

DYNAMIEK IN HET STEDELIJK WATERBEHEER

*Guy Henckens, Vincent de Bont, Bert Palsma**

■ Het omgaan met neerslag (hemelwater) is verankerd in artikel 3.5 van de Waterwet. Daarin staat dat gemeenten een integrale afweging moeten maken over wat er zal gebeuren met het hemelwater. In feite is de keuze beperkt. Als het (hard) regent kan op sommige plaatsen het water in de bodem worden geïnfiltreerd, of in bakken worden vastgehouden. Op andere plaatsen is afvoeren naar het oppervlaktewater de meest doelmatige optie. Dit laatste maakt de waterbeheerder (vaak het waterschap) belanghebbende. Waterschappen en gemeenten moeten wettelijk daarom zorgdragen voor afstemming van taken en bevoegdheden met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer (Waterwet, artikel 3.8). Bij het uitvoeren van maatregelen moeten de kosten en baten van alle betrokken (overheids)partijen worden meegenomen om deze doelmatigheid te bereiken. De beleving van de waarde c.q. baten varieert echter vaak per partij of persoon. Denk bijvoorbeeld aan verschillende visies op het belang van waterkwaliteit. Hierdoor kunnen misverstanden of meningsverschillen ontstaan die afstemming en doelmatigheid in de weg zitten.

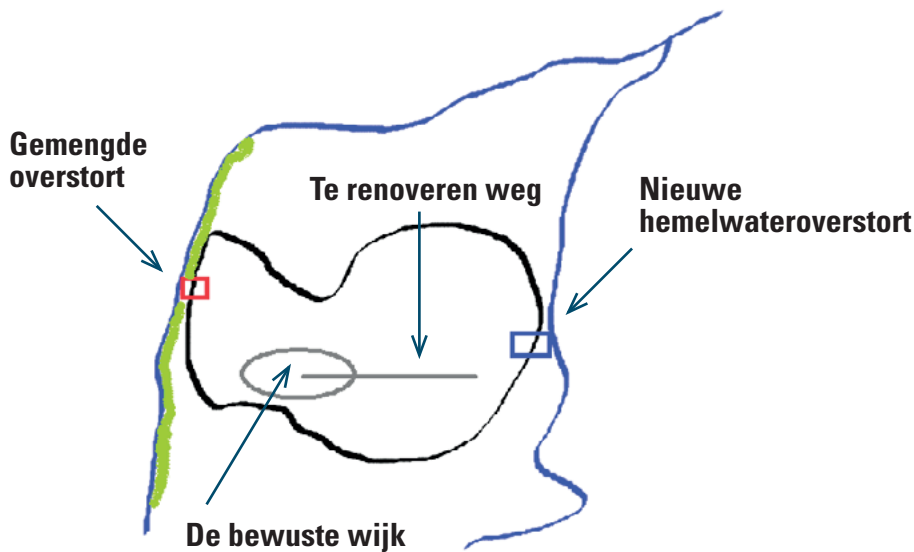
■ In bovenstaande context wordt een fictieve casus beschreven. Het doel van de casus is om de complexiteit van de samenwerking in stedelijk water inzichtelijk te maken.

Casus: het begin

Een gemeente heeft geen grote problemen met wateroverlast bij hevige neerslag. De verwachting is echter dat door klimaatverandering op verschillende plaatsen in een wijk wel risico's ontstaan. Een adviesbureau heeft eerder hiervoor geadviseerd om meerdere leidingen van het gemengde stelsel te vergroten ter adaptatie. Een wegrenovatie van een

doorgaande weg in het dorp biedt echter kansen om werk met werk te maken, en in overleg met de contactpersoon bij het waterschap wordt ervoor gekozen om meteen het grootste deel van het verharde oppervlak (wegen en een deel van de daken) van het gemengde rioolstelsel van de wijk af te koppelen. Omdat de bodemgesteldheid infiltreren lastig maakt, is het plan het overtollige hemelwater via een structuur van hemelwaterleidingen naar het oppervlaktewater af te leiden. Deze hemelwaterstructuur lost dan op de watergang ten oosten van het dorp, een andere watergang dan waar de huidige gemengde overstort op uitkomt. Hierdoor lost dit water niet meer op een watergang met ecologische doelstellingen.

* **G. (Guy) Henckens** en **V. (Vincent) de Bont** (Adviseurs waterketen bij Royal HaskoningDHV),
B. (Bert) Palsma. Onderzoekscoördinator bij de STOWA.



De meerkosten ten opzichte van het in stand houden van de huidige situatie bedragen 1,2 miljoen euro. De baten voor de gemeente bestaan uit:

- een verminderde kans op water op straat in de toekomst (relatieve waarde 0,5 miljoen euro);
- een “groen” imago;
- voldoen aan de gezamenlijke visie op de afvalwaterketen die waterschap en gemeente twee jaar geleden hebben opgesteld.

De baten voor het waterschap bestaan uit:

- minder operationele zuiveringskosten / minder m³ water op jaarbasis naar de zuivering;
- minder operationele kosten bij het eindgemaal van de riolering;
- beter zuiveringsrendement op de zuivering;
- in de toekomst mogelijk minder kapitaallasten voor de zuivering;
- een vermindering van de (piek)belasting van zuurstofbindende stoffen en eutrofiëring van een watergang met een hoge ecologische doelstelling;
- een vermindering van de kwantitatieve (m³ water) belasting van de westelijke watergang.

De “kosten” voor het waterschap zijn:

- op jaarbasis een grotere lozing aan nutriënten op het andere oppervlaktewater;
- een vergroting van de kwantitatieve belasting van de oostelijke watergang.

Meerdere onderzoeken in ons land (onder andere in de samenwerkingsverbanden WINNET en Werkeenhed 4) hebben aangetoond dat afkoppelen op de korte termijn financieel vaak niet hard valt te onderbouwen. De drive om toch af te koppelen is vooral de visie dat “schoon” hemelwater en afvalwater niet gemengd zouden moeten worden. Deze gezamenlijke visie wordt door gemeente en waterschap onderschreven in deze casus en dus wordt er in eerste instantie toch principieel voor afkoppelen gekozen in een overleg tussen gemeente (beleidsmedewerker) en waterschap (accounthouder gemeente). Vervolgens gaat de accounthouder intern aan de slag....

Casus: traject waterschap

De vraag landt bij de afdeling vergunningen van het waterschap. De betrokken medewerker heeft zelf ook een aantal belangen:

- binnen x weken de vergunning afronden (target);
- een handhaafbare vergunning afleveren.

Maatwerk kan leiden tot complexere vergunningen, waar meer zorg aan moet worden besteed om de handhaafbaarheid te borgen. Hoewel de betrokken vergunningverlener volledig openstaat voor maatwerk, wordt conform werkprocedures eerst ingestoken naar de letter van de keur. In die keur staat dat er compenserende berging moet worden gerealiseerd bij afkoppelen, tenzij wordt aangetoond dat het risico op inundatie van het betreffende oppervlaktewater niet toeneemt. Deze compenserende waterberging zou 0,8 miljoen euro kosten.

De gemeente was al gewaarschuwd dat dit kon gebeuren, maar reageert toch wat geïrriteerd op de “eisen” uit de keur. Hier is geen tijd voor gezien de wegrenovatie, en het waterschap heeft toch de grootste

baten? En trouwens, het kan dan wel in naam een andere watergang zijn, over 2 kilometer komen ze bij elkaar en in het tussenliggende gebied zijn nooit hoge waterstanden. Wat maakt het kwantitatief dan uit of het water nu uit het gemengde stelsel komt of uit het hemelwaterstelsel tijdens hevige neerslag?

Via de accounthouder wordt de hydroloog van het waterschap betrokken. Het belang van de hydroloog is een goed functionerend watersysteem. Daarvoor heeft hij de kaders zoals afgesproken in het Nationaal Bestuursakkoord Water zoals het principe van niet-afwentelen en de werknorm voor stedelijk gebied (eens in de honderd jaar kans op inundatie vanuit oppervlaktewater). Deze kaders zijn eerder in een gebiedsproces vastgesteld door de Provincie in samenspraak met het waterschap (maar zonder de gemeente) en zijn daarmee juridisch bekrachtigd.

De hydroloog geeft aan dat het oostelijk oppervlaktewater volgens de berekeningen nog net niet kritiek is qua risico van inundatie, maar dat extra water echt geen goed idee is. Daarnaast maakt hij zich zorgen omdat afvoercapaciteit van het gehele rioolstelsel wordt verhoogd. De maatregelen dienen er immers voor om in de toekomst het hemelwater sneller te kunnen afvoeren. Hij raadt extra onderzoek aan.

De gemeente wordt op de hoogte gebracht door de accounthouder, snapt dat argument en maakt op haar beurt drie punten:

- De gemeente kan ook niets doen aan de klimaatverandering, waarom zou het ook de kosten moeten dragen van de maatregelen in het watersysteem om hetzelfde beschermingsniveau te handhaven?
- Als er toch iets moet worden gedaan is er 400 meter benedenstrooms een weiland waar relatief goedkoop (0,3 miljoen euro) berging zou kunnen worden gerealiseerd.
- Binnen 2 maanden moet het ontwerp klaar zijn, anders kan er niet worden meegelift met de wegrenovatie. Er is weinig tijd meer voor onderzoek.

De accounthouder zit in haar maag met de gang van zaken en organiseert een interne vergadering. Hierin stelt de hydroloog dat conform de keur de nieuwe lozing zonder extra berekeningen niet kan worden geaccepteerd en dat afwentelen naar benedenstrooms niet acceptabel is conform beleid. De ecooloog, wiens belang de waterkwaliteit is en dan met name in de westelijke watergang, ziet grote kansen en dringt aan op uitvoeren van de afkoppelplannen. Het afdelingshoofd zuiveren komt ook binnenlopen en steunt de ecooloog, het afkoppelen is immers goed voor “haar” operationele kosten. De vergunningverlener ziet alle verschillende belangen, maar voor de keurvergunning is eigenlijk alleen de mening van de hydroloog van belang.

Het resultaat van het overleg wordt besproken met de gemeente en die stelt de vraag hoe dat aanvullende onderzoek eruit moet zien en welke buien of situaties maatgevend zijn voor een integrale analyse van oppervlaktewater en riolering. De bui die het waterschap standaard gebruikt in dit soort situaties is volgens de adviseur van de gemeente echter niet geschikt voor deze lokale situatie. Er ontstaat een complexe discussie over normen en herhalingstijden met op de achtergrond de kostenverdediscussie die nog sluimert maar wel invloed heeft op de technische discussie.

Uiteindelijk eindigt het traject hier omdat de gemeente de planning niet meer rond gaat krijgen voor een onderzoek en principieel weigert om de extra berging, die door de gemeente onnodig wordt geacht, ook nog aan te leggen en te betalen. Uiteindelijk gaat het afkoppelen daardoor niet door. Gevolg is dat alleen de leidingen van het gemengde stelsel vergroot worden om de toekomstig verwachte water op straat problemen op te lossen. Hiervoor is geen nieuwe vergunning nodig.

Evaluatie proces

Het beeld dat de casus moet oproepen is dat besluitvorming in het stedelijk water complex is. In het voorbeeld doet elke medewerker zijn/haar werk integer, maar toch lijkt het proces niet optimaal. Natuurlijk heeft de tijdsdruk daarmee te maken, maar

er is ook een botsing van zeer moeilijk verenigbare belangen. Alle belangen dienen, brengt de nodige kosten met zich mee.

Een cynicus zou kunnen zeggen dat de angst in deze discussies regeert. De vergunningverlener en de hydroloog zullen immers in de problemen komen als het in een nieuwe situatie toch fout gaat. Waarom zouden ze dat risico nemen? Door te laten rekenen (morele verantwoordelijkheid naar het adviesbureau) of te escaleren, wordt de kans op persoonlijke consequenties voor hunzelf veel kleiner. Maar dat is te kort door de bocht. Een hydroloog (of watersysteembeheerder) zal andere belangen hoger aanslaan dan een ecooloog of de accounthouder van een gemeente. Zolang nieuwe lozingen van hemelwater via de keur geregeld worden, zal zonder afspraken over een proces de mening van de hydroloog vaak doorslaggevend zijn (en moeten zijn) in de discussie. Als werkelijk een bredere afweging gewenst is, bottom-up, zoals beoogd in de Omgevingswet, dan is er een proces nodig dat tussen gemeente en waterschap, maar ook intern bij het waterschap, de juiste kennis op de juiste manier aanboort.

Aanbevelingen

De vraag in dit soort complexe processen is wanneer de divergerende, creatieve, fase waarin de varianten worden bedacht moet eindigen en wanneer het convergeren naar een oplossing moet beginnen. Er is in de wereld van het stedelijk water wel enige ervaring in de vorm van de optimalisatiestudies afvalwaterketen en de opvolgende heroverweging van de maatregelen hieruit (conform de afspraak uit het Bestuursakkoord Water (2011)). Die ervaring leert dat:

1 een kostenverdelingsdiscussie het beste achteraf gevoerd kan worden. Natuurlijk wordt er voorgesorteerd door de actoren door hun verwachtingen over de verdeling, maar geen enkele verdeling is in alle gevallen “eerlijk” en daardoor gebeurt het te vaak dat een partij terugkomt op eerdere afspraken als er wel van tevoren een kostenverdeling wordt vastgelegd (met alle gevolgen voor het proces van dien).

2 professionals er soms a priori vanuit gaan dat ze niet tot een gezamenlijk beeld over een technische oplossing zullen komen, maar dat dat veel vaker wel dan niet lukt.

3 zoals bij alle gesprekken tussen meerdere partijen, de mensen die aan tafel zitten een gelijk mandaat moeten hebben en goed moeten worden gevoed door hun organisaties.

4 duidelijke afspraken over extern en intern proces houvast geven en voorkomen dat je bij een obstakel veel tijd verliest.

Voor zover nog niet aanwezig wordt de waterschappen aangeraden om na te denken over het proces dat gevolgd zou moeten worden bij vragen over compenserende waterberging, zodat voorkomen wordt dat “met meerdere monden wordt gepraat”. Dit wordt extra belangrijk nu het klimaat aan het veranderen is! Als er nog geen gezamenlijke integrale watervisie van waterschap en gemeente is, kan het opstellen van zo’n visie al veel uitdagingen voorkomen.

Als een proces zoals in de casus te lastig blijkt te lopen of teveel tijd kost, kan er worden geëscaleerd om een beslissing te forceren. Escalatie zet het proces onder druk en dwingt de partijen een heldere lijn te kiezen, zeker als de escalatie via de bestuurlijke route gaat. Escaleren is wel een paardemiddel dat met beleid moet worden ingezet. Het kan immers ook het proces of de relaties schaden (intern en extern).

Tot slot

Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) en Stichting RIONED onderzoeken de mogelijkheid om de communicatie binnen het stedelijk waterbeheer, zoals bijvoorbeeld geschetst in deze casus, te verbeteren. Onderdeel van het project is een passende manier van communicatie. Dit kan bijvoorbeeld een poster zijn, of een video-animatie, aan de hand waarvan gestructureerd alle relevante vragen behandeld kunnen worden. Begin 2017 zijn de resultaten naar verwachting beschikbaar op STOWA.nl en riool.net.