



RAPPORT PROVINCIALE NORMERING WATEROVERLAST:

'VROEG OF LAAT LOOPT DIT SYSTEEM VAST'

De huidige normen voor wateroverlast zijn in sommige gebieden onhaalbaar of onbetaalbaar. Bovendien houden de normen geen rekening met verzilting, droogte en bodemdaling. Ga om die reden meer uit van het karakter van een gebied bij het bepalen van wateroverlastnormen, luidt een recent advies over de provinciale normering voor wateroverlast. 'Een paradigmaverschuiving', aldus opsteller Gert Dekker.



➔ Gert Dekker, Ambient, bij Landgoed Rhijnauwen langs de Kromme Rijn.

Op papier is het helder en transparant. Woonwijken en bedrijven mogen ten hoogste eens in de honderd jaar last hebben van overstromingen, glastuinbouw eens in de vijftig jaar, akkers eens in de vijftig jaar en grasland eens in de tien jaar. Dat is vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW 2003, 2008) van het Rijk, IPO, de Unie van Waterschappen en VNG. Aan de waterschappen de taak het watersysteem zo in te richten dat deze provinciale normen niet worden overschreden. De praktijk is echter weerbarstig. Wat als agrariërs besluiten bollen of maïs te gaan telen op voorheen grasland? Wat als er nergens ruimte te vinden valt voor de waterberging die nodig is om de normen te halen? En wat als de afvoercapaciteit echt aan fysieke grenzen zit, terwijl er steeds meer extreme buien vallen door klimaatverandering?

EVALUEREN

'De provinciale normen voor wateroverlast (vaak aangeduid als NBW-normen, red.) zijn ingevoerd na een periode met grote wateroverlast eind jaren negentig', vertelt strategisch beleidsadviseur Mia Süß van het Hoogheemraadschap van Delfland. 'Ze gaven duidelijke richtwaarden, en met de normen kwam er ook budget op tafel voor aanpassingen. Delfland heeft bijvoorbeeld de gemaalcapaciteit vergroot, het boezemsysteem uitgebreid en het peilbeheer geprofessionaliseerd en geautomatiseerd.' Delfland voldoet nu voor 98,7 procent aan de normen, aldus Süß. 'De resterende 1,3 procent ligt in binnensteden, in glastuinbouw- en graslandgebieden. Daar is weinig plek en vaak ook geen draagvlak om extra waterberging te creëren.'

Achter de NBW-normen schuilt de traditionele Hollandse ingenieursgeest: we plaatsen een extra gemaal, verbreden de watergangen en leggen extra waterberging aan om droge voeten te houden en het land te kunnen bewerken. 'Maar door verstedelijking en klimaatverandering is dat niet langer houdbaar. In ieder geval niet op elke plek,' stelt Gert Dekker. 'De overstromingen in Limburg waren wat dat betreft een *wake-up call*. Vroeg of laat loopt het huidige systeem vast.' Dat concludeert Dekker ook in het recente STOWA-rapport 'Provinciale Normering Wateroverlast. Hoe toekomstbestendig is de huidige aanpak en werkwijze?' Daarin brengen Dekker en mede-onderzoekers in kaart hoe de verschillende provincies de normen hantieren en waar de belangrijke knelpunten zitten. Ze presenteren ook denkrichtingen voor vernieuwing. Ze bezochten voor het onderzoek alle waterschappen en organiseerden workshops en discussies met betrokkenen. Het onderzoek werd mede gestart op initiatief van de Unie van Waterschappen.

Het eindrapport breekt vooral een lans voor meer maatwerk, en dat is een paradigmaverschuiving, aldus Dekker. 'Het is tijd om het automatisme van het aanpassen van het watersysteem aan de functies ter discussie te stellen. De tijd dat je overal alles moet kunnen doen, is niet meer haalbaar. Het zal steeds vaker nodig zijn om de karakteristieken van een gebied als uitgangspunt te nemen. De vraag moet zijn: wat is in een specifiek gebied een redelijkerwijs haalbare en acceptabele norm?'

BEEKDALEN

Het huidige normeringsstelsel biedt overigens ook ruimte voor maatwerk. In veel provinciale verordeningen zijn uitzonderingen opgenomen. Zo gelden de normen voor

grasland in Utrecht, Noord- en Zuid-Holland alleen in het groeiseizoen, niet in de (natte) wintermaanden. In Limburg zijn natuurgebieden en beekdalen 'normvrij'. In Zeeland geldt dat voor de tien procent laagst gelegen gebieden, en in Noord-Brabant voor alle waterbergingsgebieden, Natuurnetwerk Brabant en de beekdalen, maar weer niet allemaal. Beleidsmedewerker René Klerks (provincie Noord-Brabant): 'We wilden graag alle beekdalen uitzonderen. Maar dat is niet gelukt voor het gebied van Aa en Maas waar relatief veel landbouw in het beekdal zit. Daar is een norm van eens in de tien jaar afgesproken met de agrariërs, wat kostbaar is.' Dekker: 'Uitzonderingen zijn mogelijk. Maar als we naar de ervaringen vroegen, vielen vaak woorden als 'taai proces' en 'star stelsel'.'

MAATWERK

Het zijn zeker niet alleen kostenoverwegingen die achter de wens tot maatwerk liggen. Klerks: 'Wij hebben veel last van verdroging in Brabant. We willen meer water vasthouden en bergen, maar dat betekent meer risico op wateroverlast; dan kun je dus in conflict komen met de huidige normen.' Ook programmamanager Wateropgave Maarten Poort van Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier benadrukt dit probleem. 'Anno 2022 is de grote inhaalslag in het waterbeheer gemaakt en liggen er ook andere belangrijke opdrachten. Droogte en verzilting bijvoorbeeld en de toename van extreme buien door klimaatverandering. Maar die problemen zijn, in tegenstelling tot wateroverlast, niet in normen vastgelegd, en dat wringt.'

DE BELEIDSTAFEL WATEROVERLAST EN HOOGWATER

De Beleidstafel Wateroverlast en Hoogwater werd in 2021 ingesteld door de minister van IenW, aldus Eric Gloudemans van de Unie van Waterschappen: 'Aanleiding waren de overstromingen in Limburg. Het doel van de beleidstafel is te leren van de opgetreden situatie en beter gesteld te staan voor de gevolgen van een periode van extreme neerslag.' Aan de beleidstafel nemen vertegenwoordigers deel van het Rijk, decentrale overheden, Limburgse overheden en de Deltacommissaris. De beleidstafel brengt dit jaar tweemaal advies uit, in het voorjaar en in het najaar. Het eerste advies bevat in totaal 25 aanbevelingen, waaronder verbeteracties voor de normering wateroverlast. Deze verbeteracties - die zijn belegd bij de waterschappen, provincies en STOWA - hebben betrekking op: a) het vergroten van de transparantie en het bewustzijn bij overheden, bur-

Noord-Brabant is samen met de inliggende waterschappen inmiddels een projectgroep gestart die zich buigt over een nieuwe provinciale regeling wateroverlast. Het idee is om een stelsel te creëren dat een bepaald risicoprofiel koppelt aan elk gebied. Het doel is helder, het traject ernaartoe nog niet. Klerks: 'In ieder geval moet er een stelsel komen waarbij niet het perceelgebruik maatgevend is maar waarbij de kenmerken van het gebied het risico op wateroverlast bepalen. Het STOWA-rapport helpt bij ons denkproces.'

DERDE LAAG

Naast het gemis aan maatwerk, pikte Dekker nog een belangrijk kritiekpunt op bij de waterschappen. 'Het watersysteem is onderdeel van een totaal systeem waarin rioleering en ruimtelijke inrichting ook van groot belang zijn. Toch gaan burgers en bedrijven ervan uit dat het water-



➔ Maarten Poort van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (l) en René Klerks, beleidsmedewerker provincie Noord-Brabant (r).

gers en ondernemers over het beschermingsniveau en de risico's in een gebied; b) het benutten van de mogelijkheden om gebiedsspecifieke afwegingen en keuzes te maken; c) het meenemen van zomerse omstandigheden (begroeide watergangen, opgezette peilen) en het toekomstig klimaat (toename neerslagextremen); d) het versterken van de verbinding tussen de normering en toetsing van wateroverlast (normatieve situatie) en de DPRA-stresstesten en risicodialogen voor klimaatadaptatie (extreme situatie); e) het verkennen van de mogelijkheden van een integrale risicobenadering.

In de eindrapportage van de beleidstafel dit najaar wordt gerapporteerd over de resultaten van de verbeteracties en de eventuele vervolgacties.

schap wateroverlast oplost. Zij moeten immers de norm waarborgen.' Süß (Delfland): 'Wij hebben daarbij echter weinig speelruimte. Extra waterberging in binnensteden is duur en er zijn vaak veel andere wensen. En boeren vinden het aantal vierkante meters grasland vaak belangrijker dan een paar dagen plasdras staan. Willen we aan de norm voldoen, en blijven voldoen, dan moeten we dus ook naar oplossingen zoeken buiten het watersysteem. Denk bijvoorbeeld aan schadebeperking door gevoelige installaties hoger te plaatsen of ophogen bij nieuwbouw. En we waarschuwen tegenwoordig de glastuinbouw als er veel regen op komst is. Telers kunnen dan hun waterbassins leegmaken zodat er tijdelijk extra bergingscapaciteit is. Door overleg en samenwerking kun je veel bereiken. Eigenlijk zou dat ingebakken moeten zitten in een normstelsel tegen wateroverlast.'

KLIMAATROBUUSTHEID

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier analyseerde heel nauwkeurig de knelpunten in hun watersysteem. Wat bleek? Bij de helft van de risico's op wateroverlast, met name in stedelijk gebied, kan het watersysteem weinig betekenen. Poort: 'In juni 2021, stonden na clusterbuien hier stukken land vier tot zes dagen onder water. De evaluatie wees uit dat vooral maatregelen zoals zandzakken, opblaasbare dijkes en noodpompen schade hadden

kunnen voorkomen. Agrariërs boden ook hulp aan: ik heb een pomp, waar zet ik die neer? Ze snappen dat je 140 mm neerslag niet zomaar afvoert.' Het frustrereert Poort dat het normeringsstelsel zorgt voor focus op juridische normen en niet op wat het belangrijkste is: klimaatrobustheid. 'We moeten ook bezig zijn met de vraag: wat als die waterbom valt? We moeten in overleg met alle betrokkenen: hoe bereiden we ons goed voor? Hoe beperken we de schade? Is investeren in noodvoorzieningen zinvol? En wie pakt de regie? Waar en hoe delen wij onze informatie? De crisisbestrijding, de zogeheten derde laag, is ook belangrijk.' Maar is zo'n 'derde laag' niet gewoon een mooie term om verantwoordelijkheden te ontduiken? Klerks: 'Iedereen betaalt waterschapsbelasting, burgers en bedrijven. Je richten op adaptatie en anderen betrekken is niet ingegeven door kostenbesparing, het is juist kosteneffectief. Juist de NBW-normen blijven najagen, wordt onbetaalbaar.'

BANDBREEDTE

Dekker en mede-onderzoekers leggen met hun rapport twee opties voor aanpassing en vernieuwing neer bij de Beleidstafel Wateroverlast (zie kader): een stelsel met provinciale normen als basis, maar met veel bandbreedte voor maatwerk, óf een stelsel waar het gebiedskarakter het risico op wateroverlast bepaalt en meer aandacht is voor schadebeperking. Dolf Kern, vanuit het Deltaprogramma



➔ Mia Süß, Hoogheemraadschap van Delfland

betrokken bij de beleidstafel: 'De huidige normeringsaanpak heeft ons veel gebracht. Waterschappen hebben flinke investeringen gedaan om de watersystemen op orde te brengen en is er ook transparantie gekomen over het te hanteren beschermingsniveau. Ik zie de noodzaak tot verdere ontwikkeling, maar realiseer mij wel dat dat mogelijk is door de slag die gemaakt is met de introductie van de normering. Het rapport komt op een goed moment en zet de knelpunten op een rij. Ik zie het als de start voor discussie: het watersysteem moet meer leidend worden, maar hoe realiseer je dat? Dat overleg past binnen het Deltaprogramma omdat je de hele keten wilt laten meedenken, ook ruimtelijke ordening en crisisbeheer.'

Süss is voorstander van een stelsel met basisnormen, aangevuld met maatwerk. 'Het percentage dat niet aan de norm voldoet, zal door klimaatverandering anders snel oplopen. Ik zie zo'n basisnorm als een stok achter de deur.'

Poort wil juist nog een stap verder gaan: geen normen, die hebben hun waarde gehad, het is tijd om verder te kijken. 'Poort: 'Ik snap het stok-achter-de-deur-gevoel. Maar nu bied je een soort blanco cheque voor droge voeten in de toekomst. Wij hebben de risico's in het hele watersysteem van Hollands Noorderkwartier in detail in kaart gebracht. Dat maakt precies duidelijk waar de hoogste risico's liggen. Houd die kaart *up-to-date* en neem het als uitgangspunt om met alle belanghebbenden te praten over wat er mogelijk en kosteneffectief is om risico's en schade te beperken, rekening houdend met klimaatverandering.'

Het rapport 'Provinciale Normering Wateroverlast. Hoe toekomstbestendig is de huidige aanpak en werkwijze?' kun je downloaden via stowa.nl | publicaties. Voor specifieke vragen kun je contact opnemen met programmamanager Watersystemen Michelle Talsma.



NORMERING: ZEKERHEID OF SCHIJNZEKERHEID?

De provinciale wateroverlastnormen lijken eenduidig, maar er schuilen wat addertjes onder het gras. 'Bij de theoretische toets die bepaalt of de norm op een bepaalde locatie wordt overschreden, bestaan opvallende verschillen', weet Gert Dekker. Zo is niet voorgeschreven welke neerslagreeksen op basis van welk klimaatscenario moeten worden gebruikt in de modellen, en hoe vaak er wordt getoetst. Gebeurt dat bij elke relevante verandering in ruimtelijke ordening? Om de paar jaar? Bij een nieuw klimaatscenario?

En ook het 'maaveldcriterium' kan tot verschillen leiden. Van wateroverlast is sprake als van een perceel meer dan een bepaald percentage (vaak 1, 5 of 10 procent) onder water komt te staan in de toets. Maar er is niet helder afgesproken hoe het gebied af te bakenen waarvoor dit moet gelden. Gaat het om alle akkers van één agrariër, deelpercelen, of moet je rekenen met een bepaald aantal hectare? Het is dus op het tweede gezicht een stuk minder eenduidig tot hoe ver de verantwoordelijkheid van het waterschap precies gaat.'