5.1 De kwantitatieve wateropgave in Utrecht

5.1.1 De kwantitatieve wateropgave in de deelstroomgebiedsvisies (WB21, 2001-2003)

Conform de afspraken in de Startovereenkomst WB21 hebben de waterschappen in 2001-2003 de kwantitatieve wateropgave op hoofdlijnen in beeld gebracht. De resultaten zijn opgenomen in de deelstroomgebiedsvisies (DSGV's), die onder de verantwoordelijkheid van de provincies zijn opgesteld. In tabel 6 zijn de resultaten per deelstroomgebied weergegeven. De nummering van de gebieden met wateroverlast komt overeen met de nummering in figuur 4. De totale wateropgave voor de provincie Utrecht is niet te geven, omdat de wateropgaven in de DSGV's *Gelderse Vallei* en *Zuid-Holland Zuid* niet (goed) zijn gekwantificeerd voor de provincie.

Tabel 6 Wateropgave op basis van deelstroomgebiedsvisies in Utrecht (WB21, 2001-2003)

Deelstroom- gebied	Wateroverlast deelstroomgebied		Wateroverlast provincie Utrecht		Concrete gebieden met wateroverlast in Utrecht
	Kubieke meters	Hectares	Kubieke meters	Hectares	
Amstelland ¹⁵	Tenminste 11,1 mln.	1.611-1.711	Tenminste 3,8 mln.	811-911	1. Bethunepolder 2. Polder Groot-Mijdrecht 3. Broekzijdsche polder 4. Boezem Oude Rijn en veenweidepolder ten noorden van Woerden
Gelderse Vallei ¹⁶	Niet berekend	Niet berekend	Niet berekend	Niet berekend	5. Binnenveld 6. Asschat 7. Schammerpolder
Zuid-Holland Zuid ¹⁷	Niet berekend	3077	Niet berekend	Maximaal 400	Niet bekend
Totaal	Deels onbekend, maar tenminste 11,1 mln.	Deels onbekend, maar tenminste 4688 ha.	Deels onbekend, maar tenminste 3,8 mln.	Niet te berekenen	

¹⁵ Stroomgebiedsvisie Amstelland: Achtergronddocument argumenten en keuzen, november 2002 (pag. 29, 36, 39-40, 47, 76).

¹⁶ Stroomgebiedsvisie Gelderse Vallei, 17 december 2002 (pag. 30-31).

¹⁷ Deelstroomgebiedsvisies in het werkgebied Zuid-Holland Zuid, 3 februari 2003 (pag. 6).

Toelichting:

De kwantitatieve wateropgave voor het deel van het deelstroomgebied *Amstelland* dat in Utrecht ligt, bedraagt tenminste 3,8 miljoen m³. De wateropgave is ook berekend in hectares en bedraagt tussen 811 en 911 ha.¹⁸ De opgave kan groter zijn, omdat gebieden met wateroverlast die kleiner zijn dan 10 ha., niet in het totaal zijn meegenomen. De DSGV *Amstelland* benoemt concreet de volgende locaties waar zich wateroverlast zou kunnen voordoen: de Bethunepolder, de polder Groot-Mijdrecht, de Broekzijdsche polder (voor de wateropgave in Zuid-Bijlmer, in Noord-Holland), de boezem van de Oude Rijn en de veenweidepolder ten noorden van Woerden, bij Zegveld en Kockengen.

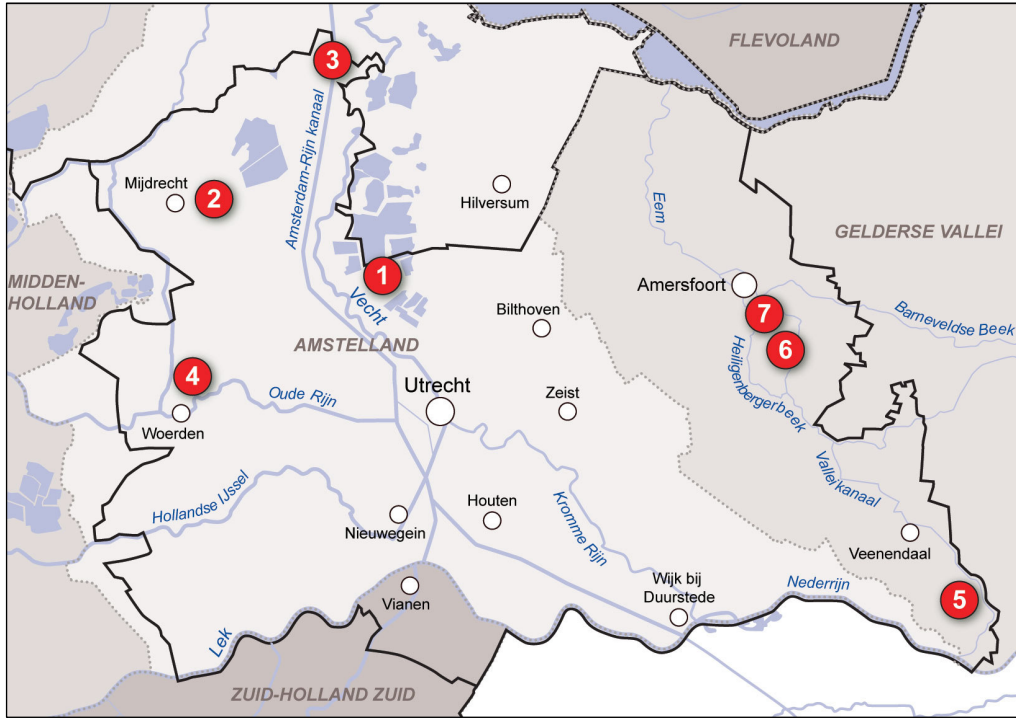
De kwantitatieve wateropgave voor het deelstroomgebied *Gelderse Vallei* is niet gekwantificeerd. De DSGV *Gelderse Vallei* geeft wel aan in welke gebieden sprake is van wateroverlast. Het gaat om de Schammerpolder (oostelijk van Amersfoort), Asschat (ten zuiden van Leusden) en Het Binnenveld (zuidoost van Veenendaal). Deze drie gebieden liggen in de provincie Utrecht. De overlast in deze gebieden vloeit voort uit het tekortschieten van de afvoercapaciteit van het Valleikanaal en de Eem en het daarop aangesloten stelsel van waterwegen. In 1998 leidde dat tot grote wateroverlast.¹⁹

Het deelstroomgebied *Zuid-Holland Zuid* heeft alleen voor het grondgebied van de gemeente Vianen betrekking op de provincie Utrecht. De gemeente Vianen behoorde tot en met 2001 tot Zuid-Holland en is met ingang van 2002 overgegaan naar Utrecht. Vianen ligt in de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden. De totale wateropgave van dit deel van het deelstroomgebied Zuid-Holland Zuid bedroeg 400 ha. volgens de DSGV. In de DSGV is niet gespecificeerd of de wateropgave zich geheel of gedeeltelijk in Vianen voor zou doen.

¹⁸ 1 miljoen m³ komt overeen met de inhoud van 1000 wedstrijdzwembaden. 1 hectare staat ongeveer gelijk aan de oppervlakte van anderhalf voetbalveld.

¹⁹ Stroomgebiedsvisie Gelderse Vallei, december 2002 (pag. 31).

In figuur 4 is te zien welke gebieden in Utrecht volgens de deelstroomgebiedsvisionen het risico lopen op wateroverlast. De nummering komt overeen met de nummering in tabel 6.



Figuur 4 Gebieden met risico op wateroverlast

5.1.2 De nadere onderbouwing van de kwantitatieve wateropgave (NBW, 2003-2005)

Conform de afspraken in het NBW moesten de waterschappen de kwantitatieve wateropgave in de periode 2003-2005 nader onderbouwen. In tabel 7 zijn de resultaten van deze onderbouwing in beeld gebracht en naast de kwantitatieve wateropgave op hoofdlijnen in het kader van de Startovereenkomst WB21 gezet. Een vergelijking tussen de opgave op hoofdlijnen (WB21) en de nadere onderbouwing (NBW) is niet goed mogelijk, omdat een deel van de informatie ontbreekt of onvergelijkbaar is. Bovendien waren de berekeningsmethoden anders.²⁰

²⁰ Ambtelijke reactie, 13 augustus 2008.

Tabel 7 Ontwikkeling van de kwantitatieve wateropgave in Utrecht (NBW, 2005)

DSGV –		WB21		NBW	
Waterschap		(2001-2003)		(2003-2005)	
	Opgave UT	Locaties		Opgave UT	Locaties
<i>Amstelland - AGV/HDSR</i>	811-911 ha.	1. Bethunepolder 2. Polder Groot-Mijdrecht 3. Broekzijdsche polder 4. Boezem Oude Rijn en veenweidepolder ten noorden van Woerden		261 ha. Tenminste 847 ha. Totaal tenminste 1108 ha.	1. Maarsseveen – Westbroek (Bethunepolder) 4. Boezem Oude Rijn, veenweidepolder ten noorden van Woerden
<i>Gelderse Vallei - Vallei & Eem</i>	Niet berekend	5. Binnenveld 6. Asschat 7. Schammerpolder		Niet berekend Niet berekend Niet berekend 20 ha. 50 ha. Totaal tenminste 70 ha.	5. Binnenveld 6. Asschat 7. Schammerpolder • Gebied ten westen van Soest • Gebied nabij gemaal Klein Melm
<i>Zuid-Holland Zuid – Rivierenland</i>	Max. 400 ha.	• Niet bekend		Geen	• Geen
Totaal	Tenminste 811 ha.			Tenminste 1178 ha.	

Toelichting

Het hoogheemraadschap Amstel, Gooi, Vecht (AGV) gaat er van uit dat de wateropgave, gebaseerd op het klimaat in 2050, in 2015 moet zijn opgelost. AGV heeft in oktober 2005 voor 88% van het totale beheersgebied een nadere onderbouwing van de kwantitatieve wateropgave gemaakt. Het resultaat van deze berekeningen, was dat de wateropgave voor het Utrechtse deel van het beheersgebied 261 hectare bedraagt. De overlast concentreert zich rond de Bethunepolder, zoals in de polder Maarsseveen – Westbroek. AGV merkt de polder Groot Mijdrecht en de Broekzijdsche polder niet meer aan als grote overlastlocaties. Bij de overige 12% van het beheersgebied acht AGV het risico op wateroverlast klein, zodat berekeningen aanvankelijk niet zijn gemaakt.²¹ Het hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (HDSR) gaat er van uit dat de wateropgave, gebaseerd op het klimaat in 2050, in 2015 moet zijn opgelost. HDSR heeft de nadere onderbouwing van de kwantitatieve wateropgave in haar beheersgebied in september 2005 gepubliceerd. De wateropgave bedraagt tenminste 847 ha., waarbij de opgave in de boezem van de Oude Rijn niet is meegenomen. De wateropgave in de boezem is op andere wijze berekend dan de wateropgave in de andere delen van het beheersgebied van HDSR.²² De boezem van de Oude Rijn is door HDSR wel aangemerkt als locatie met een groot risico op wateroverlast, evenals de veenweidepolder ten noorden van Woerden.

²¹ Brief 'Voorkomen wateroverlast: toetsing aan werknormen uit het NBW door AGV' aan Waterberaad Amstelland, 25 oktober 2005.

²² Rapportage toetsing wateroverlast beheersgebied Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden aan de normen uit het NBW, 2 september 2005 (pag. 45-47, 59).

Waterschap Vallei & Eem gaat er van uit dat de wateropgave, gebaseerd op het klimaat in 2050, in 2015 moet zijn opgelost. Vallei & Eem heeft in februari 2008 gerapporteerd over de nadere onderbouwing van de kwantitatieve wateropgave. De in 2002 aangegeven waterbergingsgebieden (Schammerpolder, Asschat, Binnenveld) heeft het waterschap buiten beschouwing gelaten, omdat reeds is vastgesteld dat grootschalige waterberging daar in elk geval nodig is. Behalve de waterbergingsgebieden voldoen twee gebieden niet aan de norm: 20 ha. grasland ten westen van Soest en 50 ha. grasland nabij gemaal Klein Melm langs de Eem. In totaal gaat het om 70 ha.²³

Waterschap Rivierenland gaat er van uit dat de wateropgave, gebaseerd op het klimaat in 2050, in 2015 moet zijn opgelost. De nadere onderbouwing van waterschap Rivierenland is op 2 mei 2006 verschenen. Het waterschap concludeert dat in Vijfheerenlanden, het gebied waar Vianen deel van uitmaakt, voornamelijk in twee peilgebieden wateroverlast kan optreden. Deze gebieden liggen niet in de provincie Utrecht.²⁴

5.1.3 Veronderstellingen en uitgangspunten bij de kwantitatieve wateropgave

De provincies Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland hebben samen een leidraad opgesteld. Het doel van de leidraad is waterschappen de wateropgave op dezelfde wijze te laten berekenen. De leidraad is bedoeld om de waterschappen te ondersteunen en wordt door de betrokken partijen niet als keurslijf beschouwd.

De leidraad volgt op hoofdlijnen de afspraken uit het NBW. Net als in het NBW moeten de waterschappen uitgaan van de werknormen voor wateroverlast en het middenscenario 2050. De leidraad kent drie afspraken die niet in het NBW zijn opgenomen:²⁵

1. In akkerbouwgebieden en hoogwaardige land- en tuinbouwgebieden kan schade door wateroverlast optreden alvorens het gebied onderstroomt, bijvoorbeeld omdat wortels van planten niet onder water mogen komen te staan. Daarom is afgesproken ook te onderzoeken of in gebieden wateroverlast kan optreden zonder dat het gebied onderloopt. Dit wordt beginnende wateroverlast genoemd.
2. De berekeningen van de kwantitatieve wateropgave moeten worden onderworpen aan een beheerdersoordeel. De beheerder van het watersysteem van een gebied geeft aan of de situatie in de praktijk de berekening bevestigt.
3. Er moet een maatregelenpakket worden opgesteld waarmee de kwantitatieve wateropgave, gebaseerd op het huidige klimaat, uiterlijk in 2015 is opgelost. Dit komt volgens de Rekenkamer niet overeen met het NBW. In het NBW is opgenomen dat tenminste moet worden uitgegaan van de volgens het middenscenario 2050 in de toekomst te verwachten neerslaghoeveelheden (zie ook paragraaf 4.3).

De waterschappen hebben voor de onderbouwing van de kwantitatieve wateropgave de afspraken uit het NBW geheel en de leidraad van de provincie Utrecht niet volledig gevolgd²⁶:

- Bij de berekeningen hebben de waterschappen gebruik gemaakt van de werknormen voor wateroverlast en zijn uitgegaan van tenminste het middenscenario 2050.

²³ Waterschap Vallei & Eem: Concept Voorstel NBW-normen, 19 februari 2008 (begeleidende brief en pag. 5 rapport)

²⁴ Waterschap Rivierenland: Modellerings- en normenstudie Alblasserwaard en Vijfheerenlanden, 2 mei 2006 (pag. 20).

²⁵ Resp. pag. 22, 10 en 40 van de Leidraad.

²⁶ Bronnen:

- Voortgang NBW bij AGV – rapportage 2005, oktober 2005 (pag. 4).

- Rapportage toetsing wateroverlast beheersgebied Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden aan de normen uit het NBW, 2 september 2005 (pag. 50-52).

- Waterschap Vallei & Eem: Concept Voorstel NBW-normen, 19 februari 2008 (begeleidende brief).

- Waterschap Rivierenland: Modellerings- en normenstudie Alblasserwaard en Vijfheerenlanden, 2 mei 2006 (pag. 7, 17).

- Geen van de waterschappen heeft in de berekeningen ook beginnende wateroverlast meegenomen. Volgens GS van Utrecht zouden die berekeningen ook weinig extra opleveren, omdat akkerbouw en hoogwaardige land- en tuinbouw vrijwel niet voorkomt in de provincie.²⁷ Ook de waterschappen verwachten dat toetsing op beginnende wateroverlast geen grotere wateropgave zal opleveren.
- De vier waterschappen hebben de nader onderbouwde kwantitatieve wateropgave aan een beheerdersoordeel onderworpen.

5.2 Ligt het bepalen van de kwantitatieve wateropgave op schema?

Beoordelingscriterium I: De waterschappen hebben de kwantitatieve wateropgave uiterlijk in 2005 nader onderbouwd.

Bevinding: De waterschappen hebben de onderbouwing van de kwantitatieve wateropgave voor Utrecht grotendeels in 2006 afgerond, een jaar later dan gepland. Eén waterschap heeft de onderbouwing ruim twee jaar te laat afgerond. Een ander waterschap heeft in een klein deel van zijn beheersgebied de wateropgave nog niet bepaald. Het waterschap acht de kans klein dat de laatste berekeningen tot een substantieel hogere kwantitatieve wateropgave leiden. De waterschappen hebben zich voor het oplossen van de wateropgave in 2015 gebaseerd op het klimaat in 2050.

Toelichting:

Twee van de vier waterschappen, AGV en HDSR, hebben de resultaten van de onderbouwing van de kwantitatieve wateropgave in 2005 vrijgegeven. Voor AGV geldt daarbij dat de onderbouwing betrekking heeft op 88% van het beheersgebied, het gedeelte waar de risico's door het waterschap het grootst werden geacht. Rivierenland heeft de onderbouwing in mei 2006 opgeleverd, Vallei & Eem in februari 2008. Alle waterschappen hebben de wateropgave berekend voor 2050.

Beoordelingscriterium II: Bij het bepalen van de kwantitatieve wateropgave zijn de uitgangspunten van het NBW en eventuele regionale afspraken gehanteerd.

Bevinding: De waterschappen hebben zich bij het bepalen van de wateropgave gehouden aan de afspraken uit het NBW. Regionale afspraken, die zijn vastgelegd in een Leidraad normering wateroverlast, zijn niet volledig door de waterschappen gevolgd. Geen van de waterschappen heeft beginnende wateroverlast meegenomen in de berekeningen. Volgens de waterschappen en de provincie zou dat ook weinig nieuwe wateropgaven opleveren.

Toelichting:

Zie paragraaf 5.1.3.

²⁷ Bestuurlijk interview, 13 mei 2008.



HOOFDSTUK 6

Ruimteclaims

Als in een gebied sprake is van een kwantitatieve wateropgave, dan zal het waterschap eerst onderzoeken welke maatregel het zelf kan treffen om de wateropgave op te lossen. Als deze maatregelen ontoereikend zijn, kan het waterschap aan de provincie voorstellen om ruimte voor grootschalige waterberging te creëren. Het waterschap doet dan een ruimteclaim. Paragraaf 6.1 laat zien hoe de omvang en het aantal ruimteclaims zich in de periode 2001-2006 ontwikkeld heeft. Paragraaf 6.2 beantwoordt de vraag of de ruimteclaims op schema liggen.

6.1 Omvang van de ruimteclaims

6.1.1 Ruimteclaims naar aanleiding van de deelstroomgebiedsvisies (WB21, 2001-2003)

Voortvloeiend uit de globale berekening van de kwantitatieve wateropgave naar aanleiding van de Startovereenkomst WB21, zijn in twee deelstroomgebiedsvisies, *Amstelland* en *Gelderse Vallei*, in de provincie Utrecht ruimteclaims voor grootschalige waterberging gedaan. In de DSGV *Zuid-Holland Zuid* zijn geen ruimteclaims gedaan voor de provincie Utrecht. tabel 8 geeft een overzicht van de ruimteclaims in de deelstroomgebieden. Een schatting van de omvang van de ruimteclaims is niet te geven, want in de DSGV *Gelderse Vallei* is niet aangegeven op welke inundatie²⁸ de ruimteclaims zijn gebaseerd.

²⁸ Inundatie: Het overstromen van een gebied.

Tabel 8 Totale ruimteclaim uit de drie deelstroomgebiedsvisies (WB21, 2001-2003)

Deelstroomgebied		Ruimteclaim		Benodigde capaciteit (m ³)	Omvang (ha.)
1	Amstelland	1	Bethunepolder	1,6-1,8 mln.	<ul style="list-style-type: none"> • 540 ha., 0,3 m extra peilstijging • 180 ha., 1 m inundatie • 90 ha., 2 m inundatie
		2	Polder Groot Mijdrecht	0,8 -1,0 mln.	<ul style="list-style-type: none"> • 750 ha. 0,15 m extra peilstijging • 200 ha., 0,5 m inundatie • 100 ha., 1 m inundatie • 50 ha., 2 m inundatie
		3	Broekzijdschepolder	0,4-0,5 mln.	<ul style="list-style-type: none"> • 50 ha., 1 m inundatie
		4	Zegveld (+ Haastrecht in Zuid-Holland) t.b.v. boezem Oude Rijn en veenweidepolder ten noorden van Woerden	1,1 mln.	<ul style="list-style-type: none"> • Niet berekend
2	Gelderse Vallei ²⁹	5	Binnenveld	Niet berekend	<ul style="list-style-type: none"> • 500 ha. • (binnen zoekgebied van 1.000 ha.)
		6	Asschat	Niet berekend	<ul style="list-style-type: none"> • 350 ha. • (binnen zoekgebied van 1.000 ha.)
		7	Schammerpolder	Niet berekend	<ul style="list-style-type: none"> • 200 ha. • (binnen zoekgebied van 250 ha.)
Totaal				Deels onbekend, maar tenminste 3,9 mln. m ³	Niet te berekenen

Toelichting

In de DSGV *Amstelland* worden vier ruimteclaims³⁰ voor waterberging gedaan. De waterberging moet plaats bieden aan 3,9 – 4,4 miljoen m³ water. Van drie ruimteclaims voor waterberging is in de DSGV de omvang in hectares gegeven: in de Bethunepolder, de polder Groot Mijdrecht en de Broekzijdsche polder. De omvang van deze ruimteclaims bedraagt 330 hectare, uitgaande van 1 meter inundatie. Voor de boezem van de Oude Rijn en de veenweidepolders ten noorden van Woerden is de omvang van de ruimteclaim in de DSGV niet gegeven. De oplossing voor de wateropgave in deze gebieden wordt gezocht in een combinatie van maatregelen, te weten piekberging in de omgeving Zegveld en nabij Haastrecht (Zuid-Holland) en verruiming van de boezem van Hollandse IJssel, Oude Rijn en Leidse Rijn.³¹

In de DSGV *Gelderse Vallei* zijn ruimteclaims voor waterberging gedaan in de drie gebieden waar sprake is van een kwantitatieve wateropgave, namelijk het Binnenveld, Asschat en de Schammerpolder. De DSGV geeft aan hoe groot de zoekgebieden zijn (in totaal 2.250 ha.) en wat naar schatting het ruimtelijk beslag van de waterberging zal zijn (1.050 ha.). De DSGV vermeldt niet hoeveel water op elke waterbergingslocatie geborgen moet kunnen worden.

²⁹ Stroomgebiedsvisie Gelderse Vallei, 17 december 2002 (pag. 72-73).

³⁰ De DSGV gaat ook in op wateroverlast in stedelijke gebieden, onder meer Utrecht (Achtergronddocument bij DSGV, pag. 34, 12 december 2002). Omdat het hier gaat om een stedelijke wateropgave, heeft de Rekenkamer dit buiten het onderzoek gelaten.

³¹ Stroomgebiedsvisie Amstelland (pag. 90) en Achtergronddocument (pag. 37), 12 december 2002.

6.1.2 Ruimteclaims na de nadere onderbouwing van de wateropgave (NBW, 2003-2005)

Na de onderbouwing van de kwantitatieve wateropgave in de periode 2003-2008 hebben de waterschappen een deel van de ruimteclaims ingetrokken. De gehandhaafde ruimteclaims bedragen samen 1.180 ha. (zie tabel 9; de nummering komt overeen met de nummering in figuur 5). De waterschappen hebben zich bij de ruimteclaims gebaseerd op de wateropgave zoals berekend voor 2050.

Tabel 9 Ruimteclaims van de waterschappen n.a.v. NBW (2005)

Ruimteclaim waterberging	Waterschap	Advies waterschap	Omvang claim
1 Bethunepolder	AGV	Claim gespecificeerd naar polder Maarsseveen-Westbroek	120 ha.
2 Polder Groot Mijdrecht	AGV	Claim meenemen in gebiedsontwikkeling	Niet berekend
3 Broekzijdsche polder	AGV	Claim ingetrokken	n.v.t.
4 Zegveld (+ Haastrecht in Zuid-Holland) t.b.v. boezem Oude Rijn en veenweidepolder ten noorden van Woerden	HDSR	Claim ingetrokken	n.v.t.
5 Binnenveld	Vallei & Eem	Claim gehandhaafd	500 ha.
6 Asschat	Vallei & Eem	Claim gehandhaafd	350 ha.
7 Schammerpolder	Vallei & Eem	Claim gehandhaafd	200 ha.
Totaal			Tenminste 1.170 ha.

Toelichting

AGV heeft de ruimteclaim voor de Broekzijdsche polder in 2005 ingetrokken, omdat de opgave daar via fijnmazige maatregelen kan worden opgelost.³² Voor de Bethunepolder is in 2006 gebleken dat de overlast zich niet voordoet in de polder zelf, maar in vier landbouwgebieden daaromheen. In één van die vier gebieden, de polder Maarsseveen-Westbroek (naast de Molenpolder)³³, stelt het waterschap voor 120 ha. voor natuur te bestemmen.³⁴ In de polder Groot Mijdrecht is de ruimteclaim voor waterberging niet expliciet ingetrokken, hoewel de onderbouwing van de kwantitatieve wateropgave uit 2005 heeft uitgewezen dat de wateropgave in deze polder niet groot is. Bodemdaling en ontoereikende waterkwaliteit (in de vorm van infiltratie van brak kwelwater) zijn de belangrijkste watergerelateerde problemen in dit gebied. Om deze waterproblemen op te lossen, start een gebiedsontwikkelingsproject. In dit project zal wel meer ruimte voor water worden gecreëerd, zodat de resterende kwantitatieve wateropgave wordt opgelost.³⁵

HDSR heeft de provincie in 2006 laten weten dat het waterschap de kwantitatieve wateropgave in de boezem van de Oude Rijn en de polder ten noorden van Woerden via een pakket aan kleinschalige maatregelen wil oplossen. De ruimteclaim wordt daarom ingetrokken, al houdt het waterschap de optie open de provincie te verzoeken in het nieuwe streekplan alsnog een gebied voor waterberging aan te wijzen als de resultaten onvoldoende zijn.³⁶

³² Werkgroep Amstelland: 'Concluderende notitie waterberging', april 2005 (bijlage 4); brief AGV aan provincie Utrecht, oktober 2006.

³³ De Molenpolder wordt door de provincie als werknaam gebruikt voor de ruimteclaim voor de daarnaast gelegen polder Maarsseveen-Westbroek.

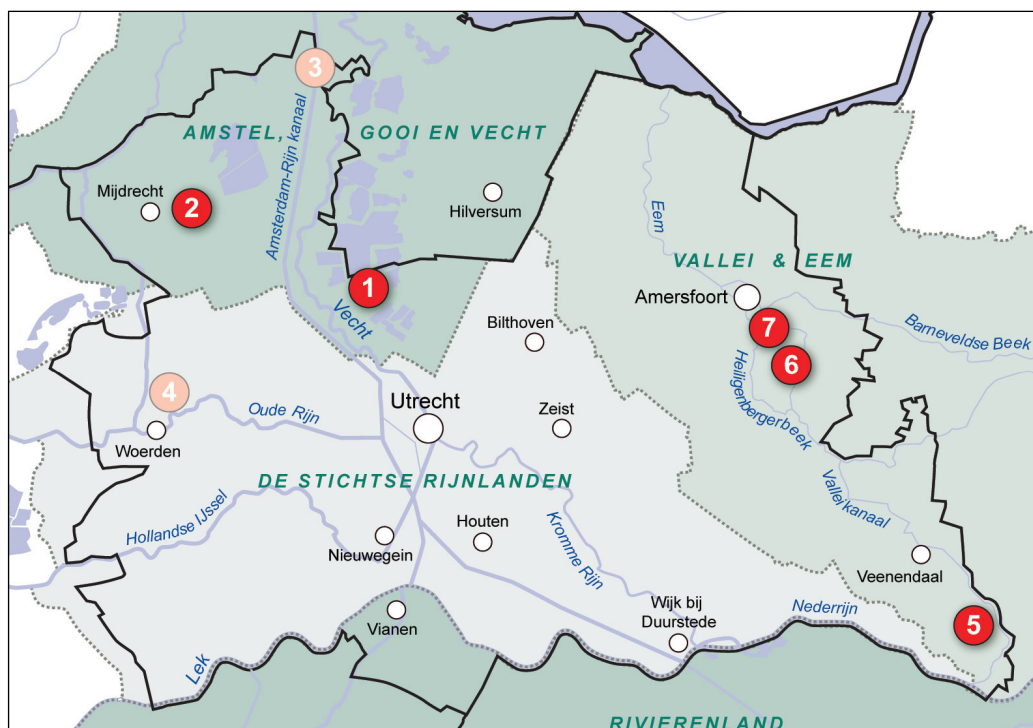
³⁴ Brief AGV aan provincie Utrecht, oktober 2006.

³⁵ Voortgang NBW bij AGV, oktober 2005 (pag. 9).

³⁶ Brief HDSR: 'Wateropgave Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden', 31 oktober 2006.

Waterschap Vallei & Eem heeft in 2008 aangegeven de ruimteclaims voor het Binnenveld, Asschat en de Schammerpolder in de Gelderse Vallei te handhaven. Het waterschap doet geen nieuwe ruimteclaims. In twee andere gebieden waar de wateroverlast niet aan de norm voldoet (grasland ten westen van Soest en bij gemaal Klein Melm, zie paragraaf 5.1.2), neemt het waterschap zelf maatregelen.³⁷

Vanuit het waterschap Rivierenland is geen ruimteclaim voor waterberging gedaan in de provincie Utrecht.³⁸ Figuur 5 toont de locaties van de ruimteclaims na de nadere onderbouwing van de kwantitatieve wateropgave door de waterschappen. De nummers komen overeen met de nummering in tabel 9. De Broekzijdsche polder (nr. 3) en Zegveld (nr. 4) zijn de vervallen ruimteclaims.



Figuur 5 Ruimteclaims na onderbouwing kwantitatieve wateropgave

6.2 Ligt het bepalen van de ruimteclaims op schema?

Beoordelingscriterium III. De ruimteclaims zijn medio 2006 bekend.

Bevinding: De ruimteclaims voor Utrecht zijn gebaseerd op het klimaat in 2050. De ruimteclaims waren conform afspraak medio 2006 grotendeels bekend. Eén ruimteclaim is enige maanden later bekend geworden. Kanttekening is dat pas sinds begin 2008 echt zekerheid bestaat over de ruimteclaims. Eén waterschap heeft toen aangegeven de bestaande ruimteclaims te handhaven en geen nieuwe ruimteclaims te doen.

³⁷ Waterschap Vallei & Eem: Concept Voorstel NBW-normen, 19 februari 2008 (begeleidende brief).

³⁸ E-mail waterschap Rivierenland aan provincie Utrecht d.d. 23 februari 2006.

Toelichting:

Voor de Gelderse Vallei was al in 2003 de noodzaak voor grootschalige waterberging bekend. Daarvoor zijn de ruimteclaims op de locaties Binnenveld, Asschat en de Schammerpolder ingediend. Voor de polder Groot Mijdrecht was in 2005 duidelijk dat de kwantitatieve wateropgave weliswaar kleiner is geworden, maar dat in verband met problemen met bodemdaling toch ruimte voor water moet worden gecreëerd. Daarmee is de ruimteclaim feitelijk gehandhaafd.

Eén ruimteclaim was niet medio 2006, maar kort daarna bekend. Het betreft de verandering in de ruimteclaim voor de Bethunepolder naar een ruimteclaim voor de polder Maarsseveen-Westbroek.

Het waterschap Vallei & Eem heeft, als laatste van de waterschappen in Utrecht, in februari 2008 aangegeven de bestaande ruimteclaims te handhaven en geen nieuwe ruimteclaims te doen.



HOOFDSTUK 7

Maatregelen van de provincie

De provincie is verantwoordelijk voor het maken van een integrale afweging tussen ruimteclaims voor waterberging en andere ruimtelijke ontwikkelingen. De integrale afweging kan tot verschillende resultaten leiden. Als de provincie de ruimteclaim honoreert, dan zal in het streekplan een locatie voor waterberging vastgelegd moeten worden. De provincie kan, in overleg met onder andere het waterschap, er ook voor kiezen de wateropgave via bijvoorbeeld een integraal gebiedsproject op te lossen. Tot slot kan de provincie een gebiedsproces starten, als nog niet duidelijk is met welke maatregelen de wateropgave het beste kan worden opgelost. Paragraaf 7.1 beschrijft tot welke maatregelen de provincie heeft besloten naar aanleiding van de ruimteclaims. Paragraaf 7.2 beantwoordt de vraag of de provincie op schema ligt met deze maatregelen.

7.1 Maatregelen van de provincie Utrecht

De provincie Utrecht heeft in het Streekplan 2005-2015 en in het Waterhuishoudingsplan 2005-2010 maatregelen geformuleerd voor het oplossen van de kwantitatieve wateropgave. De maatregelen zijn gebaseerd op de ruimteclaims uit de deelstroomgebiedsvisionen, naar aanleiding van de Startovereenkomst WB21 (Zie tabel 10). Omdat de planning van het streekplan en het waterhuishoudingsplan vooruit liep op de planning van het NBW, zijn de ruimteclaims naar aanleiding van de nadere onderbouwing van de kwantitatieve wateropgave in de periode 2003-2006 niet in beide plannen verwerkt.

Tabel 10 Maatregelen bij ruimteclaims

	Ruimteclaims waterberging	Beheers-gebied	Maatregel	Opmerkingen
1	Bethunepolder (polder Maarsseveen-Westbroek)	AGV	Wateropgave nader in te vullen; gebiedsproces	Claim in 2006 gespecificeerd naar polder Maarsseveen-Westbroek (120 ha.)
2	Polder Groot Mijdrecht (De Venen)	AGV	Wateropgave nader in te vullen; integrale gebiedsontwikkeling	In het streekplan gaat het om het gebied De Venen. De polder Groot Mijdrecht maakt deel uit van dit gebied.
3	Broekzijdschepolder	AGV	Wateropgave nader in te vullen; inmiddels geen maatregel meer nodig	Claim ingetrokken in 2006.
4	Zegveld (+ Haastrecht in Zuid-Holland) t.b.v. boezem Oude Rijn en veenweidepolder ten noorden van Woerden	HDSR	Wateropgave nader in te vullen; inmiddels geen maatregel meer nodig	Claim ingetrokken in 2006.
5	Binnenveld	Vallei & Eem	Waterberging	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimteclaim: 500 ha. • Binnen zoekgebied van 1.000 ha. • Omvang waterberging is toereikend voor ruimteclaim
6	Asschat	Vallei & Eem	Waterberging	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimteclaim: 350 ha. • Binnen zoekgebied van 1.000 ha. • Omvang waterberging is toereikend voor ruimteclaim
7	Schammerpolder	Vallei & Eem	Waterberging	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimteclaim: 200 ha. • Binnen zoekgebied van 250 ha. • Omvang waterberging is toereikend voor ruimteclaim

Toelichting:

Het Streekplan 2005-2015 onderscheidt twee mogelijkheden. In gebieden die zijn aangewezen als waterberging, staat de provincie geen ontwikkelingen toe die in strijd zijn met de waterbergingsfunctie. Naar aanleiding van de deelstroomgebiedsvisie was voor deze gebieden al duidelijk dat waterberging de aangewezen oplossing voor de wateropgave was. In gebieden die de aanduiding wateropgave nader in te vullen hebben meegekregen, is de omvang en aard van de wateropgave conform de afspraken uit het NBW eerst nader onderbouwd. Op basis daarvan neemt de provincie een beslissing over een concreet begrensd gebied voor waterberging en de termijn waarop die locatie gerealiseerd moet zijn. Deze gebieden kennen geen beperkingen van ruimtegebruik.³⁹

De provincie Utrecht had in het streekplan vier⁴⁰ gebieden aangemerkt met wateropgave nader in te vullen. Deze gebieden liggen in het westen van de provincie. Daar zijn nog twee gebieden van over. Bij de nadere onderbouwing hebben de waterschappen aangegeven dat piekberging in de Broekzijdsche polder en bij Zegveld niet nodig is, omdat de kwantitatieve wateropgave daar met kleinschalige en fijnmazige maatregelen kan worden opgelost.

³⁹ Streekplan 2005-2015 (pag. 36-37); Waterhuishoudingsplan 2006-2010 (pag. 23).

⁴⁰ Het vijfde gebied, de ring Utrecht, valt buiten het kader van dit onderzoek.

De provincie heeft naar aanleiding van de ruimteclaim in de polder Maarsseveen-Westbroek (naast de Molenpolder) in 2007 aan het waterschap gevraagd de mogelijkheid van andere maatregelen te onderzoeken. Dit gebiedsproces zal naar verwachting in 2009 worden afgerond.⁴¹

Het hoofdprobleem in de polder Groot Mijdrecht is de bodemdaling, waardoor ook problemen met waterkwaliteit ontstaan. Om het waterpeil constant te houden, moet de polder voortdurend bemalen worden. Door het onttrekken van water klinkt de bodem in. Daardoor daalt de bodem. Het tegengaan van de bodemdaling kan ertoe leiden, dat het ruimtegebruik in deze polder moet veranderen. In 2005 is een integraal gebiedsontwikkelingsproject gestart met het uitwerken van ideeën voor de toekomstige inrichting van het gebied. Daarbij werd onder meer gedacht aan een combinatie van water en natuur. Dat leidt ook tot extra ruimte voor water, zodat de – in dit gebied relatief minder belangrijke - kwantitatieve wateropgave ook wordt opgelost. Definitieve besluiten over de ontwikkeling van het gebied zijn in mei 2008 nog niet genomen.

Drie gebieden in het oosten van de provincie zijn in december 2004 in het streekplan aangewezen als locatie voor grootschalige waterberging. Het gaat om het Binnenveld, Asschat en de Schammerpolder. Voor de daadwerkelijke inrichting van deze gebieden voor waterberging zijn gemeenten en waterschappen verantwoordelijk. Het waterschap heeft aangegeven dat de drie waterbergingsgebieden inmiddels gereed zijn en voldoende ruimte bieden voor het opvangen van extreme neerslag. Met de betrokken boeren in het gebied zijn afspraken gemaakt over schadevergoeding.⁴²

Tegen de wijziging van het bestemmingsplan in de Schammerpolder naar waterberging hebben bewoners bezwaar en beroep aangetekend. De procedure is in mei 2008 gevorderd tot de Raad van State. De provincie ondersteunt de gemeente Amersfoort bij de beroepsprocedure.⁴³

7.2 Liggen de maatregelen van de provincie op schema?

Beoordelingscriterium IV: Voor alle gebieden met een ruimteclaim heeft uiterlijk medio 2006 een integrale afweging plaatsgevonden en is vastgesteld of een ruimtelijke reservering voor waterberging wordt gedaan, een andere maatregel wordt gekozen of een gebiedsproces moet starten.

Bevinding: De provincie Utrecht heeft bij alle locaties met een ruimteclaim een integrale afweging gemaakt. Daarbij is gekozen voor waterberging, een integraal gebiedsontwikkelingsproject en een gebiedsproces. De integrale afweging heeft in de meeste gevallen voor medio 2006 plaatsgevonden, namelijk voor of in 2005. In één geval vond de integrale afweging na medio 2006 plaats, namelijk eind 2006/begin 2007.

Toelichting:

De provincie Utrecht heeft op elk van de vijf locaties met een ruimteclaim voor waterberging een maatregel getroffen. Op drie locaties heeft de provincie gekozen voor grootschalige waterberging. In één gebied zullen de maatregelen voor het oplossen van de kwantitatieve wateropgave deel uitmaken van een integraal gebiedsontwikkelingsproject. In één gebied is eind 2006/begin 2007 de integrale afweging gemaakt om een gebiedsproces te starten.

⁴¹ Bestuurlijk interview, 13 mei 2008.

⁴² E-mail Vallei & Eem, 23 juni 2008.

⁴³ Bestuurlijk interview, 13 mei 2008.

Beoordelingscriterium V: Ruimtelijke reserveringen moeten uiterlijk in 2007 in beleids- of streekplan zijn verwerkt en overeenkomen met de ruimteclaim.

Bevinding: De provincie Utrecht heeft voldaan aan de afspraak uit het NBW om ruimtelijke reserveringen in 2007 in het streekplan te verwerken. De ruimtelijke reserveringen zijn toereikend voor de realisatie van de ruimteclaim.

Toelichting:

De provincie Utrecht heeft in het Streekplan 2005-2015 drie waterbergingsgebieden aangewezen: het Binnenveld, Asschat en de Schammerpolder. PS hebben het streekplan in december 2004 vastgesteld, dus drie jaar eerder dan in het NBW was afgesproken.

Beoordelingscriterium VI: Een andere maatregel moet volgens de provincie en de waterschappen toereikend zijn voor de omvang van de ruimteclaim.

Bevinding: In één gebied, de polder Groot Mijdrecht, maakt de kwantitatieve wateropgave deel uit van een integraal gebiedsontwikkelingsproject. Volgens de betrokken partijen zal in dit project voldoende ruimte worden gecreëerd voor de omvang van de ruimteclaim.

Toelichting:

Het integrale gebiedsontwikkelingsproject in de polder Groot Mijdrecht is bedoeld om verdere bodemdaling te voorkomen. De provincie en het waterschap overwegen een deel van de polder geschikt te maken voor een combinatie van water en natuur, waardoor ook voldoende ruimte ontstaat voor het oplossen van de kwantitatieve wateropgave. Vanwege maatschappelijke weerstand tegen de mogelijke aanleg van een plas, zijn in mei 2008 nog geen definitieve besluiten genomen over de inrichting van het gebied.

Beoordelingscriterium VII: De maatregelen zijn erop gericht om in 2015 gereed te zijn, met uitzondering van de 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.

Bevinding: De drie locaties voor grootschalige waterberging zijn reeds gerealiseerd. Op één locatie met een ruimteclaim is medio 2008 nog niet te zeggen of de maatregelen erop worden gericht in 2015 gereed te zijn. Op een andere locatie is een gebiedsproces gaande, zodat ook daar nog niet is te bepalen wanneer de maatregelen gerealiseerd moeten zijn.

Toelichting:

De waterbergingsgebieden in het Binnenveld, Asschat en de Schammerpolder, die de provincie in 2004 in het streekplan heeft aangewezen, zijn volgens het waterschap inmiddels gerealiseerd. Over de gebiedsontwikkeling in de polder Groot Mijdrecht is medio 2008 nog geen definitieve beslissing genomen. Voor de polder Maarsseveen-Westbroek is in 2007 een gebiedsproces gestart.

Beoordelingscriterium VIII: Gebiedsprocessen zijn naar verwachting medio 2008 afgerond.

Bevinding: Het gebiedsproces in de provincie Utrecht is naar verwachting niet medio 2008, maar eind 2009 afgerond.

Toelichting:

Naar aanleiding van de ruimteclaims is op één locatie, namelijk in de polder Maarsseveen-Westbroek (naast de Molenpolder), begin 2007 een gebiedsproces gestart. Dit gebiedsproces naar verwachting eind 2009 zijn afgerond.

HOOFDSTUK 8

Gevolgen nieuwe klimaatscenario's voor de kwantitatieve wateropgave

Bij de berekeningen van de kwantitatieve wateropgave wordt, zoals afgesproken in de Startovereenkomst WB21 en het NBW, gebruik gemaakt van klimaatscenario's van het KNMI uit 2000. In 2006 heeft het KNMI nieuwe klimaatscenario's opgesteld naar aanleiding van nieuwe scenario's van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Dit hoofdstuk beschrijft de verschillen tussen de nieuwe en oude klimaatscenario's. Daarmee wordt zichtbaar of het huidige beleid van ruimtelijke reserveringen en andere maatregelen toereikend is, of dat aanvullende maatregelen voor het oplossen van de kwantitatieve wateropgave noodzakelijk zijn.

In het rapport van de WB21 studie, dat vooraf ging aan de Startovereenkomst WB21, worden drie scenario's van het KNMI uit 2000 gehanteerd: een laag, midden en hoog scenario. Het NBW hanteert dezelfde terminologie. De drie scenario's geven voor een aantal klimaatvariabelen (temperatuur, neerslag, verdamping, stijging zeespiegel) de verwachte verandering in 2050 weer ten opzichte van 1990. Voor de kwantitatieve wateropgave zijn primair de hoeveelheid neerslag en de intensiteit van de neerslag van belang.⁴⁴ In het NBW is afgesproken voor de berekening van de wateropgave uit te gaan van het middenscenario 2050 van het KNMI uit 2000 voor de verwachte klimaatverandering in 2050.

Het KNMI heeft in 2006 vier nieuwe klimaatscenario's gepubliceerd, die zijn gebaseerd op nieuwe inzichten van het IPCC. De vier scenario's zijn het resultaat van een combinatie van twee aspecten: gemiddelde wereldwijde temperatuurstijging en verandering in luchtstromingspatronen (zie tabel 11). Er zijn twee gematigde scenario's (G en G+) en twee warme scenario's (W en W+). Het G-scenario gaat uit van een wereldwijde temperatuurstijging in 2050 van 1 °C ten opzichte van 1990. Bij het G+-scenario verandert ook het patroon in luchtstromingen. Bij het W-scenario stijgt de gemiddelde temperatuur op aarde in 2050 met 2 °C ten opzichte van 1990. Bij het W+-scenario verandert daarnaast het patroon in luchtstromingen. Het KNMI doet geen uitspraak over welk scenario het meest waarschijnlijk is.

Tabel 11 KNMI 2006-scenario's

	Temperatuurstijging: +1 °C	Temperatuurstijging: +2 °C
Verandering luchtstroming: nee	G	W
Verandering luchtstroming: ja	G+	W+

Omdat bij de bij het NBW betrokken partijen (provincies, gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat) onduidelijkheid is ontstaan over de toepassing van de 2006-scenario's bij het waterbeheer, is op initiatief van het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW)⁴⁵ onderzocht wat de verschillen zijn tussen de scenario's uit 2000 en de scenario's uit 2006. De resultaten van dit onderzoek zijn verschenen in november 2007.⁴⁶

⁴⁴ Rijkswaterstaat RIZA/Unie van Waterschappen: Verkenning noodzaak grootschalige maatregelen, pag. 7 (2007).

⁴⁵ In het LBOW vindt overleg plaats tussen de staatssecretaris van V&W met vertegenwoordigers van het IPO, de Unie van Waterschappen en de VNG.

⁴⁶ WL/Delft Hydraulics: Toepassing klimaatscenario's in het waterbeheer en –beleid (2007).

In het onderzoek van het LBOW zijn de vier 2006-scenario's wat betreft de kansen op extreme neerslag vergeleken met het middenscenario 2050. De kans op extreme neerslag is bepalend voor de kans op wateroverlast en daarmee op de omvang van de kwantitatieve wateropgave. Het is gebleken dat in drie scenario's de verwachte wateroverlast niet groter is dan in het middenscenario. Alleen in het W-scenario is de kans op extreme neerslag en daarmee op wateroverlast groter dan in het middenscenario. Het G-scenario komt voor wat betreft neerslagprognoses ongeveer overeen met het middenscenario 2050.

Ter aanvulling op het bovenstaande onderzoek hebben Rijkswaterstaat RIZA (Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling) en de UvW een verkenning laten uitvoeren naar de noodzaak van grootschalige waterberging. Uit deze verkenning blijkt, dat de maatregelen die worden getroffen in het kader van WB21 en het NBW in veel gebieden toereikend zijn om de kwantitatieve wateropgave tot 2015 op te lossen. Ook als wordt uitgegaan van het W-scenario en dus van een grotere wateropgave. Extra ruimteclaims zijn daarom niet waarschijnlijk. Voor de periode na 2015 zouden, uitgaande van het W-scenario, extra ruimtelijke reserveringen nodig kunnen zijn.⁴⁷

De partijen, die in 2003 het NBW hebben afgesloten, zijn in 2006 gestart met het actualiseren van het NBW. Het 'NBW-actueel' is in juni 2008 getekend. In het 'NBW-actueel' is aangegeven hoe de partijen omgaan met de nieuwe klimaatscenario's. De resultaten van beide onderzoeken liggen hieraan ten grondslag.

Omdat drie van de vier 2006-scenario's geen grotere kwantitatieve wateropgave tot gevolg hebben, is ervoor gekozen de bestaande berekeningen (op basis van het middenscenario 2050) voor de kwantitatieve wateropgave als leidend te handhaven. In plaats van het middenscenario 2050 wordt het G-scenario 2006 leidend. Voor de kwantitatieve wateropgave maakt dat geen verschil, omdat de neerslagprognoses tussen beide scenario's niet wezenlijk verschillen. De NBW-partijen, waaronder de provincies, moeten de maatregelen voor het oplossen van de wateropgave indien mogelijk wel extra ruim uitvoeren, zodat ook grotere wateropgaven kunnen worden opgevangen.⁴⁸

Een nieuwe berekening van de kwantitatieve wateropgave vindt in principe plaats in 2012. Voorwaarde is dat de inzichten bij het IPCC dan tot nieuwe klimaatscenario's van het KNMI hebben geleid. In de periode 2015 – 2021 moeten eventuele maatregelen voor het oplossen van de nieuwe wateropgave worden uitgevoerd.

⁴⁷ Rijkswaterstaat RIZA/Unie van Waterschappen: Verkenning noodzaak grootschalige maatregelen, pag. 4 (2007).

⁴⁸ Art. 1 lid 2 sub b NBW-actueel.

HOOFDSTUK 9

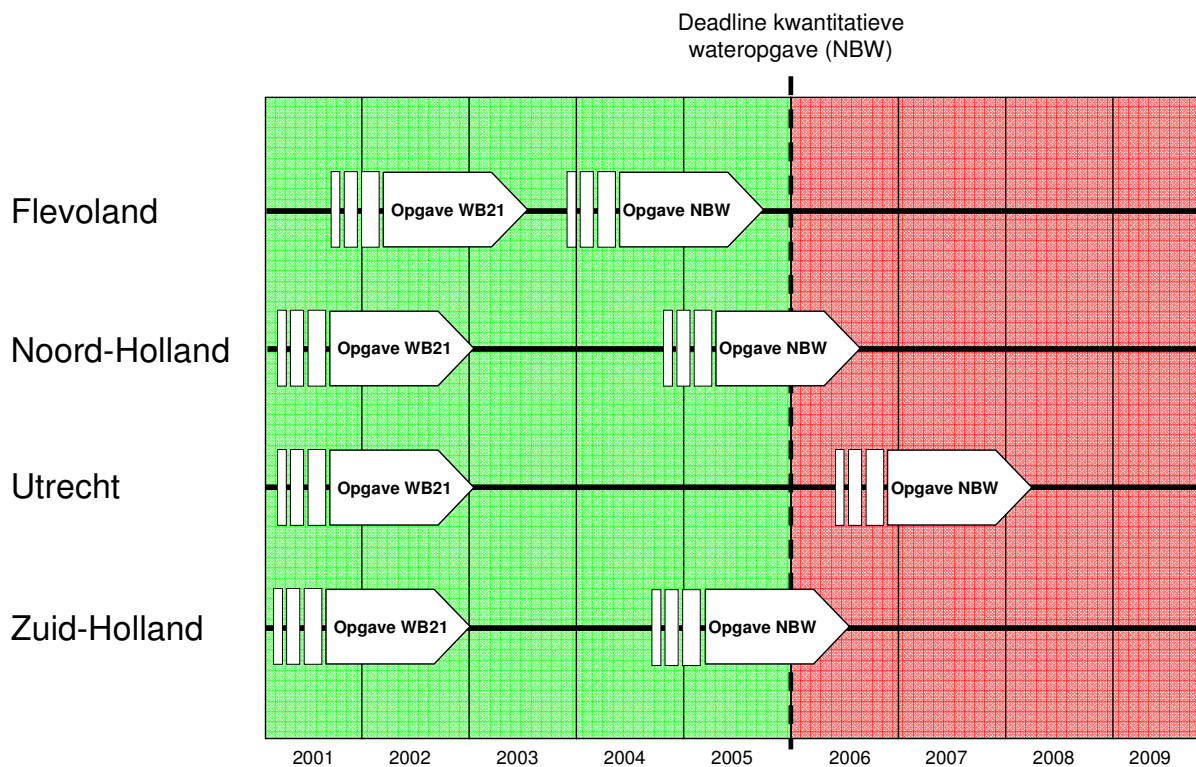
Provincievergelijking

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste bevindingen voor de vier provincies opgenomen. In de verschillende figuren is weergegeven hoe de afspraken uit de bestuursovereenkomsten zoals het WB21 en het NBW zijn nagekomen. Paragraaf 9.1 heeft betrekking de kwantitatieve wateropgave, paragraaf 9.2 en 9.3 op de ruimteclaims, paragraaf 9.4 op de ruimtelijke reserveringen en paragraaf 9.5 op de gebiedsprocessen. Ten slotte is in paragraaf 9.6 in kaart gebracht hoe het in de verschillende provincies staat met de planning van de maatregelen.

9.1 Kwantitatieve wateropgave

9.1.1. Berekening van de kwantitatieve wateropgave

De wateropgave is tenminste op twee momenten berekend. In de Startovereenkomst WB21 is afgesproken dat de kwantitatieve wateropgave op hoofdlijnen in beeld zou worden gebracht. De waterschappen en provincies hebben deze kwantitatieve wateropgave opgenomen in de deelstroomgebiedsvisionen. In 2003 is in het NBW afgesproken dat de kwantitatieve wateropgave uiterlijk in 2005 nader moet zijn onderbouwd door de waterschappen. In figuur 6 is aangegeven wanneer de kwantitatieve wateropgave op basis van het NBW nader onderbouwd had moeten zijn. De WB21-pijlen geven aan wanneer de deelstroomgebiedsvisionen met de kwantitatieve wateropgave zijn verschenen. De NBW-pijlen geven aan wanneer de toetsingsrapporten van de waterschappen in de provincie zijn verschenen.



Figuur 6 Berekening kwantitatieve wateropgave

Bevinding: De onderbouwing van de kwantitatieve wateropgave op basis van het NBW is alleen in de provincie Flevoland tijdig, dus voor de deadline, eind 2005 afgerond. In de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland is de onderbouwing van de kwantitatieve wateropgave een half jaar na de deadline bekend geworden. In de provincie Utrecht is de wateropgave ruim twee jaar na de deadline bekend geworden.

Toelichting:

In de provincie Flevoland is het toetsingsrapport, waarin de nader onderbouwde wateropgave is opgenomen, gereed gekomen in september 2005. In de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland is de deadline met een paar maanden overschreden, omdat een gedeeld waterschap in mei 2006 de nadere onderbouwing van de kwantitatieve wateropgave heeft afgerond. In de provincie Utrecht is de kwantitatieve wateropgave begin 2008 bekend geworden. Eén waterschap heeft de berekening namelijk ruim 2 jaar na de deadline afgerond. De andere waterschappen hebben de berekening van de kwantitatieve wateropgave grotendeels in 2006 afgerond.

9.1.2 Oplossen van de kwantitatieve wateropgave

De doelstelling van het NBW is dat het watersysteem in 2015 op orde moet zijn. De waterschappen interpreteren het “op orde zijn in 2015” op drie verschillende manieren (zie Hoofdstuk 4):

1. de wateropgave, gebaseerd op “het huidige klimaat”, moet in 2015 zijn opgelost. Bij deze berekening is geen gebruik gemaakt van het middenscenario 2050, maar is uitgegaan van het klimaat op het moment dat de wateropgave berekend werd;
2. de wateropgave, gebaseerd op “het klimaat in 2015”, moet in 2015 zijn opgelost;
3. de wateropgave, gebaseerd op “het klimaat in 2050”, moet in 2015 zijn opgelost (interpretatie van het NBW-actueel van de Rekenkamer en het IPO).

In tabel 12 is aangegeven hoe de verschillende waterschappen⁴⁹ het “op orde zijn in 2015” hebben geïnterpreteerd.⁵⁰

⁴⁹ Doordat de beheersgebieden van de meeste waterschappen in meerdere provincies liggen, is er sprake van overlap. In totaal gaat het om tien waterschappen.

⁵⁰ Tabel 12 is identiek aan tabel 5.

Tabel 12 Overzicht interpretatieverschillen waterschappen

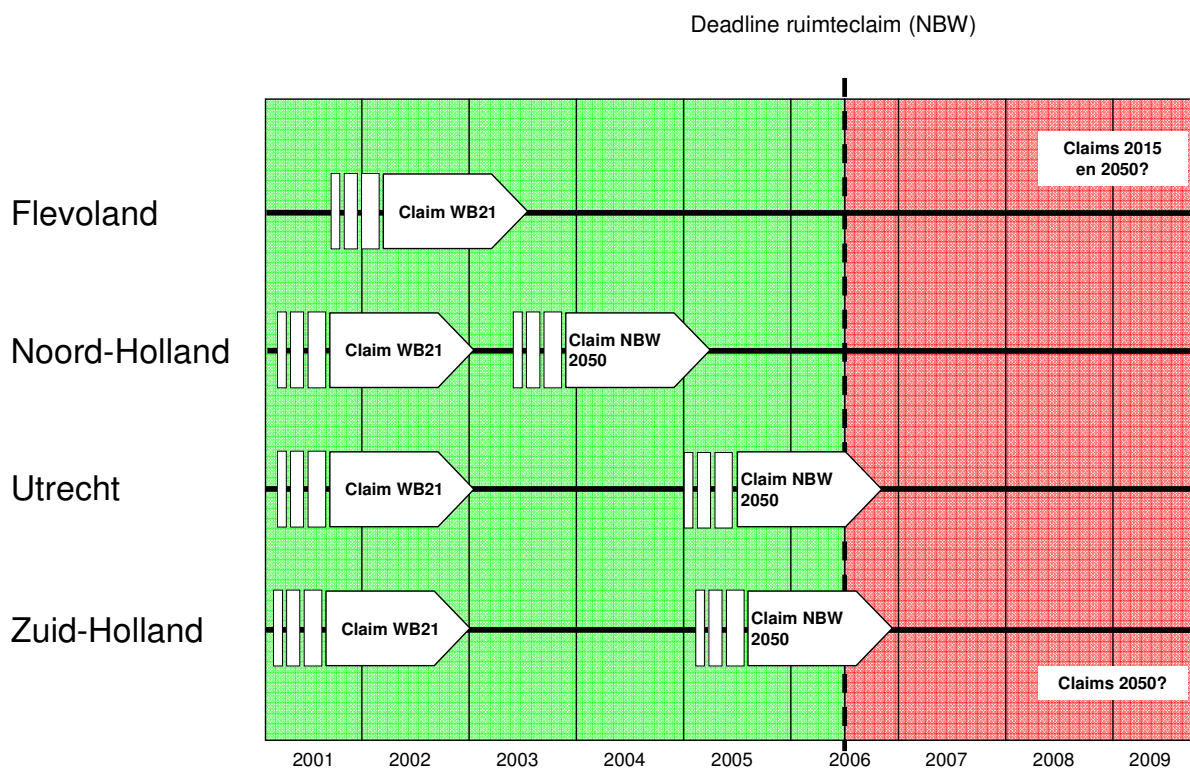
Provincie	Waterschap	Op orde zijn in 2015		
		1. Wateropgave "huidig klimaat"	2. Wateropgave 2015	3. Wateropgave 2050
Flevoland	Waterschap 1		V	
Noord-Holland	Waterschap 1			V
	Waterschap 2			V
	Waterschap 3			V
Utrecht	Waterschap 1			V
	Waterschap 2			V
	Waterschap 3			V
	Waterschap 4			V
Zuid-Holland	Waterschap 1	V		
	Waterschap 2	V		
	Waterschap 3			V
	Waterschap 4			V
	Waterschap 5			V
	Waterschap 6			V
	Waterschap 7			V

Bevinding: Tabel 12 laat zien dat de waterschappen in de provincies Noord-Holland en Utrecht, conform de recente afspraken in het NBW-actueel, ervan uitgaan dat de wateropgave, gebaseerd op het klimaat in 2050, in 2015 moet zijn opgelost.

Het waterschap in Flevoland wil de wateropgave, gebaseerd op het klimaat in 2015, in 2015 hebben opgelost. In Zuid-Holland gaan twee waterschappen bij het oplossen van de wateropgave uit van de wateropgave gebaseerd op het huidige klimaat. De andere vijf waterschappen gaan wel uit van het de wateropgave gebaseerd op het klimaat in 2050.

9.2 Ruimteclaims

Na de berekening van de kwantitatieve wateropgave op hoofdlijnen (WB21) hebben de waterschappen ruimteclaims voor waterberging bij de provincie neergelegd, indien hun eigen maatregelen voor het oplossen van de kwantitatieve wateropgave ontoereikend leken te zijn. Dit is ook gebeurd na de nadere onderbouwing van de wateropgave op basis van het NBW. De uiterste termijn voor het doen van ruimteclaims is af te leiden uit de bestuurlijke afspraken uit het NBW. In het NBW staat dat provincies uiterlijk medio 2006 een integrale afweging moeten hebben gemaakt tussen ruimteclaims voor waterberging en andere ruimtelijke ontwikkelingen. De ruimteclaims hadden op dat moment dus ook bekend moeten zijn. De ruimteclaims zijn vaak tegelijk met de nader onderbouwde wateropgave bekend gemaakt. In figuur 7 is aangegeven wanneer de ruimteclaim op basis van de nader onderbouwde wateropgave bij de provincie bekend had moeten zijn, namelijk medio 2006. Met de WB21-pijlen is aangegeven wanneer de ruimteclaims op basis van de berekening op hoofdlijnen is gedaan. De NBW-pijlen geven aan wanneer de ruimteclaims op basis van het NBW bij de provincies zijn neergelegd. Tevens geven de pijlen aan of de ruimteclaim gebaseerd is op het huidige klimaat, het klimaat in 2015 of het klimaat in 2050.



Figuur 7 Ruimteclaim

Bevinding: Figuur 7 laat zien dat de ruimteclaims op basis van het WB21 begin 2003 aan de provincies zijn meegedeeld. Op basis van het NBW zijn in drie provincies ruimteclaims gedaan. In de provincie Noord-Holland is dit tijdig door de waterschappen gebeurd. In de provincies Utrecht en Zuid-Holland is de deadline met een paar maanden overschreden. In de provincie Flevoland is op basis van het NBW geen ruimteclaim bij de provincie neergelegd. In 2006 werd in de provincie Flevoland verwacht dat de wateropgave met behulp van betrekkelijk eenvoudige maatregelen zonder grote maatschappelijke gevolgen kon worden opgelost. Voor de provincies Zuid-Holland en Flevoland is het mogelijk dat op een later moment nog ruimteclaims volgen, omdat sommige waterschappen, respectievelijk het waterschap, niet zijn uitgegaan van het klimaat in 2050. Voor de provincie Flevoland zou ook een ruimteclaim kunnen volgen op basis van de onlangs herberekende wateropgave in de Noordoostpolder.

Toelichting:

In alle vier de provincies zijn ruimteclaims op basis van het WB21 gedaan. De ruimteclaims op basis van het NBW zijn vaak een aanpassing geweest van de ruimteclaims die zijn gedaan op basis van het WB21.

In de provincie Flevoland heeft het waterschap de eerder gedane ruimteclaim niet gehandhaafd. De kans dat alsnog een ruimteclaim wordt neergelegd bij de provincie is aanwezig. Enerzijds omdat voor een deel van de onlangs herberekende wateropgave in de Noordoostpolder nog niet duidelijk is hoe deze zal worden opgelost. Anderzijds omdat in de provincie Flevoland wordt uitgegaan van de wateropgave gebaseerd op het klimaat in 2015 en niet in 2050.

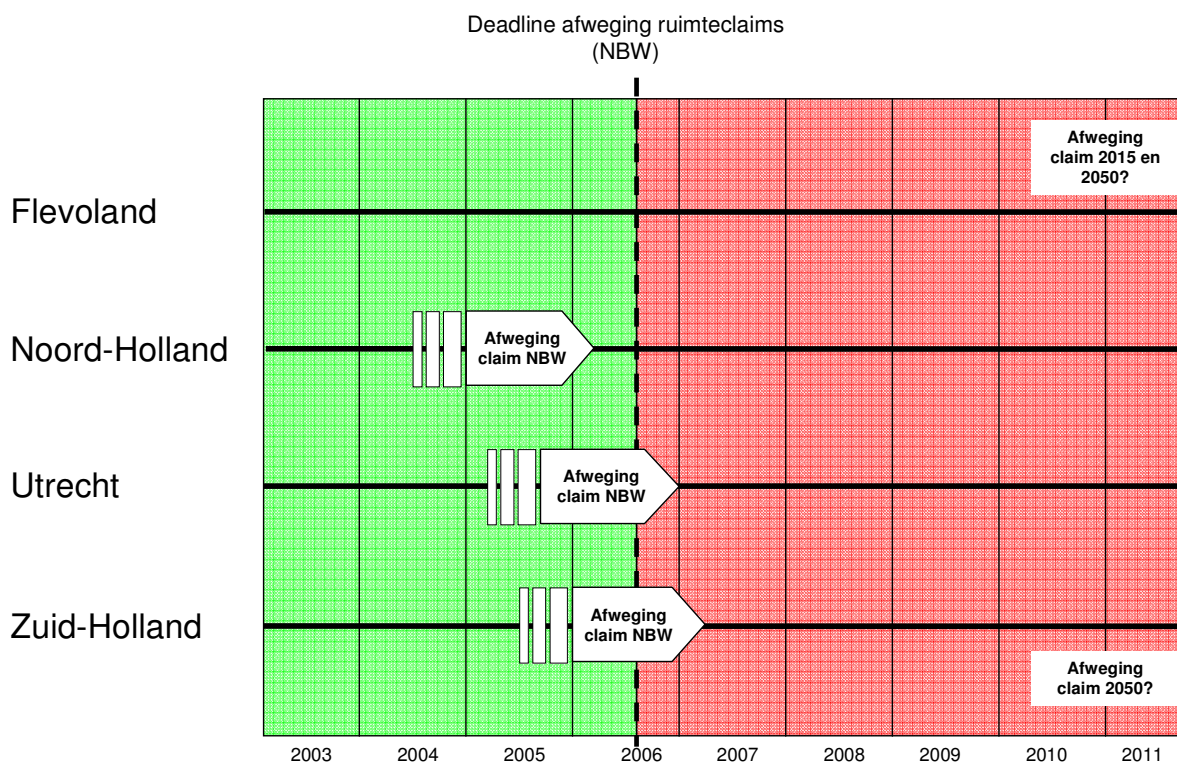
In de provincie Noord-Holland hebben de waterschappen voor de deadline in 2006 de ruimteclaims bij de provincie neergelegd. Eén waterschap heeft de wateropgave pas nader onderbouwd, nadat het al een

ruimteclaim bij de provincie had neergelegd. De claim is echter ook na deze nadere onderbouwing door het waterschap gehandhaafd.

De ruimteclaims in de provincies Utrecht en Zuid-Holland zijn eind 2006, respectievelijk vier en vijf maanden na de deadline, bekend geworden. In de provincie Zuid-Holland zijn twee waterschappen uitgegaan van de wateropgave gebaseerd op het huidige klimaat en niet op het klimaat in 2050. De kans bestaat daarom dat nadere ruimteclaims zullen volgen.

9.3 Integrale afweging ruimteclaims

Provincies moeten, nadat de ruimteclaims bekend zijn geworden, een integrale afweging maken tussen de ruimteclaim voor waterberging en andere ruimtelijke ontwikkelingen. Als de provincie niet kiest voor grootschalige waterberging, zal ze een keuze moeten maken voor of een andere maatregel of een gebiedsproces. Volgens de afspraken in het NBW moest de integrale afweging medio 2006 hebben plaatsgevonden. In figuur 8 is deze deadline opgenomen. Met de NBW-pijlen is aangegeven wanneer de provincies de integrale afweging hebben afgerond.



Figuur 8 Integrale afweging ruimteclaims

Bevinding: Uit figuur 8 blijkt dat in de provincie Noord-Holland de integrale afweging eerder dan medio 2006 is afgerond. De provincie Flevoland heeft geen integrale afweging gemaakt, aangezien tot op heden geen ruimteclaim bekend is gemaakt. In de provincie Utrecht heeft de integrale afweging eind 2006/begin 2007 plaatsgevonden. In de provincie Zuid-Holland is de integrale afweging begin 2007 afgerond. Omdat voor Flevoland en Zuid-Holland ruimteclaims kunnen volgen, zullen de provincies mogelijk nog een integrale afweging moeten maken.

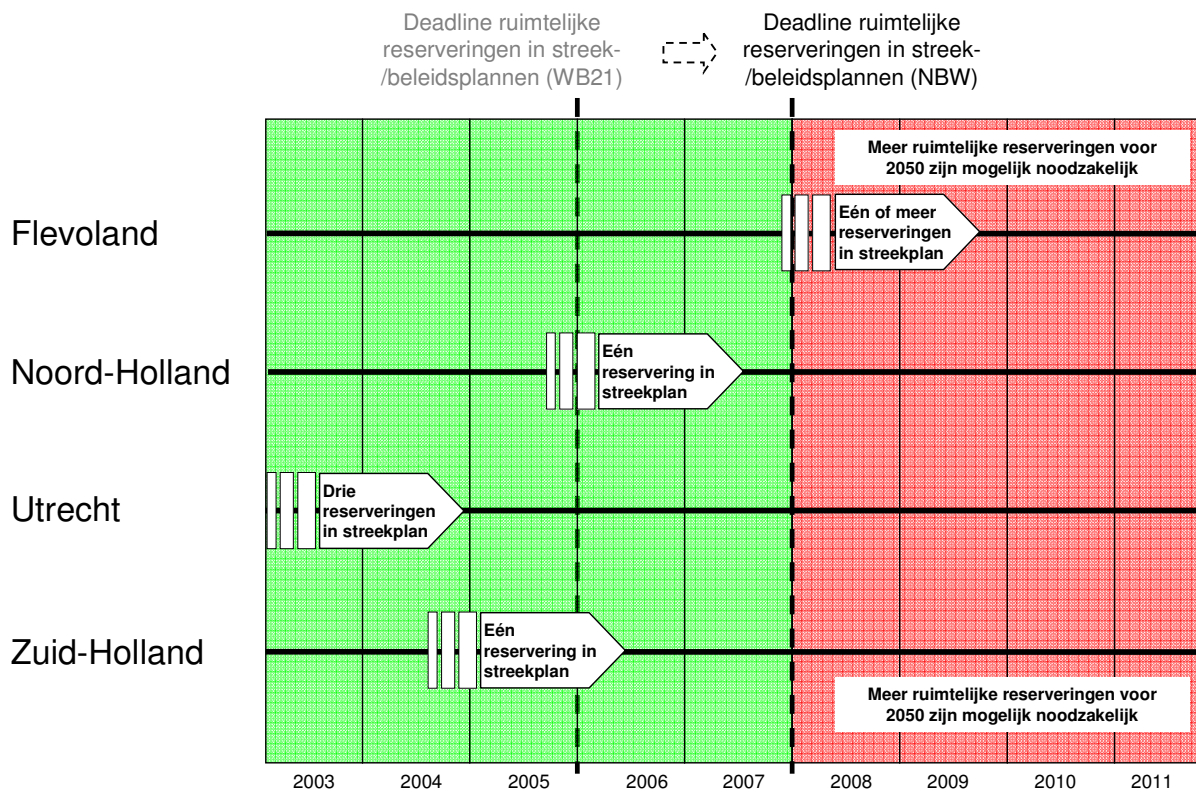
Toelichting:

De provincie Flevoland heeft geen integrale afweging kunnen maken, omdat door het waterschap geen ruimteclaim bij de provincie is neergelegd. Het is mogelijk dat er nog ruimteclaims volgen (zie paragraaf 9.2). Dan zal alsnog een integrale afweging moeten worden gemaakt.

Bij de andere provincies zijn wel ruimteclaims neergelegd en integrale afwegingen gemaakt. De provincie Noord-Holland heeft voor medio 2006 de integrale afweging gemaakt. De provincie Utrecht heeft op elk van de vijf locaties met een ruimteclaim een integrale afweging gemaakt. De laatste afweging is eind 2006, begin 2007 gemaakt. De provincie Zuid-Holland heeft één afweging over een gebied met een ruimteclaim in het voorjaar van 2006 gemaakt en de overige afwegingen begin 2007.

9.4 Opnemen ruimtelijke reserveringen in streek- of beleidsplan

Het resultaat van de integrale afweging kan zijn dat de provincie ruimtelijke reserveringen voor grootschalige waterberging doet. In de Startovereenkomst WB21 was het streven om ruimtelijke reserveringen uiterlijk in 2005 vastgelegd te hebben in de beleids- of streekplannen van de provincie. In het NBW is deze deadline verschoven. De betrokken partijen hebben besloten de deadline voor het vastleggen van ruimtelijke reserveringen in beleids- of streekplannen te verplaatsen naar eind 2007. In figuur 9 is zowel de oorspronkelijke deadline, als de deadline op basis van het NBW opgenomen. Bij de pijlen is geen onderscheid gemaakt tussen WB21 en het NBW, aangezien de wateropgave in de meeste provincies bij de nadere onderbouwing is afgenomen, waardoor geen nieuwe reserveringen nodig waren.



Figuur 9 Opnemen ruimtelijke reserveringen in streek- of beleidsplan

Bevinding: Figuur 9 laat zien dat de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland tijdig de ruimtelijke reserveringen in het streekplan hebben opgenomen. De provincie Utrecht heeft op basis van het WB21 drie ruimtelijke reserveringen in het streekplan opgenomen. De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland hebben op basis van de NBW-afspraken de definitieve ruimtelijke reserveringen in het streekplan verwerkt. De provincie Flevoland zal middels de herziening van het Omgevingsplan in 2009 de ruimtelijke reserveringen vastleggen. Omdat voor de provincies Flevoland en Zuid-Holland nog ruimteclaims kunnen volgen (zie paragraaf 9.2), zijn in die provincies mogelijk meer ruimtelijke reserveringen nodig.

Toelichting:

Zowel op basis van het WB21 als het NBW zijn ruimtelijke reserveringen opgenomen in streek- of beleidsplannen.

In augustus 2008 zal het waterschap in de provincie Flevoland een besluit nemen over de maatregelen en een eventuele ruimteclaim voor de Noordoostpolder. De provincie heeft daarnaast besloten om waterberging in het OostvaardersWold te creëren. De provincie anticipeert hiermee op de wateropgave gebaseerd op het klimaat in 2050. Middels de herziening van het Omgevingsplan in 2009 zullen de eventuele ruimtelijke maatregelen naar aanleiding van de besluitvorming in augustus 2008 en de waterberging in Oostvaarderswold ruimte worden gereserveerd.

De provincie Noord-Holland heeft direct nadat de waterschappen begin 2003 de ruimteclaims bij de provincie hebben neergelegd, negen zoekgebieden voor grootschalige waterberging in het streekplan opgenomen. Vanaf december 2004 zijn de zoekgebieden voor waterberging in etappes komen te vervallen na herberekeningen op

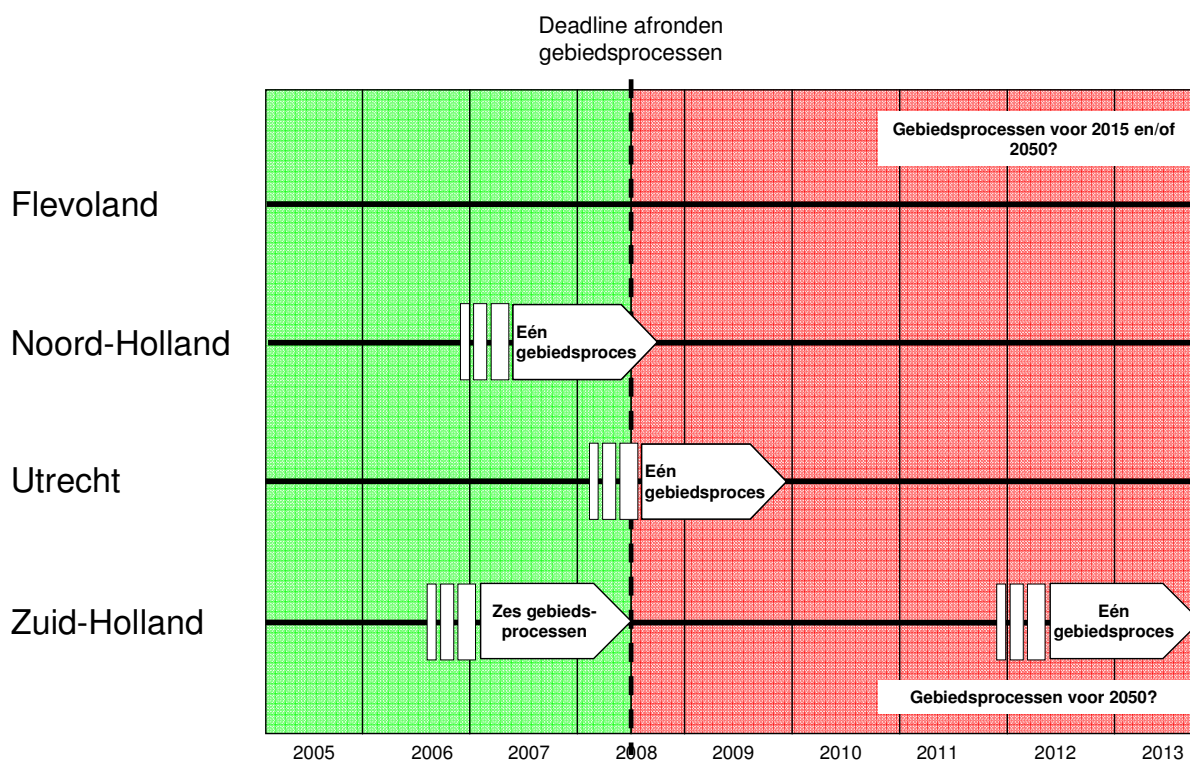
basis van het NBW. Uiteindelijk is in juni 2007 het streekplan Noord-Holland Zuid aangepast om één grootschalige waterbergingslocatie in Haarlemmermeer Zuid mogelijk te maken.

De provincie Utrecht heeft op basis van het WB21 in december 2004 drie gebieden (Binnenveld, Asschat en de Schammerpolder) als locatie voor grootschalige waterberging opgenomen in het streekplan. Naar aanleiding van de nadere onderbouwing van de wateropgave op basis van het NBW zijn geen nieuwe ruimtelijke reserveringen in het streekplan opgenomen.

De provincie Zuid-Holland heeft in mei 2006 via een partiële herziening van het streekplan de Eendragtspolder als grootschalige waterberging vastgelegd. Bij zeven andere gebieden met een ruimteclaim op basis van het WB21 zijn voorlopige reserveringen in het streekplan opgenomen. In deze gebieden loopt een gebiedsproces.

9.5 Afronden gebiedsprocessen

Een gebiedsproces vindt plaats als nog niet duidelijk is op welke wijze de kwantitatieve wateropgave in een gebied het beste kan worden opgelost. In het NBW-actueel is afgesproken dat een gebiedsproces medio 2008 moet zijn afgerond met een voorstel voor een gebiedsnorm voor wateroverlast en een maatregelenpakket voor het oplossen van de kwantitatieve wateropgave. De provincie moet uiterlijk in 2009 dit voorstel goed- of afkeuren. De Rekenkamer heeft alleen de gebiedsprocessen meegenomen waar door een waterschap een ruimteclaim bij de provincie is neergelegd, aangezien het onderzoek zich richt op de rol van de provincie bij het oplossen van de kwantitatieve wateropgave (zie paragraaf 3.4). In figuur 10 is de deadline voor het afronden van de gebiedsprocessen opgenomen. De pijlen geven aan wanneer de gebiedsprocessen naar verwachting afgerond zullen worden en hoeveel gebiedsprocessen er in de betreffende provincie lopen.



Figuur 10 Afronden gebiedsprocessen

Bevinding: Figuur 10 laat zien dat in drie van de vier Randstadprovincies de gebiedsprocessen niet tijdig zijn afgerond. In de provincie Flevoland is het niet zeker of naar aanleiding van de onlangs herberekende wateropgave alsnog gebiedsprocessen moeten worden gestart aangezien in augustus 2008 duidelijk zal worden of er sprake is van een ruimteclaim. In de provincie Noord-Holland zal de deadline naar verwachting met een half jaar worden overschreden, in de provincie Utrecht met anderhalf jaar en in Zuid-Holland wellicht met zes jaar. Omdat voor Flevoland en Zuid-Holland nog claims gebaseerd op het klimaat in 2050 kunnen volgen, kunnen mogelijk ook gebiedsprocessen volgen.

Toelichting:

De provincie Noord-Holland heeft begin 2007 voor de Horstermeerpolder besloten dat er een gebiedsproces moet plaatsvinden. Het waterschap verwacht dat dit gebiedsproces eind 2008 zal worden afgerond.

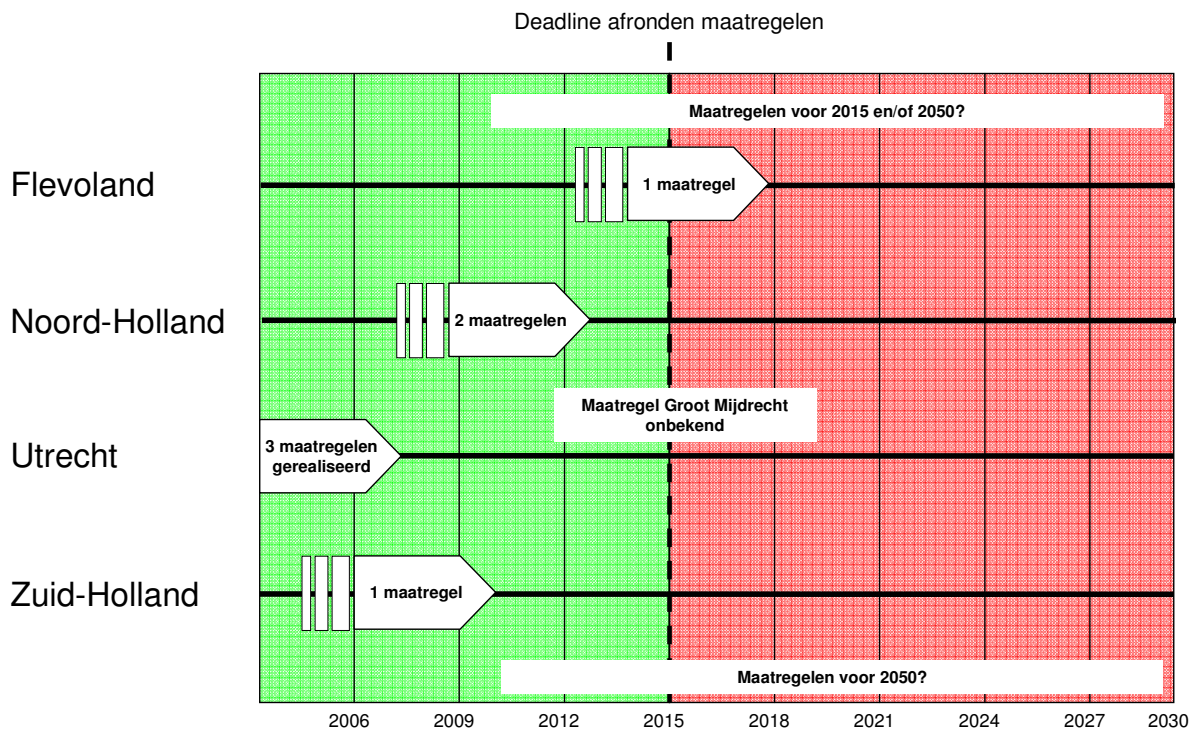
In de provincie Utrecht is naar aanleiding van de ruimteclaims op één locatie, namelijk in de polder Maarsseveen-Westbroek (naast de Molenpolder), begin 2007 een gebiedsproces gestart. Dit gebiedsproces zal naar verwachting eind 2009 zijn afgerond.

In de provincie Zuid-Holland wordt de deadline mogelijkerwijs met zes jaar overschreden, omdat een waterschap de gebiedsprocessen wellicht pas in of na 2014 heeft afgerond. De overige gebiedsprocessen zijn reeds afgerond.

Omdat in de provincies Flevoland en Zuid-Holland nog ruimteclaims gebaseerd op het klimaat in 2015 en 2050 kunnen volgen (zie paragraaf 9.2), bestaat de kans dat op een later moment nog gebiedsprocessen gestart moeten worden.

9.6 Afronden van alle maatregelen voor 2015

In het NBW-actueel is opgenomen dat alle maatregelen, die moeten bewerkstelligen dat het watersysteem in 2015 op orde is, ook getroffen zijn in 2015. Voor de provincie gaat het bijvoorbeeld om grootschalige waterberging of een gebiedsontwikkelingsproject. Ook de maatregelen, die volgen uit de gebiedsprocessen, moeten voor 2015 zijn uitgevoerd. Indien maatregelen vanwege kostenefficiëntie beter op een later tijdstip kunnen worden uitgevoerd, geeft het NBW-actueel de mogelijkheid tot en met 2027 om deze maatregelen uit te voeren. In figuur 11 is de deadline van 2015 opgenomen. De pijlen geven aan wanneer (gepland is dat) de maatregelen zijn afgerond. Omdat de eventuele maatregelen die volgen uit de gebiedsprocessen nog niet duidelijk zijn, zijn deze niet in de figuur opgenomen.



Figuur 11 Afronden maatregelen

Bevinding: Uit figuur 11 blijkt dat de provincie Noord-Holland de geplande maatregelen voor 2015 zal hebben afgerond. De geplande waterberging in de provincie Flevoland zal in 2018 worden gerealiseerd. In de provincie Utrecht is een groot deel van de maatregelen al gerealiseerd. Bij één gebiedsontwikkelingsproject is niet duidelijk wanneer dit zal zijn afgerond. In de provincie Zuid-Holland zal de geplande waterberging voor 2010 zijn gerealiseerd. Aangezien in de provincies Flevoland en Zuid-Holland nog ruimteclaims kunnen volgen die zijn gebaseerd op het klimaat in 2015 en in 2050, zijn mogelijk extra maatregelen nodig.

Toelichting:

Hoewel bij de provincie Flevoland geen ruimteclaims zijn neergelegd, heeft de provincie wel een maatregel geformuleerd waarmee geanticipeerd wordt op de wateropgave, gebaseerd op het klimaat in 2050. De waterberging in OostvaardersWold zal in 2018 worden gerealiseerd. Omdat nog ruimteclaims kunnen volgen (zie paragraaf 9.2), zou het kunnen dat de provincie Flevoland nog maatregelen moet treffen.

De provincie Noord-Holland heeft voor twee locaties maatregelen getroffen. De waterberging in de Haarlemmermeerpolder zal volgens planning voor 2012 gerealiseerd zijn. In de Bovenkerkerpolder is een integraal gebiedsproject gestart, dat volgens planning in 2013 zal zijn gerealiseerd.

In de provincie Utrecht zijn drie locaties voor grootschalige waterberging gerealiseerd. Bij het gebiedsontwikkelingsproject Groot Mijdrecht is nog niet duidelijk hoe en wanneer de wateropgave zal worden opgelost. Hierdoor is niet duidelijk wanneer de provincie de maatregelen zal hebben getroffen. In de provincie Zuid-Holland zal de waterberging in de Eendragtspolder vóór 2010 zijn afgerond. Ook voor Zuid-Holland geldt dat de provincie mogelijk nog extra maatregelen zal moeten treffen, doordat nog ruimteclaims kunnen volgen (zie paragraaf 9.2).



HOOFDSTUK 10

Conclusies en aanbevelingen

Algemeen

In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) hebben het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, bestuurlijke afspraken gemaakt, die ertoe moeten leiden dat het watersysteem in 2015 op orde is. Het onderzoek van de Rekenkamer richt zich ten eerste op het helder krijgen van wat wordt verstaan onder “het op orde zijn in 2015”. Vervolgens is gekeken of de betrokken partijen de afspraken tijdig zijn nagekomen. Als laatste is de Rekenkamer nagegaan wat de gevolgen zijn van nieuwe klimaatscenario's voor de kwantitatieve wateropgave.

Dit hoofdstuk begint met het beantwoorden van de centrale vraagstelling van dit onderzoek.

Centrale onderzoeksvraag: Ligt de provincie voor haar deel op schema bij het op orde krijgen van het watersysteem in 2015 en wat zijn de gevolgen van de nieuwe klimaatscenario's voor de kwantitatieve wateropgave?

Het eerste deel van de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord in de algemene conclusie. Het tweede deel, wat de gevolgen van de klimaatscenario's zijn, wordt beantwoord in deelconclusie 5.

Algemene conclusie: De provincie Utrecht ligt redelijk op schema bij het op orde krijgen van het watersysteem in 2015.

De algemene conclusie van de Rekenkamer is gebaseerd op vijf deelconclusies, die hieronder worden beschreven. De eerste drie deelconclusies hebben betrekking op de betekenis van “het op orde zijn in 2015”. Hieruit is gebleken dat de provincie koerst om op orde te zijn in 2015. De vierde deelconclusie heeft betrekking op het tijdig nakomen van de afspraken. Hieruit is gebleken dat de provincie niet tijdig alle afspraken is nagekomen. De vijfde en laatste deelconclusie gaat in op de gevolgen van de nieuwe klimaatscenario's voor de kwantitatieve wateropgave. Hieruit is gebleken dat op dit moment geen extra maatregelen noodzakelijk zijn. Per deelconclusie worden, indien van toepassing, één of meerdere aanbevelingen voor de provincie gegeven. Kanttekening bij de gemaakte deelconclusies is dat een deel van de oorzaken ligt bij het maken van onduidelijke afspraken en dat deze verantwoordelijkheid niet alleen bij de provincie Utrecht ligt, maar bij alle partijen die samen bij de totstandkoming van het NBW betrokken waren.

Betekenis van “het op orde zijn in 2015”

Eén van de onderzoeksvragen van de Rekenkamer was om in kaart te brengen wat wordt verstaan onder “het op orde zijn van het watersysteem in 2015”. De uitkomsten van deze analyse zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

Deelconclusie 1: De randstedelijke provincies en waterschappen hanteren niet dezelfde uitgangspunten bij het bepalen van de omvang van de wateropgave die moet worden opgelost om het watersysteem in 2015 op orde te krijgen. In de praktijk gaan de provincies en waterschappen bij het op orde krijgen van het watersysteem in 2015 uit van het huidige klimaat, het klimaat in 2015 of het klimaat in 2050. Nadat in een evaluatie van het NBW in 2006 is geconstateerd dat het NBW hierover onvoldoende expliciet is, hebben betrokken partijen een kans laten liggen dit in het NBW-actueel expliciet vast te leggen. De interpretatie van het NBW-actueel van de Rekenkamer en het IPO is dat bij het op orde krijgen van het watersysteem in 2015 uitgegaan moet worden van het klimaat in 2050.

Aanbeveling 1: Bespreek met GS waarom de bij het NBW betrokken partijen niet expliciet hebben vastgelegd wat wordt verstaan onder “het op orde zijn van het watersysteem in 2015”. Vraag het IPO om samen met de UvW een eenduidige afspraak naar provincies en waterschappen te communiceren wat wordt verstaan onder “het op orde krijgen van het watersysteem in 2015”.

Toelichting:

In paragraaf 4.2 en paragraaf 4.4 heeft de Rekenkamer een analyse gemaakt van de wijze waarop het NBW en het NBW-actueel geïnterpreteerd moeten worden en is in kaart gebracht hoe het NBW in de praktijk geïnterpreteerd wordt. De rekenkamer heeft daarin vastgesteld dat “het op orde zijn van het watersysteem in 2015” niet expliciet is omschreven in het NBW. Dit is ook niet in het NBW-actueel gebeurd, hoewel in een evaluatie van het NBW was geconstateerd dat de doelen van het NBW niet scherp waren gedefinieerd. Bespreking van de oorzaken van deze onduidelijkheid levert mogelijk leerpunten op.

Deelconclusie 2: In de “Leidraad toetsing regionale watersystemen met betrekking tot wateroverlast” van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland wordt aangegeven dat waterschappen voor het op orde krijgen van het watersysteem in 2015 uit kunnen gaan van het huidige klimaat. Dit is strijdig met het NBW en het NBW-actueel.

Aanbeveling 2: Zorg dat de Leidraad overeenkomstig het NBW wordt aangepast.

Toelichting:

De Rekenkamer is in haar analyse nagegaan of de provincie en waterschappen afspraken hebben gemaakt in aanvulling op het NBW. De provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hebben regionale afspraken vastgelegd in de “Leidraad toetsing regionale watersystemen met betrekking tot water overlast”. In paragraaf 4.3 wordt deze Leidraad behandeld.

Deelconclusie 3: De provincie en de waterschappen in Utrecht gaan in de praktijk bij het op orde krijgen van het watersysteem in 2015 uit van het klimaat in 2050. Dit is in overeenstemming met het NBW-actueel en wijkt terecht af van de leidraad. Hierdoor koerst de provincie, net als een andere provincie en zeven van de tien waterschappen in de Randstad, op een watersysteem dat in 2015 op orde is.

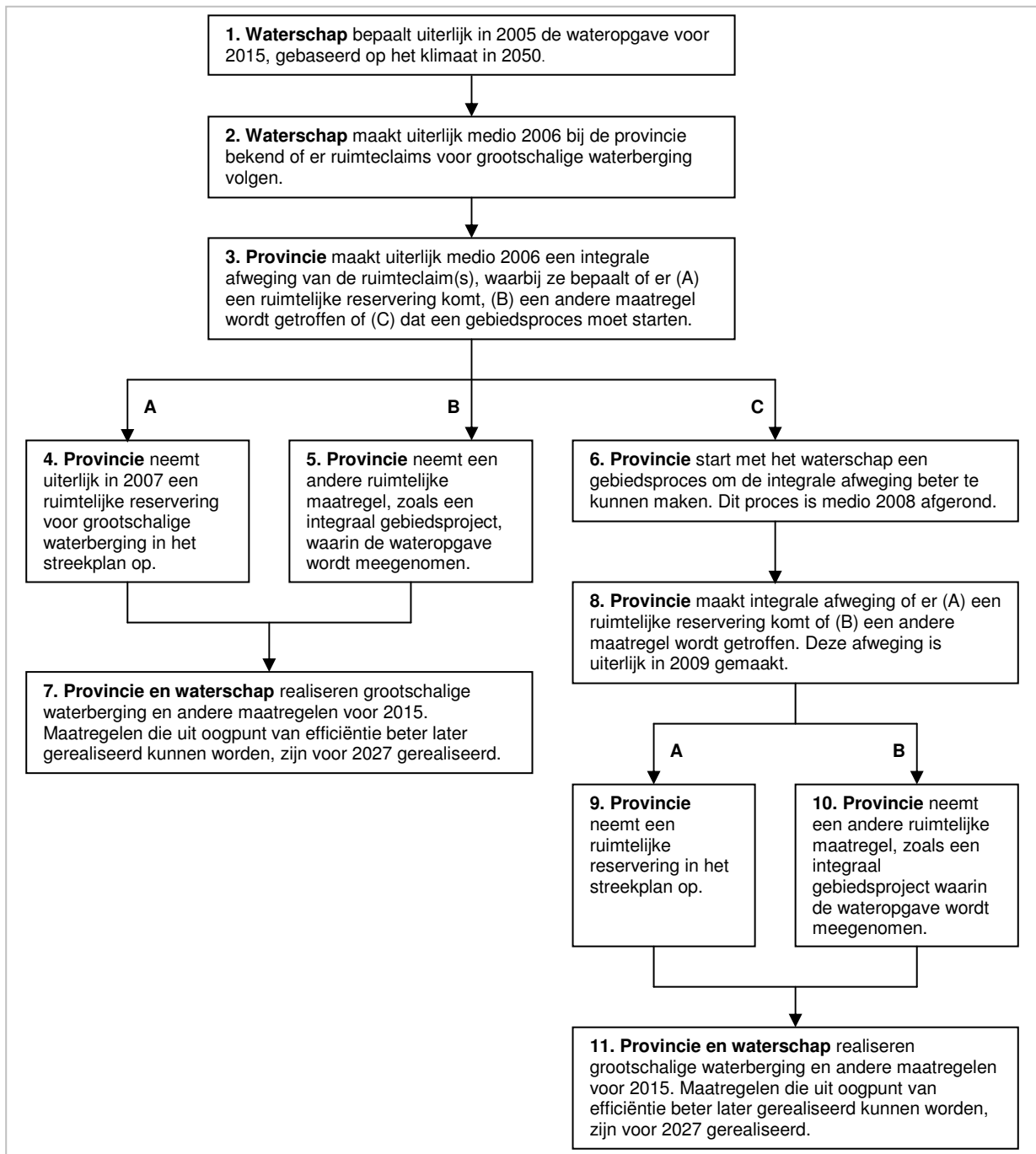
Aanbeveling 3: Geen.

Toelichting:

In paragraaf 4.4 wordt geconstateerd dat de waterschappen in de praktijk het op orde krijgen van het watersysteem in 2015 verschillend interpreteren. De drie waterschappen in de provincie Utrecht gaan uit van het klimaat in 2050. De provincie koerst hierdoor op een watersysteem dat in 2015 op orde is.

Tijdig naleven overeengekomen afspraken

In het WB21, het NBW, de Decemhernota 2006 en het NBW-actueel zijn diverse afspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat het watersysteem in 2015 op orde is. De Rekenkamer heeft de op dit moment geldende afspraken in hoofdstuk 2 in kaart gebracht en verwerkt in haar beoordelingskader in hoofdstuk 3. Deze afspraken worden in figuur 12 schematisch gepresenteerd. Oorspronkelijk zijn in het NBW de stappen 1, 2, 3, 4, 5 en 7 afgesproken. Vanaf eind 2006 is hier de mogelijkheid van het doorlopen van gebiedsprocessen aan toegevoegd. Dit is weergegeven in de stappen 6, 8, 9, 10 en 11. In de hoofdstukken 5 tot en met 7 is beschreven in hoeverre de afspraken uit het NBW zijn nageleefd.



Figuur 12 NBW-schema

Deelconclusie 4: De provincie heeft nagenoeg alle ruimteclaims voor waterberging tijdig ontvangen en vrijwel altijd tijdig een integrale afweging gemaakt tussen deze ruimteclaims en andere ruimtelijke belangen. Bij één ruimteclaim is dit een half jaar later gebeurd. De integrale afwegingen hebben geleid tot:

- Drie waterbergingen bij Binnenveld, Asschat en in de Schammerpolder. Deze waterbergingen zijn reeds gerealiseerd.
- Eén integraal gebiedsproject Groot-Mijdrecht Noord. De inhoud en planning van dit gebiedsproject zijn nog onbekend.
- Eén gebiedsproces in de polder Maarsseveen-Westbroek (naast de Molenpolder). Dit gebiedsproces wordt volgens planning eind 2009 afgerond en loopt anderhalf jaar achter op schema.

Aanbeveling 4:

- a. Vraag GS om een globale planning van het gebiedsproject Groot-Mijdrecht Noord. Bespreek hoe deze planning zich verhoudt tot de planning om het watersysteem in 2015 op orde te hebben. Bespreek vervolgens met GS hoe eventuele knelpunten in de planning weggenomen kunnen worden.
- b. Vraag GS om in overleg met het waterschap het gebiedsproces in de polder Maarsseveen-Westbroek te versnellen, zodat op korte termijn duidelijk wordt of ruimtelijke maatregelen voor waterberging nodig zijn.

Toelichting:

Voor de polder Groot Mijdrecht heeft de provincie tijdig de afweging gemaakt het oplossen van de kwantitatieve wateropgave onderdeel te maken van een integraal gebiedsproject (stap 5 in figuur 12). Er is echter nog geen definitieve beslissing over de inhoud en planning van het gebiedsproject. Hoe langer dat besluit uit blijft, hoe minder tijd overblijft om het gebiedsproject uiterlijk in 2015 te realiseren.

Verder loopt de provincie voor de polder Maarsseveen-Westbroek achter op het NBW-schema (zie hoofdstuk 7). Dit gebiedsproces zou medio 2008 afgerond moeten zijn (stap 6 in figuur 12), maar wordt naar verwachting eind 2009 afgerond. Door het achterblijven van het gebiedsproces blijft er minder tijd over voor het realiseren van eventuele maatregelen die uit het gebiedsproces voortvloeien.

Kanttekening

Eén waterschap heeft de wateropgave nog niet voor het gehele beheersgebied berekend. De kans is echter klein dat de berekening van de wateroverlast in dit gebied tot een substantieel hogere kwantitatieve wateropgave en ruimteclaims leidt. Daarnaast hebben de waterschappen een afspraak uit de Leidraad, om beginnende wateroverlast in de berekening van de wateropgave mee te nemen, niet gevolgd vanwege een gering effect op de wateropgave in hun beheersgebied.

Gevolgen klimaatscenario's 2006

Deelconclusie 5: De klimaatscenario's uit 2006 geven momenteel geen aanleiding tot extra maatregelen. Het hanteren van het middenscenario 2050 is vooralsnog voldoende robuust voor het bepalen van de wateropgave. In 2012 worden door het KNMI nieuwe klimaatscenario's opgesteld. De provincie en het waterschap zullen dan moeten bezien of het treffen van extra maatregelen nodig is.

Aanbeveling: Geen

Toelichting:

De Rekenkamer ziet met de huidige inzichten over de klimaatscenario's vooralsnog geen aanleiding extra maatregelen aan te bevelen. In hoofdstuk 8 van deze rapportage staat een onderbouwing van deze deelconclusie.

Slotopmerking

De Rekenkamer merkt op dat er meer onzekerheden zijn, die van invloed kunnen zijn voor het op orde brengen van het watersysteem. Zo wordt een deel van de wateropgave zelfstandig door de waterschappen opgelost. Als de waterschappen daarbij onvoldoende voortgang boeken, zullen zij mogelijk de provincie vragen om ondersteuning. Daarnaast lopen in de provincie gebiedsprocessen waarvan de uitkomst ten tijde van dit onderzoek nog onbekend is. Het aantal en de omvang van de maatregelen die voor 2015 gerealiseerd moeten zijn, kan hierdoor nog toenemen. Bovendien merkt de Rekenkamer op, dat als gekozen wordt voor het doorlopen van een gebiedsproces, er minder tijd resteert om eventuele maatregelen die hieruit voortvloeien, voor 2015 te realiseren. Verder is afgesproken dat in 2012, op basis van nieuwe klimaatscenario's, de kwantitatieve wateropgave opnieuw berekend zal worden. Dit kan leiden tot nieuwe ruimteclaims voor grootschalige waterberging, waarover de provincie vervolgens weer een integrale afweging zal moeten maken.

Reactie Gedeputeerde Staten

Met belangstelling hebben wij uw Bestuurlijke Nota (BN) "Puzzelen met de wateropgave" gelezen. Wij danken de randstedelijke rekenkamer voor de zorgvuldige manier waarop het rapport tot stand is gekomen aan de hand van interviews en wederhoor. Graag willen wij gebruik maken van de mogelijkheid van bestuurlijk wederhoor om een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen aan PS uit uw nota.

Aan de hand van uw conclusies en aanbevelingen (in de kaders) volgt onze reactie:

Deelconclusie 1: De randstedelijke provincies en waterschappen hanteren niet dezelfde uitgangspunten bij het bepalen van de omvang van de wateropgave die moet worden opgelost om het watersysteem in 2015 op orde te krijgen. In de praktijk gaan de provincies en waterschappen bij het op orde krijgen van het watersysteem in 2015 uit van het huidige klimaat, het klimaat in 2015 of het klimaat in 2050. Nadat in een evaluatie van het NBW in 2006 is geconstateerd dat het NBW hierover onvoldoende expliciet is, hebben betrokken partijen een kans laten liggen dit in het NBW-actueel expliciet vast te leggen. De interpretatie van het NBW-actueel van de Rekenkamer en het IPO is dat bij het op orde krijgen van het watersysteem in 2015 uitgegaan moet worden van het klimaat in 2050.

Aanbeveling 1: Bespreek met GS waarom de bij het NBW betrokken partijen niet expliciet hebben vastgelegd wat wordt verstaan onder "het op orde zijn van het watersysteem in 2015". Vraag het IPO om samen met de UvW een eenduidige afspraak naar provincies en waterschappen te communiceren wat wordt verstaan onder "het op orde krijgen van het watersysteem in 2015".

Reactie GS

Wij zijn het met de rekenkamer eens dat het NBW-actueel nog steeds niet voldoende duidelijkheid geeft op de vraag op welk klimaatscenario de wateropgave betrekking heeft. Wij zullen via het IPO inbrengen dat deze onduidelijkheid er nog is en er op aandringen dat die duidelijkheid er wel komt. Daarbij blijven wij uitgaan van de huidige praktijk in Utrecht dat de wateropgave betrekking moet hebben op het klimaat van 2050.

Deelconclusie 2: In de "Leidraad toetsing regionale watersystemen met betrekking tot wateroverlast" van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland wordt aangegeven dat waterschappen voor het op orde krijgen van het watersysteem in 2015 uit kunnen gaan van het huidige klimaat. Dit is strijdig met het NBW en het NBW-actueel.

Aanbeveling 2: Zorg dat de Leidraad overeenkomstig het NBW wordt aangepast.

Deelconclusie 3: De provincie en de waterschappen in Utrecht gaan in de praktijk bij het op orde krijgen van het watersysteem in 2015 uit van het klimaat in 2050. Dit is in overeenstemming met het NBW-actueel en wijkt terecht af van de leidraad. Hierdoor koerst de provincie, net als een andere provincie en zeven van de tien waterschappen in de Randstad, op een watersysteem dat in 2015 op orde is.

Aanbeveling 3: Geen

Reactie GS

De leidraad was bedoeld om het NBW van 2003 nader te concretiseren. Wat betreft de vraag van welk klimaatscenario moet worden uitgegaan is de leidraad concreter dan het NBW, zij het dat, achteraf gezien, een

ander klimaatscenario wenselijker was geweest (2050 i.p.v. "huidig"). In Utrecht is het wel de praktijk geweest dat zowel waterschappen als provincie hierin veel verder zijn gegaan en is uitgegaan van het klimaat van 2050. Op grond van de nieuwe Waterwet zijn wij doende nieuwe waterverordeningen op te stellen (één per waterschap). Daarin krijgt ook de normering van wateroverlast een plaats. Wij overwegen in die verordeningen, of de toelichting erbij, 2050 als jaartal op te nemen als jaar waarvan uitgegaan moet worden bij de toetsing. De, op basis van die verordeningen hernieuwd vast te stellen leidraad, wordt dan eveneens aangepast.

Deelconclusie 4: De provincie heeft nagenoeg alle ruimteclaims voor waterberging tijdig ontvangen en vrijwel altijd tijdig een integrale afweging gemaakt tussen deze ruimteclaims en andere ruimtelijke belangen. Bij één ruimteclaim is dit een half jaar later gebeurd. De integrale afwegingen hebben geleid tot:

- Drie waterbergingen bij Binnenveld, Asschat en in de Schammerpolder. Deze waterbergingen zijn reeds gerealiseerd.
- Eén integraal gebiedsproject Groot-Mijdrecht Noord. De inhoud en planning van dit gebiedsproject zijn nog onbekend.
- Eén gebiedsproces in de polder Maarsseveen-Westbroek (naast de Molenpolder). Dit gebiedsproces wordt volgens planning eind 2009 afgerond en loopt anderhalf jaar achter op schema.

Aanbeveling 4:

- a. Vraag GS om een globale planning van het gebiedsproject Groot-Mijdrecht Noord. Bespreek hoe deze planning zich verhoudt tot de planning om het watersysteem in 2015 op orde te hebben. Bespreek vervolgens met GS hoe eventuele knelpunten in de planning weggenomen kunnen worden.
- b. Vraag GS om in overleg met het waterschap het gebiedsproces in de polder Maarsseveen-Westbroek te versnellen, zodat op korte termijn duidelijk wordt of ruimtelijke maatregelen voor waterberging nodig zijn.

Reactie GS

De planning voor Groot-Mijdrecht Noord is er al: eind 2008 wordt een besluit genomen welke strategie gekozen wordt. Wanneer het watersysteem op orde is hangt af van de strategie die gekozen wordt. Overigens merken wij op dat de waterproblematiek in Groot Mijdrecht veel breder is dan de wateroverlast die het object is van uw rapport.

Het gebiedsproces als in de polder Maarsseveen-Westbroek is complex en daardoor lastig te versnellen. Zo valt het gebied onder een landinrichting in afronding en is er een watergebiedsplan door in voorbereiding het waterschap. Daarbij is veel overleg met bewoners nodig en zijn er nog wat onduidelijkheden bij de uitkomsten van de toetsing en benodigde maatregelen. In elk geval is dit gebied onderwerp van gesprek in het jaarlijkse voortgangsoverleg met het waterschap (elk najaar).

Deelconclusie 5: De klimaatscenario's uit 2006 geven momenteel geen aanleiding tot extra maatregelen. Het hanteren van het middenscenario 2050 is vooralsnog voldoende robuust voor het bepalen van de wateropgave. In 2012 worden door het KNMI nieuwe klimaatscenario's opgesteld. De provincie en het waterschap zullen dan moeten bezien of het treffen van extra maatregelen nodig is.

Aanbeveling: Geen

Reactie GS

Wij zullen er op toezien dat hernieuwde toetsing plaats vindt door de waterschappen na vaststellen van de nieuwe klimaatscenario's.



Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van het college van Gedeputeerde Staten (GS). Wij waarderen het dat GS per conclusie en aanbeveling hebben gereageerd. Dat komt de systematische behandeling van ons rapport door PS ten goede. GS geven aan het merendeel van de aanbevelingen van de Rekenkamer te willen overnemen. De reactie van GS geeft evenwel aanleiding tot het maken twee opmerkingen.

Groot-Mijdrecht Noord

GS melden in hun reactie over Groot-Mijdrecht Noord het volgende: “De planning voor Groot-Mijdrecht Noord is er al: eind 2008 wordt een besluit genomen welke strategie wordt gekozen.”

Het is de Rekenkamer niet duidelijk of dan ook de inhoud en planning bekend worden en of de maatregelen om het watersysteem op orde te krijgen vóór 2015 gerealiseerd zullen zijn.

Maarsseveen-Westbroek

Ook voor het gebiedsproces in de polder Maarsseveen-Westbroek merken wij op dat het onwenselijk is dat lang onduidelijk blijft welke maatregelen genomen moeten worden, omdat het steeds onzekerder wordt of deze nog vóór 2015 gerealiseerd kunnen worden.



BIJLAGE A

Begrippen en afkortingen

Lijst van begrippen

Begrip	
Boezem	De boezem is een stelsel van vaarten en kanalen die met elkaar in open verbinding staan en waarop polders hun overtollige water lozen of waaruit ze eventueel het benodigde water kunnen betrekken (Bron: ABC Delfland projectenboek, 2007, pag. 53).
Calamiteitenberging/noodberging	Een calamiteitenberging is een gebied dat dient voor de wateropvang bij zeer extreme neerslag boven de norm voor wateroverlast. Een calamiteitenberging valt daarom buiten het reguliere watersysteem. Het water wordt zo snel mogelijk weer afgevoerd (Bron: www.waterland.net).
Deelstroomgebiedsvisie	Een deelstroomgebiedsvisie is de ruimtelijke vertaling van de verschillende wateropgaven (voor waterkwaliteit, wateroverlast en waterveiligheid). De deelstroomgebiedsvisie geeft aan waar ruimte voor water mogelijk is, rekening houdend met andere belangen als woningbouw, natuurbeheer, landbouw en recreatie. Het opstellen van deelstroomgebiedsvisies is de verantwoordelijkheid van de provincies (Bron: www.uvw.nl).
Fijnmazige waterberging	Fijnmazige waterberging is een waterberging die ruimtelijk verweven en ingepast is in een ruimtelijke functie. Voorbeelden van fijnmazige berging in stedelijk gebied zijn: een waterrijke nieuwbouwwijk, een grachtengordel, een herontwikkeld havengebied of drijvende woningen (Bron: Provincie Noord-Holland: Nota 'Evenwichtig omgaan met water', 2004, pag. 4). Voorbeelden van fijnmazige waterberging in landelijk gebied zijn: peilverhoging, flexibel peilbeheer, verbreden van bestaande waterlopen, natuurvriendelijke oevers (plasdrasoevers, glooiende oevers), kleinschalige waterbergingsgebieden (Bron: partiële herziening streekplan Noord-Holland Zuid, 2004, pag. 11).
Gebiedsnorm	Een gebiedsnorm is de norm voor wateroverlast die specifiek in een bepaald gebied geldt en voor dat gebied in de plaats van de werknorm komt. Het is het resultaat van een gebiedsproces. In het NBW-Actueel (art. 3.1.e) is afgesproken dat provincies uiterlijk in 2009 de gebiedsnormen vaststellen.
Gebiedsproces	Een gebiedsproces is een gestructureerd overleg tussen provincie, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke partijen om te bepalen welke norm voor wateroverlast in een gebied moet gelden en op welke wijze de wateropgave moet worden opgelost. Het gebiedsproces resulteert in een voorstel voor een gebiedsnorm en een maatregelenpakket voor het oplossen van de wateropgave (Bron: art. 3 lid 1 onder a en c NBW-Actueel). De Rekenkamer heeft alleen de gebiedsprocessen meegenomen waar door een waterschap een ruimteclaim bij de provincie is neergelegd, aangezien het onderzoek zich richt op de rol van de provincie bij het oplossen van de kwantitatieve wateropgave.
Grootschalige waterbergingslocaties	Locaties die waterberging als primaire hoofdfunctie krijgen en daarbij wezenlijke beperkingen stellen aan het huidige grondgebruik in het omliggende gebied.

Inundatie	Het overstromen van een gebied (Bron: www.waterland.net).
Klimaatscenario's	Klimaatscenario's zijn consistente en plausibele beelden van een mogelijk toekomstig klimaat. Ze geven aan in welke mate temperatuur, neerslag, wind en zeespiegel kunnen veranderen, bij een bepaalde mondiale klimaatverandering. (www.knmi.nl).
Kwantitatieve wateropgave	De kwantitatieve wateropgave is de opgave om wateroverlast in een bepaald gebied terug te dringen tot acceptabele proporties. De kwantitatieve wateropgave kan op twee manieren worden uitgedrukt. Ten eerste in de hoeveelheid water waarvoor ruimte moet worden gevonden om te voorkomen dat in een gebied onacceptabele wateroverlast ontstaat. Ten tweede in de omvang (en locatie) van een gebied dat niet voldoet aan de gebiedsnormen voor acceptabele wateroverlast.
Landelijk gebied	Landelijk gebied is het gebied buiten de bebouwde kom. Plaatsen met minder dan 15.000 inwoners worden ook tot het landelijk gebied gerekend. Hoofdwegennet, spoor en rijkswateren vallen erbuiten (Bron: www.ilg.nu).
Piekberging	Een piekberging is een gebied dat dient voor de wateropvang bij extreme neerslag, zodat wordt voldaan aan de norm voor wateroverlast. Een piekberging maakt daarom onderdeel uit van het reguliere watersysteem. Het water wordt zo snel mogelijk weer afgevoerd. (Bron: www.waterland.net).
Ruimteclaim	Onder ruimteclaim wordt in dit onderzoek verstaan een ruimteclaim voor grootschalige waterberging. Het gaat om de omvang en locatie van een waterberging waarmee de kwantitatieve wateropgave in een gebied wordt opgelost.
Ruimtelijke reservering	Gebieden met een ruimtelijke reservering voor waterberging dienen gevrijwaard te worden van ontwikkelingen die de aanleg van waterberging belemmeren. (Gebaseerd op Planologische Kernbeslissing Deel 4: Ruimte voor de Rivier, 2006, hoofdstuk 6).
Voorraadberging	Voorraadberging is bedoeld om watertekorten (en daarmee aantasting van de waterkwaliteit) te voorkomen in droge periodes. Voorraadbergingen maken deel uit van het oppervlaktewatersysteem. In tegenstelling tot piekbergingen is er hier continu sprake van een waterplas (Bron: Streekplan Zuid-Holland Oost 2003, pag. 31-32).
Wateroverlast	Wateroverlast ontstaat na hevige of langdurige regenbuien, als het regenwater niet voldoende kan worden vastgehouden (bijvoorbeeld door veel verhard oppervlak) of niet snel genoeg kan worden afgevoerd (bijvoorbeeld via riolering of door rivieren en beken).
Waterveiligheid	Onder waterveiligheid wordt verstaan dat primaire en regionale waterkeringen van zodanige kwaliteit zijn dat aan de normen voor veiligheid tegen overstromingen wordt voldaan. Ook voor buitendijkse gebieden gelden bepaalde veiligheidsnormen. (Bron: Provinciaal Waterplan Noord-Holland 2006-2010, 2006, pag. 32 - 43).
Werknormen (of referentienormen)	Werknormen zijn de normen voor wateroverlast die in het NBW worden gehanteerd. De norm is de acceptabele kans dat een gebied onder water komt te staan (uitgedrukt in de frequentie van inunderen) en is afhankelijk van het ruimtegebruik in dat gebied. Hoe hoger de potentiële schade, hoe strenger de norm, ofwel hoe hoger het beschermingsniveau moet zijn (Bron: UvW: Resultaat Iteratief Proces Werknormen 2003-2005, pag. 11).
Zoekgebied waterberging	Nader af te wegen gebieden die geheel of gedeeltelijk worden ingericht ten behoeve van waterberging (Bron: Provincie Noord-Holland, Streekplan Noord-Holland Zuid, 2003, p. 203).

Klimaatscenario's	Klimaatscenario's zijn consistente en plausibele beelden van een mogelijk toekomstig klimaat. Ze geven aan in welke mate temperatuur, neerslag, wind en zeespiegel kunnen veranderen, bij een bepaalde mondiale klimaatverandering. (www.knmi.nl).
Kwantitatieve wateropgave	De kwantitatieve wateropgave is de opgave om wateroverlast in een bepaald gebied terug te dringen tot acceptabele proporties. De kwantitatieve wateropgave kan op twee manieren worden uitgedrukt. Ten eerste in de hoeveelheid water waarvoor ruimte moet worden gevonden om te voorkomen dat in een gebied onacceptabele wateroverlast ontstaat. Ten tweede in de omvang (en locatie) van een gebied dat niet voldoet aan de gebiedsnormen voor acceptabele wateroverlast.
Landelijk gebied	Landelijk gebied is het gebied buiten de bebouwde kom. Plaatsen met minder dan 15.000 inwoners worden ook tot het landelijk gebied gerekend. Hoofdwegenet, spoor en rijkswateren vallen erbuiten (Bron: www.ilg.nu).
Piekberging	Een piekberging is een gebied dat dient voor de wateropvang bij extreme neerslag, zodat wordt voldaan aan de norm voor wateroverlast. Een piekberging maakt daarom onderdeel uit van het reguliere watersysteem. Het water wordt zo snel mogelijk weer afgevoerd. (Bron: www.waterland.net).
Ruimteclaim	Onder ruimteclaim wordt in dit onderzoek verstaan een ruimteclaim voor grootschalige waterberging. Het gaat om de omvang en locatie van een waterberging waarmee de kwantitatieve wateropgave in een gebied wordt opgelost.
Ruimtelijke reservering	Gebieden met een ruimtelijke reservering voor waterberging dienen gevrijwaard te worden van ontwikkelingen die de aanleg van waterberging belemmeren. (Gebaseerd op Planologische Kernbeslissing Deel 4: Ruimte voor de Rivier, 2006, hoofdstuk 6).
Voorraadberging	Voorraadberging is bedoeld om watertekorten (en daarmee aantasting van de waterkwaliteit) te voorkomen in droge periodes. Voorraadbergingen maken deel uit van het oppervlaktewatersysteem. In tegenstelling tot piekbergingen is er hier continu sprake van een waterplas (Bron: Streekplan Zuid-Holland Oost 2003, pag. 31-32).
Wateroverlast	Wateroverlast ontstaat na hevige of langdurige regenbuien, als het regenwater niet voldoende kan worden vastgehouden (bijvoorbeeld door veel verhard oppervlak) of niet snel genoeg kan worden afgevoerd (bijvoorbeeld via riolering of door rivieren en beken).
Waterveiligheid	Onder waterveiligheid wordt verstaan dat primaire en regionale waterkeringen van zodanige kwaliteit zijn dat aan de normen voor veiligheid tegen overstromingen wordt voldaan. Ook voor buitendijkse gebieden gelden bepaalde veiligheidsnormen. (Bron: Provinciaal Waterplan Noord-Holland 2006-2010, 2006, pag. 32 - 43).
Werknormen (of referentienormen)	Werknormen zijn de normen voor wateroverlast die in het NBW worden gehanteerd. De norm is de acceptabele kans dat een gebied onder water komt te staan (uitgedrukt in de frequentie van inunderen) en is afhankelijk van het ruimtegebruik in dat gebied. Hoe hoger de potentiële schade, hoe strenger de norm, ofwel hoe hoger het beschermingsniveau moet zijn (Bron: UvW: Resultaat Iteratief Proces Werknormen 2003-2005, pag. 11).
Zoekgebied waterberging	Nader af te wegen gebieden die geheel of gedeeltelijk worden ingericht ten behoeve van waterberging (Bron: Provincie Noord-Holland, Streekplan Noord-Holland Zuid, 2003, p. 203).

Lijst van afkortingen

Afkorting	Omschrijving
AGV	Hoogheemraadschap Amstel, Gooi, Vecht
DSGV	Deelstroomgebiedsvisie
HDSR	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPO	Interprovinciaal Overleg
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
LBOW	Landelijk Bestuurlijk Overleg Water
NBW (Actueel)	Nationaal Bestuursakkoord Water (Actueel)
RIZA	Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling
UvW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WB21	Waterbeheer 21 ^e eeuw



BIJLAGE B

Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Provincie Utrecht

- De heer J. Binnekamp, gedeputeerde met portefeuille water
- De heer H. Mankor, beleidsmedewerker water

Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV)

- Mevrouw P. Hartog, senior beleidsmedewerker water

Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR)

- De heer M. van Schaik, strategisch beleidsmedewerker, afdeling Water en Ruimte

Waterschap Vallei & Eem

- De heer D. van Dam, medewerker stedelijk gebied

Waterschap Rivierenland

- De heer N. Nijmeijer, senior beleidsmedewerker, afdeling Kennis & beleid

Algemeen

- De heer J.J. Buntsma, programmaleider Water & Ruimtelijke Ordening, ministerie van Verkeer en Waterstaat
- De heer E. Gloudemans, beleidsmedewerker water, Unie van Waterschappen
- Mevrouw M.J.A. Hendriks, beleidsmedewerker Water & Ruimtelijke Ordening, ministerie van Verkeer en Waterstaat
- De heer P. Jasperse, senior adviseur, Interprovinciaal Overleg
- De heer W. Ligtvoet, programmaleider Water en Ruimte, Milieu en Natuur Planbureau
- De heer G.J. de Maagd, projectleider NBW actueel, ministerie van Verkeer en Waterstaat
- De heer M. van der Werf, programmaleider beleidsontwikkeling, Unie van Waterschappen



BIJLAGE C

Lijst van geraadpleegde bronnen

Algemeen

- *Startovereenkomst Waterbeleid 21^e Eeuw* (2001).
- Ministerie V&W, IPO, VNG en UvW, *Nationaal Bestuursakkoord Water* (2003).
- Ministerie V&W, IPO, VNG en UvW, *Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel* (2008).
- Ministerie V&W, *Decembernota 2006 KRW/WB21* (2006).
- *Kamerstukken II 2007/08, 27 625, nr. 112.*
- Rijkswaterstaat RIZA/ Unie van Waterschappen, *Verkenning noodzaak grootschalige maatregelen* (2007).
- WL/Delft Hydraulics, *Toepassing klimaatscenario's in het waterbeheer en –beleid* (2007).
- UvW, *Resultaten Iteratief Proces Toetsing Werknormen 2003 – 2005* (2006).
- LBOW/ Werkgroep evaluatie NBW, *Evaluatie Nationaal Bestuursakkoord Water, Eindrapport verantwoordend spoor en eindrapport agenderend spoor*, (2006).
- Provincie Noord-Holland, provincie Utrecht en provincie Zuid-Holland, *Leidraad toetsing regionale watersystemen met betrekking tot wateroverlast* (2004).
- *Stroomgebiedsvisie Amstelland* (2002).
- *Stroomgebiedsvisie Amstelland: Achtergronddocument argumenten en keuzen* (2002).
- *Stroomgebiedsvisie Gelderse Vallei* (2002).
- *Deelstroomgebiedsvisies in het werkgebied Zuid-Holland Zuid* (2003).
- Werkgroep Amstelland, *Concluderende notitie waterberging*, 2005.

Provincie Utrecht

- Streekplan 2005-2015.
- Waterhuishoudingsplan 2006-2010.

Waterschappen Utrecht

AGV

- Voorkomen wateroverlast: toetsing aan werknormen uit het NBW door AGV (brief aan Waterberaad Amstelland), 2005.
- Voortgang NBW bij AGV – rapportage 2005, 2005.
- Brief AGV aan provincie Utrecht (zonder titel), 2006.

De Stichtse Rijnlanden

- Rapportage toetsing wateroverlast beheersgebied Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden aan de normen uit het NBW, 2005.
- Wateropgave Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, 2006.

Vallei & Eem

- Concept voorstel NBW-normen, 2008.

Rivierenland

- Modellering en normenstudie Alblasserwaard en Vijfheerenlanden, 2006.
- E-mail waterschap Rivierenland aan provincie Utrecht, 2006.

Geraadpleegde bronnen voor begrippenlijst

- Ministerie V&W, IPO, VNG en UvW, *Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel* (2008).
- Unie van Waterschappen, *Resultaten Iteratief Proces Toetsing Werknormen 2003 – 2005* (2006).
- *Planologische Kernbeslissing Deel 4 Ruimte voor de Rivier* (2006).
- Provincie Noord-Holland, *Evenwichtig omgaan met water. Een Noord-Hollands kader voor WB21* (2004).
- Provincie Noord-Holland, *Streekplan Noord-Holland Zuid* (2003).
- Provincie Noord-Holland, *Partiële herziening streekplan Noord-Holland Zuid* (2004).
- Provincie Noord-Holland, *Bewust omgaan met water. Provinciaal Waterplan Noord-Holland 2006-2010* (2006).
- Provincie Zuid-Holland, *Streekplan Zuid-Holland Oost* (2003).
- Hoogheemraadschap Delfland, *ABC Delfland projectenboek* (2007).
- www.waterland.net
- www.uvw.nl
- www.ilg.nu
- www.knmi.nl

