

Praktische invulling van het stedelijk waterbeheer

Dit najaar moeten alle gemeenten in Nederland kenbaar maken welke maatregelen zij gaan treffen voor de 'stedelijke wateropgave'. Een groot aantal gemeenten worstelt met de vraag wat écht goede en doelmatige maatregelen zijn. Stichting RIONED lukte het op 12 juni om zo'n 150 voor het merendeel gemeenteambtenaren naar Ede te krijgen voor een stand van zaken rond de wateropgave. Centraal stond de vraag hoe gemeenten doelmatige maatregelen kunnen realiseren in een omgeving die sterk gedomineerd wordt door regels en waarbij de gemeente een beperkt beeld heeft van het werkelijk functioneren van het watersysteem.



Wat is sowieso dé 'stedelijke wateropgave'? Iedereen interpreteert dit begrip anders. Harry van Luijtelaar van Stichting RIONED omschreef de stedelijke wateropgave als de vraag vanuit de landelijke overheid naar het op orde brengen van het lokale watersysteem. In 2003 is in het Nationaal Bestuursakkoord Water afgesproken dat gemeenten en waterschappen voor 2006 de stedelijke wateropgave in kaart zouden brengen. Dat bleek niet eenvoudig. Nu, twee jaar later, moeten nog veel gemeenten aan die oproep voldoen. Fons Nelen van Nelen & Schuurmans, die de rode draad van de bijeenkomst neerzette, verwacht niet dat dat totaaloverzicht er snel zal komen. Daarmee blijft de ernst en de omvang van het water vraagstuk ook onduidelijk. Wat burgers en politici als wateroverlast kunnen beschouwen, zien waterbeheerders absoluut niet als wateroverlast. Tot nu toe heeft een 45-tal gemeenten een specifiek onderzoek naar 'wateroverlast' uitgevoerd. Voor de ene gemeente is de wateropgave de indicatie van de omvang van het probleem, voor de andere gemeente bestaat de opgave uit het vinden van de oplossing. Tussen de gemeenten bestaat ook een grote diversiteit in modellen, analysemethoden en maatstaven die voor dit vraagstuk worden gebruikt. De wateropgaven zijn daardoor onderling volstrekt onvergelykbaar, aldus Fons Nelen. Het enige criterium dat in alle gevallen wordt gehanteerd, is de NBW-werknorm voor inundatie van het maaiveld van 1/100 jaar. Gemeenten worstelen tevens met de wijze waarop een (bestuurlijke) afweging wordt gemaakt tussen mogelijke oplossingen: de onderbouwing van maatregelen, het vaststellen van de kosteneffectiviteit en het bepalen van een zinvolle en haalbare strategie.

Als het doel van de afspraken van het Nationaal Bestuursakkoord Water was om de stedelijke wateropgave op de kaart te zetten en gemeenten en waterschappen te bewegen tot het nemen van maatregelen, dan is in de afgelopen jaren al het nodig bereikt, vindt Nelen. Het gevoel van urgentie is inmiddels bij alle partijen aanwezig.

Is die urgentie nu ingegeven door een bestuurlijke druk of is in veel gemeenten daadwerkelijk sprake van een ontoelaatbaar risico ten aanzien van wateroverlast? Volgens Fons Nelen nemen momenteel nog veel gemeenten maatregelen om aan de werknorm te voldoen en niet omdat daarmee het risico op wateroverlast op kosteneffectieve wijze wordt gereduceerd. Hij trok in Ede een parallel met de basisinspanning in de rioleringszorg. In de afgelopen 15 jaar is vanwege bestuurlijke druk veel energie en geld gestoken in de realisatie van maatregelen om de vuilemissie uit de riolering terug te dringen. Hoe deze voorzieningen functioneren en welke bijdrage deze maatregelen leveren bij het realiseren van de milieudoelstellingen, is in veel gevallen niet of onvoldoende bekend. Volgens Nelen moeten gemeenten hieruit de les trekken dat ze zich vooral moeten richten op het opbouwen van kennis over het functioneren van het stedelijke watersysteem. Op basis daarvan kan dan een betere inschatting gemaakt worden van de risico's op mogelijke wateroverlast en de doelmatigheid van maatregelen. Discussies over normen voegen daaraan volgens Nelen weinig toe.

Dat veel waterschappen inmiddels een eigen normering ontwikkeld hebben voor

de vaststelling van de wateropgave, die min of meer wordt opgelegd aan de gemeente, vindt Nelen daarom niet de juiste weg. Het stimuleert volgens hem de gemeenten niet om samen te zoeken naar eventuele knelpunten in het watersysteem en doelmatige oplossingen ervan.

Van groot belang is of de basisgegevens van het stedelijke watersysteem kloppen. Meermalen werd tijdens de bijeenkomst duidelijk wat er allemaal nog niet bekend is over het watersysteem. Ook worden her en der watersysteemanalyses gemaakt die hydrologen niet willen uitvoeren omdat ze volgens hen weinig zinvol zijn. Het hydrologische proces dreigt soms ondergeschikt te raken aan het bestuurlijke proces, meent Nelen. Nu is ieder stedelijk watersysteem anders en daarmee de stedelijke wateropgave maatwerk, zo werd ook duidelijk in Ede.

Voorbeelden

In Assen heeft de gemeente zelf het initiatief genomen om de wateropgave (voor het regenwaterstelsel) te bepalen. Op het gemeentehuis wordt water op straat acceptabel genoemd. Uiteindelijk gaan nu drie 'slimme' stuwen geplaatst worden. Ook wordt een meetplan uitgevoerd en een onderzoek verricht naar de wateropgave ten aanzien van de riolering. Deze maatregelen ontmoeten geen weerstand bij het waterschap. Wel wordt in Assen enigszins vreemd opgekeken naar de bouw van enkele vistrappen door het waterschap, waardoor het vasthouden van water door de gemeente moeilijk wordt.

In Dordrecht zou volgens een grove berekening een tekort aan waterberging bestaan van zo'n 37 hectare (oftewel 74 voetbalvelden). Een veel gedetailleerde studie leidde echter tot een heel ander beeld: slechts één tot vijf hectare. Zo bleek geen 60 maar 37 procent van het grondoppervlakte verhard te zijn, was de capaciteit van het gemaal en de huidige berging in het riool in werkelijkheid groter. Ook leidde de voorgenomen afkoppeling van het regenwater juist tot hogere waterstanden vanwege een overlapping van de afvoerpieken. De afkoppelambities zijn daarom in Dordrecht verlaagd. Water op straat wordt in deze stad overigens niet geaccepteerd, omdat in Dordrecht veel sneller schade optreedt aan en in huizen dan in Assen.

Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier bracht de regionale wateropgave in verband met de stedelijke wateropgave. De toetsing aan de hand van een globaal model op peilgebiedsniveau geeft volgens Hollands Noorderkwartier voor het stedelijk

gebied vaak een te onnauwkeurig beeld van de werkelijke problemen. De hydraulische knelpunten vormen namelijk geen onderdeel van zo'n model. Het hoogheemraadschap kwam tot de conclusie dat de stedelijke wateropgave voor het oppervlaktewater niet per definitie inhoudt dat waterberging in bebouwd gebied moet plaatsvinden. Zo gaat Hollands Noorderkwartier de afvoer naar het Noordzeekanaal vergroten. Dat is voor het totale watersysteem gunstiger, aldus het hoogheemraadschap.

In Werkendam is de kosten-batenanalyse leidend geworden voor de stedelijke wateropgave. De gemeente en het Waterschap Rivierenland samen wilden de landelijke afvoernorm niet toepassen, omdat die tot onaanvaardbaar hoge maatschappelijke kosten zou leiden en het risico op wateroverlast erdoor alleen maar zou toenemen. In de gemeente komt nu nauwelijks overlast voor. Van het koste wat kost realiseren van waterberging binnen de gemeente en elke vorm van afwenteling voorkomen, is dus bewust afgeweken.

Werkbaar

Harry van Luijtelaar van Stichting RIONED vatte de bijeenkomst samen door te benadrukken dat gemeenten met de wateropgave rekening moeten houden bij de verdichting van het stedelijk gebied bijvoorbeeld en de aanleg van riolering. Bij nieuwbouwwijken moet ruimte gemaakt worden voor de opvang van zware buien, zowel boven als onder de grond. Voor de beoordeling van de regenwateropgave voor bestaande wijken is nog geen eenduidige toetsing voor handen. Daarom stelt Van Luijtelaar voor om voor de korte termijn creatieve en robuuste oplossingen te zoeken voor waterproblemen. Bij grote investeringen zou een extra veiligheidsmarge ingebouwd moeten worden.

Het vasthouden aan de trits 'vasthouden, bergen, afvoeren' lijkt hem niet altijd de beste keus voor een gemeente, omdat dan sprake kan zijn van een overlapping van de stedelijke en landelijke afvoer, waardoor het probleem alleen maar groter wordt. Ook het automatisch bergen van water in de bebouwde kom kan soms een "domme" maatregel zijn, meent Van Luijtelaar, omdat berging pas effect heeft als het gestuurd wordt.

Hij riep de aanwezigen daarom op ervoor te zorgen dat het waterbeheer in de bebouwde kom op essentiële punten op orde te hebben, maatregelen met betrekking tot het watersysteem theoretisch te onderbouwen maar vooral praktisch af te wegen en ook rekening te houden met de risicoperceptie bij burgers en politici.