



Notitie wateropgave

1-7-2024

Joost Kievit MSc

1. Inleiding

Water Natuurlijk stemde tegen de begroting 2024. Belangrijke reden was dat de Watergebiedsplannen niet voor 31 december 2027 worden uitgevoerd en dat dan dus de wateropgave en daarmee een klimaatbestendig watersysteem ook niet is gerealiseerd. Dit terwijl deze datum in provinciale Omgevingsverordening als deadline is genoemd.

Vanuit het College van Dijkgraaf en Heemraden was de reactie, dat deze verordening hierbij uitging van “huidig klimaat” en dat het dus volgens de verordening niet nodig zou zijn om de door VV vastgestelde opgave gebaseerd op een klimaatscenario dan uitgevoerd te hebben. Het tempo van uitvoeren van ons waterschap zou dus in lijn met de provinciale verordening zijn.

Reden om opnieuw navraag te doen bij de provincie Zuid-Holland en de Unie van Waterschappen en de historie van dit beleid opnieuw te schetsen in deze notitie.

Definitie

Klimaat is een lastig te hanteren begrip en wordt altijd verward met het weer. Je ziet regelmatig in stukken “het klimaat van 2050”. Dat is onjuist gebruik van het begrip “klimaat”. Huidig klimaat is ook niet het klimaat van 2024

Klimaat betreft de gemiddelde weersomstandigheden over een periode van 30 jaar

Het jaartal 2050 is dan een referentie jaar en staat voor de periode 2036-2065. Huidig klimaat betreft gemeten waarden en gaat dus over de verleden tijd. Een scenario gaat over de toekomst. De op basis van

2. Bestuursakkoorden

Eind vorige eeuw kwam het besef bij bestuurlijk Nederland dat klimaatverandering gevolgen moest hebben voor het waterbeheer. Dat leidde tot een gezamenlijk beleid en bestuursakkoorden gericht op onder andere een toekomstbestendig watersysteem.

2.1 Nationaal Bestuursakkoord Water

Op 2 juli 2003 sloten alle overheden in ons land het NBW. Namens het Rijk werd het akkoord ondertekend door de Minister President en de Minister van Verkeer en Waterstaat. Verder tekenden de voorzitters van het IPO, de VNG en de UvW

Het NBW stelt in artikel 1 als doel om het watersysteem in 2015 op orde te hebben en daarna op orde te houden, anticiperend op veranderende omstandigheden, zoals onder ander de verwachte klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en toename van verhard oppervlak.

In artikel 13 wordt gesteld dat hierbij tenminste uitgegaan wordt van de volgens het middenscenario in de toekomst te verwachten neerslaghoeveelheden.

Meer informatie: [Nationaal Bestuursakkoord Water - Helpdesk water](#)

2.2 Nationaal Bestuursakkoord Water actueel

In 2008 komt de opvolger van het NBW, namelijk het NBW actueel. Dit bestuursakkoord is ook achter bovenstaande link te vinden. Aan het NBW actueel ging een gedegen evaluatie en een ambtelijk advies vooraf. [Toepassing klimaatscenario's in het waterbeheer en -beleid - Rijkswaterstaat Publicatie Platform](#)

Het doel uit het eerste akkoord werd in artikel 1 van het NBW actueel opnieuw bevestigd en nader uitgewerkt. Gesteld is onder andere dat voor de regionale watersystemen geldt dat de waterschappen in 2015 de wateroverlast uit oppervlaktewater hebben aangepakt met een adequaat maatregelenpakket, uitgaande van het principe vasthouden, bergen en afvoeren.

Ook zijn nieuwe afspraken gemaakt over het te hanteren klimaatscenario. In 2006 zijn nieuwe scenario's uitgekomen en uit het tweede lid van artikel 1 komt naar voren dat scenario G het middenscenario vervangt. In sommige gevallen geldt G+ en voor stedelijk gebied soms W.

2.3 Puzzelen met de wateropgave

In 2008 deed de Randstedelijke rekenkamer onderzoek naar uitvoering van het NBW en de invulling door de waterschappen in de randstad provincies. Uit dit onderzoek komt naar voren dat twee waterschappen koersten op "huidig klimaat". De rekenkamer concludeerde voorspelde dat deze waterschappen na 2015 een forse extra opgave zouden hebben. Dit gold dus voor het waterschap Hollandse Delta

[Puzzelen met de wateropgave \(randstedelijke-rekenkamer.nl\)](#)

2.4 Bestuursakkoord Water

In 2011 sluiten de overheden in ons land opnieuw een bestuursakkoord over water. Dit bevat geen nadere inhoudelijke afspraken over de capaciteit van het watersysteem. Op pagina 8 is te lezen: "De doelstellingen van het Nationaal Bestuursakkoord Water blijven onverkort leidend voor de komende jaren om het watersysteem op orde te krijgen en te houden".

In deze notitie worden delen uit de akkoorden uitgelicht. Met name gedeelten die betrekking hebben op de capaciteit van het watersysteem. De akkoorden zijn veel breder en integraler. Waterkwaliteit met de KRW en gemeentelijke riolering krijgen ook nadrukkelijk de aandacht.

3. Provinciale verordening

Tot en met het 3^e nationale bestuursakkoord was het beleid voor de capaciteit van het regionale watersysteem concreet en helder. Het systeem moest eind 2015 op orde zijn en op orde worden gehouden. De inundatienormen waren als werknormen vastgelegd, bijvoorbeeld 1: 25 jaar voor akkers. Toetsing en beleid waren gebaseerd op het midden scenario 2050, later aangescherpt naar scenario G, G+ of W afhankelijk van de omstandigheden.

Na de periode van bestuursakkoorden ontstaat er een schemergebied. Een en ander wordt sindsdien verankerd in een provinciale verordening. Nu zijn in artikel 4.2 van de Omgevingsverordening de normen vastgelegd waaraan de regionale wateren moeten voldoen als het gaat om de opvang en verwerking van extreme neerslag. De inundatienormen zijn helder en ook de nieuwe deadline van 31 december 2027 is concreet.

Niet duidelijk is waarop toetsing en beleid gebaseerd moeten zijn. Welk scenario moet worden gehanteerd ofwel met welke neerslaggegevens moet worden gerekend? De Omgevingsverordening geeft geen duidelijkheid. De toelichting op artikel 4.2 bevat wel een verwijzing naar het NBW, maar er is discussie over de relevantie van de bestuursakkoorden op dit punt. Wordt de lijn uit de bestuursakkoorden en werken aan een klimaat bestendig watersysteem via de provinciale verordening voortgezet?

4. Unie van Waterschappen

In de discussie wordt de Commissie Watersystemen van de Unie van Waterschappen opgevoerd. Zowel vanuit WSHD als de provincie wordt gesteld dat deze commissie zou hebben besloten dat "huidig klimaat" leidend zou zijn en niet langer het gestelde in de bestuursakkoorden. Dat "besluit" komt echter niet boven water. Inhoud en status blijven daardoor vaag. Reden om hierover vragen te stellen aan de Unie.

Uit het antwoord blijkt dat deze commissie zich inderdaad gebogen heeft over deze materie. Vanwege de Unie wordt gesteld : "[Besluiten van een Uniecommissie zijn bestuurlijke afspraken tussen waterschappen. Die afspraken zijn pas beleid als het door de waterschappen \(en in dit geval de provincies\) is uitgewerkt en vastgelegd in hun verordeningen.](#)"

Verder meldt de Unie: "[Inhoudelijk worden de regionale watersystemen beoordeeld aan de hand van de actuele neerslagstatistiek \(huidige situatie\). Die statistiek wordt aangepast bij het verschijnen van de nieuwe klimaatscenario's van het KNMI. Er wordt met andere woorden rekening gehouden met de toegenomen neerslag\(intensiteit\).](#)"

Karakteristiek voor een scenario is dat de verwachte veranderingen ten opzichte van de huidige situatie worden geschetst. Voor wat betreft de wateropgave in percentages of millimeters neerslag. De insteek van de Unie lijkt mij dan ook een logische voortzetting van de lijn in de nationale bestuursakkoorden.

5. Interpretatie provincie

De provincie Zuid-Holland zou als wetgever met betrekking tot de Omgevingsverordening duidelijkheid moeten kunnen geven over de interpretatie van artikel 4.2 van deze verordening. De mailwisseling met het team wateroverlast van de provincie maakt duidelijk dat dat niet eenvoudig is.

Op het gestelde in de toelichting van de verordening als zou deze de zorgplicht van het waterschap en de eigen verantwoordelijkheid van burger en boer afbakenen is het nodige af te dingen. De inundatienormen zijn helder. De capaciteit van het watersysteem moet zodanig zijn dat de sloten niet te vaak overlopen. Voor akkerbouw gebied eens in de 25 jaar. Voor stedelijk gebied is dat 100 jaar. Op 31 december 2027 moet het systeem op orde zijn. Ook dat is duidelijk.

Cruciale vraag is: met welke neerslag hoeveelheden wordt er gerekend? Huidig klimaat ofwel de gemeten data over een periode van 30 jaar uit het verleden of een klimaat scenario? Welk scenario dan? In de tekst van artikel 4.2 staat daar niets over. In de toelichting is weliswaar een verwijzing opgenomen naar het NBW, maar ook dat geeft geen uitsluitel.

Uit de antwoorden van het team Wateroverlast van de provincie komt naar voren dat niet eenduidig is vastgelegd welk scenario gebruikt moet worden. Niet in de verordening en ook niet in enige andere beleidsbeslissing van het provincie bestuur. Ook de eventuele toepassing van " huidig klimaat " is niet bestuurlijk vastgesteld. Weliswaar wordt er verwezen naar hiervoor genoemde Uniecommissie, maar die heeft slechts een adviserende rol. De Unie stelt wel dat zij uitgaat van de actuele neerslagstatistiek, aangepast naar de nieuwe scenario's.

Na doorvragen komt het team Wateroverlast van de provincie Zuid-Holland tot de volgende opstelling, samengevat:

"Op dit moment is de NBW doelstelling leidend. De provincie geeft in de omgevingsverordening aan of het voldoen aan de omgevingswaarden een inspanningsverplichting of resultaatsverplichting is. De juridische status van de provinciale normen is al vanaf het begin een inspanningsverplichting. Het waterschap is de beheerder van de regionale wateren. Vanuit die positie kan (alleen) het waterschap concrete maatregelen nemen om de afvoer- en bergingscapaciteit van een regionaal oppervlaktewater te vergroten. De Provincie vertrouwt erop dat de waterschappen zorgvuldig omgaan met de opgave wateroverlast, de toetsing en de knelpunten die hieruit volgen. Op dit moment is het opgave team wateroverlast een beleidsontwikkeling gestart om de kaders rond de inspanningsverplichting te verduidelijken."

6 Klimaat scenario's

Besturen is vooruitzien, zeker als het gaat om de inrichting van het watersysteem. Daar gaat het om investeringen die minimaal een halve eeuw mee moeten gaan. Eind vorige eeuw groeide het besef dat klimaatverandering hierbij een belangrijke factor zou worden. De overheden in ons land kwamen tot een gezamenlijk beleid WB21 voor het waterbeheer in de 21^e eeuw. Bovengenoemde bestuursakkoorden komen hieruit voort. Klimaatscenario's helpen bij het "vooruitzien".

Klimaatscenario's zijn gebaseerd op de periodieke rapportage van het IPCC. Dit panel van de VN brengt de mondiale stand van de wetenschap op het vlak van klimaatverandering samen in een rapport en het KNMI geeft in scenario's weer

wat dat betekent voor de Nederlandse situatie. Bijvoorbeeld voor wat betreft de neerslag hoeveelheden.

We kennen inmiddels 4 generaties klimaat scenario's in ons land. Begin deze eeuw kwam de eerste generatie. Dat betrof 3 scenario's: l(aag), m(idden) en h(oog), gebaseerd op een mondiale opwarming van respectievelijk 0,5, 1 en 1,5 graden C. Bestuurlijk Nederland koos voor het middenscenario voor het waterbeleid.

De volgende generatie, de KNMI'06 klimaatscenario's geven een beeld van de veranderingen in temperatuur, neerslag, wind en zeespiegel voor een klimatologische periode van 30 jaar. De scenario's voor 2050 zijn dus representatief voor het klimaat in de periode rond dat jaar (tussen 2036 en 2065). Evenzo is het klimaat in het gekozen basisjaar 1990 beschreven met gegevens van 1976 tot en met 2005. Bestuurlijk Nederland kiest voor aanpassing van het beleid in het boven genoemde NBWactueel. Scenario G, G+ of W, afhankelijk van de situatie.

KNMI'14 komt met 4 scenario's G(ematigd) en W(arm), hoog en laag. De provinciale verordening regelt nu het waterbeheer. Er is geen bestuurlijke keuze voor een scenario gemaakt.

De nieuwe KNMI'23-klimaatscenario's bestaan uit vier paden die een mogelijk toekomstig klimaat in Nederland rond 2050, 2100 en 2150 beschrijven. De scenario's zijn gebaseerd op de hoeveelheid uitstoot van broeikasgassen (en daarmee de wereldwijde opwarming) en de mate van neerslagverandering in Nederland. Er wordt geen uitspraak gedaan over de waarschijnlijkheden van de vier scenario's. Ieder scenario is een mogelijkheid.

Het KNMI geeft bij de presentatie aan dat het verstandig is om voor te bereiden op het worst case scenario. [KNMI - KNMI'23-klimaatscenario's](#)

De geschiedenis van de klimaatscenario's laat zien dat ze stelselmatig een onderschatting van de werkelijkheid waren. Weliswaar een uitkomst van de stand van de wetenschap op dat moment en passend bij de wetenschap om geen expliciete voorspellingen te doen die niet goed onderbouwd zijn. Het midden scenario van begin van de eeuw dat gebaseerd was op 1 graad mondiale temperatuur stijging in de periode 2036 - 2065 is allang achterhaald. Steeds blijkt ook dat de neerslag extremer wordt.

7 Beleid WSHD

Het waterschap Hollandse Delta heeft er in het verleden voor gekozen om het NBW niet te volgen. De eerste systeemtoets en het daarop gebaseerde beleid ging uit van "huidig klimaat 1990" en dus van de neerslag gegevens over de periode 1976-2005. Er werd onderscheid gemaakt in een opgave voor stedelijk gebied en voor landelijk gebied. In plannen en verslagen werd de opgave weergegeven in m3. In juni 2012 stelde de Verenigde Vergadering de doelstelling opnieuw vast. De realisatie deadline verschoof van 2015 naar 2017. De NBW opgave voor het landelijk gebied van 464.000 m3 zou dan geheel ingevuld zijn en dat gold 1/3 van de opgave in het stedelijk gebied, te weten 101.000 m3 . Alles gebaseerd op bovengenoemd "huidig klimaat".

De uitvoering van het beleid wordt al enige tijd niet meer concreet in m3 gerapporteerd. Voor het landelijk gebied was de opgave ingevuld m.u.v. het Oudeland van Strijen. Hier streefde men naar aanpassing van de normen. Voor stedelijk gebied is het beeld diffuus. Het zou mee kunnen vallen omdat bij nieuwe wijken en renovaties het onderwerp nadrukkelijk aan de orde is. Vooral de gemeenten spelen dan een belangrijke rol.

In juni 2014 legt het college van DenH twee scenario's voor aan het algemeen bestuur. Wel of niet anticiperen op klimaatverandering. Voortzetten van het toen geldende beleid of ook in het landelijk gebied een scenario 2050 als uitgangspunt nemen. Dat zou 15 miljoen extra kosten voor programmabegroting en kadernota tot gevolg hebben. De discussie leidde niet tot aanpassing van het beleid. "Huidig klimaat" bleef het uitgangspunt.

De KNMI'14 scenario's waren aanleiding om het watersysteem voor de tweede keer te gaan toetsen. Het duurde tot november 2019 voordat de opgave aan de Verenigde Vergadering werd voorgelegd. Het college voorstel ging opnieuw uit van " huidig klimaat" voor landelijk gebied, maar de VV besloot via een amendement dat ook daar een klimaatbestendig watersysteem het doel moet zijn.

Tot uitvoering kwam het niet. Dat zou via de watergebiedsplannen gaan gebeuren. Met jaren vertraging zijn de eerste drie plannen er nu . Die zijn zeker nog niet uitvoeringsgericht en ze geven ook geen inzicht over wanneer er uitgevoerd gaat worden. Het watergebiedsplan Flakkee Oosthoek stelt dat het waterschap een opgave van 20 hectare niet wil invullen.

De minimale capaciteit van het watersysteem in de Hollandse Delta wreekt zich ook bij het streven naar een betere waterkwaliteit. Het grootste deel van de watergangen zijn te ondiep als basis voor een redelijke kwaliteit. Bij besluiten over waterpeilen gaat een verhoging meestal niet door omdat dat ten koste van de berging gaat en dus geld kost.

8 Conclusies

In het eerste deel van een kwart eeuw waterbeleid waren de doelen helder vastgelegd in nationale bestuursakkoorden. De deadline was gesteld op 2015, inundatie normen waren opgenomen als werknormen en bestuurlijk Nederland koerste op een afgesproken scenario als ondergrens. Aanvankelijk het midden scenario en na het NBW actueel: G, G+ en soms W.

De duidelijke keuze voor een te gebruiken scenario is met de overgang van bestuurlijke akkoorden naar een wettelijke regeling in een provinciale verordening achterwege gebleven. Weliswaar stelt de provincie dat de NBW doelstelling leidend is, maar het ontbreekt aan een helder bestuurlijk besluit over een cruciale factor voor de capaciteit van het systeem, namelijk met welke neerslag gegevens moet rekening worden gehouden. Kennelijk is bij het opstellen van de verordening het advies van de werkgroep Klimaatscenario's wat heeft geleid tot het NBWactueel niet meegenomen. Dit advies luidde:

"Conclusie 3: Voor de continuïteit in het waterbeleid is het van belang ook continuïteit in de te hanteren klimaatscenario's te hebben.

Advies 3: De werkgroep klimaatscenario's adviseert om het gebruik van de KNMI'06-klimaatscenario's voor de bestuurlijke afspraken in het waterbeheer slechts dan aan te passen als het IPCC met nieuwe scenario's komt, en dan alleen als deze significant afwijken van de huidige. De volgende IPCC-update wordt over 6 jaar verwacht. Bij het daarop eerstvolgende moment in de beheerplancyclus waar wateropgave en beleidsdoelen opnieuw worden bepaald, kan indien wenselijk worden overgegaan op het gebruik van nieuwe klimaatscenario 's."

Er is nu ervaring met klimaatscenario's en hoe die in de praktijk uitpakken. De uitspraken vanuit de wetenschap zijn structureel te voorzichtig geweest. Het gaat sneller dan verwacht en de veranderingen zijn extremer. De 1 graad mondiale opwarming van het midden scenario is lang voor de periode 2036-2065 al realiteit en zit nu op ongeveer 1,2 graden. Het is verstandig om uit te gaan van een worst case scenario, zoals het KNMI aangeeft.

Het waterschap Hollandse Delta heeft nooit gekoerst op een klimaatbestendig watersysteem. Het beleid en de uitvoering daarvan was gebaseerd op "huidig klimaat 1990". Aan de doelstellingen van de bestuursakkoorden is dan ook nooit voldaan, voor zover het gaat om het landelijk gebied. Over de situatie in stedelijk gebied ontbreekt inzicht.

De 2^e systeemtoets naar aanleiding van het KNMI'14 scenario leverde in 2019 een voorstel op aan de Verenigde Vergadering om de wateropgave vast te stellen. Op basis van een amendement besloot het bestuur toen dat er ook in het landelijk gebied een klimaatbestendig watersysteem moest komen. De opgave bedroeg ongeveer 320 hectare extra open water.

Van de opgave van de KNMI'14 toets is nu, 10 jaar later, nog niets gerealiseerd. Dat moet via de watergebiedsplannen. De eerste 3 plannen zijn er, maar die zijn nog niet uitvoeringsgericht. En inmiddels hebben we KNMI'23 scenario's. Voor het verstrijken van de deadline van 31 december 2027 is het watersysteem in de Hollandse Delta niet op orde. Het waterschap gaat ervan uit dat voor de omgevingsverordening "huidig klimaat" voldoende is.

De provincie Zuid-Holland stelt bij monde van het team "Wateroverlast" dat de NBW doelstelling voor de omgevingsverordening leidend is. Dat betekent dat de inrichting van het watersysteem moet voldoen voor de neerslag gegevens van KNMI'6 scenario G, G+ of W afhankelijk de situatie. Er wordt gewerkt aan provinciale kaders op dit vlak.