

Rapport

Klacht

Verzoekster, een wijkvereniging, klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders van Emmen weigert maatregelen te treffen die nodig zijn om de overlast die haar leden en andere wijkbewoners dreigen te ondervinden van een onvoldoende afvoer van hemelwater in haar wijk weg te nemen.

Beoordeling

I. Bevindingen

Over de woonomgeving

1. De leden van de vereniging "Landelijk Stroomdal" zijn bewoners van de wijk "Stroomdal" in Schoonebeek, gemeente Emmen. Deze in de jaren 2005/2006 aangelegde ecologische woonwijk van circa 175 woningen ligt in een laag gelegen gedeelte van het stroomdal van het Schoonebeekerdiep, te midden van weiden, bosschages en moerassig terrein.

Over de wateroverlast

2. Volgens de vereniging ondervinden de bewoners al vanaf dat zij in hun woning trokken aanzienlijke wateroverlast omdat hemelwater niet voldoende wordt afgevoerd. De oorzaak is een ondoordringbare leemlaag in de bodem, die nauwelijks water doorlaat en grondwater dat vanuit omringend gebied kan doorsijpelen. Verder komen in het gebied ondergrondse stromingen en kwellen voor, waarvan het water van de hoger gelegen gebieden naar de lagere stroomt. Bewoners hebben daardoor te kampen met water in de kruipruimte van woningen, vochtige ruimten en muren, drassige tuinen en grote plassen die lang op wegen en straten blijven liggen.

Over de verzoeken om een oplossing

3. De vereniging heeft de afgelopen jaren bij diverse instanties - de gemeente Emmen, het waterschap Veld en Vecht en de provincie Drenthe - in procedures en in overleg regelmatig de aandacht gevestigd op het probleem van de wateroverlast. Het betrof onder meer een procedure met betrekking tot de ontwikkeling van het olieveld bij Schoonebeek, waar inmiddels volgens de nieuwste techniek met behulp van stoom olie wordt gewonnen. Daarvoor diende onder meer nabij de wijk Stroomdal een bovengronds leidingtracé te worden aangelegd, omdat vanwege de bodemgesteldheid en het grondwaterpeil een ondergronds leidingstelsel niet mogelijk is.

4. De vereniging wendde zich per brief van 30 januari 2009 tot zowel het college van burgemeester en wethouders van Emmen als het waterschap Velt en Vecht en de provincie Drenthe waarin zij haar bezwaren uitte tegen het niet nemen van afdoende maatregelen tegen de wateroverlast in de wijk. De vereniging verwees daarin naar de

volgende brieven, gericht aan het adviesbureau dat betrokken was bij de ontwikkeling van de wijk Stroomdal:

A. de brief van 6 juli 1999 van het toenmalige waterschap 't Suydevelt, met onder meer het volgende:

"In zijn algemeenheid: de woonwijk is laag gelegen. Het peil in het Schoonebeekerdiep kan zodanig oplopen dat er een afvoerbeperring is. Het gebied loopt daarbij een risico om onder water te lopen. Indien op deze plek een woonwijk gerealiseerd zal worden zullen maatregelen getroffen moeten worden om de wijk veilig te stellen. Bij maatregelen moet gedacht worden aan een veilige hoogte van de wegen en de vloerpeilen van de huizen, voldoende berging van water in daartoe aan te leggen waterpartijen en extra berging in de groenvoorzieningen in geval van calamiteiten. Ook kan het noodzakelijk zijn om een kade om de wijk heen te leggen ter bescherming van oplopend peil buiten de woonwijk."

B. de brief van 13 maart 2000 van het waterschap Velt en Vecht aan het desbetreffende adviesbureau, met onder meer het volgende:

"Uitgangspunt bij de beoordeling van nieuwe plannen is dat bij inrichting van nieuwe gebieden optimaal wordt rekening gehouden met de eisen die gesteld worden vanuit het waterbeheer. Door geen of onvoldoende rekening te houden met de meest moderne inzichten ten aanzien van het waterbeheer in de stad worden onkosten afgewenteld van de belanghebbenden (projectontwikkelaar en/of gemeentelijk grondgebied) op het waterschap.

(...)

Ten aanzien van het plan Stroomdal Schoonebeek merken wij het volgende op.

Vanuit het principe dat water richtinggevend dient te zijn voor de ruimtelijke ordening is de locatiekeuze voor de wijk het Stroomdal een verkeerde keuze vanwege de volgende redenen:

- * Het plangebied is als oorspronkelijk beekdal een nat kwelgebied.
- * Het gebied is een inundatiegebied voor het Schoonebeekerdiep.
- * De geplande locatie is zeer geschikt voor waterretentie en zou vanuit dat oogpunt niet bebouwd moeten worden.

De locatiekeuze levert een aantal nadelen op die naar onze mening niet mogen worden afgewenteld op het waterbeheer, tenzij wordt aangetoond dat een onderbemaling geen economische en/of ecologische nadelen heeft op korte of lange termijn zijn wij erop tegen dat dit gebied onderbemalen gaat worden. Een natuurlijke afwatering is ons inziens goed

te realiseren bij een combinatie van kruipruimteloos bouwen en zonodig maaiveldverhoging.

Vanwege het feit dat de wijk gebouwd zal worden in een inundatiegebied is tijdens hoog water geen vrije lozing mogelijk. (...)

Het gegeven dat de wijk in een inundatiegebied komt te liggen maakt het noodzakelijk dat er rondom de wijk een waterkering komt. Om een blijvende werking van een waterkering te garanderen is het ons inziens noodzakelijk dat daarbij wordt gekozen voor een combinatie met wegen. Indien wordt gekozen voor een aarden wal verwachten wij dat deze al snel onvoldoende waterkerend zal worden door klink en begroeiing, maar ook door graafactiviteiten van spelende kinderen, konijnen en mollen."

5. De gemeente Emmen deelde de vereniging per brief van 19 maart 2009 mee, dat zij zich in deze kwestie niet competent achtte en dat de brief van de vereniging was doorgestuurd naar het waterschap. Het waterschap deelde de vereniging met zijn brief van 19 maart 2009 mee, dat met de gemeente zou worden overlegd, en de provincie ten slotte schreef de vereniging op 31 maart 2009 dat de gemeente haar zou uitnodigen voor een gesprek waaraan ook het waterschap zou deelnemen. Volgens de vereniging is een uitnodiging voor een gesprek nooit ontvangen.

Over de rol van het waterschap

6. Begin 2009 is het ontwerp-waterbeheersingsplan 2010-2015 van het waterschap Velt en Vecht ter inzage gelegd zodat belanghebbenden hun zienswijze konden geven. Tot dat plan behoort onder meer de herinrichting van het Schoonebeekerdiep en de aanleg van waterbekkens in de directe nabijheid van de wijk om toekomstige waterstromen in het gebied beter te kunnen beheersen.

Een aantal wijkbewoners heeft een zienswijze gegeven. Het waterschap informeerde de indieners van een zienswijze er op 19 maart 2009 over, dat pas na langere tijd kon worden gereageerd, omdat de plannen van het rijk, de waterschappen en provincies met betrekking tot het waterbeheer in de oostelijke regio vanwege de grote samenhang goed op elkaar moesten worden afgestemd.

Het waterschap belegde op 12 oktober 2009 een informatieavond voor geïnteresseerden, waarbij ook een bestuurslid van de wijkvereniging aanwezig was.

Op 27 oktober 2009 stelde het algemeen bestuur van het waterschap het waterbeheerplan vast. Wat betreft de wateroverlast in de wijk merkte het bestuur op, dat die problemen als gevolg van de herinrichting niet zouden toenemen, omdat de ter plaatse ondoorlaatbare lagen de oorzaak van die problemen zijn.

Over het standpunt van burgemeester en wethouders

7. Het college van burgemeester en wethouders van Emmen reageerde op de klacht met onder meer het volgende.

"De grondwaterstand in het gebied bedraagt ongeveer 10.75 meter boven N.A.P. Het straatpeil is 12.00 tot 12.25 meter boven N.A.P. De gemeente hanteert conform de landelijke norm een ontwateringspeil van 1.00 meter onder wegen. De woningen staan circa 30 centimeter hoger. De woningen hebben dan ook een drooglegging van 1.55 tot 1.85 meter, waarmee ruimschoots is voldaan aan de landelijke normen.

Het is juist dat er in de bodem verstorende lagen zitten waardoor lokaal hogere grondwaterstanden kunnen voorkomen. Om deze reden is het regenwaterstelsel zodanig aangelegd dat er drainage op aangesloten kan worden. De bewoner die een probleem heeft kan op eigen terrein drainage aanleggen en de gemeente zorgt dan voor de afvoer van overtollig water.

De bewoner/eigenaar is verantwoordelijk voor zijn eigen terrein, de gemeente heeft de zorg voor het openbaar gebied. Wat betreft het probleem met water dat moeilijk in de bodem infiltreert heeft de gemeente in overleg met onder meer de wijkvereniging maatregelen getroffen door te hoog aangelegde bermen af te nemen en een voetpad te herbestraten. Nadat deze maatregelen zijn getroffen zijn geen nieuwe meldingen over wateroverlast meer ontvangen."

Over de actuele stand van zaken volgens de vereniging

8. De vereniging wees er in haar diverse berichten in de loop van het onderzoek van de Nationale ombudsman onder meer op, dat bewoners een woning in de wijk hebben gekocht in het vertrouwen dat zich geen problemen zouden voordoen. De in verband met de wateroverlast benaderde instanties verwijzen naar elkaar, zonder de bewoners, althans de vereniging rechtstreeks te informeren. Verder wees de vereniging erop dat bewoners in zowel de hogere als de lager gelegen delen van de wijk tot in maart 2010 wateroverlast ondervonden, zowel binnenshuis als in de tuin.

II. Beoordeling

8. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens overheidsinstanties door die overheidsinstanties worden gehonoreerd. Niet iedere verwachting is gerechtvaardigd. Het hangt af van de omstandigheden af, of de burger redelijkerwijs heeft mogen denken dat de door het handelen van het bestuursorgaan bij hem gewekte verwachtingen horen te worden ingelost.

9. In dit geval gaat het om een complexe situatie, waarin diverse overheidsinstanties een eigen inbreng en verantwoordelijkheid hebben met betrekking tot het waterbeheer: een ketenprobleem. Die zorg betreft ook het waterbeheer in de wijk waar de leden van de

vereniging wonen. De fysieke situatie van deze woonomgeving is bijzonder, omdat in de bodem dikke, ondoordringbare leemlagen zitten, waardoor hemelwater niet op natuurlijke wijze in de bodem wordt opgenomen en dus op andere wijze moet worden afgevoerd. Op grond van de Wet gemeentelijke taken waterbeheer hebben de gemeenten de zorg voor het beheer en de afvoer van hemelwater, evenals het beheer voor de grondwaterstanden op het openbare terrein.

10. Volgens de vereniging ondervinden de wijkbewoners al jaren, vanaf het moment dat zij rond 2006 hun woning betrokken, overlast van water in de kruipruimten van woningen en tuinen en paden die onder water staan.

De gemeente Emmen stelt zich op het standpunt dat er in de openbare ruimte afdoende maatregelen zijn getroffen om die overlast tegen te gaan. Een eigenaar/bewoner is volgens de gemeente echter zelf verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen om overlast op het eigen erf te voorkomen.

11. Feit is, dat de vereniging de gemeente Emmen op 30 januari 2009 heeft geschreven over de problemen en bezwaar heeft gemaakt tegen het niet treffen van afdoende maatregelen. De gemeente verwees de vereniging naar het waterschap, het waterschap deelde de vereniging weer mee dat met de gemeente zou worden overlegd en als laatste schreef de provincie Drenthe de vereniging op 31 maart 2009, dat de gemeente haar zou uitnodigen voor een gesprek.

De gemeente is ook de aangewezen instantie om een initiatief te nemen, immers zij heeft een wettelijke zorgplicht met betrekking tot het waterbeheer. Van een gesprek met de gemeente is het volgens de vereniging echter nooit gekomen

12. Al tijdens de ontwikkeling van het gebied in de jaren 1999 en 2000 hebben de betrokken waterschappen het door de gemeente ingeschakelde adviesbureau er op gewezen, dat de risico's van wateroverlast in het gebied van dien aard zijn, dat er maatregelen dienden te worden getroffen. De gemeente heeft mede op basis van deze adviezen het bestemmingsplan vastgesteld. In een dergelijk plan zijn de hoofdlijnen voor de bebouwing en de verdere inrichting beschreven. Verder stelt de gemeente aan de bebouwing voorschriften, onder meer dat op zodanige wijze wordt gebouwd dat geen (grond)waterproblemen ontstaan. Voor de woningen in de wijk is een bouwvergunning verleend, en het is dan ook aannemelijk dat die woningen voldoen aan de bouwvoorschriften.

13. In dit geval mochten de bewoners erop vertrouwen dat de gemeente al tijdens de ontwikkeling van hun wijk de maatregelen had genomen die nodig zijn om de daar gebouwde woningen en hun erf te vrijwaren van (blijvende) wateroverlast. Dat is hier niet gebeurd, immers de gemeente heeft nadat de wijk was gebouwd nog actie moeten ondernemen naar aanleiding van de wateroverlast in de publieke ruimte.

Naar aanleiding van de diverse signalen van de bewoners, waaronder de brief van de vereniging van 30 januari 2009, had de gemeente het initiatief moeten nemen om met de betrokken bewoners te overleggen welke maatregelen geboden zijn en deze uit te voeren. Daardoor had de situatie kunnen worden gebracht in de toestand die de bewoners redelijkerwijs mochten verwachten ten tijde van hun intrek in de wijk.

Dat dit niet is gebeurd, vormt een schending van het rechtszekerheidsvereiste.

De onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Emmen is niet behoorlijk.

Deze beoordeling geeft aanleiding om daar een aanbeveling aan te verbinden.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Emmen, is gegrond wegens schending van het rechtszekerheidsvereiste.

Aanbeveling

Het college van burgemeester en wethouders Emmen wordt in overweging gegeven om met de bewoners, leden van de vereniging "Landelijk Stroomdal", in contact te treden en in overleg met hen de maatregelen te treffen die nodig zijn om hun woning en erven van overlast als gevolg van hemel- of grondwater te vrijwaren.

Onderzoek

Op 17 september 2009 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Emmen.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tevens werd het college een aantal specifieke vragen gesteld.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Het verzoekschrift van de vereniging en de in verband daarmee verstreekte documentatie;

De reactie van de gemeente Emmen op de klacht en de in verband daarmee gestelde vragen.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Per 1 januari 2008 is in werking getreden de Wet gemeentelijke watertaken, die de gemeenten de zorgplicht geeft voor het beheer en het afvoeren van afvalwater en hemelwater en voor het beheer van de grondwaterstanden op openbare terreinen.

Op 22 december 2009 is in werking getreden de Waterwet, een samenvoeging van een achttal wetten, waaronder de Grondwaterwet en de Wet op de oppervlaktewateren. De wet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater. Zo zijn de waterschappen en Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor het operationele waterbeheer. De gemeenten zijn belast met de lokale ruimtelijke inpassing van maatregelen en hebben een zorgplicht voor stedelijk water. De gemeenten dienen daarmee al vanaf 1 januari 2008 rekening te houden bij de vaststelling van hun Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP).

2. De voorzieningenrechter van de rechtbank Middelburg wees op 10 juni 2009 vonnis in een geschil tussen een Zeeuwse gemeente en een burger die als gevolg van een hevige regenbui ernstige schade aan zijn woning had ondervonden. De rechter overwoog onder meer, dat met ingang van 1 januari 2008 op grond van de Gemeentewet, de Wet op de Waterhuishouding en de Wet milieubeheer voor gemeenten een ruimere zorgplicht voor de afvoer van hemelwater en het grondwater is geïntroduceerd. In de situatie van dit geval was aannemelijk dat de afvoercapaciteit van de gemeentelijke riolering bij hevige regenval onvoldoende was en daarmee is komen vast te staan dat de gemeente niet aan haar wettelijke zorgverplichtingen had voldaan (www.rechtspraak.nl LJN BJ5625, Rechtbank Middelburg, zaak-/rolnummer: 67489 / KG ZA 09-77).