

Ontwerp beleidsregel Compensatie toename verharding en versnelde afvoer

Intitulé

Beleidsregel Compensatie toename verharding en versnelde afvoer

Inleiding

Waterschap Zuiderzeeland beheert het water in de polders van Oostelijk en Zuidelijk Flevoland en de Noordoostpolder. Ook de Blokzijler Buitenlanden (gemeente Steenwijkerland, provincie Overijssel) en de woonwijk Lemstervaart (in de gemeente Lemsterland, provincie Friesland) horen bij het beheersgebied. Om het watersysteem nu en in de toekomst goed te kunnen beheren, stelt Waterschap Zuiderzeeland regels op die aangeven hoe moet worden omgegaan met het watersysteem en veranderingen die daarop invloed hebben.

Deze beleidsregel geeft aan op welke wijze een toename aan verharding of versnelde afvoer moet worden gecompenseerd. Verharding leidt tot een versnelde afvoer van water naar het watersysteem. Door ingrepen in een natuurgebied, kan er ook sprake zijn van een snellere afvoer uit het gebied. De snellere afvoer kan problemen geven in het peilgebied of het benedenstroomse peilgebied. Er kunnen sneller en grotere peilstijgingen optreden waardoor wateroverlast kan ontstaan. De nadelige gevolgen van een plan moeten door de initiatiefnemer worden gecompenseerd.

Deze beleidsregel is één van de afwegingsfactoren van een integrale afweging. Andere factoren zijn bijvoorbeeld waterkwaliteit.

Doel van de beleidsregel

Doel van de beleidsregel is in de eerste plaats het behoud van de bergingsruimte in het watersysteem. Met de beleidsregel 'Compensatie toename verharding en versnelde afvoer' wordt afwenteling van wateroverlast door nieuwe ruimtelijke plannen op het watersysteem voorkomen.

Daarnaast is het doel van de beleidsregel het behoud van grote peilvakken en gaat het de toename van het aantal peilvakken (versnippering) tegen. Versnippering maakt het watersysteem minder robuust: het leidt tot suboptimaal gebruik van de beschikbare berging en er is meer sturing nodig. De beleidsregel stimuleert het aanleggen van berging in open verbinding met het overige watersysteem.

Beleidskader

De beleidsregel 'Compensatie toename verharding en versnelde afvoer' is een invulling van het provinciale beleid. In het Omgevingsplan Flevoland is beleid opgenomen om afwenteling van wateroverlast uit nieuwe ruimtelijke plannen te voorkomen (paragraaf 3.4.2 partiële herziening OPF 2009).

Waterschap Zuiderzeeland streeft naar een robuust watersysteem binnen zijn beheersgebied (zie Waterbeheerplan 2010-2015, digitaal in te zien via www.zuiderzeeland.nl). Onderdeel hiervan is het voorkomen van afwenteling als gevolg van nieuwe ontwikkelingen in het gebied.

De beleidsregel 'Compensatie toename verharding en versnelde afvoer' geeft invulling aan de volgende hoofddoelstellingen van waterschap Zuiderzeeland:

- Verkrijgen en behouden van een robuust watersysteem dat de toekomstige klimaatveranderingen en bodemdaling kan opvangen;
- Het watersysteem is zowel in landelijk als stedelijk gebied op orde met betrekking tot wateroverlast.

Artikel in de Waterschapsverordening

In de Waterschapsverordening is bepaald welke handelingen met betrekking tot een watersysteem verboden zijn, tenzij daarvoor door het dagelijks bestuur van het waterschap een vergunning is verleend. Aan een vergunning worden voorschriften verbonden.

Beleidsregel

Artikel 1: Begripsbepaling

Deze beleidsregel gaat specifiek in op waterkwantiteit.

Enkele definities:

- Afwentelen: Het ongevraagd aan anderen overdragen van een te veel aan water en de daarmee gepaard gaande overlast en/of kosten naar andere plaatsen, overheden of generaties.
- Alternatieve berging: niet zijnde open water. Voorbeelden zijn wadi's en doorlatende verharding.
- Compensatie: Het treffen van aanvullende maatregelen om afwenteling te voorkomen, zoals de aanleg van extra waterberging.
- Maximaal toelaatbare peilstijging: Het verschil tussen het laagst gelegen maaiveld en het streefpeil (peilstijging waarbij niet geen inundatie optreedt in een peilvak).
- Natuurgebieden: Gebieden waar de functie natuur is opgelegd.
- Nieuwe ontwikkeling: Alle toename in verhard oppervlak in zowel landelijk als stedelijk gebied of ingrepen in de waterhuishouding in natuurgebieden ten opzichte van de huidige situatie.
- Peilvak: Een waterstaatkundige eenheid waar één waterpeil wordt nagestreefd.
- Plangebied: Een geografisch afgebakend gebied waarvoor het plan geldt.
- Verhard oppervlak: Alle oppervlakten waar neerslag niet in de bodem kan indringen, maar oppervlakkig tot afstroming komt, zoals daken, wegen en parkeerterreinen.
- Versnippering: Toename van het aantal peilvakken.
- Waterlijn: De scheidingslijn tussen water en land bij streefpeil.

Artikel 2: Geen afwenteling door extra verharding of aanpassing van het watersysteem

De toename van versnelde waterafvoer door nieuw aan te leggen verharding of aanpassing van het watersysteem mag vanuit waterkwantiteitsoogpunt geen afwenteling op het huidige watersysteem tot gevolg hebben. Nadelige effecten moeten worden gecompenseerd met extra waterberging, aanvullend op het reeds aanwezige watersysteem. Versnippering wordt hierbij waar mogelijk voorkomen.

Artikel 3: Extra verharding compenseren met de bergingsnorm

De omvang van de extra benodigde waterberging wordt berekend aan de hand van de bergingsnorm. Deze norm is afgeleid door middel van de regenduurlijnmethodiek. De via deze methodiek bepaalde berging is de berging die nodig is om de versnelde afvoer van het verhard oppervlak te compenseren. Deze berging noemen we bergingscompensatie.

De bergingscompensatie wordt uitgedrukt in een hoeveelheid (mm waterschijf of in m³/per m² toename verhard oppervlak).

De regenduurlijnen en daarmee de benodigde bergingscompensatie zullen actueel gehouden worden op basis van de beschikbaarheid van nieuwe neerslagstatistieken of klimaatscenario's. De actuele bergingsnormen worden ontsloten via de website van Waterschap Zuiderzeeland. Herziening van de normen door het beschikbaar komen van nieuwe neerslagstatistieken of klimaatscenario's wordt via de website gecommuniceerd.

Artikel 4: Plannen met een kleine toename verharding

Compensatie is niet verplicht voor plannen met een kleine toename verharding, tenzij het watersysteem al om andere redenen moet worden aangepast.

Artikel 5: Grote plannen

Uitzondering op toepassing van de bergingsnorm zijn grote plannen. Bij grote plannen maakt de initiatiefnemer een maatwerkberekening. De hydraulische randvoorwaarden en uitgangspunten zijn bij het waterschap op te vragen.

Artikel 6: Alternatieve zorg

Uitzondering op toepassing van de bergingsnorm zijn plannen met alternatieve berging. Bij inpassing in het plan van alternatieve berging maakt de initiatiefnemer een maatwerkberekening. De hydraulische randvoorwaarden en uitgangspunten zijn bij het waterschap op te vragen.

Artikel 7: Stuw

Uitzondering op toepassing van de bergingsnorm zijn situaties waar een stuw nodig is. Bij een plan waar een stuw onderdeel van uitmaakt, maakt de initiatiefnemer een maatwerkberekening. Het uitgangspunt hierbij is dat de afvoer uit het gebied niet mag toenemen door de ontwikkeling. De overige hydraulische randvoorwaarden en uitgangspunten zijn bij het waterschap op te vragen.

Artikel 8: Natuurgebieden

Uitzondering op toepassing van de bergingsnorm zijn natuurgebieden. Bij ontwikkelingen in natuurgebieden maakt de initiatiefnemer een maatwerkberekening. Het uitgangspunt hierbij is dat de afvoer uit het gebied niet mag toenemen door de ingreep in het watersysteem. De hydraulische randvoorwaarden en uitgangspunten zijn bij het waterschap op te vragen.

Artikel 9: Locatie compensatie

Uitgangspunt is dat de compensatie gerealiseerd moet worden in het plangebied. Indien dit om gegronde redenen niet mogelijk is, kan – in overleg met waterschap Zuiderzeeland – naar een alternatieve locatie gezocht worden. Hierbij moet de compensatie binnen hetzelfde peilvak plaatsvinden, of eventueel benedenstrooms.

Artikel 10: Eerste compenseren, dan verharden

De vereiste compensatie moet gerealiseerd zijn voordat gestart wordt met de aanleg van de verharding.

Toelichting

Artikel 2

Nieuwe ontwikkelingen kunnen effect hebben op het watersysteem. Het verharden van grond met bebouwing of bestrating leidt tot een versnelling van de afvoer van neerslag naar het watersysteem. Ook ingrepen in het watersysteem bij natuurontwikkeling kunnen effect hebben op de huidige werking van het bestaande watersysteem. Deze ingrepen moeten daarom worden gecompenseerd door waterberging.

Door de aanleg van extra waterberging wordt voorkomen dat het watersysteem minder goed functioneert. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het realiseren van voldoende extra waterberging.

Het watersysteem van Flevoland wordt gekenmerkt door grote peilvakken. Deze grote peilvakken dragen sterk bij aan de robuustheid van het watersysteem, doordat neerslag die in een deel van het peilvak valt snel verspreid wordt over het gehele gebied. Hierdoor treedt minder snel wateroverlast op. Het plaatsen van stuwen of andere afsluitende maatregelen leidt tot een opdeling van het watersysteem, waardoor de robuustheid van het Flevolandse watersysteem afneemt.

Om dit te voorkomen is deze beleidsregel erop gericht om de extra waterberging zo aan te leggen dat dit zoveel mogelijk in open verbinding met elkaar staat. Het is overigens mogelijk dat vanuit andere overwegingen met betrekking tot waterkwantiteit of waterkwaliteit de noodzaak bestaat om een stuw of andere afsluitende voorziening te plaatsen. In overleg met het waterschap kan hiertoe worden besloten.

Compensatie geldt ook voor ontwikkelingen in natuurgebieden. Voor deze gebieden geldt dat de inrichting van het watersysteem wordt afgestemd op de eisen en wensen per natuurgebied. Dit moet in nauwe samenwerking tussen waterschap en initiatiefnemer gebeuren. Ingrepen in natuurgebieden, zoals peilverhoging, kunnen eveneens als effect hebben dat neerslag sneller tot afvoer komt naar het watersysteem. Bij hoger gelegen terreinen worden de effecten van hevige neerslag hiermee afgewenteld op omliggende gebieden. Uitgangpunt is dat ook bij de realisatie van natuurgebieden afwenteling voorkomen moet worden.

Artikel 3

De omvang van de extra benodigde waterberging wordt berekend aan de hand van de bergingsnorm. Deze norm is afgeleid door middel van de regenduurlijnmethodiek.

Regenduurlijnmethodiek:

- Regenduurlijnen zijn lijnen die voor een gewenste herhalingstijd de relatie tussen de neerslagduur en de hoeveelheid neerslag in mm beschrijven.
- Door daarbij ook de afvoercapaciteit maal de duur uit te zetten, kan voor elke gewenste herhalingstijd de benodigde berging worden afgelezen. De benodigde berging is het grootste verschil tussen de regenduurlijn en de afgevoerde hoeveelheid water. Voor de afvoercapaciteit kiezen we de afvoer van het landelijk gebied van 15 mm/dag. We willen immers de afvoer die hoger is dan de afvoer uit het landelijk gebied compenseren.
- We bepalen de berging op basis van de regenduurlijn van een herhalingstijd van 100 jaar, omdat dit het beschermingsniveau van stedelijk gebied is. Hierbij wordt rekening gehouden met klimaatverandering omdat het gebied ook in de toekomst robuust moet zijn ingericht. We hanteren daarvoor het op dat moment actuele en door het KNMI gepubliceerde klimaatscenario met een minimale zichtduur van 50 jaar, uitgaande van het meest extreme scenario.
- De regenduurlijnmethodiek is robuust en kan eenduidig en betrouwbaar worden toegepast met nieuwe informatie, zoals nieuwe klimaatscenario's. De regenduurlijnen en daarmee de benodigde bergingscompensatie zullen dan ook actueel gehouden worden op basis van de beschikbaarheid van nieuwe neerslagstatistieken of klimaatscenario's. Over het algemeen worden klimaatscenario's circa elke 10 jaar geüpdatet door het KNMI.

Artikel 4

Uitzondering op de compensatieplicht geldt voor plannen met een kleine toename verharding, omdat de aanleg van waterberging praktisch uitvoerbaar en functioneel moet zijn. De volgende grenzen worden hierbij gehanteerd:

	Toename verharding	Toepassing beleidsregel
<i>Kleine toename (landelijk gebied)</i>	<2.500 m ²	Geen compensatie verplicht, tenzij het watersysteem al om andere redenen moet worden aangepast

<i>Kleine toename (stedelijk gebied)</i>	< 750 m ²	Geen compensatie verplicht, tenzij het watersysteem al om andere redenen moet worden aangepast
--	----------------------	--

De grens voor plannen in stedelijk gebied is scherper dan voor plannen in landelijk gebied, omdat het stedelijke watersysteem over het algemeen sneller reageert op neerslag.

Waterschap Zuiderzeeland is van mening dat aanleg van de benodigde waterberging bij 750 m² extra verharding nog net praktisch uitvoerbaar en functioneel is. Als plannen met een kleine toename verharding vanuit andere overwegingen aanpassing in het watersysteem nodig hebben, bijvoorbeeld vanuit waterkwaliteit, wordt compensatie van de extra verharding wel gevraagd. In dat geval kan er werk met werk worden gemaakt.

Als begrenzing van het stedelijk gebied worden de grenzen van de bebouwde kom gehanteerd, conform de toelichting van artikel 6.3 van de Keur van Waterschap Zuiderzeeland, of het beoogd nieuw stedelijk gebied.

De ondergrenzen voor verplichte compensatie zijn bedoeld voor op zich zelf staande plannen. Deze ondergrens is niet bedoeld voor afzonderlijke delen binnen hetzelfde initiatief waarbij de afzonderlijke delen onder de ondergrens blijven. De totale toename aan verharding van de gezamenlijke onderdelen geldt als ondergrens. In dit laatste geval kan immers de hoeveelheid verharding sterk toenemen zonder dat daarvoor gecompenseerd wordt. Om dit te voorkomen, beoordeeld Waterschap Zuiderzeeland bij de categorie "kleine toename" of er sprake is van een afgebakend project of dat de toename onderdeel is van (min of meer) aaneengesloten initiatieven / projecten. In het laatste geval wordt de toename van de verharding van het gehele initiatief als uitgangspunt gehanteerd.

Bij de bepaling van de toename oppervlak verharding moet als verhard worden gezien datgene wat redelijkerwijs als verhard kan worden beschouwd. Infiltratievoorzieningen worden niet meegerekend in het oppervlak verharding. Verdere uitgangspunten voor de bepaling van verharding zijn opgenomen in het Waterkader.

In de praktijk zullen diverse planfasen doorlopen worden voordat daadwerkelijk tot realisatie wordt overgegaan. In bestemmingsplannen wordt al voorgesorteerd op extra water bij een bepaald percentage verharding. In dit geval wordt er in de verdere uitwerking alleen aanvullend water gevraagd als de werkelijke verharding meer bedraagt dan in het bestemmingsplan is aangenomen. Er wordt dus niet eis op eis gestapeld.

Artikel 5

Voor grote plannen met een toename van verharding ≥ 25 hectare kan niet worden volstaan met de bergingsnorm en moet een maatwerkberekening worden gemaakt. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de maatwerkberekening. Uitgangspunt is dat afwenteling als gevolg van de ontwikkeling wordt voorkomen. Dat wil zeggen dat de afvoer uit het gebied door de ontwikkeling niet toe mag nemen.

Uitgangspunten bij de berekening zijn de geldende hydraulische randvoorwaarden, de verwachte klimaatomstandigheden van 2050 zoals bepaald door het waterschap op basis van berekeningen en scenario's van het KNMI en de vigerende prognoses van de bodemdaling. Deze zijn bij Waterschap Zuiderzeeland op te vragen.

Artikel 6

De berekening van compensatie van alternatieve berging is niet mogelijk met de bergingsnorm. Bij aanleg van alternatieve berging moet een maatwerkberekening worden geleverd, waarbij wordt aangetoond dat de alternatieve waterberging voldoende compensatie biedt. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de maatwerkberekening.

Uitgangspunten bij de berekening zijn de geldende hydraulische randvoorwaarden, de verwachte klimaatomstandigheden van 2050 zoals bepaald door het waterschap op basis van berekeningen en scenario's van het KNMI en de vigerende prognoses van de bodemdaling. Deze zijn bij Waterschap Zuiderzeeland op te vragen.

Artikel 7

De bergingsnorm biedt onvoldoende maatwerk voor gebieden waar een stuw wordt geplaatst. Deze wijziging in het watersysteem moet met een maatwerkberekening worden uitgewerkt. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de maatwerkberekening.

Uitgangspunt bij deze berekening is dat kwantitatieve afwenteling als gevolg van de ontwikkeling wordt voorkomen. Dit houdt in dat de afvoer niet mag toenemen ten opzichte van de huidige situatie. Uitgangspunten bij de berekening zijn de geldende hydraulische randvoorwaarden, de verwachte klimaatomstandigheden van 2050 zoals bepaald door het waterschap op basis van berekeningen en scenario's van het KNMI en de vigerende prognoses van de bodemdaling. Deze zijn bij Waterschap Zuiderzeeland op te vragen.

Artikel 8

De bergingsnorm biedt onvoldoende maatwerk voor veranderingen in natuurgebieden. Omdat de dynamiek in een natuurgebied anders is dan in stedelijke of landbouwgebieden, is hier een maatwerkberekening nodig. Uitgangspunt blijft dat afwenteling als gevolg van de ontwikkeling wordt voorkomen. Concreet betekent dit dat uit het plangebied als gevolg van de ontwikkeling niet meer water afgevoerd mag worden dan voor de ontwikkeling.

Uitgangspunten bij de berekening zijn de geldende hydraulische randvoorwaarden, de verwachte klimaatomstandigheden van 2050 zoals bepaald door het waterschap op basis van berekeningen en scenario's van het KNMI en de vigerende prognoses van de bodemdaling. Deze zijn bij Waterschap Zuiderzeeland op te vragen.

Artikel 9

Uitgangspunt is om de compensatie in het betreffende plangebied op te lossen. Als in het plangebied geen maatregelen genomen worden, verplaatsen de effecten zich naar de omliggende gebieden. Er is hierbij sprake van afwenteling als waterkwantiteitsproblemen ongevraagd qua ruimte en kosten aan anderen worden overgedragen.

In sommige gevallen is het vanwege hoge kosten of beheersaspecten maatschappelijk gezien niet verantwoord, waterhuishoudkundig ongewenst of inefficiënt om binnen het plangebied extra open water te creëren. De initiatiefnemer moet dit onderbouwen. In deze gevallen wordt samen met het waterschap naar een watercompensatie buiten het plangebied gezocht. De berekening van de omvang van de benodigde compensatie is hierbij gelijk aan de situatie waarin wel binnen het plangebied gecompenseerd wordt. Aandachtspunt hierbij is dat er mogelijk extra aanpassingen nodig zijn om er voor te zorgen dat het water op de geplande locatie kan komen.

Artikel 10

Als nieuwe verharding wordt aangelegd voordat de benodigde compensatie gerealiseerd is, ontstaat er een tijdelijk tekort aan waterberging. Dit tekort vergroot het risico op wateroverlast en is daarom niet gewenst. Om een tijdelijk tekort aan waterberging te

voorkomen moet de compensatie geheel aangelegd zijn voordat met verhardingswerkzaamheden (bestrating / bebouwing) wordt begonnen. Bij grote of complexe plannen is het mogelijk om, in overleg met Waterschap Zuiderzeeland, de compensatie gefaseerd aan te leggen. De aanleg van compensatie moet hierbij minimaal evenredig zijn met de aanleg van verharding.