

NORMERING REGIONALE WATEROVERLAST

Watersysteem en waterkwaliteit op orde?

Om ervoor te zorgen dat in de toekomst de waterbeheerders bij wateroverlast aan kunnen tonen dat het watersysteem 'op orde is', is afgelopen oktober de 'Normering regionale wateroverlast' gepresenteerd. Volgens deze normeringssystematiek is het watersysteem op orde als de kans op overstroming van landoppervlak vanuit de watergangen niet vaker plaatsvindt dan de daarvoor aangegeven norm. De waterbeheerder is in die situatie niet verantwoordelijk voor het optreden van wateroverlast en de financiële schade die daarmee gepaard gaat.

Uitgaande van de voorgestelde normeringssystematiek, betekent dat het op orde brengen en houden van de watersystemen vooral gericht zal zijn op het voorkomen van te hoge overstromingsfrequenties. Hiermee wordt de indruk gewekt dat het op orde maken van de watersystemen louter een waterkwantiteitsaangelegenheid is. In dit essay wordt beweerd dat dit niet juist is.

In het onderstaande betoog wordt vanuit een beleidsmatige context toegelicht dat de watersystemen alleen op orde kunnen worden gebracht en gehouden als deze een goede waterkwaliteit hebben: watersysteem en waterkwaliteit op orde dus.

Wateroverlast is een niet direct levensbedreigende situatie, veroorzaakt door extreme neerslag of hoge rivierafvoeren, waarbij inundatie optreedt die leidt tot waterschade aan huizen en gewassen. Sinds grote delen van Nederland in september 1998 als gevolg van de forse neerslaghoeveelheden werden geteisterd door wateroverlast, haalt elke forse regenbui het nieuws. Wateroverlast is hiermee één van de Nederlandse "natuurrampen" die inmiddels hoog op de politieke en maatschappelijke agenda staat.

Reden hiervoor is dat steeds vaker wateroverlast optreedt door regenval. Het vaker voorkomen van de recente wateroverlastsituaties kan worden verklaard vanuit twee belangrijke ontwikkelingen.

Twee belangrijke oorzaken

Ten eerste kan het vaker voorkomen van de recente wateroverlastsituaties worden verklaard door de grotere regelmaat waarin zware regenbuien voorkomen ten opzichte van de periode van voor de jaren negentig. Aanpassingen in waterhuishoudkundige infrastructuur hebben de snelle verandering van het neerslagpatroon niet kunnen bijhouden vanwege de lange procedures die

daarmee gepaard gaan. Het gevolg is dat de watersystemen sinds de jaren negentig op grote schaal min of meer onveranderd zijn gebleven. Hierdoor kan de huidige afvoeren bergingscapaciteit van de watersystemen te klein zijn om de tegenwoordig vaker voorkomende forse buien af te kunnen voeren, zonder dat overstromingen plaatsvinden.

Dit effect kan in de toekomst worden versterkt door de verwachte klimaatveranderingen. Deze gaan uit van een toename van de neerslagintensiteit (buien) en -hoeveelheid. Een neerslaghoeveelheid die in de afgelopen jaren een kans van voorkomen had van eens per honderd jaar, zal in de toekomst eens per tachtig of veertig jaar voorkomen. De forse buien van afgelopen jaren zijn binnen geheel Europa vanuit de verwachte klimaatveranderingen te bezien als voorbode, hetgeen de problematiek voor de toekomst nog eens duidelijk maakt.

Ten tweede kan het vaker voorkomen van de recente wateroverlastsituaties worden verklaard door het steeds intensiever wordende landgebruik en de beheersingsparadox die daarmee samenhangt. Door het steeds intensiever wordende landgebruik zal eerder sprake zijn van wateroverlast doordat er meer en sneller schade is. Meer schade geeft een groter gevoel van onveiligheid. Het grotere gevoel van onveiligheid leidt tot aanpassingen in de waterhuishoudkundige infrastructuur welke vervolgens weer leiden tot een intensiever landgebruik.

Uit deze vicieuze cirkel blijkt dat als de ruimtelijke ordening en de functioneren van het watersysteem niet op elkaar zijn afgestemd, uiteindelijk steeds vaker en meer wateroverlast zal optreden. De mate waarin wateroverlast voorkomt, zal in de toekomst nog eens worden versterkt door inklinking van de bodem en verwachte klimaatveranderingen.

Met de regelmaat waarin nu reeds wateroverlast voorkomt, wordt de indruk gewekt dat de watersystemen momenteel vaak niet meer op orde zijn en zeker niet zijn berekend op de verwachte ontwikkelingen voor de toekomst. Naar aanleiding hiervan is de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (WB21) ingesteld. Om wateroverlast te voorkomen en waterschade te kunnen verzekeren, adviseert de Commissie een normenstelsel uit te werken. Dat normenstelsel zou een gebiedsgerichte normering moeten zijn met een landelijke minimumeis per type grondgebruik. Thans ontbreekt het aan een landelijke normering voor wateroverlastsituaties, waardoor onduidelijkheid bestaat over wie waarvoor verantwoordelijk is en op wie waterschade verhaald kan worden. De voorgestelde normering is noodzakelijk om te kunnen beoordelen of het watersysteem op orde is en om duidelijkheid te verschaffen over de taak en verantwoordelijkheid van de waterbeheerder. Ook wordt door normering zichtbaar welke potentiële schaderisico's blijven bestaan indien de norm wordt overschreden. De normering zou volgens de Commissie gepaard moeten gaan met een goed verzekeringsstelsel. Indien het watersysteem niet aan de normen voldoet, zal de verzekeraar bij wateroverlast zijn schadeuitkeringen bij de waterbeheerder verhalen.

De voorgestelde norm voor aanvaardbare regionale wateroverlast is uitgedrukt als maximaal toelaatbare kans op overstroming van landoppervlak vanuit oppervlaktewater. Deze norm is hierbij gerelateerd aan het type grondgebruik (normklasse). Per normklasse is een maaiveldhoogtecriterium als percentage geformuleerd. Dit percentage geeft aan welk laagste deel van een gebied mag onderlopen voordat bij de normklasse sprake is van wateroverlast. Zo is bij akkerbouwgebieden sprake van wateroverlast als daar bij de laagste delen (maaiveldhoogtecriterium: nul procent) de overstromingskans hoger is dan eens per vijfentwintig jaar. Voor graslandgebieden is sprake van wateroverlast als van de laagste terreindelen meer dan vijf procent (maaiveldhoogtecriterium: vijf procent) een overstromingskans heeft van meer dan eens per tien jaar. Deze normen, die de toelaatbare overstromingskans aangegeven, worden vastgelegd in de waterbeheersplannen van de waterschappen.

De waterschappen hebben een inspanningsverplichting om ervoor te zorgen dat de werkelijke overstromingskans kleiner of gelijk is dan de toelaatbare overstromings-



kans (norm). Als de werkelijke overstromingskans kleiner of gelijk is aan de toelaatbare (norm), dan is het watersysteem op orde. In dat geval kan de verzekeraar bij wateroverlastsituaties de schade-uitkering niet verhalen bij de het waterschap omdat deze zijn zorgplicht goed heeft ingevuld. Bij situaties waar de werkelijke overstromingskans groter is dan de toelaatbare, dan kan bij wateroverlast de verzekeraar de schade-uitkering bij het waterschap verhalen.

Grote vraag naar bergingsruimte

Waterschappen zullen op grote schaal maatregelen moeten nemen om het watersysteem op orde te krijgen. De inrichting van de meeste oppervlaktewatersystemen is immers veelal gebaseerd op andere normen met een hogere overstromingskans. Ook is de ruimtelijke inrichting sneller veranderd dan de inrichting van de oppervlaktewatersystemen, veelal richting gebruiksfuncties met lagere toelaatbare overstromingskansen (beheersingsparadox).

Hiernaast speelt een rol dat in de huidige situatie veelal enige wateroverlast nog wordt geaccepteerd. Het expliciet maken van wateroverlast via de normeringssystematiek en het daarmee samenhangende verzekeringsstelsel, zal tot gevolg hebben dat de acceptatie van wateroverlast zal afnemen; schade-uitkering zal immers mogelijk geworden.

Bij de keuze van oplossingsrichtingen om het watersysteem op orde te maken, worden de waterschappen sterk gedirigeerd vanuit het recente waterbeleid zoals beschreven in de notitie "Ander omgaan met water, waterbeleid in de 21e eeuw". Daarin is de volgende voorkeursstrategie opgesteld voor het oplossen van waterproblemen (afnemen van de voorkeur):

- Overtollig water zoveel mogelijk bovenstrooms vasthouden in de bodem en oppervlaktewater;
- Zonodig tijdelijk bergen van water op het maaiveld in retentiegebieden langs waterlopen, waarvoor ruimte moet worden gecreëerd;
- Pas als deze twee maatregelen te weinig opleveren, water afvoeren naar elders.

Deze strategie betekent dat het watersysteem meer ruimte nodig heeft (voor retentiegebieden en/of het vergroten afvoercapaciteit) om op orde te raken. De waterbeheerders gaan hierdoor op zoek naar ruimte voor waterberging en -retentie om het watersysteem op orde te maken. In die gebieden gaat het om gecontroleerde overstroming, dus overstroming zonder dat daar sprake is van wateroverlast. Zij leggen daarmee een extra claim op de schaarse ruimte.

Gering draagvlak

Gezien de geringe grondmobiliteit en de hoge kosten van grondaankoop is het realiseren van ruimte voor water, bij voorkeur in combinatie met landbouw, natuur, recreatie, wonen of werken, in het volle Nederland een van de grootste en meest complexe opgaven van dit moment. Draagvlak bij de bestaande gebruiksfuncties voor combinatie met een waterfunctie lijkt echter gering (zie het artikel "Alterra: waterretentie en -berging op platteland moeilijk". H₂O nr. 22 uit 2001, pag 4).

Vernatting en inundatie van natuur- en landbouwgronden kan de kwaliteit van de bodem en het water sterk negatief beïnvloeden. Verontreinigd of vermest water kan leiden tot kapitaalvernietiging (biodiversiteit en beheerskosten) en hoge herstelkosten gedurende vele jaren. Voor de landbouw kan sprake zijn van opbrengstderving of -depressie door

overstroming of vernatting. Door de Nederlandse Melkveehouders Vakbond is in een brief aan de waterschappen aangegeven dat overstroming problemen kan geven voor de diergezondheid, het gewas en het land door schadelijke stoffen in water en waterbodem.

Waterkwaliteit

Uit het bovenstaande blijkt dat waterschappen op zoek gaan naar ruimte voor waterberging en -retentie om het watersysteem op orde te maken. Hiermee wordt de indruk gewekt dat het op orde maken van watersystemen (i.c. het voorkomen van te hoge overstromingsfrequenties) louter een waterkwantiteitsaangelegenheid is. Dit is onjuist. Vanwege de geringe grondmobiliteit en de hoge kosten van grondaankoop kunnen bergings- en retentiegebieden vrijwel alleen worden gerealiseerd door combinatie van de nieuwe waterfunctie met bestaande gebruiksfuncties. Draagvlak bij bestaande gebruiksfuncties voor waterberging is vooralsnog gering vooral vanwege de risico's door een slechte kwaliteit van het overstroomde water. De zorg voor een goede waterkwaliteit is één van de taken van de waterschappen. Bij het bestrijden van wateroverlast is een goede waterkwaliteit een vereiste om draagvlak te krijgen voor realisatie van waterretentie en -waterbergingsgebieden. De waterkwaliteit moet dus op orde zijn om ook het watersysteem op orde te krijgen. 

**R. Neuteboom Spijker, hydroloog
Waterschap Veluwe**

Themanummers

Ook dit jaar verschijnen enkele nummers die in het teken staan van een bepaald thema. Het betreft de volgende nummers en onderwerpen:

- nummer 4 van 22 februari: riolering
- nummer 7 van 5 april: afval- en proceswater
- nummer 10 van 17 mei: ruimtelijke ordening
- nummer 14/15 van 12 juli: milieu/duurzaamheid
- nummers 18, 19 en 20 van 13 en 27 september en 11 oktober: Aquatech
- nummer 24 van 6 december: drinkwater

U kunt bijdragen voor deze themanummers aanbieden. Als het om wetenschappelijke bijdragen gaat voor de rubriek Platform, moeten deze zes weken van tevoren aangemeld zijn. Voor andersoortige artikelen geldt een termijn van drie weken. Voor meer informatie: (010) 427 41 65.