

Beleidsregel omgevingsvergunningen op grond van de Verordening afvoer hemel- en grondwater Vlaardingen

Het college van burgemeester en wethouders van Vlaardingen,

overwegende dat het wenselijk is om beleid vast te stellen voor de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het afwijken van de verplichting tot afkoppelen en de aanleg van waterberging in de Verordening afvoer hemel- en grondwater Vlaardingen;

gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 3, derde lid, 4, derde lid, en 5, zesde en achtste lid, van de Verordening afvoer hemel- en grondwater Vlaardingen;

Besluit vast te stellen - onder voorbehoud van vaststelling door de raad van de Verordening afvoer hemel- en grondwater Vlaardingen - de:

Beleidsregel omgevingsvergunningen op grond van de Verordening afvoer hemel- en grondwater Vlaardingen

1. Aanleiding

De gemeente Vlaardingen is kwetsbaar voor de gevolgen van het veranderende klimaat. In meerdere woongebieden is de afgelopen jaren wateroverlast ontstaan na hevige regenval. Door langdurige droogte neemt de omvang en snelheid van bodemdaling toe en lopen oude panden het risico op funderingsschade. In de 'Strategie klimaatadaptatie Vlaardingen 2021-2024' heeft de gemeente zichzelf de ambitie opgelegd om de stad voor te bereiden op het veranderende klimaat.

Klimaatverandering vraagt om een andere omgang met water. Het water dat in Vlaardingen via de riolering naar de waterzuivering wordt afgevoerd bestaat voor slechts 33% uit afvalwater. Ruim 67% bestaat uit relatief 'schoon' water, zoals hemelwater, oppervlaktewater en grondwater. Ook vanuit duurzaamheid is de wens om anders om te gaan met water: meer lokaal vasthouden, zodat waterschaarste in perioden van droogte minder snel optreedt. Het beleid hiervoor is opgenomen in het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2019 (VGRP). Het VGRP geeft invulling aan de gemeentelijke watertaken, waaronder de zorgplichten voor hemelwater en grondwater die zijn opgenomen in de Waterwet. In het VGRP is aangekondigd dat de gemeente in de komende planperiode een Verordening afvoer hemel- en grondwater gaat opstellen, waarin regels gesteld worden aan het lozen van hemel- en grondwater.

Om de riolering te ontlasten voert de gemeente fysieke maatregelen uit, maar is ook regelgeving vastgesteld. De gemeente heeft in de Verordening afvoer hemel- en grondwater Vlaardingen voorwaarden aan het lozen van afstromend hemelwater en overtollig grondwater gesteld. De kern van de verordening bestaat uit de volgende regels:

1. Een verbod op lozen van grondwater in het openbaar vuilwaterriool. Dit verbod geldt in het grondwaterscheidingsgebied.
2. Een verbod op lozen van afstromend hemelwater in het openbaar vuilwaterriool. Dit verbod geldt in het hemelwaterscheidingsgebied.
3. Een verplichting om bij nieuwbouw compenserende waterberging aan te leggen. Deze verplichting geldt in de hele gemeente.

Deze verboden en verplichtingen gelden niet onverkort. Het kan in specifieke gevallen voor een perceel-eigenaar (waaronder de gemeente zelf) of gebruiker (zoals een huurder) te belastend zijn om het grondwater of hemelwater af te koppelen van het vuilwaterriool, of om bij nieuwbouw de vereiste waterberging aan te leggen. De verordening biedt de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning af te wijken van de verboden en verplichtingen. Deze beleidsregel heeft tot doel om criteria te bieden voor het verlenen of afwijzen van deze omgevingsvergunningen. Dat geeft perceel-eigenaren en gebruikers vooraf inzicht in de kans dat een omgevingsvergunning wordt verleend, en helpt het college om snel en eenduidig een beslissing op de aanvraag te nemen. De wenselijkheid van het vaststellen van een beleidsregel is al genoemd in de toelichting bij de Verordening afvoer hemel- en grondwater Vlaardingen.

De basis voor de inzet van deze verordening is gelegd in het VRGP. Binnen het samenwerkingsverband OAS De Groote Lucht hebben de deelnemende gemeenten en het Hoogheemraadschap van Delfland een gezamenlijke visie opgesteld. Deze visie vormt de basis bij de lokale uitwerking, in de verordening en ook in deze beleidsregel.



2. Wettelijk kader

De grondslag voor de Verordening afvoer hemel- en grondwater Vlaardingen is artikel 10.32a van de Wet milieubeheer (Wm). Het eerste lid, onder a, van dat artikel biedt de gemeenteraad de bevoegdheid om regels te stellen over het lozen van grondwater en afstromend hemelwater in de bodem of in de riolering. De verordening is een van de instrumenten die de gemeente kan inzetten ter invulling van de gemeentelijke watertaken voor hemelwater en grondwater, die zijn opgenomen in artikel 3.4 en 3.5 van de Waterwet. Uitgangspunt van deze gemeentelijke watertaken is dat de gemeente doelmatige maatregelen neemt om afstromend hemelwater te verwerken of de grondwaterstand te beheersen, maar alleen voor zover het nemen van maatregelen niet van de perceeleigenaar of gebruiker kan worden gevergd. De zorg voor hemelwater en grondwater begint dus bij de perceeleigenaar en gebruiker. De verordening maakt concreet wat er van perceeleigenaren en gebruikers wordt verwacht.

Artikel 5 van de verordening, dat eisen stelt aan compenserende waterberging bij nieuwbouw, is gebaseerd op het eerste lid, onder a, van artikel 10.32a van de Wm. In de verordening kan volgens het eerste lid, onder b, van artikel 10.32a Wm ook worden bepaald dat het lozen van grondwater of afstromend hemelwater in de openbare vuilwaterriolering binnen een bepaalde termijn volledig moet worden beëindigd. De artikelen 3 en 4 van de verordening zijn gebaseerd op onderdeel b en bepalen dat het lozen van grondwater en afstromend hemelwater in de openbare vuilwaterriolering binnen respectievelijk het grondwaterscheidingsgebied en het hemelwaterscheidingsgebied moet worden beëindigd. De ligging van de gebieden is opgenomen in de bijlagen bij de verordening.

Artikel 10.32a, tweede lid, Wm bepaalt dat onderdeel b niet mag worden toegepast als van degene bij wie afvloeiend hemelwater of grondwater vrijkomt redelijkerwijs geen andere wijze van afvoer van dat water kan worden gevergd. Ter invulling van deze redelijkheidstoets is in de verordening de mogelijkheid geboden om bij omgevingsvergunning af te wijken van de eis tot afkoppelen van hemelwater en grondwater van het vuilwaterriool. Ook bij de verplichting om waterberging aan te leggen is het wenselijk om die redelijkheidstoets te kunnen hanteren. Er kan daarom ook met een omgevingsvergunning worden afgeweken van de bergingseis in artikel 5 van de verordening.

Deze beleidsregel is bedoeld om het college handvatten te geven bij de beoordeling of een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het afwijken van de eisen van de verordening wel of niet moet worden verleend. Met de beleidsregel wordt ook aan perceeleigenaren en gebruikers in Vlaardingen bij voorbaat duidelijkheid gegeven over de kans van slagen van een aanvraag om af te wijken van de eisen van de verordening.

De Wet milieubeheer zal worden aangepast met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In de Omgevingswet worden, anders dan in het huidige recht, veel milieuregels overgelaten aan de gemeente. In de Omgevingswet is daarom geen specifieke grondslag meer opgenomen voor regels over het lozen van hemelwater en grondwater. De bevoegdheid om regels te stellen over activiteiten in de fysieke leefomgeving – met inbegrip van het lozen van hemelwater, grondwater en ander afvalwater in de bodem of de riolering – wordt in het nieuwe stelsel ontleend aan artikel 2.4 en 4.1 van de Omgevingswet. In de Invoeringswet Omgevingswet is bepaald dat verordeningen op grond van artikel 10.32a van de Wet milieubeheer bij inwerkingtreding van de wet van rechtswege onderdeel uitmaken van het omgevingsplan van de gemeente. De Verordening afvoer hemel- en grondwater Vlaardingen zal dus bij inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel zijn van het omgevingsplan van de gemeente Vlaardingen.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft geen invloed op deze beleidsregel. Na de inwerkingtreding zal deze beleidsregel worden toegepast bij de verlening van omgevingsvergunningen op grond van het Omgevingsplan Vlaardingen.

3. Beoordeling aanvraag afwijken lozingsverbod

Het verbod om grondwater te lozen in het openbaar vuilwaterriool is in de verordening geactiveerd voor het buitengebied en voor alle gebieden waar een gescheiden rioolstelsel aanwezig is met uitzondering van de gebieden waar sprake is van grondwaterverontreiniging. Onder andere in delen van de Broekpolder en de Rivierzone waar sprake is van grondwaterverontreiniging geldt het verbod om grondwater te lozen niet.

Het verbod om afstromend hemelwater te lozen in het openbaar vuilwaterriool is in de verordening geactiveerd voor het buitengebied en voor die gebieden waar een gescheiden rioolstelsel aanwezig is en sprake is van panden met een bouwjaar van 1992 of later.

De openbare vuilwaterriolering in het buitengebied bestaat uit drukriolering: een stelsel van gemalen en persleidingen die het ingezamelde afvalwater transporteren naar (meestal) de vrijvervalriolering van het dichtstbijgelegen bebouwde gebied. Drukriolering is altijd ontworpen voor de inzameling van huishoudelijk afvalwater en eventueel wat bedrijfsafvalwater. In het ontwerp is nooit rekening gehouden met de inzameling van grondwater en hemelwater. Het is uit milieu-oogpunt ook niet gewenst om deze schone waterstromen te mengen met het vuile water in de drukriolering. In het buitengebied bestaat



altijd de mogelijkheid om overtollig grondwater of hemelwater lokaal terug te brengen in het milieu: in oppervlaktewater of in de bodem.

Om deze redenen worden aanvragen op een omgevingsvergunning voor het afwijken van het verbod om grondwater of afstromend hemelwater te lozen op de openbare vuilwaterriolering in het buitengebied in principe afgewezen. Een uitzondering kan zijn wanneer de drukriolering baat heeft bij de lozing van een beperkte hoeveelheid hemelwater. Dit is aan de orde bij de meest bovenstrooms gelegen aansluitingen van de drukriolering. Door de beperkte omvang van de lozing van huishoudelijk afvalwater in verhouding tot de diameter van de drukriolering, is er bij die meest bovenstrooms gelegen aansluitingen een vergrote kans op verstoppingen. Dat is een reden om bij uitzondering een beperkte lozing van afstromend hemelwater op de drukriolering te accepteren.

Als er hemelwater of grondwater wordt geloosd op het vuilwaterriool in nieuwbouwlocaties met een bouwjaar na 1992, is er feitelijk sprake van een foutieve aansluiting. Er is in die gebieden een hemelwaterriool beschikbaar waar het hemelwater of grondwater op kan worden geloosd. Daarom wordt een aanvraag tot afwijken van het lozingsverbod van hemelwater of grondwater op het vuilwaterriool in deze gebieden afgewezen.

4. Beoordeling aanvraag afwijken compenserende waterberging

De zomer van 2021 heeft opnieuw laten zien dat buien in omvang en hevigheid toenemen. Alle bebouwing die wordt aangelegd of vernieuwd, draagt in toenemende mate bij aan de wateroverlastproblemen bij deze heftige buien. Het is een grote opgave om voldoende bergingscapaciteit te realiseren voor de opvang van deze buien. De gemeente kan dat niet alleen, want een groot deel van de stad bestaat uit particulier oppervlak. Iedere perceeleigenaar of gebruiker, dus zowel bij nieuwbouw als sloop/herbouw, zal een bijdrage aan de bergingsopgave moeten leveren. De verplichting tot waterberging bij nieuwbouw voorkomt dat bestaande wateroverlastproblemen verergeren.

De bergingsopgave moet sowieso gerealiseerd worden. Als er een omgevingsvergunning voor afwijken van de bergingseis wordt verleend, verbindt het college daar altijd een financieel voorschrift aan waarmee de realisatie van de bergingseis wordt "afgekocht". Dit houdt in dat de gemeente de aanleg en het onderhoud van de vereiste waterberging overneemt, tegen een kostendekkende vergoeding. De ontvangen bijdragen uit deze financiële voorschriften worden toegevoegd aan het waterbergingsfonds. Het college draagt er zorg voor dat met dit waterbergingsfonds de benodigde waterberging wordt gerealiseerd in de omgeving van de betreffende nieuwbouw of sloop/herbouw. Dit is geregeld in de Verordening waterbergingsfonds Vlaardingen. Die verordening bepaalt ook hoe hoog het bedrag is dat per m³ te realiseren waterberging moet worden betaald.

Aan het realiseren van waterberging op eigen terrein zijn kosten verbonden, zowel bij aanleg als in onderhoud. Die kosten zijn in het algemeen acceptabel in verhouding tot de maatschappelijke opbrengst (minder kans op schade) en in verhouding tot de kosten die sowieso aan nieuwbouw of sloop/herbouw zijn verbonden. Het kan zijn dat de kosten die de perceeleigenaar of gebruiker moet maken hoger zijn dan het compensatiebedrag dat is opgenomen in de Verordening waterbergingsfonds. Dit is op zichzelf geen reden om een omgevingsvergunning voor het afwijken van de waterbergingseis te verlenen. Het uitgangspunt is immers dat de perceeleigenaar en gebruiker zelf verantwoordelijk zijn voor de verwerking van het hemelwater op het perceel. Hoe meer het college moet compenseren, hoe duurder het in de praktijk zal worden, zodat het compensatiebedrag voor toekomstige ontwikkelingen steeds groter wordt. Realisatie van de waterberging op eigen terrein zorgt ervoor dat de kosten voor de door het college overgenomen verplichtingen tot realisatie van waterberging binnen de perken blijven.

Waterberging op eigen terrein is op veel manieren te realiseren. Perceeleigenaren of gebruikers zijn niet altijd op de hoogte van de mogelijkheden. Om hen daarbij te helpen, stelt de gemeente een inspiratieboek (of handboek) op. Met dit instrument visualiseert de gemeente technische oplossingen en toont de gemeente aan dat realisatie van een waterberging van 60 liter per m² in Vlaardingen haalbaar is. Dit inspiratieboek of handboek laat ook zien welke oplossingen er zijn in lastigere omstandigheden, zoals kavels met relatief kleine omvang of een slecht doorlatende ondergrond.

In principe is het technisch altijd mogelijk om de vereiste waterberging te realiseren. Bepaalde omstandigheden kunnen wel leiden tot hogere kosten. Hierbij valt te denken aan:

- het ontwerp, bijvoorbeeld wanneer ontwerpkeuzes strijdig zijn met het aanbrengen van waterberging;
- beperkte fysieke ruimte, met name bij inbreidingen of sloop/herbouw in een dichtbebouwd gebied, waardoor relatief dure technische voorzieningen nodig zijn; of
- stedenbouwkundige eisen of beschermde stadsgezichten, waardoor bijvoorbeeld geen platte daken kunnen worden toegepast.



De perceelegeenaar of gebruiker moet bij een aanvraag om een omgevingsvergunning onderbouwen welke technische mogelijkheden diegene heeft onderzocht en wat de kosten daarvan zijn. Daarbij dient ook een aanpassing van het ontwerp te zijn onderzocht. Vanaf de inwerkingtreding van de verordening verwacht de gemeente van iedere perceelegeenaar of gebruiker dat er in het ontwerp van de ontwikkeling rekening wordt gehouden met de waterbergingsseis. Als dat niet is gebeurd, moet het ontwerp worden aangepast. De kosten die het gevolg zijn van de aanpassing van het ontwerp ("terug naar de tekentafel") worden niet meegenomen bij de beoordeling van de kosten van de waterberging. De ontwerper had immers bij voorbaat rekening moeten houden met deze eisen aan het ontwerp.

Het college beoordeelt deze onderbouwing en kan alternatieve technische oplossingen aandragen die nog niet zijn onderzocht, of advies inwinnen over de aangeleverde kostenschattting. Een aanvraag waarin redelijkerwijs in de beschouwing te betrekken technische mogelijkheden ontbreken, of een aanvraag met een kostenschattting waarvan de juistheid valt te betwijfelen, wordt afgewezen.

Als de meerkosten van de technische oplossingen inderdaad onredelijk hoog zijn, kan het college overgaan tot het verlenen van de omgevingsvergunning. Als maatstaf voor onredelijk hoge kosten wordt het afkoopbedrag uit de Verordening waterbergingsfonds gehanteerd, vermenigvuldigd met een factor 2. Uitgangspunt is dat de omgevingsvergunning slechts voor een deel van de vereiste waterberging wordt verleend. Het is vrijwel altijd mogelijk om een deel van de vereiste waterberging wel tegen acceptabele kosten te realiseren op particulier terrein. De omgevingsvergunning wordt alleen verleend voor het deel van de vereiste waterberging dat alleen tegen onredelijke kosten kan worden gerealiseerd. Voor dat deel wordt een financiële voorwaarde aan de omgevingsvergunning verbonden. Voor die "afkoopsom" zal het college het resterende deel van de vereiste waterberging realiseren en onderhouden.

De afweging over het al dan niet verlenen van de omgevingsvergunning voor afwijken van de bergingseis is dus in essentie een financiële afweging. Mogelijk zullen perceelegeenaren of gebruikers ook andere argumenten aandragen ter onderbouwing van de aanvraag, bijvoorbeeld:

- vrees voor muggen of ander ongedierte;
- twijfel over de effectiviteit of doelmatigheid van waterberging op particulier terrein; of
- verminderd gebruiksgenot van de buitenruimte of verminderde toegankelijkheid van de kruipruimte.

Deze argumenten zijn geen grond om de omgevingsvergunning te verlenen.

5. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt de dag na bekendmaking in werking.

Vlaardingen, 14 december 2021

*de secretaris,
Erwin Stolk*

*de burgemeester,
Bert Wijbenga-van Nieuwenhuizen*