



Association of
Netherlands Municipalities

Van rioleringszaak naar gemeentelijke watertaak

DE WET GEMEENTELIJKE WATERTAKEN TOEGELICHT



Van rioleringszaak naar gemeentelijke watertaak
De Wet gemeentelijke watertaken toelicht



Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	11
2 Afvalwater	13
3 Hemelwater	15
3.1 De nieuwe regelgeving op hoofdlijnen	15
3.2 Omgaan met hemelwater aan de bron	17
3.2.1 Voorkeursvolgorde	18
3.2.2 Maatwerkvoorschrift en verordeningsmogelijkheid	19
3.3 Handvatten voor de praktijk	20
3.3.1 Situaties	21
3.3.2 Regels	22
3.4 Gemeentelijke zorgplicht	24
3.5 Relatie met oppervlaktewater en het waterschap	25

4	Grondwaterproblemen	29
4.1	Zorgplicht	29
4.1.1	Verantwoordelijkheid perceelseigenaar	31
4.1.2	Openbaar gemeentelijk gebied	32
4.1.3	Structureel probleem	33
4.1.4	Probleem voor de bestemming van de grond	35
4.1.5	Inspanningsplicht	36
4.1.6	Doelmatige maatregelen	37
4.1.7	Niet de verantwoordelijkheid van andere overheden	38
4.2	Zorgplicht in de praktijk	40
4.2.1	Aanspreekpunt	40
4.2.2	Regie en samenwerking	41
4.2.3	Paalrot en funderingsschade	42
5	Aansprakelijkheid	45
6	Verbreed rioleringsplan	49
7	Nieuwe rioolheffing	53



Samenvatting

Hemelwater

Verwerken aan de bron

De nieuwe wetgeving kent een aantal uitgangspunten. Ten eerste moet de perceelseigenaar het hemelwater zoveel mogelijk zelf verwerken bij de plaats waar het valt. Dit vloeit voort uit een wettelijke voorkeursvolgorde voor omgaan met afvalwater en hemelwater. Verder is het hemelwater in principe schoon genoeg om zonder behandeling in het milieu te worden teruggebracht. Als afstromend hemelwater toch te verontreinigd raakt, kan de gemeente in redelijkheid maatregelen vragen die de perceelseigenaar voorafgaand aan het lozen van hemelwater moet nemen. Zodat bovenmatige verontreiniging van het hemelwater voorkomen wordt.

Beleid

Gemeenten moeten bepalen in welke situaties zij redelijkerwijs van perceelseigenaren mogen verwachten dat zij het hemelwater zelf verwerken. Bij de gemeentelijke afwegingen hierover, spelen factoren

als de aanwezigheid van oppervlaktewater, ruimte en het aanwezige gemeentelijk rioelstelsel (gemengd of gescheiden) een rol. De nieuwe wetgeving geeft aan dat de algemene afweging in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) wordt opgenomen. De gemeente kan op basis van dat beleid beoordelen in welke gebieden en/of in welke situaties aanvullende regels nodig zijn voor hemelwaterlozingen op riolering of in de bodem.

Verordening

De gemeente krijgt een nieuwe mogelijkheid om per verordening regels en/of een termijn te stellen aan de aanbieding van hemelwater door perceelseigenaren. Gemeenten kunnen regels stellen vanuit het belang van de bodemkwaliteit of de goede werking van de gemeentelijke stelsels ter inzameling van afval- en hemelwater. De gemeente mag ook een termijn stellen waarbinnen perceelseigenaren lozing van hemelwater op een gemeentelijk systeem moeten beëindigen.

Zorgplicht

Vaak is verdere afvoer van hemelwater nodig, vooral in bestaand bebouwd gebied. Dan treedt de gemeentelijke zorgplicht in werking. Gemeenten moeten besluiten op welke manier verdere verwerking van hemelwater in bebouwd gebied gebeurt. De gemeente kan hierbij kiezen voor gemengde én voor gescheiden verwerking van afvalwater en hemelwater. De hoofdstukken 2 en 3 gaan nader op deze onderwerpen in.

Grondwaterproblemen

Zorgplicht

Grondwaterproblemen kennen in de praktijk diverse oorzaken en oplossingen, waarbij vaak meer partijen betrokken zijn. De wetswijziging geeft gemeenten een zorgplicht voor het in het openbaar gemeentelijke gebied treffen van maatregelen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming

zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Voorzover gemeentelijke maatregelen doelmatig zijn en het niet de verantwoordelijkheid van het waterschap of de provincie is om maatregelen te nemen.

Inkadering

De zorgplicht heeft het karakter van een inspanningsplicht. Dat wil zeggen dat de gemeente niet verantwoordelijk is voor handhaving van het grondwaterpeil in bebouwd gebied. De zorgplicht werkt niet met terugwerkende kracht en leidt niet tot aansprakelijkheid voor schadesituaties uit het verleden. De zorgplicht ziet alleen op waterhuishoudkundig maatregelen. In de praktijk komt het erop neer dat de gemeente dan zorgt voor een voorziening, waarop de perceelseigenaar het overtollig grondwater kan lozen.

Voorkomen en beperken

Bij het voorkomen en beperken van grondwaterproblemen is onderscheid tussen aanpakken in de bestemmings-, inrichtings- en beheersfase. De nieuwe wetgeving heeft vooral gevolgen voor de aanpak van grondwaterproblemen in de beheersfase. Waarbij taken van andere partijen en de gemeentelijke rol bij het bestemmen en inrichten van nieuw bebouwd gebied ongewijzigd blijven.

Loket en regie

De wetgeving geeft aan dat een burger met grondwateroverlast bij de gemeente met zijn probleem terecht moet kunnen. De gemeente is het eerste aanspreekpunt (loket) voor de burger. Ook is de gemeente regisseur van het proces, waarin oplossingen van structurele problemen worden verkend. Hoofdstuk 4 gaat nader in op de zorgplichtdefinitie en de gemeentelijke rol bij grondwaterproblemen in bebouwd gebied.

Aansprakelijkheid

De nieuwe zorgplichten hebben waarschijnlijk tot gevolg dat burgers de gemeente eerder aanspreken op nakoming daarvan. 'Aanspreekbaar zijn' en 'aansprakelijk worden gesteld' zijn verschillende dingen.

Om het risico op aansprakelijkheid te minimaliseren is het nodig dat de gemeente alle belangen in ogenschouw neemt en redelijke en goed onderbouwde keuzes maakt. En hierover vervolgens transparant met de burger communiceert. Ook is het zaak om daadwerkelijk te handelen conform dit beleid. Verder doen gemeenten er goed aan geplande maatregelen op tijd en conform de daarover gewekte verwachtingen te realiseren. De positie van de gemeente bij mogelijke jurisprudentie over de nieuwe zorgplichten is te vergelijken met andere overheidszorgplichten met een inspanningskarakter. Denk daarbij aan waterschappen. Hoofdstuk 5 beschrijft aansprakelijkheid.

Verbreed rioleringsplan

In de nieuwe systematiek neemt het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) een prominente plaats in. Dit GRP wordt het beleidskader voor de uitvoering van de zorgplichten. In de nieuwe wetgeving is de beleidsvrijheid voor gemeenten groot. Wel wordt van gemeenten verwacht dat er ook echt keuzes worden gemaakt. Zo moet uiterlijk vóór 2013 een verbreed GRP worden vastgesteld dat voldoet aan de nieuwe eisen en waarin de geboden beleidsvrijheid is ingevuld. Denk hierbij aan:

- Het beschrijven van situaties waarin de perceelseigenaar zelf het hemelwater moet verwerken.
- Wanneer en waar is er sprake van structurele grondwaterproblemen.
- Wanneer en waar neemt de gemeente eventueel maatregelen.

De wettelijke procedures voor de betrokkenheid van het waterschap en de provincie bij dat GRP blijven ongewijzigd. Hoofdstuk 6 gaat in op het verbrede GRP.

Bekostiging

Voor de aanpak van de opgaven was tot op heden geen geschikt bekostigingsinstrument. De nieuwe wetgeving regelt de verbreding van het gemeentelijke rioolrecht tot een bestemmingsheffing. Hiermee kunnen gemeenten ook voorzieningen bekostigen voor hemelwaterinzameling én aanpak van grondwaterproblemen. Vanaf 2010 moeten gemeenten

overgeschakeld zijn op de nieuwe heffing en kunnen alleen op basis van de nieuwe heffing kosten worden verhaald. Gemeenten kunnen de kosten voor inzameling van huishoudelijk afvalwater apart bij de burger in rekening brengen. Dat wil zeggen apart van de kosten voor inzameling van overtollig hemelwater en grondwater, maar dit is niet verplicht. Hoofdstuk 7 geeft een toelichting op de nieuwe heffing.

Wegwijzer voor de brochure

De belangrijkste onderwerpen die samenhangen met de nieuwe wetgeving komen in deze brochure aan de orde. Dit gebeurt in de volgende volgorde:

- afvalwater (hoofdstuk 2)
- hemelwater (hoofdstuk 3)
- grondwaterproblemen (hoofdstuk 4)
- aansprakelijkheid (hoofdstuk 5)
- verbreed rioleringsplan (hoofdstuk 6)
- nieuwe rioolheffing (hoofdstuk 7)



1 Inleiding

Op 1 januari 2008 treedt de Wet gemeentelijke watertaken in werking. Deze wijzigingswet verandert een aantal bestaande wetten. De nieuwe wetgeving stelt gemeenten beter in staat een bijdrage te leveren aan de aanpak van watervraagstukken in bebouwd gebied. Gemeenten krijgen zorgplichten voor de inzameling en verwerking van overtollig hemelwater en grondwater. Zij moeten beleid ontwikkelen hoe deze zorgplichten in te vullen. Gemeentelijke maatregelen kunnen bekostigd worden uit de nieuwe verbrede rioolheffing. In deze brochure informeert de VNG gemeenten over de nieuwe wetgeving en adviseert hoe daarmee om te gaan.

Aanleiding

De afgelopen jaren is de frequentie en intensiteit van hevige regenbuien toegenomen. Met als gevolg een stijgende kans op wateroverlast in bebouwd gebied. Daarnaast zijn in ongeveer 40% van de gemeenten grondwaterproblemen aanwezig. De oude wetgeving was onvoldoende geschikt voor een adequate aanpak van deze opgaven door gemeenten. Niet geregeld was bijvoorbeeld de rol van de overheid bij grondwater-

problemen in bebouwd gebied. Ook ontbrak een geschikt bekostigingsinstrument. Tenslotte kende het gemeentelijke rioleringsplan een te beperkte invulling voor de vraagstukken waarvoor gemeenten staan.

Wet gemeentelijke watertaken

De nieuwe wetgeving (zie kader) stelt gemeenten beter in staat een bijdrage te leveren aan de aanpak van de wateropgave in bebouwd gebied. Ook verduidelijkt de nieuwe wetgeving de taakverdeling tussen gemeente en burger. Het nieuwe wettelijk kader past goed binnen de visie 'Baas in eigen buis', die de VNG in februari 2004 over dit onderwerp opstelde.

Wet gemeentelijke watertaken

De Wet gemeentelijke watertaken blijft niet als zelfstandige wet bestaan, maar is de titel van een voorstel tot wijziging van drie bestaande wetten. Zo wordt de gemeentelijke rioleringszorgplicht in de Wet milieubeheer vervangen door een zorgplicht voor inzameling en transport van stedelijk afvalwater. In de Wet op de waterhuishouding wordt een zorgplicht voor inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater opgenomen. Verder wordt in die wet ook een gemeentelijke zorgplicht in de aanpak van grondwaterproblemen in bebouwd gebied geïntroduceerd. Deze wet zal in 2009 opgaan in de nieuwe Waterwet. In de Gemeentewet wordt het rioolrecht verbreed tot een verbrede heffing met een bestemmingskarakter. De Wet milieubeheer regelt de verbreding van het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) met beleid voor de invulling van de zorgplichten voor inzameling van overtollig grond- en regenwater.

Aan de nieuwe wetgeving is door de Tweede Kamer per amendement een bepaling toegevoegd waarmee benchmarking in de toekomst verplicht kan worden gesteld. Dit past goed bij het door het Rijk en de VNG ondertekende bestuursakkoord waterketen. Hierin is de ambitie uitgesproken dat in 2010 voor alle gemeenten benchmarkresultaten beschikbaar zijn.



2 Afvalwater

Zorgplicht

In de oude wetgeving bestond de gemeentelijke zorgplicht uit doelmatige inzameling en transport van afvalwater. De nieuwe wetgeving vervangt deze zorgplicht door:

- Een zorgplicht voor inzameling en transport van stedelijk afvalwater. Stedelijk afvalwater is in de nieuwe terminologie huishoudelijk afvalwater en al het andere water wat daarmee eventueel gemengd wordt.
- Een zorgplicht voor doelmatige inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater, dat de perceelseigenaar niet redelijkerwijs zelf kan verwerken.

Buitengebied

De nieuwe wetgeving leidt ten eerste tot een verandering van het beleidskader voor de aanpak van huishoudelijke afvalwaterlozingen in het buitengebied. Gemeenten kunnen nu ook formeel kiezen voor een zogenaamde verbrede zorgplicht voor afvalwater in het buitengebied. Dit betekent dat de gemeente voor alle panden in het buitengebied de

zorg voor de afvalwatervoorziening op zich neemt Overigens blijft het in de nieuwe wetgeving mogelijk om deze verantwoordelijkheid bij de burger te houden. In dat geval dient de gemeente wel ontheffing van de zorgplicht van de provincie te verkrijgen.

Andere wijzigingen

- De gemeente kan zelf kiezen via welke voorzieningen ze haar zorgplicht invult, zowel voor de bebouwde kom als voor het buitengebied. Terwijl de zorgplicht in de oude wetgeving strikt genomen alleen via riolering ingevuld kon worden. En individuele afvalwatervoorzieningen (IBA's) formeel niet mogelijk waren in de bebouwde kom.
- De keuze voor een smalle/traditionele óf een verbrede zorgplicht wordt primair door de gemeente gemaakt in het GRP. Vroeger moest dit volgens een VROM-circulaire uit 2004 via een door het waterschap en de provincie goedgekeurd saneringsplan.
- IBA's die de gemeente beheert kunnen in de nieuwe wetgeving ook formeel uit de rioolheffing worden bekostigd.



3 Hemelwater

3.1 De nieuwe regelgeving op hoofdlijnen

De nieuwe wetgeving geeft gemeenten een zorgplicht voor doelmatige inzameling en verwerking van hemelwater, dat perceelseigenaren redelijkerwijs niet zelf kunnen verwerken. In de oude wetgeving was de gemeente ook al impliciet voor hemelwaterinzameling verantwoordelijk. De perceelseigenaar blijft ook in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk voor hemelwater op eigen terrein. De zorgplicht legt de nadruk op de verantwoordelijkheid van de perceelseigenaar om het hemelwater zoveel mogelijk zelf te verwerken.

Twee stappen

De wetgeving en zorgplichtformulering geven aan dat hemelwaterverwerking uit twee stappen bestaat:

- Omgaan met hemelwater op het perceel waar het valt (de bron). Bij het omgaan met hemelwater aan de bron moet de gemeente beoordelen in welke situaties zij redelijkerwijs van de particulier kan vragen om zelf het hemelwater te verwerken.
- Verdere verwerking van hemelwater door de gemeente (zorgplicht),

na het oordeel van de gemeente dat verdere afvoer van hemelwater via een gemeentelijk systeem nodig is omdat de perceelseigenaar in redelijkheid het hemelwater niet zelf kan verwerken.

Beoordeling

Gemeenten krijgen meer mogelijkheden om de perceelseigenaar op zijn verantwoordelijkheid aan te spreken. Per verordening kunnen gemeenten regels en/of een termijn stellen aan de aanbidding van hemelwater door perceelseigenaren. Gemeenten moeten beoordelen of redelijkerwijs van de perceelseigenaar gevraagd kan worden het afvloeiend hemelwater zelf in de bodem of het oppervlaktewater te brengen. De wetgeving gaat er vanuit dat hemelwater in de meeste gevallen schoon genoeg is om zonder behandeling in het milieu terug te vloeien.

Zorgplicht

Als het redelijkerwijs niet mogelijk is voor de perceelseigenaar om het hemelwater zelf te verwerken, treedt de gemeentelijke zorgplicht in werking. Hierbij gaat het dus om het aanbieden van een voorziening. De gemeente kan haar zorgplicht zowel invullen via een gemengd systeem als via een gescheiden systeem. De wetgeving en het rijksbeleid verplichten de gemeente niet tot gescheiden inzameling. Doelmatigheid is het centrale criterium bij de gemeentelijke keuzes.

Samenvattend

Er zijn belangrijke verschillen met de oude wetgeving. De nieuwe wetgeving:

- gaat uit van het principe dat de perceelseigenaar zoveel mogelijk zelf het hemelwater verwerkt bij de bron
- geeft gemeenten verantwoordelijkheid om te bepalen wanneer dit redelijkerwijs van de perceelseigenaar gevraagd mag worden
- gaat er vanuit dat hemelwater in de meeste gevallen schoon genoeg is om zonder behandeling in het milieu terug te vloeien.
- maakt het gemeenten mogelijk om per verordening regels te stellen aan de aanbidding van hemelwater door perceelseigenaren

- geeft gemeenten een expliciete zorgplicht voor doelmatige inzameling en verwerking van hemelwater dat perceelseigenaren redelijkerwijs niet zelf kunnen verwerken.

3.2 Omgaan met hemelwater aan de bron

In bebouwd gebied is sprake van drie hoofdcategorieën perceelseigenaren en daarmee aanbieders van afvalwater en hemelwater. Dat zijn huishoudens, bedrijven en openbare ruimte (gemeente). Voor elk van deze categorieën wordt een nieuwe AMvB opgesteld.

De regelgeving gaat ervan uit dat afstromend hemelwater in de meeste gevallen schoon genoeg is om zonder verdere behandeling in het milieu te worden teruggebracht. Tenzij dit hemelwater afkomstig is van bodembeschermende voorzieningen.

Gemeentelijke afweging

De nieuwe wetgeving vraagt van gemeenten om te bepalen wanneer de perceelseigenaar zelf het hemelwater moet verwerken. Uit de toelichting op de wetgeving blijkt dat de gemeente een algemene afweging in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) moet maken. Op basis daarvan kan de gemeente beoordelen in welke gebieden of situaties eventueel aanvullende regels nodig zijn, voor het brengen van hemelwater op of in de bodem, of lozing op een gemeentelijk stelsel.

Nieuwe bevoegdheden

De gemeente krijgt vanuit de regelgeving nieuwe bevoegdheden om eventueel aanvullende eisen te stellen. In de eerste plaats individueel via een maatwerkvoorschrift en in de tweede plaats via een verordening (meer collectief op bijvoorbeeld wijkniveau). Gemeenten kunnen van deze bevoegdheden gebruikmaken:

- als blijkt dat afstromend hemelwater toch te verontreinigd is om vrij in het milieu te worden geloosd
- om verontreiniging van afstromend hemelwater te voorkomen.

3.2.1 Voorkeursvolgorde

Bij de toepassing van deze bevoegdheden bij het omgaan met hemelwater en ander afvalwater aan de bron, moet de gemeente rekening houden met een wettelijke voorkeursvolgorde.

Voorkeursvolgorde voor omgaan met hemelwater en ander afvalwater aan de bron

- a het ontstaan van afvalwater wordt voorkomen of beperkt
 - b verontreiniging van afvalwater wordt voorkomen of beperkt
 - c afvalwaterstromen worden gescheiden gehouden, tenzij het niet-gescheiden houden geen nadelige gevolgen heeft voor een doelmatig beheer van afvalwater
 - d huishoudelijk afvalwater en daarmee vergelijkbaar afvalwater wordt ingezameld en naar een RWZI getransporteerd
 - e ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d wordt hergebruikt (zo nodig na zuivering bij de bron)
 - f ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d (in de praktijk dus met name hemelwater) wordt lokaal in het milieu teruggebracht (zo nodig na zuivering bij de bron)
 - g ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d wordt als stedelijk afvalwater ingezameld en naar een RWZI getransporteerd.
-

Integrale afweging

De voorkeursvolgorde beschrijft een algemene voorkeur voor omgaan met hemelwater en ander afvalwater aan de bron. Bij hemelwater geldt dat lokale lozing van hemelwater in het milieu (al dan niet via een gemeentelijk hemelwatersysteem) de voorkeur geniet boven lozing op een gemengd stelsel. Lozing op oppervlaktewater is gelijkwaardig aan lozing op de bodem.

Richtinggevend

De voorkeursvolgorde geeft richting aan de afwegingen die gemeenten maken bij het omgaan met hemelwater en ander afvalwater bij de bron. De afweging tussen de verschillende lozingsopties ligt bij de gemeente.

De gemeente moet rekening houden met de voorkeursvolgorde bij haar beslissingen. Maar hoeft de voorkeursvolgorde niet in acht te nemen. Gemeenten kunnen dus van de voorkeursvolgorde afwijken.

Niet voor de zorgplicht

De voorkeursvolgorde heeft betrekking op gemeentelijke bevoegdheden, en niet op de zorgplicht. Hiervoor heeft de wetgever bewust gekozen, o.a. omdat de aanwezige gemeentelijke riolering de afwegingsmogelijkheden sterk inkadert. De voorkeursvolgorde leidt dus niet tot een plicht om gescheiden in te zamelen. De gemeente kan ook niet door derden met een beroep op deze voorkeursvolgorde tot een bepaalde keuze gedwongen worden.

3.2.2 Maatwerkvoorschrift en verordeningsmogelijkheid

Uitgangspunt in de nieuwe wetgeving is dat afstromend hemelwater meestal schoon genoeg is om zonder zuivering in het milieu te worden teruggebracht. In sommige situaties is toch extra beleid nodig. De gemeente kan diverse instrumenten inzetten ter ondersteuning van gemeentelijk lozingsbeleid. Zodat bijvoorbeeld bereikt wordt dat de perceelseigenaar zelf het hemelwater verwerkt of dit gescheiden aan de gemeente aanbiedt.

Vrijwillig

Communicatieve instrumenten zijn belangrijk, zoals overleg en voorlichting over het belang van verwerking van hemelwater aan de bron. Daarnaast kunnen financiële prikkels stimuleren dat perceelseigenaren vrijwillig tot zelf verwerken van hemelwater overgaan. Stel bijvoorbeeld de hoogte van de rioolheffing afhankelijk van de vraag óf, en zo ja hoeveel verharding op het gemeentelijk systeem wordt aangesloten.

Afdwingen

Er kunnen echter situaties voorkomen waarbij de gemeente het (gedeeltelijk) zelf verwerken van hemelwater bij de bron door de perceelseigenaar wil afdwingen. Of maatregelen moet afdwingen ter voorko-

ming van verontreiniging van hemelwater. De nieuwe wetgeving geeft gemeenten twee juridische instrumenten, waarmee zij regels en/of een termijn kunnen stellen aan de aanbidding van hemelwater door perceel-eigenaren. Die instrumenten zijn een maatwerkvoorschrift vanuit de nieuwe AMvB's en het opstellen van een gebiedsgerichte verordening. Een maatwerkvoorschrift is mogelijk in individuele gevallen. Een verordening geldt gebiedsgericht voor een groep lozers.

Voorschriften

Gemeenten mogen regels stellen aan de aanbidding van hemelwater, wanneer dat voor de bescherming van de bodem of de doelmatige werking van het gemeentelijk stelsel nodig is. De voorschriften moeten gericht zijn op het voorkomen van bovenmatige verontreiniging van het hemelwater. Concreet mogen gemeenten maatregelen voorschrijven, die de perceelseigenaar moet nemen vóór het lozen van hemelwater.

De gemeente mag ook een termijn stellen waarbinnen perceelseigenaren lozing van hemelwater op een gemeentelijk systeem moeten beëindigen. Wanneer de gemeente hiervan gebruik maakt, leidt dit tot een lager aanbod van hemelwater van perceelseigenaren aan de gemeente.

Via een verordening kan de gemeente ook regels stellen aan de aanbidding van overtollig grondwater. Zie paragraaf 4.1.2.

De bevoegdheid tot het stellen van regels bij verordening is een exclusieve bevoegdheid van gemeenten. Het waterschap en/of de provincie kunnen het stellen van regels bij verordening niet afdwingen. Uiteraard kunnen zij de gemeente wel (beargumenteerd) verzoeken om van deze bevoegdheid gebruik te maken.

3.3 Handvatten voor de praktijk

Zoals aangegeven bestaat de verwerking van hemelwater uit het omgaan met hemelwater aan de bron en vervolgens de eventuele verdere inzameling en verwerking door de gemeente (zorgplicht).

3.3.1 Situaties

In de gemeentelijke praktijk bij de inzameling van hemelwater en afvalwater zullen drie situaties vaak voorkomen:

- de gemeente zamelt in het geheel geen hemelwater in, en dus uitsluitend vuil water
- de gemeente zamelt hemelwater en vuil water in via gescheiden systemen
- de gemeente zamelt hemelwater en vuil water in via een gemengd stelsel

De gemeentelijke keuzes bij het omgaan met hemelwater aan de bron en de gemeentelijke keuzes ten aanzien van de wijze van inzameling kunnen sterk met elkaar samenhangen en elkaar sterk beïnvloeden. Het vertrekpunt in bestaand bebouwd gebied is echter anders dan in nieuwe situaties. Toepassing van de wet kan in een bestaande situatie anders uitpakken dan in een nieuwe situatie.

Bestaand gebied

In bestaand bebouwd gebied zijn de mogelijkheden voor perceeleigenaren om zelf het hemelwater te verwerken vaak niet aanwezig. Bijvoorbeeld omdat er geen oppervlaktewater is of de infiltratiemogelijkheden (ruimte) en -capaciteit beperkt zijn. In deze situaties zal het vaak niet redelijk zijn om van de particulier te vragen zelf het hemelwater te verwerken.

Daarnaast is in een bestaande wijk vaak een gemengd stelsel aanwezig. Het is dan niet redelijk van de perceelseigenaar te vragen het afvalwater en hemelwater gescheiden aan te bieden. Wel kan de gemeente vooruitlopen op een toekomstige situatie waarin geen hemelwaterinzameling of alleen nog gescheiden inzameling plaatsvindt. De gemeente kan hier van de perceelseigenaar vragen zelf alvast het hemelwater te verwerken of het gescheiden aan te leveren. Dit geldt zeker voor nieuwe lozingen in een bestaande wijk.

Nieuwe situaties

Het uitgangspunt bij de gemeentelijke keuzes in nieuwe situaties is het zoveel mogelijk verwerken van hemelwater aan de bron. Deze afweging bepaalt ook of de gemeente een afvoermogelijkheid aan de perceelseigenaren moet bieden (zorgplicht). In nieuwe situaties is aanleg van een gescheiden rioolstelsel nu het uitgangspunt.

3.3.2 Regels

Vanuit deze verschillende situaties kan vanuit verschillende aanleidingen behoefte bestaan om van de nieuwe bevoegdheden gebruik te maken.

Kwantitatieve voorschriften

Het is denkbaar dat er regels worden gesteld aan de grootte van op gemeentelijke systemen aangesloten oppervlakken (kwantitatief). Denk hierbij aan grote oppervlakken waarop grote hoeveelheden afvloeiend hemelwater kunnen ontstaan. En daarmee een flinke kwantitatieve belasting vormen voor gemeentelijke systemen voor hemelwaterinzameling (gescheiden of gemengd). Een voorbeeld van een voorschrift hierbij is het vragen van een waterdoorlatende verharding.

De gemeente mag ook een termijn stellen waarbinnen perceelseigenaren lozing van hemelwater op een gemeentelijk systeem moeten beëindigen. Bijvoorbeeld om een capaciteitsprobleem in het gemengde gemeentelijk rioolstelsel op te lossen, waarbij afkoppeling van een deel van de oppervlakken bij de bron nodig is. Daarvoor is het wel nodig dat van de perceelseigenaar in het desbetreffende gebied in redelijkheid gevergd kan worden het hemelwater zelf te verwerken. De mogelijkheden om het hemelwater zelf te verwerken moeten dus aanwezig zijn.

Ook kan de gemeente gescheiden aanlevering van hemelwater en afvalwater door perceelseigenaren afdwingen. Dat is bijvoorbeeld redelijk als de gemeente ook zelf een afzonderlijk systeem voor afvloeiend hemelwater aanlegt.

In dergelijke situaties ondersteunt de wettelijke voorkeursvolgorde de gemeente. De gemeente kan bijvoorbeeld gescheiden aanbieding van regenwater en afvalwater bewerkstelligen via een beroep op de wettelijke voorkeursvolgorde in een maatwerkvoorschrift of in een verordening gebiedsgericht.

Kwalitatieve voorschriften

Uitgangspunt van de nieuwe wetgeving is dat hemelwater in de meeste gevallen schoon genoeg is om zonder voorschriften in het milieu te worden geloosd. In andere situaties kan verontreiniging van hemelwater redelijkerwijs voorkomen worden via het stellen van voorschriften door de gemeente. In het algemeen zal het stellen van kwaliteitsvoorschriften met name aan de orde zijn wanneer niet voor een gemengd stelsel wordt gekozen. Maar het hemelwater direct of via een gemeentelijke voorziening elders in het milieu wordt gebracht.

Regels ter voorkoming van verontreiniging van hemelwater kunnen betrekking hebben op de maximale emissie bij toepassing van bouwmaterialen. Denkbaar is ook een voorschrift als het overkluizen van verontreinigde oppervlakken. Hiervan zal vooral bij bedrijven sprake kunnen zijn. Ook kunnen regels gesteld worden aan het gebruik van oppervlakken. Denk aan regels voor de toepassing van onkruidbestrijdingsmiddelen of het wassen van auto's.

Uiteraard is een voorwaarde voor het stellen van voorschriften dat het betreffende perceel een flinke belasting voor het milieu vormt. Denk hierbij aan oppervlakken waarop verontreiniging ontstaat. Of die gemaakt zijn van uitlogende materialen. Hemelwater van dergelijke oppervlakken, kan leiden tot kwaliteitsproblemen in het milieu, als het zonder behandeling direct wordt geloosd.

Redelijkheid

Bij het stellen van eisen richting perceelseigenaren staat redelijkheid centraal. Zo dienen bij afdwingen van afkoppelen de kosten en baten

in redelijke verhouding tot elkaar te staan. Afdwingen van afkoppelen is niet redelijk als dit tot hoge kosten leidt. Of als de baten beperkt zijn of daarover twijfels zijn. Het is ook niet redelijk perceelseigenaren tot afkoppelen te dwingen, als verharde oppervlakken niet schoon zijn en/of redelijkerwijs niet schoon gehouden kunnen worden.

Baten van afkoppelen kunnen liggen in het verminderen van de lozing van vuil via overstorten doordat minder hemelwater het riool in stroomt. Baten kunnen ook betrekking hebben op het verkleinen van het risico op waterhinder in bebouwd gebied, doordat dit de afvoer van hemelwater vertraagd. Voorwaarde voor het halen van beide doelen via afkoppelen, is wel dat de afvoercapaciteit in het afvalwatersysteem hetzelfde blijft.

3.4 Gemeentelijke zorgplicht

De gemeentelijke zorgplicht treedt in werking als van de perceelseigenaar niet redelijkerwijs gevraagd kan worden zelf het hemelwater te verwerken. Het gaat hier voor de gemeente om het aanbieden van een voorziening. De gemeente bepaalt zelf via welke systeem (gemengd of gescheiden) het hemelwater wordt ingezameld. Doelmatigheid en vergelijking van kosten en baten zijn daarbij de centrale uitgangspunten.

Kosten

In nieuwbouwsituaties is aanleg van een gescheiden rioolstelsel nu het uitgangspunt. Bij lokale beslissingen over omgang met hemelwater in bestaande situaties kan de gemeente een doelmatigheidsafweging maken. Het is daarbij in de eerste plaats wenselijk de financiële consequenties van alternatieven in beeld te brengen. Herstructureringsprojecten waarin de openbare ruimte op de schop gaat, bieden kansen om tegen relatief lage kosten tot aanleg van gescheiden systemen of afkoppeling over te gaan. Direct in het milieu terugbrengen van hemelwater of gescheiden inzameling van hemelwater kan doelmatig zijn. Daarbij spelen met name drie factoren een rol: kosten, waterkwaliteit en voorkomen van wateroverlast. Anders omgaan met hemelwater is doelmatig als de

kosten beperkt zijn én de nieuwe situatie tot een lagere milieubelasting (bodem- en waterkwaliteit) en/of minder kans op waterhinder leidt.

Baten

De baten van anders omgaan met hemelwater, liggen vooral in het verbeteren van de milieu- en waterkwaliteit. Vanuit waterkwaliteitsoogpunt gaat het bijvoorbeeld om de vraag of de riooloverstort, die ontlast wordt door afkoppeling van hemelwater, een probleem vormt voor het bereiken van de regionale (KRW) of lokale waterkwaliteitsdoelen.

Ook kan anders omgaan met hemelwater leiden tot minder kans op wateroverlast. Bij dit laatste is het vooral van belang dat het nieuwe systeem in totaliteit tenminste evenveel afvoercapaciteit heeft als een gemengd stelsel. Het moet een systeem zijn dat voldoende capaciteit heeft om de jaarlijkse neerslag in één etmaal af te voeren (de capaciteit van de meeste gemengde stelsels). Ook moet het beschikken over voldoende mogelijkheden om overtollig hemelwater naar oppervlaktewater kwijt te kunnen.

Uiteindelijk dient de vraag beantwoord te worden of de (maatschappelijke) kosten en baten van het op een andere manier met hemelwater omgaan met elkaar in verhouding staan. De verwachting is dat binnenkort een systematiek beschikbaar komt, die op lokaal niveau inzicht geeft in de kosten en baten van verschillende opties. En ook een beeld geeft van hoe deze baten zich verhouden tussen gemeente en waterschap.

3.5 Relatie met oppervlaktewater en het waterschap

Analoog aan de systematiek voor regulering van hemelwaterlozingen op de bodem of op het riool door de gemeente, wordt ook de systematiek voor hemelwaterlozingen op oppervlaktewater aangepast. Het waterschap is hierbij meestal bevoegd gezag. Ook hier gelden als uitgangspunten dat:

- lozingen zoveel mogelijk per AMvB worden gereguleerd.

- hemelwater meestal schoon genoeg is om zonder voorziening te worden geloosd.

Indien dat niet het geval is, kan het waterschap een maatwerkvoorschrift opstellen, gericht op de bescherming van de oppervlaktewaterkwaliteit. Het waterschap heeft geen mogelijkheid om per verordening regels te stellen aan een groep lozers.

Afstemming aan de bron

Soms is afstromend hemelwater te verontreinigd om zonder behandeling te worden geloosd. Dan hebben zowel de gemeente als het waterschap de bevoegdheid tot het stellen van een maatwerkvoorschrift richting de lozer. Voorzover dit voorschrift verontreiniging van hemelwater redelijkerwijs vermindert of voorkomt. Afstemming over de inzet van bevoegdheden is dan nodig. In de praktijk kan soms discussie ontstaan of afstromend hemelwater via de bodem, het oppervlaktewater of het afvalwatersysteem moet worden verwijderd. Het nieuwe kader stimuleert het maken van integrale afwegingen, omdat lozing via bodem en oppervlaktewater gelijkwaardig zijn. Hiermee wordt voorkomen dat keuzes vanuit een enkel belang gemaakt worden.

Afstemming aan het einde van de pijp

Lozingen uit gemeentelijke systemen (zowel hemelwater als afvalwater) op oppervlaktewater zijn een directe lozing, waarvoor de waterbeheerder (veelal het waterschap) het bevoegd gezag is. Het Rijk werkt voor deze lozingen aan een AMvB, die per 1 januari 2009 in werking treedt. Kern van toekomstige wijzigingen is het vervallen van de huidige vergunning (gebaseerd op de Wet verontreiniging oppervlaktewateren) voor lozing vanuit een gemeentelijke hemelwatersysteem op oppervlaktewater. Deze wordt vervangen door algemene regels.

Geen vergunning

Het Rijk is ook van plan lozingen uit riooloverstorten van gemengde stelsels per AMvB algemeen te regelen. Op termijn heeft de gemeente

dus geen vergunningen van het waterschap meer nodig voor de lozingen uit systemen, waarmee zij het afvalwater en hemelwater van percelen heeft ingezameld. Afstemming over de vereisten vanuit de keur blijft hierbij uiteraard wel aan de orde. Anders omgaan met hemelwater kan namelijk leiden tot een verplaatsing van hemelwaterstromen vanuit de afvalwaterketen (riolering en zuivering) naar het lokale watersysteem, dat hiervoor voldoende capaciteit moet hebben.

Uitgangspunt van de nieuwe wetgeving is dat hemelwater meestal schoon genoeg is om zonder voorschriften en voorzieningen in het milieu te worden teruggebracht. Indien de hemelwateruitlaat toch een probleem voor de waterkwaliteit blijkt te vormen, dan moeten waterschap en gemeente samen nagaan hoe zij de impact van de hemelwaterlozing op de waterkwaliteit beperken. Dit komt neer op het gezamenlijk opsporen van de vervuilingbronnen en het afstemmen van de aanpak daarvan.

Onderbouwing waterkwaliteitsknelpunten

Het waterschap speelt een belangrijke rol bij de onderbouwing van waterkwaliteitsknelpunten. Deze knelpunten kunnen aanleiding zijn voor een verzoek van het waterschap aan de gemeente, om haar bevoegdheden in te zetten, en zo de verontreiniging van afstromend hemelwater tegen te gaan. Vanuit waterkwaliteitsoogpunt kan het bijvoorbeeld gaan om gebieden waarbij de doelstellingen vanuit de Kaderrichtlijn water in het geding zijn. Ook meer lokale waterkwaliteitsproblemen kunnen een reden zijn voor aanvullende eisen. Het waterschap moet de urgentie vanuit waterkwaliteitsoogpunt aangeven of onderbouwen (bijvoorbeeld via meetgegevens).

Maatwerkvoorschrift waterschap

In laatste instantie kan het waterschap een individueel maatwerkvoorschrift opstellen voor de hemelwateruitlaat. Deze optie is (evenals de gemeentelijke bevoegdheid richting perceeleigenaren) nadrukkelijk bedoeld als stok achter de deur. Aanpak bij de bron verdient de aanbeveling. Zo kan de gemeente vervuiling van hemelwater aan de

bron tegengaan via algemeen beleid in het GRP, het opstellen van een maatwerkvoorschrift of per verordening. Zeker als het waterschap goed bij het beleid en de afwegingen in het GRP betrokken is geweest, hoeft zij geen gebruik te maken van de mogelijkheid een maatwerkvoorschrift op te stellen aan de gemeente.

Het Rijk zegt in de Kamerstukken (30578, nr. 6) hierover: 'Het waterschap kan via een maatwerkvoorschrift geen verplichting tot gescheiden inzameling aan de gemeente opleggen. De procedure van totstandkoming van het GRP vormt het kader waarin waterschappen worden betrokken. De uiteindelijke keuze maakt de gemeente.' Ook geeft het Rijk in de kamerstukken over de taakverdeling tussen gemeente en waterschap bij de totstandkoming van het GRP aan: 'De bevoegdheid tot het vaststellen van het GRP berust bij de gemeente. Het overleg met het waterschap is bedoeld om de voorgenomen maatregelen af te stemmen met de plannen van het waterschap.'

Aansluitvergunning

In hetzelfde Kamerstuk geeft het Rijk aan dat: 'Het waterschap kan ook niet via aansluitvergunningen eisen stellen aan de voorschriften die de gemeente bijvoorbeeld in de verordening moet opnemen. Ook kan het waterschap hierbij niet voorschrijven welke keuzes de gemeente met betrekking tot de inrichting van het rioelstelsel moet maken. Via een aansluitvergunning kunnen alleen voorschriften worden verbonden ter bescherming van de doelmatige werking van de zuiveringsinstallatie.'

Samenwerking en afstemming met het waterschap op basis van gelijkwaardigheid staan dus centraal in de nieuwe wetgeving.

De Unie van Waterschappen, het IPO en de VNG maakten dit jaar een set van afspraken over een heldere verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden. Afgesproken is dat wettelijk verplichte afspraken tussen gemeente en waterschap de plaats van aansluitvergunningen zullen innemen. De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat toonde zich verheugd met de gezamenlijke afspraken.



4 Grondwaterproblemen

In Nederland wordt ongeveer 40% van de gemeenten geconfronteerd met grondwaterproblemen in bebouwd gebied. In totaal gaat het om ongeveer 260.000 woningen. Grondwateroverlast kan in de praktijk verschillende oorzaken hebben.

Invloedsfactoren

Oorzaken kunnen zijn: extra neerslag als gevolg van klimaatverandering, bodemdaling, onvoldoende oppervlaktewater of een te hoog oppervlaktewaterpeil, stopzetting van grondwateronttrekkingen en vervanging van oude riolen die in de praktijk ook grondwater onttrokken. Er zijn dus veel verschillende factoren van invloed op de grondwatersituatie in bebouwd gebied. Daardoor zijn vaak ook veel verschillende partijen betrokken bij de aanpak van problemen: waterschap, provincie, gemeente en private partijen als bouwers en woningcorporaties.

4.1 Zorgplicht

In de nieuwe wetgeving krijgen gemeenten een zorgplicht voor het in het openbaar gemeentelijke gebied treffen van maatregelen om struc-

tureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Voorzover gemeentelijke maatregelen doelmatig zijn en het niet de verantwoordelijkheid van het waterschap of de provincie is om maatregelen te nemen.

De zorgplicht heeft het karakter van een inspanningsplicht. Dat wil zeggen dat de gemeente niet verantwoordelijk is voor handhaving van het grondwaterpeil in bebouwd gebied. De zorgplicht werkt niet met terugwerkende kracht en leidt niet tot aansprakelijkheid voor schadesituaties uit het verleden. De wetgeving geeft aan dat de burger met grondwateroverlast bij de gemeente met zijn probleem terecht moet kunnen. De gemeente is het eerste aanspreekpunt (loket) voor de burger.

Fasen en aanpak

Bij voorkoming/beperking van grondwaterproblemen is er verschil in aanpak tussen de bestemmings-, inrichtings- en beheersfase:

- In de bestemmingsfase zijn twee zaken van groot belang voor het voorkomen van grondwateroverlast: locatiekeuze en toekenning van bestemmingen in bestemmingsplannen. De watertoets speelt hier een cruciale rol.
- In de inrichtingsfase kunnen goed bouw- en woonrijp maken en bouwen volgens de voorschriften, voorkomen dat later grondwaterproblemen ontstaan.
- In de beheersfase was een leemte in de oude wetgeving. Er was geen wettelijke zorgplicht voor een overheid bij de aanpak van grondwaterproblemen in bebouwd gebied. Ook ontbrak een aanspreekpunt.

De nieuwe wetgeving voorziet in een zorgplicht bij de aanpak van grondwaterproblemen in de beheersfase. De taakverdeling rond grondwaterproblemen in de bestemmings- en inrichtingsfase blijft ongewijzigd. Dit geldt ook voor de huidige gemeentelijke rol daarbij. Ook de taken van de andere partijen blijven ongewijzigd.

De zorgplichtformulering kent een aantal elementen die de zorgplicht inkaderen en het voor gemeenten met grondwaterproblemen mogelijk maken deze op een haalbare en betaalbare manier in te vullen. De zorgplicht werkt overigens niet met terugwerkende kracht en leidt niet tot aansprakelijkheid voor schadesituaties uit het verleden. Hieronder worden deze elementen kort beschreven.

4.1.1 Verantwoordelijkheid perceelseigenaar

Belangrijk uitgangspunt in de nieuwe wetgeving is de verantwoordelijkheid die de perceelseigenaar op eigen terrein heeft voor maatregelen tegen grondwaterproblemen (zie ook het kader). Dit was in de oude wetgeving ook al het geval. Deze verantwoordelijkheid geldt ook voor de gemeente als eigenaar van de openbare ruimte. De perceelseigenaar is verantwoordelijk voor de staat van zijn woning en perceel. De perceelseigenaar is ook zelf verantwoordelijk voor het op eigen perceel treffen van maatregelen tegen grondwateroverlast. Voorzover deze problemen niet aantoonbaar worden veroorzaakt door onrechtmatig handelen of nalaten van de buur (overheid of particulier). Bij grondwaterproblemen mag dus in de eerste plaats van de perceelseigenaar worden verwacht, dat hij de vereiste (waterhuishoudkundige en/of bouwkundige) maatregelen neemt.

Verantwoordelijkheid van de perceelseigenaar

De verantwoordelijkheid van de perceelseigenaar voor de staat van zijn eigen woning en perceel komt neer op het voldoen aan de bouwregelgeving uit de Woningwet en de daarop gebaseerde regelgeving (het Bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening). In dit kader zijn van belang de voorschriften rond de vochtdichtheid van verblijfsruimten.

De bouwregelgeving verplicht niet tot het waterdicht maken van ruimten beneden de begane grondvloer, tenzij deze ruimten als een zogenoemd verblijfsgebied worden gebruikt, dat wil zeggen ruimten waar mensen regelmatig verblijven. Hiervoor is in de bouwregelgeving bewust gekozen. Gemeenten hoeven in hun beleid dan ook evenmin als uitgangspunt een

grondwatersituatie te hanteren, waarbij kelders of kruipruimten gevrijwaard worden van grondwateroverlast. Kelders en kruipruimten zijn namelijk geen verblijfsruimten.

De wetgeving geeft verder expliciet aan dat de particulier zelf moet zorgen (via bouwkundige en/of waterhuishoudkundige maatregelen en voorzieningen) dat zijn gebouw voldoet aan wensen die hij daarbovenop zelf heeft ten aanzien van het object. Concreet is deze passage voor gemeenten van belang bij discussies met particulieren over aanpak van overlast in kelders of kruipruimten.

4.1.2 Openbaar gemeentelijk gebied

Ook voor de gemeente als eigenaar van het openbaar gebied geldt het vereiste van een goede toestand van het perceel. Een hoge grondwaterstand in de openbare ruimte kan onwenselijk zijn met het oog op de begaanbaarheid en het opvriezen van wegen. In veel gevallen worden grondwaterproblemen in bebouwd gebied voorkomen of verminderd via een goede ontwatering van de openbare ruimte. Verlaging van de grondwaterstand in de openbare ruimte via aanleg van drainage heeft in veel gevallen een gunstig effect op de grondwaterstand van private percelen. Ook kunnen ze daar de overlast wegnemen.

Gemeentelijk beleid

In sommige gebieden of wijken leidt de grondwaterstand al geruime tijd tot problemen. Dan kan de gemeente aangesproken worden op haar nieuwe zorgplicht. Zij wordt dan gevraagd om aanvullende maatregelen te nemen in het openbaar gemeentelijk gebied, ter bestrijding van de problemen. De gemeente moet hierbij een afweging maken over het treffen van dergelijke maatregelen. De elementen uit de zorgplicht-definitie zijn van groot belang voor de vraag wanneer wel en wanneer geen maatregelen worden genomen. De gemeente moet bij klachten vooral de begrippen 'structureel', 'nadelige gevolgen' en 'doelmatig' nader in gemeentelijk beleid uitwerken.

Waterhuishoudkundige maatregelen

De wetgeving geeft aan dat het bij de gemeentelijke maatregelen gaat om waterhuishoudkundige maatregelen. De zorgplicht maakt immers onderdeel uit van de waterwetgeving. De aanleg van drainage in de openbare ruimte is vaak voldoende om problemen op private percelen te verminderen of op te lossen.

Soms is het echter nodig dat de particulier op zijn eigen terrein ook ontwateringsvoorzieningen aanlegt. De gemeente moet dit overtollig grondwater dan verder afvoeren via een openbaar ontwateringsstelsel. Óf via het bestaande gemengde rioolsysteem, als uit een gemeentelijke doelmatigheidsafweging is gebleken dat er geen andere optie voorhanden was. Het gaat er hierbij om dat de gemeente zorgt voor een voorziening waarop de perceelseigenaar het overtollig grondwater kwijt kan.

Verordening

De gemeente kan de in paragraaf 3.2.2 beschreven verordeningsmogelijkheid ook voor regulering van deze lozingen inzetten. Hiermee kan de gemeente bijvoorbeeld een grens stellen aan de hoeveelheid grondwater die door de perceelseigenaar onttrokken mag worden.

4.1.3 Structureel probleem

Eventuele gemeentelijke maatregelen in het openbaar gebied, zijn alléén aan de orde bij structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand.

Probleem

Er moet dus sprake zijn van een probleem. Een hoge grondwaterstand hoeft immers nog geen probleem te veroorzaken. Zo is er in een woonboot in het algemeen geen sprake van vochtoverlast, omdat deze waterdicht is gebouwd. Op dezelfde wijze dienen verblijfsruimten vanuit de bouwregelgeving vochtdicht te zijn, waardoor vochtoverlast in

gebouwen als gevolg van hoge grondwaterstanden in principe uitgesloten zijn.

Grondwater

Verder moet dit probleem ook veroorzaakt worden door grondwater. Vochtproblemen in woningen worden namelijk niet altijd door een hoge grondwaterstand veroorzaakt. Bouwkundige gebreken, de inrichting van percelen, slechte ventilatie, wijze van beplanting en kapotte regenpijpen, waterleidingen of rioolaansluitingen zijn ook vaak de oorzaak.

Structureel

Het grondwaterprobleem moet bovendien een structureel karakter hebben. Bij incidentele grondwaterproblemen heeft de gemeente dus geen taak. Zo is na extreme regenval de grondwaterstand wellicht tijdelijk hoger, maar dat betekent niet dat dit ook op langere termijn zo is. De wet laat een zeker (normaal maatschappelijk) risico bij de perceelseigenaar, zodat incidentele gevallen van grondwateroverlast voor zijn/haar rekening blijven.

Beleid relateren aan klachten

De gemeente bepaalt wanneer gesproken wordt van structurele problemen. De nieuwe wetgeving geeft aan dat de gemeente hierover beleid moet formuleren in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP). Dit beleid kan zowel gekoppeld worden aan klachten als aan een bepaalde grondwaterstand die in een gebied wordt beoogd. Waarbij uiteraard ook een combinatie van beide mogelijk is.

In de praktijk zijn voorbeelden bekend van gemeenten die met name vanuit binnenkomende klachten bepalen waar en wanneer sprake is van een structureel grondwaterprobleem. Hierbij neemt de gemeente een rol op zich, als een bepaald percentage burgers klachten ervaart. Dit kan ook gekoppeld worden aan een bepaalde herhalingsjijd van klachten. De gemeente wijst hierbij gebieden aan waar klachten een probleem

zijn. In de overige gebieden is er dan geen probleem omdat er geen klachten zijn.

Beleid relateren aan grondwaterstand

Andere gemeenten koppelen de vraag of een probleem structureel is, aan de hoogte van de grondwaterstand. Zodra overschrijding van deze grondwaterstand plaatsvindt, ziet de gemeente een rol voor zich weggelegd. Deze rol wordt ingevuld via bijvoorbeeld het leggen van drainage bij rioolvervanging. Ook werkt men hierbij wel met een gemiddelde grondwaterstand gedurende een bepaalde tijdsperiode. Verder zijn er gemeenten die daarbij als voorwaarde stellen dat die grondwaterstand ook gedurende een minimum aantal dagen overschreden wordt. Of hanteren als uitgangspunt dat in meerdere perioden gedurende een jaar dit minimum aantal dagen overschreden moet worden.

4.1.4 Probleem voor de bestemming van de grond

Doel van eventuele gemeentelijke maatregelen is het zoveel mogelijk voorkomen of beperken van nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming. Dit biedt de gemeente mogelijkheden voor wijkgericht beleid, waarbij rekening wordt gehouden met de bestemming van gronden.

Maatwerk

Hoge grondwaterstanden in parken of gebieden met een groenfunctie zijn anders te beoordelen dan grondwateroverlast in woongebieden. In woongebieden geldt dat woningen met een houten vloer kwetsbaarder zijn voor hoge grondwaterstanden dan woningen met een betonnen vloer. Hoewel de bouwregelgeving in deze gevallen ook een ventilatie-eis stelt.

Ondergrondse bestemmingen

De nieuwe zorgplicht heeft geen betrekking op grondwaterproblemen in ondergrondse bestemmingen. De zorgplicht heeft dus geen betrekking op de aanpak van grondwaterproblemen in bijvoorbeeld onder-

grondse parkeergarages. Deze problemen zijn van bouwkundige aard, die op bouwkundig wijze moeten worden opgelost.

4.1.5 Inspanningsplicht

De zorgplichtdefinitie bevat ook het begrip 'zoveel mogelijk'. Negatieve gevolgen van de grondwaterstand dienen zoveel mogelijk voorkomen te worden. De wetgever bedoelt hiermee dat de zorgplicht het karakter van een inspanningsverplichting heeft, omdat de grondwaterstand (zeker in bebouwd gebied) niet volledig te sturen is. De toelichting op de wetgeving geeft aan dat: 'De zorgplicht van de gemeente betekent niet dat de gemeente verantwoordelijk is voor de grondwaterstand. De grondwaterstand in het stedelijk gebied varieert immers sterk in tijd en ruimte en is dus niet volledig te beheersen. Er zijn vele factoren van invloed op de grondwaterstand, die lang niet allemaal door de gemeente te beïnvloeden zijn.'

Geen waterdichte garanties

Verder geeft de toelichting op de wetgeving aan: 'Gelet op het streven naar deregulering en naar ruimte voor water en vasthouden van water, is het niet wenselijk om in het bebouwde gebied een uiterst kostbare regulering van grondwaterstanden voor te schrijven'. Verder wordt aangegeven dat: 'Een resultaatsverplichting de gemeente zou plaatsen voor een onmogelijke opgave. Dit zou leiden tot onuitvoerbare wetgeving. Van een inspanningsverplichting wordt dus het beste resultaat verwacht, omdat het alternatief (een resultaatsverplichting) leidt tot een plicht om maatregelen te treffen, ongeacht de kosten. Hierbij kan geen doelmatigheidsafweging meer gemaakt worden, waardoor de rioolheffing tot onacceptabele hoogte zou stijgen.'

Geen verantwoordelijkheid grondwater

Wordt in plaats van de gemeente dan het waterschap verantwoordelijk voor het vaststellen van een gewenst grondwaterpeil in bebouwd gebied? Ook op deze vraag geeft de toelichting op het wetsvoorstel duidelijk antwoord: 'Het is een misverstand om te veronderstellen dat

één instantie verantwoordelijk is voor het vaststellen en handhaven van het grondwaterpeil in de stad. Een dergelijke taak is erg moeilijk uitvoerbaar vanwege fysieke omstandigheden, zoals de ondergrond van het bebouwde gebied en de stedelijke waterhuishouding.'

In de toelichting op de wetgeving staat verder dat: 'Het waterschap is weliswaar bevoegd om peilbesluiten vast te stellen, maar deze hebben in de huidige praktijk uitsluitend betrekking op oppervlaktewaterpeilen. De verwachting is dat peilbesluiten over grondwater vooralsnog niet genomen worden. En zeker niet in stedelijk gebied, vanwege de beperktere mogelijkheden aldaar tot gerichte peilregulering van grondwater.'

De nieuwe wetgeving stelt dus niet het grondwater, maar het grondwaterprobleem centraal. Het garanderen van een bepaalde grondwaterstand kan leiden tot juridificering van het probleem. Dat is onwenselijk, omdat dit een verantwoordelijkheid is die de overheid niet kan waarmaken.

4.1.6 Doelmatige maatregelen

Bij de concrete vraag of van maatregelen sprake moet zijn, staat in de nieuwe wetgeving het doelmatigheidscriterium centraal. Gemeentelijke maatregelen zijn aan de orde als deze doelmatig zijn. Bij aanwezige grondwaterproblemen moet de gemeente dus een doelmatigheidsafweging maken. Voorafgaand aan haar beslissing om eventueel waterhuishoudkundige maatregelen in het openbaar gebied te nemen.

Afweging

Een doelmatigheidsafweging is bijvoorbeeld denkbaar tussen enerzijds het trachten te beïnvloeden van het grondwaterpeil in probleemgebieden en anderzijds het (door de perceelseigenaar zelf) laten nemen van bouwkundige maatregelen. Over de doelmatigheidsvraag zegt de toelichting op de wetgeving: 'Factoren als de omvang en de duur van de overlast, het aantal getroffen percelen, evenals de functie en de hydrologische toestand van het betrokken gebied, de financiële implicaties

alsmede de verschillende mogelijke oplossingen om grondwateroverlast tegen te gaan, kunnen een rol spelen bij de vraag of maatregelen doelmatig zijn. De zorgplicht betekent dus niet automatisch dat elke gemeente ineens en overal ontwateringsmiddelen moet aanleggen. Daar waar geen overlast is of dreigt, is de aanleg van ontwateringsmiddelen immers niet doelmatig. En daar waar wel overlast is geconstateerd, is de doelmatigheidsvraag eveneens aan de orde.'

4.1.7 Niet de verantwoordelijkheid van andere overheden

De gemeentelijke zorgplicht geldt alleen voor maatregelen die niet tot de verantwoordelijkheid van het waterschap of de provincie behoren. Als de oplossing van problemen doelmatiger is via maatregelen van andere overheden, zijn gemeentelijke maatregelen in het kader van de nieuwe zorgplicht niet nodig.

Buitengebied

Hiervan zal in de eerste plaats sprake zijn bij grondwaterproblemen in het buitengebied. Hoewel de gemeentelijke zorgplicht zich formeel niet beperkt tot bebouwd gebied, geeft de wetgeving wel aan dat de zorgplicht vooral wordt geïntroduceerd voor de aanpak van grondwaterproblemen in bebouwd gebied. Bij grondwaterproblemen in het buitengebied beschikt de gemeente over veel minder instrumenten om de problemen aan te pakken dan bijvoorbeeld waterschap en provincie.

Deze overheden hebben instrumenten voor de aanpak van grondwaterproblemen in het buitengebied. Dat zijn met name het vaststellen van peilbesluiten en gewenste grondwaterregimes (GGOR) én de vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen. Gemeentelijke maatregelen in het buitengebied zullen dus meestal niet doelmatig zijn. Een gemeentelijke rol bij de aanpak van grondwaterproblemen in het buitengebied ligt om deze reden vaak niet voor de hand.

Waterschap

Echter, soms kunnen problemen ook binnen bebouwd gebied doeltref-

fend bestreden worden via maatregelen of bevoegdheden van waterschap of provincie. Over de taken van het waterschap zegt de toelichting op de wetgeving: 'Voor het voorkomen van grondwateroverlast in bebouwd gebied zijn van eminent belang: een goede afwatering, het zorgen voor voldoende oppervlaktewater en het reguliere peilbeheer van oppervlaktewater.' Het waterschap heeft hierbij instrumenten als het waterbeheersplan, het peilbesluit en de vergunning voor het onttrekken van of het lozen op oppervlaktewater.

Provincie

Over de taken van de provincie zegt de toelichting op het wetsvoorstel dat de provincie in vergunningen kan voorzien in een voorschrift. Via dit voorschrift wordt bereikt dat de onttrekker een voorgenomen vermindering of stopzetting van een grondwateronttrekking tijdig bij de provincie meldt. Dit staat in art. 14 tweede lid van de Grondwaterwet, dat in 1995 juist met het oog op de aanpak van grondwaterproblemen in bebouwd gebied in de wet is opgenomen. De gemeente kan bij grondwaterproblemen dus ook het waterschap en de provincie aanspreken op maatregelen die tot hun taken of bevoegdheden behoren.

Samenwerking

Eventuele problemen met het grondwaterpeil in bebouwd gebied moeten vaak worden aangepakt in gezamenlijk overleg tussen verschillende betrokken partijen (overheden en particulieren). Dit gezien de vele factoren die van invloed zijn op het grondwaterpeil. Iedere betrokken overheid heeft een eigen instrumentarium. Als zich een probleem voordoet, moet men bezien welke maatregelen het meest doelmatig zijn én wie voor het nemen daarvan verantwoordelijk is. Samenwerking tussen overheden in de aanpak van grondwaterproblemen is dus zeer belangrijk. Zeker wanneer de oplossing van grondwaterproblemen in bebouwd gebied ligt in de taken of bevoegdheden van andere overheden. De gemeente heeft hierbij echter de regierol.

4.2 Zorgplicht in de praktijk

4.2.1 Aanspreekpunt

De nieuwe wetgeving wijst de gemeente aan als overheid, die in principe aanspreekbaar is op aanwezige grondwaterproblemen in bebouwd gebied. Voor alle duidelijkheid: ‘aanspreekbaar’ en ‘aansprakelijk worden gesteld’ zijn twee verschillende dingen. Aanspreekbaar voor problemen zijn betekent dat de burger met zijn grondwaterproblemen bij de gemeente terecht kan.

In de huidige praktijk bleek soms het knelpunt van een overheid, die haar burgers met grondwaterproblemen “van het vochtige kastje naar de beschimmelde muur” stuurde. Dit gebeurde mede vanwege het gebrek aan een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger, gemeente, waterschap en provincie. Hieraan moet de nieuwe wetgeving een einde maken.

De wetgeving eist niet van gemeenten een apart en fysiek (grond)waterloket te realiseren. Het gaat er om dat een burger die de gemeente met een probleem benadert, serieus genomen wordt.

Klachtenregistratie

Klachten kunnen een indicatie zijn van aanwezige grondwaterproblemen. Zeker als uit een bepaald gebied vaak en gedurende lange tijd klachten binnenkomen. Het is belangrijk zorgvuldig om te gaan met klachten. Dit is een belangrijk beginsel van zorgvuldig bestuur. Geef dit bijvoorbeeld vorm door het registreren van klachten. Zorgvuldig omgaan met klachten versterkt de positie van de gemeente bij juridische geschillen en verkleint de kans op aansprakelijkheidsstelling (zie ook hoofdstuk 5).

Eerste hulp

Als er een klacht binnenkomt, maakt de gemeente een eerste beoordeling van mogelijke oorzaken. Daarbij is het van belang dat duidelijk wordt dat het ‘grondwaterprobleem’ ook daadwerkelijk door grondwa-

ter wordt veroorzaakt. In de praktijk blijken veel vochtproblemen die als grondwaterprobleem worden bestempeld, een andere oorzaak te hebben. Bijvoorbeeld lekke drinkwaterleidingen of slecht functionerende huisaansluitingen. De ervaring leert dat een adviserende en meedenkende rol van de gemeente door burgers sterk gewaardeerd wordt.

Grondwatermeting

Gegevens over grondwaterstanden in bebouwd gebied (verkregen van meetnetten van bijvoorbeeld gemeente, waterschap of provincie) kunnen helpen om een eerste selectie te maken in werkelijke en/of vermeende grondwaterproblemen. Dit kan ook helpen om een prioritering te maken in de maatregelen. Het aanleggen van een meer of minder gedetailleerd (en geavanceerd) grondwatermeetnet, verdient dus sterk de aanbeveling. Zeker in gebieden waar het grondwater vanouds tot problemen heeft geleid. Dit geldt ook voor gebieden waar problemen te verwachten zijn. Bijvoorbeeld in die gevallen waarbij duidelijke fysieke ingrepen aan de orde zijn, waarvan verwacht mag worden dat deze gevolgen voor de grondwaterstand kunnen hebben.

4.2.2 Regie en samenwerking

Probleemoplossing

Bij structurele grondwaterproblemen in bebouwd gebied, is de nieuwe zorgplicht nadrukkelijk van belang bij het gemeentelijk optreden. Hierbij is de gemeente de regisseur van het proces, waarin problemen en oplossingen verkend worden. Een eerste stap in dit proces is het krijgen van duidelijkheid over de oorzaken van problemen. Eventueel dient hier onderzoek naar verricht te worden. Vervolgens is het verkennen van mogelijke oplossingen aan de orde. Welke maatregelen kunnen er genomen worden. En welke partij welke maatregelen neemt.

Partijen betrekken

Het is soms op voorhand duidelijk wat de oorzaak van een probleem is of via welke partij het probleem opgelost kan worden. Bijvoorbeeld

omdat zij de juiste instrumenten in handen hebben om het probleem op te lossen. In die gevallen ligt het voor de hand om deze partij zo snel mogelijk bij het proces te betrekken. De veroorzaker kan in de regel namelijk een belangrijke rol spelen in de oplossing van het probleem. Centrale vraag hierbij is dus welke partij de sleutel in handen heeft om het probleem op te lossen.

Waterschap en provincie

In sommige situaties kan het waterschap of de provincie de oplosser van een probleem zijn. Of hebben activiteiten of handelingen van hen juist tot het probleem geleid. Zo zal bij stopzetting van grootschalige onttrekkingen het onderzoek naar oplossing/voorkoming van de problemen vooral gezocht worden in de relatie 'onttrekker' (bedrijf) vs. vergunningverlenend bevoegd gezag (provincie). Ook ligt de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van het waterschap in de rede, als hoge oppervlaktewaterstanden de oorzaak van een grondwaterprobleem in bebouwd gebied zijn. Of de aanpak van een grondwaterprobleem in de weg staan.

Maatregelen

Maatregelen worden uiteindelijk genomen door de partij die daarvoor (wettelijk) verantwoordelijk is. Voor gemeenten geldt dus dat er sprake kan zijn van waterhuishoudkundige maatregelen in de openbare ruimte. In de praktijk zal dit vaak neerkomen op aanleg van ontwateringsvoorzieningen (drainage). De gemeente kan de kosten beperken door de aanleg van ontwateringsvoorzieningen te combineren met andere ingrepen in de openbare ruimte, zoals rioolvervanging, herinrichting van de openbare ruimte of stedelijke herstructurering.

4.2.3 Paalrot en funderingsschade

De gemeentelijke zorgplicht is primair ingesteld met het oog op de aanpak van grondwateroverlast. In sommige gemeenten is echter sprake van funderingsschade en paalrot. Volgens de laatste gegevens is hiervan in ongeveer 3% van de gemeenten sprake.

In een aantal gevallen ligt de oorzaak daarvan in een dalende grondwaterstand. Waardoor houten palen of funderingen boven de grondwaterstand zijn komen te staan en rotting is opgetreden. Dit probleem wordt daarom ook wel grondwateronderlast genoemd. Niet altijd vormt de grondwaterstand de oorzaak van paalrot. Zo zijn er situaties bekend waarbij schimmels of bacteriën de oorzaak zijn. De nieuwe wetgeving beschrijft paalrot en funderingsschade daarom als een bouwkundig probleem, dat vaak niet doelmatig via waterhuishoudkundige maatregelen op te lossen is.

Geen terugwerkende kracht

De nieuwe zorgplicht betekent niet dat de gemeente meteen verantwoordelijk is voor problemen die in het verleden zijn ontstaan. De toelichting op de wetgeving geeft namelijk aan, dat de zorgplicht niet met terugwerkende kracht geldt. Voor situaties met reeds ontstane paalrot heeft de nieuwe zorgplicht voor de gemeente dus geen directe betekenis of financiële consequenties. De nieuwe zorgplicht leidt er dus niet toe dat de gemeente daarvoor aansprakelijk is. Als een huiseigenaar de gemeente aansprakelijk stelt voor funderingsschade, dan moet hij kunnen aantonen dat de schade ontstaan is als gevolg van onrechtmatig handelen van de gemeente.

Toekomst

De zorgplicht kan wel betekenis hebben voor toekomstige gevallen van paalrot, die ontstaan zijn ná inwerkingtreding van de wet. Dan kan de gemeente worden verzocht om de negatieve gevolgen van de grondwaterstand zoveel mogelijk te voorkomen. Hiervan zal vooral sprake zijn als de oorzaak van paalrot of funderingsschade duidelijk een lage grondwaterstand is. Het afwegingskader van de gemeente is hierbij hetzelfde als bij grondwateroverlast. Hier speelt vooral het begrip doelmatigheid een belangrijke rol. Het gaat om de vraag of gemeentelijke maatregelen doelmatig zijn en het probleem oplossen. De gemeente moet dan nagaan of verdere verspreiding van paalrot doelmatig via waterhuishoudkundige maatregelen te bestrijden is. Bijvoorbeeld door

infiltratie van overtollig hemelwater in het openbaar gemeentelijk gebied.



5 Aansprakelijkheid

De nieuwe wetgeving bepaalt dat de gemeente het aanspreekpunt is voor de burger met problemen én geeft gemeenten een nieuwe zorgplicht bij structurele grondwaterproblemen. Dit kan betekenen dat de burger met grondwaterproblemen de gemeente sneller aanspreekt op nakoming van de zorgplicht. Om het risico op aansprakelijkheid te minimaliseren, is het nodig dat de gemeente alle belangen in ogenschouw neemt en redelijke keuzes maakt. Ook is het wenselijk over deze keuzes en het gemeentelijk beleid transparant met de burger te communiceren. Verder is het zaak om daadwerkelijk te handelen conform dit beleid. Met het formuleren van beleid, wekt de gemeente immers verwachtingen. Tenslotte doen gemeenten er goed aan geplande maatregelen op tijd en conform de daarover gewekte verwachtingen te realiseren.

Gebruikelijke juridisch kader

Bij aansprakelijkheidsdiscussies is het bekende juridisch kader van toepassing. Van belang is ten eerste het Burgerlijk Wetboek. Dit geeft aan dat lagere erven het water moeten ontvangen, dat van hogere erven van nature afloopt. Verder zijn van belang de bepalingen over onrecht-

matige daad. Een particulier die meent schade te lijden doordat een overheid in gebreke blijft, kan een onrechtmatige daadsactie beginnen.

Aanspreken

In de beantwoording van vragen van de Tweede Kamer, gaf het Rijk in november 2005 aan: 'Als de eigenaar schade ondervindt van een peilbesluit van een waterschap, kan het waterschap daarop aangesproken worden. Als de schade wordt veroorzaakt door een grondwateronttrekking waarvoor de provincie verantwoordelijk is, dan kan via de civielrechtelijke weg de vergunninghouder of de provincie worden aangesproken. Als de schade het gevolg is van een gebrekkige bouwkundige oplevering, dan kan de eigenaar de bouwer aanspreken.'

Afhankelijk van de oorzaak van de schade zal de burger het voor die oorzaak verantwoordelijk te achten orgaan moeten aanspreken. De burger moet duidelijk maken dat de overheid is tekortgeschoten in haar wettelijke taak en hij daarvan schade ondervindt. De rechter toetst de claim van de getroffen particulier aan de gebruikelijke criteria voor aansprakelijkheid op grond van 'onrechtmatige daad' (art. 6:162 BW). Dit artikel bepaalt: 'Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden'.

Overheidshandelen

Bij het beantwoorden van de vraag of de gemeente onrechtmatig heeft gehandeld, volgt naar verwachting onderzoek. Onderzocht wordt of de gemeente uitvoering van haar taken op zodanige wijze heeft verzaakt, dat dit haar ook kan worden verweten. Zo ja, dan zijn er alléén financiële consequenties voor de gemeente, als er tevens een oorzakelijk verband is tussen de schade en het verzaken van de gemeente. Het is daarbij aan de gemeente om te laten zien op welke manier zij haar taak ten aanzien van het getroffen perceel of pand is nagekomen.

'Aansprakelijk gesteld worden' door een burger, betekent dus niet dat

de gemeente ook daadwerkelijk aansprakelijk is. In de toelichting op de nieuwe wetgeving wordt aangegeven dat: 'De vraag wie aansprakelijk is, kan niet in algemene zin beantwoord worden. De taak van de gemeente heeft immers het karakter van een inspanningsverplichting. Er bestaan geen waterdichte garanties.'

Jurisprudentie

Op termijn zal waarschijnlijk jurisprudentie ontstaan over de zorgplicht. De jurisprudentie bij vergelijkbare overheidszorgplichten met een inspanningskarakter is waarschijnlijk richtinggevend voor hetgeen gemeenten bij de nieuwe zorgplichten mogen verwachten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de waterschapsjurisprudentie. In dat verband lijken de arresten NJ 1982, 332 (9 oktober 1981) en NJ 1993, 319 (8 januari 1999) representatief. Deze arresten leiden tot de volgende aanbevelingen aan gemeenten voor het handelen in het kader van de nieuwe zorgplichten:

- de gemeente doet er verstandig aan de gebieden die kwetsbaar zijn voor (grond)wateroverlast en de kwetsbaarheid van daarin aanwezige panden te kennen
- de gemeente moet beleid formuleren over de invulling van de zorgplichten en ook aangeven hoe de (financiële) middelen die de gemeente ter beschikking staan, worden ingezet
- de gemeente mag bij haar keuzes om al dan niet maatregelen te nemen, rekening houden met de mogelijkheden die de perceelseigenaar zelf heeft om schade te voorkomen én met de (bouwkundige) maatregelen die de perceelseigenaar zelf tegen (grond)wateroverlast kan nemen. Uitgangspunt van de wetgeving is immers de verantwoordelijkheid van de perceelseigenaar.
- de gemeente dient adequaat op klachten te reageren
- de gemeente moet overwegen bij klachten een onderzoek in te stellen en overwegen afhankelijk van de onderzoeksuitkomsten maatregelen treffen.

Redelijke keuzes

Wel is van belang dat een 'redelijke keuze' aan verandering onderhevig is. De situatie, techniek of de technische inzichten kunnen wijzigen. Zo kan het niet nemen van maatregelen, wat men lange tijd als redelijke keuze beschouwde, dat later niet meer zijn. Regelmatige herbezinning op het gevoerde beleid is daarom nodig.

Nadeelcompensatie

In andere gevallen is de keuze om geen maatregelen te nemen weliswaar redelijk (en dus rechtmatig), maar wordt de gemeente wellicht toch door de rechter verplicht het onevenredige nadeel van die enkele benadeelde burger te compenseren (nadeelcompensatie). Hiervan is sprake als het gaat om buiten het normale maatschappelijke risico of bedrijfsrisico vallende, op een beperkte groep burgers drukkende (nadeel) gevolgen.



6 Verbreed rioleringsplan

Gemeenten staan voor belangrijke beleidskeuzes over de invulling van de nieuwe zorgplichten. De nieuwe wetgeving bepaalt dat deze keuzes in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) worden verankerd. Hierdoor neemt het GRP een belangrijkere plaats in dan vroeger het geval was. Gemeenten moeten uiterlijk vóór 2013 beschikken over een GRP dat voldoet aan de nieuwe vereisten.

Beleidskader

De nieuwe wetgeving bepaalt dat gemeenten in hun GRP naast riolerings óók expliciet aandacht besteden aan hun nieuwe zorgplichten bij grondwaterproblemen én aan de doelmatige inzameling van overtollig hemelwater. Het GRP moet de concrete invulling van deze zorgplichten door de gemeente bevatten. In het plan moet staan welk afwegingskader geldt bij de uitvoering van de diverse zorgplichten. Gemeenten hebben hierbij een zekere beleidsvrijheid. Wel moet duidelijk zijn wat van de gemeente kan worden verwacht over de concrete zorgplichten.

De gemeente moet in het GRP inzicht geven in wat redelijkerwijs zelf

van de particulier verwacht mag worden ten aanzien van de verwerking van hemelwater. En wanneer van particulieren kan worden gevergd zelf het hemelwater te verwerken. Het GRP moet bij aanwezige grondwaterproblemen inzicht geven in de voorgenomen maatregelen voor de aanpak daarvan. Ook moet men uit het GRP kunnen opmaken wanneer sprake is van structurele grondwaterproblemen. Zodat particuliere perceelseigenaren weten welke maatregelen zij in beginsel zelf moeten nemen en welke maatregelen de gemeente neemt.

Beschrijving voorzieningen

Het GRP moet ook een overzicht bevatten van in de gemeente aanwezige voorzieningen voor inzameling en transport van afvalwater, hemelwater en overtollig grondwater. In het GRP moet staan welke functie de verschillende gemeentelijke systemen hebben. Naar verwachting vervullen in grote gemeenten de zogenaamde basisrioleringsplannen (BRP's) deze functie, waarbij het GRP vooral het beleidsmatige kader zal bevatten.

Hiermee wordt duidelijk welke voorzieningen zijn bedoeld voor:

- uitsluitend stedelijk afvalwater
- hemelwater (openbaar hemelwaterstelsel)
- overtollig grondwater (openbaar ontwateringsstelsel)
- stedelijk afvalwater, hemelwater en/of overtollig grondwater gezamenlijk (gemengde stelsels).

Als de gemeente ook hemelwater of overtollig grondwater via een gemengd riool wil afvoeren, dient zij dat in het GRP kenbaar te maken.

Betrokkenheid andere partijen

De wettelijke verplichtingen die nu gelden voor GRP's blijven daarop van toepassing. Zij zijn dus ook van toepassing op het gemeentelijk beleid voor hemelwaterinzameling en aanpak van grondwaterproblemen. Gemeenten zijn vanuit de wettelijke procedures verplicht om het waterschap en de provincie bij het opstellen van een GRP te betrekken.

Hiermee wordt de betrokkenheid van de meest relevante andere partijen ook bij de nieuwe gemeentelijke watertaken gegarandeerd. In de kamerstukken geeft het Rijk aan: 'Dit overleg is bedoeld om de voorgenomen maatregelen af te stemmen met de plannen van het waterschap. Van een bindend advies- of goedkeuringsrecht is echter geen sprake en er is dus geen doorzettingmacht.'

Aanwijzingsbevoegdheid provincie

De provincie heeft daarnaast sinds 1994 een aanwijzingsbevoegdheid bij het opstellen van het GRP. De wetgeving geeft aan dat de provincie bij het geven van een aanwijzing rekening moet houden met het geldende provinciale milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan. Tegenstrijdigheden tussen het GRP en de provinciale plannen kunnen dus aanleiding voor een aanwijzing zijn. De toelichting op de wetgeving geeft aan dat vóórdat tot een aanwijzing wordt overgegaan, de gemeente gehoord wordt én gelegenheid krijgt haar zienswijze te geven. Tenslotte geeft wetgeving aan dat provincies zeer prudent moeten omgaan met de aanwijzingsbevoegdheid.



7 Nieuwe rioolheffing

Vanaf 1 januari 2008 krijgen gemeenten de mogelijkheid om de kosten voor de uitvoering van de zorgplichten te verhalen via een nieuwe rioolheffing. Voor de overgang naar de nieuwe heffing geldt een overgangstermijn van twee jaar. Gemeenten die dat willen kunnen dus tot 1 januari 2010 het rioolrecht oude stijl heffen. Vanaf 2010 kunnen gemeenten alleen nog maar kosten verhalen op basis van de nieuwe heffing.

Kostenverhaal

De nieuwe rioolheffing is een zogenaamde bestemmingsbelasting. Dat is een belasting waarvan de opbrengsten bestemd zijn voor een bepaald doel. In dit geval de uitoefening van de zorgplichten door de gemeente. Alle kosten die de gemeente maakt voor de uitvoering van de zorgplichten kan zij met de nieuwe heffing verhalen. De gemeente mag alleen geen hogere opbrengst van de heffing krijgen dan de uitvoering van de taken kost.

Compensatie via gemeentefonds

De wetgever heeft er bewust voor gekozen om de kosten van de zorg-

plichten te verhalen via een rioolheffing. Daarbij erkent de wetgever dat de uitbreiding van de zorgplichten kan leiden tot een hogere heffing. In de parlementaire behandeling van de wet gaf het Rijk wel aan dat in de gaten gehouden wordt of de verschillen tussen gemeenten niet te groot worden. Verder gaat het Rijk uit van kostendeekkende tarieven. Gemeenten die op grond van objectieve omstandigheden gedwongen zijn veel meer kosten te verhalen op hun burgers, kunnen voor de meerkosten mogelijk worden gecompenseerd via het Gemeentefonds. Het Rijk zal bijhouden of dergelijke effecten optreden.

Modelverordeningen

De wetgeving maakt het voor gemeenten mogelijk om de rioolheffing op verschillende manieren vorm te geven. De gemeente kan kiezen voor één heffing voor de totale kosten van de zorgplichten. Maar zij kan ook twee aparte heffingen instellen: een heffing voor de kosten van de afvalwaterzorgplicht en een heffing voor de kosten van de zorgplichten voor hemel- en grondwater. Voor beide varianten heeft de VNG een modelverordening gemaakt, die te vinden is op www.modelverordeningen.nl. Voor een toelichting op de nieuwe rioolheffing verwijzen wij naar de toelichting bij deze modelverordeningen.

Overgang

De modelverordeningen rioolheffing van de VNG zijn zo opgesteld, dat gemeenten relatief eenvoudig kunnen overstappen van de oude rioolrechten naar de nieuwe rioolheffing. De nieuwe modelverordeningen wijzigen alleen het strikt noodzakelijke. Belangrijke elementen blijven vrijwel gelijkloidend. Zoals: wie er in de heffing worden betrokken (belastingplichtige), waarover moet betaald (heffingsmaatstaven) en wat moet betaald (tariefsystemen). Deze insteek zorgt er voor dat de gemeente geen hoge kosten hoeft te maken voor de invoering van de nieuwe heffing. En dat de burger niet geconfronteerd hoeft te worden met grote lastenverschuivingen.

Baatbelasting

Het blijft mogelijk om kosten via een baatbelasting te verhalen. Dit kan als er sprake is van een bepaalde groep belanghebbenden en de gemeente er voor kiest om de voorzieningen die zij aanlegt voor deze specifieke groep niet door alle inwoners te laten betalen. Hiervan kan de gemeente bijvoorbeeld gebruik maken bij aanpak van grondwaterproblemen, waarvan veelal op wijkniveau sprake is. Doorgaans wordt de baatbelasting gekozen voor incidentele kostentoerekening en de rioolheffing voor structurele kostentoerekening. De keuze is echter aan het lokale bestuur.

Op 1 januari 2008 treedt de Wet gemeentelijke watertaken in werking. Hierdoor kunnen gemeenten een betere bijdrage leveren aan de aanpak van watervraagstukken. De nieuwe wetgeving past goed binnen de visie 'Baas in eigen buis', die de VNG in februari 2004 opstelde. Maar wat betekent de nieuwe wetgeving nu concreet voor gemeenten? In deze brochure informeert de VNG gemeenten over de nieuwe wetgeving en adviseert hoe daarmee om te gaan.

De nieuwe wetgeving bepaalt dat de perceelseigenaar het hemelwater zoveel mogelijk zelf moet verwerken bij de plaats waar het valt. Gemeenten moeten bepalen in welke situaties dit redelijkerwijs kan. Als dat niet kan, treedt de gemeentelijke zorgplicht in werking. Gemeenten moeten dan besluiten hoe het overtollig hemelwater ingezameld wordt. Verder beschouwt de nieuwe regelgeving hemelwater in principe als schoon genoeg om zonder behandeling in het milieu te worden teruggebracht. Gemeenten kunnen eventueel per maatwerkvoorschrift of verordening nadere eisen stellen.

Gemeenten krijgen ook een zorgplicht voor het in het openbaar gemeentelijke gebied treffen van waterhuishoudkundige maatregelen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Voorzover gemeentelijke maatregelen doelmatig zijn en het niet de verantwoordelijkheid van het waterschap of de provincie is om maatregelen te nemen. Verder wordt de gemeente het aanspreekpunt voor de burger met grondwaterproblemen

Gemeenten moeten uiterlijk voor 2013 beleid ontwikkelen over de invulling van de zorgplichten. Gemeentelijke maatregelen kunnen bekostigd worden uit de nieuwe verbrede rioolheffing.