ONDERWEG NAAR EEN NIEUWE NORMERING WATER-VEILIGHEID

Implementatiestrategie voor waterschappen

UNIE VAN WATERSCHAPPEN

COLOFON

Gemaakt door Anteagroup in opdracht
van de Unie van Waterschappen

BEGELEIDINGSGROEP:
Jasper van den Heuvel
Geert Roovers
Nelleke Zuiderveld-Venema
Leontien Barends
Evert Hazenoot
Ludolph Wentholt
Sandra Komen
Judith van den Bos-Scholtes

REDACTIE:
Bert Kobus

DATUM:
1 april 2015

DRUK:
Opmeer bv, Den Haag

OPLAGE
300

Copyright © 2015
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de auteurs.

INLEIDING

De implementatie van de Deltabeslissing Waterveiligheid, is een ontwikkeling die de komende jaren om aandacht en inzet vraagt van waterschappen. De Unie van Waterschappen ontwikkelde samen met de waterschappen en STOWA deze implementatiestrategie om u als bestuurder en manager op hoofdlijnen mee te nemen. Deze strategie helpt u om het geheel te overzien, met aanknopingspunten om als waterschap zelfstandig op te pakken. Daarnaast geldt deze strategie als startpunt voor de gezamenlijke implementatie, met onderdelen die waterschappen met de Unie van Waterschappen en STOWA kunnen oppakken. Want uiteindelijk maken we vooral samen de implementatie van de nieuwe normering tot een succes.

INHOUDSOPGAVE

01 INLEIDING

05 EEN NIEUWE NORMERING WATERVEILIGHEID. EN NU?

07 DE OPGAVE: EEN NIEUWE NORMERING

09 De verankering van de Deltabeslissing Waterveiligheid
09 Van oude naar nieuwe normering: de verschillen in vogelvlucht
10 Wat betekent de nieuwe normering voor uw organisatie?

13 DOELEN EN IMPACT VAN DE IMPLEMENTATIE

13 Doelstellingen
14 Kansen en uitdagingen
14 De impact van de nieuwe normering op uw organisatie

17 DE IMPLEMENTATIESTRATEGIE

18 De roadmap
19 Welke activiteiten kan uw waterschap gaan uitvoeren?
19 SPOOR 1: Bestuurlijke regie en koers
19 SPOOR 2: Toepassen
21 SPOOR 3: Ontwikkelen van inzicht
22 Globale tijdslijn
23 De doelgroepen
23 Vervolg

25 BEGRIPPENLIJST

EEN NIEUWE NORMERING WATERVEILIGHEID. EN NU?

"Het nieuwe normtype biedt waterschappen de kans om kennis, expertise en vakmanschap te verzilveren. De beheerder heeft een centrale rol en er is ruimte voor lokale inzichten."

Erik Wagener, Directielid Waterschap Groot Salland

Uw waterschap staat voor een belangrijke ontwikkeling: de komst van een nieuwe normering voor waterveiligheid in 2017. Een transitie van denken in overschrijdingskansen naar denken in overstromingskansen. Uiterlijk in 2050 moet dit leiden tot waterkeringen die aan deze norm voldoen.

Deze verandering heeft impact op uw organisatie. Het is nog onduidelijk hoe groot die is, want de theorie is inhoudelijk complex. Toch is de normering niet helemaal een 'black box'. Een aantal waterschappen is al voortvarend aan de slag om de nieuwe normering bij bijvoorbeeld de uitvoering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) toe te passen.

HITACHI

DE OPGAVE: EEN NIEUWE NORMERING

"De nieuwe aanpak voor het waterveiligheidsbeleid, waarbij niet alleen naar de dijk gekeken wordt, maar veel meer naar de risico's op slachtoffers en schade, sluit veel beter aan bij de praktijk. Met de nieuwe methode kunnen de waterschappen veel gerichter investeren in de dijken."

Hans Oosters, Dijkgraaf Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

We zijn als land kwetsbaarder geworden voor overstromingen. De bevolking en de economische waarde in overstroombare gebieden is gegroeid en klimaatverandering heeft zijn effect op het wonen in de delta. De potentiële gevolgen van een overstroming zijn hierdoor toegenomen. Daarnaast is er de afgelopen decennia meer kennis ontwikkeld om overstromingsrisico's (de kansen en gevolgen van een overstroming) te berekenen. Onze huidige normen zijn echter nog gebaseerd op inzichten uit de periode 1953-1960. Voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu was dit aanleiding om de wettelijke normen te actualiseren.

De belangrijkste argumenten:

- Een betere benadering van de werkelijke kans op een overstroming. Hiermee is de nieuwe normering een directere toepassing van de risicobenadering.
- De faalmechanismen van waterkeringen worden expliciet berekend. De versterking van de kering kan expliciet worden gericht op de 'zwakste schakels'.

In 2006 startte het ministerie het beleidstraject 'Waterveiligheid 21ste eeuw'. Dit is vervolgens doorgezet in het Deltaprogramma. De Deltacommissaris stelt ieder jaar een Deltaprogramma op dat met de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. Op Prinsjesdag 2014 zijn de uitkomsten van de actualisatie van de wettelijke normen gepresenteerd in de Deltabeslissing Waterveiligheid.

De Deltabeslissing Waterveiligheid op hoofdlijnen:

- Voor iedereen in Nederland achter dijk en duin geldt in 2050 ten minste een beschermingsniveau van 10^{-5} per jaar (de basisveiligheid). Hiermee is overal

binnendijks de kans op overlijden door een overstroming niet groter dan 1:100.000 per jaar.
Meer bescherming wordt geboden (dan de basisveiligheid) op die plekken waar kans is op grote groepen slachtoffers, grote economische schade of ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij de kerncentrale bij Dodewaard en de gasvelden in Groningen.

- Het gewenste beschermingsniveau is vertaald in nieuwe normspecificaties voor primaire waterkeringen. Deze zijn uitgedrukt in een 'overstromingskans per dijktraject' volgens zes klassen: van 1:300 tot 1:100.000 per jaar.
- Deze nieuwe normspecificaties vormen de basis voor de verankering (2017) van wettelijke normen en het toetsinstrumentarium. Ze vervangen hiermee de bestaande normen voor de overschrijdingskans per dijkring.

- De volgende landelijke toetsing van primaire waterkeringen (start 1 januari 2017) vindt plaats op basis van dit nieuwe waterveiligheidsbeleid, de nieuwe normen en het vernieuwde toetsinstrumentarium.
- Rijk en waterschappen hebben een akkoord gesloten over de financiering en inpassing van de nieuwe normen in de afsprakenlijst "De bekostiging en inpassing van de nieuwe veiligheidsnormen".
- Bij het realiseren van het beschermingsniveau blijft preventie voorop staan, in specifieke situaties kan gekozen worden voor een maatregel in de ruimtelijke inrichting en/of rampenbestrijding (meerlaagse veiligheid).
- Voorafgaand aan de wettelijke verankering van de normen zullen de waterschappen bij projecten die starten

MELANIE SCHULTZ VAN HAEGEN, MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU:

PASSENDE BESCHERMING, BETAALBARE VEILIGHEID

'Rekenen in overstromingen was eerder nog niet mogelijk. We kunnen nu niet alleen de kans dat een dijk het begeeft bepalen, maar ook de gevolgen voor het getroffen gebied, de schade in mensenlevens, in euro's en in vitale infrastructuur. We hebben een nationaal beeld van risico's op en gevolgen van een overstroming. Dit helpt ons om beter te sturen op die risico's. Daarom hanteren we vanaf nu overstromingskansen per dijktraject in plaats van overschrijdingskansen per dijkring. De opbouw van de nieuwe normen is eenduidiger dan de oude. Voor iedereen in Nederland geldt dezelfde basisbescherming. Voor extra kwetsbare gebieden komt er een schepje bovenop. Omdat er veel mensen wonen, vanwege de vitale infrastructuur of de economische waarde. Waar zijn hogere dijken de beste oplossing, waar moeten de dijken als eerste worden versterkt, waar ligt het zwaartepunt bij evacuatie? De nieuwe normering biedt passende bescherming én een manier om waterveiligheid betaalbaar te houden.'

in het kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma rekening houden met de nieuwe normspecificaties. Dit door gebruik te maken van het ontwerp-instrumentarium 2014 dat is gebaseerd op de nieuwe normspecificaties.

DE VERANKERING VAN DE DELTA-BESLISSING WATERVEILIGHEID

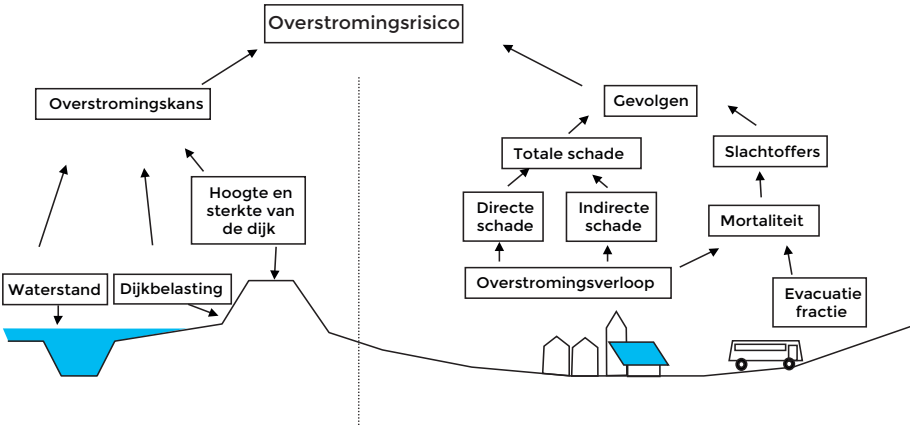
Het Rijk heeft de Deltabeslissing Waterveiligheid beleidsmatig verankerd in de herziening van het Nationaal Waterplan 1 en het ontwerp Nationaal Waterplan 2. Het Rijk verankert dit nieuwe beleid de komende jaren wettelijk. Daarnaast ontwikkelt het Rijk in overleg met de waterschappen een nieuwe methode waarmee de waterschappen vanaf 2017 de dijktrajecten kunnen toetsen. Verder zijn het Rijk en de waterschappen gezamenlijk in het Hoogwaterbeschermingsprogramma verantwoordelijk voor het realiseren van de nieuwe normering. De waterschappen denken mee bij de rijksproducten en zijn zelf aan zet voor de implementatie binnen de eigen organisaties.

VAN OUDE NAAR NIEUWE NORMERING: DE VERSCHILLEN IN VOGELVLUCHT

Van overschrijdingskans…
De veiligheidsbenadering van nu is vooral een praktische benadering. Elk dijkvak is zo ontworpen dat deze 'veilig' een bepaalde waterstand kan keren. De overschrijdingskans relateert alle faalmechanismen aan het overschrijden van een bepaalde waterstand. De benadering stelt dat als deze waterstand wordt overschreden, de waterkering niet meer veilig is en bezwijkt. Er gelden uniforme eisen voor alle dijkvakken en kunstwerken binnen een bepaalde dijkring. Deze eisen houden onvoldoende rekening met de gevolgen van een overstroming en de interactie tussen dijkring(gebied)en. Er is wel een bepaalde mate van differentiatie tussen de dijkringen.

…naar overstromingskans
Bij de overstromingskans kijken we naar de daadwerkelijke kans op overstroming van het gebied door het bezwijken van een waterkering. Deze benadering gaat gedetailleerder in op factoren die tot bezwijken van een waterkering kunnen leiden. Tegenwoordig is het mogelijk om overstromingsscenario's door te rekenen. Dit geeft nieuwe inzichten in de kansen van bezwijken van dijken via verschillende faalmechanismen. Op basis van risicobenadering - waarin we ook naar de gevolgen van een overstroming kijken - kunnen we de eisen voor verschillende onderdelen van het waterkeringssysteem meer in samenhang versterken. Gevolg: een meer doelmatige inrichting en financiering van het waterkeringssysteem.

Al met al zal het werken met de nieuwe normering niet veel lastiger zijn dan bij de oude overschrijdingskansnorm. Immers, in de toetsing en het ontwerp worden de andere faalmechanismen ook betrokken. Verder is in het project Veiligheid Nederland in Kaart de afgelopen jaren veel aanvullende ervaring opgedaan.
De consequenties van de nieuwe normering zijn niet in alle gebieden even



Figuur Factoren die het overstromingsrisico bepalen (Handreiking meerlaagsveiligheid, www.meerlaagsveiligheid.nu).

groot. Een aantal gebieden is in het licht van de nieuwe normering nu al veilig, zoals sommige gebieden langs de kust. Daar zijn de komende jaren minder investeringen nodig. In deze gebieden blijft het wel belangrijk om de veiligheid te handhaven en de dijken goed te beheren en te onderhouden (zorgplicht). In andere gebieden, vooral in het Rivierengebied, zijn de overstromingsrisico's groter dan wenselijk gezien de nieuwe inzichten. Het beschermingsniveau gaat hier omhoog. Dit leidt waarschijnlijk tot hogere en/of sterkere dijken.

WAT BETEKENT DE NIEUWE NORMERING VOOR UW ORGANISATIE?

De nieuwe normering vormt een heldere basis voor de urgentie van maatregelen en prioritering van budgetten. Hiermee geeft de nieuwe normering ruimte om in te zetten op doelmatige maatregelen. Er is mogelijk meer ruimte voor waterschappen om bij versterkingswerken eigen beleid en voorkeuren toe te passen in relatie tot ruimtelijke ordening: er kunnen nu ook maatregelen in de ruimtelijke ordening en/of crisisbeheersing worden toegepast.

Mogelijke gevolgen:

- Toename van het ruimtebeslag en de hoogte van dijken. Deze fysieke gevolgen zijn grotendeels nog niet bekend. Hiermee zijn ook de inhoudelijke gevolgen voor onderliggende werkzaamheden en producten, zoals versterkingswerken, legger- en beheerregisters en grondverwerving niet bekend.
- Invloed op de prioritering van projecten in het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Sommige projecten worden meer urgent, andere minder.
- Organisatorisch: een nieuw normtype vraagt om nieuw beleid, extra capaciteit, nieuwe kennis en vaardigheden, nieuwe informatiebehoefte, programmering en prioritering van nieuwe werkzaamheden en bestuurlijke regie.

VOLVO
L60F
Elcan
MEERKERK

DOELEN EN IMPACT VAN DE IMPLEMENTATIE

"Waterschappen mogen minder gaan handelen vanuit 'wat overkomt ons nu', en meer vanuit eigen kracht en zelf aan het roer staan. En daarbij hoeven waterschappen niet alles zelf te doen, we kunnen nog meer gaan samenwerken. Het grootste risico is dat we verzanden in technische inhoud en details. Werk van grof naar fijn."

Henrike Branderhorst - Hoofd van de afdeling Hoogwaterbeschermingsprogramma Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

De Unie van Waterschappen heeft het initiatief genomen om de besturen en management van waterschappen een weg te wijzen waarop de implementatie op de juiste wijze kan worden opgestart en uitgevoerd. De samenwerking tussen de wetgever en beleidsmaker (het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) en de besturen waterschappen is van essentieel belang voor een goede implementatie.

DOELSTELLINGEN

De waterschappen gaan de nieuwe normering en de consequenties daarvan implementeren in hun taken en werkzaamheden. Het hoofddoel van deze implementatie is om alle waterkeringen in 2050 aan de vereiste normen te laten voldoen en dit doelmatig te realiseren. Daarnaast zijn er - voor de korte termijn - de volgende subdoelen:

1. Ieder waterschap kent de hoogte van de nieuwe norm en de manier waarop getoetst en ontworpen wordt en kan dit helder uitleggen.
2. Ieder waterschap heeft een eerste beeld van de ruimtelijke en financiële consequenties van de nieuwe normering in beeld om tot een doelmatig, duurzaam en beheersbaar programma voor de waterkeringen te komen.
3. Ieder waterschap heeft dit vertaald naar organisatorische consequenties van de implementatie op het gebied van kennis, capaciteit, informatievoorziening, vergunningverlening en handhaving en communicatie.
4. Ieder waterschap heeft dit vastgelegd in een haalbaar en bestuurlijk vastgesteld implementatieplan 'Nieuwe Normering'.

Het is dus belangrijk dat waterschappen inzicht ontwikkelen in hoe de normen zich vertalen naar de praktijk van dijken en duinen.

KANSEN EN UITDAGINGEN

Om tot een doelmatige implementatiestrategie te komen zien we de volgende kansen en uitdagingen:

Kansen:

- De nieuwe normering staat niet meer ter discussie: iedereen is het er mee eens en de veiligheid wordt beter.
- Er is commitment van management en bestuurders.
- De nieuwe normering biedt samenwerkingskansen in de regio: er is ruimte voor waterschappen om eigen beleid en voorkeuren toe te passen in relatie tot ruimtelijke ordening.
- Dankzij de nieuwe normering kunnen waterschappen hun doelmatig beheer expliciet maken.
- De (praktijk)ervaring van Veilig Nederland in Kaart (VNK2) kan worden ingezet bij de implementatie.
- De kleine maar stevige groep professionals die de materie doorgronden, kunnen een samenhangende bijdrage leveren.
- Het aantal en de diversiteit van waterschappen kun je inzetten om elkaar te versterken. Maak gebruik van koplopers en 'best practices'.

Uitdagingen:

- De nieuwe werkwijze vervangt een methode die al ruim 60 jaar gangbaar is en die onze huidige inzichten bepaalt.
- De nieuwe normering is complex, moeilijk uit te leggen en niet tastbaar voor de omgeving.
- Er is een kleine kern van deskundigen: er dreigt een gebrek aan kennis en capaciteit.
- De nieuwe normering is niet de enige ontwikkeling. Het urgentiegevoel kan hierdoor ontbreken, of het gevoel van 'overload' kan ontstaan.
- De nieuwe normering is theoretisch en nog zeer beperkt verbonden met de zichtbare praktijk en ervaringskennis van dijken en duinen.
- De implementatie vraagt om samenwerking tussen meer dan 20 zelfstandige organisaties.
- Andere organisaties zoals het Ministerie, Rijkswaterstaat en Inspectie Leefomgeving en Transport zullen de nieuwe normering (ook) nog implementeren.

DE IMPACT VAN DE NIEUWE NORMERING OP UW ORGANISATIE

A. Bestuur en management

De nieuwe normering biedt uw organisatie meer ruimte om te bepalen welke dijktrajecten en faalmechanismen moeten worden aangepakt. Dit vraagt om een andere manier van omgaan met ruimtelijke ontwikkelingen op en rondom waterkeringen. De nieuwe normering zorgt voor een verschuiving in de prioritering van dijkverbeteringen. Hierdoor veranderen de financiële stromen. De waterschappen betalen 10% projectgebonden aandeel van de dijkverbetering zelf. Verschuivingen leveren discussies op over hoe waterschappen hiermee omgaan.

B. Communicatie en omgevingsmanagement
Het is belangrijk om in- en externe doelgroepen te informeren over de nieuwe methodiek: wat houdt het in, wat zijn de consequenties voor hen en wat zijn de kansen? Uitleg over waarom uw organisatie 'dezelfde dijk voor de derde keer aanpakt', is eveneens van belang. De vergroting van beleidsruimte biedt uw organisatie een goede mogelijkheid om een andere manier van samenwerken met omgevingspartijen zoals overheden en belangenverenigingen.

C. Kennis en capaciteit
We verwachten dat de normwijziging tot aan 2023 tot een piek leidt in de benodigde kennis en capaciteit bij waterkeringsbeheerders. Voor de kwalitatieve én de kwantitatieve capaciteit dreigt een tekort. De vraag naar partijen met specifieke kennis op het gebied van bijvoorbeeld kwaliteitstoetsen is een risico. De komst van een methodiek die relatief nieuw, kennisintensief en complex is, vergt van uw organisatie dat er overzicht is welke kennis bij wie en op welk moment nodig is. Deze kennis hoeft niet voor elke waterschapsmedewerker dezelfde te zijn.Differentiatie in de te ontwikkelen kennis is nodig. En een antwoord op de vraag welke kennis uw waterschap zelf in huis wil hebben en welke expertise van buiten mag worden gehaald.

D. Informatiebehoefte en voorziening
De nieuwe normering maakt het managen van informatiestromen nog belangrijker. Dit geldt voor het hele proces waarmee de nieuwe normering raakvlak heeft. Zo zitten de berekeningen van het Deltaprogramma Veiligheid nog in een 'black box' en zijn deze nog niet makkelijk navolgbaar. Als waterschap is het van belang dat u de resultaten van Veiligheid Nederland in Kaart en het Deltaprogramma verinnerlijkt en verbindt met de praktijk. Ook is het niet duidelijk of alle informatie voldoende aanwezig, accuraat en verankerd is. Verder vraagt de verandering om een investering in hard- en software en om de ontwikkeling om te anticiperen op de door het rijk te ontwikkelen nieuw toets- en ontwerpinstrumentarium. Veranderend toezicht op de waterkeringen (door de Inspectie Leefomgeving en Transport) heeft gevolgen voor de manier van het ontsluiten en beheren van informatie.

VOORTBOUWEN OP VEILIGHEID NEDERLAND IN KAART

Als het gaat om kennis en capaciteit is Veiligheid Nederland in Kaart een ontwikkeling waarop we verder kunnen bouwen. Hierin hebben waterschappen organisatorische ervaring opgedaan rondom een kennisintensief ontwikkelings- en productieproces. In samenwerking met elkaar, Rijkswaterstaat, kennisinstituten en marktpartijen. Veiligheid Nederland in Kaart leverde door het bundelen van kennis op de werkvloer uniformiteit en efficiency op. Opgedane kennis binnen Veiligheid Nederland in Kaart kan bijvoorbeeld vertaald worden naar wat u al kunt doen aan keringen vanuit onderhoud. Leren van deze ervaringen is cruciaal voor de implementatie. Hiervoor is per 1 oktober 2014 het Kennisplatform Risicobenadering gestart. Dit 'vraaggestuurde' kennisplatform is bedoeld om tot eind 2016 de kennis van Veiligheid Nederland in Kaart te borgen bij de waterschappen en Rijkswaterstaat. En om de waterkeringbeheerders van primaire waterkeringen te ondersteunen bij het toepassen van de nieuwe normen en het nieuwe ontwerpinstrumentarium.

DE IMPLEMENTATIESTRATEGIE

"In het nieuwe Deltaplan leggen we ons voor de komende 35 jaar vast om de waterveiligheid te vergroten. We zijn nu heel enthousiast, iedereen gaat ervoor. Maar in deze periode kan draagvlak snel vervliegen. Daar moet je als bestuurder op voorbereid zijn. Nieuwe kennis en nieuw beleid is stap één. Maar we moeten ook de gedachte erachter levend houden. Er een goed verhaal bij hebben en erover blijven spreken."

Melanie Schultz van Haegen, Minister van Infrastructuur en Milieu

Deze implementatiestrategie is geen gedetailleerd en vastomlijnd kader. De strategie is vooral een raamwerk dat uw organisatie handvatten biedt, om een concreet implementatieplan te schrijven en om samenhang te vinden met andere waterschaporganisaties.

De vijf pijlers van de strategie

a. Waterschappen zijn proactief, nemen hun verantwoordelijkheid en maken gebruik van de kansen die de nieuwe normering biedt.
b. De implementatie vindt gefaseerd en gedifferentieerd plaats. Stap-voor-stap en met ruimte om invulling te geven aan eigen lokale behoeften en individuele situatie.
c. De implementatie is de verantwoordelijkheid van de waterschappen zelf.
d. Het verdient aanbeveling in tijdens de implementatie maximaal gebruik te maken van de meerwaarde van samenwerken en samen leren.
e. De Unie van Waterschappen stimuleert en faciliteert in samenwerking met de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) een leidende groep aanjagers- en koplopers. De Unie van Waterschappen doet dit door afstemming te coördineren, dialoog te stimuleren, inzicht te ontwikkelen en de strategie en landelijke consistentie hierbij te borgen en af te bakenen. De STOWA faciliteert de ontwikkeling van kennis, de kennisuitwisseling tussen waterschappen en de opleidingen die hiervoor nodig zijn.

De vier onderdelen van de strategie

a. Een roadmap met drie sporen, hoofdactiviteiten en een globale tijdslijn.
b. Globale tijdslijn.
c. De doelgroepen waarop de implementatie zich richt.
d. Handvatten om de roadmap te vertalen in een concreet implementatieplan.

DE ROADMAP

De implementatie van de nieuwe normering kent drie sporen. Deze sporen zijn met elkaar verbonden. Nieuwe inzichten die zich ontwikkelen zullen bijvoorbeeld van invloed zijn op de bestuurlijke prioriteiten binnen uw organisatie. Maar ook op activiteiten zoals vergunningverleningstrajecten.

Spoor 1: Bestuurlijke regie en koers

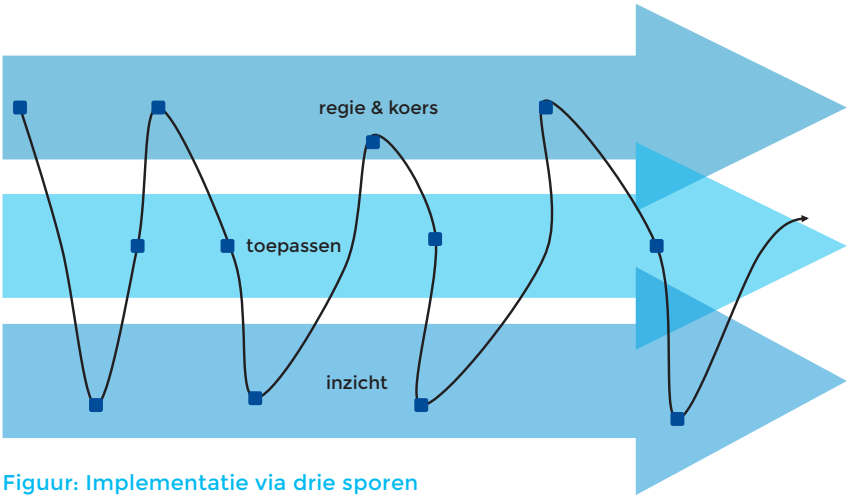
Als bestuur en management zet u de koers uit en voert u regie over de richting van de implementatie. Onder meer door prioriteiten te stellen, de implementatie handen en voeten te geven, randvoorwaarden te borgen en de verbinding te zoeken met andere bestuurlijke opgaven. Zonder bestuurlijke regie gaat de inhoudelijke complexiteit de boventoon voeren.

Spoor 2: Toepassen

Het toepassen van de nieuwe normering in de activiteiten van het waterschap, zoals het aanpassen van het beheer- en beleidsinstrumentarium, het verlenen van vergunningen, het uitvoeren van watertoetsen en dijkversterkingen op basis van de nieuwe normering.

Spoor 3: Ontwikkelen van inzicht

Het ontwikkelen van inzicht in de werking en consequenties van de nieuwe normering voor het werk van uw waterschap en de verbinding van theorie en de praktijk van waterkeringen, dijken, duinen en kunstwerken. De dialoog binnen uw waterschap, met experts, met andere waterschappen en met omgevingspartijen is cruciaal binnen dit spoor.



Figuur: Implementatie via drie sporen

WELKE ACTIVITEITEN KAN UW WATERSCHAP GAAN UITVOEREN?

SPOOR 1: BESTUURLIJKE REGIE EN KOERS

1. Opstellen bestuurlijke strategie en implementatieplan
Als individueel waterschap stelt u een bestuurlijke strategie en een implementatieplan op (mogelijk als onderdeel van de Waterbeheerplannen) en geeft u invulling aan uw bestuurlijke regie. In de bestuurlijke strategie geeft u aan hoe u met de nieuwe normering om wilt gaan, waar u prioriteiten legt en welke keuzes u maakt. In het implementatieplan geeft u concrete activiteiten en tijdspad aan waarmee u invulling gaat geven aan de nieuwe normering. Beide geven invulling aan de oproep van de minister om gebruik te maken van het huidige 'momentum'. De Unie van Waterschappen kan hierbij faciliteren, onder meer door het onderling stimuleren van de uitwisseling van kennis en ervaringen en het gezamenlijk benadrukken van de majeure verandering, de onderlinge verschillen en de urgentie van de nieuwe normering.

2. Opstellen communicatieplan
Als bestuurder is het nodig dat u een goed verhaal heeft voor andere overheden en burgers. Het communicatieplan biedt hen een heldere boodschap en visie over uw invulling van de normering en de te nemen beslissingen. De toespraak van de Minister kan als een bouwsteen voor uw communicatieboodschap fungeren. Contouren hiervoor kunnen gezamenlijk via de Unie van Waterschappen worden opgezet zodat er een gemeenschappelijke boodschap blijft bestaan.

SPOOR 2: TOEPASSEN

1. Aanpassen (waterkering)beleid
In het waterkeringsbeleid is het zaak dat u ingaat op de nieuwe normering. Wat betekent deze normering bijvoorbeeld voor het omgaan met ruimtelijke ontwikkelingen, bebouwing op en nabij de dijk of bomen? Veel waterbeheerplannen worden in 2015 herzien. Deze plannen zijn gebaseerd op de opgaven en de na te streven ambitie en zijn in overleg met buurwaterschappen, provincies en Rijk opgesteld. Vaak is er samenhang met het provinciaal waterhuishouding- of omgevingsplan. Kortom, een uitgelezen kans om op een goede manier te verwijzen naar de Deltabeslissing Waterveiligheid en de nieuwe normering. Dit biedt ook een basis voor de inbreng bij planvorming van derden (gemeenten etc.) en kader voor het dagelijks beheer.

2. Toepassen aangepast beleid in dagelijks beheer
In het waterkeringsbeleid zet u de grote lijnen van het beheer van de waterkeringen uiteen. Het beleid vormt de basis voor verdere beleidsuitwerkingen of beslissingen in het dagelijks beheer. Dit vergt een vertaalslag tussen de nieuwe norm(ering) en de dagelijkse praktijk. Uw medewerkers zullen hier concreet invulling aan geven. Onder meer door op basis van hun kennis en vakmanschap met een solide verhaal te komen.

3. Verbeterplannen: uitvoeren projecten Hoogwaterbeschermingsprogramma op basis van de (verlengde) derde toetsing
Bij de Hoogwaterbeschermingsprojecten die zijn gestart, wordt in de verkenning al gewerkt met nieuwe normen en overstromingskansbenadering. Beheerders houden in deze projecten bij het ontwerp al rekening met de nieuwe normspecificaties en kunnen niet ongemotiveerd afwijken. Het ontwerpinstrumentarium is hiervoor beschikbaar gesteld. Niet alle uitgangspunten zijn al duidelijk, hiervoor wordt onderling intensief samengewerkt.

4. Verbeterplannen: uitvoeren Hoogwaterbeschermingsprojecten op basis van de nieuwe normen
Vanaf 2017 vindt de volgende landelijke toetsing van primaire waterkeringen plaats op basis van het nieuwe waterveiligheidsbeleid, de nieuwe normen en het vernieuwde toets- en ontwerpinstrumentarium. Dijktrajecten, die niet aan de nieuwe norm voldoen, kunnen 'voortrollend' worden aangemeld bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

5. Aanpassen legger en keur
Wanneer belangrijke beheerinstrumenten zoals keur, legger en het technisch beheerregister aan herziening toe zijn, wordt de nieuwe normering hierin opgenomen. Wellicht zijn de aanpassingen in de eerste ronde van de nieuwe legger minder vergaand dan bij de volgende cyclus. Dan zijn er waarschijnlijk meer inzichten (zoals ruimtelijke consequenties) die kunnen worden verwerkt. De nieuwe normering kan van invloed zijn op het profiel van vrije ruimte voor toekomstige dijkversterkingen.

6. Toetsing op veiligheid 2017
Beheerders van primaire waterkeringen toetsen elke 12 jaar of hun keringen voldoen aan de wettelijke veiligheidseisen. Rijkswaterstaat verbetert de regels en rekenwijzen in het Wettelijk Toets Instrumentarium (WTI). In de aanloop naar 2017 zijn proeftoetsingen gepland: om bij te dragen aan de ontwikkeling van het nieuwe toetsinstrumentarium en om te leren van het toepassen van de nieuwe normering. Eind 2022 ronden de waterkeringbeheerders de eerste volledige toetsing af en is er per beheergebied een volledig beeld van de toestand van de keringen n.a.v. de nieuwe normering. Om kennis en ervaringen uit te wisselen is door het STOWA een discussieplatform gestart. Hier kunnen geo-technici en informatieanalisten terecht met hun vragen omtrent WTI 2017.

7. Aanpassing calamiteitenzorg
Wanneer uw crisisbeheersingplan aan herziening toe is, wordt hierin informatie vanuit de nieuwe normering opgenomen. Dan gaat het bijvoorbeeld om de gevolgscenario's de kennis over de zwakste plekken. Ook kan uw organisatie bijdragen aan de ontwikkeling van evacuatieplannen van de veiligheidsregio's door het aanleveren van overstromingsscenario's. Nieuwe inzichten door de nieuwe normering kunnen de potentiële effectiviteit van de zorg vergroten.

8. Informatiestrategie
De nieuwe normering vergt een nieuwe informatiestrategie: wat is de nieuwe informatiebehoefte en hoe geven we daaraan invulling? Het informatiehuis Water stroomlijnt de informatie voor de toetsing.

Tevens werkt het aan de uitvoering van de Visie Informatievoorziening Waterkeringen. De informatiestrategie kan daarop aansluiten en geeft inzicht in de informatie die nodig is om de berekeningen in het Deltaprogramma Veiligheid te herleiden en uit te leggen binnen het waterschap. De Unie van Waterschappen kan in samenwerking met de STOWA een rol spelen in het beschikbaar maken van deze informatie.

SPOOR 3: ONTWIKKELEN VAN INZICHT

1. Opstellen aangepaste begroting, prioritering en programmering

Een verschuiving in de programmering van Hoogwaterbeschermingsprojecten kan impact hebben op de begroting van uw waterschap. Mogelijke verschuivingen worden meegenomen in de reguliere aanpassingen van de Meerjaren Programmering. Op basis van de uitkomsten van de rapportage van de Minister aan de Tweede Kamer over de toetsing aan de nieuwe normen (Landelijke rapportage toetsing, gereed in 2023) wordt bezien of er aanvullende afspraken nodig zijn. De bijdragen van het Rijk en de waterschappen worden tot 2028 niet verhoogd.

2. Doorvertaling ruimtelijke consequenties naar beleid en beheer

Toetsing en de 'lessons learned' van uitvoeringsprojecten geven inzicht in de ruimtelijke consequenties van de nieuwe normering. Dit kan gevolgen hebben voor het waterbeheerplan, de provinciale en gemeentelijke plannen en grondverwervingsbeleid. Het is van belang dat deze inzichten bij de aanpassing van de nieuwe legger worden doorgevoerd.

3. Intern communicatieplan/agenda: ontwikkeling, urgentie, voordelen

Het is van belang om intern te communiceren hoe de nieuwe normen kunnen helpen bij de taken van uw organisatie. En hoe ze de burger kunnen helpen. Een risico is dat de boodschap verzandt in technische inhoud en details. Een communicatieplan en -agenda kan hierbij helpen. Om een compleet beeld te schetsen van de ontwikkeling: de nieuwe norm, de urgentie, de voordelen en de integrale aanpak omtrent waterveiligheid.

4. Opstellen kennisstrategie: welke kennis is nodig?

Door stap-voor-stap te starten met de toepassing van de nieuwe norm, ontstaat inzicht waar binnen uw organisatie nog kennis nodig is en op welke onderdelen juist innovatie ontstaat. Ook hiervoor geldt de vraag welke kennis een waterschap in eigen huis wil hebben en waar kennis elders vandaan wordt gehaald (kennisinstituten, marktpartijen). De STOWA kan een rol spelen om kennis te gebruiken, te behouden en te borgen. Maar het is ook aan waterschappen om een kennisstrategie op te stellen voor de eigen organisatie.

5. HR-beleid: opleidingen op maat

Op HR-gebied spelen diverse ontwikkelingen. Het is per waterschap een strategische keuze om in te zetten op eigen capaciteit of om te kiezen voor het inschakelen van de markt. Wat heb je als waterschap nodig, wat kun je delen? Daarnaast is het noodzakelijk dat werknemers zich de nieuwe normering eigen maken. De Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer initieert inmiddels opleidingen op maat voor de verschillende doelgroepen.

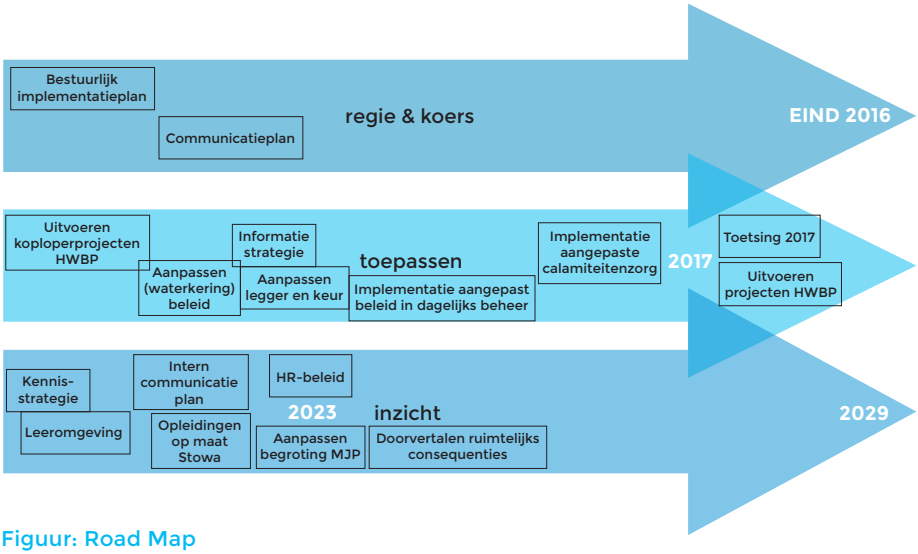
6. Ontwikkelen leeromgeving: Community of Practice

Waterschappen die voorop lopen met de nieuwe normeringen kunnen als potentiële ambassadeurs fungeren. Dit kan onder meer binnen een Community of Practice (CoP). Dit is een leeromgeving waarin deelnemers onder regie van de Unie aan de slag gaan met concrete vraagstukken rondom de nieuwe normering. Enthousiaste deelnemers kunnen een trekkende rol krijgen en worden uitgedaagd een ambassadeursrol te vervullen. De CoP kan gericht worden ondersteund door een communicatiestrategie. Doel: successen en ervaringen uit de CoP verspreiden onder andere waterschappen en hiermee de implementatie van de nieuwe normering versterken. De STOWA heeft op verzoek van de managers beheer en onderhoud het 'Kennisplatform Waterkeringenbeheer' opgericht welke maart 2015 gelanceerd zal worden.

GLOBALE TIJDSLIJN

2015 – 2016: De Deltabeslissingen worden verankerd in het Rijksbeleid en de wettelijke verankering van de nieuwe normering vindt plaats. Bestuurders nemen de regie in de implementatie binnen het waterschap en in de communicatie met de omgeving. Een bestuurlijke strategie en implementatieplan is opgesteld.

2015 – 2017: De nieuwe beschermingsniveaus en de daarvan afgeleide normspecificaties worden als variant in de verkenningen voor verbeteringsprojecten meegenomen. De waterkeringsbeheerders werken in het ontwerp al met de nieuwe specificaties en kunnen daar niet ongemotiveerd van afwijken. De toetsing wordt voorbereid met proeftoetsingen en in 2017 start de vierde toetsing. Een eerste globale inzicht in de ruimtelijke consequenties van de nieuwe normering ontstaat.



Figuur: Road Map

2015 – 2019: Naast de toepassing van de nieuwe normering start het leren en verkrijgen van inzicht. In deze periode worden nieuwe inzichten toegepast in de nieuwe ronde van herziening van de waterbeheerplannen, maar ook in de ruimtelijke plannen van de andere overheden.

2017 – 2022: Eerste toetsronde op basis van de nieuwe normen met in 2023 een eerste landelijke rapportage aan de Tweede Kamer.

2050: Het streven is dat alle dijken in 2050 aan de nieuwe normen voldoen.

DE DOELGROEPEN

Voor de invulling van de activiteiten onderscheiden we vier doelgroepen. De rol en de consequenties verschillen per activiteit. En hiermee ook de concrete aanpak in de implementatie.

1. Bestuur en management: zij die de koers bepalen en de keuzes maken
2. Experts: zij die de systematiek van haver tot gort kennen
3. Toepassers: zij die op basis van de systematiek beleid en beheersinstrumenten ontwikkelen
4. Gebruikers: zij die op basis van de systematiek beleid en beheersinstrumenten toepassen

VERVOLG

Deze implementatiestrategie biedt aanknopingspunten om als waterschap zelfstandig op te pakken. Daarnaast geldt deze strategie als startpunt voor de gezamenlijke implementatie, met onderdelen die waterschappen met de Unie van Waterschappen en STOWA kunnen oppakken. Per activiteit zal dit verschillen. Hierbij is er aandacht nodig voor de volgende vragen:

1. Welke doelgroepen zijn betrokken, wat is hun rol in deze activiteit en wat vraagt dit van elke doelgroep?
2. Hebben wij voldoende kennis en capaciteit - per doelgroep - om dit uit te voeren?
3. Zo nee, hoe maken wij voldoende kennis en capaciteit beschikbaar?
4. Wat doen we zelf, waarvoor vragen we de markt en waarvoor gaan we samenwerken met andere waterschappen?
5. Hoe kan samenwerking met andere waterschappen ons helpen en met welke waterschappen dan concreet?
6. Wat kunnen we centraal oppakken, samen met de Unie van Waterschappen en STOWA en wat niet?
7. Wanneer willen we dit gereed hebben, wanneer moeten we dit gereed hebben?

CAT

BEGRIPPENLIJST

Beschermingsniveau
Voor het nieuwe waterveiligheidsbeleid is het doel dat voor ieder individu in Nederland dat achter de dijk woont, de jaarlijkse kans op overlijden als gevolg van een overstroming niet groter mag zijn dan 1:100.000 (10^{-5}) per jaar (basisveiligheid). Meer bescherming wordt geboden op die plekken waar kans is op grote groepen slachtoffers, grote economische schade of ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de kerncentrale bij Dodewaard en de gasvelden in Groningen.

Deltabeslissing Waterveiligheid
Beschrijft de nieuwe aanpak voor de bescherming van mensen en economie tegen overstromingen.

Dijktraject
Een deel van een waterkering waarvoor de sterkte-eigenschappen en belasting homogeen zijn en waarvoor dezelfde norm geldt.

Faalmechanisme
Eén van mogelijke wijzen waarop een waterkering kan falen.

Hoogwaterbeschermingsprogramma
Een programma waarin Rijk en waterschappen intensief samenwerken om Nederland te beschermen tegen overstromingen en samen de keringen op orde te krijgen, die niet voldoen aan de wettelijke norm. Het Hoogwaterbeschermingsprogramma heeft een 'voortrollend' karakter. Dit houdt in dat het programma géén afgebakend einde en géén taakstellend budget heeft.

Informatiehuis Water
Een samenwerkingsprogramma binnen de watersector. Samen met waterbeheerders werken we aan uniforme, toegankelijke én bruikbare informatie over water.

Inspectie Leefomgeving en Transport
Toezichthouder op de primaire waterkeringen; onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Normering
De Rijksoverheid stelt normen op, waaraan de primaire waterkeringen in Nederland moeten voldoen. De nieuwe 'risicobenadering' leidt tot een voorstel voor nieuwe normering. Tot nu toe baseerden we de

normen op de overschrijdingskans (de kans dat een waterkering niet bestand is tegen waterstanden die de 'maatgevende omstandigheden' overschrijden). De nieuwe normen zullen worden gebaseerd op de overstromingskans (de kans dat de waterkering doorbreekt en er een overstroming plaatsvindt).

Normspecificatie
De Deltabeslissing Waterveiligheid bevat een voorstel voor nieuwe normen voor primaire waterkeringen, uitgedrukt in een overstromingskans per dijktraject. Om ruimte te bieden richting de wettelijke verankering zijn dit normspecificaties genoemd. Het is de bedoeling dat deze nieuwe normen in 2017 wettelijk verankerd zijn.

Ontwerpinstrumentarium
Diverse leidraden strekken tot aanbeveling bij het ontwerpen van dijken. Het ontwerpinstrumentarium dat in deze notitie bedoeld wordt is het ontwerpinstrumentarium voor de nieuwe normering, waarin op een pragmatische manier aangegeven wordt hoe om te gaan met normspecificaties en eisen aan een ontwerp.

Overschrijdingskans
De kans dat een hoge waterstand wordt bereikt of overschreden.

Overstromingskans
De kans dat een gebied overstroomt doordat de waterkering rondom dat gebied (de dijkring) op één of meer plaatsen faalt.

Risicobenadering
De waterveiligheid in Nederland krijgt een andere basis: om gerichter en doelmatiger te kunnen investeren in waterveiligheid, gaan we werken met het systeem van de risicobenadering. Dat betekent dat we zowel kijken naar de kans op een overstroming als naar de mogelijke gevolgen daarvan, zoals overlijden, grote groepen slachtoffers en economische schade.

Veiligheid Nederland in Kaart
In het project Veiligheid Nederland in Kaart (VNK) zijn de actuele overstromingsrisico's in Nederland in beeld gebracht. Het was een gezamenlijk project van het Rijk, provincies en waterschappen. Eind 2014 is het project afgerond.

Wettelijk toetsinstrumentarium
Geheel van regels, hydraulische randvoorwaarden (overzicht van waterstanden, rekenpeilen en golfrandvoorwaarden) en modellen volgens welke de wettelijke toetsing/beoordeling uitgevoerd dient te worden.

BEZOEKADRES
Koningskade 40
2596 AA Den Haag
070 351 97 51
Nederland

POSTADRES
Postbus 93218
2509 AE Den Haag
Nederland

info@uvw.nl
www.uvw.nl