

# GEMEENTELIJKE ZORGPLICHT GRONDWATER

WAT BURGERS WILLEN WETEN



**Commissie  
Grondwater**  
Oud Hillegersberg

## **Gemeentelijke zorgplicht grondwater**

*Wat burgers willen weten*

Opdrachtgever: Commissie Grondwater Oud Hillegersberg (te Rotterdam)

Opsteller: mr. Peter de Putter

Datum: 15 maart 2016

## Voorwoord

Gemeente Rotterdam en grondwater, deze relatie zou je op zijn minst gecompliceerd kunnen noemen. Sinds 2008 hebben gemeenten een grondwaterzorgplicht. Voortvarend werd de afgelopen jaren *overlast* bestreden. Maar het grootste probleem blijft verscholen diep onder de oppervlakte: *grondwateronderlast* is een sluipmoordenaar voor huizen en haar bewoners.

Waarom durft de gemeente, zo'n 8 jaar na de bepaling van deze wettelijke zorgplicht, de problemen niet aan te pakken, vooral in de urgente funderingsrisicogebieden zoals Hillegersberg? Aanpakken begint bij gedegen onderzoek en probleemmerkenning.

Bij de presentatie van het nieuwe gemeentelijk rioleringsplan afgelopen jaar bleek van voortvarend aanpakken nog geen sprake: een visie om deze problematiek aan te pakken ontbrak en in 2020 zou slechts 6 van de 80 km riool in de urgente risicogebieden vervangen zijn.

Gelukkig houden organisaties als de commissie grondwater Oud Hillegersberg de gemeenteraad scherp. Bij de vaststelling van het gemeentelijk rioleringsplan heeft dit geleid tot het unaniem aannemen van de motie "prioriteit aan funderingsrisicogebieden". Deze motie verzoekt de gemeente om in 2016 te komen met een concreet plan van aanpak voor rioolverbetering in de urgente funderingsrisicogebieden. Een eerste stap wat mij betreft.

Dit rapport geeft handvatten voor bewoners en de gemeenteraad om in het kader van deze zorgplicht verdere stappen te zetten op weg naar een voortvarende uitvoering van noodzakelijke maatregelen. Namens SP in Rotterdam zullen wij dit rapport meteen inzetten om bij de uitwerking van onze motie de gemeente aan te moedigen.

*Querien Velter*  
*Raadslid SP Rotterdam*

## **Inhoud**

### **Voorwoord**

- 1. Inleiding**
- 2. Inhoud en betekenis van de gemeentelijke grondwaterzorgplicht**
- 3. Het GRP moet de grondwaterzorgplicht concreet maken**
- 4. Wat burgers willen weten over zorgplicht**

### **Bijlage**

- 1. Gebruikte literatuur.**

## 1. Inleiding

De Rotterdamse wijken Oud-Hillegersberg en het Kleiwegkwartier zijn zogenoemde funderingsrisico-gebieden. In deze wijken is paalrot veruit de belangrijkste oorzaak van funderingsproblemen. Er zijn veel vragen van burgers over maatregelen in het openbaar gebied om de grondwaterstand te verhogen. Veel van die vragen hebben betrekking op de verantwoordelijkheid van de gemeente: wat houdt de grondwaterzorgplicht in? **De gemeente heeft sinds 2008 immers een grondwaterzorgplicht (verankerd in de Waterwet) en de vraag is of deze de gemeente verplicht om maatregelen te nemen om daarmee structurele schade aan houten funderingen (kesp, paalkoppen) zoveel mogelijk te voorkomen.** In de voorliggende notitie wordt deze verantwoordelijkheidsvraag op verzoek van de commissie grondwater OH beantwoord.

Beantwoording van de hoofdvraag helpt bij het beantwoorden van door de Commissie Grondwater Oud Hillegersberg (cgOH) voorgelegde deelvragen die door burgers vaak worden gesteld. Deze deelvragen zijn door de commissie als veel gestelde vragen geformuleerd. De veelal uitvoerige vragen worden in hoofdstuk 4 van deze notitie apart van antwoorden voorzien. Op deze plek worden deze vragen kort samengevat:

1. Wat mogen bewoners op grond van de zorgplicht grondwater redelijkerwijs verwachten ten aanzien van het actief geïnformeerd worden door de gemeente over structurele grondwateronderlast in het openbaar gebied en over maatregelen in dat verband?
2. Het GRP 2016 van de gemeente Rotterdam stelt dat bij structurele grondwateroverlast en -onderlast in het openbaar gebied doelmatige maatregelen kunnen worden getroffen. Moet de gemeente hierbij ook de invloed van een maatregel op particulier terrein betrekken?
3. In 2013 deed wethouder Van Huffelen tijdens een bewonersavond de toezegging om in het openbaar gebied van Oud Hillegersberg waterpasserende verharding toe te passen. Dit wordt bevestigd door ambtelijke stukken. Deze toezegging is niet nagekomen, voorafgaand aan de werkzaamheden zijn de bewoners niet geïnformeerd over de redenen. Kan de gemeente gehouden worden aan deze toezegging?
4. Kan redelijkerwijs van de gemeente worden verlangd dat zij de openbare ruimte dusdanig inricht dat het regenwater maximaal kan infiltreren in de bodem? Welke maatregelen kunnen worden afgedwongen en welke termijn moet de gemeente daartoe in alle redelijkheid worden geboden (planning riolering Rozenlaan nu 2017)?
5. Kan redelijkerwijs van de gemeente worden verlangd dat bij grootschalige, structurele grondwateronderlast de grondwaterstand wordt hersteld met het infiltreren van oppervlaktewater in de bodem met een infiltratieleiding en welke termijn moet de gemeente daartoe in alle redelijkheid worden geboden? Wat is hierbij de rol van de grootte van de financiële schade die door de bewoners kan worden geleden?
6. In Hillegersberg worden bij het vervangen van riolen drains aangelegd om wateroverlast door stijging van de grondwaterstand te voorkomen. Hierbij worden bewoners niet geïnformeerd over de drainagediepte van drains (waardoor funderingshout kan komen droog te staan) en de afweging van de gemeente van de tegenstrijdige belangen van wateroverlast en -onderlast. Is dit in strijd met de zorgplicht grondwater en het zorgvuldigheidsbeginsel?
7. Het GRP 2016-2020 van Rotterdam stelt dat in gebieden met voldoende oppervlaktewater, het peil van het oppervlaktewater richtinggevend is voor het gewenste grondwaterpeil. De gemeente past dit niet richtinggevend maar rigide toe, ook wanneer er aanleiding is om de grondwaterstand lokaal lager of hoger te beheersen. Zij houdt geen rekening met het feit dat bewoners maar beperkte mogelijkheden hebben om de grondwaterstand op hun terrein op het

gewenste peil te houden. Is deze rigide handelswijze van de gemeente niet in strijd met het lokaal afwegen van de belangen van grondwateroverlast en -onderlast?

8. Kan redelijkerwijs van de gemeente worden verlangd dat zij een masterplan maakt van de mogelijkheden om in Hilleegersberg Noord (Oud Hilleegersberg) en Hilleegersberg Zuid (Kleiwegkwartier) de grondwaterstand met doelmatige maatregelen te beheersen?

#### *Focus gericht op schade voorkomen*

De hoofdvraag en ook de deelvragen laten zien dat de focus is gericht op het zoveel mogelijk voorkómen van (verdere) paalrot. De vraag is dus *niet* wat de bestuurs- of privaatrechtelijke mogelijkheden zijn om opgetreden schade te verhalen. Kortom: de cgOH wil in eerste instantie bereiken dat de gemeente beheermaatregelen neemt in de openbare ruimte om daarmee *verdere* paalrot te voorkomen. Dat sluit ook aan bij de betekenis van de gemeentelijke zorgplicht. Dat zal hierna nog nader worden toegelicht.

#### *Leeswijzer*

Om de veel gestelde vragen goed te kunnen beantwoorden, is het van belang kennis te hebben van de inhoud en betekenis van de gemeentelijke grondwaterzorgplicht (hoofdstuk 2). Die zorgplicht wordt dan ook eerst toegelicht. Daarna komt in hoofdstuk 3 de relevantie van deze zorgplicht voor het gemeentelijke rioleringsplan (GRP) aan de orde. In dit plan moet de grondwaterzorgplicht immers concreet worden gemaakt. Hierbij geven wij ook onze opmerkingen bij de grondwaterparagrafen uit het Rotterdamse GRP 2016-2020. Specifieke beantwoording van de veel gestelde vragen is opgenomen in hoofdstuk 4.

**Als bijlage 1** bij deze notitie is een literatuurlijst opgenomen. De genoemde documenten zijn aan de cgOH ter beschikking gesteld. Voor het schrijven van de voorliggende notitie zijn deze artikelen e.d. gebruikt. Om het voor iedereen zo begrijpelijk mogelijk te houden, is ervoor gekozen het taalgebruik niet al te juridisch te laten zijn. Wie zich verder wil verdiepen, kan de onderliggende vakliteratuur raadplegen.

## 2. Inhoud en betekenis van de gemeentelijke grondwaterzorgplicht

De gemeente is op grond van de Gemeentewet belast met de gemeentelijke huishouding, waaronder het beheer van de openbare ruimte. Dit is een vrij algemeen omschreven taak, waaruit tot 1 januari 2008 geen specifieke taken waren af te leiden met betrekking tot een actief beheer van grondwaterstanden of iets dergelijks. De gemeente kon hiertoe dan ook niet wettelijk worden verplicht, ook niet op grond van andere wetgeving.

Sinds 2008 is er wat dat betreft wel wat veranderd. Toen trad de gemeentelijke grondwaterzorgplicht in werking. Deze - in artikel 3.6 van de Waterwet vastgelegde - zorgplicht houdt in, dat de gemeente in het openbaar gemeentelijke gebied maatregelen moet treffen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken. Mits die maatregelen doelmatig zijn en deze niet tot de verantwoordelijkheid van de waterbeheerder (meestal het waterschap) of de provincie behoren. **Gemeenten hebben hiermee een inspanningsplicht gekregen om structurele grondwaterstandproblemen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. De zorgplicht maakt geen onderscheid tussen nieuwe en bestaande gevallen of gevallen van grondwateroverlast- of grondwateronderlastproblemen.** Bestaande gevallen van grondwateronderlast (een te lage grondwaterstand) vallen dus in principe ook binnen de reikwijdte van de zorgplicht, zij het dat de gemeente de nodige beleidsvrijheid heeft om in het gemeentelijke rioleringsplan (GRP) aan te geven welke problemen met welke middelen op welk tijdstip worden aangepakt. De zorgplicht werkt echter niet met terugwerkende kracht en dat betekent bijvoorbeeld dat eventuele schade aan funderingspalen die dateert van vóór 2008 niet op de gemeente verhaald kan worden.

Wie de grondwaterzorgplicht goed leest (art. 3.6 Waterwet), ziet dat deze te ontleden is in criteria die samen bepalen of de gemeente verantwoordelijk is om nadelige gevolgen (paalrot/schade) te voorkomen. Het moet gaan om:

1. het treffen van maatregelen;
2. in openbaar gebied;
3. om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand;
4. voor de aan de grond gegeven bestemming;
5. zoveel mogelijk te voorkomen of beperken;
6. voor zover dit doelmatig is, en;
7. de waterbeheerder of provincie geen verantwoordelijkheid heeft.

Deze elementen worden hieronder toegelicht, met name om uiteindelijk de meest gestelde vragen te kunnen beantwoorden. Deze hebben immers vooral betrekking op de gemeentelijke zorgplicht.

### Ad 1 en 2: maatregelen in openbaar gebied

De zorgplicht is alleen van toepassing op het treffen van *waterhuishoudkundige* maatregelen in de *openbare* ruimte. De gemeente is niet verplicht maatregelen te nemen op particuliere percelen. Dat is de eigen verantwoordelijkheid van particulieren. Eigenaren moeten immers zelf zorgen voor een goede staat van de bij hen in eigendom zijnde percelen en gebouwen. Waar nodig moeten zij zelf waterhuishoudkundige en/of bouwkundige maatregelen treffen.

De gemeentelijke zorgplicht beperkt zich dus tot waterhuishoudkundige maatregelen op en in het openbare terrein. Als het doelmatiger zou zijn - lees: maatschappelijk goedkoper - om (deels) waterhuishoudkundige en/of bouwkundige maatregelen te nemen op particulier terrein en gaan de betrokken eigenaren daarmee akkoord, dan zijn dergelijke maatregelen door de gemeente wel mogelijk.

Maar zij is hiertoe niet verplicht. Als de gemeente zou kiezen voor zulke maatregelen, dan kan zij dat doen op grond van haar zogenoemde autonome bevoegdheid.

Uit art. 3.6 Waterwet wordt ook duidelijk welke maatregelen binnen het bereik van de zorgplicht vallen. Het gaat uitsluitend om waterhuishoudkundige maatregelen in de openbare ruimte van het bebouwde gebied. Afhankelijk van de concrete situatie, kunnen de inspanningen bestaan uit het vasthouden, bergen, transporteren en het nuttig toepassen van (relatief) schoon water zoals het infiltreren van hemelwater in de bodem of toevoeren van oppervlaktewater door middel van infiltratieleidingen.

Ad 3 en 4: structureel nadelige gevolgen voor de bestemming

De gemeentelijke zorgplicht is van toepassing als de gebruiksfunctie van de grond (zoals de woonfunctie) structureel is/wordt beperkt. Van aantasting van deze functie is sprake wanneer het normale gebruik wordt belemmerd. Wat normaal is, is niet nader omschreven. Maar helder is dat wanneer paalrot als gevolg van een te lage grondwaterstand tot zetting van woningen leidt, dit het normale gebruik belemmert dan wel kan belemmeren. Van belang hierbij is wel op te merken dat van gemeenten niet wordt verwacht dat zij een bepaalde grondwaterstand vastleggen of garanderen. Dat blijkt uit de toelichting bij het zorgplichtartikel. **Maar de gemeente moet wel haar uiterste best doen om nadelige gevolgen zoveel mogelijk te beperken** (zie verder onder 5 hierna).

Bij de formulering van de zorgplicht is er bewust vanuit gegaan dat de nadelige gevolgen van de grondwaterstand *structureel* en dus niet incidenteel moeten zijn. Klimatologische omstandigheden (zoals af en toe extreme neerslag of juist een lange periode van droogte) kunnen leiden tot een tijdelijk hogere of lagere grondwaterstand. Hierdoor vermindert de gebruiksfunctie weliswaar even, maar dat betekent niet per definitie dat deze ook op de langere termijn wordt aangetast. Hiermee ligt een zeker risico bij de perceeleigenaar: incidentele grondwateronderlast is voor eigen rekening. In wetgeving en rechtspraak wordt een dergelijk risico ook wel ‘normaal maatschappelijk risico’ genoemd. Wie geen incidentele aantasting wil accepteren, zal zelf maatregelen moeten nemen.<sup>1)</sup> **Wat structurele grondwateroverlast en grondwateronderlast is, moet blijken uit het GRP.** De wetgever heeft hierover bewust geen eisen gesteld. Wat een teveel aan grondwater betreft geeft het GRP van de gemeente Rotterdam wel handvatten, ook voor burgers. Verderop wordt duidelijk gemaakt dat het GRP echter niet duidelijk maakt waar burgers nu op kunnen rekenen als het om structurele grondwateronderlast gaat.

Ad 5: problemen zo veel mogelijk voorkomen of beperken

Gemeenten hebben een inspanningsplicht (dus geen resultaatsplicht) om structurele grondwaterstand-problemen zo veel mogelijk te voorkomen of beperken. Een resultaatsplicht zou enorme kosten met zich brengen, zonder ruimte voor een doelmatigheidsafweging. Dat zou tot een onuitvoerbare plicht leiden.<sup>2)</sup> Desondanks kan worden betoogd dat de gemeente de funderingsproblemen serieus moet nemen door *verdere* schade zoveel mogelijk te voorkomen. Er dient dus, rekening houdend met de overige criteria, als uitgangspunt ten minste een zogenaamd ‘standstill-beleid’ gehanteerd te worden: voor de individuele huiseigenaren mag de grondwatersituatie niet verslechteren. **Te lage grondwaterpeilen moeten zoveel mogelijk worden voorkomen en als maatregelen in de openbare ruimte hierbij kunnen helpen en doelmatig zijn, is het aan gemeenten hier in het rioleringsplan (GRP) serieus werk van te maken.**

1) Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 17.

2) Kamerstukken II, 2006/07, 30578, nr. 6, p. 4.



## Ad 6: doelmatigheidseis

Per situatie moet de gemeente beoordelen welke maatregelen doelmatig zijn. Wat kan helpen om het probleem op te lossen? Bij deze doelmatigheidsafweging spelen de aard, omvang, schaal en duur van te verwachten of ontstane problemen een rol. De gemeente heeft hierbij de nodige beleidsvrijheid. Wel moet zij haar beleid motiveren en communiceren naar burgers: waarom iets wel of juist niet doen? Dit volgt uit het 'motiveringsbeginsel' als een van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's), zoals verankerd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De motiveringsplicht leidt er in ieder geval toe dat het GRP duidelijk moet maken hoe de gemeente haar zorgplicht denkt in te gaan vullen. Doet zij dat niet, dan handelt zij in strijd met de grondwaterzorgplicht, zoals hierna nog verder wordt toegelicht.

Bij de doelmatigheidsafweging hoort zorgvuldig te werk te worden gegaan. De gemeente zal zich, door onderzoek, een goed beeld moeten vormen van de betrokken belangen. Dit volgt uit het zorgvuldigheidsbeginsel (ook verankerd in de Awb). In het kader van het zorgvuldigheidsbeginsel is onderzoek nodig. Zeker waar de belangen groot zijn, menen wij dat er een *onafhankelijk* onderzoek uitgevoerd moet worden, op kosten van de gemeente. De gemeente heeft immers op grond van de abbb's in het algemeen en de grondwaterzorgplicht in het bijzonder de plicht te beoordelen of het doelmatig is maatregelen te treffen om schade voor huiseigenaren zoveel mogelijk te voorkomen. 'Beoordelen' betekent niet per se dat de gemeente maatregelen moet nemen, maar als zij dit niet doet dan hoort daar wel een goede motivering bij. Hierna, bij bespreking van het GRP, wordt hierop uitvoeriger ingegaan. Hoewel jurisprudentie nog ontbreekt, zal er bij het onderzoek ook een representatief beeld moeten worden verkregen van bijvoorbeeld de staat en de hoogte van de funderingen op het particuliere terrein. Er zijn immers heel wat feiten nodig om op basis daarvan goed en zorgvuldig te kunnen beoordelen wat de meest doelmatige maatregel is.

De zorgplicht betekent niet dat de gemeente overal en altijd maar maatregelen moet nemen waar structurele problemen zijn. Als bijvoorbeeld een infiltratiesysteem in de openbare ruimte geen of nauwelijks effect heeft op de grondwaterstand op het particuliere terrein, dan zou het niet doelmatig zijn om zo'n stelsel aan te leggen. Of het in het geval van Oud Hillegerberg en het Kleikwartier doelmatig is om in de openbare ruimte voorzieningen te treffen, is geen onderwerp bij de voorliggende juridische vraagstelling.

Hiervoor is al gesteld (onder ad 1 en 2) dat de gemeentelijke grondwaterzorgplicht zich beperkt tot de openbare ruimte. De perceeleigenaar is in beginsel zelf verantwoordelijk voor de aanvulling van grondwater in, onder en om zijn woning. Anders gezegd: de gemeentelijke zorgplicht begint daar waar deze van de particulier ophoudt. Dit ontslaat de gemeente echter niet van de zorgplicht die ze op dit punt heeft. Zij moet zich zoveel mogelijk inspannen om werk te maken van een structurele verhoging van het grondwaterpeil nabij droogvallende funderingshout. Cruciaal is dat de grondwaterzorgplicht voor de gemeente een expliciete boodschap inhoudt om het grondwaterstandaspect mee te nemen bij de besluitvorming rondom (voorgenomen) ingrepen in de openbare ruimte, ook bij het op- en vaststellen van het GRP. Zelfs voorafgaand aan het uitvoeren van feitelijke maatregelen (zoals bv. rioolvervanging of aanleg van drainage) moet de gemeente alle relevante belangen zorgvuldig tegen elkaar afwegen. De abbb's gelden hier ook.

## Ad 7: relatie met verantwoordelijkheid andere overheden

De gemeente heeft alleen een zorgplicht als er geen ander bestuursorgaan verantwoordelijkheid draagt. Concreet wijst art. 3.6 Waterwet op de waterbeheerder (Rijkswaterstaat voor de rijkswateren en het waterschap voor de regionale wateren) of de provincie. Zo kan het zijn dat, in relatie tot een lage grondwaterstand, er in de nabije omgeving bijvoorbeeld een verlaging van het oppervlaktewaterpeil (via

een peilbesluit) heeft plaatsgevonden. In Hillegersberg is dat aan de orde geweest: in het (verre) verleden zijn twee peilbesluiten vastgesteld waarbij het peil enkele decimeters is verlaagd. Het komt ook wel voor dat een grote grondwateronttrekking, vergund door de provincie, tot een lagere grondwaterstand heeft geleid. Bij de voorbereiding van dit soort besluiten moeten de abbb's ook in acht worden genomen, een belangrijk punt voor toekomstig te nemen besluiten door waterschap en provincie.

#### **Tussenconclusie grondwaterzorgplicht**

De gemeentelijke grondwaterzorgplicht laat zien dat de gemeente zorgvuldig moet omgaan met mogelijk nadelige gevolgen van de grondwaterstand. Zij moet, bij het opstellen van het hierna te bespreken GRP, de in het geding zijnde belangen zorgvuldig wegen en op basis daarvan besluiten wat wel en wat niet gedaan zal worden. Hierbij hoort een goed en zorgvuldig onderzoek naar de problematiek en de hierbij mogelijke (meest doelmatige) oplossingen. Waar het om grootschalige problemen gaat, menen wij dat er een onafhankelijk onderzoek moet plaatsvinden. Een gedegen onderzoek veronderstelt ook dat de gemeente een representatief beeld krijgt van de gehele funderingsproblematiek. De belangrijkste feiten moeten boven tafel komen, waaronder de staat van de funderingen. Zonder een goed onderzoek kan niet duidelijk worden gemaakt wat de meest doelmatige maatregelen zijn.

De criteria van de grondwaterzorgplicht helpen bij de vraag wat er van de gemeente gevraagd/geëist kan worden. Als aan de criteria wordt voldaan, zullen in principe maatregelen genomen moeten worden. 'In principe', want net als alle andere overheden, heeft ook de gemeente Rotterdam beleidsvrijheid. Deze kan ertoe leiden dat de gemeente argumenten kan aanvoeren om toch (nog) geen werk te maken van de funderingsrisicogebieden. Financiële middelen (een gebrek hieraan) kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Maar hoe dan ook, ook dan is het van belang dat de gemeente goed onderbouwt waarom er (nu nog) niets wordt gedaan. Zo beschouwd kan worden gesteld dat met de grondwaterzorgplicht de beleidsvrijheid van de gemeente enigszins is beperkt ten opzichte van de periode vóór 2008. **In het GRP moet expliciet worden aangegeven wat de gemeente in de planperiode gaat doen. Hierbij hoort ook gemotiveerd te worden aangegeven wat (om welke redenen) niet wordt gedaan. Beleidsvrijheid is voor overheden belangrijk (niet alles kan immers maar altijd worden gedaan), maar dat mag geen vrijbrief zijn voor beleidsvrijblijvendheid. Gemeentebestuurders hebben hier dan ook een grote verantwoordelijkheid.**

De zorgplicht is zo beschouwd niets meer en niets minder dan een expliciet gemaakte dwingende boodschap aan gemeenten om het grondwaterstandsaspect mee te nemen bij de besluitvorming rondom voorgenomen ingrepen in de openbare ruimte. Wij hebben begrepen dat in het bestuurlijk overleg tussen gemeente, waterschap en commissie grondwater Oud Hillegersberg (cgOH) van oktober 2013 is afgesproken dat "de lage grondwaterstand volwaardig en expliciet wordt meegenomen bij besluitvorming". Die afspraak is natuurlijk mooi, maar de verplichting volgt voor de gemeente al uit de zorgplicht en uit de abbb's. De gemeente heeft ook de plicht om in het GRP de zorgplicht concreet te maken. Daar wordt hierna op ingegaan.

### 3. Het GRP moet de grondwaterzorgplicht concreet maken

#### Concreet maken zorgplicht

Hulpmiddel bij het concreet maken van de grondwaterzorgplicht is het GRP. **Het GRP moet (waar het om grondwater gaat) ten minste een overzicht geven van de voorgenomen maatregelen om nadelige gevolgen van de grondwaterstand te voorkomen of beperken.** In het GRP moet worden opgenomen welk afwegingskader de gemeente gebruikt bij de uitvoering van de grondwaterzorgplicht. Gemeenten hebben hierbij zoals gezegd een zekere beleidsvrijheid, maar motiveren van het beleid (waarom iets wel of juist niet doen) is, in lijn met het motiveringsbeginsel als één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, cruciaal. Uit het GRP moet ook kunnen worden opgemaakt wanneer kan worden gesproken van *structurele grondwaterstandproblemen*, zodat particulieren kunnen weten in welke omstandigheden zij maatregelen van de gemeente mogen verwachten. Diverse eisen dus en als hieraan niet wordt voldaan levert dit strijd op met een wettelijke plicht, te weten de zorgplicht zelf.

Hoever de gemeente moet gaan met de uitoefening van de zorgplicht, wordt door haarzelf ingevuld. De concrete omstandigheden van het geval zijn leidend. De toelichting bij de wet merkt hierover op dat bij het bepalen van de reikwijdte van de taak bijvoorbeeld een rol kunnen spelen "de mate van kwetsbaarheid van een gebied voor wateroverlast door grond- of hemelwater, het aantal panden en de spreiding daarvan over de gemeente waarvan zij weet of behoort te weten dat zij bijzonder kwetsbaar zijn voor schommelingen in het grondwaterpeil en het voorkomen van afvloeiend hemelwater, de financiële en andere middelen die de gemeente ter beschikking heeft staan bij de uitvoering van zijn taak, eventuele medeveroorzaking van de schade door degene die de schade heeft geleden, de mogelijkheid om schadebeperkende maatregelen te nemen, de mogelijkheid om eigenaren te waarschuwen opdat zij zelf schadebeperkende maatregelen kunnen treffen, of de adequate reactie op klachten van particulieren".<sup>3)</sup> De tekst ziet op gevallen van grondwateroverlast, maar dezelfde redenering geldt voor grondwateronderlast. Er zal daarnaast, zoals al vaak gezegd, ook moeten worden voldaan aan de zorgvuldigheidseis en de andere beginselen van behoorlijk bestuur. Dat moet immers altijd.

#### Grondwateronderlast en het Rotterdamse GRP 2016-2020

In het Rotterdamse GRP is er ook aandacht voor de funderings-/onderlastproblematiek (met name de par. 7.3 en 8.4.3). Puntsgewijs samengevat vermeldt het GRP 2016-2020 het volgende, met daarbij waar aan de orde ons commentaar:

1. Het GRP geeft een algemene maatstaf waarmee wordt bepaald of er sprake is van een structureel te hoge grondwaterstand (pag. 35). M.b.t. grondwateronderlast echter wordt niet aangegeven wanneer er sprake is van structureel nadelige gevolgen of een structureel te lage grondwaterstand. Er is geen algemene maatstaf gehanteerd. Wel wordt, in gebieden met voldoende oppervlaktewater, het peil van het oppervlaktewater als richtinggevend voor het gewenste grondwaterpeil beschouwd.
  - Niet duidelijk wordt echter welke gebieden worden onderscheiden. Welke gebieden hebben wel voldoende oppervlaktewater in de buurt en welke niet?
  - Opvallender en ernstiger is dat niet duidelijk wordt gemaakt wanneer er sprake is van structurele grondwateronderlast. Een duidelijke motivering hiervoor ontbreekt. Er wordt op pag. 32 alleen gesteld dat structurele nadelige gevolgen sterk afhankelijk zijn van variabele lokale omstandigheden, zoals de diepte van houten funderingspalen en

3) Kamerstukken II, 2005/06, 30578, nr. 3, p. 26.

bijvoorbeeld de nabijheid van oppervlaktewater. Een dergelijk magere motivering is naar onze mening in strijd met de wettelijke zorgplicht.

2. Als uit grondwaterstandsmetingen en uit een analyse van meldingen en klachten blijkt dat er in een wijk of straat sprake is van structurele grondwateroverlast of -onderlast, besluit Rotterdam of maatregelen nodig zijn. Dit gebeurt in overleg met particuliere betrokkenen en het waterschap.
  - Ons valt hierbij op dat er toch van 'structurele grondwateronderlast' wordt gesproken, terwijl uit 1) blijkt dat er juist hiervoor geen definitie is gegeven. Zo is het voor burgers niet duidelijk wat zij van de gemeente kunnen verwachten.
  
3. Eventuele maatregelen worden alleen in het openbaar gebied getroffen en deze moeten bovendien doelmatig zijn. Doelmatig betekent dat maatregelen zowel effectief als efficiënt moeten zijn. De mate van invloed van een maatregel op een situatie of probleem bepaalt de effectiviteit. Bij efficiëntie gaat het vooral om een afweging van het risico en de kosten van een maatregel.
  - Hierbij vermeldt het GRP dat Rotterdam hiervoor assetmanagement toepast. Met behulp van het zgn. Rotterdamse bedrijfswaardenmodel worden de argumenten op een rij gezet en wordt duidelijk gemaakt hoe tot een afweging is gekomen. Dit impliceert dat duidelijk gemaakt is of kan worden waarom het treffen van gemeentelijke maatregelen al dan niet doelmatig is. Zonder hierbij inzicht te hebben in dit eigen model, is het wel opvallend dat hier blijkbaar niet sprake is van een door onafhankelijken ontwikkeld model.
  
4. Het GRP vermeldt dat de effecten van maatregelen in openbaar gebied onzeker zijn door de vele factoren die op het grondwaterpeil van invloed zijn in een verstedelijkte omgeving. Ervaringen in de Rotterdamse praktijk hebben geleerd dat er in stedelijk gebied veel verstorende invloeden voor het grondwater aanwezig zijn. De grondwaterstand in de stad laat zich niet sturen. Dat is de reden waarom de gemeente Rotterdam geen actief grondwaterpeilbeheer voert. De kans is bovendien groot dat actieve regulering ongewenste neveneffecten heeft. Het grondwaterpeil is geen eenvoudig te besturen beheerobject.
  - Hoewel dit standpunt op zich begrijpelijk lijkt, staat het op gespannen voet met dat wat onder 3) is vermeld. Daar wordt verondersteld dat het onder omstandigheden wel doelmatig zou kunnen zijn grondwaterstandverhogende maatregelen te nemen. Dat blijkt echter weer niet uit 4). Uit 4) wordt duidelijk dat Rotterdam geen heil ziet in het actief sturen van de grondwaterstand. De vraag die ons dan bekruipt is waarom er dan toch nog een 'bedrijfswaardenmodel' wordt gehanteerd. Wat is de zin hiervan als wordt gesteld dat er geen actief grondwaterpeilbeheer wordt gevoerd? De motivering gaat hier mank.
  
5. De gemeente informeert en communiceert (loketfunctie) naar eigen zeggen proactief met bewoners, ondernemers en het waterschap over grondwatergerelateerde onderwerpen; over wat de gemeente doet in het kader van haar zorgplicht en over maatregelen die particulieren zelf kunnen nemen.
  - Dit is prima, maar desondanks wordt vooralsnog niet duidelijk waar de burgers nu op kunnen rekenen als het om structurele grondwateronderlastproblemen gaat. Uit de voorgaande punten (met name 4) lijkt het erop dat de gemeente in geen enkel geval grondwaterstandverhogende maatregelen zal toepassen. Wat er dan wel gebeurt, wordt niet helder uit het GRP.

6. Het GRP geeft aan dat het bekend is dat oude (drainerende) riolering één van de mogelijke oorzaken is van lagere grondwaterstanden. De rioolvervanging in gebieden met grondwateronderlast en funderingsproblemen is voor de gemeente dan ook een belangrijk aandachtspunt. De gemeente vindt het belangrijk om hier zorgvuldig mee om te gaan en samen met bewoners te werken aan doelmatige oplossingen. Dit doet de gemeente door onderzoek te doen, het grondwaterpeil te monitoren en waar nodig maatregelen in het openbaar gebied te treffen om de nadelige gevolgen van grondwater voor het gebruik van de grond te beperken of voorkomen. In de vorige GRP planperiode is daarom de ambitie vastgelegd om in de periode 2011-2021 in risicogebieden voor grondwateronderlast riolen, die voor 1980 zijn aangelegd, op doelmatige wijze te vervangen of op een andere manier waterdicht te maken. Het waterdicht maken van de riolering is niet altijd voldoende om een te lage grondwaterstand weg te nemen. Maatwerk is noodzakelijk. Hiervoor dient nog nader onderzoek te worden uitgevoerd naar de relaties tussen riolering, grondwater en funderingsschade.
- Hier blijkt dat de gemeente werk wil maken van het vervangen van lekke riolen om daarmee het drainerende effect teniet te doen (en dus de grondwaterstand structureel te verhogen). Ook wordt duidelijk dat er nog nader onderzoek uitgevoerd gaat worden. Of dit wel tot een of andere vorm van actief peilbeheer gaat leiden, is niet duidelijk.
  - Bij het uitvoeren van feitelijke werkzaamheden zoals het vervangen van riolering, gelden de abbb's ook. Kortom: ook dan is het zaak rekening te houden met mogelijk nadelige gevolgen van rioolvervanging. Waar aan de orde horen hier mitigerende maatregelen bij om afwenteling van problemen te voorkomen.
  - Hier merken wij op dat de gemeentelijke rioleringszorgplicht twee elementen kent: de aanleg van riolering en vervolgens een adequaat beheer hiervan.<sup>4)</sup> De rioleringszorgplicht moet gericht zijn op het voorkomen van bodem-, grondwater- en oppervlaktewater-verontreiniging én grondwaterstandwijziging.<sup>5)</sup> Als een gemeente geen rekening houdt met de mogelijke invloed van een aan te leggen rioolstelsel op de grondwaterstand, kunnen belanghebbenden haar onzorgvuldig bestuur verwijten omdat zij haar wettelijke zorgplicht niet goed invult. Ook bij rioolaanleg en -vervanging moet de gemeente haar zorgplicht dus goed invullen. Een te grote stijging van de grondwaterstand als gevolg waarvan overlast kan optreden moet worden voorkomen, maar hierbij moet ook rekening worden gehouden met het feit dat er een structureel lage grondwaterstand is. Hier geen rekening mee houden levert strijd op met de abbb's in het algemeen en de gemeentelijke grondwaterzorgplicht in het bijzonder.
7. De gemeente ontwikkelt met particuliere woningeigenaren en woningcorporaties een gezamenlijke aanpak voor de funderingsproblematiek. In de komende planperiode zet Rotterdam dit beleid voort. Hierbij hoort ook dat de gemeente, onder andere via het Waterloket en het Funderingsloket, woningeigenaren informeert over hun eigen verantwoordelijkheden en de mogelijke risico's op funderingsschade.
- Dit is erg algemeen geformuleerd. Het is goed dat burgers e.d. goed worden geïnformeerd. Zij kunnen op verschillende manieren informatie krijgen. Maar wat de zinsnede 'een gezamenlijke aanpak voor de funderingsproblematiek' betekent, wordt niet duidelijk, zeker niet als hiervoor wordt gesteld dat een actief peilbeheer niet mogelijk is en dat burgers op eigen perceel zelf verantwoordelijk zijn. Wat kunnen burgers dan nog verwachten, anders dan onderzoek, informatieverstrekking, afstemming en monitoring?

4) Toelichting bij de eerste Nota van Wijziging, TK, 1991-1992, 21 246, nr. 6, p. 30.

5) Kamerstukken II, 1991-1992, 21 246, nr. 6, p. 30.

Ten slotte merken wij in dit kader op dat de gemeente Rotterdam er kennelijk niet voor heeft gekozen belanghebbenden toe te staan zienswijzen in te dienen op het ontwerp-GRP. De zienswijzemogelijkheid hoort bij de uitgebreide Awb-procedure, waarbij eerst een ontwerp-GRP wordt gepubliceerd en waar belanghebbenden dan hun reactie op kunnen geven. Daarna wordt het ontwerp definitief gemaakt. Gezien de veelheid aan belangen die in de stad aan de orde zijn rondom het stedelijke waterbeheer, vinden wij dit een opmerkelijke keuze. Strikt juridisch gezien hoeft de gemeente de uitgebreide Awb-procedure niet te volgen. De Wet milieubeheer laat de gemeente vrij in de toe te passen procedure.

### Conclusie grondwaterzorgplicht

De gemeentelijke grondwaterzorgplicht verplicht de gemeente zorgvuldig om te gaan met mogelijk nadelige gevolgen van de grondwaterstand, ook als het om een lage grondwaterstand gaat. Zij moet, bij het opstellen van het GRP, de in het geding zijnde belangen zorgvuldig wegen en op basis daarvan besluiten wat wel en wat niet gedaan zal worden. Hierbij hoort een goed en zorgvuldig (onafhankelijk) onderzoek naar de problematiek en de hierbij mogelijke (en meest doelmatige) oplossingen. Een gedegen onderzoek veronderstelt ook dat de gemeente een representatief beeld krijgt van de gehele funderingsproblematiek. De belangrijkste feiten moeten boven tafel komen, waaronder de staat van de funderingen. Zonder een goed onderzoek kan niet duidelijk worden gemaakt wat de meest doelmatige maatregelen zijn.

De criteria van de grondwaterzorgplicht helpen bij de vraag wat er van de gemeente gevraagd/geëist kan worden. Als aan de criteria wordt voldaan, zullen in principe maatregelen genomen moeten worden. 'In principe', want de gemeente heeft zogenoemde beleidsvrijheid. Deze is sinds 2008, toen de grondwaterzorgplicht in werking trad, echter wel enigszins ingeperkt ten opzichte van de periode vóór 2008. In het GRP moet expliciet worden aangegeven wat de gemeente in de planperiode gaat doen. Hierbij hoort ook gemotiveerd te worden aangegeven wat (om welke redenen) *niet* wordt gedaan. **De zorgplicht is te beschouwen als een expliciet gemaakte dwingende boodschap aan gemeenten het grondwaterstandsaspect mee te nemen bij de besluitvorming rondom voorgenomen ingrepen in de openbare ruimte.** Hier niet aan voldoen levert strijd op met de wettelijke plicht, te weten de zorgplicht zelf.

De gemeente heeft de plicht om in het GRP de grondwaterzorgplicht concreet te maken, ook als het om grondwateronderlast gaat. **Geconcludeerd is dat uit het GRP niet voldoende duidelijk wordt waar burgers nu op kunnen rekenen als het om structurele grondwateronderlast gaat. Enig houvast ontbreekt.** Het GRP hinkt duidelijk op twee gedachten en dat komt de rechtszekerheid en voorspelbaarheid van het beleid niet ten goede. Aan de ene kant lijkt het erop dat de gemeente best waterhuishoudkundige maatregelen wil treffen om de grondwaterstand waar nodig en doelmatig te verhogen. Aan de andere kant echter wordt gesteld dat het voeren van een actief grondwaterpeilbeheer niet zinvol (lees: doelmatig) is. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende wijken/locaties waar zich in Rotterdam funderingsproblemen voordoen. Nu kunnen er goede redenen zijn voor de gemeente om geen actief peilbeheer te voeren - dat is wat de gemeente stelt - maar dat moet dan wel goed worden gemotiveerd. Daarvan is, zo menen wij, nu geen sprake. Als de gemeente van plan is geen grondwaterstandverhogende maatregelen te nemen, dan moet dit tijdig worden gecommuniceerd aan de bewoners. Dat geeft dan immers gelegenheid na te denken over andere maatregelen.

#### 4. Wat burgers willen weten over zorgplicht

Elk van de gestelde vragen (zie ook in de inleiding waar de vragen kort zijn weergegeven) worden in dit hoofdstuk op basis van het voorgaande voorzien van een antwoord.

##### Vraag 1

Wat mogen bewoners op grond van de zorgplicht grondwater redelijkerwijs verwachten ten aanzien van het actief geïnformeerd worden door de gemeente over structurele grondwater-onderlast in het openbaar gebied en over maatregelen in dat verband? In 2011 constateerde de gemeente in een interne notitie dat in de Graven- en Bloemenbuurt van het Kleiwegkwartier de grondwaterstand vanaf 2005 is gedaald. In 2014 en 2015 heeft de commissie grondwater Oud Hillegersberg de problematiek van daling van de grondwaterstand en droogstand van het funderingshout breed geagendeerd. Pas in 2016 hebben de bewoners, met het uitbrengen door de gemeente van het rapport 'Waterhuishouding Kleiwegkwartier, Historie en effectenstudie', kennis kunnen nemen van de grondwatersituatie. Had de gemeente de bewoners al in 2011 hierover moeten informeren?

##### Antwoord vraag 1

Uit zowel de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als uit de grondwaterzorgplicht volgt dat de gemeente zorgvuldig moet omgaan met de belangen van haar bewoners. Veel concreter wordt het echter niet. Er is geen termijn aan gekoppeld, maar als vijf jaar geleden al duidelijk was dat de grondwaterstand vanaf 2005 structureel was gedaald, dan had het voor de hand gelegen de bewoners hiervan snel op de hoogte te brengen. Dat de gemeente nog onderzoek moest uitvoeren, doet hieraan niet af. De bewoners hadden dan zelf eventueel schadebeperkende maatregelen kunnen nemen dan wel mogelijkheden kunnen onderzoeken hoe om te gaan met de funderingsschade.

De gemeente heeft weliswaar de nodige beleidsvrijheid, maar die houdt wel ergens op. Uit de paalrotzaak in Dordrecht waar uiteindelijk de Hoge Raad in 2012 oordeelde dat de gemeente niet aansprakelijk gehouden kon worden omdat niet bleek vast te staan dat zij tekortgeschoten was geschoten in haar zorgplicht het riool goed te beheren. De Hoge Raad wees hierbij op de concrete omstandigheden van het geval, de verschillende bij haar beleid betrokken belangen en de middelen die de gemeente ter beschikking staan. Daarbij heeft de gemeente nu eenmaal een zekere beleidsvrijheid volgens de hoogste rechter. Interessant hierbij is echter wel wat eerder het Hof Den Haag in dezelfde Dordrechtse zaak onder andere overwoog (in 2003): "(...) daar waar er (op grond van klachten, de leeftijd van de rioleringen en/of geconstateerde ongebruikelijk lage grondwaterstanden) reden was om rekening te houden met zodanige lekkages dat daarvan op den duur schade van enige importantie te verwachten viel voor een relevant aantal funderingen, had de gemeente de plicht om ter voorkoming van die schade zo spoedig en adequaat als redelijkerwijs nodig en redelijkerwijs, rekening houdend met vorenbedoelde factoren, mogelijk was de rioleringen op dergelijke lekkages te onderzoeken en deze te verhelpen. Daar waar zij wist of moest weten dat zij dit niet zo tijdig kon doen dat zodanige schade zou worden voorkomen diende zij te waarschuwen opdat eigenaren maatregelen ter voorkoming van schade aan hun panden konden treffen". Dit citaat is glashelder en is sinds 2008 alleen nog maar belangrijker geworden.

Het nieuwe GRP geeft wel expliciet aan dat de gemeente burgers actief informeert over de stand van zaken. In 2011 is dat echter blijkbaar niet gebeurd.

### **Vraag 2**

Het GRP 2016 van de gemeente Rotterdam stelt dat bij structurele grondwateroverlast en -onderlast in het openbaar gebied doelmatige maatregelen kunnen worden getroffen. Doelmatig betekent dat maatregelen zowel effectief als efficiënt moeten zijn. De mate van invloed van een maatregel op de situatie of het probleem bepaalt de effectiviteit. Bij efficiëntie gaat het vooral om een afweging van het risico en de kosten van de maatregel. Moet de gemeente bij afweging van het risico ook de invloed van een maatregel op particulier terrein betrekken, zoals structurele grondwateronderlast bij woningen?

#### *Antwoord vraag 2*

Zeker moet dat. Het gaat erom dat beoordeeld wordt of maatregelen in de openbare ruimte effect zullen hebben op de grondwaterstand in het particuliere terrein. Als dit effect er niet is, zouden dergelijke maatregelen ondoelmatig zijn.

Bij de doelmatigheidsafweging spelen de aard, omvang, schaal en duur van te verwachten of ontstane problemen een rol. De gemeente heeft op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het algemeen en de grondwaterzorgplicht in het bijzonder de plicht te beoordelen of het doelmatig is maatregelen te treffen om schade voor huiseigenaren zoveel mogelijk te voorkomen. 'Beoordelen' betekent echter niet automatisch dat de gemeente maatregelen moet nemen, maar daar hoort dan wel een goede motivering bij. Beoordelen betekent ook dat er een goed en zorgvuldig onderzoek moet plaatsvinden, door de gemeente te doen of te regelen. Hoewel jurisprudentie over de grondwaterzorgplicht nog ontbreekt, zal er bij het onderzoek ook een representatief beeld moeten worden verkregen van bijvoorbeeld de staat en de hoogte van de funderingen op het particuliere terrein. Er zijn immers heel wat feiten nodig om op basis daarvan goed en zorgvuldig te kunnen beoordelen wat de meest doelmatige maatregel is.

Als de gemeente in de openbare ruimte maatregelen treft (welke dan ook), dan hoort ook hierbij zorgvuldig gewerkt te worden. Zomaar de grondwaterstand verlagen of verhogen is geen optie. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur en zeker ook de grondwaterzorgplicht eisen dat steeds het grondwateraspect wordt meegewogen.

### **Vraag 3**

In 2013 deed wethouder Van Huffelen tijdens een bewonersavond de toezegging om in het openbaar gebied van Oud Hillegersberg waterpasserende verharding toe te passen, onder meer bij de Adriaen van der Doeslaan. Dit wordt bevestigd door ambtelijke stukken. Deze toezegging is niet nagekomen, voorafgaand aan de werkzaamheden zijn de bewoners niet geïnformeerd over de redenen. Kan de gemeente gehouden worden aan deze toezegging?

#### *Antwoord vraag 3*

Deze vraag verwijst naar het vertrouwensbeginsel. Dit beginsel houdt in dat een burger er in beginsel op mag vertrouwen dat een bestuursorgaan ook daadwerkelijk wordt nagekomen. In de praktijk blijkt het vertrouwensbeginsel in de rechtspraak echter (zeer) terughoudend te worden uitgelegd. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is op grond van vaste jurisprudentie vereist dat aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.

Zeker als de toezeggingen afkomstig zijn van de wethouder binnen wiens portefeuille de verantwoordelijkheid valt, kan snel het idee ontstaan dat deze wethouder ook daadwerkelijk de



bevoegdheid heeft om zijn toezeggingen na te komen. Als de wethouder ook echt degene is die bevoegd is om opdracht te geven tot bv. een waterpasserende verharding, dan kan aan de toezegging meer waarde worden gehecht dan wanneer bijvoorbeeld de gemeenteraad hierover zou moeten besluiten. Jurisprudentie leert echter dat bewoners niet te optimistisch moeten zijn over dit soort toezeggingen. Beroep op het vertrouwensbeginsel wordt door de rechter meestal afgewezen. Maar vanzelfsprekend mag wel worden gevraagd waarom de toezegging destijds is gedaan en er blijkbaar toch voor is gekozen hier vervolgens niet naar te handelen. Dat vraagt om een motivering.

#### **Vraag 4**

Kan redelijkerwijs van de gemeente worden verlangd dat zij de openbare ruimte dusdanig inricht dat het regenwater maximaal kan infiltreren in de bodem? Welke maatregelen kunnen worden afgedwongen (geen asfalt op doorgaande weg - Rozenlaan - maar waterdoorlatende bestrating, op te pompen water in verband met werkzaamheden RET-remise Kleiweg direct teruglopen naar grondwater en niet in rioleringen en infiltratie van regenwater van RET-remise-Kleiweg in de bodem) en welke termijn moet de gemeente daartoe in alle redelijkheid worden geboden (planning riolering Rozenlaan nu 2017).

#### *Antwoord vraag 4*

In *nieuwbouwsituaties* is het relatief eenvoudig en zelfs verplicht (denk aan het watertoetsproces dat bij het wijzigen van bestemmingsplannen moet worden doorlopen) rekening te houden met de waterhuishoudkundige situatie, waaronder de grondwatersituatie. In *bestaande* gevallen zoals in Oud Hillegersberg is de gemeente niet verplicht snel werk te maken van een herinrichting van de openbare ruimte. Als er echter werkzaamheden zijn gepland - denk aan herstructurering van een weg - , dan zal de gemeente wel rekening moeten houden met het grondwateraspect. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur en zeker ook de grondwaterzorgplicht eisen dat steeds het grondwateraspect wordt meegewogen. Zeker als werk met werk gemaakt kan worden, zal dit ook snel doelmatiger zijn. Zelfs bij het herstraten (als mogelijke maatregel om meer water in de bodem te laten infiltreren) hoort rekening gehouden te worden met het grondwateraspect.

Het kan ook helpen als hemelwater zoveel mogelijk wordt afgekoppeld (niet wordt geloosd op het riool). Doel hiervan is te bereiken dat hemelwater zoveel mogelijk infiltreert in de bodem. Particulieren kunnen hier zelf ook maatregelen treffen, bv. door afkoppelen van regenwater naar tuinen.

#### **Vraag 5**

Kan redelijkerwijs van de gemeente worden verlangd dat bij grootschalige, structurele grondwater-onderlast de grondwaterstand wordt hersteld met het infiltreren van oppervlaktewater in de bodem met een infiltratieleiding en welke termijn moet de gemeente daartoe in alle redelijkheid worden verlangd? Is deze termijn mede afhankelijk van de grootte van de schade voor de bewoners, in de Graven- en Bloemenbuurt in de orde van grootte van miljoenen euro's per jaar?

#### *Antwoord vraag 5*

Als dit een doelmatige maatregel is, dan kan dit zeker worden verlangd. Of een maatregel doelmatig is, hangt mede af van de omvang van de eventuele schade. Bij de doelmatigheidsafweging spelen immers de aard, omvang, schaal en duur van te verwachten of ontstane problemen een rol. Kortom: dan moet er wel een heel goede reden zijn om dit niet te doen. Zoals echter is vastgesteld in hoofdstuk 3, is uit het GRP van Rotterdam niet duidelijk op te maken wat het afwegingskader is. Het GRP hinkt wat dat betreft op twee gedachten: aan de ene kant lijkt het erop dat de gemeente best waterhuishoudkundige maatregelen wil treffen om de grondwaterstand waar nodig en doelmatig te verhogen. Aan de andere kant echter wordt gesteld dat het voeren van een actief grondwaterpeilbeheer niet zinvol (lees:

doelmatig) is. Er kunnen best goede redenen zijn voor de gemeente om geen actief peilbeheer te voeren - dat is wat de gemeente stelt - maar dat moet dan wel goed worden gemotiveerd. In het huidige GRP is die motivering erg mager.

De gemeente heeft beleidsvrijheid bij het bepalen van de termijn waarop eventuele maatregelen worden getroffen. Als de gemeente echter van plan zou zijn geen grondwaterstandverhogende maatregelen te nemen, dan moet dit tijdig worden gecommuniceerd aan de bewoners. Dat geeft dan immers gelegenheid na te denken over andere maatregelen.

#### **Vraag 6**

In Hillegersberg worden bij het vervangen van riolen drains aangelegd om wateroverlast door stijging van de grondwaterstand te voorkomen. Hierbij worden bewoners niet geïnformeerd over de drainagediepte van drains (waardoor funderingshout kan komen droog te staan) en de afweging van de gemeente van de tegenstrijdige belangen van wateroverlast en -onderlast. Is dit in strijd met de zorgplicht grondwater en het zorgvuldigheidsbeginsel?

#### *Antwoord vraag 6*

De gemeente heeft op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het algemeen en de grondwaterzorgplicht in het bijzonder de plicht te beoordelen welke belangen er in het geding zijn en hoe hiermee het best rekening kan worden gehouden. Als bij het vervangen van riolen drains worden aangelegd om wateroverlast door stijging van de grondwaterstand te voorkomen, dan hoort hierbij tevens gekeken te worden naar de mogelijke verlaging van de grondwaterstand.

Als de gemeente in de openbare ruimte maatregelen treft (welke dan ook), dan hoort ook hierbij zorgvuldig gewerkt te worden. Zomaar de grondwaterstand (laten) verlagen of verhogen is geen optie. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur en zeker ook de grondwaterzorgplicht eisen dat steeds het grondwateraspect wordt meegewogen. Een te grote stijging van de grondwaterstand als gevolg waarvan overlast kan optreden moet worden voorkomen, maar hierbij moet ook rekening worden gehouden met het feit dat er een structureel lage grondwaterstand is. Hier geen rekening mee houden levert strijd op met de abbb's in het algemeen en de gemeentelijke grondwaterzorgplicht in het bijzonder.

#### **Vraag 7**

Het GRP 2016 van Rotterdam stelt dat in gebieden met voldoende oppervlaktewater, het peil van het oppervlaktewater richtinggevend is voor het gewenste grondwaterpeil. Dit betekent dat in de praktijk een infiltratieleiding direct op het oppervlaktewater wordt aangesloten en dat de grondwaterstand langs een infiltratieleiding om en nabij het peil van het oppervlaktewater komt te liggen. De gemeente past dit niet richtinggevend maar rigide toe, ook wanneer er aanleiding is om de grondwaterstand lokaal lager of hoger te beheersen en houdt geen rekening met het feit dat bewoners maar beperkte mogelijkheden hebben om de grondwaterstand op hun terrein op het gewenste peil te houden. Is deze rigide handelswijze van de gemeente niet in strijd met het lokaal afwegen van de belangen van grondwateroverlast en -onderlast?

#### *Antwoord vraag 7*

De gemeente heeft de nodige beleidsvrijheid naar eigen inzicht maatregelen te treffen. Maar als helder is dat de maatregel zoals genoemd niet echt doelmatig is - niet effectief genoeg op tal van plaatsen - dan zal toch met de gemeente moeten worden overlegd wat dan een betere aanpak is.

**Vraag 8**

Kan redelijkerwijze van de gemeente worden verlangd dat zij een masterplan maakt van de mogelijkheden om in Hillegersberg Noord (Oud Hillegersberg) en Hillegersberg Zuid (Kleiwegkwartier) de grondwaterstand met doelmatige maatregelen te beheersen?

*Antwoord vraag 8*

Op grond van de grondwaterzorgplicht moet de gemeente helder maken wat zij wel en niet gaat doen om nadelige gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen. In eerste instantie moet dit in het GRP en het is gebruikelijk om op basis van het GRP met bijvoorbeeld een grondwater-/funderingsprogramma te komen. Het GRP 2016-2020 geeft ook aan dat de gemeente met particuliere woningeigenaren en woningcorporaties een gezamenlijke aanpak voor de funderingsproblematiek ontwikkelt. Een dergelijk masterplan (hoe ook te noemen) past hierbij. Tegelijkertijd maakt het GRP hier niet helder wat wordt bedoeld met 'een gezamenlijke aanpak voor de funderingsproblematiek'. Zeker niet als tegelijkertijd in het GRP wordt gesteld dat een actief peilbeheer niet mogelijk is en dat burgers op eigen perceel zelf verantwoordelijk zijn. Wat kunnen burgers dan nog verwachten, anders dan onderzoek, informatieverstrekking, afstemming en monitoring?

**Slotconclusie:**

**Burgers willen meer weten en meer duidelijkheid krijgen dan de gemeente biedt in het GRP, zoals blijkt uit de meeste van de veel gestelde vragen. Volgens de grondwaterzorgplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en de andere beginselen van behoorlijk bestuur hebben zij daar ook recht op. Dat past ook bij het serieus nemen van burgers in het algemeen en in dit geval het gemeentelijke beleid rondom de funderingsproblematiek. Terecht vragen burgers om meer duidelijkheid inzake grondwateronderlast en de al dan niet te nemen maatregelen. De gemeente zal duidelijk moeten maken wat burgers van de gemeente wel en wat zij niet kunnen verwachten. De gemeente is aan zet.**

## Bijlage 1: Gebruikte literatuur

- P. de Putter, 'Lekke riolen, grondwaterstanden en de gemeentelijke zorgplichten', Vakblad Riolerings december 2013, p. 34-35
- H. Havekes en P. de Putter (red.)(2013), Wegwijzer Waterwet 2014. Een praktische handreiking voor gebruikers van de Waterwet, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 3e herziene druk, par. 3.2.
- P. de Putter (2013), Als een paal boven water. Juridische beschouwing over de problematiek van houten paalfunderingen, Vastgoedrecht 2013/5, p. 133-141.
- P.J. de Putter (2008), 'Eindelijk meer duidelijkheid in het stedelijke grondwaterbeheer', Overheid en Aansprakelijkheid, 2008, nr. 3, pp. 159-168.
- P. de Putter (2003), 'De tien geboden voor een stedelijk grondwaterbeheer', Tijdschrift voor Omgevingsrecht, juni 2003, pp. 91-99.
- P. de Putter (2002), 'Naar een verantwoordelijkheid voor het onzichtbare water in de stad', Milieu en Recht juni 2002, pp. 167 -172.
- Stichting Rioned, Leidraad Riolerings, Module A2500: Grondwaterzorg in bebouwd gebied: juridische aspecten

Nb: in de genoemde literatuur wordt veelvuldig verwezen naar de Kamerstukken die bij de invoering van de gemeentelijke grondwaterzorgplicht van belang zijn.