

CASE STUDY

BOUWSTEEN

OMGEVINGSWET AS50+

*Frank Geenen, Harold Soffner, Tobias Nootenboom, Gert Dekker**

■ Gemeenten Bernheze, Boekel, Landerd, Oss, Uden en Meierijstad en waterschap Aa en Maas zijn gezamenlijk begonnen met het ontwikkelen van een bouwsteen water voor de gemeentelijke omgevingsvisie. De bouwsteen dient als input voor het proces in de individuele organisaties. Zij willen hiermee anticiperen op de implementatie van de Omgevingswet. In dit artikel wordt beschreven hoe de gemeenten en het waterschap in As50+ verband samenwerken in de waterketen, hoe zij hun zorgplichten en beleidsdoelstellingen onderbrengen in de bouwsteen voor de omgevingsvisie en hoe er ruimtelijk gedifferentieerd kan worden.

Samenwerken in de (afval)waterketen

Sinds 2011 werken de Brabantse gemeenten Bernheze, Boekel, Landerd, Oss, Uden en Meierijstad en waterschap Aa en Maas onder de naam As50+ structureel samen aan de uitvoering van de beheertaken in de waterketen. Sinds het Bestuursakkoord Water zijn gemeenten en waterschappen nadrukkelijker op elkaar aangewezen om gezamenlijk te zoeken naar een efficiënter en effectiever beheer van de afvalwaterketen. Hoewel tot 2020 de nadruk ligt op het beperkt houden van de stijging van de kosten, is gedurende de samenwerking meer het accent komen te liggen op het verminderen van de kwetsbaarheid en het verbeteren van de kwaliteit. De uitwisseling van kennis en mensen heeft geleid tot een resultaatgerichte netwerkorganisatie, die haar bestaansrecht ontleent aan het betrouwbaar en flexibel in kunnen zetten van kennis en capaciteit.

Onderdeel van deze samenwerking was het opstellen van een gezamenlijke visie op de ontwikkeling van de afvalwaterketen¹ in 2017. De gedachte hierachter is dat partijen op hoofdlijnen niet principieel verschillend denken over de zorgtaken voor stedelijk afvalwater, afstromend hemelwater en overtollig grondwater en daar ook vergelijkbaar in handelen. Een gemeenschappelijke visie is een logische vervolgstap in de structurele samenwerking sinds 2011. De visie richt zich primair op de gemeentelijke riolerings- en

watertaken en de zuiveringstaak van het waterschap. Deze afvalwaterketenvisie vormt de basis voor:

- de voortzetting en uitbreiding van samenwerking en innovatie en een gezamenlijke zorg en invulling voor een slimmere, duurzamere en tegelijkertijd betaalbare riolering en zuivering;
- een bredere regionale watervisie op termijn. Het vormt daarmee ook al een eerste stap in programmering voor de omgevingsvisies van gemeenten.

De afvalwaterketenvisie geeft richting en vormt de basis voor lokale uitwerking in tactische en operationele plannen, vanuit de volgende invalshoeken: klimaatbestendige inrichting, waterbewustzijn, technologie, regie en samenwerking.

Programmalijn water

Een van de afspraken in het visiedocument is dat de regio gezamenlijk een programmalijn voor stedelijk water en de afvalwaterketen ontwikkelt. Met de programmalijn water willen de gemeenten en het waterschap anticiperen op de komst van de Omgevingswet die in 2021 in werking treedt. De belangrijkste consequentie van de Omgevingswet voor het stedelijk waterbeheer is dat de beleidsvrijheid

* **Frank Geenen** (gemeente Oss), **Harold Soffner** (gemeente Bernheze), **Tobias Nootenboom** (Ambient), **Gert Dekker** (Ambient)

van gemeenten en waterschappen verder toeneemt. Concreet krijgt dit vorm door:

- deregulering van regels voor lozingen in de riolering, bodem en op het oppervlaktewater.
- het vervallen van de goedkeuringsbevoegdheid van de provincie voor de gemeentelijke zorgplicht afvalwater in het buitengebied.

De urgentie om in regionaal verband gezamenlijk invulling te geven aan de beleidsvrijheid rondom de gemeentelijke watertaken en de zorgplichten van het waterschap neemt hierdoor verder toe. Gemeente en waterschap moeten gaan bepalen wat zij wel en niet 'geregeld' willen hebben en hoe ze dat dan gaan doen.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verdwijnt ook de wettelijke planverplichting van het Gemeentelijk rioleringsplan (GRP) en krijgen gemeenten en waterschap (en provincies) een aantal nieuwe en vervangende instrumenten in handen, gericht op de fysieke leefomgeving. Voor het stedelijk waterbeheer zijn de belangrijkste nieuwe instrumenten:

- Gemeentelijke omgevingsvisie (centraal en integraal beleidsdocument voor de fysieke leefomgeving);
- Programma (maatregelen gericht op realiseren beleidsdoelstellingen);
- Omgevingsplan (bindende regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving voor burgers en bedrijven, voorheen bestemmingsplannen en verordeningen).
- Waterschapsverordening (bindende regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving die het waterschap stelt binnen haar beheergebied, voorheen Keur).

Concreet betekent dit dat gemeenten de verschillende onderdelen van het (huidige) GRP na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen moeten opnemen in een gemeentelijke omgevingsvisie (doelen en zorgplichten), programma (maatregelen en lange termijn kostentoekening) en het omgevingsplan (regels voor burgers en bedrijven).

Bouwsteen Omgevingswet

Met de regionale programmalijn water is de regio As50+ van start gegaan met gezamenlijke bouwstenen voor de gemeentelijke omgevingsvisie, het gemeentelijke programma, het gemeentelijk omgevingsplan en het waterbeheerprogramma van waterschap Aa en Maas. De bouwstenen die worden ontwikkeld, dienen als input voor het (integratie) proces in de individuele organisaties. Met een regionale programmalijn water anticipeert As50+ gezamenlijk op de komst van de Omgevingswet.

De eerste stap is het ontwikkelen van een bouwsteen voor de gemeentelijke omgevingsvisie ofwel, een strategische en integrale visie voor het gehele grondgebied, waarin de gemeente aangeeft hoe zij haar taken invult en welke strategische beleidsdoelen en ambities voor (verschillende geografische eenheden van) de fysieke leefomgeving gelden. De omgevingsvisie toont de hoofdlijnen van het langetermijnbeleid en is daarbij voldoende concreet om het vaststellen van (sectorale of multi-sectorale) programma's en/of bindende regels in het omgevingsplan te legitimeren. Bij het uitwerken van een gezamenlijke bouwsteen water van de gemeentelijke omgevingsvisie gaat het er dus in de kern om dat:

- de gemeente aangeeft hoe zij haar watertaken (zorgplichten) invult;
- welke strategische beleidsdoelen gelden en hoe deze zich verhouden tot beleidsdoelen voor bijvoorbeeld bodem, ondergrond en ruimtelijke ordening;
- op welke wijze de gemeente wil werken (en met wie) aan het realiseren van deze doelen (sturingsfilosofie).

Zorgplichten

In de bouwsteen voor de omgevingsvisie maken de gemeenten in de regio As50+ voor de zorgplichten onderscheid tussen situaties met bestaande bouw, vernieuwbouw en nieuwbouwlocaties in woonkernen en het buitengebied. Per gebiedstypologie wordt vervolgens aangegeven hoe gemeenten en waterschap hun zorgplichten invulling geven. Voor bestaande

bouw en vernieuwbouw hanteren de gemeenten een aansluitplicht voor het lozen van afvalwater op de riolering. De gemeente zorgt voor inzameling van afvalwater en transport naar een zuiveringstechnisch werk. Dat kan via een traditioneel gemeentelijk rioolstelsel of een andere voorziening die er voor zorgt dat er geen ongezuiverd afvalwater in het milieu terecht komt.² Met betrekking tot de zorgplicht hemelwater geldt het algemene uitgangspunt van de gemeenten in de regio As50+, dat gebouwen en percelen geen hemelwater lozen op de gemeentelijke riolering, tenzij dit in het belang van de leefbaarheid of volksgezondheid noodzakelijk is. Dat geldt naast de private percelen ook voor gebouwen en percelen van de gemeenten. Voor nieuwbouwsituaties geldt dat het hemelwater wordt verwerkt binnen de perceelgrens, tenzij dat technisch (on)mogelijk is. Via de uitwerking van de omgevingsvisie geven gemeenten aan in welke situaties de gemeenten het hemelwater van nieuwe gebouwen en percelen wel inzamelt.

In het buitengebied is het uitgangspunt dat de gemeente geen hemelwater inzamelt en dat de eigenaar van gebouwen en percelen zelf zijn hemelwater op het eigen terrein verwerkt of in overleg met het waterschap afvoert naar het oppervlaktewater. Met betrekking tot de zorgplicht afvalwater is het uitgangspunt van de gemeenten, dat zij de bestaande infrastructuur in het buitengebied (drukriolering en gemalen) onderhoudt tot de technische levensduur eindigt. Op het moment dat de infrastructuur aan het einde van de technische levensduur is, zal de gemeente een nieuwe afweging maken over het invullen van de zorgplicht voor afvalwater. Het uitgangspunt hierbij is dat het in de toekomst vanuit het belang van de leefbaarheid of volksgezondheid niet noodzakelijk is dat de gemeente het huishoudelijk afvalwater inzamelt. Huishoudens en bedrijven zijn in dat geval zelf verantwoordelijk voor het zuiveren van huishoudelijk en bedrijfsmatig afvalwater. Hierbij gelden de voorwaarden van de waterbeheerder voor de lozing van het gezuiverde afvalwater.

Voor de grondwaterzorgplicht is het algemene uitgangspunt dat eigenaren van gebouwen en percelen zelf verantwoordelijk zijn voor de verwerking van overtollig grondwater. De gemeente ontzorgt

perceel-eigenaren als dit in het belang van de leefbaarheid of volksgezondheid noodzakelijk is en doelmatig. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar gebiedstypen. Dat geldt dus ook voor de gemeente zelf als gebouw- en perceel-eigenaar. Via de uitwerking van de omgevingsvisie geven gemeenten aan in welke gevallen zij wel overtollig grondwater van private percelen inzamelen en op welke wijze zij dat doen.

Strategische beleidsdoelen

Naast de zorgplichten voor gemeente en waterschap zijn in de gezamenlijk lange termijnvisie op de (afval)waterketen van de regio As50+ ambities en beleidsdoelen geformuleerd. Ook in de individuele plannen en programma zijn strategische, tactische en operationele doelstellingen geformuleerd. Deze beleidsdoelen en ambities zijn ook ondergebracht in de bouwsteen voor de omgevingsvisie. Op basis van bestaande en nieuwe ambities zijn beleidsdoelen geformuleerd en is onderscheid gemaakt tussen meer strategische doelstellingen in de visie en meer uitvoeringsgerichte doelstellingen in het (water- en riolerings)programma.

De geformuleerde beleidsdoelen zijn grofweg onder te verdelen in het thema 'leefbaarheid', waarin het gaat om veiligheid en kwaliteit, en het thema 'gezondheid'. Onder deze thema's vallen:

- Het klimaatbestendig inrichten van de leefomgeving, waarin gemeente en waterschap streven naar het ontharden van woonkernen, het creëren van bergingsmogelijkheden en het benutten van het watersysteem om schade door wateroverlast te voorkomen.
- Het leveren van een bijdrage aan een ecologisch gezond en natuurlijk (grond)watersysteem dat voldoende schoon is voor (voedsel)productie, natuur en belevingsfuncties door de emissie (lozing verontreinigende stoffen) vanuit het gemeentelijke rioolstelsel tot een minimum te beperken.
- Het ontvlechten van het stedelijk afvalwater, waarbij het maatschappelijk rendement als uitgangspunt wordt gehanteerd.

- Het voorkomen van verspreiding van ongewenste stoffen met een nadelige invloed op mens en natuur in het milieu, zoals medicijnresten, microplastics, antibiotica, hormonen, pathogenen en antibioticaresistente bacteriën.
- Het sluiten van kringlopen van water, energie en grondstoffen in de afvalwaterketen, waarbij het maatschappelijk rendement als uitgangspunt wordt gehanteerd.
- Het voorkomen van contact met (stedelijk) afvalwater.

Sturingsfilosofie

De wijze waarop gemeenten en waterschap de doelstellingen uit de omgevingsvisie gaan realiseren, kan verschillen per deelgebied.

In algemene zin geldt dat gemeenten en waterschappen zich richten op een combinatie van eigen en gezamenlijke maatregelen (via programma's) en in beperkte mate op regelgeving inwoners en bedrijven. Hiermee nemen de decentrale overheden in de regio As50+ een eigen verantwoordelijkheid, geven zij het goede voorbeeld en treden daar waar nodig kaderstellend op bij initiatieven die van invloed kunnen zijn op het realiseren van de doelstellingen uit de omgevingsvisie.

Ruimtelijke differentiatie

Zowel voor de invulling van de zorgplichten, de strategische beleidsdoelen als de sturingsfilosofie, geldt dat gemeenten in de omgevingsvisie onderscheid kunnen maken naar deelgebieden.

Bij gemeentelijke zorgplichten werd dat onderscheid al gemaakt tussen gebieden met bestaande bouw, gebieden waar (ver)nieuwbouw en herstructurering plaatsvindt en het buitengebied. Maar de gebiedsdifferentiatie kan nog een stap verder gaan door bijvoorbeeld onderscheid te maken naar de beschikbare ruimte of het aandeel groenvoorzieningen in wijken en straten in de bebouwde kom. De karakteristieken van een wijk of straat kunnen bepalend zijn voor de

mogelijkheden om regenwater in de wijk of op het eigen terrein vast te houden of te verwerken.

Ook kan onderscheid worden gemaakt tussen de kwetsbaarheid van gebieden voor wateroverlast en droogte of de opbouw van de ondiepe ondergrond en grondwatersituatie (en daarmee de mogelijkheid om regenwater te infiltreren). Dit zijn voorbeelden van het toepassen van de traditionele lagenbenadering, waarbij het bodem- en watersysteem de onderlegger vormt van het fysieke systeem.

In de wateragenda 2030 van Provincie Noord-Brabant wordt het voorstel gedaan om het concept van de lagenbenadering als kwaliteitskader te benutten in de provinciale omgevingsvisie. Op dezelfde wijze kan het (lokale) bodem- en watersysteem de basis vormen voor het onderscheid in de invulling van de zorgplichten en de strategische doelen in de gemeentelijke omgevingsvisie(s). Kaarten voor het maaiveld verloop, de bodemtype(n) en het watersysteem voor de regio As50+ vormen hiervoor de basis.

Het vervolg

De bouwsteen voor de omgevingsvisie gaat in op de lange termijn (strategische) beleidsdoelstellingen voor water in de regio As50+. De meer concrete uitwerking van de beleidsdoelstellingen vindt plaats in de bouwsteen voor het programma dat ook als onderdeel van de programmaliijn water wordt uitgewerkt. Daarnaast zullen in de bouwsteen voor het omgevingsplan en de waterschapsverordening lozingsregels en regulering die voortvloeit uit de aanpak uit het programma worden opgenomen. ■

1 Visiedocument "Netwerken in de afvalwaterketen. Visie op samenwerken aan riolering en zuivering in de regio As50+", te vinden via: https://issuu.com/efgee/docs/org_netwerken_in_de_afvalwaterketen

2 Dit geldt voor situaties bij normale omstandigheden waar de ontwerpcapaciteit van de voorziening op is gericht.