

Uit de Memorie van toelichting bij de wetwijziging Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken

§ 6. Grondwaterzorgplicht

algemeen: oplossen van grondwaterproblemen

Veel stedelijke gebieden worden geconfronteerd met grondwaterproblemen als gevolg van een voor de gebruiksfunctie (bestemming zoals blijkend uit het bestemmingsplan) te hoge of te lage grondwaterstand. Bij een voor de gebruiksfunctie te hoog grondwaterpeil kan er grondwateroverlast ontstaan, met name in de vorm van vochtige woonruimten en te natte tuinen. In de nulmeting stand van zaken stedelijke wateropgave geeft 40% van de gemeenten aan last te hebben van structureel te hoge grondwaterstanden, en 3% van de gemeenten van structureel te lage grondwaterstanden.² De overige 57% van de gemeenten heeft geen last van te hoge of te lage grondwaterstanden. In het overgrote deel van de gemeenten die overlast ondervinden van te hoge dan wel te lage grondwaterstanden (38 van de 43%), worden hiertegen maatregelen genomen. Indien gemeenten last hebben van te hoge of te lage grondwaterstanden, betekent dat uiteraard niet dat de problemen zich per se in het hele bebouwde gebied voordoen. Volgens in 2001 uitgevoerd onderzoek naar de grondwaterproblematiek in Nederland hebben zo'n 260 000 woningen te kampen met grondwateroverlast en circa 100 000 woningen ondervinden de gevolgen van een voor de gebruiksfunctie te lage grondwaterstand.¹

Grondwaterstandsproblemen kunnen in de praktijk verschillende oorzaken hebben: natuurlijke, waterhuishoudkundige en/of bouwkundige. Bij de natuurlijke factoren springen klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en intensere neerslagpatronen in het oog. Onder oorzaken van waterhuishoudkundige aard moet worden gewezen op een onvoldoende ontwatering, een te hoog of een te laag oppervlaktewaterpeil, een tekort aan ruimte voor oppervlaktewater, wijzigingen als gevolg van grondwateronttrekkingen en een teveel of juist een tekort aan infiltratie van hemel- en/of oppervlaktewater. Overigens kan vochtoverlast binnenshuis ook ontstaan door bouwkundige gebreken, de inrichting van percelen (hier speelt ook verkeerde beplanting een rol), slechte ventilatie, alsmede kapotte regenpijpen, waterleidingen of rioolaansluitingen van gebouwen.

De maatregelen om eventuele problemen aan te pakken, variëren naar gelang zij worden genomen in de bestemmings-, de inrichtings- of de beheersfase.² Kijkend naar de bestemmingsfase zijn de locatiekeuze en de toekenning van bestemmingen in bestemmingsplannen wezenlijk voor de vraag of er zich al dan niet grondwaterproblemen voor zullen doen. De watertoets speelt hier een cruciale rol. Voor wat betreft de inrichtingsfase zijn het goed bouw- en woonrijp maken van gronden en het feitelijke bouwproces doorslaggevend voor de vraag of zich mogelijk nadelige gevolgen voor zullen doen. In de beheersfase, ten slotte, is van belang dat de in de bestemmings- en inrichtingsfase gerealiseerde grondwaterstand zoveel mogelijk behouden wordt (beheer en onderhoud van de in de inrichtingsfase getroffen voorzieningen). Waar er zich dan toch nog grondwaterstandsproblemen voordoen, komen waterhuishoudkundige en/of bouwkundige maatregelen in aanmerking om de nadelige gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

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 private partijen die op hun eigen terrein verantwoordelijk zijn voor het treffen van maatregelen (perceelseigenaren en gebruikers van private ruimte). Daarbij speelt ook de private bouw- en woonsector een rol. Uitgangspunt voor een doelmatige en duurzame aanpak van het grondwatervraagstuk is dat elk der partijen in voldoende mate rekening houdt met de randvoorwaarden die het grondwater stelt.

Ieder der partijen heeft ook een eigen verantwoordelijkheid waar het de grondwaterproblematiek betreft. In paragraaf 3 is een en ander uiteengezet. Geconcludeerd is dat er ten aanzien van de aanpak van grondwatergerelateerde problemen in het openbare bebouwde gebied lacunes bestaan. De CIW kent in dit verband, in het eerder al aangehaalde advies, de gemeente een belangrijke rol toe bij de aanpak van grondwaterproblemen. In lijn met dit advies hebben de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, zoals hiervoor al gememoreerd, aangekondigd dat zal worden bevorderd dat de zorgplicht voor stedelijk grondwater zo spoedig mogelijk wettelijk zal worden verankerd.³ De door dit wetsvoorstel geïntroduceerde grondwaterzorgplicht vormt de uitvoering van dit voornemen. Om de lokale lasten in de hand te houden, is ervoor gekozen de nieuwe grondwatertaak bij de gemeente – formeel: de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders – te beleggen. Deze keuze sluit aan bij haar rol en bestaande taken ten aanzien van de openbare ruimte en stedelijke ontwikkeling. Deze zijn in paragraaf 3 al beschreven.

nieuwe zorgplicht

De nieuwe gemeentelijke zorgplicht, zoals verankerd in het voorgestelde art. 9b Wwh ziet op het in het openbare gemeentelijke gebied treffen van maatregelen teneinde 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. Van belang

hierbij is dat er een goede afstemming wordt bewerkstelligd tussen de bestemming, de inrichting en het beheer van bebouwde gebieden en de daarvoor van belang zijnde (grond-)waterhuishouding. En wel op een zodanige wijze dat een duurzame leefbare omgeving ontstaat. Dit betekent dat gemeenten, vanaf de inwerkingtreding van de zorgplicht, zich zoveel mogelijk inspannen om structurele problemen als gevolg van een voor de gebruiksfunctie nadelige grondwaterstand in openbaar bebouwd gebied te voorkomen of te beperken. In de bestemmingsfase wordt de noodzaak van maatregelen onderkend op basis van de watertoets (ruimtelijke ordening); in de inrichtingsfase worden de noodzakelijke maatregelen gerealiseerd door middel van grondexploitatie en bouwvoorschriften. Nieuw is dat voortaan door gemeenten, indien een grondwaterstand toch structureel nadelige gevolgen met zich meebrengt voor de gebruiksfunctie van gronden, binnen de grenzen van de doelmatigheid, maatregelen dienen te worden getroffen om deze gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

De nieuwe zorgplicht in artikel 9b Wwh richt zich met name op het uitvoeren van maatregelen van waterhuishoudkundige aard in de openbare ruimte van het gemeentelijke gebied. Afhankelijk van de concrete situatie kunnen die bestaan uit het inzamelen, bergen, transporteren en het nuttig toepassen van schoon water zoals door het terugbrengen in de bodem of het oppervlaktewater van afgevoerd hemelwater en grondwater. Ook andere maatregelen die een gunstig effect op de grondwaterstand hebben zoals de verbetering van de waterdoorlaatbaarheid van de bodemtoplaag 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 eerder genoemde maatregelen kunnen de vorm hebben van een openbaar ontwateringsstelsel zoals horizontale of verticale drainagebuizen, afvoergeulen, infiltratietransportbuizen, drainagekratten of percolatievoorzieningen (zoals 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.

Een openbaar ontwateringsstelsel is een voorziening voor de inzameling en verdere verwerking van grondwater (niet zijnde een openbaar vuilwaterriool) op openbaar terrein waarmee grondwater wordt ingezameld, getransporteerd, nuttig toegepast of wordt teruggebracht in het milieu. Af te voeren grondwater kan afkomstig zijn van het openbare terrein en van particuliere percelen. Voor de verzameling op de particuliere percelen is de perceelseigenaar verantwoordelijk, voor de inzameling en het transport in het openbare terrein de gemeente. Het openbare ontwateringsstelsel zorgt ervoor dat het af te voeren grondwater gebracht wordt naar hetzij een oppervlaktewater, hetzij de bodem (infiltratie elders), hetzij het riool. Omdat niet al het af te voeren grondwater schoon genoeg is om direct te lozen op het oppervlaktewater of in de bodem zal soms een lichte zuivering nodig zijn. Het gemeentelijke ontwateringsstelsel kan daarom ook zuiveringsschakels omvatten zoals een helofytenfilter of een zuiverings-filter. Te verontreinigd grondwater zal naar een rioolwaterzuiveringsinrichting moeten worden afgevoerd.

Bij de eventuele aanleg van een openbaar ontwateringsstelsel of de eerdergenoemde andere voorzieningen hoort vanzelfsprekend een adequaat beheer van deze voorzieningen. Met beheer wordt in dit geval bedoeld dat gemeenten ervoor moeten zorgen dat de voorzieningen, evenals bij vuilwaterriolen en hemelwaterstelsels het geval is, zo goed mogelijk functioneren tegen zo laag mogelijke kosten. Tot het beheer behoren in ieder geval onderhoud, regelmatige inspectie, tijdige vervanging en financiële reserveringen. De vergelijking met de rioleringszorgplicht van art. 10.33 gaat hier dan ook op.

elementen zorgplicht

De nieuwe zorgplicht richt zich op het in het openbaar gemeentelijke gebied treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Eén en ander voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en deze niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort. De essentiële elementen uit de zorgplicht, bepalend voor de reikwijdte, worden hieronder nader toegelicht.

Maatregelen in het openbaar gemeentelijk gebied

De zorgplicht is van toepassing op de openbare ruimte, dus vanaf de particuliere-perceelsgrens. Met maatregelen op of in het openbaar terrein kunnen problemen op particuliere percelen zijn verholpen. Er zijn echter ook situaties waarin dergelijke maatregelen niet afdoende of niet doelmatig zijn om dergelijke problemen te verhelpen en afvoer van grondwater noodzakelijk is. In die gevallen wordt het af te voeren grondwater dat door particulieren (huishoudens en bedrijven) aan de perceelsgrens wordt aangeboden, verzameld en getransporteerd door middel van een openbaar ontwateringsstelsel, dan wel, indien uit de gemeentelijke doelmatigheidsafweging blijkt dat er geen andere optie voorhanden is, door middel van een (al aanwezig) vuilwaterriool. De vergelijking met de in paragraaf 5 behandelde hemelwaterzorgplicht gaat hier op. In vergelijking met de situatie tot nu toe, biedt de invoering van een rioolheffing met een bestemmingskarakter meer mogelijkheden om specifieke maatregelen te bekostigen (zie hierna paragrafen 8 en 12) dan tot nu toe het geval is.

Gelet op de verantwoordelijkheden van particulieren zoals al eerder aangeduid, strekt de zorgplicht niet zover dat gemeenten ook gehouden zijn maatregelen te nemen op percelen die in particulier eigendom zijn. Eigenaren

dienen zelf te zorgen voor een goede staat van de bij hen in eigendom zijnde percelen en gebouwen. Zij dienen in dat kader zelf waterhuishoudkundige en/of bouwkundige maatregelen te treffen. Indien er sprake is van gronden in particulier eigendom die tegelijk wel een openbare functie hebben voor bijvoorbeeld het wegverkeer, prevaleert dit laatste boven het particuliere eigendom. Het particuliere eigendom zondert deze grond dan niet uit van de zorgplicht.

Waar het de «grondwaterzorgplicht» voor het openbare terrein betreft, gaat deze enkel op indien en voorzover er geen ander overheidslichaam verantwoordelijkheid draagt. Zo kan het waterschap – dit zal zeker gelden in het buitengebied – op indirecte wijze invloed uitoefenen op de grondwaterstand, en is de provincie op grond van de Gww belast met de vergunningverlening met betrekking tot grondwateronttrekkingen, hetgeen eveneens van invloed kan zijn op het niveau van het grondwater. In hoeverre de gemeentelijke grondwaterzorgplicht ook in kleine woonkernen zal leiden tot het moeten treffen van maatregelen door de gemeente is afhankelijk van de doelmatigheidsvraag, zoals deze verderop wordt beschreven. Verwacht mag echter worden dat de gemeentelijke zorgplicht in de praktijk vrijwel uitsluitend gevolgen zal hebben voor de grotere meer stedelijke agglomeraties. Zeker waar het de kleinere kernen in het buitengebied betreft, geldt de gemeentelijke zorgplicht als een aanvullend beheersinstrument ten opzichte van het instrumentarium dat de andere overheidsorganen ter beschikking staat. Afstemming en samenwerking tussen de verschillende overheden, zijn hierbij cruciaal.

Alleen structurele problemen

De gemeente dient maatregelen te treffen om de structurele beperking van de gebruiksfunctie van de grond als gevolg van grondwaterproblemen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Er is sprake van aantasting van de gebruiksfunctie wanneer het normale gebruik wordt belemmerd.¹ Gedoeld wordt hier op de bovengrondse gebruiksfuncties (zoals wonen, werken en infrastructuur). Hoewel ook parkeergarages, tunnels en andere (grotendeels) ondergrondse bouwwerken kunnen lijden onder de gevolgen van grondwateroverlast, ziet het wetsvoorstel hier niet op. Overlast in geval van ondergrondse bouwwerken vraagt vooral om bouwkundige oplossingen, het realiseren van een voor dergelijke constructies geschikte ontwateringsdiepte is feitelijk geen optie, dat zou namelijk betekenen dat in dergelijke gevallen een ontwateringsdiepte van enkele meters gerealiseerd zou moeten worden.

Bewust is er bij de formulering van de zorgplicht vanuit gegaan dat de nadelige gevolgen van de grondwaterstand structureel moeten zijn. Klimatologische omstandigheden (waaronder calamiteiten zoals extreme neerslag en overstroming door rivieren) kunnen leiden tot een tijdelijk hogere grondwaterstand. De gebruiksfunctie wordt daardoor weliswaar tijdelijk verminderd, maar dat betekent niet dat deze ook op de langere termijn wordt aangetast. Hiermee wordt een zeker (normaal maatschappelijk) risico bij de perceelseigenaar gelaten: incidentele gevallen van overlast blijven voor zijn of haar rekening. Incidenteel zal de perceelseigenaar een zekere mate van wateroverlast moeten accepteren c.q. daartegen zelf maatregelen dienen te treffen.

In welke gevallen kan worden gesproken van structurele grondwaterproblemen, kan niet worden bepaald op rijksniveau, omdat de waterhuishoudkundige omstandigheden in heel Nederland daarvoor te zeer van elkaar verschillen. Zo mogen de inwoners in veengebieden wat vaker hoge grondwaterstanden verwachten dan ingezetenen op de meer hoog en droog gelegen gronden. Problemen door te lage grondwaterstanden doen zich met name voor in sommige laaggelegen gebieden in het westelijk en noordelijk deel van het land. Het wetsvoorstel voorziet hierin door van gemeenten te vragen om bij de concrete invulling van hun zorgplicht in het GRP rekening te houden met de lokale omstandigheden. Hierop wordt in hoofdstuk 7 nader ingegaan.

De bestemming van gronden

De aan de grond gegeven bestemming (zoals deze blijkt uit het bestemmingsplan) speelt een belangrijke rol bij de concretisering van de zorgplicht. Hoe gemeenten de invulling daarvan vorm willen geven, wordt aan henzelf overgelaten. Een mogelijke manier kan zijn, zeker bij nieuwbouw, om een bepaalde ontwerp-ontwateringsdiepte te kiezen, zoals deze nog wel voorkwamen in de gemeentelijke bouwverordeningen van vóór de inwerkingtreding in 1992 van het Bouwbesluit (toen overigens nog als droogleggingsnormen aangeduid). Dergelijke ontwerpnormen kunnen maatgevend zijn bij ingrepen in de openbare ruimte, bouw- en woonrijp maken, de inrichting van nieuw stedelijk gebied en, indien klachten optreden, indicatief zijn voor de ernst van grondwateroverlast. Van belang hierbij is wel dat van gemeenten niet wordt verwacht dat een bepaalde grondwaterstand wordt vastgelegd of gegarandeerd. Eerder is al geconstateerd dat het grondwater zich niet zo gemakkelijk laat beheersen. In dat licht moet ook de inspanningsplicht worden gezien, waarop verderop in deze paragraaf nader wordt ingegaan.

Ook kan in de ontwerp- en bouwfase rekening worden gehouden met de randvoorwaarden zoals die door de (grond-)waterhuishouding worden gesteld («anders bouwen»). Zo is het mogelijk om via bestemmingplanvoorschriften paal en perk te stellen aan ondergrondse constructies, zoals bijvoorbeeld parkeergarages en tunnels, maar bijvoorbeeld ook kelders en kruipruimtes. Overigens zijn er bij «anders bouwen» veel meer mogelijkheden om bij bouwontwerpen rekening te houden met de ter plaatse aanwezige waterhuishouding.

Voorkomen en beperken

Met de formulering van de nieuwe zorgplicht die de bestaande verantwoordelijkheden zal aanvullen, wordt tot uiting gebracht dat gemeenten in de toekomst structurele grondwateroverlast zoveel mogelijk dienen te voorkomen en eventueel nadelige gevolgen te beperken, op de manier en volgens de grenzen zoals hiervoor uiteen gezet. Het verdient uiteraard de voorkeur te voorkomen dat grondwaterproblemen überhaupt ontstaan, door al in de fasen van het bestemmen en inrichten rekening te houden met het grondwater. Indien grondwaterproblemen daarmee niet kunnen worden voorkomen en er toch structurele overlastproblemen ontstaan, brengt de nieuwe taak van gemeenten voortaan met zich mee dat gemeenten in openbaar gemeentelijk gebied maatregelen treffen, voor zover deze doelmatig zijn. Daarmee kan in de beheersfase de overlast alsnog worden weggenomen of beperkt.

Inspanningsplicht

Evenals ten aanzien van het hemelwater is gebeurd, is ook hier gekozen voor een taak in de vorm van een zorgplicht. Daarbij spelen dezelfde factoren een rol: de taak heeft het karakter van een inspanningsverplichting, waarbij gemeenten bij de uitvoering van hun taak de nodige beleidsvrijheid hebben de aanpak te kiezen die gelet op de lokale omstandigheden doelmatig is.¹ Alleen al omdat het grondwaterpeil geen eenvoudig te sturen beheersobject is, kan de zorgplicht voor gemeenten niet meer inhouden dan een inspanningsplicht. Overigens hebben ook veel andere taken in het kader van art. 21 Grondwet een dergelijk karakter. Dit grondrecht, dat het recht op de bewoonbaarheid van Nederland biedt, heeft immers het karakter van een sociaal grondrecht; daarbij kan de overheid wel worden aangesproken op de plicht zoveel als mogelijk is dit recht te verwezenlijken, maar is er geen sprake van een klassiek in rechte afdwingbaar recht.

Doelmatigheid van maatregelen

Evenals bij de zorg voor het vuilwater en het hemelwater het geval is geeft ook hier de term «doelmatig» in de zorgplicht duidelijk aan dat de gemeenten bij de concrete invulling en uitoefening van hun zorgplicht beleidsvrijheid hebben. De grondwatertoestand kan op regionaal, lokaal en nog kleiner niveau (wijk- of zelfs perceelsniveau) zeer verschillend zijn. Het is daarom van belang dat ook op regionaal en lokaal niveau kan worden bezien of er problemen zijn, zo ja, welke en in welke omvang. Hetzelfde geldt voor de afweging op welke manier wordt omgegaan met af te voeren grondwater of aan te voeren water en op welke wijze de beschikbare middelen worden ingezet. Ofwel, zoals de CAW het heeft verwoord: «De zorgplicht betekent 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. Daarbij dienen de financiële implicaties, de omvang en de duur van de problemen in de afweging te worden betrokken, alsmede de verschillende mogelijke oplossingen om grondwateroverlast tegen te gaan.» Zo is het, gelet op het streven naar deregulering en naar ruimte voor vasthouden van water, niet wenselijk in het bebouwde gebied een uiterst kostbare regulering van grondwaterstanden voor te schrijven.

Bij het benaderen van het grondwatervraagstuk dient derhalve per situatie te worden bezien welke maatregelen het meest doelmatig zijn. Bij deze afweging komt betekenis toe aan de aard, de omvang, de schaal en de duur van te verwachten of ontstane problemen. Hierbij moet erop worden gewezen dat de hier bedoelde zorgplicht zich beperkt tot waterhuishoudkundige maatregelen op en in het openbare terrein. Bouwkundige oplossingen zijn voor rekening van de perceelseigenaren.

Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30578, nr. 3