

INVENTARISATIE PROBLEMEN EN AANBEVELINGEN BIJ
IMPLEMENTATIE WERKNORMEN

Normering regionale wateroverlast in stedelijk gebied

Het toetsen van het watersysteem aan een norm voor wateroverlast moet zichtbaar maken waar burgers en goederen nog een te geringe bescherming ondervinden. Uit een inventariserend afstudeeronderzoek blijkt dat deze toetsing in het landelijke gebied in volle gang is. De toetsing van het water in de bebouwde kom aan de norm van eens per 100 jaar laat echter nog te wensen over. Dit is te verklaren uit de complexiteit van water en riolering in bebouwd gebied, de vele vrijheidsgraden die het toetsingsproces kent, het gebrek aan adequate informatie en de complexiteit in de verantwoordelijkheidsstructuur in het stedelijke waterbeheer. Meer sturing aan het toetsingsproces en aan de erop volgende bepaling van de definitieve beheersnorm lijkt wenselijk.

Naar aanleiding van de wateroverlast eind vorige eeuw concludeert het kabinet in 'Anders omgaan met water' in 2000 dat burgers onvoldoende weten wat ze wel en niet mogen verwachten van de overheid op het gebied van wateroverlast. Dit komt mede doordat taakstellingen ten aanzien van bescherming tegen wateroverlast onvoldoende duidelijk zijn. Dit resulteerde in de normering van regionale wateroverlast. In 2003 hebben Rijk, IPO, VNG en Unie van Waterschappen hierover concrete afspraken gemaakt in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW).

De landelijk geldende normering houdt in dat per grondgebruiktype een minimale herhalingstijd van wateroverlast door het buiten de oevers treden van het water vanuit het regionale watersysteem wordt gehanteerd. Zo is naar aanleiding van een algemene kosten-batenanalyse voorgesteld dat bebouwd gebied zodanig beschermd moet worden dat inundatie hoogstens eenmaal per 100 jaar kan voorkomen. Volgens het NBW moeten de waterschappen in 2005 de watersystemen aan de normen getoetst hebben en moeten de watersystemen in 2015 in orde zijn. Op dit moment zijn de waterschappen volop bezig de watersystemen te toetsen aan de normen. Prioriteit ligt daarbij in het landelijke gebied. Het toetsen van het stedelijke water aan de norm voor wateroverlast wordt tot nu toe minder enthousiast en erg vrijblijvend opgepakt. Het bepalen van het beschermingsniveau met bijpassende maatregelen maakt het spannender.

Problemen in een notendop

Nu de waterschappen volop met het normeringstelsel aan de slag zijn gegaan, blijkt de situatie in het stedelijk gebied veel gecompliceerder te zijn dan in het landelijk gebied. Het is bijvoorbeeld niet eenvoudig om de invloed van een rioolstelsel op een afvoerpiek te bepalen. En dat maakt het weer lastig om veranderingen in het rioolstelsel, zoals de effecten van het afkoppelen van regenwater, te kwantificeren.

De Actuele Hoogtekaart Nederland blijkt onvoldoende nauwkeurig te zijn voor het stedelijk gebied, terwijl de maaiveldhoogte essentieel is voor een betrouwbare toetsing. Verder beschikken waterschappen over weinig nauwkeurige gegevens van het stedelijk water (leggers van open water en riolering), drempelhoogten en aanwezigheid van kelders. Hoewel voor bebouwd gebied één norm is opgesteld, varieert binnen het bebouwde gebied het grondgebruik sterk. Zo zou het onderlopen van straten lager gewaardeerd kunnen worden dan het onderlopen van bedrijventerreinen of woongebieden. Ook zijn de bevoegdheden van het waterschap, gemeente en provincie in het stedelijk gebied minder scherp afgebakend dan in het landelijke gebied.

Mede doordat nauwkeurige toetsing in stedelijk gebied lastig is door de vele variabelen en vrijheidsgraden wordt nu op verschillende manieren getoetst. De verschillen komen tot uiting in het gebruik van verschillende neerslagreeksen, verschillende

alternatieven voor het bepalen van de hoogteligging in stedelijk gebied en verschillende vormen van implementatie van de stedelijke waterinfrastructuur in een hydrologisch model. De modellen verschillen sterk in fijnmazigheid en bruikbaarheid, mede vanwege de verschillen in gebiedsopbouw (bijvoorbeeld sterk hellende gebieden versus polders). Verder wordt verschillend gedacht over de definiëring van 'bebouwd gebied'. Veelal wordt de locatie van bebouwing aan de hand van de LGN-kaart, de top10-vector-kaarten of simpelweg met het bordje 'bebouwde kom' bepaald.

Alleenstaande bebouwing wordt verschillend benaderd. Verder worden totaal verschillende methoden toegepast om te komen tot referentiepeilen, (maaiveldhoogten waarvan wordt vastgesteld dat bij overschrijding sprake is van inundatie) en de ijkking van te hanteren modellen. De vele verschillende afwegingen die in het toetsproces mogelijk zijn, wekken op zijn minst de suggestie dat sprake is van willekeur en - bij enig wantrouwen - van manipulatie.

Contrast

Daarnaast speelt nog een ander probleem. De norm van wateroverlast voor bebouwd gebied correspondeert niet met de normen die voor de riolering worden toegepast. Over het algemeen is het huidige rioolstelsel gedimensioneerd op een situatie dat eens in de twee tot vijf jaar het rioolstelsel overloopt en water op straat blijft staan. Deze norm staat in schril contrast met de norm voor wateroverlast voor bebouwing. Voor de berekeningen aan rioolstelsels en waterlopen gebruikt men verschillende neerslagreeksen. De burger heeft hier echter geen boodschap aan. Of nu water op straat blijft staan door inundatie uit oppervlaktewater of doordat het riool overstroomt, het blijft voor de burger wateroverlast. Het integreren van beide normen is afhankelijk van de technische en financiële haalbaarheid en bovendien moet bezien worden of daarmee de transparantie van het normeringstelsel verhoogd wordt.

Naast al deze technische onduidelijkheden zijn ook op het terrein van de bestuurlijke verantwoordelijkheid de nodige vraagtekens te plaatsen. Deze bestuurlijk onzekere situatie heeft ertoe geleid dat de waterbeheerders, gemeenten en provincies zich toch nu toe passief opstellen wat betreft de vaststelling van een lokaal gehanteerde beheersnorm.

Aanbevelingen

Een eenduidige toetsing en normering van het watersysteem komt de communicatie, onderlinge vergelijking en rechtsgelijkheid ten goede. Daarom verdient het aanbeveling om gemeenschappelijke uitgangspunten te formuleren voor de toetsing van het bebouwd gebied. Belangrijke zaken daarbij zijn hoe men om kan gaan met differentiatie van de grondgebruiksvormen, het gebruik van modellen, beschikbaarheid van gegevens en de mate van acceptatie van onzekerheden. Daarnaast is het wenselijk eenduidig om te gaan met bebouwing in het landelijk gebied.

Uit de inventarisatie is naar voren gekomen dat de voorgestelde norm voor bebouwd

gebied uit het Nationaal Bestuursakkoord Water door maatwerk gedifferentieerd kan worden en flexibel moet kunnen worden toegepast. Economische, ruimtelijke, cultuurhistorische, landbouwkundige en ecologische belangen en de perceptie van de burger kunnen daartoe aanleiding geven. Landelijke differentiatie van de norm voor bebouwing behoort wellicht tot de mogelijkheden. Discussie met belanghebbenden is noodzakelijk om tot een geaccepteerde, lokale normering te komen. Basis daarvoor is een goede lokale kosten-batenanalyse van de te nemen maatregelen, waarbij de omvang van het te inunderen gebied van belang is. Zo ver is het echter nog lang niet. Momenteel wordt de potentiële schade van het te

beschermen onroerend goed verschillend berekend. Toepassing van een landelijk systeem van waardebepaling bij wateroverlast kan de transparantie van het normeringstelsel bevorderen.

Door het koppelen van berekeningsmodellen van het rioolstelsel aan hydrologische modellen van het watersysteem kan een stap worden gezet naar integrale normering met eenzelfde neerslagmeetreeks. Verder kan in de modellering eenvoudig rekening gehouden worden met riooloverstorten door daarvoor een extra norm toe te passen.

Hoge verwachtingen

Momenteel toetsen de waterschappen het watersysteem in het landelijk gebied aan de norm voor wateroverlast op een autonome wijze. Zo er al in bebouwd gebied wordt getoetst, gebeurt dit vrij geïsoleerd. Enige coördinatie vanuit de Unie van Waterschappen betreft vooral de hoofdlijnen van het toetsproces. Het is raadzaam dat in dit zeker niet eenvoudige, iteratieve proces meer eenheid komt, teneinde de rechtsgelijkheid van burgers te waarborgen. Daarbij moeten alle partijen zich realiseren dat het normeringstelsel mede is opgezet om tot een eenduidige taakverdeling te komen in het waterbeheer en om goed te kunnen communiceren tussen waterbeheerder, ruimtelijke ordenaar en burger. Het feit dat in korte tijd veel energie is gestoken in de totstandkoming van een normeringstelsel voor wateroverlast zegt veel over de hoge verwachtingen die men in het Nationaal Bestuursakkoord Water heeft van de normering.

De praktijk moet zich nog wel bewijzen en dat geldt met name voor het stedelijk gebied. Als bijdrage hiervoor vindt op 26 oktober een workshop plaats om een beter beeld te krijgen van de stand van zaken en problemen bij de invoering van het normeringstelsel voor bebouwd gebied. Hiervoor is een 30-tal deskundigen uitgenodigd van waterschappen, gemeenten, provincies en onderzoeksinstituten. ■

**dr.ir. W. van der Knaap en
E. Oosterhof (Wageningen
Universiteit)
ir. J. van Roestel en
ir. H. van der Wielen (Oranjewoud)**

(Foto: Michelle Muus).

