

Wateroverlast in Utrecht



Een juridisch onderzoek naar de verantwoordelijkheden van de gemeente, het waterschap, de provincie en perceeleigenaren bij verschillende vormen van wateroverlast

Matthijs Thielemans

3149692

Scriptiebegeleidster: Andrea Keessen

Aantal woorden: 14109

Inhoudsopgave

1 Inleiding	blz 3
2 Afbakening onderzoekslocaties	blz 5
3 Vier vormen van wateroverlast	blz 7
4 Het burendrecht en bouwregelgeving	blz 9
5 Publiekrechtelijke verantwoordelijkheden van het waterschap en de provincie	blz 13
6 Publiekrechtelijke verantwoordelijkheden van de gemeente	blz 16
7 Is een extreme bui nog wel zo extreem?	blz 25
8 Conclusies	blz 30
9 Aanbevelingen	blz 33
Literatuurlijst	blz 34
Bijlage: interview met Michiel Rijdsijk	blz 36

1 Inleiding

Inleiding

Klimaatverandering zorgt voor een warmer, maar natter klimaat in Nederland. Één van de verschijnselen die hiermee gepaard gaat is de toename van het aantal “extreme buien”. Deze extreme buien nemen zowel in aantal als in intensiteit toe en kunnen voor grote problemen zorgen. In Utrecht liggen twee wijken waarin de problematiek als gevolg van regenval en piekbuien groter is dan in andere wijken: Lombok en de Zeeheldenbuurt. Dit heeft te maken met de specifieke kenmerken van deze wijken: beide wijken zijn sterk verharde 19^e eeuwse wijken, met weinig groen, maar met de aanwezigheid van een groot aantal souterrainwoningen.

De directe aanleiding voor dit onderzoek betreft twee van deze piekbuien in 2014. Op 28 juli 2014 viel er in de Zeeheldenbuurt tijdens zo’n piekbui in totaal 51 mm regen, met een piekbelasting van 26 mm.¹ Diezelfde bui zorgde in Lombok voor een totale neerslag van 78 mm, met een piekbelasting van 31 mm.² Enkele dagen later, op 2 augustus 2014, viel er in de Zeeheldenbuurt 74 mm aan regen, met een piekbelasting van 29 mm. In Lombok viel er 51 mm, met een piekbelasting van 25 mm. Beide buien zorgden voor grote wateroverlast.

Project Utrecht Waterproof

Naar aanleiding van deze buien startte de gemeente Utrecht het project “Utrecht Waterproof” om de problematiek van beide wijken in kaart te brengen, onderzoek te doen, bewoners te informeren, bewoners te adviseren en om samen met de bewoners tot een oplossing te komen. Het was namelijk niet de eerste keer dat er sprake was van grootschalige wateroverlast in beide wijken en de verwachting is dat dit in de toekomst als gevolg van klimaatverandering alleen maar zal toenemen.³ De wijken hebben te maken met vier vormen van wateroverlast: overlast door instroom vanuit de riolering, overlast door instroom vanaf de straat en grondwateroverlast. Overlast vanuit oppervlaktewater heeft zich nog niet voorgedaan, maar er is wel een reëel risico hierop.

De toenemende wateroverlast zorgt voor een belangrijk juridisch vraagstuk: welke partij is nou precies waarvoor verantwoordelijk? Welke zorgplicht(en) heeft de gemeente als beheerder van de openbare ruimte? Welke zorgplicht(en) heeft het waterschap als beheerder van de oppervlaktewateren? Welke rechten en plichten heeft de eigenaar ten aanzien van zijn eigen perceel?

Hoofdstukindeling

In deze scriptie zal ik éérs het precieze onderzoeksgebied afbakenen (hoofdstuk 2) en vervolgens zal ik omschrijven welke vier vormen van wateroverlast er spelen in het onderzoeksgebied (hoofdstuk 3). Daarna komt het juridische gedeelte van deze scriptie, waarin ik zal omschrijven welke partij voor welk probleem verantwoordelijk is en zo ja, tot hoe ver die verantwoordelijkheid strekt (hoofdstuk 4, 5 en 6). Bij ieder van deze hoofdstukken zal ik de koppeling maken van het theoretische gedeelte naar de concrete invulling wat betreft het onderzoeksgebied.

Vervolgens zal ik in hoofdstuk 7 uitgebreid ingaan op klimaatverandering en de eventuele gevolgen voor het rioleringsbeleid van de gemeente Utrecht. Tenslotte zal ik eindigen met enkele conclusies (hoofdstuk 8), enkele aanbevelingen (hoofdstuk 9), een literatuurlijst en een bijlage.

¹ Utrecht Waterproof, 7 januari 2015, *Presentatie bewonersavond Zeeheldenbuurt*

² Utrecht Waterproof, 22 januari 2015, *Presentatie bewonersavond J.P. Coenstraat e.o.*

³ KNMI Klimaatscenario '14 blz. 12, http://www.klimaatscenario.nl/images/Brochure_KNMI14_NL.pdf

Onderzoeksmethoden

Ik heb bij het schrijven van deze scriptie gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Om te beginnen heb ik de relevante wetten bestudeerd, zoals de Waterwet (Wtw), de Wet milieubeheer (Wm) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarnaast heb ik zeven uitspraken en arresten geraadpleegd voor de interpretatie van deze wetten. Ook heb ik de meest relevante wetenschappelijk literatuur bestudeerd, om zo een scherper beeld te krijgen van de problematiek en de eventuele oplossingen.

Naast deze klassieke juridische bronnen hebben ik ook veelvuldig gebruikt gemaakt van de documenten behorend bij het project "Utrecht Waterproof". Het gaat dan om bijvoorbeeld presentaties en verslagen van bewonersavonden, een technisch onderzoek, een juridisch onderzoek, een enquête onder bewoners en een maatregelencatalogus. In deze documenten staat specifiek voor het onderzoeksgebied omschreven welke technische problemen er spelen, welke juridische problemen er spelen, wat de visie van de gemeente is en wat de visie van bewoners is. In het kader van deze scriptie zijn de bronnen van "Utrecht Waterproof" dus zeer waardevol.

Ook heb ik gebruik gemaakt van een eerder afgenomen interview met Michiel Rijdsijk, Adviseur stedelijk water-riolering van de gemeente Utrecht. Dit interview heb ik op 12 april 2016 met een medestudent afgenomen in het kader van het vak "Adaptatie aan klimaatverandering" en hierin is de inspiratie ontstaan voor het schrijven van deze scriptie. Het interview bleek dan ook zeer bruikbaar als bron in het kader van deze scriptie.

Tenslotte ben ik zelf meerdere malen in het onderzoeksgebied geweest om met eigen ogen de situatie op te nemen. Tijdens één van deze bezoeken heb ik een foto gemaakt ter onderbouwing van mijn omschrijving van wateroverlast uit oppervlaktewater (zie hoofdstuk 3). Voor een volledig overzicht van alle geraadpleegde bronnen, zie de literatuurlijst.

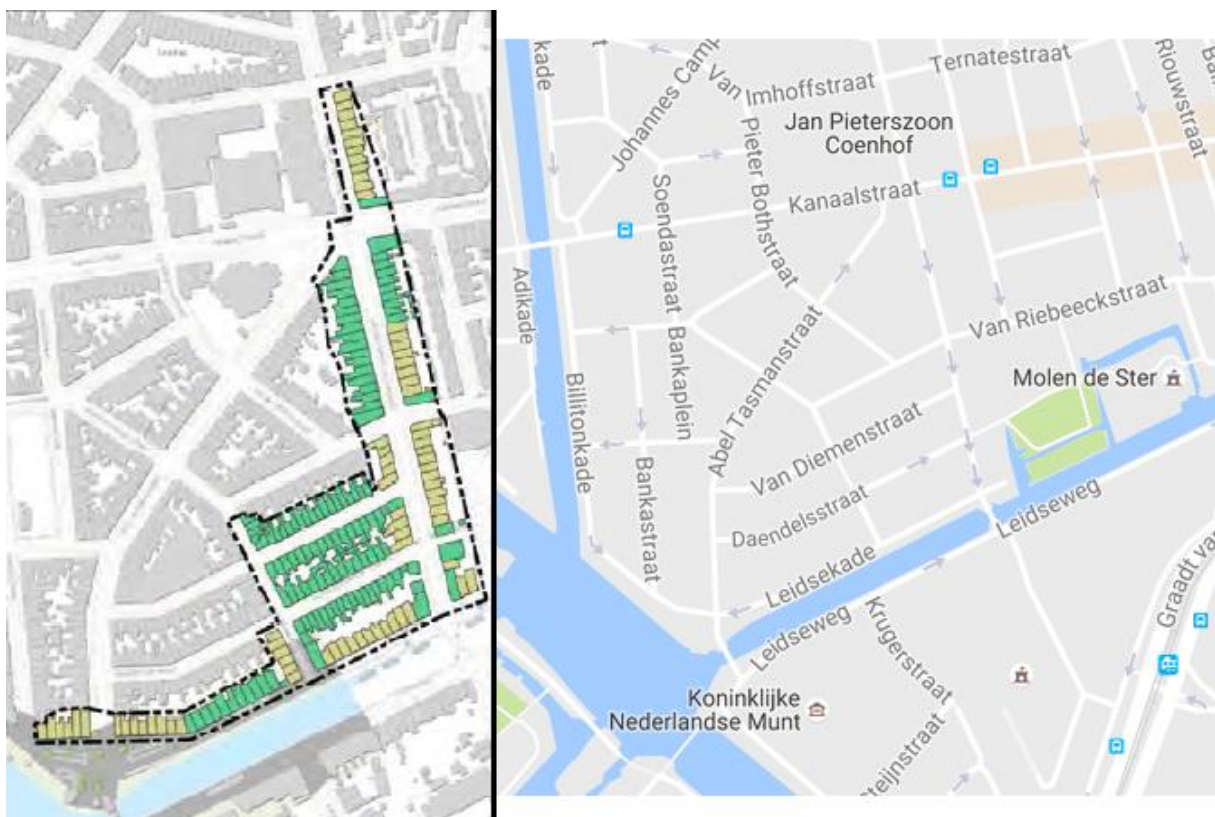
2 Afbakening onderzoekslocaties

Het onderzoeksgebied voor deze scriptie bestaat uit twee gebieden in de stad Utrecht die een paar kilometer van elkaar verwijderd zijn. Het gaat om een gedeelte van Lombok in het westen van de stad en een gedeelte van de Zeeheldenbuurt in het oosten van de stad. Hieronder staat voor beide wijken verder gespecificeerd om welke straten en wateren het onderzoek precies gaat.

Lombok

Hieronder staan twee kaartjes: links het afgebakende onderzoeksgebied, overeenkomend met het gebied dat de gemeente Utrecht liet onderzoeken door Wareco⁴, en rechts een kaartje van Google Maps met de bijbehorende straatnamen. De belangrijkste straatnaam is hierop echter niet te zien; dit is de J.P. Coenstraat, die in het oosten van het onderzoeksgebied van noord naar zuid loopt. Daarnaast liggen de Van Diemenstraat, de Daendelsstraat en de Leidsekade in het onderzoeksgebied. Het oppervlaktewater dat grenst aan de Leidsekade is de Leidse Rijn (niet te verwarren met de nieuwbouwwijk Leidsche Rijn).

Op het linkerkaartje heeft iedere woning een kleur gekregen. Groen betekent dat de woning geen souterrain heeft, geel betekent dat de woning wél een souterrain heeft. Deze laatste woningen hebben het meeste te maken met verschillende soorten wateroverlast.

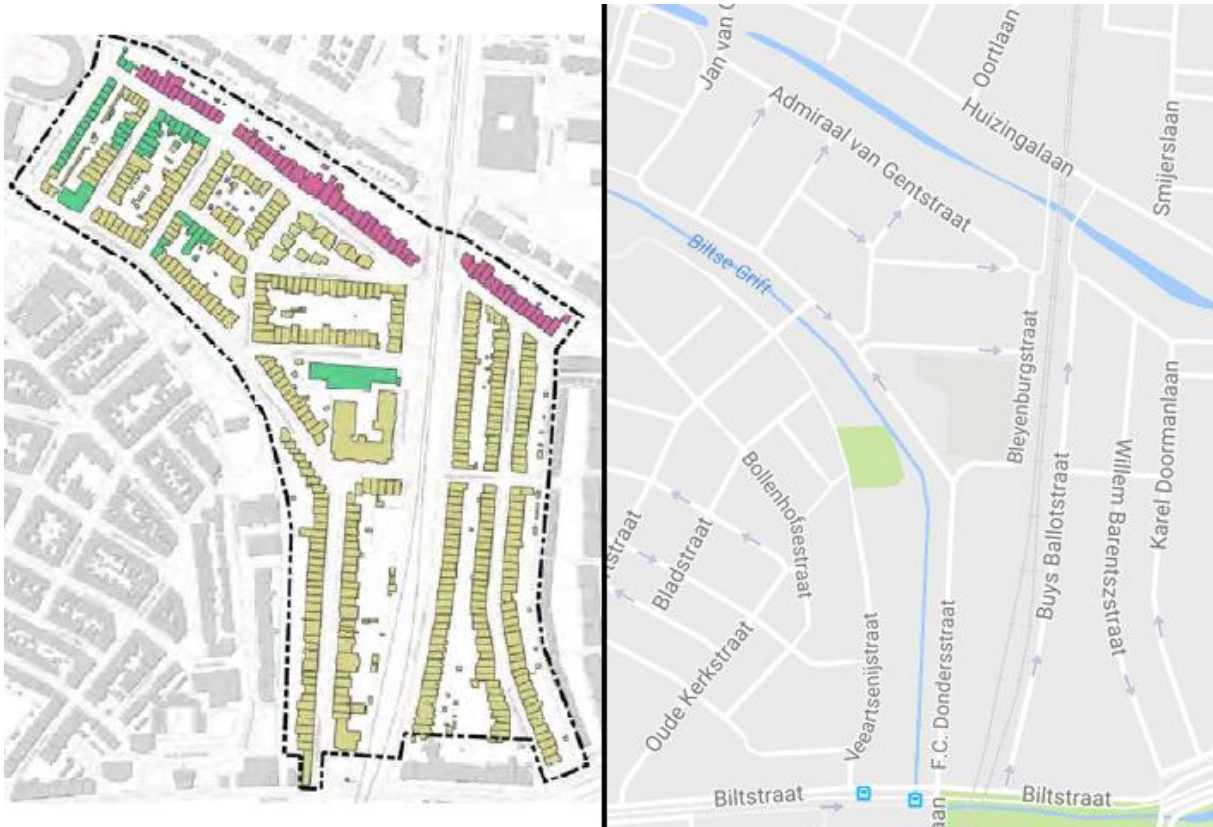


Zeeheldenbuurt

Het onderzoeksgebied in de Zeeheldenbuurt is een stuk groter dan die in Lombok. Het wordt in het oosten begrensd door de Karel Doormanlaan, in het noorden door de Cornelis Houtmanstraat en de Admiraal van Genstraat, in het westen door de Jan van Galenstraat, de Alexander Numankade en de

⁴ Utrecht Waterproof, 21 januari 2016, *Technisch onderzoek Wateroverlast Lombok en Zeeheldenbuurt – januari 2016*

F.C. Dondersstraat en in het zuiden door de Biltstraat. Dwars door het onderzoeksgebied loopt de oude goederenspoorlijn, die tegenwoordig niet meer in gebruik is. Van belang zijn ook de twee oppervlaktewateren die aan het onderzoeksgebied grenzen: in het westen de Biltse Grift en in het noorden de naamloze sloot achter de Admiraal van Gentstraat⁵. Langs deze naamloze sloot liggen echter woningen die op de kaart zijn aangeduid met paars; dit betekent dat de woningen een souterrain hebben en bovendien oppervlaktewater aan de achterzijde hebben.



⁵ Op de website van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden wordt deze watergang aangeduid met PN02108. Zie <http://hdsr.webgispublisher.nl/?map=HDSR-Data-Deler>. Daar valt tevens te lezen dat het waterschap verantwoordelijk is voor verschillende vormen van onderhoud aan deze watergang, net als bij alle andere besproken oppervlaktewateren in dit hoofdstuk.

3 Vier vormen van wateroverlast

Inleiding

Uit de resultaten van een enquête, die in opdracht van de gemeente is uitgevoerd onder buurtbewoners, blijkt dat er in het onderzoeksgebied vier vormen van wateroverlast zijn te onderscheiden. Drie daarvan hebben zich al daadwerkelijk voorgedaan: wateroverlast door instroom vanuit de riolering, wateroverlast door instroom vanaf de straat en grondwateroverlast.⁶ Wateroverlast vanuit oppervlaktewater wordt (nog) niet ervaren, maar dit gevaar is reëel genoeg om er tóch dieper op in te gaan in deze scriptie. Hieronder worden deze vormen van overlast verder uitgewerkt, want kennis over de technische kant van het probleem is essentieel om de juridische kant van het probleem te kunnen begrijpen. Over deze technische kant van het verhaal kan ook een complete scriptie worden geschreven, maar ik zal me hier beperken tot de essentie.

Wateroverlast door instroom vanuit de riolering

In de gemeente Utrecht liggen drie riooltypen: vuilwaterriolen voor de afvoer van huishoudelijk afvalwater, hemelwaterriolen voor de afvoer van regen en gemengde riolen die beide functies combineren. In het onderzoeksgebied liggen uitsluitend gemengde riolen; dit is van belang om de problematiek te kunnen begrijpen. Het betekent namelijk dat het regenwater dat het riool instroomt via straat- en trottoirkolken en putjes in de tuinen rechtstreeks zorgt voor een verhoging van het peil in het gemengde riool. Omdat dit gemengde riool op haar beurt weer rechtstreeks in verbinding staat met doucheputjes, wc's en wastafels in souterrains kan het voorkomen dat bij een hoog peil het water omhoog komt uit deze sanitaire voorzieningen. Dit zorgt onder andere voor water in de woning en stankproblemen.

Wateroverlast door instroom vanaf de straat

Dit ligt in het verlengde van de instroom vanuit de riolering. Ook nu gaat het om een stijgend peil in de riolering als gevolg van regenval. Alleen stijgt bij deze vorm van overlast het peil zóver, dat de straat- en trottoirkolken de hoeveelheid regenwater niet kunnen verwerken. Zoals in hoofdstuk 5 te lezen zal zijn heeft de riolering een capaciteit van 20 mm per uur. Bij een hogere belasting dan 20 mm per uur komt het water tijdelijk op straat te staan. In sommige gevallen stroomt het water vanaf de straat een souterrainwoning binnen. Dit gebeurt veelal door kieren rond de ramen van de souterrainwoning.

Grondwateroverlast

Grondwateroverlast ontstaat door langdurende aanwezigheid van grondwater direct onder of tegen de onderzijde van de woning. Deze vorm van overlast uit zich bijvoorbeeld door schimmel, door zoutopbloei op de muur of door een te hoge luchtvochtigheid in de woning. Door hun lage ligging hebben vooral souterrainwoningen en kelders last van deze vorm van wateroverlast.

Grondwateroverlast kan veroorzaakt worden door een tijdelijke stijging van het grondwaterpeil als gevolg van een periode met veel regenval. Grondwateroverlast is dus NIET het gevolg van een piekbelasting op het rioolsysteem, zoals de eerste twee vormen van overlast die zijn besproken. Naast een tijdelijke stijging als gevolg van een periode met veel regenval kan er ook sprake zijn van permanente grondwateroverlast.

Wateroverlast vanuit oppervlaktewater

Dit mogelijke probleem speelt alleen in de Zeeheldenbuurt, niet in Lombok. Zoals op het kaartje in het vorige hoofdstuk te zien is ligt er een hele rij woningen (aangeduid met paars) aan een naamloos oppervlaktewater achter de Admiraal van Gentstraat. Zoals op onderstaande foto te zien is liggen de tuinen van deze woningen slechts 20 tot 30 cm hoger dan het oppervlaktewaterpeil. Het gevaar

⁶ Utrecht Waterproof, 24 juni 2015, *Resultaten enquête Zeeheldenbuurt en J.P. Coenstraat*

bestaat dan ook dat een deel van de tuin onder water komt te staan bij een té hoog oppervlaktewaterpeil. Sterker nog, bij een extreem hoog peil zou het water theoretisch gezien rechtstreeks de souterrainwoningen in kunnen stromen via de tuin.



Achertuin aan de naamloze sloot, gelegen achter de Admiraal van Gentstraat. Zoals te zien is zou het water bij een té hoog oppervlaktewaterpeil rechtstreeks de tuin of zelfs de woning in kunnen stromen.

4 Het burenenrecht en bouwregelgeving

Inleiding

Naast de in de volgende hoofdstukken te bespreken publiekrechtelijke regels zijn er ook enkele privaatrechtelijke regels van toepassing op de vraagstukken rond wateroverlast. De gemeente en het waterschap zijn immers niet alleen een publiekrechtelijk lichaam, maar ook een privaatrechtelijk rechtspersoon. In deze hoedanigheid zijn zij eigenaar van de openbare ruimte.⁷ Het juridische gedeelte van deze scriptie wil ik dan ook beginnen bij de rechten en plichten van de perceeleigenaar, het waterschap en de gemeente volgens het burenenrecht. Vervolgens bespreek ik de aansprakelijkheid voor gebrekkige opstellen. Ten aanzien van wateroverlast worden er daarnaast ook normen gesteld via het Bouwbesluit 2012 en aanverwante regelgeving. Hieronder zal ik uitleggen welke rechten en plichten de verschillende partijen precies hebben.

Rechten en plichten volgens het burenenrecht

Allereerst wil ik de belangrijke artikelen 5:38 BW en 5:39 BW bespreken:

Artikel 5:38 BW

“Lagere erven moeten het water ontvangen dat van hoger gelegen erven van nature afloopt.”

Artikel 5:39 BW

De eigenaar van een erf mag niet in een mate of op een wijze die volgens artikel 162 van Boek 6 onrechtmatig is, aan eigenaars van andere erven hinder toebrengen door wijziging te brengen in de loop, hoeveelheid of hoedanigheid van over zijn erf stromend water of van het grondwater, dan wel door gebruik van water dat zich op zijn erf bevindt en in open gemeenschap staat met het water op eens anders erf.

Twee termen van deze artikelen verdienen een nadere uitleg, namelijk de termen “erf” en “van nature”. In de jurisprudentie is bepaald dat onder de term “erf” óók de openbare ruimte valt.⁸ De gemeente en het waterschap zijn dus eigenaar van een “erf” in de zin van het BW en zijn dus evenzeer gebonden aan het burenenrecht als particuliere perceeleigenaren. Zoals artikel 5:38 BW stelt moeten lagere erven het water ontvangen dat van hoger gelegen erven van nature afloopt. De term “van nature” betekent dat de natuurlijke afloop niet of nauwelijks is gewijzigd.⁹ Van wijziging kan sprake zijn bij bijvoorbeeld het ophogen van grond, het aanbrengen van verharding of het aanbrengen van wegprofiel.¹⁰

Dit artikel schept in de praktijk alleen een ontvangstplicht voor regenwater. Oppervlaktewater ligt namelijk van nature per definitie op het laagste punt in de omgeving, dus dat kan nooit van nature een particulier perceel opstromen. Dat zou wél kunnen als er wijzigingen zijn aangebracht, maar dan is er geen sprake meer van een “natuurlijke afloop”, waardoor de ontvangstplicht van artikel 5:38 BW niet meer geldt.

Concreet toegepast op de situatie in het onderzoeksgebied betekent dit dat particuliere perceeleigenaren het water dat van nature uit de openbare ruimte hun terrein opstroomt dienen te accepteren en te verwerken. Alleen op grond van artikel 5:39 BW hoeven zij dit niet te accepteren als er door de gemeente of het waterschap wijzigingen zijn aangebracht in de natuurlijke afloop van de grond. Zou het water dan alsnog het perceel van de particuliere eigenaar opstromen en schade

⁷ Utrecht Waterproof, 16 juli 2015, *Juridisch onderzoek Wateroverlast souterrains, Hoofdstuk 5*

⁸ Hof Arnhem 25 oktober 1933, *NJ* 1934, p. 189 en Hof Arnhem 25 november 1958, *NJ* 1959, 635.

⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 7 mei 2013, ECLI: NL: GHARL: 2013: BZ9810.

¹⁰ Rb. Middelburg 10 juni 2009, 67489 / KG ZA 09-77, ECLI: NL: RBMID: 2009: BJ5625.

veroorzaken, dan levert dit een onrechtmatige daad in de zin van artikel 6:162 BW op.¹¹ De gemeente Utrecht erkent dit ook in de diverse documenten die zijn opgesteld in het kader van het project “Utrecht Waterproof” en stelt dat het haar verantwoordelijkheid is om te zorgen dat er geen water vanaf de openbare ruimte woningen binnenstroomt. Het gaat voor deze scriptie te ver om te onderzoeken op welke percelen deze situatie zich voordoet in het onderzoeksgebied, maar het is altijd goed om te weten welke wettelijke rechten en plichten erfeigenaren hebben op grond van het BW.

Aansprakelijkheid voor gebrekkige opstallen

Tenslotte wil ik artikel 6:174 BW bespreken over gebrekkige opstallen. Op basis van dit artikel is de gemeente aansprakelijk voor gebrekkige opstallen waarvan zij eigenaar is. Een burger mag dus van de gemeente verwachten dat zij haar opstallen, zoals riolen, kolken, putten en wegen, dusdanig goed onderhoudt dat er geen wateroverlast ontstaat. In de jurisprudentie is dan ook bepaald dat de gemeente op grond van dit artikel aansprakelijk kan zijn voor wateroverlast als gevolg van een gebrekkig afwateringssysteem.¹² Aansluitleidingen vallen niet onder het afwateringssysteem en daarom is de gemeente niet aansprakelijk voor gebrekkige aansluitleidingen. Deze zijn in particulier bezit en dienen te voldoen aan enkele normen, zoals te lezen zal zijn in de hiernavolgende tekst over het Bouwbesluit.

Ook waterschappen kunnen aansprakelijk zijn voor gebrekkige opstallen. In de zaak HR Wilnis¹³ ging het om de vraag of het waterschap aansprakelijk kon worden gesteld voor een dijkdoorbraak in het dorp Wilnis. De doorbraak leidde uiteraard tot grote schade. De eerste vraag die diende te worden beantwoord was de vraag of een dijk een opstal in de zin van artikel 6:174 BW is. De Hoge Raad antwoordde hier bevestigend op.

De tweede vraag ging over de eisen die men mag stellen aan een opstal in het beheer van een overheidslichaam. De Hoge Raad formuleerde hierop de volgende criteria: “Toegesneden op de onderhavige vraagstelling betekent het vorenstaande dat rekening moet worden gehouden met factoren als de aard en bestemming van de kade (een publiek toegankelijke dijk), de waarborgfunctie van de veendijk (bescherming van omwonenden tegen water), de fysieke toestand van de kade ten tijde van de verwezenlijking van het gevaar, de naar objectieve maatstaven te beoordelen kenbaarheid van het gebrek en het daaraan verbonden gevaar van kadeverschuiving, de bij de uitvoering van zijn publieke taak aan het Hoogheemraadschap toekomende beleidsvrijheid en de financiële middelen die hem in dat verband ten dienste staan, een en ander mede gelet op de toenmalige stand van de wetenschap en de techniek en de daadwerkelijke (technische) mogelijkheid van het nemen van afdoende veiligheidsmaatregelen.”¹⁴

Over de bewijslast wordt het volgende opgemerkt: “Het enkele feit van de kadeverschuiving zal in het algemeen voldoende zijn voor het aannemen van het vermoeden dat de kade (dijk) niet voldeed aan de daaraan in de gegeven omstandigheden te stellen eisen, behoudens door de bezitter ervan te leveren tegenbewijs (zoals de rechtbank heeft geoordeeld).” In beginsel wordt de risico-aansprakelijkheid van het waterschap dus aangenomen, tenzij zij zelf met afdoende tegenbewijs komt.

De derde vraag was dan ook of het waterschap in dit specifieke geval afdoende tegenbewijs kon leveren om aan te tonen dat zij niet aansprakelijk moet worden geacht. Het waterschap betoogde

¹¹ S. Handgraaf & P. de Putter, *Hemelwater in de woning: zorg van de gemeente of burger?*, Hoofdstuk 4, TBR 2015/74

¹² Rb. Arnhem, 15 mei 1997, VR 1999, 71

¹³ HR, 17 december 2010 (*Wilnis*), ECLI:NL:PHR:2010:BN6236

¹⁴ HR, 17 december 2010 (*Wilnis*), ECLI:NL:PHR:2010:BN6236, paragraaf 4.4.5

kort gezegd dat zij niet had kunnen weten dat droge veendijken wel eens zouden kunnen doorbreken en de Hoge Raad ging hier in mee: zij achtte het waterschap derhalve niet aansprakelijk. Voor deze scriptie is het antwoord op de derde vraag niet relevant, maar wat vooral van belang is in dit arrest zijn de criteria die de Hoge Raad heeft opgesteld bij het beantwoorden van de vraag welke eisen gesteld mogen worden aan een opstal en de implicaties die dat heeft ten aanzien van de aansprakelijkheid van een waterschap.

Rechten en plichten volgens het Bouwbesluit en de Woningwet

Naast het Burgerlijk Wetboek bevat het Bouwbesluit 2012 óók normen voor perceeleigenaren. Het Bouwbesluit stelt eisen op allerlei uiteenlopende gebieden, zoals veiligheid, gezondheid, brandveiligheid en milieu, zowel voor bestaande bouw als voor nieuwbouw...

In het Bouwbesluit 2012 staan zogenoemde “NEN-normen”.¹⁵ Één van deze NEN-normen gaat over de afvoer van afval- en hemelwater, namelijk NEN 3215+C1. In dit document van 64 pagina’s wordt zéér uitgebreid en technisch besproken op welke manier een gebouw zich dient te ontdoen van afval- en hemelwater. Deze norm geldt echter alléén voor nieuwbouw, niet voor bestaande bouw.¹⁶ Het onderzoeksgebied bestaat volledig uit bestaande bebouwing, dus hoeven perceeleigenaren niet direct te voldoen aan NEN 3215+C1.

Betekent dit dan dat bestaande bebouwing aan geen enkele norm hoeft te voldoen? Nee, want er is altijd nog artikel 1a lid 1 van de Woningwet:

“De eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen draagt er zorg voor dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.”

Vies afvalwater dat uit het riool komt is overduidelijk een gevaar voor de gezondheid. Daarom kan worden gesteld dat perceeleigenaren op grond van artikel 1a lid 1 van de Woningwet verplicht zijn om zelf maatregelen te treffen teneinde dit te voorkomen. De gemeente Utrecht heeft bewoners hier ook op gewezen tijdens bewonersavonden, zo blijkt uit de notulen daarvan.¹⁷

Voor de vraag welke maatregelen er getroffen kunnen worden kan NEN 3215+C1 goed dienen als inspiratiebron, al zijn deze normen zoals gezegd niet bindend voor bestaande bouw. In het kader van “Utrecht Waterproof” heeft onderzoeksbureau Wareco een maatregelencatalogus opgesteld waarin op een begrijpelijke manier verschillende technieken staan uitgelegd om een woning te beschermen tegen wateroverlast, inclusief de kosten daarvan.¹⁸ Zo wordt er gesproken over een terugslapklep, een vuilwaterpomp, een omleiding van de regenpijp, een afvoer naar oppervlaktewater en over een beter infiltratie van regenwater in de tuin.

Ondanks de opgestelde normen hebben veel eigenaren in het onderzoeksgebied geen afdoende maatregelen genomen om hun woning te beschermen tegen wateroverlast. Zo heeft lang niet iedereen een terugslapklep of pomp in zijn souterrain. De gemeente zou op grond van artikel 6.18 lid 5 van het Bouwbesluit 2012 een aansluitvoorschrift kunnen geven, om eigenaren te dwingen een

¹⁵ “NEN” staat voor “Nederlandse Norm”

¹⁶ Utrecht Waterproof, 16 juli 2015, *Juridisch onderzoek Wateroverlast souterrains, Hoofdstuk 4*

¹⁷ Utrecht Waterproof, 7 januari 2015, *Presentatie bewonersavond Zeeheldenbuurt & Utrecht Waterproof*, 22 januari 2015, *Presentatie bewonersavond J.P. Coenstraat e.o.*

¹⁸ Utrecht Waterproof, 21 januari 2016, *Maatregelencatalogus*

terugslagklep, een pomp of een andere voorziening te laten installeren.¹⁹ De gemeente Utrecht houdt het echter vooralsnog bij informatie-avonden en voorlichting; zij bewandelt (nog) niet de harde juridische weg.

Naast het handhaven van de regels van het Bouwbesluit heeft de gemeente nóg een mogelijkheid om te waarborgen dat percelen voldoende bestand zijn tegen wateroverlast. De gemeente kan namelijk bouwvoorschriften opnemen in het bestemmingsplan, bijvoorbeeld ten aanzien van een minimaal vloerpeil of ten aanzien van een maximaal verhardingspercentage.²⁰

Conclusie wat betreft het onderzoeksgebied

De in dit hoofdstuk beschreven regels gelden uiteraard ook voor de perceeleigenaren in het onderzoeksgebied. Zij zullen op basis van artikel 5:38 BW dus water dat van nature hun perceel opstroomt moeten accepteren en verwerken, ongeacht of dit van particulier terrein of uit de openbare ruimte komt. Het onderzoeksgebied bestaat uit twee volgebouwde 19^e eeuwse wijken, waarin vrijwel nergens meer sprake is van een natuurlijke loop.

In dat geval stelt artikel 5:39 BW dat de gemeente aansprakelijk is als er water vanuit de openbare ruimte (het “erf” waarvan zij eigenaar is) woningen binnen stroomt. Bij een aantal souterrainwoningen in het onderzoeksgebied komt dit inderdaad voor en de gemeente acht zich dan ook aansprakelijk hiervoor.

Hetzelfde geldt voor wateroverlast als gevolg van gebrekkige opstallen. Ook dit komt voor in het onderzoeksgebied: er worden regelmatig meldingen gedaan van verstopte putten en kolken. Ontstaat er schade door gebrekkig onderhoud aan de opstallen van de gemeente, dan is zij aansprakelijk op grond van artikel 6:174 BW.

Tenslotte zullen de bewoners in het onderzoeksgebied net als iedereen moeten voldoen aan de bouwregelgeving. De gemeente Utrecht wijst hen hier meermaals op tijdens bewonersavonden. Voor nieuwbouwwoningen geldt het Bouwbesluit 2012, voor bestaande woningen geldt artikel 1a van de Woningwet.

¹⁹ S. Handgraaf & P. de Putter, *Hemelwater in de woning: zorg van de gemeente of burger?*, Hoofdstuk 5, TBR 2015/74

²⁰ Gilissen, H.K., van Rijswick, H.F.M.W. & de Gier, A.A.J. (2010). *De kwantitatieve wateropgave in sterk verharde gebieden*,. (55 p.). Utrecht: Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid, Universiteit Utrecht, Paragraaf 5.4

5 Publiekrechtelijke verantwoordelijkheden van het waterschap en de provincie

Inleiding

Zoals in hoofdstuk 3 al is opgemerkt, zijn er nog geen concrete gevallen van wateroverlast door oppervlaktewater bekend binnen het onderzoeksgebied. Toch is één rij met percelen potentieel kwetsbaar voor deze vorm van overlast: de in hoofdstuk 2 met paars aangeduide percelen achter de Admiraal van Gentstraat. De tuinen van deze percelen grenzen direct aan het oppervlaktewater en liggen slechts 20 tot 30 cm hoger dan dit water, zoals ook blijkt uit de foto in het vorige hoofdstuk. Door het geringe hoogteverschil tussen het water en de tuin is er bij deze percelen een kleine kans op een overstroming vanuit het oppervlaktewater. Een onderzoek naar de verantwoordelijkheden op het gebied van wateroverlast is mijns inziens dan ook niet compleet zonder in te gaan op het mogelijke gevaar van een overstroming vanuit het oppervlaktewater, ook al heeft deze vorm van overlast zich nog niet daadwerkelijk voorgedaan.

De oppervlaktewateren in het zuidelijk deel van de provincie Utrecht, inclusief de gemeente Utrecht, vallen onder verantwoordelijkheid van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. Een uitzondering hierop vormen de wateren die in het beheer zijn van Rijkswaterstaat, zoals de Lek en het Amsterdam-Rijnkanaal. De oppervlaktewateren in het onderzoeksgebied (de Leidse Rijn, de Biltse Grift en de naamloze sloot achter de Admiraal van Gentstraat) vallen dus allen onder het beheer van De Stichtse Rijnlanden.

In hoofdstuk 4 is reeds de verantwoordelijkheid van het waterschap volgens het burendrecht besproken; in dit hoofdstuk volgen de publiekrechtelijke rechten en plichten. Heeft het waterschap een zorgplicht teneinde schade door wateroverlast vanuit oppervlaktewater te voorkomen en zo ja: tot hoever reikt die zorgplicht dan? Overigens zou het waterschap door het nemen van een peilbesluit óók invloed kunnen hebben op eventuele overlast door een hoge grondwaterstand, maar dit zal worden besproken in hoofdstuk 6.

Grondwet en Waterschapswet

Een eerste aanzet tot een zorgplicht voor waterschappen wordt gegeven in artikel 21 van de Grondwet: “De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu”. De waterschappen en het voorkomen van schade als gevolg van overstromingen worden hier niet specifiek genoemd, maar deze vallen natuurlijk wel te scharen onder de termen “overheid” en “de bewoonbaarheid van het land”.

In artikel 1 van de Waterschapswet zijn de taken van de waterschappen al wat meer gespecificeerd. Zo stelt lid 1: “Waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben”. Over dat doel zegt lid 2: “De taken die tot dat doel aan waterschappen zijn of worden opgedragen betreffen de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater op de voet van artikel 3.4 van de Waterwet. Daarnaast kan de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden zijn of worden opgedragen”. Nog steeds is met dit artikel weinig concreet wat nou de precieze zorgplicht van de waterschappen is ten aanzien van het voorkomen van schade door overstromingen. Alleen duidelijk is dat het waterschap “de zorg voor het watersysteem” als doel heeft.

Waterwet

In de Waterwet wordt al een stuk duidelijker welke zorgplicht het waterschap heeft ten aanzien van het voorkomen van overstromingen. Artikel 2.1 Waterwet noemt dit doel dan ook letterlijk: “De

toepassing van deze wet is gericht op voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste”.

Artikel 2.8 Waterwet is echter het belangrijkste artikel. Hierin wordt aan de provincies direct opgedragen om concrete normen te stellen met betrekking tot de gemiddelde overstromingskans per jaar: “Bij provinciale verordening worden, met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn ingericht, normen gesteld met betrekking tot de gemiddelde overstromingskans per jaar van daarbij aan te wijzen gebieden”. Dit is dus een opdracht aan de provincie, niet aan het waterschap!

Voor De Stichtse Rijnlanden hebben de provincie Utrecht en de provincie Zuid-Holland (een heel klein gedeelte van De Stichtse Rijnlanden ligt in Zuid-Holland, namelijk het gebied rondom Bodegraven en Reeuwijk) in 2009 een waterverordening vastgesteld. Deze is voor het laatst gewijzigd op 9 juli 2016. In deze verordening zijn in artikel 2.5 lid 1 de normen opgenomen, zoals artikel 2.8 van de Waterwet dat verlangt: “Met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn ingericht, geldt voor het gebied van een gemeente binnen de bebouwde kom, bedoeld in artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994, dat in een ruimtelijk plan is bestemd voor de doeleinden bebouwing en hoofdinfrastructuur en spoorwegen als norm een gemiddelde overstromingskans van 1/100 per jaar en voor het overige gebied een gemiddelde overstromingskans van 1/10 per jaar”. De basis voor deze normering is ooit gelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water – Actueel, oftewel NBW-Actueel.

Hieruit volgt dus dat op het waterschap de zorgplicht rust dat de overstromingskans binnen de bebouwde kom eens in de 100 jaar is. Het is dus aan het waterschap om maatregelen en voorzieningen te treffen om te zorgen dat deze kans niet groter is. Burgers mogen dit ook verwachten van het waterschap: is de kans groter dan maximaal eens in de 100 jaar, dan verzaakt het waterschap in haar zorgplicht en kan er aansprakelijkheid ontstaan. Zie hiervoor verder het tussenkopje over de consequenties van normering.

Kansberekening

De in de waterverordening genoemde wateroverlast van eens in de 100 jaar kan natuurlijk onmogelijk exact worden berekend. Men is daarom afhankelijk van technische modelstudies, klimaatscenario's en aannames om op die manier ongeveer de overstromingskans van een gebied te berekenen.²¹ Hetzelfde gebeurt als een gebied daadwerkelijk een keer overstroomt: Ook daarvoor zijn allerlei theoretische modellen bedacht om te berekenen hoe vaak een dergelijke overstroming voorkomt. Dit kan erg belangrijk zijn voor de vraag of het waterschap aan haar zorgplicht heeft voldaan: Komt een overstroming eens in de 101 jaar voor, dan geldt deze als extreem en heeft het waterschap gewoon aan haar zorgplicht voldaan. Komt een overstroming volgens de modellen eens in de 99 jaar voor, dan heeft het waterschap niet aan haar zorgplicht voldaan. Iedereen begrijpt dat het onmogelijk is om een dergelijke kans exact te berekenen, dus er zit niets anders op dan te werken met de eerder genoemde modelstudies, klimaatscenario's en aannames.

Consequenties van normering

Het is niet zo dat een schending van de zorgplicht automatisch aansprakelijkheid oplevert voor het waterschap. Weliswaar wordt risico-aansprakelijkheid aangenomen bij een overstroming, zo blijkt uit het eerder besproken arrest HR Wilnis, maar een waterschap mag altijd tegenbewijs leveren. Andersom is het ook niet zo dat voldoen aan de zorgplicht het waterschap automatisch ontslaat van aansprakelijkheid. Ook hier zitten enkele nuances in.

²¹ M.J. Kraak, *Wateroverlast en de zorgplicht van waterschappen*, 3 maart 2011, Tijdschrift voor Agrarisch Recht, Paragraaf 5

Indien het waterschap heeft voldaan aan haar zorgplicht, en dus heeft gezorgd voor de nodige maatregelen om de kans op een overstroming op maximaal eens in de 100 jaar te houden, dan kan zij niet aansprakelijk worden gesteld als zich een overstroming voordoet die minder dan eens in de 100 jaar voorkomt. In dat geval is er sprake van een extreme en ligt het restrisico bij de burger.

Het waterschap kan wél aansprakelijk zijn als men niet adequaat heeft gereageerd op een klacht van een burger, ook al voldoet het waterschap wél aan haar zorgplicht, zo is bepaald in het arrest West-Friesland/Kaagman.²² In die zaak had bollenkweker Kaagman meermaals geklaagd over wateroverlast, maar het waterschap nam geen maatregelen om deze overlast te beperken of te voorkomen. De Hoge Raad oordeelde dat het waterschap in een dergelijk geval wél aansprakelijk was, ook al was er strict genomen voldaan aan de zorgplicht.

In het omgekeerde geval, als het waterschap niét heeft voldaan aan haar zorgplicht, is er niet automatisch sprake van een onrechtmatige daad en aansprakelijkheid. Natuurlijk is de bewijslast zwaar, maar het waterschap kan een geldige reden hebben waarom niet is voldaan aan haar zorgplicht. Kraak noemt het geval waarin de gemeente niet wil meewerken aan ruimtelijke maatregelen, wanneer er onvoldoende grond beschikbaar is voor waterberging of wanneer het waterschap met haar beperkte financiële middelen na een zorgvuldige belangenafweging voor een andere investering heeft gekozen.²³

Conclusie wat betreft het onderzoeksgebied

Kort samengevat dient De Stichtse Rijnlanden ervoor te zorgen dat de kans op een overstroming van het oppervlaktewater in het onderzoeksgebied maximaal eens in de 100 jaar is. Voldoen zij aan deze zorgplicht, dan kan de burger zijn schade niet verhalen op het waterschap als er tóch een eventuele grote overstroming is, tenzij er sprake is van een situatie als in het arrest HR West-Friesland/Kaagman. Voldoet het waterschap niet aan haar zorgplicht, dan is zij niet automatisch aansprakelijk, maar rust er wel een zware bewijslast op haar schouders om te bewijzen dat zij inderdaad niet aansprakelijk is.

²² HR *West-Friesland/Kaagman*, 8 januari 1999, NJ 1999/319

²³ M.J. Kraak, *Wateroverlast en de zorgplicht van waterschappen*, 3 maart 2011, Tijdschrift voor Agrarisch Recht, Paragraaf 6

6 Publiekrechtelijke verantwoordelijkheden van de gemeente

Drie wettelijke zorgplichten

Op basis van de Wet milieubeheer (Wm) en de Waterwet (Wtw) heeft de gemeente drie zorgplichten ten aanzien van de waterhuishouding op haar grondgebied. Deze worden hier onder kort besproken, alsmede de visie van de gemeente en bewoners op deze zorgplichten. Daarna zal worden omschreven met welke argumenten de gemeente haar zorgplicht aan de kant mag schuiven. Tenslotte zal een conclusie volgen wat betreft het onderzoeksgebied.

Stedelijk afvalwater

Ten eerste is er de zorgplicht ten aanzien van de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater (artikel 10.33 Wm). Dit betreft simpel gezegd al het water dat wegloopt via sanitaire voorzieningen of huishoudelijke apparaten: de douche, het toilet, de wastafel, de wasmachine enz. De gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders draagt de zorg dat dit water naar een rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt getransporteerd (lid 1). Wel mogen zij een andere oplossing voor deze taak bieden, zo lang dit maar dezelfde graad van bescherming biedt voor het milieu (lid 2). Voor perceelegeigenaren betekent dit dat zij van de gemeente mogen verwachten dat hen de mogelijkheid wordt geboden zich van hun stedelijk afvalwater te ontdoen. In de praktijk gebeurt dit grotendeels door het bieden van een aansluiting op het riool, maar in afgelegen gebieden kan er door de gemeente ook een zuiveringsunit voor de individuele behandeling van afvalwater (iba) worden geplaatst.

Afvloeiend hemelwater

Ten tweede is er de zorgplicht ten aanzien van afvloeiend hemelwater (artikel 3.5 Waterwet). “Afvloeiend hemelwater” is overigens gewoon een synoniem voor regen. De gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor de doelmatige inzameling (lid 1) en doelmatige verwerking (lid 2) hiervan. Zij doen dit “voor zover van degene die zich daarvan ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, redelijkerwijs niet kan worden gevergd het afvloeiend hemelwater op of in de bodem of in het oppervlaktewater te brengen” (lid 1). Het uitgangspunt is dus dat perceelegeenaren, zowel burgers als bedrijven, zich ontdoen van hun eigen regenwater; ofwel door lozing op het oppervlaktewater, ofwel door het in de bodem te brengen. Pas als dit niet redelijkerwijs van de perceelegeenaar kan worden gevergd begint de zorgplicht van de gemeente en mag een perceelegeenaar van de gemeente verwachten dat deze een mogelijkheid biedt zijn overtollig hemelwater te lozen.

Wat betreft de openbare ruimte is de gemeente natuurlijk zélf de eigenaar; zij is dan ook zelf verantwoordelijk voor de inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater in de openbare ruimte. Volgens lid 2 wordt onder de doelmatige verwerking in ieder geval het volgende begrepen: “de berging, het transport, de nuttige toepassing, het, al dan niet na zuivering, terugbrengen op of in de bodem of in het oppervlaktewater van ingezameld hemelwater, en het afvoeren naar een zuiveringstechnisch werk”. Concreet valt hieronder bijvoorbeeld een hemelwater- of gemengd riool, maar ook bovengrondse voorzieningen, zoals gootjes, straat- en trottoirkolken, openbaar groen en een overstort naar het oppervlaktewater.

Structurele grondwateroverlast

Ten derde is er de zorgplicht ten aanzien van de grondwaterstand (artikel 3.6 Waterwet). De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders “dragen zorg voor 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” (lid 1). In lid 2 wordt bepaald dat onder deze zorgplicht de verwerking van het ingezamelde grondwater wordt begrepen. Net als bij de zorgplicht voor het afvloeiende hemelwater wordt in lid 2 gesteld dat onder de term “verwerking” wordt verstaan: “de berging, het transport, de nuttige toepassing en het, al dan niet na zuivering, op of in de bodem of in het oppervlaktewater brengen van ingezameld grondwater, en het afvoeren naar een zuiveringstechnisch werk.”

Cruciaal voor de afbakening van deze zorgplicht is het woordje “structureel” in lid 1. Dit betekent namelijk dat de gemeente géén zorgplicht heeft ten aanzien van incidentele nadelige gevolgen van een hoge grondwaterstand; dit blijft voor risico van de perceelegeenaar. In het gemeentelijk rioleringsplan wordt nader uitgewerkt wanneer er volgens de gemeente sprake is van structurele grondwateroverlast. Een perceelegeenaar mag dus slechts bij structurele grondwateroverlast maatregelen van de gemeente verwachten.

Gemeentelijk rioleringsplan

Op grond van artikel 4.22 Wm dient de gemeenteraad een gemeentelijk rioleringsplan vast te stellen waarin wordt ingegaan op de drie hiervoor genoemde zorgplichten. Voor de gemeente Utrecht is dit uitgewerkt in het “Plan Gemeentelijke Watertaken Utrecht 2016-2019”.²⁴ Er zijn weinig concrete normen neergelegd in wet- en regelgeving, dus de gemeenteraad heeft een grote mate van beleidsvrijheid om te bepalen hoe zij haar zorgplichten beschouwt en invult.²⁵ Voor deze scriptie is het niet noodzakelijk om uitgebreid op te sommen wat de gemeente Utrecht allemaal in dit gemeentelijk rioleringsplan schrijft.

Wél interessant zijn de passages die iets vertellen over de visie van de gemeente op de verhouding tussen enerzijds de verantwoordelijkheden van perceelegeenaren en anderzijds de verantwoordelijkheden van de gemeente zelf. Bij een absolute toepassing van beide zorgplichten ontstaat er namelijk onvermijdelijk een botsing. Mag een perceelegeenaar van de gemeente verwachten dat deze het riool dusdanig beheert dat er nooit water zijn woning binnenstroomt via het doucheputje of het toilet of zal hij zelf (dure) maatregelen moeten treffen om dit te voorkomen? Hetzelfde geldt voor overlast door instroom vanaf de straat en voor grondwateroverlast. Hieronder zal ik de visie van de gemeente uiteen zetten ten aanzien van deze drie vormen van wateroverlast.

Visie op wateroverlast door instroom vanaf de straat

Om te beginnen maakt de gemeente in haar beleid een onderscheid tussen buien met een beperkte intensiteit (kleiner dan 20 mm per uur) en buien met een hoge intensiteit (groter dan 20 mm per uur). Dit geldt dus ook voor het onderzoeksgebied. Dat er bij het maken van beleid is gekozen voor een grens van 20 mm is geen toeval, aangezien dit de maximale hoeveelheid water is die het Utrechtse rioolsysteem kan afvoeren.²⁶ Bij een intensiteit groter dan 20 mm is de kans groot dat er (tijdelijk) water op straat komt te staan. Een dergelijke hevige bui wordt door de gemeente aangemerkt als “extreem”.

De gemeente schrijft in hoofdstuk 3.2 van het gemeentelijk rioleringsplan²⁷ dat er bij buien met een beperkte intensiteit nooit water op straat mag staan. Enige uitzondering hierop is als er water op straat staat als gevolg van verstopte putten en kolken en dit niet onmiddellijk overlast oplevert. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de gemeente haar zorgplicht dusdanig interpreteert dat er bij buien met een beperkte intensiteit nóóit water op straat mag staan als dit wél overlast oplevert, ook al is dit het gevolg van verstopte putten en kolken. In principe zou het rioolsysteem een dergelijke

²⁴ Plan Gemeentelijke Watertaken Utrecht 2016-2019

²⁵ S. Handgraaf & P. de Putter, *Hemelwater in de woning: zorg van de gemeente of burger?*, Paragraaf 2.1, TBR 2015/74

²⁶ Plan Gemeentelijke Watertaken Utrecht 2016-2019, Paragraaf 3.2

²⁷ Plan Gemeentelijke Watertaken Utrecht 2016-2019, Paragraaf 3.2

bui moeten aankunnen, dus als de gemeente zelf haar putten en kolken niet open houdt en hierdoor schade ontstaat ziet de gemeente dit als een schending van haar eigen zorgplicht.

Dit gaat dus NIET over de situatie dat er water vanuit de openbare ruimte een woning binnenstroomt. De hemelwaterzorgplicht gaat alléén over het laten afvloeien van hemelwater als dit redelijkerwijs niet gevergd kan worden van de perceeleigenaar. De gemeente dient dan een voorziening te bieden, waardoor de eigenaar van zijn hemelwater af kan komen. Schade die als gevolg van instroom vanaf de straat ontstaat wordt afgewikkeld via het privaatrecht. De gemeente is immers eigenaar van de openbare ruimte en van de riolering, dus is in die hoedanigheid aansprakelijk voor een gebrekkige opstal als er water een woning binnenstroomt (zie hoofdstuk 4). Dit geldt voor instroom in alle type woningen, dus ook de souterrainwoningen uit het onderzoeksgebied.

Bij intensieve buien ligt dit net iets genuanceerder. Blijkens het gemeentelijk rioleringsplan ziet de gemeente alleen een zorgplicht voor zichzelf om instroom vanaf de straat te voorkomen bij woningen waarbij het vloerpeil hoger ligt dan de kruin van de weg. Bij woningen waarbij het vloerpeil lager ligt dan de kruin van de weg, zoals souterrainwoningen, hangt het volgens de gemeente af “van de kosten van de benodigde maatregelen” of zij een zorgplicht voor zichzelf ziet.

Visie op wateroverlast door instroom vanuit de riolering

Hoewel wateroverlast door instroom vanaf de straat en wateroverlast door instroom vanuit de riolering eenzelfde oorzaak hebben, namelijk een verhoogd peil in het riool, ziet de gemeente géén zorgplicht voor zichzelf weggelegd om instroom vanuit de riolering te voorkomen of te beperken. Instroom vanuit de riolering in souterrainwoningen kan al bij een relatief geringe stijging van het rioolpeil kan optreden. Dit wordt door de gemeente dan ook als een risico voor rekening van de burger gezien.

De gemeente wijst daarbij volledig naar de perceeleigenaar: deze dient te voldoen aan de regels van het Bouwbesluit en de Woningwet en daarin is onder meer opgenomen dat verblijfsruimten waterdicht moeten zijn en dat lozingstoestellen die lager liggen dan 15 cm boven de kruin van de openbare weg moeten zijn voorzien van een terugslagklep of pomp. Dit laatste geldt ook voor lozingspunten in de tuin. In vele souterrainwoningen in het onderzoeksgebied zijn dergelijke maatregelen vaak niet getroffen, omdat bewoners zich nooit bewust waren van het feit dat zij zelf maatregelen dienden te nemen. De gemeente stelt zich dan ook op het standpunt dat de verantwoordelijkheid hiervoor volledig bij de perceeleigenaar ligt, al wil zij de burger wel voorzien van informatie en advies.²⁸

Visie op grondwateroverlast

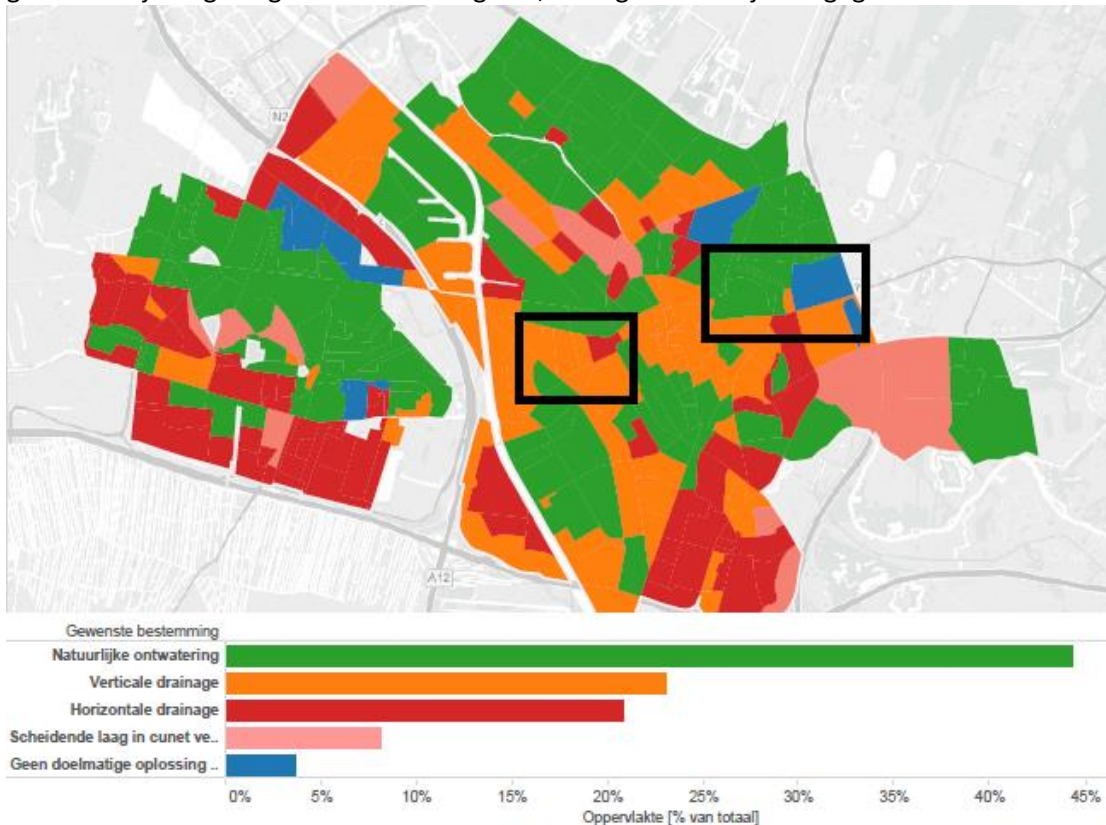
Cruciaal bij de definitie van de zorgplicht ten aanzien van grondwateroverlast is het woordje “structureel”. Want wanneer is er nu sprake van “gewone” grondwateroverlast en wanneer van “structurele” grondwateroverlast? Deze vraag is van groot belang, aangezien de gemeente alléén een zorgplicht op grond van de Waterwet heeft ten aanzien van structurele overlast.

De gemeente heeft haar beleidsvrijheid op dit punt als volgt ingevuld: “Wij vinden grondwateroverlast structureel als het ontwateringscriterium gedurende meerdere jaren langer dan vijf aaneengesloten dagen per jaar wordt overschreden”.²⁹ Als ontwateringscriterium heeft de gemeente Utrecht voor 0,7 meter ten opzichte van de kruin van de weg gekozen. Is deze ontwateringsdiepte groter, dan wordt dit op de onderstaande kaart aangegeven met groen. Dit geldt voor 45% van de gemeente Utrecht. Dat betekent dat voor 55% van de gemeente dit criterium niet

²⁸ Bijlage, *interview met Michiel Rijdsijk*, 12 april 2016

²⁹ Plan Gemeentelijke Watertaken Utrecht 2016-2019, Paragraaf 3.3

wordt gehaald. Op de kaart is met oranje, rood of roze aangegeven welke maatregelen in deze gebieden het meest effectief zouden zijn om het grondwater doelmatig af te voeren. In 4% van de gebieden zijn er geen geschikte maatregelen; deze gebieden zijn aangegeven met blauw.

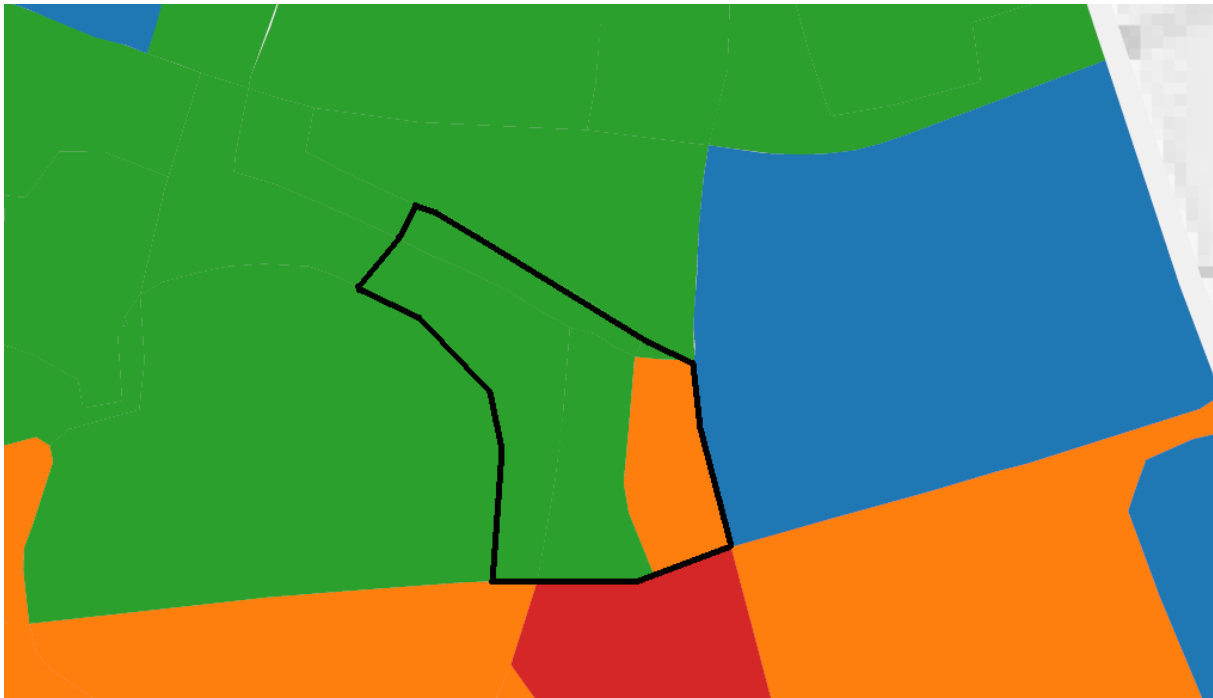


Kaart van Utrecht waarop per gebied aangegeven staat of het ontwateringscriterium van 0,7 meter wordt gehaald.

Omdat op deze kaart niet duidelijk te zien valt hoe de situatie in de onderzoeksgebieden is, heb ik de kaart ver ingezoomd en daarop de onderzoeksgebieden aangegeven. Zoals te zien is wordt in Lombok het ontwateringscriterium nergens gehaald; het complete onderzoeksgebied is aangeduid met oranje. In de Zeeheldenbuurt wordt het ontwateringscriterium juist grotendeels wél gehaald. Alleen bij een klein stukje aan de Karel Doormanlaan is dit niet het geval. Overigens zijn de met oranje, rood of roze aangegeven maatregelen nog lang niet overal uitgevoerd door de gemeente. Uit de verschillende bronnen blijkt niet voor wanneer deze werkzaamheden staan gepland.



Lombok



Zeeheldenbuurt

Afgaand op deze kaarten kan dus worden geconcludeerd dat er in beide onderzoeksgebieden sprake is van structurele grondwateroverlast, waardoor de gemeente een zorgplicht heeft op grond van artikel 3.6 Waterwet. De gemeente is zich bewust van deze zorgplicht, maar heeft desondanks besloten rustig aan te doen met de aanleg van de benodigde maatregelen. Men vindt het simpelweg te duur om “solo” drainage aan te leggen; dit neemt men liever mee als er toch al andere ingrepen plaatsvinden, zoals rioolvervangning of grootschalige herstructurering.

Net als bij wateroverlast door instroom vanaf de straat wijst de gemeente in haar rioleringsplan op de verantwoordelijkheid van de perceeleigenaar. Nogmaals wordt gewezen op de bouwregelgeving, waarin is opgenomen dat een woning waterdicht dient te zijn. De gemeente stelt zich dan ook op het standpunt dat de eigenaar geheel zelf verantwoordelijk is om grondwateroverlast op zijn perceel te voorkomen. De enige plicht die de gemeente voor zichzelf ziet is om bewoners in de gebieden waar het ontwateringscriterium niet wordt gehaald de mogelijkheid te bieden hun overtollig grondwater te lozen op een drain, een greppel, een riool of een sloot.

Bij het tegen gaan van structurele grondwateroverlast zou misschien de gedachte kunnen ontstaan dat de gemeente zou kunnen proberen om het oppervlaktewaterpeil te laten zakken, waardoor wellicht óók het grondwaterpeil zou zakken. Dit werd bijvoorbeeld geopperd door een buurtbewoner uit de Zeeheldenbuurt.³⁰ Het probleem is echter dat de bevoegdheid voor het nemen van een peilbesluit bij het waterschap ligt en niet bij de gemeente. Een peilbesluit heeft invloed op een groot gebied en daarbij moeten allerlei verschillende, vaak conflicterende, belangen worden meegewogen. Allereerst is er uiteraard het belang van het voorkomen van overstromingen, maar er zijn bijvoorbeeld ook de belangen van de natuur, van de landbouw en van huiseigenaren.

De woningen in het onderzoeksgebied vallen onder het peilbesluit dat geldt voor heel Utrecht, Maarssebroek en een deel van het Kromme Rijngebied.³¹ Binnen dit gebied zullen door waterschap Stichtse Rijnlanden zorgvuldig alle hiervoor genoemde belangen moeten worden afgewogen. De

³⁰ Utrecht Waterproof, 7 januari 2015, *Verslag bewonersavond Zeeheldenbuurt*, blz 6/7

³¹ Zie het kaartje “Ligging plangebied” op <http://www.hdsr.nl/beleid-plannen/peilbesluiten-0/peilbesluit-utrecht/nieuws-utrecht/peilbesluit-utrecht/>

gemeente Utrecht heeft in het kader van het project Utrecht Waterproof geprobeerd om met het waterschap in overleg te gaan teneinde het oppervlaktewaterpeil te verlagen, om zo hun verantwoordelijkheid te nemen ten aanzien van structurele grondwateroverlast, maar het waterschap heeft te kennen gegeven het peil niet te zullen aanpassen voor zulke lokale problematiek als in het onderzoeksgebied.

In het verslag van de bewonersavond in de Zeeheldenbuurt staat daarover het volgende genoteerd: “De discussie met het waterschap over het aanpassen van het hele gebied is gevoerd en dat gaat niet gebeuren. Ook staat het waterschap er niet om te springen om hiervoor een apart stukje te maken. Erwin (Rebergen, Beheerder stedelijk water van de gemeente Utrecht) kaart de wens van een lager oppervlaktewaterpeil graag aan bij het waterschap, maar de ervaring tot nu toe is geweest dat de problematiek te lokaal is, om daarvoor het oppervlaktewaterpeil in een heel groot gebied aan te passen. Het waterschap kan het oppervlaktewaterpeil aanpassen, maar de vraag is nog of dat voldoende effect heeft op het grondwaterpeil.”³²

Het tegengaan van structurele grondwateroverlast door het oppervlaktewaterpeil te verlagen is dus erg lastig voor een gemeente. Zij is hiervoor niet zelf bevoegd, maar moet hiervoor in overleg met het waterschap. Het waterschap heeft echter ook vele andere belangen om rekening mee te houden, waardoor de kans erg klein is dat het waterschap het peil zal verlagen. Bovendien geeft de laatste zin van de vorige alinea aan dat het nog maar de vraag is of het verlagen van het oppervlaktewaterpeil leidt tot een verlaging van het grondwaterpeil.

Verwachtingen die bewoners hebben van de gemeente

De bewoners in het onderzoeksgebied zijn natuurlijk lang niet allemaal juridisch onderlegd en dus hebben zij weinig inzicht in de wettelijke rechten en plichten die zijzelf en de gemeente hebben. Om de bewoners beter te informeren zijn daarom verschillende bewonersavonden georganiseerd in het kader van het project “Utrecht Waterproof”. Ook is er een enquête afgenomen onder buurtbewoners, waarin ruimte was voor verdere opmerkingen.³³ Uit zowel de notulen van de bewonersavonden als uit de opmerkingen bij de enquête komt een bepaald beeld naar voren over de verwachtingen die bewoners van de gemeente hebben.

Wat vooral opvalt is dat het voor bewoners onduidelijk is wie nu precies waarvoor verantwoordelijk is; in feite zitten zij met dezelfde vragen als waar deze scriptie over gaat. Ze vragen dan ook vooral om concrete informatie van de gemeente: wat mag ik van de gemeente verwachten en welke maatregelen dien ik zelf te nemen?

De bewoners die afkwamen op de bewonersavonden bleken verder redelijk goed op de hoogte te zijn van de technische kanten van wateroverlast; ze stelden goede en gerichte vragen hierover. Over de juridische kanten was nog veel onduidelijkheid, maar men leek zich bewust van het feit dat niet alles op het bordje van de gemeente kan worden geschoven, maar dat men als bewoner zelf ook een verantwoordelijkheid heeft. Uit de verschillende bronnen blijkt dan ook geen verontwaardiging over de mededeling van de gemeente dat bewoners zelf maatregelen dienen te nemen om waterschade zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl de verschillende maatregelen honderden tot zelfs duizenden euro's kunnen kosten. De voor Utrecht Waterproof opgestelde maatregelencatalogus van Wareco noemt een aantal maatregelen die bewoners zelf kunnen treffen.³⁴ Ook het project Stroomversnelling geeft burgers tips hoe zij zelf maatregelen kunnen nemen om wateroverlast op

³² Utrecht Waterproof, 7 januari 2015, *Verslag bewonersavond Zeeheldenbuurt*, blz 6/7

³³ Utrecht Waterproof, 24 juni 2015, *Resultaten enquête Zeeheldenbuurt en J.P. Coenstraat*

³⁴ Utrecht Waterproof, 21 januari 2016, *Maatregelencatalogus*

hun perceel te voorkomen. Daarbij wordt vooral ingezet op het infiltreren, vertraagd afvoeren en hergebruiken van hemelwater.³⁵

In de bronnen zijn slechts twee opmerkingen van buurtbewoners te vinden die duiden op een onjuist beeld van de juridische werkelijkheid: twee bewoners vonden het een taak van de gemeente om te zorgen dat er geen water uit het riool de woningen instroomt. Zoals in hoofdstuk 4 al is geschreven is dit echter geen taak van de gemeente, maar van de bewoner zelf. Het overgrote deel van de bewoners heeft dus gewoon een juist beeld van de juridische werkelijkheid en accepteert deze ook, ook al zullen zij hierdoor zelf kosten moeten maken om waterlast te voorkomen.

Kan de gemeente haar zorgplicht opzij schuiven met een beroep op te hoge kosten?

Ten aanzien van de zorgplicht voor stedelijk afvalwater stelt de gemeente Utrecht in haar gemeentelijk rioleringsplan dat “We zo min mogelijk schoon hemelwater, oppervlaktewater en grondwater via het rioolstelsel afvoeren naar de rioolwaterzuiveringsinrichting. Dit zogenaamde rioolvreemde water is zo schoon, dat zuivering eigenlijk onnodig is. *We nemen echter alleen maatregelen als de kosten in verhouding staan tot de baten.*”³⁶

Over de wettelijke zorgplicht ten aanzien van afvloeiend hemelwater wordt ook iets dergelijks gezegd. Bij buien met een hoge intensiteit (groter dan 20 mm per uur) wil de gemeente: “Voorkomen dat hemelwater dat tijdelijk op het maaiveld wordt geborgen vanuit de openbare ruimte rechtstreeks woningen en gebouwen kan instromen, mits het vloerpeil van woningen en gebouwen hoger ligt dan de kruin van de weg. Bij woningen en gebouwen die lager liggen dan de kruin van de weg *hangt dit af van de kosten van de benodigde maatregelen.* Hierover vindt per situatie besluitvorming plaats.”³⁷

De vraag die hierbij kan worden gesteld is of een zorgplicht absoluut is of niet. Moet de gemeente gewoon zorgen dat álle woningen en gebouwen zijn beschermd tegen instroom vanuit de openbare ruimte of mag de gemeente op basis van een kosten-batenanalyse een uitzondering maken voor bepaalde percelen?

Met de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken zijn de zorgplichten ten aanzien van hemelwater en grondwater opgenomen in de Wet op de Waterhuishouding. Deze is later opgegaan in de Waterwet. De inhoud van deze wet is niet relevant voor deze scriptie, maar in de Memorie van Toelichting staat wél iets interessants; namelijk hoe een zorgplicht dient te worden geïnterpreteerd.

De Memorie van Toelichting stelt in paragraaf 5 over de gedachte achter de genoemde zorgplichten het volgende: “De nieuwe wettelijke taak heeft het karakter van een zorgplicht, die zoveel mogelijk moet worden nagekomen. De woorden «zoveel mogelijk» duiden erop dat er van een inspanningsverplichting sprake is. Een zorgplicht geeft tevens aan dat gemeenten bij de uitvoering van hun taak de nodige beleidsvrijheid hebben die aanpak te kiezen die gelet op de lokale omstandigheden doelmatig is. Om zulks ook tot uitdrukking te brengen in de wettelijke formulering is, aansluitend bij het karakter van de zorgplicht als hiervoor aangeduid, het begrip «doelmatig» opgenomen. Bij de concrete invulling van de zorgplicht hebben gemeenten beleidsvrijheid om op het lokale niveau de integrale afweging te maken op welke wijze het beste kan worden omgegaan met hemelwater, rekening houdend met de maatschappelijke lasten en de verschillende randvoorwaarden (zoals een duurzaam watersysteem, leefomgeving, functie van een gebied, milieu, volksgezondheid). Overleg met waterbeheerders en provincie is daarbij van belang. In het verlengde

³⁵ K. Vegter & M. Philippart, *Klimaatadaptatie in een Stroomversnelling*, september 2016, in opdracht van: Stroomversnelling en het Ministerie van I&M

³⁶ Plan Gemeentelijke Watertaken Utrecht 2016-2019, Paragraaf 3.1

³⁷ Plan Gemeentelijke Watertaken Utrecht 2016-2019, Paragraaf 3.2

hiervan ligt dat gemeenten (gemeenteraad) in hun rioleringsplannen duidelijkheid scheppen ten aanzien van de vraag in welke mate van particulieren kan worden gevergd dat zij zelf zorgen voor de afvoer van afvloeiend hemelwater naar oppervlaktewater of bodem. Waar hemelwater al te zeer verontreinigd is en dit niet kan worden voorkomen, dient het ter plaatste gezuiverd te worden (via een IBA, een helofytenfilter, een zuiveringsfilter of een gelijksoortige voorziening) dan wel dient de afvoer naar de rwzi te worden bewerkstelligd of te worden gecontinueerd. Voor een concrete invulling van de zorgplicht voor het hemelwater nemen gemeenten volgens het wetsvoorstel verder voortaan in hun rioleringsplan ook een onderdeel op ten aanzien van het door hen voorgestane beleid inzake de uitvoering van deze zorgplicht.”³⁸

De zorgplicht is dus niet absoluut, maar betreft een inspanningsverplichting. Gemeenten hebben beleidsvrijheid om tot een doelmatige aanpak te komen. Zoals de Memorie van Toelichting stelt kan een kosten-batenanalyse inderdaad deel uitmaken van de overwegingen van een gemeente om tot een bepaalde invulling van haar zorgplichten te komen. De gemeente Utrecht handelt dus niet onjuist met het beleid dat zij hanteren.

Kan de gemeente haar zorgplicht opzij schuiven met een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de perceelegeenaar?

Met het antwoord op de vorige kritische vraag is deze vraag ook al half beantwoord. De zorgplichten zijn niet absoluut en er kunnen inderdaad argumenten zijn om bepaalde percelen niet te beschermen tegen wateroverlast. Één van de belangrijkste argumenten is de eigen verantwoordelijkheid van de perceelegeenaar. Bij zowel de zorgplicht voor afvloeiend hemelwater als bij de de zorgplicht ten aanzien van grondwateroverlast is dit argument al opgenomen in het betreffende wetsartikel.

Zo stelt artikel 3.5 lid 1 van de Waterwet: *“De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders dragen zorg voor een doelmatige inzameling van het afvloeiend hemelwater, voor zover van degene die zich daarvan ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, redelijkerwijs niet kan worden gevergd het afvloeiend hemelwater op of in de bodem of in het oppervlaktewater te brengen.”*

Dit is dus een omgekeerde redenering: de perceelegeenaar is als eerste verantwoordelijk voor het laten afvloeien van hemelwater en pas als deze hier redelijkerwijs niet toe in staat is heeft de gemeente een zorgplicht. Het is niet zo dat de gemeente een zorgplicht heeft en met goede argumenten moet komen om de perceelegeenaar als eerste verantwoordelijk te stellen; dit staat immers al in de wet opgenomen. De gemeente wijst bewoners hier ook op.³⁹

Wat betreft grondwateroverlast zit de eigen verantwoordelijkheid van de perceelegeenaar besloten in het woordje “structureel” (zie artikel 3.6 lid 1 Waterwet). Zolang er geen sprake is van structurele grondwateroverlast heeft de gemeente geen zorgplicht en ligt de verantwoordelijkheid dus volledig bij de perceelegeenaar. De beleidsvrijheid van de gemeente omvat óók de afweging wanneer er volgens hen sprake is van “structurele overlast”, al zal men hierbij wel rekening moeten houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (daarover later meer).

Maar wat nu als de gemeente wettelijk gezien wél een zorgplicht heeft? Dus in het geval dat er inderdaad sprake is van structurele grondwateroverlast of dat van de perceelegeenaar niet redelijkerwijs kan worden gevergd dat hij zich ontdoet van zijn afvloeiend hemelwater. Kan de gemeente dan alsnog een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van de perceelegeenaar? De gemeente Utrecht stelt zich in haar gemeentelijk rioleringsplan voor zowel de zorgplicht ten aanzien van afvloeiend hemelwater als de zorgplicht ten aanzien van structurele grondwateroverlast

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30578, nr. 3

³⁹ Bijlage, *interview met Michiel Rijdsdijk*, 12 april 2016

op het standpunt dat zij géén zorgplicht voor zichzelf ziet zolang de betrokken woning niet voldoet aan de bouwregelgeving. Volgens Handgraaf en de Putter is er in een dergelijk geval van “eigen schuld” en kan de gemeente niet aansprakelijk worden gesteld voor het niet-nakomen van haar wettelijke zorgplicht.⁴⁰ Dit lijkt me een hele plausibele redenering, al heb ik geen jurisprudentie kunnen vinden waarin een rechter deze opvatting bevestigt.

Conclusie wat betreft het onderzoeksgebied

De gemeente heeft drie zorgplichten: ten aanzien van stedelijk afvalwater, ten aanzien van afvloeiend hemelwater en ten aanzien van structurele grondwateroverlast. Zoals uit dit hoofdstuk en uit eerdere hoofdstukken bleek heeft het onderzoeksgebied te maken met meerdere vormen van wateroverlast en deze problemen zijn dusdanig ernstig dat de gemeente verplicht is op basis van haar wettelijke zorgplicht maatregelen te nemen. De gemeente is zich hier goed van bewust en heeft in haar gemeentelijk rioleringsplan uitgebreid beschreven welk beleid zij hanteert en welke maatregelen zij zal nemen. Daarnaast worden bewonersavonden georganiseerd om bewoners beter te informeren wat hun rechten en plichten zijn, welke partij waarvoor verantwoordelijk is. Op die manier laat de gemeente aan de bewoners in het onderzoeksgebied zien dat zij de wateroverlast en haar zorgplichten serieus neemt. De uitwerking van deze zorgplichten gaat echter niet zó ver, dat de gemeente tegen elke prijs bewoners in het onderzoeksgebied zal beschermen tegen wateroverlast. Er zal per geval een kosten-batenanalyse op worden losgelaten en dit is juridisch gezien geheel verantwoord.

⁴⁰ S. Handgraaf & P. de Putter, *Hemelwater in de woning: zorg van de gemeente of burger?*, Paragraaf 4.1, TBR 2015/74

7 Is een extreme bui nog wel zo extreem?

Inleiding

De inleiding van deze scriptie begon met de toenemende problematiek rond piekbuien. Deze worden zowel frequenter als heviger en dat leidt tot een toename in verschillende vormen van wateroverlast. Een zeer belangrijk instrument om wateroverlast tegen te gaan is een goed functionerend rioolsysteem. De vraag is echter of dit systeem nog wel is berekend op de hoeveelheid neerslag die het te verwerken krijgt en of het nog wel toekomstbestendig is. Ik zal in dit hoofdstuk dan ook drie vragen beantwoorden: op welke neerslaggegevens baseert de gemeente Utrecht haar rioleringsbeleid, zijn deze gegevens nog wel actueel en kan de gemeente Utrecht het werken met deze gegevens nog wel verantwoorden? Uiteraard zal ik weer afsluiten met een conclusie wat betreft het onderzoeksgebied.

Op welke gegevens baseert de gemeente Utrecht haar rioleringsbeleid?

Over het functioneren van rioolsystemen is wettelijk nagenoeg niets geregeld.⁴¹ De enige wettelijk norm staat in artikel 2 van de ministeriële regeling “Regels over het ontwerpen, bouwen, aanpassen en onderhouden van openbare riolen”. Daarin staat dat een openbaar riool zodanig moet worden gebouwd en onderhouden dat het zoveel als mogelijk berekend is op de eigenschappen, samenstelling en hoeveelheid van het afvalwater. Daarbij moet lekkage zoveel mogelijk worden voorkomen en moet het aantal overstortingen zo beperkt zijn als uit een oogpunt van doelmatig beheer van afvalwater mogelijk is.

Precieze normen zijn opgenomen in de Leidraad Riolerings van Stichting RIONED.⁴² Deze stichting is “de koepelorganisatie voor stedelijk waterbeheer en riolerings in Nederland. In RIONED participeren alle professioneel betrokken partijen: overheden (gemeenten, waterschappen, rijk en provincies), bedrijven (leveranciers, adviesbureaus, inspectiebedrijven en aannemers) en onderwijsinstellingen.”⁴³ De Leidraad Riolerings is géén juridisch bindend document, maar wordt door veel gemeenten wel als uitgangspunt voor hun beleid genomen, óók door de gemeente Utrecht.

In deze Leidraad zijn zogenoemde “ontwerp-buien” opgenomen; dit zijn buien die statistisch gezien eens in de zoveel jaar voorkomen. Bui 8, waarbij 20 mm neerslag in een uur valt, komt volgens de Leidraad eens in de twee jaar voor. Ter vergelijking: Bui 9 komt eens in de vijf jaar voor en Bui 10 eens in de tien jaar. Belangrijk om te weten is dat riolerings volgens de Leidraad slechts berekend hoeven zijn op “normale neerslag”. Conform de aanbevelingen in de Leidraad hanteert de gemeente Utrecht Bui 8 als uitgangspunt voor haar beleid.⁴⁴ Dit betekent dat de gemeente een neerslagintensiteit van 20 mm of minder als normaal ziet en een neerslagintensiteit die hoger ligt als “extreem”. Deze scheidslijn is van groot belang voor de aansprakelijkheid van de gemeente bij eventuele waterschade, maar daarover meer in het laatste tussenkopje van dit hoofdstuk.

Zijn de door de gemeente Utrecht gehanteerde maatstaven nog wel actueel?

Zoals hierboven is beschreven baseert de gemeente Utrecht haar rioleringsbeleid op de Leidraad Riolerings. Er zijn echter genoeg redenen om aan te nemen dat de door Stichting RIONED gehanteerde gegevens niet meer actueel zijn. De maatgevende Bui 8 lijkt veel vaker voor te komen dan eens in de twee jaar en hieronder zal worden uitgelegd waarom.

⁴¹ S. Handgraaf & P. de Putter, *Hemelwater in de woning: zorg van de gemeente of burger?*, Paragraaf 2.1, TBR 2015/74

⁴² <https://www.riool.net/pdf>

⁴³ <https://www.riool.net/over-rioned/rioned-doel-en-werkwijze>

⁴⁴ Plan Gemeentelijke Watertaken Utrecht 2016-2019 & diverse bronnen van het project Utrecht Waterproof

Wat betreft het onderzoeksgebied zijn er bijvoorbeeld de twee extreme buien die genoemd zijn in hoofdstuk 1. Deze waren allebei een stuk heviger dan Bui 8 en vonden kort na elkaar plaats in de zomer van 2014. Zo'n 75% van de bewoners in het onderzoeksgebied geeft aan de afgelopen vijf jaar minimaal drie keer wateroverlast te hebben ervaren, dat is dus vaker dan eens in de twee jaar.⁴⁵ Een meerderheid van de bewoners wijt de verschillende vormen van wateroverlast aan "hevige regenval".⁴⁶ Dit is natuurlijk puur anekdotisch bewijs en je kunt op basis van de perceptie van buurtbewoners dan ook niet concluderen dat Bui 8 inderdaad vaker voorkomt dan eens in de twee jaar. Wél is dit één van de vele praktijkvoorbeelden die de aanleiding vormen om eens dieper te onderzoeken hoe vaak Bui 8 nu écht voorkomt.

Naar aanleiding van de eerder beschreven bui van 28 juli 2014 is het KNMI zelf een onderzoek begonnen naar de toename van het aantal piekbuien.⁴⁷ Het zou voor een juridische scriptie té ingewikkeld en té specialistisch zijn om de precieze meet- en rekenmethoden uit te werken, dus ik volsta met de conclusie van het KNMI: "We hebben op vier verschillende manieren uitgerekend hoe veel vaker intense buien, zoals die op 28 juli 2014 waargenomen zijn, nu voorkomen ten opzichte van het midden van de twintigste eeuw. Het aantal dagen met 50 mm per dag of meer per zomer of per jaar is nu twee keer zo groot als rond 1950 volgens een eenvoudige trendanalyse. We beschouwen ook de kans op zo'n hoge waarde als op 28 juli binnen de verdeling van waarnemingen met de hoogste etmaalsom van het jaar op één van de ongeveer 325 neerslagstations. Een extreme-waarden analyse geeft dat die kans minstens 1,5 keer groter geworden is. Binnen de verdeling van de hoogste dagsommen van het jaar op alle stations is de kans op zo'n waarde nu een factor 2,0 tot 2,6 groter onder wat aannames. Tenslotte geeft het verband met de Clausius-Clapeyron relatie een factor 1,3 tot 2,4 meer kans. Alles wijst er dus op dat deze buien nu ongeveer twee keer vaker voorkomen dan rond 1950. We verwachten dat de sterke toename in het voorkomen van extreme buien verder wordt voortgezet naarmate Nederland verder opwarmt. Dit is verwerkt in de KNMI'14 scenario's, die onlangs door het KNMI zijn gepubliceerd."

De belangrijkste les uit dit onderzoek is dus dat extreme buien volgens het KNMI tegenwoordig twee keer zo vaak voorkomen als in 1950 en bovendien is de verwachting dat dit in de toekomst alleen maar gaat toenemen. Die verwachting is mede gebaseerd op het IPCC-rapport 2013, waar de Klimaatscenario's een uitwerking van zijn, toegespitst op Nederland.⁴⁸ Het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) is een door de Verenigde Naties opgericht Panel om klimaatverandering te analyseren en evalueren. Het bestaat uit honderden belangrijke wetenschappers uit de hele wereld en hun rapporten worden wereldwijd als leidinggevend beschouwd voor het opstellen van milieubeleid.⁴⁹

Zoals de laatste zin van de conclusie al aangeeft zijn deze bevindingen verwerkt in het KNMI Klimaatscenario '14. Dit scenario is echter nog niét verwerkt in de Leidraad Riolering. Op de website waar de verschillende modules van de Leidraad zijn te raadplegen staat dat deze voor het laatst zijn bijgewerkt op 2 april 2014, dus nog vóór het uitkomen van de KNMI Klimaatscenario's in mei 2014. De KNMI-gegevens die aantonen dat er steeds vaker piekbuien zijn (en Bui 8 dus ook vaker voorkomt dan voorheen) zijn niet verwerkt in de Leidraad en dat betekent dat gemeenten die zich baseren op de Leidraad inderdaad met verouderde maatstaven werken. Zo ook de gemeente Utrecht.

⁴⁵ Utrecht Waterproof, 24 juni 2015, *Resultaten enquête Zeeheldenbuurt en J.P. Coenstraat, vraag 34*

⁴⁶ Utrecht Waterproof, 24 juni 2015, *Resultaten enquête Zeeheldenbuurt en J.P. Coenstraat, vraag 15, 26, 28, 30 & 32*

⁴⁷ <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/hoe-vaak-komt-extreme-neerslag-zoals-op-28-juli-tegenwoordig-voor-en-is-dat-anders-dan-vroeger>

⁴⁸ http://www.klimaatscenarios.nl/scenarios_samengevat/index.html

⁴⁹ https://nl.wikipedia.org/wiki/Intergovernmental_Panel_on_Climate_Change

Kan de gemeente Utrecht het werken met deze verouderde maatstaven nog wel verantwoorden?

Uit het antwoord op de vorige twee vragen blijkt dat de gemeente Utrecht haar rioleringsbeleid baseert op de Leidraad Riolering van Stichting RIONED. Deze Leidraad blijkt echter niet te zijn aangepast aan nieuwe inzichten omtrent toenemende en steeds extremer wordende buien. Dit leidt tot de belangrijkste juridische vraag van deze scriptie: Kan de gemeente Utrecht het werken met deze verouderde maatstaven nog wel verantwoorden? De gemeente denkt overigens zelf óók na over deze vraag: zij is zich bewust van deze problematiek.⁵⁰

Deze vraag is met name relevant in het licht van eventuele aansprakelijkheid voor waterschade als gevolg van een overbelast rioolsysteem. Algemeen aanvaard, en ook in de Leidraad Riolering opgenomen, is het feit dat rioleringsystemen slechts berekend hoeven zijn op “normale neerslag”. Alles wat daarbuiten valt is “extreme neerslag” en wordt gezien als overmacht. Bij overmacht is een gemeente niet aansprakelijk voor eventuele waterschade.

Er zijn zoals gezegd vrijwel geen juridisch bindende normen wat betreft het functioneren van het rioleringsstelsel. De gemeente heeft de beleidsvrijheid om in haar rioleringsplan op te nemen welke neerslagintensiteit zij als “normaal” en welke zij als “extreem” ziet. Dit schuurt natuurlijk ergens wel: de gemeente mag zelf bepalen wanneer zij zichzelf aansprakelijk vindt. Het kan voor een gemeente dus aantrekkelijk zijn om de grens tussen een normale bui en een extreme bui zo laag mogelijk vast te stellen, om zo het risico op aansprakelijkheid en alle kosten die daarmee gepaard gaan zo klein mogelijk te houden.

De grens tussen “normaal” en “extreem” kan op twee manieren verkeerd worden bepaald: de grens wordt moedwillig te laag gelegd, om zo het risico op aansprakelijkheid te beperken, óf de gemeente gaat uit van verouderde gegevens. Dat laatste is het geval in de gemeente Utrecht, zo is gebleken. Ongetwijfeld zal de gemeente in de veronderstelling zijn geweest een zorgvuldig besluit te hebben genomen door zich te baseren op Bui 8 uit de Leidraad Riolering als scheidslijn tussen een normale en een extreme bui, alleen wist zij toen nog niet dat de gegevens waarop deze scheidslijn gebaseerd is achterhaald zijn.

Het is dus de vraag of de gemeente Utrecht, ondanks de gewijzigde inzichten, vast kan blijven houden aan Bui 8 als grens tussen een normale en extreme bui. Deze grens staat opgenomen in het gemeentelijk rioleringsplan (artikel 4.22 Wm) en is dus onderdeel van een besluit als bedoeld in artikel 1:3 lid 1 Awb. Dit betekent dat zowel de geschreven rechtsbeginselen van afdeling 3.2 Awb als de ongeschreven rechtsbeginselen van toepassing zijn.

In het geval van de vraag die in dit tussenkopje wordt besproken lijkt het daarbij vooral te gaan om het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb) en het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 Awb). Zijn deze eventueel geschonden door de gemeente Utrecht?

Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat de gemeente Utrecht “de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart”. Je zou daarbij kunnen beargumenteren dat de gemeente zich blindelings aan de maatstaven van de Leidraad heeft geconformeerd, zonder kritisch te kijken of deze maatstaven nog wel actueel waren. Toen het nieuwe gemeentelijk rioleringsplan in 2016 inging, stond namelijk allang in het KNMI Klimaatscenario '14 dat er een flinke toename van het aantal extreme buien aan zat te komen. Een rechter zal echter slechts marginaal toetsen of het bestuursorgaan “in redelijkheid tot haar besluit heeft kunnen komen”: het is niet de bedoeling dat de rechter vol toetst en als het ware op de stoel van het bestuursorgaan gaat zitten.

⁵⁰ Bijlage, *interview met Michiel Rijdsdijk*, 12 april 2016

Het evenredigheidsbeginsel vereist een zorgvuldige belangenafweging die niet onevenredig mag zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Vertaald naar de onderzoeksvraag is de vraag hier dus of de gemeente Utrecht haar eigen belang (aansprakelijkheid vermijden, met alle financiële risico's van dien) wel zorgvuldig heeft afgewogen tegen het belang van haar inwoners (financiële genoegdoening bij een falende gemeente). Ook hier geldt weer dat een rechter slechts marginaal zal toetsen of het bestuursorgaan "in redelijkheid tot haar besluit heeft kunnen komen".

Gezien de marginale toetsing is het lastig om precies aan te kunnen geven welke neerslagintensiteit een rechter nog als extreem beschouwt en welke intensiteit niet. De belangrijkste indicatie daarvoor zou kunnen worden gevonden in de jurisprudentie. Tegenvallend is daarbij de constatering dat er slechts één rechterlijke uitspraak is te vinden waarin is geprocedeerd over de vraag of er nu wel of geen sprake is geweest van extreme neerslag, en dus van overmacht.⁵¹

Het betreft een zaak uit 1997 tussen tandarts Leenen en de gemeente Arnhem die werd voorgelegd aan de Rechtbank Arnhem. Tandarts Leenen leed twee maal waterschade, doordat er water vanaf de openbare weg zijn praktijk binnen was gestroomd. Dit was het gevolg van een aanpassing die de gemeente had laten doen aan de openbare weg en aan het afwateringssysteem daarvan; daarover waren beide partijen het eens. Zoals in hoofdstuk 4 al is besproken is het afwateringssysteem van de openbare ruimte een opstal in de zin van het BW. Tandarts Leenen vorderde dan ook schadevergoeding op grond van artikel 6:174 BW over gebrekkige opstallen.

De gemeente stelde zich echter op het standpunt dat er sprake was van overmacht. Beide buien die de wateroverlast hadden veroorzaakt zouden dusdanig extreem zijn dat het afwateringssysteem daar niet op berekend had hoeven zijn. De gemeente is dan ook van mening dat zij niet aansprakelijk kan worden gesteld voor de schade van tandarts Leenen. Centrale vraag in deze zaak is dus of er sprake was van een extreme bui en dus van overmacht, waardoor de gemeente niet aansprakelijk zou zijn.

De Rechtbank Arnhem zegt daar in haar uitspraak het volgende over: "Gezien hetgeen hiervoor onder 2 en 4 is vastgesteld voldeed de Jansbuitensingel ter plaatse niet aan die eisen. De Gemeente heeft dat betwist met een stelling die erop neer komt dat op 19 augustus 1992 en op 9 september 1993 sprake was van een zodanig buitengewoon hevige regenval dat die de aan de afwatering van de weg te stellen eisen te buiten ging. Die stelling verwerpt de rechtbank. Uit het door de Gemeente overgelegde KNMI-rapport blijkt dat op 10 augustus 1992 in totaal 33 mm regen is gevallen en dat de hoogste intensiteit circa 21 mm per uur bedroeg en dat een dergelijke intensiteit gemiddeld eens per 3 jaar wordt bereikt of overschreden. Op 9 september 1993 viel er volgens dat rapport ca 17 mm regen met een hoogste intensiteit van 12 mm per uur welke gemiddeld 2 maal per 3 jaar wordt bereikt of overschreden. Uit deze inhoud van dit rapport volgt naar het oordeel van de rechtbank dat de regenval op beide data niet zo uitzonderlijk was dat de inrichting voor de afwatering ter plaatse van het pand van Leenen daarop niet berekend zou hoeven zijn. Daarmee staat tevens vast dat er anders dan de Gemeente heeft gesteld wel causaal verband is tussen het niet voldoen van de weg aan de daaraan te stellen eisen en het onderlopen van de kelder van Leenen."

Dit is een uitspraak uit 1997 waarin werd geprocedeerd over buien uit 1992 en 1993. Dat is goed te merken als je naar de neerslagintensiteit kijkt waarover werd gesproken. Blijkbaar was men in die tijd niet zeker of een bui van 17 mm met een hoogste intensiteit van 12 mm per uur extreem was of niet. Tegenwoordig komen dergelijke buien zó vaak voor, dat we dit zonder twijfel tot de normale neerslag zouden rekenen.

⁵¹ Rb. Arnhem, 15 mei 1997, VR 1999, 71

Juridisch interessanter is de uitspraak die de rechter heeft gedaan over de herhalingstijd van een bui. De rechter noemt een bui die eens in de drie jaar voorkomt namelijk “normaal” en dus niet “extreem”. Dit is het enige rechterlijke oordeel dat ooit over dit onderwerp is gegeven.

Het is echter maar de vraag hoe een rechter anno 2016 hierover zou oordelen. De Leidraad Riolering noemt een herhalingstijd van twee jaar als de grens tussen normale en extreme neerslag en het is goed denkbaar dat een rechter hier twintig jaar na de uitspraak van de Rechtbank Arnhem wél in mee zal gaan. Zoals we in dit hoofdstuk hebben gezien verandert het klimaat zeer snel en worden buien extremer. Gemeenten hebben geen onbeperkt budget om de riolering in een even snel tempo aan te passen, dus zou het wellicht onredelijk zijn om de gemeente eenzijdig op te laten draaien voor de toenemende schade als gevolg van wateroverlast.

Het zou mij dan ook niet verbazen als een rechter anno 2016 de acceptabele herhalingstijd van de grens tussen een normale bui en een extreme bui terugbrengt van drie jaar naar twee jaar. Een herhalingstijd van twee jaar is door alle betrokken partijen op het gebied van waterbeheer als grens omarmt bij de totstandkoming van de Leidraad Riolering van Stichting RIONED. Het lijkt dan ook plausibel dat een rechter hierin mee meegaan en zal oordelen dat een gemeente die zich hierop heeft gebaseerd dit “in redelijkheid heeft kunnen doen”, waardoor er sprake is van een zorgvuldig besluit dat de toets aan alle geschreven en ongeschreven rechtsbeginselen doorstaat.

Waar het nog enigzins te beredeneren is wat een rechter zal doen bij een herhalingstijd van twee jaar, zo blijft het totaal giswerk wat een rechter zal doen bij een lagere herhalingstijd dan twee jaar. Het lijkt me dan ook weinig zinvol om hier zelf een poging toe te doen: het is wachten tot er een wettelijke norm wordt vastgesteld of tot het moment waarop zich een nieuwe zaak voordoet waarin de rechter duidelijkheid kan verschaffen.

Conclusie wat betreft het onderzoeksgebied

De gemeente Utrecht baseert haar rioleringsbeleid op de Leidraad Riolering, dus óók in het onderzoeksgebied. Deze Leidraad is echter zelf gebaseerd op verouderde gegevens en dus blijkt de in de Leidraad gestelde herhalingstijd van de maatgevende Bui 8 in de praktijk een stuk lager te liggen. Het is maar de vraag in hoeverre de gemeente Utrecht vast kan blijven houden aan haar huidige beleid ten aanzien van de vraag welke bui normaal is en welke extreem. Er zijn simpelweg geen bindende normen en er is slechts één rechterlijke uitspraak over dit onderwerp: eentje van bijna twintig jaar geleden. Wat een rechter anno 2016 van dit vraagstuk zal vinden blijft mijns inziens puur giswerk en de burgers in het onderzoeksgebied zullen voor vragen over de grenzen van de aansprakelijkheid van de gemeente dan ook moeten wachten op een wettelijke norm of op een volgende rechterlijke uitspraak.

8 Conclusies

Inleiding

Het onderzoeksgebied voor deze scriptie bestond uit delen van de sterk verharde 19^e eeuwse wijken Lombok en de Zeeheldenbuurt. Deze twee wijken zijn door hun specifieke kenmerken en door de aanwezigheid van vele souterrainwoningen extra kwetsbaar voor wateroverlast. Deze kwetsbaarheid werd de laatste jaren steeds duidelijker door de toename van het aantal buien met een hoge intensiteit. Hierdoor kreeg het onderzoeksgebied te kampen met drie vormen van wateroverlast: wateroverlast door instroom vanuit de riolering, wateroverlast door instroom vanaf de straat en grondwateroverlast. Een vierde vorm van wateroverlast, vanuit oppervlaktewater, heeft zich nog niet voorgedaan in het onderzoeksgebied, al is er een reëel risico dat dit ooit wél gebeurt.

In deze scriptie is voor iedere vorm van wateroverlast onderzocht wie nu precies waarvoor verantwoordelijk is. Daarbij is gekeken naar de rol van de gemeente, de provincie, het waterschap en de perceeleigenaar zelf. Steeds is een koppeling gemaakt tussen het theoretische gedeelte en de uitwerking daarvan voor het onderzoeksgebied.

Wateroverlast vanuit oppervlaktewater

Van de vier vormen van wateroverlast heeft het waterschap alléén een verantwoordelijkheid bij het tegen gaan van wateroverlast vanuit het oppervlaktewater. Die verantwoordelijkheid is zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk van aard. Het waterschap is erfeigenaar van het oppervlaktewater en is daardoor gebonden aan het burendrecht van artikel 5:38 en 5:39 BW. Het waterschap is dan ook aansprakelijk indien er schade ontstaat door oppervlaktewater dat via een niet-natuurlijke loop een ander erf opstroomt.

Ook publiekrechtelijk heeft het waterschap een verantwoordelijkheid, namelijk in de vorm van een zorgplicht. De provincie legt normen aan het waterschap op met betrekking tot de maximale overstromingskans in een gebied. Die normen vinden hun basis in het NBW-Actueel. Voor het onderzoeksgebied is die norm eens in de honderd jaar. Het is dus aan het waterschap om afdoende maatregelen te treffen om te zorgen dat aan deze norm wordt voldaan. Doet het waterschap dit niet, dan is zij in beginsel aansprakelijk daarvoor, al zijn hier diverse uitzonderingen op.

Grondwateroverlast

De gemeente heeft een zorgplicht ten aanzien van het voorkomen en beperken van structurele grondwateroverlast (artikel 3.6 Wtw). Essentieel is het woordje “structureel”, want bij niet-structurele overlast heeft de gemeente géén zorgplicht en draait de perceeleigenaar zelf op voor de geleden schade. De gemeente heeft de beleidsvrijheid om zelf de grens te bepalen tussen structurele en niet-structurele grondwateroverlast. Op basis van de door de gemeente Utrecht gekozen criteria is er in grote delen van het onderzoeksgebied inderdaad sprake van structurele grondwateroverlast, waardoor de gemeente Utrecht een zorgplicht krijgt. Hoe de gemeente deze zorgplicht interpreteert staat omschreven in het gemeentelijk rioleringsplan (artikel 4.22 Wm). Zij stelt dat een perceeleigenaar in beginsel verplicht is op grond van het Bouwbesluit en de Woningwet om zijn woning waterdicht te houden. Wel zal de gemeente perceeleigenaren een mogelijkheid moeten bieden om zich te ontdoen van het overtollige grondwater. De gemeente heeft dan ook een reeks aan maatregelen aangekondigd, al blijkt niet uit het gemeentelijk rioleringsplan wanneer men deze maatregelen precies zal treffen.

Wateroverlast door instroom vanuit de riolering

De gemeente heeft een zorgplicht ten aanzien van het transport en de verwerking van stedelijk afvalwater (artikel 10.33 Wm). In de praktijk zal dit vaak betekenen dat de gemeente ieder perceel een aansluitmogelijkheid biedt op een vuilwaterriool. In het onderzoeksgebied heeft de gemeente

haar zorgplicht inderdaad op deze manier ingevuld. Er is in het onderzoeksgebied echter sprake van een gemengd riool, waarbij afvalwater en hemelwater door hetzelfde riool worden getransporteerd. Dit betekent dat het waterpeil al bij redelijk normale buien dusdanig hoog kan komen te staan dat het water via de sanitaire voorzieningen terug het souterrain in kan stromen. De gemeente Utrecht wijst echter terecht wederom op het Bouwbesluit en de Woningwet, waarin staat dat eigenaren zelf maatregelen dienen te treffen om hun woning waterdicht te houden. In het onderzoeksgebied heeft lang niet iedere eigenaar dit gedaan en de gemeente heeft dan ook veel bewoners van advies voorzien hoe zij dit het beste kunnen doen.

Wateroverlast door instroom vanaf de straat

Bij de vorige drie vormen van wateroverlast staat duidelijk vast wie waarvoor verantwoordelijk is en daar zijn in het kader van deze scriptie dan ook geen vraagtekens bij geplaatst. Dat ligt echter anders voor de laatste vorm van wateroverlast: die door instroom vanaf de straat.

De gemeente heeft een zorgplicht ten aanzien van het inzamelen, transporteren en verwerken van afvloeiend hemelwater, voor zover de perceeleigenaar dit niet redelijkerwijs zelf kan (artikel 3.5 Wtw). In de praktijk betekent dit dus dat iedere perceeleigenaar de neerslag die op zijn perceel valt dient te kunnen verwerken. Kan dit redelijkerwijs niet van hem gevegd worden, dan dient de gemeente hem een mogelijkheid te bieden zich te ontdoen van zijn overtollige hemelwater.

De gemeente is zelf eigenaar van de openbare ruimte en dient dus ook zelf te zorgen voor het inzamelen, het transporten en het verwerken van alle neerslag die daarin valt. Een zeer belangrijk instrument daarbij is het rioleringsstelsel. De gemeente heeft het rioleringsstelsel, conform de Leidraad Riolerings, dusdanig ontworpen dat deze buien met een maximale intensiteit van 20 mm per uur dient te kunnen verwerken. Een bui met een dergelijke intensiteit zou eens in de twee jaar voorkomen volgens de gehanteerde statistieken. Net als bij de structurele grondwateroverlast heeft de gemeente ook hier de beleidsvrijheid om haar zorgplicht naar eigen inzicht in te vullen. Men heeft daarbij de grens tussen een normale bui en een extreme bui op 20 mm per uur gelegd. Valt er een bui met een hogere intensiteit en ontstaat er daardoor schade, dan acht de gemeente haar zorgplicht niet geschonden. Er is dan sprake van overmacht, waardoor de gemeente niet aansprakelijk is.

Die eventuele aansprakelijkheid vloeit voort uit het feit dat de gemeente erfeigenaar van de openbare ruimte is, en dus gebonden is aan het burendrecht van artikel 5:38 en 5:39 BW. De gemeente is dan ook aansprakelijk indien er schade ontstaat door water dat via een niet-natuurlijke loop een ander erf opstroomt. Vertaald naar het onderzoeksgebied: de gemeente Utrecht is aansprakelijk als er water vanaf de straat de souterrains binnen stroomt, tenzij er sprake is van overmacht.

Is een extreme bui nog wel zo extreem?

Dé belangrijkste vraag in deze scriptie is of de gemeente Utrecht, nu de hevige buien steeds heviger en frequenter worden, kan blijven vasthouden aan de grens van 20 mm tussen een normale en een extreme bui. Deze grens bepaalt ook de grens tussen aansprakelijkheid en niet-aansprakelijkheid.

In hoofdstuk 7 is uitgebreid beschreven dat de neerslaggegevens waarop de gemeente Utrecht zich baseert niet meer actueel zijn. Maatgevend is de zogenoemde Bui 8: deze komt eens in de twee jaar voor en heeft een piekintensiteit van 20 mm per uur. Echter blijkt deze Bui 8 in de praktijk een stuk vaker voor te komen. Het beleid van de gemeente Utrecht is dus gebaseerd op onjuiste gegevens en de verwachting is dat Bui 8 in de toekomst alleen maar vaker zal voorkomen.

De vraag is dus of de gemeente een zorgvuldig besluit in de zin van de Awb heeft genomen door vast te houden aan de grens van 20 mm. Er zijn geen bindende normen voor het functioneren van een rioleringsstelsel en ook in de jurisprudentie kunnen weinig aanwijzingen worden gevonden welke

grens een rechter acceptabel vindt en welke niet: er is slechts één uitspraak over deze vraag te vinden, maar die uitspraak komt wel uit 1997. Gezien de enorme klimaatproblemen die zich sindsdien hebben geopenbaard is het maar de vraag in hoeverre het oordeel van de rechter uit 1997 kan worden toegepast in 2016.

We moeten dan ook wachten op enerzijds een bindende norm of anderzijds een nieuwe rechterlijke uitspraak om meer duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of een grens van 20 mm tussen een normale bui en een extreme bui nog wel zorgvuldig is in een tijd waarbij piekbuien steeds intenser worden.

9 Aanbevelingen

Inleiding

Tenslotte wil ik eindigen met twee aanbevelingen, waarin ik ook mijn eigen mening over eventuele oplossingen voor de wateroverlast kan laten doorklinken. Deze ideeën zijn gaandeweg tijdens het schrijven van deze scriptie ontstaan.

Werken met Bui 10 in plaats van met Bui 8

Het zou voor gemeenten aan te raden zijn hun beleid aan te passen. Buien zullen in de toekomst steeds vaker en intenser voorkomen, dus er gaat hoe dan ook een punt komen dat Bui 8 niet meer extreem kan worden genoemd. Een gemeente zou zich dan niet meer kunnen beroepen op overmacht en aansprakelijk zijn voor eventuele schade. Dit wil een gemeente natuurlijk zoveel mogelijk voorkomen. De gemeente Utrecht heeft dit probleem overigens zelf ook al onderkend en overweegt dan ook voor toekomstige riolering met zwaardere ontwerp buien te gaan werken.⁵² Dat hoeft overigens niet eens tot veel extra kosten te leiden: Wonink en Kok stellen dat het hanteren van Bui 10 in plaats van Bui 8 tot slechts 4% extra aanlegkosten leidt.⁵³ Voor een zeer geringe meerprijs kan de gemeente haar riolsysteem dus vele decennia langer up-to-date houden. Bij het aanleggen van nieuwe riolering in een nieuwbouwwijk kan meteen met Bui 10 worden gewerkt. Het compleet vervangen van de oude riolering kan nog wel een halve eeuw duren, maar het is mijns inziens aan te raden daarbij steeds te blijven werken met Bui 10!

Subsidies voor maatregelen die wateroverlast kunnen beperken

Zoals Michiel Rijdsdijk al zei in het interview dat ik met hem afnam: “Het punt van afwentelen is voorbij: iedere druppel telt, ieder zwart vlak telt. Dat is een essentie die we de komende jaren willen bijbrengen; die tegel die je in je tuin legt heeft daadwerkelijk invloed op wat er nou uiteindelijk naar het riool gaat en wat overlast geeft.”⁵⁴

Het lijkt mij in dit kader dan ook goed om burgers te stimuleren zelf maatregelen te laten nemen op hun eigen perceel. Allereerst dient aan burgers het belang hiervan te worden uitgelegd en vervolgens dienen ze gestimuleerd te worden, bijvoorbeeld door het verstrekken van subsidies. Dit kunnen bijvoorbeeld subsidies zijn op groene daken, op het verwijderen van stenen in de tuin of op welke wateroverlastbeperkende maatregelen dan ook. Overheid en burgers hebben elkaar hard nodig in de strijd tegen wateroverlast!

⁵² Utrecht Waterproof, 7 januari 2015, Verslag bewonersavond Zeeheldenbuurt, blz. 2

⁵³ P. Wonink & G. Kok, *Bui 8, Bui 9 of toch maar Bui 10?*, te vinden op:

http://www.roelofsgroep.nl/images/uploads/downloads/WRE_VakbladRiopletering_publicatie_bui_8-9-10.pdf

⁵⁴ Bijlage, *interview met Michiel Rijdsdijk*, 12 april 2016

Literatuurlijst

Bronnen Utrecht Waterproof

In dit onderzoek zijn om te beginnen veel bronnen van het project “Utrecht Waterproof” gebruikt. Deze zijn te vinden op:

<https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/milieu/water/regenwater/souterrainwoningen-zeeheldenbuurt-en-jp-coenstraat>

In de voetnoten worden deze bronnen als volgt vermeld:

Utrecht Waterproof, *datum*, *titel van het bestand zoals die op de genoemde website staat*

Vakliteratuur

S. Handgraaf & P. de Putter

Hemelwater in de woning: zorg van de gemeente of burger?

TBR 2015/74

H.K. Gilissen, H.F.M.W. van Rijswick & A.A.J. de Gier

De kwantitatieve wateropgave in sterk verharde gebieden

Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid, Universiteit Utrecht, 2010

M.J. Kraak

Wateroverlast en de zorgplicht van waterschappen

Tijdschrift voor Agrarisch Recht, 3 maart 2011

J. Kluck & H. Van Luijtelaar

Extreme neerslag in bebouwd gebied

RIONEDnieuws nr. 3, juni 2010

P. Wonink & G. Kok

Bui 8, Bui 9 of toch maar Bui 10?

http://www.roelofsgroep.nl/images/uploads/downloads/WRE_VakbladRiopletering_publicatie_bui_8-9-10.pdf

K. Vegter & M. Philippart

Klimaatadaptatie in een Stroomversnelling

In opdracht van: Stroomversnelling en het Ministerie van I&M

Jurisprudentie

Hof Arnhem, 25 oktober 1933

NJ 1934, p. 189

Hof Arnhem, 25 november 1958

NJ 1959, 635

Hof Arnhem-Leeuwarden, 7 mei 2013

ECLI: NL: GHARL: 2013: BZ9810

Rb. Middelburg, 10 juni 2009

67489 / KG ZA 09-77, ECLI: NL: RBMID: 2009: BJ5625

Rb. Arnhem, 15 mei 1997

VR 1999, 71

HR, 8 januari 1999 (West-Friesland/Kaagman)
NJ 1999/319

HR, 17 december 2010 (Wilnis)
ECLI:NL:PHR:2010:BN6236

Interview

Interview met Michiel Rijdsdijk, Adviseur stedelijk watermanagement van de gemeente Utrecht
12 april 2016

Afgenomen met een medestudent in het kader van het vak “Adaptatie aan klimaatverandering”

Het volledige interview is uitgetypt en opgenomen als bijlage

De relevante passages voor deze scriptie zijn geel gemarkeerd

Overige bronnen

KNMI Klimaatscenario '14

http://www.klimaatscenarios.nl/images/Brochure_KNMI14_NL.pdf

http://www.klimaatscenarios.nl/scenarios_samengevat/index.html

Plan Gemeentelijke Watertaken Utrecht 2016-2019

<https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/2.concern-bestuur-uitvoering/Financien/2015/2015-09-plan-watertaken.pdf>

Memorie van Toelichting bij de wetwijziging Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken

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

Leidraad Riolering

<https://www.riool.net/pdf>

Doel en Werkwijze Stichting RIONED

<https://www.riool.net/over-rioned/rioned-doel-en-werkwijze>

Wikipedia-pagina IPCC

https://nl.wikipedia.org/wiki/Intergovernmental_Panel_on_Climate_Change

Kaartje peilbesluit Utrecht-Maarssebroek

<http://www.hdsr.nl/beleid-plannen/peilbesluiten-0/peilbesluit-utrecht/nieuws-utrecht/peilbesluit-utrecht/>

Bijlage: Interview met Michiel Rijsdijk

Adviseur stedelijk watermanagement van de gemeente Utrecht

12 april 2016

**Dit interview is zo letterlijk mogelijk opgeschreven. Wel verwijderd zijn ehh's, gehakkel en onverstaanbare woorden. Dat neemt niet weg dat er enkele slecht geformuleerde zinnen in staan. De geel gemarkeerde passages zijn het interessantst in het kader van deze scriptie.*

Interviewers: "Wat we doen is een opdracht van de Universiteit Utrecht over adaptatie aan klimaatverandering en dan focussen wij ons op de gemeente Utrecht; wat die daar allemaal mee doen en wat voor problemen zij voorzien met betrekking tot het onderwerp en nog andere vragen. Het gaat dus over adaptatie aan klimaatverandering, maar dat had u geloof ik al begrepen..."

Rijsdijk: "Ja, dat is natuurlijk een vrij breed begrip."

Interviewers: "Ja."

Rijsdijk: "Je zit nu bij de afdeling Stedelijk Beheer. Wij zijn eigenlijk objectbeheerder, zoals dat zo mooi heet, en dat is: een boom moet het doen en tot waar een kolk moet leeglopen. Als het niet functioneert dan komen ze bij ons. En daar is een klein groepje – ik, mijn broer en nog twee collega's – die zich bezig houdt met beleid en dan alleen ten opzichte van hemelwater, riolering en oppervlaktewater. Er zijn de zorgplichten die we hebben: hemelwaterzorgplicht, afvalwater en grondwater. Naast dat we dus objectbeheerder zijn, zit dat ook nog in deze vakgroep. En daarin valt onder andere klimaatadaptatie ten opzichte van neerslag. En als je dan ook naar hittestress kijkt en dat soort zaken, dan is dat vaak weer gerelateerd aan water, dus dat start vaak hier op en dan verspreidt het zich uit in de rest van de gemeente om het op te pakken."

Interviewers: "Hoe is hittestress dan gerelateerd aan water?"

Rijsdijk: "Water is overdag vaak een verkoelende factor. Schaduw heb je nodig om hittestress te voorkomen. Daar heb je bomen voor nodig en bomen hebben weer water nodig om te groeien. Dus dan zit je met grondwater, regenwater, dat allemaal belangrijk is om je stad groen en daardoor ook enigszins koel te houden."

Interviewers: "Is het weer laten vollopen van de Catharijnesingel ook een vorm om hittestress te voorkomen? Is dat ook een achterliggende gedachte daarbij?"

Rijsdijk: "Nee, dat was geen achterliggende gedachte om de verkoeling van de stad daarmee te regelen. We hebben wel een hittestress-kaart gemaakt en dan zie je wel dat van water overdag een verkoelende werking uit gaat. Dus het zal wel een bijdrage gaan leveren daarin, maar het is niet daardoor mede bedacht zeg maar. Het is vooral bedacht, omdat het mooi was."

Interviewers: "Ja, precies. Nee, onze docent noemde dat als mogelijk voorbeeld van klimaatadaptatie."

Rijsdijk: "Jaja, het wordt nu daar ook ingezet hoor. Om te kijken wat het nou doet en hoe we ook mensen naar het water toe kunnen bewegen. Dat ze daar die verkoeling vinden en ook gebruik kunnen maken van de schaduw van de gebouwen die daar zitten."

Interviewers: "Oke, ja."

Rijsdijk: “Om het toch wat aangenamer te maken daar.”

Interviewers: “Het gaat er dus ook om dat mensen verkoeling zoeken in de stad. Zoals bijvoorbeeld dat Strand Oog in AI?”

Rijsdijk: “Er is sprake van geweest om op het Jaarbeursterrein een stadsstrand te gaan...”

Interviewers: “Dat is gelezen ja. In een aantal van die documenten die we hebben doorgenomen, stond ook het Jaarbeursplein. Maar ik vroeg me dus net ook af wat daar dan...”

Rijsdijk: “Ja, nu weinig.”

Interviewers: “Ja. Daar zat ook niets achter? Dat het niet bedacht was in het kader van klimaatadaptatie, veranderingen aan het Jaarbeursplein”.

Rijsdijk: “Nu?”

Interviewers: “Ja.”

Rijsdijk: “Nou, er zit wel iets van bomen en schaduwwerking in. Er komt een waterfontein waar wat verkoeling in zit, maar aan de andere kant van de Jaarbeurs zelf, daar zijn we echt met een groene corridor bezig. Die proberen we daar te maken, ook qua verkoeling. Ook om daar het regenwater dat valt vast te houden, zodat die planten daar ook gebruik van kunnen maken. Daar zit wel een verband tussen regenwaterverkoeling en hittestress. En het grote Jaarbeursplein wat er nu komt wordt eigenlijk vooral een versteend plein met een klein beetje water. En daar onder zit een parkeergarage, dus je kunt er ook niet heel... De bomen die er op komen zullen waarschijnlijk in een bak zitten, onder de grond of op het plein. Zo heel groot zullen die niet gaan worden. Niet voor het oog.

Interviewers: “En wij lazen ook over die coalitie, Coalitie Regio Utrecht.”

Rijsdijk: “Ja.”

Interviewers: “Daar hadden we iets over gelezen dat het de bedoeling is dat er nog veel meer adaptatie aan klimaatverandering plaats gaat vinden.”

Rijsdijk: “Dat klopt.”

Interviewers: “Kunt u daar iets meer over vertellen?”

Rijsdijk: “Nou, niet zo heel veel moet ik eerlijk zeggen, want de Coalitie is afgesloten door alle wethouders. Die hebben getekend ongeveer een maand geleden of zoiets.”

Interviewers: “Ja.”

Rijsdijk: “En daarin... Het zijn redelijk zachte afspraken die zij hebben gemaakt. En daar wordt vooral gekeken hoe hemelwater ruimtelijk wordt gerealiseerd om bij piekbuien hemelwater op te vangen, zodat het geen overlast of schade veroorzaakt. En daar zijn wij nu wel mee bezig om te kijken hoe hemelwater stroomt bovengronds, waar het zich gaat verzamelen, waar het overlast... Nou, die stappen die zijn we allemaal aan het nemen. We hebben nu een bovengronds afstroommodel

gemaakt, maar daar onder hangt nog eigenlijk een rioolsysteem wat ook nog afvoert. En we zijn nu aan het kijken hoe we die combinatie kunnen maken. Dat ze met elkaar gaan samenwerken.”

Interviewers: “Bovengronds en ondergronds.”

Rijsdijk: “Ja, en die modellen die zijn er. Het is alleen nu kijken wie het beste kan en hoe we dat het best kunnen aanbesteden en dat wij de data die we daar uit krijgen ook kunnen gebruiken en dat we ook weten wat we er mee moeten. Dat is natuurlijk ook een vraag.”

Interviewers: “Dat is wel lastig in zo’n stad natuurlijk, om dat allemaal om te gooien.”

Rijsdijk: “Om wat om te gooien?”

Interviewers: “Of niet? Nou, als er allerlei problemen uitkomen wat betreft de afvloeiing van water. Je kunt niet zomaar de hele stad aanpassen.”

Rijsdijk: “Nee, dat klopt.”

Interviewers: “Hoe werkt dat dan?”

Rijsdijk: “Dan maak je een beleid he, dan ga je over meerdere jaren heen plannen. De sector water kijkt per vier jaar, dat is al redelijk uniek in gemeenteland. En daar in dat plan staat ook wat je gaat doen in die vier jaar. En de kosten, waar je het geld vandaan haalt. En dan heb je nog een beleidsvisie. We hebben nu Utrecht 2020 gehad. Er staat nog ergens... Utrecht 2050 wordt nu bedacht wat we dan willen bereiken. Het is nu veel over CO2-productie gegaan.”

Interviewers: “Ik zag wel: in 2030 wil Utrecht CO2-neutraal zijn.”

Rijsdijk: “Dat soort visies zijn er wel. We hebben natuurlijk pech. Ja, ambtstermijn van vier jaar. Dan zal er wel weer een plan op los gelaten worden.”

Interviewers: “Wat zijn nou zeg maar de grootste problemen die de gemeente Utrecht dus ondervind met betrekking tot de klimaatverandering?”

Rijsdijk: “Dat is eigenlijk niet zo duidelijk wat nou de grootste problemen zijn. Sowieso zie je natuurlijk dat de stad warmer is dan het buitengebied. Dat is eigenlijk overal wel. We hebben er met de GGD over gesproken. Is het nou zo’n nadeel? Ja, in de zomer is het een nadeel, want dan gaan oude mensen dood. In de winter is het een voordeel, want je hebt dan een beter leefklimaat in de stad. Het is natuurlijk wel: hoe warmer het is, hoe warmer de lucht en des te groter die piekbuien kunnen zijn, want hoe meer warme lucht, hoe meer water er in kan. En daar zie je wel echt de vraag van: ja, waar gaan we met dat water naartoe? Je hebt het rioolstelsel, dat is gemaakt om het water af te voeren tot een bepaald volume. En als het dan hoger was, dan werd gezegd: ja, dat is een extreme bui, dat is een extreme situatie en dat gaat richting de calamiteit. Maar nu zie je dat die extremen zo vaak voorkomen, dat die eigenlijk niet meer extreem zijn. Je rioolstelsel kan het niet afvoeren, dus je inrichting van je openbare ruimte gaat onderdeel uitmaken van waar je je water moet bergen om overlast te voorkomen. En daar zit nu wel een hele grote vraag in, omdat dat... er liggen heel veel claims in de openbare ruimte. Een mooi voorbeeld daarvan is: we willen dat ouderen steeds langer thuis gaan wonen en om dat te realiseren moet de openbare ruimte begaanbaar worden. Je ziet heel vaak dat drempels verdwijnen, stoepranden worden verlaagd, bij woningen zijn ze rollatorvriendelijk geworden. Ja, als alles vlak wordt en het gaat hard regenen, dan stroomt het ook direct de woning in. Dus daar zit een vlak, ja, waar we eigenlijk allebei iets willen, maar wat totaal van elkaar verschilt. En dat is wel interessant. Dat zijn wel de vraagstukken die vooral in het centrum van de stad spelen. We

zien dat daar een concentratie is van ouderen en dat daar dus de vraag van toegankelijkheid groot is.”

Interviewers: “Dus je zou kunnen zeggen dat eigenlijk het grootste probleem van Utrecht de afvloeiing van hemelwater is? Met die piekbuien dat dat...”

Rijsdijk: “Ja, dat is ook het meest concrete, want dat zie je ook: je meldingen komen binnen en dat soort zaken. NOx, zeg maar stikstof in de lucht, daar heb je als stad helemaal niet zoveel invloed op en hittestress dat verander je ook niet zo 1-2-3, de hitte in je stad. We hebben wel mogelijkheden met subsidie van groene daken, want groene daken zijn weer wat verkoelender dan zwarte daken, mits ze mooi groen zijn. Dus we doen er wel iets in, maar het is wel allemaal in de marge zoals dat zo mooi heet. De windrichting is belangrijker voor de warmte in de stad dan wat wij kunnen doen aan schaduw of...”

Interviewers: “Gewoon dat hemelwater is een stuk concreter wat je precies kan veranderen met betrekking tot dat rioolstelsel.”

Rijsdijk: “Wat er binnen komt moet er ook weer uit zeg maar, dat is gewoon een massabalans en...”

Interviewers: “Ik zag ook wel, geloof ik, een project ofzo dat heette dan RWZI Utrecht, dat ging ook over de vernieuwing van het riool.”

Rijsdijk: “Ja, dat gaat vooral over de vernieuwing van de rioolwaterzuiveringsinstallatie. Dus we gaan nu op een andere wijze het rioolwater zuiveren, wat een beter rendement heeft en het systeem is compacter, dus er komt ruimte vrij van de rioolwaterzuivering waar ie nu ligt.”

Interviewers: “Want waar ligt ie nu?”

Rijsdijk: “We hebben er vier. Deze is bij het Zandpad, die ligt redelijk in het centrum. Deze is van het hoogheemraadschap: wij zijn bezitter van het riool, zij van de rioolwaterzuivering. Als ze die rioolwaterzuivering kunnen verkleinen hebben ze natuurlijk meer ruimte om huizen te bouwen. Het één financiert dan weer het ander. Het lastige van het nieuwe systeem is dat het veel gevoeliger is voor piekbelasting. Je moet eigenlijk proberen om een zo continu mogelijk stroom afvalwater daar naartoe te brengen en dus zo min mogelijk regenwater daar in te krijgen. Ons huidige systeem is vooral gemengd; regenwater en vuil water zit bij elkaar. Het proces door de jaren heen is om dat weer te ontvlechten.”

Interviewers: “Heeft Utrecht veel last van ondergelopen kelders bij regenbuien, bijvoorbeeld de werfkelders?”

Rijsdijk: “Dat valt mee, maar we hebben wel souterrainwoningen die onderlopen. Moet je maar eens kijken, we hebben een site opgericht: www.utrecht.nl/waterproof en dat gaat over woningen met kelders die onder water lopen. Voorheen gebeurde dat iedere tien-vijftien jaar een keer en nu steeds vaker.”

Interviewers: “Ik vroeg me af: krijgen jullie dan ook te maken met schadeclaims als je die zorgplicht hebt om het hemelwater af te voeren. Als er steeds vaker extreme buien voorkomen, kan ik me voorstellen dat bewoners op een gegeven moment zeggen: gemeente doe er eens wat aan, ik leid schade doordat jullie je zorgplicht niet nakomen.”

Rijsdijk: “Een zorgplicht is een inspanningsverplichting, er staat niet heel hard waaraan je moet voldoen. We hebben het zelf omschreven in ons gemeentelijk rioleringsplan, wat wij zien als

zorgplicht. Dat is afgehamerd door de raad en dan vindt heel Utrecht het. Wij hebben een zorgplicht vanuit het openbaar gebied, maar een eigenaar heeft ook zijn eigen zorgplicht. Het klimaat verandert, het klimaat verandert in heel Nederland, dus ook op zijn eigen perceel. Ook in onze stad, ook in de provincie Utrecht. Iedereen doet daar zijn eigen bijdrage in. Het punt van afwentelen, dat kun je bijna niet meer doen: iedere druppel telt bij wijze van spreken, ieder zwart vlak telt. Dat is een essentie die we de komende jaren willen bijbrengen; die tegel die je in je tuin legt heeft daadwerkelijk invloed op wat er nou uiteindelijk naar het riool gaat en wat overlast geeft. Misschien niet zozeer bij jou in de tuin, maar wel verderop.”

Interviewers: “Zijn jullie van plan subsidies te geven op dit soort maatregelen die burgers kunnen treffen?”

Rijsdijk: “We hebben subsidies voor het aanleggen van een groen dak. We zijn wel aan het kijken wat we kunnen doen. Heel lang kon je met subsidie gratis een regenton krijgen. Je kon een splitter voor je regenpijp krijgen, dat het water je tuin in liep in plaats van naar het riool. En dan zie je dat de animo gering was. Je merkt nu, dat door die klimaatverandering, doordat kelders onder water lopen, doordat het bovengronds huizen inloopt, dat mensen zien: het is aan het veranderen, ik kan me er niet meer van wegdraaien.”

Interviewers: “Dus die website www.utrecht.nl/waterproof is dus ook een stukje voorlichting?”

Rijsdijk: “Ja, dat is nu voortgekomen uit twee wijken: Lombok en Zeeheldenbuurt. Daar staan veel souterrainwoningen die onder zijn gelopen vanuit het riool. Het water in het riool komt hoger te staan dan de keldervloer en dan stroomt het terug. En daar zit een mooi scheidingsvlak: juridisch gezien moet een bewoner het zelf oplossen, want zij hebben een laaggelegen lozingspunt en dan moeten ze met een pomp en een tussenklep aansluiten. Dat hebben ze niet gedaan, want dat hebben ze nooit hoeven. Nu zeggen ze: ik heb niks veranderd aan mijn huis en jullie doen er niks aan. Nu hebben we gezegd: omdat het er zoveel zijn en wij ook iets gaan doen met het regenwater pakken we het samen op. Jullie moeten aanpassingen doen je jullie woning en wij gaan aanpassingen doen aan de riolering. Dan zou het voor de komende jaren weer bewoonbaar moeten zijn.”

Interviewers: “Dat pdf’je over de Zeeheldenbuurt hebben we inderdaad gezien.”

Rijsdijk: “Zou wel kunnen ja. Om terug te gaan: ik kreeg van jullie de vraag wat ons beleid is. Ons beleid komt vooral voort uit wat wij nu in ons gemeentelijk rioleringsplan zetten en daar wijzen we terug naar die zorgplichten. Hemelwater is dan vooral een zorgplicht wat met klimaatadaptatie te maken heeft. En daarin zeggen we gewoon: het mag geen schade opleveren. Er mag wel water op straat staan tot een kwartier of half uur na de neerslag, maar daarna moet het weg zijn. Belangrijke verkeersaders mogen niet onder water staan, inunderen zoals dat zo meer heet. Dus hoofdbrandweerroutes, hoofdambulanceroutes, die moeten begaanbaar blijven tot een bui die eens in de honderd jaar voorkomt. En dan schade: je mag geen schade oplopen, tenzij het een bui betreft die eens in de honderd jaar voorkomt. Het interessante is: wat voorheen eens in de honderd jaar is, is nu niet meer eens in de honderd jaar.”

Interviewers: “Ja, dat wou ik net zeggen ja.”

Rijsdijk: “Dus daar zie je dat daar een verschil in zit. Dat maakt het lastig. Iedere zaak is een zaak op zich, omdat overal andere randvoorwaarden gelden. En omdat een bui ook door de stad heen enorm varieert. Op 28 juli 2014 heeft het heel hard geregend in heel Nederland. Dan zie je dat boven Utrecht het aan de oostkant 60 mm heeft geregend op een dag – dat is nog steeds heel veel voor Nederlandse begrippen – maar aan de westkant 135 mm. Dan heb je het over 10 kilometer, maar daar heeft het dus dubbel zo hard geregend.”

Interviewers: “Dat was bij Kockengen en Maarssenbroek toch?”

Rijsdijk: “Ja, Kockengen is gewoon echt onder water gelopen. Daar is het echt vanuit het oppervlaktewater gekomen. Niet zozeer dat de riolering het niet aan kan, maar gewoon dat het oppervlaktewater al het water niet kan bergen en het te hoog komt te staan. En daar zit een verantwoordelijkheid bij het hoogheemraadschap, zij moeten voorkomen dat wij water vanuit het oppervlaktewater... En dat gaat ook weer met een eens-in-de-honderd-jaar-gebeurtenis. Ze hebben daar echt grote gemalen bijgezet om het water uit die boezems te krijgen.”

Interviewers: “Maar die eens-in-de-honderd-jaar-gebeurtenis, die is ooit berekend neem ik aan. Wordt dat ook herberekend op basis van klimaatverandering?”

Rijsdijk: “Het is allemaal statistisch, we meten nog niet eens honderd jaar. We weten niet eens wat nu eens in de honderd jaar is. Maar iedere vier jaar komt het KNMI met een nieuw klimaatscenario en het laatste scenario zegt dat de piekintensiteit bijna verdubbeld is de afgelopen periode. Maar het is nog erger dan ze dachten. We rekenen nu met een bui-achterstand: dat is een statistische samenvoeging van allerlei buien. Daar is één statistische bui uitgekomen. Die komt eens in de twee jaar voor en dat moet het rioolsysteem kunnen verwerken. Die bui komt nu al eens in het jaar voor. Hierdoor gaat ons servicelevel omlaag van ons rioelstelsel. Een bui die eens in de twee jaar voorkomt met de nieuwe statistiek, die kunnen we eigenlijk niet meer verwerken op dezelfde manier als hoe we het vroeger konden doen. En daar is nog geen nieuw beleid op. Of wij ons servicelevel gelijk houden en we ons riool moeten gaan vergroten, of dat we zeggen: we gaan met ons servicelevel naar beneden qua riolering en we gaan de openbare ruimte aanpassen om daar meer water in te bergen. Die kosten-baten-analyse moet nog gedaan worden.”

Interviewers: “Ja, want de riolering vergroten lijkt me ook niet makkelijk.”

Rijsdijk: “Het is vooral kostbaar.”

Interviewers: “Dan moet je de stad helemaal openbreken.”

Rijsdijk: “Ja. Een riool vervangen kost ongeveer 1000 euro de strekkende meter en we hebben 1500 kilometer riolering ongeveer.”

Interviewers: “1500 kilometer in de stad alleen al?”

Rijsdijk: “Van hier naar Marseille zeg maar. Of Barcelona. Dat is hoop. Ieder straatje heeft een leidinkje, of twee.”

Interviewers: “Ja, precies. Wat we nog wilden vragen over die regelgeving; wij doen natuurlijk een juridische opleiding. De docent had het bijvoorbeeld over bouwbesluiten; wordt daar nog iets in veranderd?”

Rijsdijk: “Tot nu toe is er eigenlijk niet zoveel in veranderd. Wat wel naar boven is gekomen is dat bewoners zelf een zorgplicht hebben om hun woning heel en gezond te houden, dat er geen ongezonde situatie mag zijn. Met het terugstromen van rioolwater in een woning creëren ze een ongezonde situatie, dus daar moeten zij zelf iets aan doen.”

Interviewers: “Waar staat dat? In de Woningwet?”

Rijsdijk: “Ja. Er wordt vanuit de Woningwet heel veel verwezen naar NEN-normen. Wat eigenlijk al heel oud is, is een ontlastingsput. Dat is een putje die tussen je regenpijp en het riool zit. Als het heel hard regent en het water kan niet meer in het riool, dat het daar uit kan, in plaats van dat het ergens anders je woning uitkomt. Dat heeft er altijd ingestaan, maar daar is nooit op gehandhaafd en nu zie je dat dat steeds meer terugkomt. Dat het toezicht daar wel naar kijkt.”

Interviewers: “En bij nieuwere woningen, wordt er dan al rekening gehouden met dit soort dingen, klimaatverandering?”

Rijsdijk: “Nee.”

Interviewers: “Bijvoorbeeld Leidsche Rijn, dat is allemaal vrij nieuw.”

Rijsdijk: “In Leidsche Rijn is het hele watersysteem heel erg klimaatproof al. Dat heeft natuurlijk niets met het Bouwbesluit te maken. Het watersysteem is daar de legger geweest voor de ontwikkeling van Leidsche Rijn. Eerst is het watersysteem bedacht. Hoe het zat: er ligt een hoge stroomrug door het midden van Leidsche Rijn heen en het noordelijk en zuidelijk deel zijn lager. Nu is bedacht: in het noordelijk en zuidelijke maken we bufferruimte voor neerslag en voor het stroomgedeelte maken we een infiltratiegebied. Het idee was om het een gesloten watersysteem te houden, zodat het schone regenwater wat in de winter valt... In de winter heb je een overschot aan regenwater, in de zomer heb je tekort. In een normaal wongebied wordt het in de winter afgevoerd, het schone regenwater, en wordt in de zomer vuilere rivierwater binnen gelaten om dat waterpeil op peil te houden. En Leidsche Rijn zei: in de winter houden we het vast, dan laten we het waterpeil stijgen en in de zomer laten we het uitzakken door verdamping en dat soort zaken. Zo proberen we het systeem gesloten te houden, maar ook schoon te houden. Uiteindelijk is het doel om zwemwaterkwaliteit op het oppervlaktewater te hebben en dat je maar eens in de tien jaar water er in of uit hoeft te laten. Dat gaan we niet halen hoor, maar dat is een andere zaak. Het is bedacht in 1996 en in de afgelopen twintig jaar is het oppervlaktewater zoveel schonder geworden dat het bijna niet meer rendabel is om het systeem gesloten te houden. Het water uit de Leidsche Rijn, als we dat inlaten, is al heel schoon. Dat is dan de toekomst.”

Interviewers: “Zijn er ook plannen om dat ook in andere wijken te gaan doen, zoals in Leidsche Rijn?”

Rijsdijk: “Ten zuiden van de A12, Rijnenburg”

Interviewers: “Gaat daar gebouwd worden?”

Rijsdijk: “Ja, dat is wel de bedoeling. Daar willen we echt de meest duurzame wijk van heel Nederland van maken.

Interviewers: “Daar moet de meest duurzame wijk van Nederland komen?”

Rijsdijk: “Ja, zeker qua methode van bouwen. Het is een veengebied, een veenweide. Dat veen behoudt je om de grondwaterstand heel hoog te houden. Veen bestaat gewoon uit plantenresten. Als je het grondwaterpeil laat zakken komt er zuurstof bij en dan gaat het oxideren, gaat het rotten. Dan ben je het kwijt. Dus wil je er op bouwen, dan moet je de grondwaterstand zo hoog mogelijk houden. Het heeft bijna geen draagkracht, dus dan ga je bijna drijvend bouwen. Er is onderzocht dat dat kon. Je kunt ook geen riolering aanleggen op de traditionele manier.”

Interviewers: “Maar het is niet zeker of dat doorgaat?”

Rijsdijk: “Nee, nu gaat het helemaal niet door. Het idee was dat 2014 de eerste paal de grond in ging, dus het ligt gewoon in de koelkast. Zoals de term: papier is geduldig. Dus op een gegeven moment wordt het weer van de virtuele plank afgehaald en dan gaat het weer lopen.”

Interviewers: “Als de woningnood echt hoog wordt.”

Rijsdijk: “Ja, als het gewoon weer rendeert. Beleggers hebben natuurlijk die grond gekocht en die willen daar wel een minimaal rendement op halen. En hoe langer het duurt dat er gebouwd wordt, des te groter hun rendement. Of des te groter de afschrijving is, dat kan ook. Het kost gewoon geld. Er zitten miljoenen in al qua grond. Dat willen ze toch op een bepaalde manier terug krijgen.”

Interviewers: “Hoe betrekken jullie de burgers bij het adaptatiebeleid?”

Rijsdijk: “Als ik van water mag spreken, dan zijn we nu in een rustig vaarwater. We hebben vier á vijf jaar geleden een regenwaterkeet gehad. Daar gingen we echt de wijken mee in en naar basisscholen toe om te laten zien hoe het klimaat verandert en wat je er aan kan doen. Met groene daken, maar ook met hergebruik van regenwater, dat soort mogelijkheden. We merkten dat de vraag hiernaar steeds minder werd, dus daar zijn we mee gestopt. En nu hebben we de Utrechtse Waterweek, die hebben we over een maand ofzo. Zo proberen we op deze manier de bewoners te bereiken om slim om te gaan met water.”

Interviewers: “Het is dus communicatie vanuit de gemeente, hoe je er slim mee om kan gaan. Maar zijn er ook inspraakavonden ofzo voor de burgers?”

Rijsdijk: “Als je een inspraakavond hebt moet je ook een onderwerp hebben om te bespreken. In de Schepenbuurt en in Lombok zijn we heel intensief met bewoners bezig. Daar kijken we constructief wat ze aan hun huis moeten doen, volgens de wetgeving, maar ook hoe ze hun tuin beter kunnen inrichten om het waterrobuust te maken. En we gaan ook met bewoners de wijk in om te kijken hoe ze hun wijk, het openbaar gebied, beter waterrobuust kunnen maken.”

Interviewers: “Dus daar doen jullie dat wel veel?”

Rijsdijk: “Ja, dat is ook een wijk met wateroverlastproblematiek. Dus dan heb je gelijk een draagvlak, omdat mensen gewoon met problemen zitten daar.”

Interviewers: “Ik wist niet dat er wateroverlast in Lombok was.”

Rijsdijk: “Vooral bij de souterrainwoningen aan de Leidse Kade. De inrichting van de openbare ruimte... Er staat heel veel grote bomen, met heel veel bladval, waardoor de kolken redelijk snel verstopt raken. De kans is dus aanwezig dat de regen af en toe het riool niet in kan en daardoor op straat blijft staan. Dus daar gaan we kijken wat de openbare ruimte kan doen qua quick wins. Als het heel hard regent, waarom moet het dan het riool in? Terwijl het zo dicht bij het oppervlaktewater ligt. Kan het niet gewoon bovengronds worden afgevoerd? En de souterrainwoningen krijgen ook vuil water uit het gemeentelijk stelsel terug gestroomd in hun woning. En de tuinen liggen achter veel lager. Omdat het zo veel lager ligt hebben mensen vaak een putje geplaatst, dat het regenwater via het putje naar het riool kan. Als het hard regent komt het via dat putje weer omhoog en gaat het via de tuindeur weer de woning in.”

Interviewers: “Nooit geweten.”

Rijsdijk: “Ja, google maar een rustig op Utrecht Waterproof.”

Interviewers: “Ik had het al opgeschreven inderdaad. Heeft u verder nog tips voor documenten die we door kunnen lezen?”

Rijsdijk: “We hebben veel open data. Onze hittestress-kaart zal op internet staan. Al onze grondwaterstanden staan op internet. Ons gemeentelijk rioleringsplan staat op internet.”

Interviewers: “Dus daar staat ook een hele hoop informatie nog.”

Rijsdijk: “Ja, in ieder geval hoe wij de zorgplicht zien.”

Interviewers: “Ik had ook veel gevonden over die coalitie met omliggende gemeenten. Maar ik begrijp dat de gemeente Utrecht ook buiten die coalitie om zelf een hoop regelt. En de gemeente betaalt dat gewoon zelf.”

Rijsdijk: “Ja, dat is het mooie van het water. Iedereen betaalt rioolrecht. En rioolrecht is geormerkt geld. Niet zoals dat wegenbelasting alleen voor de wegen is. Bij rioolrecht is alles voor de riolering of daar aan gerelateerde dingen als oppervlaktewater en onderhoud van de watergangen, dat soort zaken. Dus het voor ons veel makkelijker om onderzoeken op te starten, omdat wij al een budget hebben. Andere afdelingen moeten vanuit algemene middelen...”

Interviewers: “Die moeten altijd vechten voor hun geld. Maar die term die u gebruikte was...?”

Rijsdijk: “Geormerkt geld. Rioolrecht is een belasting. Maar nu is het breder, want die zorgplichten zijn er gekomen sinds vier jaar. Dat wordt allemaal gefinancierd vanuit de belasting die geheven wordt bij de mensen.”

Interviewers: “Hebben jullie ook samenwerkingen met private partijen, die bijvoorbeeld een deel sponsoren?”

Rijsdijk: “We zitten in het Smart Sustainable District. Vanuit Europa subsidiëren zij Londen en Utrecht om nieuwe ontwikkelingen in de bestaande stad sustainable te maken. Het Jaarbeursterrein is daar één van en het defensie terrein aan het Merwedekanaal. Kanaalzone 59 is dat volgens mij.”

Interviewers: “Is dat dat terrein wat weg gaat? Aankomende zomer heb ik toevallig een soort lustrumfeest op dat terrein en daarna gaan ze het volgens mij slopen.”

Rijsdijk: “Oke, ja. En dat moet een heel duurzame ontwikkeling worden.”

Interviewers: “Hoe komen ze dan bij Londen en Utrecht? Of zijn er ook meer steden?”

Rijsdijk: “Het mooie van subsidietrajecten vanuit Europa is dat er vaak een hoop studie is en kennisdeling, maar dat het zelden echt tot uitvoering komt. Dit zijn zulke concrete projecten al, dat ze hebben gezegd: we pakken deze twee steden en daar hangen nog acht andere steden uit Europa omheen die daarna Smart Sustainable District worden. Het viel bij ons mooi samen met de Tour de France en heel het centrum ligt natuurlijk overhoop. En de Jaarbeurs is echt een nieuwe ontwikkeling die ook wel iets wil. Ze zitten bijvoorbeeld te kijken of ze de Jaarbeurs als kas kunnen gebruiken voor teelt.”

Interviewers: “Echt?”

Rijsdijk: “Ja, en die kas kan dan weer als horeca dienen.”

Interviewers: “Grappig”

Rijsdijk: “Er is ook onderzocht of de Jaarbeurs geheel ondergronds kan gaan en dan daarboven gewoon een park realiseren.”

Interviewers: “Nooit geweten.”

Rijsdijk: “Ja, daar is wel over nagedacht.”

Interviewers: “Wat kunnen burgers en bedrijven doen met beroep en bezwaar tegen dit beleid en de uitvoering?”

Rijsdijk: “Eigenlijk niet zoveel. De bewoners die regelen wat wij doen eigenlijk he, dat gaat dan via de politiek. En daarin hebben zij invloed welke programmering wij doen in een jaar. Je hebt die cycli van voorjaarsnota’s, dat je aan gaat geven wat je gaat doen, aan gaat geven hoe je gaat financieren. Dat zijn allemaal punten die een politiek traject hebben en daarin hebben bewoners enigszins invloed. Vanuit water heb je nu nog het gemeentelijk rioleringsplan, maar dat komt te vervallen over drie jaar. En daarin heeft de burger wel degelijk invloed op wat er in staat en dat ligt ook ter in zage. Daar kunnen zij ook op reageren, voordat het vastgesteld wordt.”

Interviewers: “Dat komt te vervallen? Wordt dat vervangen door het omgevingsplan?”

Rijsdijk: “Ja, dat is voor ons nog onduidelijk. Eigenlijk kunnen we dan alleen nog met een Nota Kapitaalgoederen... Daar geef je eigenlijk aan wat je met je geld gaat doen, hoeveel je nodig hebt en waarom je het nodig hebt. Nu is de legger, de basis dan, het gemeentelijk rioleringsplan en dat komt dus te vervallen. Op één of andere manier zullen wij ons beleid ergens in vast moeten gaan leggen. En of het dan naar de raad gaat is een tweede. Daar moeten wij zelf over nadenken nog.”

Interviewers: “Oke, duidelijk.”

Rijsdijk: “Om het terug te brengen naar de Zeeheldenbuurt, om te kijken wat ze daar kunnen doen. Daar hebben de bewoners gewoon een petitie geschreven naar de burgemeester en gezegd: hoe de gemeente het nu doet, daar zijn we het totaal niet mee eens. Dat gaat naar de wethouder en dan komt het weer bij ons terecht en dan moeten wij dus verantwoording gaan afleggen waarom wij bepaalde keuzes gemaakt hebben. De wethouders moet dan een collegebesluit schrijven. Het collegebesluit gaat weer naar de raad en die kunnen daarop schieten of hem aannemen. Als het eenmaal besloten is wordt het zo uitgevoerd en gaat de raad akkoord. En als de raad niet akkoord gaat, dan moet het College...”

Interviewers: “Opnieuw.”

Rijsdijk: “Ja.”

Interviewers: “Maar het zijn wel allemaal besluiten in de zin van de Awb, dat je er als burger tegen in bezwaar en beroep kunt gaan?”

Rijsdijk: “Ja.”

Interviewers: “En al die feitelijke handelingen, zoals het aanleggen van een nieuwe riolering?”

Rijsdijk: “Ik heb geen idee, ik heb het in ieder geval nog nooit meegemaakt.”

Interviewers: “Je zou zeggen van niet. Ik denk wel tegen een plan, maar niet...”

Rijsdijk: “Je kunt wel in beroep als er een boom om moet. Daar heb je weer een velvergunning voor nodig en dat soort zaken. We hebben een opbreekvergunning nodig, of een grondwateronttrekkingsvergunning. Zolang dat geen schade aanricht aan bomen of aan woningen, dan zijn er weinig mensen die daar beroep tegen instellen. Maar volgens mij, dat weten jullie veel beter dan ik, is er voor iedere vergunning die verleend wordt een beroepsprocedure.”

Interviewers: “Ja, klopt. Als je belanghebbende bent. Als er geen schade is, heb je ook geen belang. Maar goed, ik denk wel dat we het meeste besproken hebben. Wat we nog wel wilden vragen: wat ziet de gemeente Utrecht als best practices? Goede voorbeelden die andere gemeenten kunnen gebruiken.”

Rijsdijk: “Daarvan vind ik Leidsche Rijn echt een goed voorbeeld. Daar is zoveel openbaar water gerealiseerd. Die bui waardoor Kockengen helemaal was ondergelopen, daar had Leidsche Rijn bijna nergens last van. Dat is wel een goeie.”

Interviewers: “Het stuk dat wij dan moeten schrijven is bedoeld om aan Chinezen uit te leggen hoe wij het hier doen in Utrecht. We zijn met drie groepjes studenten en alledrie onderzoeken we een andere stad. Utrecht wordt onderzocht, Rotterdam en Amsterdam. Als het goed is gaan we een artikel schrijven hoe we het hier in Nederland doen. Omdat Chinese mensen hier ook mee bezig zijn, om uit te leggen hoe wij hier in Nederland mee omgaan.”

Rijsdijk: “We werken wel veel samen, nu met Amsterdam. Zij hebben Amsterdam Rainproof.”

Interviewers: “Daar had Gerard het volgens mij al over.”

Rijsdijk: “Dat is voor de Zuidas. Een Spongebob-achtig plan was dat. Zij benaderen vooral de bewoner, dat iedere druppel telt die in het riool komt. Wij zijn heel erg met de bewoner zelf bezig om aanpassingen te doen. Zij zijn heel erg benieuwd hoe wij het implementeren en wij zijn heel benieuwd hoe zij nou de communicatie regelen richting de bewoners, dat is wel een goeie kruisbestuiving.”

Interviewers: “Want vooralsnog zit het wel in de sfeer van communicatie? Er worden geen hard regels aan bewoners opgelegd?”

Rijsdijk: “Op het defensie terrein móet de bewoner 45 mm water op zijn terrein bergen.”

Interviewers: “45 mm?”

Rijsdijk: “Ja, dat is 4,5 cm waterschijf wat op zijn...”

Interviewers: “Dat moeten ze kunnen bergen zonder dat ze...”

Rijsdijk: “Zonder dat het afstroomt naar het riool of oppervlaktewater.”

Interviewers: “Maar hoe doen jullie dat dan?”

Rijsdijk: “Dat is aan de ontwikkelaar. Er zijn in ieder mogelijkheden tot waterdaken. Je kunt ondergrondse infiltraties maken, je kunt groen maken, je kunt een vijver maken. Er zijn wel mogelijkheden toe, maar het zijn allemaal ruimteclaims.”

Interviewers: “Werken jullie ook met subsidie? Bijvoorbeeld om een vijver aan te leggen. Of gras in plaats van steen?”

Rijsdijk: “Nee. We zijn wel aan het onderzoeken of je mensen kunt belasten op wat ze lozen. Nu betaalt iedereen evenveel. Ook al heeft ie zijn dak afgekoppeld of weet ik veel. Dan kun je gewoon kijken: je hebt zo’n groot perceel en je loost zoveel. Als je er wat af kunt halen hoeft je minder belasting te betalen.”

Interviewers: “Dus dat stimuleert de mensen ook om zelf maatregelen te nemen.”

Rijsdijk: “Ja.”

Interviewers: “Dat is er nu totaal niet.”

Rijsdijk: “Nee, maar het moeilijke is weer: hoe ga je het handhaven? Ga je eens in de maand langs? Of eens in het jaar? Eens in de vijf jaar?”

Interviewers: “Oke. Ik denk dat we zo wel een helder beeld hebben van wat er in de gemeente Utrecht gebeurt.”

Rijsdijk: “Is goed. Als er nog wat is moet je maar mailen.”

**Op dit moment was het interview ten einde en zijn er op het geluidsfragment wat koetjes en kalfjes te horen over de opdracht. In de deuropening werden echter nog wat vragen gesteld:*

Interviewers: “Wanneer zijn jullie trouwens begonnen met nadenken over klimaatadaptatie?”

Rijsdijk: “We hebben onze eerste klimaatadaptatieplan geschreven in 2008, dus dat is acht jaar terug. Dat is wel grappig, de KNMI kwam toen ook met een eerste voorspelling... Ik weet niet of je dat diagrammetje kent met de stijging van de temperatuur en verandering van de windrichting? Dat het één graad kan stijgen of twee graden.”

Interviewers: “Nee.”

Rijsdijk: “Dat kwam er op neer dat er 12% meer neerslag jaarlijks kan vallen en dat de pieken 20% hoger zouden worden. Dus we hebben gekeken wat we nou konden doen met ons bestaande riool, om dat af te kunnen vangen. Toen kwamen we uit, in Oog in Al hebben we dan, in Overvecht en in Kanaleneiland, om asfaltwegen met goten te voorzien die water doorlaten. Daarmee vang je eigenlijk al 10 tot 15% van alle neerslag af. Dus dan heb je die klimaatadaptatie al te pakken. En over die piekafvoer hebben we gekeken of we enkele buizen kunnen vergroten, zodat we nog steeds aan ons servicelevel voldoen. Dus dat plan is gemaakt, alleen zie je dat de tijd dat weer inhaalt. Die 20% is nu 50% geworden.”

Interviewers: “Dat het steeds meer wordt.”

Rijsdijk: “Ja.”

**Einde interview*