

Vergaderjaar 2006–2007

**30 578**

**Wijziging van de Gemeentewet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer in verband met de introductie van zorgplichten van gemeenten voor het afvloeiend hemelwater en het grondwater, alsmede verduidelijking van de zorgplicht voor het afvalwater, en aanpassing van het bijbehorende bekostigingsinstrument (verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken)**

**Nr. 6**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 28 september 2006

**1. Inleiding**

De regering heeft verheugd kennisgenomen van de reacties van de leden van de fracties van de verschillende politieke partijen. De leden van de fracties van het CDA, PvdA, VVD, ChristenUnie en SGP hebben met belangstelling kennisgenomen van dit voorstel. Uit de inbrengen van de fracties spreekt in het algemeen begrip voor de aangekondigde maatregelen. Alle inbrengen maken gewag van de urgente problematiek die – zoals de leden van de fractie van het CDA aangeven – in gezamenlijke verantwoordelijkheid tegemoet getreden dient te worden. Het doet de regering genoegen dat haar voorstel in het algemeen positief is ontvangen.

Daar waar bij de leden van de verschillende fracties nog vragen leven, beantwoord ik deze hierbij mede namens mijn ambtgenoten van Verkeer en Waterstaat en Financiën en de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De beantwoording hebben wij met de grootste spoed ter hand genomen in de hoop dat daarmee een spoedige verdere behandeling van het wetsvoorstel mogelijk zal zijn. Het is van belang dat snel kan worden begonnen met een nadere aanpak van de waterproblematiek door een aanvullend financieringsinstrument beter op elkaar aansluitende wetgeving en een duidelijker afbakening van verantwoordelijkheden.

Wij hopen dat de Tweede Kamer in de gelegenheid zal zijn de behandeling van het voorstel, waarmee mede uitvoering wordt gegeven aan de motie Van der Staaij-Geluk over een instrumentarium voor de financiering van gemeentelijke watertaken, op korte termijn af te ronden. Ook de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) heeft vanwege de urgente problematiek bij brief van 30 augustus 2006 hierop bij u aangedrongen. De gemeenten hebben een grote behoefte aan het instrumentarium dat door deze wet geboden wordt, opdat zij hun zorgplichten adequaat kunnen uitvoeren en bekostigen.

De posities van gemeenten, provincies en waterschappen staan momenteel niet ter discussie: daarvoor zijn de problemen te dringend. De investeringen op het terrein van het waterbeheer zijn noodzakelijk om toekomstige maatschappelijke problemen en de daaraan verbonden kosten zoveel mogelijk te voorkomen. Uiteraard zijn de kosten, van niet investeren, niet kwantificeerbaar. De regering stelt het belang van een goed rioleringsstelsel en waterbeheer echter voorop.

## **2. Doel van het wetsvoorstel**

De regering is blij met de positieve waardering die de leden van de CDA-fractie geven aan het voorstel. Met name zijn deze leden van mening dat de zorgplicht in het stedelijk gebied met de voorgestelde wetswijziging goed geborgd is en dat de hemel- en grondwatermaatregelen nu naast de behandeling van afvalwater in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) worden beschreven en vastgelegd, zodat er een volledig en integraal plan komt.

## **3. Schets van huidige watertaken en verantwoordelijkheden in het stedelijk gebied**

Het doet het kabinet genoegen te constateren dat de fractie van het CDA de keuze om ruimte te geven voor lokale afweging en flexibiliteit ondersteunt.

Ook de leden van de PvdA-fractie juichen de voorgenomen verantwoordelijkheidstoedeling toe, maar zij vragen zich wel af welke concrete effecten de grondwaterplicht heeft voor gemeenten waar grote problemen zijn met aangetaste funderingen, de zogenoemde paalrotproblematiek, waarbij in een aantal gevallen een verband bestaat met lage grondwaterstanden.

De gemeentelijke zorgplicht werkt niet met terugwerkende kracht. Voor situaties met reeds ontstane paalrotproblemen heeft de zorgplicht dus geen directe betekenis, en daarmee geen financiële consequenties voor de gemeente. De zorgplicht kan wel een betekenis hebben voor toekomstige gevallen van paalrot. Indien een huiseigenaar de gemeente aansprakelijk wil stellen voor funderingsschade, dient hij aan te tonen dat de schade ontstaan is als gevolg van een onrechtmatig handelen van de gemeente. Bij het beantwoorden van de vraag of de gemeente onrechtmatig gehandeld heeft, zal onder meer worden onderzocht of de gemeente de uitvoering van een van haar taken, zoals de reeds bestaande rioleringszorg en straks ook de nieuwe gemeentelijke watertaken, op zodanige wijze heeft verzaakt, dat dit haar ook kan worden verweten. Zo ja, dan zijn er alleen financiële consequenties voor de gemeente, indien vervolgens ook een oorzakelijk verband kan worden aangetoond tussen de schade en het verzaken door de gemeente.

De zorgplicht verplicht gemeenten om bij structurele grondwaterproblemen passende maatregelen te treffen. Het gaat om maatregelen van waterhuishoudkundige aard op en in het openbare terrein, en er dient een doelmatigheidsafweging aan ten grondslag te liggen. De besluitvorming over de te treffen maatregelen vindt plaats in de gemeenteraad via de procedure van het gemeentelijk rioleringsplan (GRP).

De leden van de PvdA-fractie constateren een zekere spanning tussen zorgplicht en verantwoordelijkheid van gemeenten en waterschappen. Wie is er verantwoordelijk voor het handhaven van het grondwaterpeil, zo vragen deze leden.

Voorop moet worden gesteld dat het een misverstand is te veronderstellen dat er één instantie zou zijn die verantwoordelijk is voor het vaststellen en handhaven van het grondwaterpeil in de stad. Dit is niet het

geval. Een dergelijke taak is namelijk erg moeilijk uitvoerbaar vanwege fysieke omstandigheden (zoals de ondergrond van het bebouwde gebied en de stedelijke waterhuishouding). Het waterschap heeft weliswaar de bevoegdheid tot het vaststellen van peilbesluiten, waarin is vastgelegd wat de waterstand voor een bepaalde periode zal zijn, maar deze betreffen onder de huidige Wet op de waterhuishouding uitsluitend oppervlakte-waterpeilen. Voor de handhaving van deze peilen zijn de waterschappen verantwoordelijk. Peilbesluiten zijn het belangrijkste instrumentarium voor de aanpak ten aanzien de gewenste grondwater- en oppervlakte-waterregimes (GGOR), zoals voorzien in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). Het wetsvoorstel Waterwet sluit niet bij voorbaat uit dat dergelijke besluiten ook betrekking kunnen hebben op grondwaterstanden. Echter, peilbesluiten met betrekking tot grondwater zullen naar verwachting voorsnog niet genomen worden, en zeker niet in stedelijk gebied vanwege de beperktere mogelijkheden tot gerichte peilregulering van grondwater aldaar.

Gegeven de veelheid van factoren die van invloed zijn op het grondwaterpeil in de stad, zullen eventuele problemen in gezamenlijk overleg door de verschillende betrokken partijen (overheden en particulieren) moeten worden aangepakt. Iedere betrokken overheid heeft een eigen instrumentarium. Indien zich een probleem voordoet, zal bezien moeten worden welke maatregelen het meest doelmatig zijn en wie voor het nemen daarvan verantwoordelijk is. Daarbij kunnen ook afspraken worden gemaakt over de verdeling van de kosten. De maatregelen die de gemeente voornemens is te treffen, worden vastgelegd in het GRP. De bevoegdheid tot het vaststellen van het GRP berust bij de gemeente. Het waterschap dient bij het opstellen betrokken te worden; van een bindend advies- of goedkeuringsrecht is geen sprake, dus er is geen doorzettingmacht. In zoverre kan de gemeente niet gedwongen worden tot het treffen van bepaalde maatregelen. Het overleg is bedoeld om de voorgenomen maatregelen af te stemmen met de plannen van het waterschap. De burger is gebaat bij maatregelen tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten. Als voorbeeld kan worden genoemd dat het soms doelmatiger kan zijn als de gemeente investeert in scheiden van het rioolstelsel, als daarmee minder geïnvesteerd hoeft te worden in de rioolwaterzuivering onder beheer van het waterschap. Het overleg met het waterschap kan er dus toe bijdragen dat de blik op het bredere doelmatigheidsperspectief wordt gericht. Samenwerking in de afvalwaterketen, waarbij soms ook sprake is van gezamenlijke bekostiging, heeft zich in de praktijk inmiddels menigmaal bewezen.

De PvdA-fractie brengt de problemen onder de aandacht die door rioleringslekken kunnen ontstaan en vindt in dat verband de passage in de memorie van toelichting over de totstandkoming van het GRP cryptisch. «Op grond van de Wet milieubeheer (Wm) moeten waterschappen door gemeenten worden betrokken bij de voorbereiding van een gemeentelijk rioleringsplan.» Wat betekent deze opvatting voor situaties waar een rioleringsplan ontbreekt of een riool zodanig is aangetast dat de grondwaterstand onbeheersbaar wordt of is, zo wilden deze leden weten.

De bedoelde passage heeft geen betrekking op de problematiek van rioleringslekken, maar verwijst in zijn algemeenheid voor de betrokkenheid van waterschappen bij het GRP naar de (bestaande) tekst van de Wm, de artikelen 4.22 en 4.23. Wat betreft de rioleringslekken wil de regering verwijzen naar de Regeling regels over het ontwerpen, bouwen, aanpassen en onderhouden van openbare riolen. Daarin is onder meer bepaald dat een openbaar riool zodanig dient te worden gebouwd en onderhouden dat lekkage zoveel als mogelijk wordt voorkomen. In het GRP zijn de voornemens voor aanleg en onderhoud van de riolering opgenomen. Mochten partijen van mening zijn dat aan het gestelde in de rege-

ling onvoldoende wordt voldaan, dan kunnen ze in het kader van de voorbereiding van het GRP de gemeente er op aanspreken. Aan de verplichting om GRP's vast te stellen wordt door de gemeenten uitvoering gegeven, er is dus geen aanleiding om in te gaan op een eventueel ontbreken van een GRP. De leden van de PvdA-fractie zijn ongerust over het inspanningskarakter van de grondwaterzorgplicht. Zij vrezen dat hierdoor de bescherming van de burger niet voldoende is.

Er is door de regering welbewust gekozen voor een inspanningsverplichting, omdat hiervan het beste resultaat verwacht wordt. Het alternatief, een resultaatsverplichting, zou namelijk leiden tot de plicht om maatregelen te treffen ongeacht de kosten. Een doelmatigheidsafweging kan dan niet meer gemaakt worden. Hierdoor zou de heffing kunnen stijgen tot onacceptabele hoogten. Om de kosten te beteugelen, zou vervolgens de behoefte ontstaan om de resultaten waartoe de gemeenten verplicht worden, neerwaarts bij te stellen. Een dergelijke verlaging van de ambities is niet in het voordeel van de burger. Zoals ook al in de memorie van toelichting is aangegeven, speelt ook een rol dat de grondwaterstand vaak het resultaat is van vele factoren, die lang niet allemaal door de gemeente te beïnvloeden zijn. Het neerleggen van een resultaatsverplichting bij de gemeente plaatst haar voor een onmogelijke opgave. Dit zou leiden tot onuitvoerbare wetgeving.

Overigens betekent de beleidsvrijheid van de gemeente niet dat de burger de gemeente nooit aansprakelijk zou kunnen stellen. De wettelijke verankering van de gemeentelijke grondwaterzorgplicht biedt op dit punt voor een particulier juist een aanknopingspunt om een claim door de burgerlijke rechter te laten toetsen, daar waar vroeger een inhoudelijke behandeling van een dergelijke claim vaak achterwege bleef wegens het ontbreken van een publiekrechtelijke zorgplicht voor gemeenten om grondwaterproblemen in stedelijk gebied aan te pakken. In de jurisprudentie, die in paragraaf 9 van de memorie van toelichting uitgebreid is behandeld, is inmiddels een stelsel ontstaan volgens welke vermeend verzaken van zorgplichten wordt getoetst. De rechter zal toetsen of de gemeente binnen het kader van de opgelegde inspanningsverplichting redelijkerwijs tot de gemaakte afweging had kunnen komen. Niet alleen de invulling van de zorgplicht maar ook de maatregelen zelf zullen door de rechter kunnen worden getoetst, waarbij ook wordt gezien of de gemeente heeft gehandeld in overeenstemming met het zorgvuldigheidsbeginsel en andere beginselen van behoorlijk bestuur. De regering beseft dat het niet altijd eenvoudig zal zijn een claim hard te maken en gehonoreerd te zien. Dit is evenwel vooral te wijten aan het complexe karakter van de grondwaterhuishouding in een stedelijke omgeving; deze wordt feitelijk door zoveel verschillende factoren en partijen beïnvloed dat het vaak lastig is om aan te tonen welke factor schade ten gevolge heeft. Dit bewijsprobleem kan echter uit de aard der zaak niet met wetgeving worden opgelost. Dit wetsvoorstel biedt wel stevige aanknopingspunten voor een verdere uitkristallisering en ontwikkeling van de rechtsvorming op dit gebied.

Dezelfde leden vragen voorts of alle verantwoordelijkheden voldoende zijn vastgelegd.

De regering is van mening dat de tot nu toe bestaande leemten en onduidelijkheden worden weggenomen met de verankering van de grondwaterzorgplicht en de bijbehorende uitbreiding van het financiële instrumentarium van de gemeenten, tezamen met de uitbreiding van het GRP, de afsplitsing van de hemelwaterzorgplicht en de mogelijkheid alternatieve systemen toe te passen voor de individuele behandeling van huishoudelijk afvalwater. Waar voorheen juist op het punt van de aanpak van grondwaterproblemen publiekrechtelijk geen verantwoordelijke partij was aangewezen, wordt deze leemte met onderhavig voorstel ingevuld, in

aanvulling op de reeds bestaande taken en bevoegdheden van gemeenten, waterschappen en provincies, die in stand blijven. Hiermee ontstaat een sluitend geheel van verantwoordelijkheden waarbij grofweg de waterschappen verantwoordelijk zijn voor het peilbeheer van het oppervlaktewater (dat vooral in de meer landelijke gebieden vaak een sterke relatie met het grondwater kent), de provincies voor het voorraadbeheer van het grondwater en de gemeenten voor de afvoer van het hemelwater en de aanpak van aan grondwaterstanden gerelateerde problemen en de rioleringszorg. Zo zal een particulier voor problemen die naar het zich laat aanzien verband houden met grondwater voortaan primair bij de gemeente kunnen aankloppen. Op de gemeente rust de plicht de klachten te onderzoeken en afhankelijk van de uitkomsten (waar nodig en doelmatig) zelf maatregelen te treffen of, indien blijkt dat er een andere partij verantwoordelijk is, samen met de betrokkenen naar oplossingen te zoeken, of in het geval waarin het grondwater de problemen niet veroorzaakt, de particulier te informeren waar hij het beste terecht kan.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie of het burgerlijk recht ook op de gemeente als eigenaar van de grond en de riolering van toepassing zijn. Heel concreet stellen deze leden dat van een burger toch niet geëist kan worden dat hij een stalen wand rond zijn huis slaat om het grondwater vast te houden om paalrot te voorkomen als het verdwijnen van grondwater een gevolg is van een lek riool.

Het burgerlijk recht is uiteraard ook op de gemeente als eigenaar van de grond en de riolering van toepassing. Ook voor een gemeente geldt dat zij verantwoordelijk is voor de goede staat van haar eigendommen, en dat zij ervoor dient te zorgen dat geen onrechtmatige hinder ontstaat vanaf de bij haar in eigendom zijnde percelen voor naburige percelen. In het door deze leden gegeven voorbeeld kan inderdaad van de eigenaar niet verwacht worden dat hij een damwand slaat. In dit voorbeeld vloeit overigens de plicht van de gemeente om het lekkende riool aan te pakken voort uit haar publiekrechtelijke plicht te zorgen voor de doelmatige inzameling en transport van afvalwater.

De leden van de VVD-fractie geven aan dat de introductie van de verantwoordelijkheid van de perceeleigenaar voor de omgang en verwerking van grond- en regenwater in het voorliggende wetsvoorstel nieuw voor hen is. Ze vragen in dat verband om nader in te gaan op de vraag wat de eigen verantwoordelijkheid van de perceeleigenaar voor het omgaan met en verwerken van grond- en regenwater op eigen terrein inhoudt. Daarbij wijzen ze er op dat het wetsvoorstel weinig duidelijkheid geeft over de maatregelen die burgers en bedrijven zouden moeten treffen.

De regering wil allereerst benadrukken dat de eigen verantwoordelijkheid voor de omgang en verwerking van grond- en regenwater op zich niet nieuw is. Zoals in paragraaf 3 van de memorie van toelichting is aangegeven vloeit deze deels voort uit het burgerlijk recht, deels zijn er ook publiekrechtelijke verplichtingen (met name afkomstig uit de bouw- en milieuregelgeving). Aan de verplichtingen uit het burgerlijk recht en de bouwregelgeving verandert dit wetsvoorstel niets. In het milieurecht konden reeds regels met betrekking tot de omgang en verwerking van grond- en regenwater worden gesteld in vergunningen, ontheffingen en algemene maatregelen van bestuur op grond van de Wm, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) en de Wet bodembescherming; ook keuren kunnen terzake relevante bepalingen bevatten. Nieuw in dit wetsvoorstel is de mogelijkheid om aan het lozen van regenwater en grondwater ook regels bij gemeentelijke verordening te stellen. Voor deze mogelijkheid is gekozen omdat het stellen van regels uitsluitend bij algemene maatregel van bestuur, geen recht zou doen aan de

lokale verschillen, terwijl het stellen van regels bij vergunning of onthef-fing tot te veel administratieve en bestuurlijke lasten zou leiden. Op de vraag welke voorschriften de verordening zou kunnen bevatten is in zijn algemeenheid ingegaan in paragraaf 10 van de memorie van toelich-ting. Gemeenten zullen de komende jaren moeten afwegen welke maatre-gelen zij zullen treffen met het oog op het bereiken van de doelen van de Kaderrichtlijn Water, het nakomen van afspraken uit het Nationaal Bestuursakkoord Water, als ook met het oog op het anticiperen op de verwachte klimaatwijziging. Uit het gemeentelijk rioleringsplan zal dan blijken of de gemeente aanvullende voorzieningen zal treffen ten opzichte van de huidige situatie (op veel plaatsen is immers reeds in adequate afvoer van regenwater en grondwater voorzien, en behoeft op korte termijn geen aanpassing plaats te vinden). Eventuele verplichtingen voor particulieren kunnen worden opgenomen in bovengenoemde verorde-ning, wanneer deze verplichtingen veel lozers betreffen en het individueel stellen van deze regels aldus niet voor de hand ligt. Wanneer deze verplichtingen slechts enkele perceelseigenaren betreffen, kunnen de verplichtingen individueel worden opgelegd, in vergunningen, onthef-fingen of als nadere eis bij algemene regels. De laatstgenoemde mogelijk-heden bestaan nu ook al. Uit voorgaande wordt verder duidelijk dat de door de leden van de VVD-fractie geuite veronderstelling, dat burgers pas na het verschijnen van het gemeentelijk rioleringsplan inzicht krijgen in hetgeen van hen wordt verlangd, niet terecht is. In het gemeentelijk rioleringsplan dient de gemeente duidelijk te maken op welke wijze zij haar taak invult en zal uitvoeren; het plan kan geen verplichtingen opleggen aan derden maar bindt alleen de gemeente zelf. Verplichtingen aan derden kunnen slechts worden opgelegd in de vorm van algemeen verbindende voorschriften of in beschikkingen voorzover algemeen verbindende voorschriften daartoe een grondslag bieden. Voor zover verplichtingen worden opgelegd in vergunningen of ontheffingen staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. De kosten van bezwaar of van de gang naar de bestuursrechter zijn niet zodanig hoog dat deze een belemmering vormen om deze rechtsgang te volgen.

De regering constateert met genoegen dat de leden van de SGP-fractie de nieuwe zorgplichten steunt.

#### **4. Afvalwaterzorgplicht**

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de motivering van de keuze aan de gemeenten voor enerzijds een zorgplicht met ontheffingsmogelijkheid en anderzijds de verbrede zorgplicht. De genoemde leden vragen zich daarbij af of dat niet leidt tot rechtsongelijk-heid voor burgers.

Het bieden van de genoemde keuze heeft er vooral mee te maken, dat de regering het niet wenselijk acht om de gemeente tot introductie van de verbrede zorgplicht te verplichten. Dit omdat deze verplichting dan ook betrekking zou hebben op situaties waarin burgers geen belangstelling hebben voor een dergelijke gemeentelijke zorgplicht, of er zelfs op tegen zijn (bijvoorbeeld omdat de individuele zuivering op eigen terrein is gelegen en de burger het beheer zelf wil uitvoeren). De leden van de fractie van de Christen-Unie constateren terecht dat deze keuze kan leiden tot verschillende wijze van bekostiging van het beheer van deze voorzie-ningen. Het is overigens niet zo dat de verbrede zorgplicht voor de betrokken burgers altijd tot lagere kosten leidt. Naast het kostenplaatje is voor de burger het «ontzorgen» van belang, het er op kunnen vertrouwen dat een deskundig beheer van de individuele voorziening voor de zuive-ring van afvalwater is gewaarborgd.



## 5. Hemelwaterzorgplicht

De leden van de CDA-fractie gaan in op de doelmatigheid van de gescheiden afvoer van hemelwater en afvalwater en stellen dat zij niets zien in de verplichte gescheiden afvoer.

Wij delen dit standpunt. Juist om de redenen die het CDA ook aanvoert heeft de regering niet gekozen voor een verplichting tot gescheiden afvoer.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af wat het inspanningskarakter van de zorgplicht betekent.

De gemeente heeft de plicht om in die gevallen dat van degene bij wie afstromend hemelwater vrijkomt niet redelijkerwijs kan worden geveerd om hemelwater in de bodem of het oppervlaktewater te brengen, een voorziening aan te bieden, waarmee hemelwater afgevoerd kan worden vanaf particuliere percelen. De gemeente heeft echter beleidsvrijheid in de keuze van de aard en omvang van de voorziening. Hier dient een doelmatigheidsafweging gemaakt te worden, opdat de kosten van maatregelen enerzijds en de positieve effecten daarvan (waaronder het voorkomen van schade en hinder) anderzijds in evenwicht zullen zijn. Voor regenwateroverlast geldt dat het feitelijk onmogelijk is 100% bescherming te garanderen: er kunnen zich altijd nog zwaardere regenbuien voordoen dan waarop men voorbereid is. De burger kan dan ook niet verwachten dat de gemeente onder alle denkbare omstandigheden overlast voorkomt. Het opnemen van een resultaatsverplichting zou daarom leiden tot onuitvoerbare wetgeving en een onaanvaardbaar hoge lastendruk. Echter, de aanpak van structurele problemen mag wel van de gemeente verwacht worden.

Overigens dient de eigenaar ook zelf bij te dragen aan het voorkomen van wateroverlast. Daarbij zal hij erop moeten letten dat hetgeen hij doet om zich van afvloeiend hemelwater te ontdoen geen onrechtmatige hinder oplevert voor naburige percelen. Hierop kunnen eigenaren, of zij nu particulieren of overheidslichaam zijn, elkaar aanspreken en in het uiterste geval door de (burgerlijke) rechter laten toetsen of er sprake is van aansprakelijkheid.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af in hoeverre andere overheden de gemeente kunnen dwingen tot het opnemen van bepaalde verplichtingen in de verordening. Kunnen andere overheden gemeenten verplichten een gescheiden rioleringsstelsel aan te leggen, ook wanneer dat niet doelmatig is?

De bevoegdheid tot het stellen van regels bij verordening is een bevoegdheid van de gemeenten: waterschap of provincie kunnen het stellen van regels bij verordening niet afdwingen. Uiteraard kunnen ze de gemeente beargumenteerd verzoeken om van de bevoegdheid gebruik te maken; de gemeente blijft echter degene die de beslissing neemt.

Wellicht doelen deze leden op de aansluitvergunning, die door het waterschap aan de gemeente verleend wordt voor het aansluiten van de riolering op de rioolwaterzuiveringsinstallatie. Aan de aansluitvergunning kunnen voorschriften worden verbonden ter bescherming van de doelmatige werking van de zuiveringsinstallatie. Dit reikt echter niet zo ver dat het waterschap zou kunnen bepalen welke voorschriften in de verordening worden opgenomen, of dat het waterschap zou kunnen voorschrijven welke keuzes de gemeente met betrekking tot de inrichting van het rioelstelsel moet maken.

## 6. Grondwaterzorgplicht

De leden van de CDA-fractie vragen een verduidelijking van de relatie tussen de taken van de gemeente en de zorg voor het waterbeheer van het waterschap onder de nieuwe Waterwet.

Het operationele waterbeheer in het kader van de Waterwet zal evenals nu het geval is komen te liggen bij waterschappen en de Minister van Verkeer en Waterstaat. Gemeenten zijn in het kader van de waterwetgeving (de huidige zowel als de toekomstige) geen beheerder van watersystemen. Wel krijgen zij in het onderhavige wetsvoorstel, in aansluiting bij hun reeds bestaande taken op het gebied van het beheer van de openbare ruimte en het rioleringsbeheer, taken bij het tegengaan van wateroverlast die kan worden veroorzaakt door grondwater en hemelwater. Deze taken kunnen niet los worden gezien van het waterbeheer in de zin van de Waterwet, dat mede het tegengaan van wateroverlast omvat. De CDA-fractieleden geven in de inleiding van het verslag terecht aan dat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid van diverse partijen ligt, waarbinnen grenzen moeten worden gemarkeerd. Er is daarbij geen sprake van inperking van de gemeentelijke autonomie, omdat in dit wetsvoorstel nu juist gemeentelijke taken worden geëxpliciteerd. Zoals ook in de voorgestelde tekst van artikel 9b van de Wet op de waterhuishouding tot uitdrukking is gebracht, houdt de gemeentelijke taak met betrekking tot grondwater een aanvulling in op de taken van het waterschap en de provincie. De gemeentelijke autonomie is derhalve niet in het geding.

De leden van de fracties van PvdA en ChristenUnie constateren dat de zorgplicht van de gemeente zich beperkt tot waterhuishoudkundige maatregelen op of in openbaar gebied, terwijl de problemen zich vaak voordoen op het aangrenzende particuliere terrein.

Het grondwater van openbaar gebied en aangrenzende particuliere percelen staat met elkaar in verbinding. Mèt de leden van de ChristenUnie-fractie is de regering van mening dat ingrepen in het openbaar gebied dan ook effect hebben op de grondwaterstand van het particuliere perceel. De maatregelen in het openbaar gebied waartoe de gemeente verplicht wordt, zijn dan ook juist bedoeld om de grondwaterstand op particuliere percelen gunstig te beïnvloeden. Niet alleen de bestemming van het openbare gebied, maar ook de bestemming van deze particuliere percelen zal derhalve de uitvoering van de zorgplicht meebepalen. De formulering in de wet bedoelt te zeggen, dat de gemeente niet verplicht is tot het aanleggen van voorzieningen of het treffen van waterhuishoudkundige of bouwkundige maatregelen aan of in het particuliere eigendom. Deze komen voor rekening van de eigenaar in zijn verantwoordelijkheid voor de goede staat van zijn eigendom. Zoals ook in de paragrafen 3 en 4 van deze nota reeds aan de orde kwam, geldt ook voor de gemeente als eigenaar van bouwwerken of percelen eenzelfde privaatrechtelijke verantwoordelijkheid.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de grondwaterstand als zodanig een verantwoordelijkheid is van provincie of waterschap.

Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Er is geen instantie direct verantwoordelijk voor het beheer van grondwaterstanden (dus ook niet de gemeenten), om redenen als hiervoor in paragraaf 3 uiteengezet. Waterschappen zijn verantwoordelijk voor (onder andere) het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer. Tot de instrumenten die het waterschap ter uitvoering van deze taak tot zijn beschikking heeft behoort het peilbesluit. Dit besluit heeft geen betrekking op grondwater. Vooral in landelijk gebied is de relatie tussen oppervlaktewater en grondwater evenwel vaak



zodanig dat met het oppervlaktewaterpeil ook de grondwaterstand kan worden beïnvloed. In stedelijke gebieden is deze relatie vaak minder direct. Provincies zijn verantwoordelijk voor het beheer (in de zin van bewaken) van de grondwatervoorraad met het oog op de functies die van grondwater gebruik willen maken.

Verder vragen de leden van de ChristenUnie-fractie naar de mogelijkheid om gemeentelijke kosten voor grondwatermaatregelen te verhalen bij provincie of waterschap.

Het uitgangspunt is dat de gemeente zelf de kosten draagt die zij maakt voor de uitvoering van de eigen grondwaterzorgplicht. De rioolheffing stelt haar daar ook toe in staat. De kosten komen daarmee uiteindelijk bij de inwoners van de gemeente te liggen – zoals altijd bij (lokale) publieke heffingen –, hetgeen wordt gerechtvaardigd door het gegeven dat met de daarmee bekostigde maatregelen de lokale waterproblematiek wordt aangepakt. In een regeling voor interbestuurlijk kostenverhaal is dan ook niet voorzien. Kostenverhaal is pas aan de orde indien de gemeente extra kosten moet maken als gevolg van nalatigheid van het waterschap of de provincie bij de uitoefening van hun taken. Niet genoeg benadrukt kan worden dat het van groot belang is dat gemeenten en waterschappen samenwerken bij de invulling van de gemeentelijke zorgplichten, zowel met het oog op de keuze van de meest doelmatige maatregelen als vanuit het belang uitvoering van maatregelen tegen de laagste maatschappelijke kosten te bewerkstelligen. In het kader van de samenwerking kunnen ook afspraken worden gemaakt over de verdeling van de kosten van te nemen maatregelen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen voorts de vraag, wanneer er sprake is van structureel nadelige gevolgen, onder verwijzing naar de passage in de toelichting waar gesproken wordt over klimatologische omstandigheden zoals extreme neerslag.

Bij nader inzien is de term «klimatologische omstandigheden» hier onterecht gebruikt. De passage heeft betrekking op incidentele extreme weersomstandigheden. De gemeente dient bij de afweging van maatregelen wel degelijk rekening te houden met (klimatologische) omstandigheden op tenminste de termijn van de levensduur van de voorzieningen. Dit valt zonder meer onder het begrip doelmatigheid.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af of het voor de burger nu duidelijk is welke overheid verantwoordelijk is voor het grondwaterbeleid, onder verwijzing naar de passage in het nader rapport over het buitengebied.

Met dit voorstel wordt het voor de burger duidelijk dat de gemeente ook aanspreekbaar is op grondwaterproblemen. De burger kan in het GRP zien op welke wijze de gemeente haar zorgplicht wil invullen. De zorg voor het grondwater is echter een gedeelde verantwoordelijkheid, omdat de instrumenten om de grondwaterstand te beïnvloeden ook divers zijn en in handen liggen van verschillende instanties. Het wetsvoorstel maakt geen onderscheid tussen stedelijk gebied en buitengebied, maar in de praktijk zal dat onderscheid wel ervaren worden. In het algemeen zal het zo zijn dat de mogelijkheden om problemen te voorkomen en op te lossen in stedelijk gebied vooral bij de gemeente liggen en in het buitengebied vooral bij het waterschap.

Zoals ook al aangegeven in de memorie van toelichting zijn afstemming en samenwerking tussen de overheden van wezenlijk belang voor de aanpak van grondwaterproblemen. Tussen waterschappen en gemeenten zijn initiatieven gaande voor het instellen van één (grond)waterloket voor

de burger. Daarmee is voor de burger in één keer duidelijk bij wie hij moet aankloppen. De initiatieven tot de vorming van één loket passen in een ontwikkeling van verdergaande samenwerking tussen de overheden, die ook door andere wetten en wetsvoorstellen gestimuleerd wordt, zoals het vergunningenloket voor de water- en omgevingsvergunning. Het rijk stimuleert deze ontwikkelingen en zal bij de implementatie van het vergunningenloket ook aandacht geven aan de gezamenlijke aanpak van grondwaterproblemen.

## **7. Het «verbrede» gemeentelijke rioleringsplan**

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre het verbrede GRP voldoende waarborgen biedt voor een adequate afstemming tussen de overheden. Dit is volgens deze leden met name van belang omdat de zorg voor het grondwaterpeil niet bij de gemeente berust. De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op de verhouding tussen de positie van de waterschappen en de zorgplicht van de gemeente ten aanzien van het grondwaterpeil.

In paragraaf 3 van deze nota is naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van de PvdA al aangegeven dat gemeenten op grond van artikel 4.23 van de Wm verplicht zijn het waterschap, maar ook de provincie te betrekken bij de voorbereiding van het GRP. De provincie heeft bovendien een aanwijzingsbevoegdheid op grond van artikel 4.24 van de Wm. Deze aanwijzingsbevoegdheid kan de provincie gebruiken als het GRP niet in overeenstemming zou zijn met het provinciale milieubeleids- of waterhuishoudingsplan. Daarmee is naar de opvatting van de regering de afstemming voldoende gewaarborgd. Op deze vragen is in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA onder paragraaf 3 uitgebreid ingegaan. Verwezen moge worden naar het bij die vraag reeds gegeven antwoord.

## **8. Bekostiging gemeentelijke watertaken**

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering de kostenontwikkeling in relatie tot de uitgebreidere taakopgaven beoordeelt mede in het licht van de opsomming van indirecte kosten die zijn toe te rekenen (personeelskosten, huisvesting etc.) in het kader van artikel 228a Gemeentewet. Zij vragen of de regering mogelijkheden ziet om deze tot een minimum te beperken. Ook de VVD-fractieleden vragen welke lastenverzwaring door de regering acceptabel wordt geacht. Deze leden onderkennen het belang van een goed rioleringsstelsel maar vragen zich af of deze systematiek geen vrijbrief inhoudt voor flinke lastenverzwaringen. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de regering verder inzicht kan geven in de financiële opgave of in ieder geval de bandbreedtes in de te verwachten lastenverzwaring. Hoe hoog zijn de investeringen die benodigd zijn voor ons rioleringsstelsel?

In het Nationaal Bestuursakkoord Water hebben Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen afspraken gemaakt over de aanpak van de waterproblematiek in Nederland. Door middel van dit wetsvoorstel wordt een adequate aanpak van de stedelijke wateropgave geborgd. Het grootste deel van de kostenstijgingen hangt samen met de maatregelen die ook zonder dit wetsvoorstel genomen zouden moeten worden, mede uitgaande van de bestaande afvalwaterzorgplicht. Lastenverzwaringen zouden aldus ook zonder dit wetsvoorstel aan de orde zijn.

De stichting RIONED heeft een schatting gemaakt van de te verwachten kosten<sup>1</sup>: «De kwaliteit van de riolering blijft op orde als gemeenten de komende zes jaar de ruim 3 miljard aan voorgenomen investeringen voor

<sup>1</sup> Stichting RIONED, Riool in cijfers 2005–2006.

vervanging en renovatie daadwerkelijk realiseren. Lokaal komen vervangingsachterstanden voor. Door de leeftijdsopbouw van de riolering zullen na 2010 de huidige investeringen van ruim een half miljard per jaar fors moeten stijgen».

De Staatssecretaris van VROM heeft in reactie hierop bij brief van 17 maart 2006<sup>1</sup> de oorzaken van de te verwachten kostenstijging toegelicht:

«Een belangrijke reden voor de stijging van de rioleringskosten vormen de kosten voor vervanging en/of renovatie van riolering in verband met de technische levensduur daarvan. In tegenstelling tot nieuwe aanleg van riolering, waarbij bekostiging uit de grondexploitatie plaatsvindt, worden de kosten voor vervanging en renovatie van riolering uit het rioolrecht bekostigd. In de meeste gevallen is daarvoor door gemeenten geen geld gereserveerd. Dat betekent dat vervanging of renovatie de komende jaren tot een substantiële autonome stijging van het rioolrecht zal leiden. In de inventarisatie van RIONED zijn de vervangingskosten tot 2010 expliciet meegenomen en geraamd op € 2,8 miljard exclusief BTW. Ik verwacht dat de jaren daarna de kosten nog zullen toenemen, gezien de leeftijdsopbouw van de riolering. Sterk bepalend voor de kostenontwikkeling bij vervanging of renovatie is het moment waarop deze plaatsvinden. Dit vanwege samenhang met andere ingrepen in de openbare ruimte, zoals weg- of wijkrenovatie. In de VNG-nota «Baas in eigen buis», die eerder door de VNG aan u is toegezonden, wijst de VNG er op dat de kosten voor rioolvervanging en onderhoud voor 30 tot 60% bepaald worden door de kosten van het openbreken van straten. Jaarlijks zijn hiermee enkele honderden miljoenen euro's gemoeid. Cruciaal voor de ontwikkeling van de kosten van vervanging en renovatie is in hoeverre de gemeenten er in slagen om de planning van de rioleringsactiviteiten af te stemmen op andere ingrepen in de openbare ruimte, wetende dat in de komende decennia veel naoorlogse wijken zullen worden gerenoveerd».

In deze brief wordt de te verwachten stijging van kosten dus bevestigd. De omvang van de stijging is echter moeilijk te voorspellen omdat deze van vele factoren afhankelijk is, waaronder keuzes die op lokaal niveau gemaakt zullen worden. In de brief wordt verder gewezen op de het waterketenbeleid waarbij ter minimalisering van de verwachte kostenstijging doelmatigheidsvergroting en transparantie centraal staan.

Zoals in de memorie van toelichting (op pagina 33) aangegeven is een landelijk overzicht van de kosten die gemoeid zijn met het grondwater, moeilijker te geven. Deze kosten zullen samenlopen met het afvoeren van het hemelwater en de vervanging van de riolering in stadswijken. Wat betreft de kosten voor het afvoeren van het hemelwater van het afvalwater: het rijksbeleid is erop gericht om voor zover inzameling en afvoer van hemelwater nodig is, dit bij voorkeur gescheiden van ander afvalwater plaats te laten vinden. De feitelijke afweging van de haalbaarheid van de gescheiden inzameling en afvoer (en de daarmee gemoeide kosten) dient echter op lokaal niveau te worden gemaakt. Om de kosten in de hand te houden is in het wetsvoorstel bewust de afweging van de meest noodzakelijke kosten op lokaal niveau gelegd.

Doelmatigheid en een goede kosten-baten analyse zijn centrale uitgangspunten in het wetsvoorstel. De verantwoordelijkheid voor de doorberekening van de zorgplichten in de rioolheffing ligt bij de gemeenten. Aldus zal de verantwoording over de te maken kosten en de doorberekening hiervan, op lokaal niveau plaatsvinden. De regering is niet van mening dat de nieuwe rioolheffing een vrijbrief inhoudt voor een flinke lastenverzwaring.

Net als het huidige rioolrecht is de nieuwe rioolheffing maximaal kostendeckend. Alleen die kosten die direct of indirect te maken hebben met de taken genoemd in artikel 229, eerste lid, onderdelen a en b, van de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2005/06, 28 966, nr. 6).

Gemeentewet, kunnen uit de heffing worden bekostigd. Ook in het huidige rioolrecht bestaat er de mogelijkheid om indirecte kosten door te berekenen in het rioolrecht. Dit is niet nieuw.

De wet gaat niet uitputtend in op welke kosten nu wel of niet in de heffing mogen worden betrokken. Hier is bewust voor gekozen vanwege het grote aantal verschillende (technische) kostensoorten. Wel is het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties bezig met het ontwikkelen van een «Richtlijn kostendragers». Dit naar aanleiding van het project Vereenvoudiging Vergunningen. De Tweede Kamer is hierover uitgebreid geïnformeerd door de Staatssecretaris van Economische Zaken bij brief van 28 april 2006<sup>1</sup>. In deze Richtlijn zal worden beschreven hoe en welke kosten kunnen worden toegerekend aan rechten, heffingen en tarieven die maximaal 100% kostendekkend mogen zijn. Dit zal resulteren in een boekwerk dat in heldere termen inzicht geeft in de kosten die o.a. in de rioolheffing kunnen worden doorberekend. De verwachting is dat dit zal leiden tot een transparantere kostenonderbouwing van de tarieven. Medio 2007 zal de «Richtlijn kostendragers» gereed zijn. Voorts is tegen de achtergrond van onderhavig wetsvoorstel waarbij gemeenten de beleidsvrijheid krijgen om te kiezen voor één rioolheffing (vergelijkbaar met de huidige situatie) of twee heffingen onderscheiden naar vuilwater en regenwater, samen met gemeenten een eenduidige toerekenings-systematiek opgezet voor kosten onderscheiden naar vuilwater- en regenwaterafvoer. Met het in werking treden van het wetsvoorstel gemeentelijke watertaken zal deze toerekeningssystematiek worden opgenomen in de door RIONED uitgegeven Leidraad Riolerings-, het handboek voor riolerings-.

De CDA-fractieleden vragen voorts of een regelmatig herhaald benchmark-onderzoek zoals recentelijk geëntameerd door een aantal Gelderse gemeenten zou kunnen bijdragen aan beheersing van de kostenontwikkeling. Ook de leden van de VVD fractie vragen of de regering voornemens is de prestaties van de verschillende gemeenten te monitoren opdat de prestaties van gemeenten onderling kunnen worden vergeleken.

In de Toekomst Agenda Milieu heeft het Kabinet aangekondigd te willen stimuleren dat in 2010 alle gemeenten voor riolerings- een benchmark hebben uitgevoerd. De Stichting RIONED heeft voor de rioleringszorg een op maat gesneden benchmark ontwikkeld om bestuurders en rioleringsbeheerders inzicht te geven in hun organisatie en beleid. Ook de VNG heeft benchmarking opgenomen in haar actieprogramma en bevordert het gebruik van benchmarks door gemeenten. De benchmark rioleringszorg heeft het VNG-keurmerk ontvangen, hetgeen aangeeft dat deze voldoet aan de tien kwaliteitscriteria van de VNG, waaraan goede benchmarks moeten voldoen. Begin september 2006 zijn twee nieuwe clusters van de benchmark rioleringszorg gestart: een regionaal cluster in Gelderland en een nationaal cluster. In totaal doen 39 gemeenten mee. Voor de benchmark in Gelderland, die een samenwerking tussen RIONED en de Stuurgroep Toekomst Waterketen Gelderland (TWG) is, heeft het ministerie van VROM een beperkte financiële ondersteuning ter beschikking gesteld, opdat ook kleinere gemeenten in staat zijn aan een dergelijke benchmark deel te nemen. De Gelderse stuurgroep TWG heeft de ambitie op korte termijn te komen tot verdere samenwerking in de waterketen en het optimaliseren van doelmatigheid en transparantie. TWG wil de uitkomsten van de benchmark gebruiken als voeding voor dat proces. Een benchmark verschaft inzicht in de prestaties van de eigen rioleringszorg en in de best practices van collega-gemeenten. Ook het landelijke cluster is bedoeld om gemeenten de kans te bieden hun rioleringszorg tegen het licht te houden en een intensief leerproces te doorlopen.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2005/06, 29 515, nr. 140.

De wijze van vergelijking en het proces dat de gemeenten doorlopen is voor beide clusters gelijk. De Gelderse gemeenten ontvangen hun rapportage in december; de gemeenten van de tweede groep in januari 2007. De regering zal deze benchmark met interesse volgen. Van rijkszijde zal voorts worden bezien op welke wijze de ontwikkeling van de nieuwe heffing kan worden meegenomen in bestaande publicaties (bijvoorbeeld: het Financieel Overzicht Gemeenten en het Periodiek Onderhoudsrapport Gemeenten).

De leden van de fractie van het CDA vragen daarnaast of de baatbelasting voor speciale gebieden met specifieke maatregelen ten behoeve van de waterproblematiek nog steeds van toepassing is. Kunnen gemeenten kiezen voor verrekening van kosten in het verbreed rioolrecht dan wel het invoeren van een baatbelasting, zo vragen deze leden.

De keuze voor het al dan niet invoeren van een rioolheffing dan wel een baatbelasting is aan gemeenten. Om de brede rioleringstaak te financieren kunnen gemeenten een rioolheffing opleggen, zij zijn hier echter niet toe verplicht. Een gemeente zou er voor kunnen kiezen om genothebbers van onroerende zaken die gebaat zijn bij een voorziening die door het gemeentebestuur tot stand wordt gebracht (zoals bijvoorbeeld de eerste aansluiting op het riool) via een baatbelasting in rekening te brengen. De keuze is aan het lokale bestuur. Met nogmaals de kanttekening, dat voor beide geldt dat de heffing maximaal kostendekkend is. Doorgaans zal de baatbelasting gekozen worden voor incidentele kosten-toerekening en de rioolheffing voor structurele kostentoe rekening.

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD zijn van mening dat het voorstel geen prikkel tot doelmatigheid in zich heeft. Ook de leden van de ChristenUnie fractie en de SGP-fractie vragen de regering prikkels voor een (kosten)efficiënte uitvoering van watertaken. Ook vragen de twee laatstgenoemde fracties hoe gemeentelijke samenwerking kan worden bevorderd.

De regering deelt de opvatting niet dat het voorstel geen prikkel tot doelmatigheid inhoudt. De gemeente heeft drie momenten om wateroverlast te voorkomen: de bestemmings-, inrichtings- en beheersfase. Hoewel dit wetsvoorstel met name ziet op de zorgplicht in de beheersfase, spreekt het voor zich dat het slim bestemmen en inrichten veel problemen in de beheersfase kan voorkomen. Om die reden is bijvoorbeeld ook de watertoets ingevoerd. De prikkel tot kostenbesparing zit in het feit dat de gemeenteraad de gemeentelijke plannen moet goedkeuren. De gemeenteraad bestaat uit (vertegenwoordigers van) de inwoners van een gemeente, dus van degenen die ook de heffing dienen te betalen. Zij hebben belang bij een keuze voor kosteneffectieve maatregelen. Daarnaast is sprake van flankerend waterketenbeleid dat beoogt de doelmatigheid en transparantie te vergroten. In dat kader juicht de regering intergemeentelijke samenwerking toe, maar zij is van mening dat dergelijke initiatieven van onderaf plaats moeten vinden. Er is derhalve gekozen voor een aanpak waar regio's zelf aan zet zijn om door samenwerking de doelmatigheid en de transparantie te vergroten. Uit de praktijk blijkt dat samenwerking veelvuldig gezocht wordt.

De PvdA-fractieleden vragen of het feit dat er in de memorie van toelichting wordt gerefereerd aan een modelverordening van de VNG wat betreft heffingsmaatstaven kan betekenen dat door een verschil in heffingsmaatstaven enorme verschillen kunnen ontstaan tussen bijvoorbeeld de burgers van twee verschillende gemeenten die in een vergelijkbare situatie verkeren. Zij vragen waarom er niet gekozen is voor een centrale formulering als basis voor de heffing.

Allereerst dient vermeld te worden dat gemeenten nooit geheel identiek zijn. Zonder enige twijfel zullen er dus altijd verschillen zijn, ook in de rioolheffing. Voor het huidige rioolrecht wordt al gebruik gemaakt van de modelverordening van de VNG. In deze modelverordening staan nu ook voorbeelden van heffingsmaatstaven. De vrijheid voor een gemeente om een heffingsmaatstaf te kiezen die zij het beste acht is met de invoering van de Wet materiële belastingbepalingen op 1 januari 1995 aanzienlijk verruimd. Dit is een bewuste keuze geweest. Het staat gemeenten vrij die heffingsmaatstaf in de belastingverordening op te nemen die zich het beste verstaat met het gemeentelijke beleid en de praktijk van de belastingheffing. Een heffingsmaatstaf die aansluit bij het inkomen, winst of het vermogen is niet toegestaan. De reden om hier niet van af te wijken is ook het feit dat momenteel gemeenten bij het rioolrecht gebruik maken van een diversiteit aan heffingsmaatstaven. Dit centraal vast stellen zou leiden tot onbedoelde lastenverschuivingen. Momenteel vertoont de hoogte van het rioolrecht in de verschillende gemeenten grote verschillen. Dit komt overigens mede door het feit dat het rioolrecht in veel gevallen nog niet kostendekkend is. De regering verwacht dat de tarieven juist naar elkaar toe gaan groeien omdat mede door de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen, de trend is ingezet dat gemeenten de overige heffingen/rechten kostendekkender gaan maken. Dit is ook vanuit de profijtgedachte gewenst beleid.

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat er op geen enkele wijze een uitspraak wordt gedaan in welk tempo de investeringen moeten plaatsvinden. Ook wordt er geen uitspraak gedaan welke eigen bijdrage de gemeente uit de reeds opgebouwde reserves/voorzieningen dienen te doen bij nieuwe investeringen.

Op grond van de Wm zijn gemeenten verplicht om een GRP vast te stellen. Het plan kent een lange planningshorizon en wordt regelmatig herzien. In dit plan wordt onder meer een overzicht opgenomen van de financiële gevolgen van de in het plan opgenomen activiteiten. Het gaat dan om het binnen de planningshorizon van het GRP inplannen van bijvoorbeeld onderhoudsactiviteiten die lasten met zich meebrengen, van vervangings- of uitbreidingsactiviteiten waarvoor de gemeente investeringen moet doen, en dergelijke. De gemeente plant dus in het GRP het tempo van de investeringen die nodig zijn. Het GRP is de basis voor de berekening van de rioolheffing die maximaal kostendekkend mag zijn. De kosten kunnen van jaar tot jaar nogal verschillen, bijvoorbeeld door groot onderhoud, maar ook nieuwe investeringen kunnen leiden tot een sprong in de lasten. Omdat het niet wenselijk is om de inwoners te confronteren met een jaarlijks fluctuerende heffing, kunnen gemeenten de lasten over een reeks van jaren egaliseren. Dat kunnen ze zodanig plannen dat bijvoorbeeld een geleidelijk stijgende heffing kan worden opgelegd. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) schrijft voor dat gemeenten hiervoor een voorziening moeten gebruiken. Kortweg geldt dat in de jaren dat de lasten onder het gemiddelde voor de egalisatieperiode liggen, toevoegingen vanuit het tarief aan de voorziening plaatsvinden en dat in een jaar dat er een pieklast is, de piek ten laste van de opgebouwde voorziening kan worden gebracht. Voor investeringen geldt dat de eerste aanleg veelal via de grondexploitatie wordt gedekt. Hierdoor zijn er geen kapitaallasten die via de heffing gedekt moeten worden. Voor de vervangingsinvesteringen geldt dat deze wel leiden tot kapitaallasten en dus tot een opwaarts effect op de heffing. Voor het rioolrecht bestaat de wettelijke mogelijkheid om via het tarief vooraf gepland te sparen voor toekomstige vervangingsinvesteringen (art. 229b, tweede lid, onderdeel a, van de Gemeentewet). Ook deze spaarbedragen moeten op grond van het BBV aan een voorziening worden toegevoegd. In het jaar dat de vervangingsinvestering wordt gerealiseerd,



komt deze als actief op de balans en kan de opgebouwde spaarvoorziening daarop in mindering worden gebracht.

Via de spaarbedragen kan het opwaartse effect van vervangingsinvesteringen op het rioolrecht dus worden gemitigeerd. Het wetsvoorstel behoudt deze mogelijkheid ook voor de nieuwe rioolheffing.

Als de gemeente vanuit eigen middelen wil sparen kan dat door vanuit positief resultaat op de exploitatie bedragen toe te voegen aan bestemmingsreserves en die in latere jaren te gebruiken ter dekking van lasten. Zo kan de gemeente ook een bestemmingsreserve riolering maken. Veel gemeenten doen dat met de overschotten rioolrecht die bij de rekening blijken, maar het kan bijvoorbeeld ook als gemeenten geen kostendekkend tarief heffen en voor het deel dat ze zelf dragen ook een spaarpotje willen vormen. Het BBV maakt onderscheid tussen investeringen met alleen een maatschappelijk nut (aanleg parken, bruggen, wegen en dergelijke) en investeringen met ook economisch nut (deze zijn verhandelbaar en/of kunnen bijdragen aan het genereren van middelen zoals investeringen in het riool). De investeringen met economisch nut moeten worden geactiveerd en afgeschreven: alleen bijdragen die de gemeente van derden voor die investering ontvangt mogen op de waardering ervan in mindering worden gebracht. Bestemmingsreserves mogen daarom alleen worden gebruikt ter dekking van de jaarlijkse kapitaallasten, ze kunnen niet in mindering worden gebracht op de investering.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de rechten van de consument ten aanzien van de aansluiting en levering onder het nieuwe regime zijn geborgd.

Wat betreft aansluiting op het openbaar vuilwaterriool, openbaar hemelwaterstelsel en openbaar ontwateringsstelsel bevat de regelgeving zowel rechten als plichten. De rechten vloeien voort uit de in dit wetsvoorstel opgenomen zorgplichten. Wat afvoer van huishoudelijk afvalwater betreft kan de consument erop rekenen dat, tenzij door de provincie aan de gemeente ontheffing is verleend van de zorgplicht voor inzameling en transport van stedelijk afvalwater, de gemeente een voorziening voor het huishoudelijk afvalwater aan zal leggen, waarop door de consument aangesloten kan worden. Bij regenwater bepaalt de zorgplicht dat een voorziening moet worden aangeboden in die gevallen dat van de consument niet redelijkerwijs kan worden gevergd om regenwater in de bodem of het oppervlaktewater te brengen. Op de afweging die daarbij door de gemeente wordt gemaakt is reeds ingegaan in paragraaf 5 van deze nota. Mogelijkheid van een aansluiting op een ontwateringsstelsel kan aan de orde zijn wanneer dit een doelmatige maatregel is teneinde structurele nadelige gevolgen van de grondwaterstand zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

De plichten ten aanzien van de aansluiting en levering zijn niet veranderd. Deze maken voornamelijk onderdeel uit van de bouwregelgeving.

De ChristenUnie fractieleden vragen of de regering erkent dat een toerekening van kosten in situaties waar nog geen sprake is van een gemengd stelsel moeilijk te maken is en daardoor niet transparant is.

De regering erkent dat bij een gemengd stelsel de splitsing lastiger te maken is dan bij een gescheiden stelsel. Dit is ook de reden dat een gemeente ervoor kan kiezen om een heffing in plaats van twee heffingen op te leggen. Wat betreft de transparantie van de kosten wil de regering nogmaals wijzen op de al eerder genoemde «Richtlijn kostendragers». In deze Richtlijn zal tevens in worden gegaan op de toerekening van kosten bij een gemengd stelsel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie willen eveneens weten waarom er geen verwijzing is opgenomen naar het BBV om zo te voorzien in duidelijke comptabiliteitsvoorschriften. Vanuit de gedachte dat hier feitelijk sprake is van een gemeentelijk monopolie, zo vinden de leden van de fractie van de ChristenUnie, is het aanstellen van een onafhankelijke toezichthouder het overwegen waard.

Op pagina 23, vierde alinea, van de memorie van toelichting is een verwijzing naar het BBV opgenomen: conform de artikelen 9 en 10 van het BBV wordt in de gemeentelijke begroting de beleidslijn voor de gemeentelijke heffingen vastgelegd. In de verplichte paragraaf lokale heffingen worden de geraamde inkomsten, het beleid, een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen en een aanduiding van de lokale lastendruk gegeven. De gemeenteraad gebruikt de begroting voor zijn kaderstellende en controlerende taak. De verantwoording over de te maken kosten en de doorberekening hiervan in de lokale lasten wordt op lokaal niveau gemaakt door de gekozen volksvertegenwoordigers. De regering kiest dus voor horizontale verantwoording. De gemeenteraad is democratisch gekozen en heeft eindverantwoordelijkheid over het gekozen beleid en de ontwikkeling van de heffing. Het ligt niet in de rede om daar een onafhankelijk toezichthouder boven te stellen<sup>1</sup>.

De leden van de SGP-fractie kunnen zich voorstellen dat de kosten die met de gemeentelijke zorgplichten verbonden zijn onder omstandigheden voor bepaalde gemeenten zo hoog oplopen dat volledige doorberekening daarvan aan de burgers onverantwoord zou zijn. In zulke gevallen is naar de mening van de SGP-fractie een bijdrage vanuit het Rijk te overwegen. Hierover vernemen zij graag de mening van de regering.

Zoals de regering al eerder uiteen heeft gezet is de verantwoording over de te maken kosten en de doorberekening daarvan in eerste instantie een afweging die gemaakt zal moeten worden op lokaal niveau. Wel zal door middel van de Regeling informatie voor derden<sup>2</sup> (hierna: IV3) zicht worden gehouden op de kostenontwikkeling die het gevolg is van de toedeling van de zorgplicht voor afvloeiend hemelwater en de nieuwe grondwaterzorgplicht. Mocht blijken dat de kosten voor bepaalde gemeenten zo hoog oplopen dat het onverantwoord is om deze volledig aan de burgers in die gemeenten door te berekenen, dan is compensatie via een aanpassing in de verdeling van het Gemeentefonds niet uitgesloten. Zo bevat het ijkpunt riolering in het Gemeentefonds al een compensatie voor gemeenten met een slechte bodem. In het Periodiek Onderhoudsrapport Gemeenten zal worden bijgehouden of dergelijke effecten optreden.

## **9. Voorkeursvolgorde**

De leden van een aantal fracties hebben vragen gesteld over de voorkeursvolgorde zoals voorgesteld in artikel 10.29a van de Wet milieubeheer. De vragen betreffen allereerst de verhouding tussen de voorkeursvolgorde en het beoordelingskader van de Wvo, de IPPCrichtlijn en de Kaderrichtlijn water. De leden van de fracties van het CDA en van de ChristenUnie vroegen een nadere uitleg van deze verhouding, de leden van de VVD-fractie stelden dat naar hun oordeel de voorkeursvolgorde in strijd is met de uitgangspunten van de genoemde richtlijnen en de Wvo, en vroegen daarop een reactie van de regering.

Van de door de VVD-leden veronderstelde strijdigheid is naar oordeel van de regering geen sprake. Evenals de voorkeursvolgorde hebben de genoemde richtlijnen preventie als uitgangspunt, zoals onder meer blijkt uit de eerste overweging bij de IPPC-richtlijn<sup>3</sup>, waarin het bij voorrang aan de bron bestrijden van verontreiniging, zorg voor een voorzichtig beheer

<sup>1</sup> Zie ook: «De kaderstellende visie op toezicht», Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, juli 2001.

<sup>2</sup> Regeling informatie voor derden, Stcrt. 2003, 37.

<sup>3</sup> IPPC: Integrated Pollution Prevention and Control, Europese Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

van natuurlijke hulpbronnen en het preventiebeginsel aangehaald worden. Ook de Kaderrichtlijn Water gaat uit van deze beginselen, vastgelegd in artikel 174 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. De IPPC-richtlijn biedt in het zesde lid van artikel 2 wel de mogelijkheid om, onder een aantal voorwaarden, bij bepaling van emissiegrenswaarden rekening te houden met het effect van een communale rioolwaterzuiveringsinstallatie. Dit wordt soms ook wel «de ketenbenadering» genoemd, een term die ook de leden van de genoemde fracties gebruiken. Dit is echter geenszins in strijd met de voorkeursvolgorde. De voorkeursvolgorde gaat er zelfs van uit dat voor huishoudelijk afvalwater en afvalwater dat daarmee wat biologische afbreekbaarheid betreft overeenkomt, behandeling in een communale rioolwaterzuiveringsinstallatie (die juist op behandeling van deze stromen is ontworpen) de eerste voorkeur is. Voor ander afvalwater (waaronder afstromend regenwater) vereist de voorkeursvolgorde dat mogelijkheden van preventie of aanpak bij de bron en terugbrengen in het milieu zonder tussenkomst van gemeentelijk rioolstelsel en de communale rioolwaterzuiveringsinstallatie worden beschouwd, maar wanneer deze mogelijkheden ontbreken, niet doelmatig zijn of tot milieuhygiënisch ongewenste effecten leiden, houdt de voorkeursvolgorde wel degelijk rekening met behandeling in een communale rioolwaterzuiveringsinstallatie. Het is daarbij uiteraard zo dat het effect van deze rioolwaterzuiveringsinstallatie bij het stellen van de emissiegrenswaarde kan worden meegenomen, conform eerdergenoemd artikel van de IPPC-richtlijn. Dit volgt ook uit het derde lid van artikel 8.12 van de Wm, waarmee het eerdergenoemde artikel van de IPPC-richtlijn in de Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd.

Ook van strijdigheid met het beoordelingskader van de Wvo is geen sprake. Het derde lid van artikel 8.11 van de Wm, dat bij vergunningverlening en opstellen van algemene regels op grond van de Wvo van overeenkomstige toepassing is en dat overigens aan de IPPC richtlijn is ontleend, heeft evenals de voorkeursvolgorde preventie en aanpak bij de bron als uitgangspunt. Het door leden van de Christen-Unie aangehaalde artikel 15a van de Wvo geeft slechts aan dat zuivering van afvalwater uit het gemeentelijk vuilwaterriool onder verantwoordelijkheid van het waterschap dient te geschieden, het artikel bepaalt niet welk afvalwater via het openbaar vuilwaterriool moet worden afgevoerd, of welk afvalwater er juist niet in mag worden gebracht. Dat volgt uit de met dit wetsvoorstel gepreciseerde vuilwaterzorgplicht en uit vergunningen en algemene regels op grond van de Wm.

De regering wil er in dit verband overigens op wijzen dat door de verschillende fracties genoemde richtlijnen en de Wvo met name betrekking hebben op het geraken in het milieu van verontreinigende stoffen. Hoewel binnen de voorkeursvolgorde beperking van de verontreiniging ook een aandachtspunt vormt, is de opname in de wet van de voorkeursvolgorde vooral ingegeven door noodzaak om in de toekomst meer dan nu aandacht te hebben voor afvalwater als geheel. Daarbij zijn naast de kwaliteitsaspecten vooral de kwantiteitsaspecten van toenemende betekenis. Mét de leden van de VVD-fractie is de regering van mening dat in de afgelopen decennia vooral de puntbronnen van verontreiniging vergaand zijn gesaneerd. Soms heeft daarbij de aandacht voor beperking van de verontreiniging de aandacht voor de kwantiteitsaspecten van de lozing overschaduwd. Zo vinden vaak lozingen van slechts beperkt verontreinigd water op een gemeentelijk vuilwaterriool en de daaraan gekoppelde rioolwaterzuiveringsinstallatie plaats. Daardoor wordt weliswaar lokale lozing in het milieu van beperkt verontreinigd water voorkomen, maar het water moet vervolgens over lange afstanden worden getransporteerd. Dit heeft een negatief effect op de zuivering, zodat integraal beschouwd de milieuvoordelen beperkt of zelfs afwezig zijn, terwijl met transport en zuivering bij elkaar hoge maatschappelijke kosten zijn

gemoeid. Vooral op dit punt is in de komende jaren een omslag in het denken noodzakelijk, waarbij dergelijk afvalwater waar mogelijk niet in het vuilwaterriool en op de communale rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt gebracht. Daar waar wat kwaliteitsaspecten betreft aldus gesproken kan worden van vergevorderde sanering (althans wat grotere puntbronnen betreft), staat wat kwantiteit betreft de sanering van onnodige lozingen in het vuilwaterriool nog voor ons. Het is vooral daarom dat de regering het wenselijk acht dat de bestuursorganen bij uitoefening van hun bevoegdheden met de voorkeursvolgorde rekening houden. Daarbij gaat het overigens niet alleen over gemeenten, maar ook over andere bestuursorganen, die bevoegd gezag in kader van de Wm zijn (zoals provincies, die onder meer bevoegd gezag zijn voor verlening van milieuvergunningen voor de meeste inrichtingen die onder de IPPC-richtlijn vallen). De voorkeursvolgorde geeft richting aan de afweging die deze bestuursorganen met betrekking tot omgaan met afvalwater maken. Een bijkomend voordeel van opname van de voorkeursvolgorde voor afvalwater is dat geen misverstand meer kan ontstaan over de vraag of de voorkeursvolgorde voor het omgaan met afvalstoffen, die reeds in de Wm is opgenomen, ook op lozing van afvalwater toegepast moet worden. Die voorkeursvolgorde geldt thans strikt formeel ook voor afvalwater (dat in de terminologie van de Wm ook een afvalstof is), maar is voor afvalwater niet goed toepasbaar. Gelet op het voorgaande acht de regering, in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie en de SGP-fractie, opname van de voorkeursvolgorde in de wet niet overbodig.

De leden van de CDA-fractie vragen in verband met introductie van de voorkeursvolgorde naar de toepasbaarheid in Nederland van het Belgisch model, waar bij nieuwbouw de eigenaar zelf moet voorzien in opvang van regenwater.

In Vlaanderen is het sinds 1997 verplicht om bij nieuwbouw een regenwaterput van 3 tot 10 m<sup>3</sup> aan te leggen, afhankelijk van het dakoppervlak van de woning. Het primaire doel van deze voorziening is overigens besparing van drinkwater. De lagere belasting van rioolwaterzuiveringsinstallaties is een bijkomend positief effect. In Nederland worden in het Bouwbesluit eveneens eisen gesteld inzake de opvang en afvoer van hemelwater bij nieuwbouw, maar deze hebben geen betrekking op regenwaterputten. De situatie in Nederland is niet helemaal vergelijkbaar met die in Vlaanderen. In Vlaanderen vindt nieuwbouw, ook in stedelijk gebied, veelal op individuele schaal plaats, terwijl in Nederland hele wijken tegelijk worden aangelegd. Ook is de bebouwingsdichtheid in Nederland hoger dan in Vlaanderen. Tevens wordt het in Nederland niet noodzakelijk geacht om omwille van drinkwaterbesparing individuele opvangmogelijkheden te verplichten. Mede gelet op deze verschillen zou naar oordeel van de regering een algemene verplichting tot individuele opvang van regenwater in de Nederlandse situatie te rigide zijn en daarvoor kunnen leiden tot ondoelmatige investeringen. Juist daarom is in Nederland voor een andere benadering gekozen. Daarbij wordt niet centraal, maar lokaal bepaald op welke wijze met afvloeiend regenwater moet worden omgegaan. Evenals in Vlaanderen is daarbij het streven er mede op gericht om (ook voor de toekomst) de doelmatige werking van het gemeentelijk vuilwaterriool en de communale rioolwaterzuiveringsinstallatie te waarborgen door onnodige lozingen van regenwater op het vuilwaterriool te voorkomen of te beperken. Omdat drinkwaterbesparing in de afweging geen belangrijke rol speelt is het daarbij mogelijk om te kiezen tussen een individuele benadering (waarbij elke perceelseigenaar de afvoer van regenwater geheel zelf moet realiseren) en een meer collectieve benadering. De meer collectieve benadering zal vaak effectiever zijn bij aanleg van nieuwe woonwijken. De waterhuishoudkundige situatie van een nieuwe woonwijk krijgt aandacht in de bestemmings- en inrichtings-

fase, mede op grond van de watertoets. In het buitengebied liggen individuele voorzieningen veel meer voor de hand. De mogelijkheden voor de perceelseigenaar om zich daarbij anders dan door lozing in de riolering van regenwater te ontdoen zijn daarbij meestal ruimschoots aanwezig. De Nederlandse regelgeving met betrekking tot het omgaan met regenwater wordt dusdanig aangepast, dat deze het lokaal maken van keuzes omtrent het omgaan met regenwater optimaal faciliteert. De verschillende aanpassingen zijn beschreven in de «beleidsbrief regenwater en riolering<sup>1</sup>». De introductie van de voorkeursvolgorde vormt een van die aanpassingen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich met betrekking tot de voorkeursvolgorde verder af, of het niet wenselijk zou zijn voor een meer indicatieve formulering te kiezen, zodat een rigide benadering van de voorkeursvolgorde wordt voorkomen.

Zoals ook uit het voorgaande moge blijken, is de formulering in het voorgestelde artikel 10.29a juist gekozen om een te rigide regulering te voorkomen. De bestuursorganen worden geen verplichting opgelegd om voor bepaalde middelen en oplossingen te kiezen. Er wordt uitsluitend gevraagd om bij het uitoefenen van hun bevoegdheden met de voorkeursvolgorde rekening te houden. De voorkeursvolgorde hoeft echter niet in acht te worden genomen. De bestuursorganen kunnen derhalve in specifieke situaties besluiten om van deze voorkeursvolgorde af te wijken. Hiervoor kunnen verschillende argumenten zijn. Bij meer verontreinigd afvalwater kan het doelmatiger zijn om in plaats van een zuivering toe te passen die directe lozing in het milieu mogelijk maakt, te kiezen voor een iets beperktere zuivering bij de bron en lozing in een vuilwaterriool, rekening houdend met het effect van de communale rioolwaterzuiveringsinstallatie. Ook milieueffecten van de verschillende opties in een specifiek geval kunnen tot afwijking van de voorkeursvolgorde leiden. Zo kan bijvoorbeeld in geval van kwetsbaar oppervlaktewater ook lozing van slechts beperkt verontreinigd afvalwater dusdanig bezwaarlijk zijn, dat lozing op een vuilwaterriool toch de voorkeur verdient.

De leden van de fracties van de VVD en de Christen-Unie vragen om een nadere uitleg van de relatie tussen de voorkeursvolgorde en de gemeentelijke zorgplicht, waarbij de leden van de VVD-fractie benadrukken dat de voorkeursvolgorde niet mag leiden tot een plicht tot het gescheiden inzamelen van afvalwater en regenwater via aparte buizenstelsels. De leden van beide genoemde fracties zijn van mening dat de gemeenten met verwijzing naar de voorkeursvolgorde ook door derden, zoals waterschappen, niet gedwongen mogen worden tot gescheiden inzameling of ondoelmatige investeringen.

Het is voor het beantwoorden van deze vragen van belang om goed in het oog te houden dat het omgaan met regenwater grofweg in twee stappen kan worden onderverdeeld: het omgaan met regenwater bij de bron, dus bij degene die een oppervlak heeft verhard of overdekt, waardoor afvloeiend regenwater vrijkomt, en het eventueel inzamelen en transporteren van regenwater door de gemeente in kader van haar zorgplicht. De voorkeursvolgorde is relevant voor de eerste stap – het omgaan met regenwater bij de bron. Daar hebben ook de in de Wm vastgelegde bevoegdheden van bestuursorganen (de bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen en ontheffingen en het stellen van nadere eisen aan lozingen van regenwater) betrekking op. De mogelijkheden van omgaan met regenwater bij de bron zijn in belangrijke mate bepalend voor de vraag of de gemeente in het kader van de regenwaterzorgplicht voor het regenwater een afvoermogelijkheid aan de perceelseigenaren moet

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 966, nr. 2.

bieden. Is dat wel het geval, dan vindt de afweging plaats, hoe de inzameling en het transport van regenwater moet worden uitgevoerd. Voor het van toepassing verklaren van de voorkeursvolgorde op de laatstgenoemde afweging is niet gekozen. Een deel van de stappen van de voorkeursvolgorde is bij deze afweging niet relevant meer (zo moet preventie en hergebruik bij uitstek bij de bron plaatsvinden). Daarnaast wordt de afweging sterk bepaald door de uitvoering van de reeds aanwezige gemeentelijke riolering. Nu de voorkeursvolgorde op de gemeentelijke keuze van de wijze van inzameling en transport van regenwater formeel niet van toepassing is, leidt deze voorkeursvolgorde uiteraard ook niet tot een plicht om gescheiden in te zamelen en kunnen derden niet met beroep op deze voorkeursvolgorde de gemeente tot een bepaalde keuze dwingen. Eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is er reeds op ingegaan, dat het waterschap een verplichting tot gescheiden inzamelen ook niet aan de gemeente kan opleggen in het kader van het verlenen van vergunningen voor het lozen uit gemeentelijke stelsels. De procedure van totstandkoming van het GRP vormt het kader waarin zowel de beheerders van de zuiveringstechnische werken als de beheerders van de oppervlaktewateren waarop wordt geloosd worden betrokken. Zij kunnen hun voorkeur met betrekking tot de wijze van inzameling en transport in deze procedure naar voren brengen. De uiteindelijke keuze wordt door de gemeente gemaakt. Dit geldt overigens nu al, het wetsvoorstel brengt hier geen verandering in.

Tenslotte vragen de leden van de fractie van de Christen-Unie of de introductie van de voorkeursvolgorde gevolgen heeft voor de administratieve lasten en het vestigingsklimaat.

Dit is niet het geval. Met het wetsvoorstel worden geen nieuwe informatieverplichtingen voor burgers en bedrijven geïntroduceerd. Wat de gevolgen voor het vestigingsklimaat betreft kan meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid bij sommige bedrijven leiden tot extra inspanningen met betrekking tot omgaan met sommige afvalwaterstromen. De verwachting is echter niet dat de inspanningen dusdanig zullen zijn, dat deze het vestigingsklimaat zullen beïnvloeden. Aan de andere kant draagt de voorkeursvolgorde bij aan het doelmatiger functioneren van de gemeentelijke voorzieningen voor de inzameling en het transport van afvalwater en de communale rioolwaterzuiveringsinstallaties, hetgeen een negatief effect voor het vestigingsklimaat van berichten over het niet adequaat functioneren van deze voorzieningen (water op straat en in de bedrijfspanden) kan voorkomen.

## **10. Uitvoeringsaspecten en handhaving**

De leden van de CDA-fractie wijzen op het belang van de democratische inbedding van de plannen van overheidsorganen en van hun verantwoording over hun maatschappelijke taakopgaven.

Wij delen het standpunt van deze leden. Inderdaad moeten gemeentelijke overheidsorganen verantwoording blijven afleggen over hun maatschappelijke taakopgaven en daarbij zoveel mogelijk trachten – juist aan de voorkant – de maatschappelijke kosten te beperken.

## **11. Financiële gevolgen**

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat gesteld wordt dat de gemeentelijke uitgaven voor de uitvoering van watertaken de komende jaren aanzienlijk zullen stijgen, maar dat dit slechts zeer ten dele het gevolg is van dit wetsvoorstel. Gesteld wordt verder dat invoering van een kostendekkende rioolheffing mogelijkkerwijs een verschuiving bij een



aantal gemeenten teweeg zal brengen van een nu nog gedeeltelijke bekostiging uit de algemene middelen naar de thans voorgestelde rioolheffing. Vervolgens wordt gesteld dat deze verschuiving in elk geval de lastenverzwaring kan beperken en dat dit uit dien hoofde door het Rijk als zeer wenselijk wordt gezien. Genoemde leden zouden deze laatste stelling graag onderbouwd zien.

Zoals in paragraaf 8 reeds vermeld is door de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen de trend al ingezet dat gemeenten de overige heffingen/ rechten kostendekkender gaan maken. Dit is ook vanuit de profijtgedachte gewenst beleid. Echter, uiteindelijk blijft de tariefstelling van de diverse gemeentelijke belastingen een afweging die op lokaal niveau gemaakt wordt. Binnen de kaders van de wet is de gemeente hier vrij in.

## **12. Verhouding tot de Waterwet**

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de zorgplichten uit dit wetsvoorstel zich verhouden tot de zorgplichten in de Waterwet.

Het gaat hier om dezelfde zorgplichten; gezien de urgentie van de stedelijke wateropgaven is echter besloten om vooruitlopend op de Waterwet, de zorgplichten op te nemen in de Wet op de waterhuishouding. Deze wet zal opgaan in de Waterwet, waarbij beoogd is dat de zorgplichten ongewijzigd overgenomen zullen worden. Daarbij zal worden gezien of het bestuurlijk samenwerkingsinstrumentarium waarin de Waterwet voorziet, aanvulling behoeft. Het wetsvoorstel voor de Waterwet bevat thans reeds een bepaling betreffende bestuurlijke afspraken tussen waterbeheerders onderling: de waterakkoorden. Denkbaar is dat in de Waterwet een soortgelijke bepaling omtrent bestuurlijke afspraken tussen waterbeheerders en gemeenten wordt opgenomen.

## **13. Evaluatie en inwerkingtreding**

De leden van de CDA-fractie vragen de regering een reactie omtrent de wenselijkheid van een evaluatiebepaling in de wet, om te kunnen bezien of de beoogde effecten en kosteneffectiviteit ook daadwerkelijk worden bereikt.

De problematiek van de lokale wateroverlast kan het meest doelmatig op lokaal niveau worden aangepakt; in het wetsvoorstel is daarvoor dan ook gekozen, in aansluiting op reeds bestaande taken op het gebied van het beheer van de openbare ruimte en de rioleringszorg. De verantwoordelijkheid voor evaluatie en monitoring van de uitvoering van deze taken ligt hiermee primair op het lokale niveau. Deze verantwoordelijkheid wordt ook reeds opgepakt. In dit verband kan worden gewezen op de benchmarking rioleringszorg die door de VNG is opgenomen in haar actieprogramma; zij bevordert ook het gebruik van benchmarks door gemeenten. Ter uitvoering van de afspraken die daarover in het NBW zijn gemaakt maakt de VNG daarnaast jaarlijks Voortgangsrapportages stedelijke wateropgave. Daarin wordt een uitgebreid beeld gegeven over de risico's van wateroverlast in het bebouwde gebied (uitgesplitst naar wateroverlast door oppervlaktewater, door overbelasting van de riolering en door grondwater), de maatregelen die gepland staan om deze risico's zoveel mogelijk te verkleinen en de bijbehorende kosten. Een wettelijke evaluatiebepaling achten wij dan ook niet nodig. Is het mogelijk om deze wet zo snel mogelijk in te voeren, zo vroegen dezelfde leden.

Wij zijn verheugd te constateren dat de leden van de CDA-fractie de door ons gevoelde urgentie van spoedige invoering van het onderhavige wetsvoorstel delen. Deze is naar onze mening gelet op het belang van de noodzakelijke aanpak van de wateroverlast immers zeer wenselijk.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes