

TWEEDE KAMER BEHANDELT VOORSTEL DIT NAJAAR

Gemeentelijke watertaken worden beter vastgelegd in een wet

Vlak voor het zomerreces ontving de Tweede Kamer het wetsvoorstel 'Verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken'. In dit artikel worden de belangrijkste elementen van het wetsvoorstel op een rij gezet en van een kort commentaar voorzien, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van de Memorie van Toelichting wordt aangehouden. Overigens gaat deze ook uitgebreid in op huidige watertaken en verantwoordelijkheden in het stedelijk gebied.

Nederland kent veel instanties die zich bezighouden met waterbeheer. In het stedelijke gebied spelen met name de gemeenten een rol. De bestaande wettelijke regelingen inzake het stedelijk waterbeheer bevatten momenteel echter een aantal leemten en onduidelijkheden op het punt van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook in H₂O is hier al vaker aandacht aan besteed. In het Nationaal Bestuursakkoord Water is voor de stedelijke wateropgave een aanpassing van de rioolheffing in het vooruitzicht gesteld. Ook uit een tweetal uit 2004 daterende adviezen van de (vroegere) Commissie Integraal Waterbeheer en de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving valt op te maken dat vooral de stedelijke grondwaterproblematiek tot aanpassing van de wetgeving noopt. Tenslotte hebben zich ook bij het regenwaterbeleid ontwikkelingen voltrokken die, voor zover inzameling en afvoer van hemelwater al nodig is, noodzaken tot gescheiden afvoer van hemelwater enerzijds en huishoudelijk en bedrijfsafvalwater anderzijds waarvoor aanpassing van bestaande wetgeving noodzakelijk wordt geacht.

Het wetsvoorstel 'Verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken' beoogt - vooruitlopend op de nieuwe Waterwet - in deze punten te voorzien, bestaande verantwoordelijkheden te verduidelijken en creëert enkele nieuwe gemeentelijke zorgplichten, een verbreed rioleringsplan en een verbreed bekostigingsinstrumentarium. Het maar liefst door een viertal bewindspersonen ondertekende wetsvoorstel resulteert in aanpassingen van de Gemeentewet (Gw), de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet op de waterhuishouding (Wwh).

Zorgplichten

Het wetsvoorstel roept als nieuwe gemeentelijke zorgplichten in het leven een afvalwaterzorgplicht, een hemelwaterzorgplicht en een grondwaterzorgplicht.

De afvalwaterzorgplicht borduurt voort op de Wet milieubeheer, waarin een gemeentelijke zorgplicht is opgenomen voor

inzameling en transport van afvalwater. Doordat de huidige tekst over 'afvalwater' spreekt, gaat daar de suggestie vanuit dat de zorgplicht geldt voor al het afvalwater waaronder ook relatief schone afvalwaterstromen, zoals afvloeiend hemelwater en (schoon) grondwater. Deze suggestie strookt niet met de uitgangspunten van het herijkte beleid. Met het oog hierop wordt de zorgplicht nu toegespitst op de inzameling en transport van stedelijk afvalwater: afvalwater dat overwegend afkomstig is van de menselijke stofwisseling en van huishoudelijke werkzaamheden, al dan niet gemengd met andere afvalwaterstromen. Op deze gemeentelijke zorgplicht sluit vervolgens de zorgplicht van de waterschappen aan om het afvalwater te zuiveren. De boodschap is helder: schone waterstromen horen niet op de riolering (en de zuivering!) thuis en dienen op andere wijze te worden verwerkt. De nieuwe bepaling biedt de gemeenten voorts meer flexibiliteit, doordat in plaats van de 'klassieke' aanleg van een openbaar riool met afvoer naar de rioolwaterzuivering alternatieve systemen kunnen worden toegepast, waarbij in het bijzonder aan IBA's

moet worden gedacht. Deze mogen alleen worden toegepast indien daarmee blijkens het gemeentelijke rioleringsplan eenzelfde graad van bescherming van het milieu wordt bereikt. Aldus krijgt het beleid dat in het buitengebied reeds lang praktijk is - een verbrede gemeentelijke zorgplicht - een steviger wettelijke basis. Via de verbrede rioolheffing kan de gemeente de lasten van de IBA's en dergelijke, zoals hierna nog zal blijken, verhalen op de aangesloten lozers.

Aangezien het hemelwater wettelijk wordt afgesplitst van het stedelijk afvalwater, wordt voor het hemelwater een separate zorgplicht in het leven geroepen. Deze is niet (langer) opgenomen in de Wm, maar aangezien hemelwater verbonden is met het watersysteem, in de Wwh. Deze bepaalt dat de gemeente zorg draagt voor een doelmatige inzameling van het afvloeiend hemelwater, voor zover degene die zich daarvan ontdoet (perceeleigenaar) redelijkerwijs niet kan worden gevergd dit hemelwater op of in de bodem of in het oppervlaktewater te brengen. De gemeente wordt vervolgens belast met de doelmatige verwerking van



het ingezamelde hemelwater waaronder in ieder geval de volgende maatregelen worden begrepen: berging, transport, nuttige toepassing, het al dan niet na zuivering terugbrengen op of in de bodem of in het oppervlaktewater en het afvoeren naar een rwzi. Uit deze bewoordingen blijkt direct dat deze zorgplicht verschilt van de eerdergenoemde afvalwaterzorgplicht. Het verschil is dat bij de hemelwaterzorgplicht eerst wordt getoetst of de perceeleigenaar het hemelwater niet zelf kan afvoeren, terwijl het bij de afvalwaterzorgplicht juist niet de bedoeling is dat deze dat doet. Op particulier terrein is primair de eigenaar verantwoordelijk voor de afvoer van hemelwater, bij voorkeur naar oppervlaktewater of in de bodem (infiltratie). Pas indien dit in redelijkheid niet van hem kan worden verlangd, verschijnt de gemeente ten tonele. Hierbij is sprake van een inspanningsverplichting. Het is aan de gemeente om te bepalen op welke wijze het ingezamelde hemelwater wordt verwerkt. Een zorgplicht geeft tevens aan dat gemeenten bij de uitvoering van hun taak de nodige beleidsvrijheid hebben om die aanpak te kiezen die gelet op de lokale omstandigheden doelmatig is.

De meeste innovatieve en ingrijpende zorgplicht die het wetsvoorstel aanreikt, is zonder twijfel die voor grondwater. De afvalwater- en hemelwaterzorgplicht waren immers reeds in zekere zin opgenomen in de Wet milieubeheer, maar worden nu gesplitst. De wettelijke verankering van de grondwaterzorgplicht is daarentegen splinternieuw en heeft een grote maatschappelijke betekenis. Ruim 40 procent van de gemeenten zegt immers last te hebben van structureel te hoge dan wel te lage grondwaterstanden. Uit in 2001 uitgevoerd onderzoek kwam naar voren dat circa 260.000 woningen in Nederland kampen met grondwateroverlast en circa 100.000 woningen met grondwateronderlast. Grondwaterstandproblemen kunnen in de praktijk verschillende oorzaken hebben: natuurlijke, waterhuishoudkundige of bouwkundige. Ook de maatregelen om problemen aan te pakken zijn divers en kunnen waterhuishoudkundig of bouwkundig van aard zijn. Juist doordat de grondwatersituatie in bebouwd gebied door zoveel verschillende factoren wordt beïnvloed, zijn ook veel verschillende partijen bij de problematiek betrokken: waterschap, provincie, gemeente en particulieren die op hun eigen perceel verantwoordelijk zijn voor het treffen van maatregelen. Tegelijkertijd leert de ervaring dat onder dergelijke omstandigheden het 'kastje-naar-de-muur-effect' neigt op te treden. De wettelijke grondwaterzorgplicht beoogt hierin te voorzien. De nieuwe gemeentelijke grondwaterzorgplicht bestaat uit het in het openbare 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, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort. Een

nogal gecompliceerde formulering. De boodschap dringt na twee maal lezen echter wel door. Bedoelde maatregelen omvatten ook de verwerking van het ingezamelde grondwater waaronder in ieder geval worden begrepen de berging, het transport, de nuttige toepassing en het, al dan niet na zuivering, op of in de bodem of in het oppervlaktewater brengen en het afvoeren naar een rwzi. De gemeente moet er dus voor zorgen grondwaterproblemen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. De daartoe te treffen maatregelen kunnen afhankelijk van de concrete situatie bestaan uit het inzamelen, bergen, transporteren en het nuttig toepassen van schoon water. Ook andere maatregelen die een gunstig effect op de grondwaterstand hebben (zoals verbetering van de waterdoorlaatbaarheid van de bodemtoelaag en hydrologische compartimentering van de bodem door de aanleg van kleidammen of kleischermen), kunnen oplossingen bieden in bestaande wijken waar zich problemen met grondwaterstanden voordoen en waar oppervlaktewaterpeilbeheer door het waterschap geen oplossing kan bieden. De eerdergenoemde maatregelen kunnen de vorm hebben van een openbaar ontwateringssysteem, zoals horizontale of verticale drainagebuizen, afvoergeulen, infiltratietransportbuizen, drainagekotten of percolatievoorzieningen (drainagekoffers, wadi's en infiltratiebekkens). Overigens blijft ook afvoer van grondwater via een openbaar vuilwaterriool toegestaan. Er is dus een duidelijke parallel tussen de maatregelen ter verwerking van ingezameld hemelwater enerzijds en maatregelen met betrekking tot grondwater anderzijds. Evenals bij de hemelwaterzorgplicht wordt benadrukt dat het hier om een gemeentelijke inspanningsverplichting gaat. Het gaat uitsluitend om de openbare ruimte, dus niet om particuliere percelen. Bovendien moet het om structurele problemen gaan; incidentele gevallen van overlast blijven voor rekening van de perceeleigenaar. Voorts zijn vanzelfsprekend de woorden 'zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken' van

belang. Bij de uitvoering van de onderhavige zorgplicht hebben de gemeenten dan ook de nodige beleidsvrijheid om de aanpak te kiezen die gelet op de lokale omstandigheden doelmatig is. Alleen al omdat het grondwaterpeil geen eenvoudig te sturen beheersobject is, kan - zo wordt onderstreept - de zorgplicht voor de gemeenten niet meer inhouden dan een inspanningsplicht. In dat kader wordt ook op het karakter van sociaal grondrecht van artikel 21 Grondwet gewezen ('De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land ...').

Verbreed rioleringsplan

De zorgplichten leiden ook tot een wijziging van het gemeentelijk rioleringsplan (GRP). In dit GRP zal voortaan ook expliciet aandacht moeten worden besteed aan de nieuwe zorgplichten voor grondwater en hemelwater. Dit plan zal tenminste een overzicht moeten bevatten van de in de gemeente aanwezige voorzieningen voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, de inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater en de voorgenomen maatregelen ter voorkoming of beperking van nadelige gevolgen van de grondwaterstand (uiteraard alleen indien zich in een gemeente daadwerkelijk grondwaterproblemen voordoen). Voorts dienen de financiële gevolgen van de aangekondigde maatregelen via een kostendekkingsparagraaf inzichtelijk te worden gemaakt. Onverminderd de beleidsvrijheid die gemeenten toekomt, dient het GRP duidelijk te maken wat wel en niet van de gemeente kan worden verwacht waar het de concretisering van de zorgplichten betreft. De gemeenten wordt vijf jaar gegund om het GRP nieuwe stijl vast te stellen.

Verbrede rioolheffing

Verbreiding van het huidige rioolrecht tot een rioolheffing is noodzakelijk, omdat gemeenten met het huidige rioolrecht, dat het karakter van een retributie heeft, alleen de kosten van taken met betrekking tot het afvalwater kunnen bekostigen. De dienst die



de gemeente levert, moet daarbij aan het individuele profijt van de burger gekoppeld kunnen worden. Een gemeente moet echter ook maatregelen kunnen nemen die het collectief belang dienen, zoals het inzamelen en verwerken van afvloeiend hemelwater en maatregelen ter voorkoming of beperking van nadelige gevolgen van de grondwaterstand. De gemeente heeft op dit moment daarvoor geen adequaat bekostigings-instrumentarium. Een verbrede financieringsstructuur voor de gemeentelijke wateropgaven is daarom noodzakelijk. Het wetsvoorstel bevat hiertoe een nieuwe rioolheffing die, evenals het huidige rioolrecht, maximaal kostendekkend mag zijn en in de plaats van het rioolrecht treedt en in die zin geen extra heffing inhoudt. De nieuwe rioolheffing heeft het karakter van een bestemmingsheffing, waarmee de kosten kunnen worden verhaald om collectieve maatregelen te treffen die de gemeente noodzakelijk acht voor een doelmatig werkende riolering en overige maatregelen ten aanzien van hemelwater en grondwater. Daarbij kan voor één of twee afzonderlijke belastingen worden gekozen. De verdere vormgeving van de rioolheffing wordt overgelaten aan de gemeenten, die dit in hun belastingverordening moeten uitwerken.

Het fiscale jasje van de gemeenten wordt dus nadrukkelijk enkele maten groter. Uit de nieuwe heffing(en) kunnen de gemeenten alle kosten van de stedelijke wateropgaven financieren, dus ook die van de eerdergenoemde IBA's. Deze verruiming kent vanzelfsprekend ook een keerzijde. De gemeente zal in de toekomst gebrek aan financiële armslag niet zo snel meer kunnen aanvoeren om noodzakelijke maatregelen achterwege te laten.

Voorkeursvolgorde afvalwater

Het wetsvoorstel voorziet voorts in een voorkeursvolgorde voor het omgaan met afvalwater. De reeds elders opgenomen voorkeursvolgorde voor het beheer van afvalstoffen is niet goed toepasbaar op het beheer van afvalwater, zodat er voor afvalwater een apart wetsartikel aan wordt gewijd. Deze voorkeursvolgorde dient voor ogen te worden gehouden door bestuursorganen die een bevoegdheid krachtens de Wm uitoefenen, zoals het verlenen van vergunningen, het stellen van nadere eisen en het verlenen van ontheffingen. Er zijn bij het beheer van afvalwater diverse opties beschikbaar, die verschillende gevolgen voor het milieu hebben. In de Wet milieubeheer resulteert dit in de voorkeursvolgorde: het ontstaan van afvalwater wordt voorkomen of beperkt, verontreiniging van afvalwater wordt voorkomen of beperkt, afvalwaterstromen worden gescheiden gehouden tenzij het niet gescheiden houden geen nadelige gevolgen heeft voor een doelmatig beheer van afvalwater, huishoudelijk afvalwater en daarmee qua biologische afbreekbaarheid vergelijkbaar afvalwater wordt ingezameld en getransporteerd naar een rwzi én tenslotte wordt ander afvalwater zonodig na retentie of zuivering bij de bron

hergebruikt, lokaal in het milieu gebracht of naar een rwzi getransporteerd. Benadrukt wordt dat deze voorkeursvolgorde geen dogma is; zij is voor het desbetreffende bestuursorgaan 'taakstellend' van aard. Indirect werkt deze voorkeursvolgorde overigens door naar de gemeentelijke zorgplichten. Bij de invulling die de gemeenten aan deze zorgplichten geven, mag immers verwacht worden dat deze milieuhygiënische voorkeur betrokken wordt.

Min of meer in samenhang met deze voorkeursvolgorde voorziet het wetsvoorstel voorts in de mogelijkheid voor gemeenten om bij verordening regels te stellen voor de lozing van afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater. Hiermee dient met name het beoogde 'afkoppelen' van het (gemengd) rioolstelsel te worden bevorderd. Uiteraard moeten hierbij de belangen van de desbetreffende lozers wel goed voor ogen worden gehouden.

Overige wijzigingen

Het wetsvoorstel voorziet tenslotte in enkele kleine wijzigingen van de Wwh om enkele technische onvolkomenheden te repareren in de Implementatiewet EG-Kader-richtlijn Water. Een wijziging die ook wordt doorgevoerd, is dat de periode waarvoor Gedeputeerde Staten ontheffing kunnen verlenen min of meer onbeperkt wordt.

Slotoordeel

Het wetsvoorstel voorziet inderdaad in enkele leemten in de bestaande wetgeving, waarbij de grondwaterzorgplicht, de verbrede rioolheffing en de voorkeursvolgorde voor afvalwater er uitspringen. Het wetsvoorstel schept (meer) duidelijkheid voor de burger wat hij van de overheid kan verwachten en hoe de verdeling tussen bestuursorganen onderling is.

Bij het wetsvoorstel kunnen nog wel enkele kleine kanttekeningen worden geplaatst. De grondwaterzorgplicht vormt een passend antwoord op de thans voor burger en bedrijf bestaande onduidelijkheid. De op veel plaatsen spelende stedelijke grondwaterproblematiek wordt van een duidelijk overheidsloket voorzien: men moet bij de gemeente zijn. Dit sluit ook goed aan op de tot dusver gehanteerde benadering dat gemeenten in het stedelijk gebied verantwoordelijk zijn voor de ontwatering en waterschappen voor de afwatering. Dat loket krijgt bovendien de beschikking over een stevig(er) fiscaal instrumentarium. De fiscale ruimte om noodzakelijke maatregelen te bekostigen staat hiermee buiten kijf. Tegelijkertijd wordt in het wetsvoorstel de eigen verantwoordelijkheid van perceeleigenaren en het inspanningskarakter van de zorgplicht enorm beklemtoond. Daarmee lijkt veel van de duidelijkheid die wordt geboden, weer te worden teruggenomen.

Alhoewel voor de desbetreffende passages wel enig begrip kan worden opgebracht - de gemeentelijke overheid is niet het adres dat al uw schade vergoedt - lijken zij door te schieten. Daarbij moet bedacht worden dat de perceeleigenaar zelf met tamelijk

lege handen staat om ongewenste grondwaterstanden aan te pakken. De helpende hand van de overheid kan hier dan ook niet worden gemist. Die ongewenste grondwaterstand zal zich in de praktijk overigens niet beperken tot diens perceel, maar zich ook uitstreken tot het publieke domein. De helpende hand is dan niet alleen nodig, maar gewoon op zijn plaats. Jurisprudentie hierover zal ongetwijfeld de komende jaren volgen!

Het wetsvoorstel biedt een kader om toekomstige problemen aan te pakken. Met geen woord wordt echter gerept over bestaande probleemsituaties. Gezien de ernst van deze situaties (denk aan die 360.000 woningen) is dat een significante tekortkoming. Wij vermoeden dat ook bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer hiervoor nog aandacht gevraagd zal worden.

Een allerlaatste opmerking betreft het feit dat een aantal stedelijke grondwaterproblemen het gevolg is van het stoppen van grote grondwateronttrekkingen. In dat licht zou het misschien wenselijk zijn om in de komende Waterwet expliciet de bevoegdheid op te nemen om de kosten van de in dergelijke situaties te nemen maatregelen toe te rekenen aan de desbetreffende onttrekkers dan wel te financieren uit de opbrengst van de grondwaterheffing of een daarmee te voeden fonds. Van voorzorg naar nazorg dus. Ook hier valt dus nog een leemte te vullen. Deze opmerkingen doen aan ons positieve oordeel over het wetsvoorstel overigens niets af.

Herman Havekes (Unie van Waterschappen)
Desirée van Zwieten-Seip (Provincie Noord-Brabant)

De NVA-programmagroep 'Bestuurlijk-juridische aspecten van het waterbeheer' verzorgt op 13 oktober in 's-Hertogenbosch een studieochtend over het wetsvoorstel.

Voor meer informatie: (070) 414 47 78