



Toolbox Bodemdaling In Steden
Thema Rechten & Plichten

Rechten en plichten bij bodemdaling

Krijg inzicht in de juridische aspecten van bodemdaling in bebouwd gebied vanuit drie invalshoeken: taken en verantwoordelijkheden, schade en veel voorkomende maatregelen.



Kenniscentrum
**Bodemdaling
en Funderingen**

Colofon

Dit rapport is tot stand gekomen als onderdeel van het project *Toolbox Bodemdaling in Steden* gericht op het ondersteunen van professionals die werken aan bodemdaling in bebouwd gebied. De Toolbox is mogelijk gemaakt dankzij steun van de gemeente Gouda en het hoogheemraadschap van Rijnland en een bijdrage uit de Regio Deal Bodemdaling Groene Hart.

Versie 2, juni 2023

Opgesteld door

Peter de Putter (Sterk Consulting),
Suze Meijaard, Frédérique Minderhoud
en Simon Handgraaf (FLO Legal)

Contact

info@kbf.nl

Foto's

Vincent Basler

Illustraties

Loek Weijs

Vormgeving

Studio Stelck



De Toolbox bevat 6 tools



Aanpak & Dialoog

Projecten rond bodem en water in de bebouwde omgeving zijn al snel complex. In Gouda is het gelukt die knoop te ontwarren. Vijf keuzes rond procesaanpak en communicatie waren cruciaal. Nuttige tips voor jouw project?



Rechten & Plichten

Krijg inzicht in de juridische aspecten van bodemdaling in bebouwd gebied vanuit drie invalshoeken: taken en verantwoordelijkheden, schade en veel voorkomende maatregelen.



Kosten & Baten

Een MKBA vergelijkt kosten én maatschappelijke effecten van verschillende oplossingen. Deze Tool helpt je een MKBA op te zetten, eerst kwalitatief dan kwantitatief. Stap voor stap krijg je meer grip op je project.



Modellering

Modellering is een fantastisch middel om oplossingsvarianten aan te scherpen en af te wegen, als je tenminste zorgt voor een goede voorbereiding. Hoe pak je dat aan?



Bodemdaling & Erfgoed

Hoe ga je om met toenemende hoogteverschillen door bodemdaling? Met deze toolkit breng je de opties helder in beeld als basis voor gesprek over een toekomstbestendige stad.



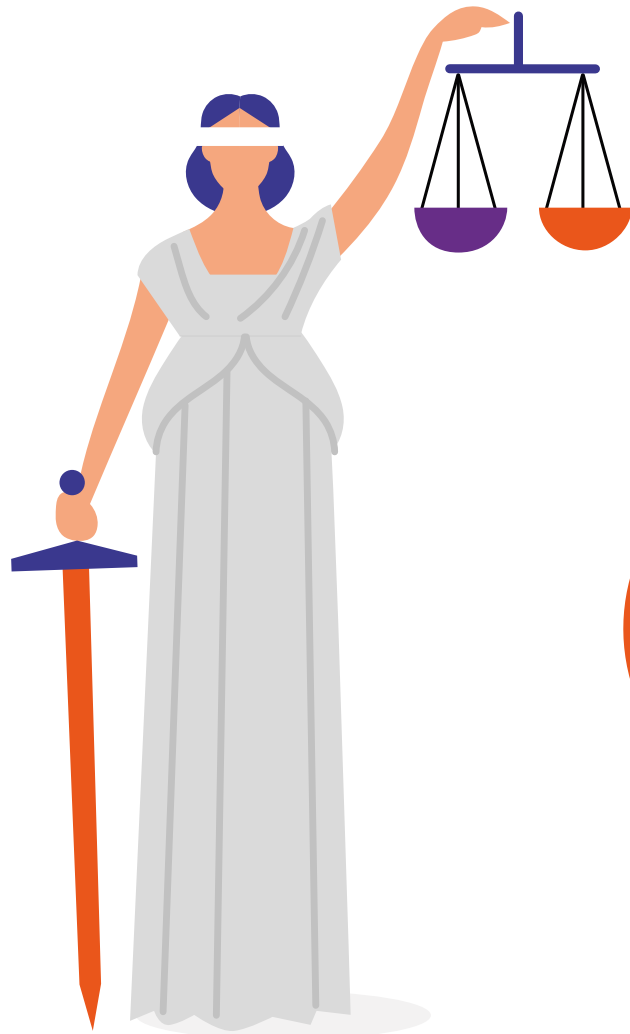
Eigenaar & Riolering

Een structurele aanpak van riolering op privéterreinen in oude binnensteden levert een belangrijke bijdrage aan een goed (afval)watersysteem. Maar hoe vlieg je dat aan?

Toepassing van wat er in dit document en haar bijlagen staat geschiedt geheel voor eigen risico. De auteur(s) en de opdrachtgever wijzen aansprakelijkheid voor de (nadelijke) gevolgen van toepassing van de inhoud dan ook nadrukkelijk van de hand.



Samenvatting



Taken en Verantwoordelijkheden

Wie staat er aan de lat bij water, bodem en bouw?

Maatregelen

Je wilt aan de slag!
Hoe liggen de verhoudingen?

Schade

Wie is er aan zet bij veel
voorkomende schadegevallen?

Inhoud

1	Inleiding	5	5	Maatregelen om de gevolgen van bodemdaling zoveel mogelijk te beperken/voorkomen	46
2	Problemen en schade door bodemdaling in stedelijk gebied	7	5.1	Inleiding	46
3	Taken en verantwoordelijkheden	9	5.2	Juridische verplichtingen en aandachtspunten voor een vijftal concrete maatregelen	48
	Algemeen	9	6	Conclusie	59
	3.1 – Water- en bodembeheer	9	7	Literatuurlijst	60
	3.2 – Ruimtelijke ordening en inrichting openbare ruimte	21	8	Bronnen – links	61
	3.3 – Bouwen en inrichting openbare ruimte	27	9	Lijst van afkortingen	62
	3.4 – Rol van de overheid in het publiek domein	34	10	Eindnoten	63
4	Schade en eventuele aansprakelijkheid per bodemdalingsprobleem	36			
	Algemeen	36			
	4.1 – Schade door wateroverlast	38			
	4.2 – Schade door wateronderlast	39			
	4.3 – Schade aan infrastructuur	41			
	4.4 – Schade aan panden	42			

1

Inleiding

Dit rapport gaat in op de juridische aspecten over bodemdaling. In eerste instantie wordt in hoofdstuk 2 kort beschreven welke schade door bodemdaling in stedelijk gebied kan ontstaan. Vervolgens staan we voor de drie belangrijkste beleidsdomeinen in hoofdstuk 3 stil bij de taken en verantwoordelijkheden van particuliere eigenaren (perceels-/gebouweigenaar en nutsbedrijven), gemeente en waterschap. Daar waar relevant besteden wij ook aandacht aan de taken en verantwoordelijkheden van provincie, rijk en nutsbedrijven.

Aandacht voor stedelijk gebied

In deze rapportage staan de typische problemen van bodemdaling en voorstelbare maatregelen hiervoor in het stedelijk gebied centraal. Voor de problematiek van bodemdaling in het landelijke gebied wordt verwezen naar de website van het Kenniscentrum Bodemdaling en Funderingen: www.kbf.nl



Elke paragraaf in hoofdstuk 3 start met een ‘verantwoordelijkheidstabel’ die daarna wordt toegelicht. Op basis van de bevindingen uit hoofdstuk 3 wordt in hoofdstuk 4 voor elk van de meest voorkomende bodemdalingsproblemen aangegeven wie voor ontstane schade verantwoordelijkheid draagt dan wel mogelijk aansprakelijk gesteld kan worden. Van belang hierbij te bedenken is dat ieder in beginsel zijn eigen schade draagt (beginsel uit het schadevergoedingsrecht), maar dat schade onder omstandigheden verhaald kan worden bij een ander. Die ander is veelal een verzekeraar (denk aan een opstalverzekering) dan wel de veroorzaker van de schade zelf.

Rapport gaat uit van het stelsel van de Omgevingswet

Bij het opstellen van dit rapport zijn wij uitgegaan van het wettelijke stelsel zoals dit ontstaat na inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow). De datum van inwerkingtreding stond op 1 juli 2022. Tijdens het opstellen van dit rapport is de datum van inwerkingtreding opnieuw uitgesteld. Eind februari 2022 is door de minister BZK bekend gemaakt dat de invoeringsdatum wordt verschoven naar 1 januari 2023. Voor een uitleg van de juridische aspecten op grond van het huidig recht wordt verwezen naar de relevante bronnen in bijlage 6 van dit rapport; ook is veel informatie te vinden op de website van Kenniscentrum InfoMil.¹

Van probleem naar maatregelen

De in deze rapportage geschetste taken en verantwoordelijkheden vormen een belangrijke basis voor de beschrijving van de juridische aspecten die aan de orde zijn bij het (willen) treffen van maatregelen om de gevolgen van bodemdaling aan te pakken. Die beschrijving is gedaan in

juridische ‘factsheets’. Deze zijn in hoofdstuk 5 opgenomen. Daarbij is een mix gekozen van maatregelen door gemeenten en particulieren én maatregelen in bestaand stedelijk gebied en nieuwbouw. In overleg met de begeleidingscommissie zijn de juridische verplichtingen en aandachtspunten voor de volgende vijf maatregelen beschreven:

- 1 – Aanleg DIT-riolering;
- 2 – Ophogen straten/wegen;
- 3 – Funderingsherstel woningen;
- 4 – Leidingen in particuliere gronden herstellen;
- 5 – Meenemen bodemdalingsaspect bij nieuwbouwprojecten.

Achtergrond en aanleiding rapport

Gemeente Gouda, Hoogheemraadschap van Rijnland en het Nationaal Kennisprogramma Bodemdaling werken samen aan de aanpak van overlast door bodemdaling in de binnenstad van Gouda. In de Toolbox Bodemdaling in Steden brengen de partijen waardevolle kennis over bodemdaling samen. Via zes themasporen in de Toolbox worden deze algemeen toepasbaar gemaakt met aanvullend onderzoek.²

Dit rapport valt binnen het themaspoor Rechten & Plichten. Het Thema Rechten & Plichten draait om de juridische verhoudingen tussen mensen en organisaties die betrokken zijn bij bodemdaling in bebouwd gebied. Met dit rapport brengen wij overzichtelijk in beeld hoe het zit met de rechten en plichten rond bodemdaling. Daarbij gaat het om juridische verhoudingen tussen overheden én tussen de overheid en particuliere eigenaren.

2

Problemen en schade door bodemdaling in stedelijk gebied

Bodemdaling leidt in sommige steden en wijken al tot problemen en zelfs tot schade. De meest voorkomende zijn in het kader hieronder opgenomen. Hierbij valt op dat er twee invalshoeken zijn gekozen. De categorieën 1 en 2 grijpen aan bij de oorzaak van de schade. Bij de categorieën 3 en 4 zijn de gevolgen hiervan benoemd. Door bodemdaling ontstaat er bijvoorbeeld vaak wateroverlast (denk aan een stad als Gouda waar zich bij een forse regenbui snel wateroverlast voordoet). Grondwateronderlast is een gevolg van het gedurende decennia steeds aanpassen van de grondwaterstand door bodemdaling. Uiteindelijk kan dit leiden tot bijvoorbeeld het droogvallen van paalkoppen van houten funderingen. Maar ook andere objecten dan panden kunnen hierdoor schade lijden.

De onder 1 en 2 genoemde oorzaken kunnen dus leiden tot de schade genoemd in de categorieën 3 en 4. De betekenis hiervan voor dit rapport is dat er in hoofdstuk 4, waar de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid voor de verschillende schadesoorten zijn toegelicht, heel wat overlap te zien is. Zo valt de verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld grondwateronderlast (watertekort/droogte) in beginsel samen met de



verantwoordelijkheid voor funderingsschade. 'In beginsel' merken we nadrukkelijk op, want er kunnen ook andere oorzaken zijn die tot funderingsschade leiden. In de wereld van bodemdaling is er zelden van een eenduidige oorzaak sprake. Multi-causaliteit (meerdere oorzaken die samen de schade veroorzaken) is eerder regel dan uitzondering.

Nadat in hoofdstuk 3 eerst de taken en verantwoordelijkheden per beleidsdomein zijn benoemd en toegelicht, bevat hoofdstuk 4 voor elk van de hiervoor genoemde praktijkproblemen een toelichting op de taken en verantwoordelijkheden. Hoofdstuk 3 vormt hiervoor zoals gezegd de basis.

Mogelijke schade door bodemdaling

- 1 Schade door wateroverlast (grond-, hemel- en oppervlaktewater).
- 2 Schade door watertekort/droogte (grondwateronderlast).
- 3 Schade aan boven- en ondergrondse infrastructuur:
 - Openbare en particuliere riolering;
 - Nutskabels/-leidingen;
 - Paden, straatmeubilair, wegen en bruggen;
 - Kades, stuwen en duikers.
- 4 Schade aan panden
 - Zettingsschade bij panden zonder diepe fundering (op staal gefundeerd);
 - Schade aan diepe houten paalfunderingen die versneld optreedt als houten paalkoppen droog komen te staan;
 - Schade aan met elkaar verbonden panden met eenzelfde fundering (blokbebouwing);
 - Schade aan met elkaar verbonden panden met een verschillende fundering ('paal naast staal').

Schade door wateroverlast: extreme hoosbuien

Het rapport gaat ook in op extreme hoosbuien (zie par. 3.1.4, 3.3.3 en 4.1). Uit scenario's van het KNMI blijkt dat de intensiteit van buien toeneemt. Er vallen dus vaker heftige piekbuien. Neerslag (hemelwater) kan leiden tot wateroverlast en uiteindelijk zelfs tot schade. Zo kan het water vanaf de openbare weg de woning inlopen, maar ook kan water via de leidingen (particulier riool) een woning instromen. Al het water dat tijdens zo'n bui valt, stroomt tegelijk naar de openbare riolering.

De vraag is of de gedupeerde de gemeente kan aanspreken voor vergoeding van de schade als gevolg van een extreme bui. Het rioleringsstelsel hoeft niet berekend op extreme neerslag. De riolering is bedoeld om bij 'normale' neerslag het water van wegen en daken af te voeren. Overlast en schade door extreme buien (en andere extreme gebeurtenissen) worden gerekend tot overmachtssituaties waartegen overheden zich in redelijkheid niet hoeven te verweren.³ Waar het volgens jurisprudentie om gaat is dat riolering en ook wegen zo worden ontworpen en aangelegd dat deze onder normale omstandigheden goed functioneren.

3

Taken en verantwoordelijkheden



Algemeen

Te onderscheiden zijn taken voor zowel particulier, gemeente als waterschap op het gebied van:

- 1 – Water- en bodembeheer.
- 2 – Ruimtelijke ordening en inrichting van de bestaande particuliere en openbare ruimte.
- 3 – Bouwen en wonen en inrichting van de particuliere en openbare ruimte bij nieuwbouw.

Voor elk van deze beleidsdomeinen zijn in een tabel de afzonderlijke taken en verantwoordelijkheden beknopt weergegeven. Onder elke tabel wordt een meer uitvoerige toelichting gegeven.

Snel wegwijs in de wereld van wet- en regelgeving

Kanttekening verdient dat dit rapport bedoeld is om de praktijk snel wegwijs te maken in de soms complexe wereld van wet- en regelgeving. Voor juridische nuanceringen is lang niet altijd gekozen omdat daarmee de doelstelling van de Toolbox Bodemdaling zou wegvallen: technische en beleidsmedewerkers van gemeenten en waterschappen snel inzicht geven in het juridische kader bij bodemdalingsvraagstukken. Bij een concreet project is het verstandig juridisch advies in te winnen. Het daadwerkelijke advies hangt af van de concrete situatie en de omstandigheden van het geval.

3.1 – Water- en bodembeheer

3.1.1 – Wie doet wat in het stedelijke water- en bodembeheer?

In tabel 3.1 worden de taken en verantwoordelijkheden kort benoemd. De toelichting volgt in de paragrafen 3.1.2 t/m 3.1.4 voor achtereenvolgens particulieren, gemeente en waterschap.

(zie verder volgende pagina)

Zorgplicht	Particulier	Gemeente	Waterschap
<i>Water- en bodembeheer algemeen</i>	Zorgplicht voor eigen perceel en bouwwerk (Burgerlijk Wetboek, Besluit bouwwerken leefomgeving [Bbl] en jurisprudentie)	Gemeente is in beginsel beheerder van de fysieke leefomgeving waartoe bodem en watersystemen behoren (art. 2.3 en art. 1.2 Ow). Zij is verantwoordelijk voor een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.	<ul style="list-style-type: none"> • Regionaal watersysteembeheer en waterstaatkundige zorg voor eigen beheergebied (art. 2.17 Ow en art. 1.1 Wsw⁵) gericht op de doelen van de Omgevingswet (o.a. zoveel mogelijk voorkomen van overstromingen, waterover-last en waterschaarste) • Peilbeheer oppervlaktewater landelijk en stedelijk gebied
<i>Stedelijk afvalwater</i>	Verplichte afvoervoorzieningen huishoudelijk afvalwater (Bbl en omgevingsplan)	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgplicht inzameling en transport stedelijk afvalwater (art. 2.16 Ow) • Zorg voor ontwerp, beheer en onderhoud gemeentelijke riolering (art. 3.16 Bkl) 	Zuiveringstaak voor stedelijk afvalwater (art. 2.17 Ow)
<i>Hemelwater</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Verplichte afvoervoorzieningen voor hemelwater (Bbl en omgevingsplan) • Indien mogelijk zelf verwerken van hemelwater • Geen hinder veroorzaken bij burens (art. 5:38 en 5:39 BW) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hemelwatertaak (art. 2.16 Ow) • Zorgplicht goede afwatering openbaar gebied voor 'normale buien' (BW en jurisprudentie) 	Zorg voor afwatering, en daarbij zoveel mogelijk voldoen aan de provinciaal vastgelegde wateroverlastnormen (o.a. normen voor stedelijk gebied)
<i>Grondwater</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgplicht eigen perceel • Eigen verantwoordelijkheid waterdichtheid kelder en kruipruimte (Bbl) 	Grondwatertaak (art. 2.16 Ow)	Bevoegd gezag voor meeste grondwateronttrekkingen en hiermee samenhangende infiltraties (Waterschapsverordening)
<i>Tot slot</i>	Particulier is vaak niet op de hoogte van de eigen verantwoordelijkheden.	Beide moeten taken en bevoegdheden op elkaar afstemmen (art. 2.2 Ow). Ook hebben zij rekening te houden met en inhoud te geven aan de zorgplicht uit de Drinkwaterwet.	

Tabel 3.1. Verantwoordelijkheden particulier, gemeente en waterschap in het waterbeheer



3.1.2 – Particulier

Water- en bodembeheer algemeen

Een perceel-/gebouweigenaar heeft een eigen verantwoordelijkheid om te zorgen voor een goede staat van zijn perceel en daarop gevestigde gebouwen en andere werken. Op grond van zowel het bestuurs- als privaatrecht heeft een particulier zelf een riolerings-, hemelwater- en grondwaterverantwoordelijkheid. De Omgevingswet verandert hier niets aan.

Stedelijk afvalwater

Op grond van de bouwregelgeving moeten woningen (en veel andere bouwwerken zoals bedrijfsgebouwen) een afvoervoorziening hebben voor huishoudelijk afvalwater. Die verplichting volgt uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), de opvolger van het Bouwbesluit 2012 waarin dit ook zo was geregeld. Het gaat hierbij zowel om afvoervoorzieningen in het gebouw als buiten het gebouw (het eigen perceel). Voor de afvoervoorzieningen in het gebouw geeft het Bbl de regels. Voor de afvoervoorzieningen in het perceel geeft het gemeentelijke omgevingsplan de regels.

Hemelwater

Op grond van de bouwregelgeving moeten woningen (en veel andere bouwwerken zoals bedrijfsgebouwen) een afvoervoorziening hebben voor hemelwater vanaf het dak. Die verplichting volgt uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), de opvolger van het Bouwbesluit 2012 waarin dit ook zo was geregeld. Het gaat hierbij zowel om afvoervoorzieningen aan het gebouw (dakgoten en regenpijpen) als buiten het gebouw (het eigen perceel). Voor de afvoervoorzieningen in het gebouw geeft het Bbl de regels. Voor de afvoervoorzieningen in of op het perceel geeft het gemeentelijke omgevingsplan de regels.

Privaatrechtelijk is van belang dat (op grond van art. 5:37 jo. art. 5:38 BW) lagere erven het water moeten ontvangen dat van hogere erven van nature afloopt. In de jurisprudentie is bepaald dat het openbare gebied ook onder 'erf' valt. De gemeente is te beschouwen als de publiekrechtelijke buurman die in relatie tot de privaatrechtelijke 'buren' moet voldoen aan de regels van het burennrecht. Hierbij is ook art. 5:39 BW van belang: de eigenaar van een erf mag niet op onrechtmatige wijze hinder toebrengen aan de eigenaar van een ander erf door wijziging te brengen in de loop, de hoeveelheid of hoedanigheid van over zijn erf stromend water. De gemeente kan dus alleen een beroep doen op de verplichting van een perceeleigenaar om water dat van nature afloopt te dulden, als de natuurlijke afloop niet of nauwelijks is gewijzigd. Van wijziging kan sprake zijn door bijvoorbeeld het ophogen van gronden⁶, het aanbrengen van verharding en een bepaald wegprofiel dan wel de wijziging hiervan. De rechtbank Middelburg oordeelde dat de gemeente Kapelle niet vrijuit gaat als de wateroverlast voor een groot deel het gevolg is van het door de gemeente aangebrachte/gewijzigde straatprofiel.⁷

Meer algemeen is de les dat overheden bij de voorbereiding van hun openbare werken alert moeten zijn op mogelijke overlast (hinder) en schade voor de omgeving. Overheden moeten zich bij hun handelen houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die zijn verankerd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze beginselen zijn niet alleen van toepassing bij het verlenen van vergunningen of het vaststellen van een rioleringsplan (besluiten dus), maar ook bij het uitvoeren van feitelijke maatregelen zoals het vervangen van de riolering, het wijzigen van een straatprofiel of (als het een waterschap betreft) het feitelijk verhogen van het oppervlaktewaterpeil (vgl. art. 3:1 lid 2 Awb).

Bijzondere zaak: water dat vanuit kolken en putten afstroomt naar particuliere percelen

De rechtbank oordeelde, in een geval waar zich wateroverlast voordeed na een hevige zomerbui, dat voor water dat vanuit het openbare riool (gedeeltelijk) via kolken en putten afstroomt naar particuliere percelen geen ontvangstplicht geldt als omschreven in art. 5:38 BW.⁸ Ook oordeelde de rechter dat er strijd is met art. 5:39 BW, want de eigenaar van een hoger gelegen erf mag geen wijzigingen aanbrengen in onder meer de loop en hoeveelheid van over zijn erf stromend water, die onrechtmatige hinder veroorzaken op andere erven. Een riolering zorgt voor een wijziging in loop en hoeveelheid van water dat anders van nature zou afstromen. Ergo: de gemeente is aansprakelijk voor hierdoor ontstane schade.

Grondwater

Voor grondwaterproblemen in het eigen perceel en/of aan de woning hebben particulieren een eigen verantwoordelijkheid. De jurisprudentie is hier duidelijk over. In 2019 oordeelde het Hof Den Bosch dat "van bewoners mag worden verwacht dat zij – indien nodig – de vereiste waterhuishoudkundige of bouwkundige maatregelen nemen om problemen als gevolg van een bepaalde grondwaterstand te voorkomen of te bestrijden." Dat ligt anders, zo vervolgde het Hof, als vaststaat dat de gemeente haar (grondwater)zorgplicht heeft geschonden (zie par. 3.1.3 hierna).⁹ Eerder dat jaar had de rechtbank Noord-Nederland al geoordeeld dat de enkele omstandigheid dat er sprake is van een (te) hoge grondwaterstand op het perceel van de eisende particulier, niet met zich brengt dat de gemeente een zorgplicht heeft geschonden. Anders dan eiseres heeft gesteld, rust op grond van artikel 3.6 van de Waterwet op de gemeente geen (algemene) verplichting om het grondwaterpeil beheersbaar te houden en in alle

gevallen zodanige maatregelen te nemen dat schade wordt voorkomen.¹⁰

De Rechtbank Rotterdam oordeelde in 2018, in een zaak waar het grondwaterpeil door vervanging van een oude riolering op sommige plekken (in de wijk) was gestegen, dat het enkele feit dat de gemeente de riolering heeft vervangen – ondanks de aanwezigheid van vier laaggelegen woningen in de straat – niet als onrechtmatige daad kan worden aangemerkt. De wijze waarop de gemeente de vervanging van de riolering had aangepakt, was zorgvuldig. De rechter wijst daarbij onder andere op twee georganiseerde bewonersbijeenkomsten. Daar had een medewerker van de gemeente aangegeven dat het kan zijn dat na de uitvoering van de werkzaamheden, inclusief het aanleggen van een drainageleiding, voor sommige percelen de grondwaterstand niet optimaal is. Daardoor kunnen extra maatregelen nodig zijn, die bewoners zelf moeten nemen. De rechter rekende het de particuliere eisers aan dat zij, ondanks concrete adviezen van de gemeente, zelf geen maatregelen hadden genomen, terwijl dat gelet op alle omstandigheden wel op hun weg had gelegen.¹¹ Aan het slot van de uitspraak is de rechter erg duidelijk: “Het echtpaar [naam eisers] wist, althans had moeten weten, dat de grondwaterstand door de vervanging van de riolering zou stijgen, hetgeen mogelijke wateroverlast op haar perceel tot gevolg zou kunnen hebben. Ondanks die wetenschap heeft het echtpaar [naam eisers] niet de noodzaak gezien om voorzorgsmaatregelen te nemen, maar afgewacht en het risico genomen dat zij door wateroverlast schade zou lijden. De gevolgen van het feit dat dat risico zich heeft verwezenlijkt kan het echtpaar [naam eisers] nu niet, achteraf, met succes op de gemeente afwentelen. Er is geen sprake van een onrechtmatige daad van de gemeente.” Uit deze uitspraak blijkt wel dat het van belang is projecten zorgvuldig voor te bereiden en uit te voeren. Het tijdig informeren van de omgeving past hierbij.

In relatie tot grondwaterproblemen is ook de bouwregelgeving van belang. Het oude Bouwbesluit 2012 en ook het Besluit bouwwerken leef-

omgeving als opvolger hiervan stellen geen eisen aan de vochtdichtheid van kelders en kruipruimten. Water in de kelder of kruipruimte kan dus voorkomen zonder dat sprake is van een bouwkundig gebrek. Dit is anders wanneer een kelder als verblijfsgebied wordt gebruikt ofwel als een ruimte waar mensen regelmatig verblijven, zoals een beneden maaiveld aangelegde keuken, slaapkamer, badkamer, souterrain of winkelruimte. Dan geldt de eis van waterdichtheid wel, maar de verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de gebouweigenaar (en dus niet bij de gemeente). Kelders die als opslagruimte worden gebruikt, hoeven niet waterdicht te zijn. Wie dat toch wil, heeft een eigen verantwoordelijkheid. Particulieren moeten dan ook zelf zorgen voor bouwkundige en/of waterhuishoudkundige maatregelen en voorzieningen. Een gemeente is voor bouwkundige maatregelen niet verantwoordelijk, ook niet op basis van de grondwatertaak in de Omgevingswet. Deze taak verandert niets aan de aloude en nog altijd geldende bouwregelgeving.

Tot slot

Burgers zijn vaak niet op de hoogte van hun eigen verantwoordelijkheden. In het GRP en/of op de eigen website geven sommige gemeenten een kort overzicht van de verschillende verantwoordelijkheden. Daarbij is het verstandig als gemeente aan te geven wat particulieren van de gemeente mogen verwachten. En vooral ook wat niet.

3.1.3 – Gemeente

Water- en bodembeheer algemeen

Gemeenten zijn als eerste in beeld als het gaat om de zorg voor de ‘fysieke leefomgeving’ (art 2.3, lid 1 Ow). Tot de fysieke leefomgeving behoren ook de bodem- en watersystemen (art. 1.2, lid 2 Ow). Gemeenten die met (de gevolgen van) bodemdaling te maken hebben kunnen in hun omgevingsvisie – een nieuw instrument onder de Omgevingswet – op hoofdlijnen aangeven welk beleid zij hierop willen voeren. Die hoofdlijnen kunnen verder concreet gemaakt worden in een programma, zoals een water- en rioeringsprogramma. In zo’n programma worden de maatregelen weergegeven die de gemeente in de planperiode wil nemen. Dat kunnen dus ook maatregelen zijn om de gevolgen van bodemdaling aan te pakken. Waar nodig kan de gemeente in haar omgevingsplan (een juridisch bindende verordening) regels vaststellen die hiervoor nodig zijn. Het omgevingsplan bevat immers in ieder geval regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2 Ow). Bij het opstellen van het omgevingsplan wordt ook rekening gehouden met de gevolgen voor de kwaliteit van de bodem en het beheer van watersystemen. Hierbij is de watertoets van toepassing die onder de Omgevingswet bekend staat als de ‘weging van het waterbelang’ (art. 5.37 Bkl). Als een bepaalde functie of activiteit randvoorwaarden stelt aan zowel de bodem- als grondwaterkwaliteit, kan de gemeente hiervoor regels in het omgevingsplan opnemen.¹²

Naast bovenstaande meer algemene taak hebben gemeenten specifieke taken op het gebied van het beheer van watersystemen en waterketenbeheer: de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, de hemelwartertaak en de grondwater(peil)taak (art 2.16 Ow). In deze stedelijke watertaken brengt de Omgevingswet geen veranderingen. Elke taak wordt hierna kort beschreven.



Stedelijk afvalwater (rioleringszorg)

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater. Die zorgplicht begint vanaf het aansluitpunt op het openbare riool. Daarvóór is het aan de huiseigenaar (de lozer van het afvalwater) om ervoor te zorgen dat het afvalwater naar het aansluitpunt wordt gebracht. Hij heeft hierbij te voldoen aan de eisen van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl, zie hiervoor nader hetgeen in par. 3.1.2 is beschreven) en het omgevingsplan. Stedelijk afvalwater is in de wet gedefinieerd als “huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater.” Meestal wordt hieraan invulling gegeven door de aanleg en het beheer van een (al dan niet gescheiden) openbaar vuilwaterriool. Naast vuilwaterriolering worden ook wel ‘schoonwaterstelsels’ aangelegd die in de praktijk vooral overtollig hemelwater en/of grondwater afvoeren.

Riolen kunnen lek worden en dat kan ertoe leiden dat zij mede als drainage werken. De ‘natuurlijke’ grondwaterstand kan hierdoor worden verlaagd en dat kan weer leiden tot het droogvallen van houten paalfunderingen of andere vormen van schade (hierna, onder ‘grondwater’, wordt hier nader op ingegaan). Geregeld is dat gemeenten de zorg hebben voor het ontwerp, beheer en onderhoud van de gemeentelijke riolering (art. 3.16 Bkl). Maar wat dit concreet inhoudt is niet nader uitgewerkt. En uit het Burgerlijk Wetboek volgt dat gemeenten (net als andere eigenaren overigens) een zogenoemde risicoaansprakelijkheid hebben voor schade die ontstaat door een gebrekkige opstal zoals een riolering (en andere opstallen die zij in eigendom en beheer hebben).

Over de relatie lekke riolering en funderingsproblemen heeft de Hoge Raad in 2012 uitspraak gedaan in de zaak Dordrecht.¹³ De eisers – onder wie de Belangenvereniging Funderingsproblematiek – stelden de gemeente Dordrecht aansprakelijk op grond van de aanwezigheid van een gebrekkige opstal (zoals bedoeld in artikel 6:174 van het Burgerlijk Wetboek [BW]), omdat het riool zodanige lekkages vertoonde dat het grondwaterpeil in de directe omgeving van het openbare riool gedaald was. Daarbij stelden de eisers dat de gemeente aansprakelijk was op grond van een onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW), nu zij als rioolbeheerder tekort was geschoten in haar verplichtingen.

De Hoge Raad oordeelde dat de gemeente niet schadelijktig is, omdat niet vaststond dat zij is tekortgeschoten in haar zorgplicht. Gelet op de concrete omstandigheden van het geval, de verschillende bij haar beleid betrokken belangen en de middelen die de gemeente ter beschikking staan, valt de gemeente niets te verwijten. Van belang is ook dat de gemeente nu eenmaal een zekere beleidsvrijheid heeft. De gemeente hoeft er niet voor in te staan dat er nooit schade ontstaat door gebreken in de riolering. Het enkele feit dat schade ontstaat, leidt niet meteen tot aansprakelijkheid van de gemeente.¹⁴

Het vervangen van een lekke riolering door een niet-lekkend riool past bij goed rioleringsbeheer. Maar hierdoor kan het grondwaterpeil stijgen en kan er grondwateroverlast ontstaan. De oude riolering werkt immers niet meer als drainageleiding voor het in de bodem aanwezige grondwater. Toch komen deze grondwateroverlast en eventuele schade niet voor rekening van de gemeente. Uit al oude rechtspraak (vóór 2008 toen de gemeentelijke grondwaterzorgplicht van kracht werd) blijkt dat de rech-

ter vrij standaard oordeelt dat de vervanging van een oud lekkend riool hooguit leidt tot het herstel van de oude normale waterhuishoudkundige situatie, waartegen de woningen van de procederende eigenaren Bestand zouden moeten zijn. De rechter wijst daarbij op bouwkundige gebreken ofwel op de eigen verantwoordelijkheid van eigenaren voor de bouwkundige staat van hun huizen. Meer recente jurisprudentie wijst in dezelfde richting. Maar in de praktijk komt het bij rioolvervanging zoals hier bedoeld wel voor dat de gemeente, hoewel strikt juridisch beschouwd niet verplicht, voor de zekerheid meteen een drain mee aanlegt. Daarmee kan wateroverlast worden voorkomen.

De Rechtbank Rotterdam oordeelde in 2018, in een zaak waar het grondwaterpeil door vervanging van een oude riolering op sommige plekken (in de wijk) was gestegen, dat het enkele feit dat de gemeente de riolering heeft vervangen – ondanks de aanwezigheid van vier laaggelegen woningen in de straat – niet als onrechtmatige daad kan worden aangemerkt. De wijze waarop de gemeente de vervanging van de riolering had aangepakt, was zorgvuldig. De rechter wijst daarbij onder andere op twee georganiseerde bewonersbijeenkomsten. Daar had een medewerker van de gemeente aangegeven dat het kan zijn dat na de uitvoering van de werkzaamheden, inclusief het aanleggen van een drainageleiding, voor sommige percelen de grondwaterstand niet optimaal is. Daardoor kunnen extra maatregelen nodig zijn, die bewoners zelf moeten nemen. De rechter rekende het de particuliere eisers aan dat zij, ondanks concrete adviezen van de gemeente, zelf geen maatregelen hadden genomen, terwijl dat gelet op alle omstandigheden wel op hun weg had gelegen.¹⁵ Aan het slot van de uitspraak formuleert de rechter het erg duidelijk: “Het echtpaar [naam eisers] wist, althans had moeten weten, dat de grondwaterstand door de vervanging van de riolering zou stijgen, hetgeen mogelijke wateroverlast op haar perceel tot gevolg zou kunnen hebben. Ondanks die wetenschap heeft het echtpaar [naam eisers] niet de noodzaak gezien om

voorzorgsmaatregelen te nemen, maar afgewacht en het risico genomen dat zij door wateroverlast schade zou lijden. De gevolgen van het feit dat dat risico zich heeft verwezenlijkt kan het echtpaar [naam eisers] nu niet, achteraf, met succes op de gemeente afwentelen. Er is geen sprake van een onrechtmatige daad van de gemeente.”

Uit jurisprudentie van 2019 blijkt dat “van bewoners mag worden verwacht dat zij – indien nodig – de vereiste waterhuishoudkundige of bouwkundige maatregelen nemen om problemen als gevolg van een bepaalde grondwaterstand te voorkomen of te bestrijden.” Dat ligt anders, zo vervolgde het Hof, als vaststaat dat de gemeente haar (grondwater)zorgplicht heeft geschonden.¹⁶

Hemelwater

Sinds 2008 hebben gemeenten een hemelwatertaak (voorheen hemelwaterzorgplicht genoemd), in de Omgevingswet neergelegd in artikel 2.16. Volgens dit artikel draagt de gemeente zorg voor een doelmatige inzameling en transport of verwerking van afvloeiend hemelwater. Wat de inzameling betreft is geregeld dat het in beginsel aan de ontdoener hiervan is om het afvloeiend hemelwater op of in de bodem of in het oppervlaktewater te brengen. Alleen wanneer deze dit redelijkerwijs niet kan doen, komt de gemeente in beeld.

De zorg voor de inzameling en verwerking van het hemelwater begint dan ook bij de perceeleigenaar. Alleen als dat redelijkerwijs niet kan, heeft de gemeente een zorgtaak voor de inzameling en verwerking. Voor de invulling van de hemelwatertaak is het voldoende om als gemeente (in de openbare ruimte) een voorziening aan te bieden waarin de perceeleigenaar het overtollige hemelwater kwijt kan. Meer is niet nodig.¹⁷



In relatie tot hemelwater heeft de gemeente ook een zorgplicht voor de goede afwatering van het openbare gebied voor 'normale buien'. Wat dit zijn, is niet gedefinieerd. Uit jurisprudentie volgt wel dat een weg van een zodanig afwateringssysteem moet zijn voorzien dat deze regenwater onder normale omstandigheden afvoert zonder schade toe te brengen aan naastgelegen panden.¹⁸ Op de afvoer van buitengewoon hevige regenval hoeft een weg niet berekend te zijn. In zo'n situatie is sprake van overmacht en dan is aansprakelijkheid niet aan de orde.

Grondwater

De gemeentelijke grondwatertaak is omschreven in artikel 2.16, lid 1 Ow. De gemeente moet in het openbare gebied maatregelen treffen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de fysieke leefomgeving toegedeelde functies zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Maar alleen als het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de taak behoort van het waterschap, de provincie of het Rijk. Nadelige gevolgen kunnen samenhangen met een te hoge (grondwateroverlast) of juist te lage grondwaterstand (funderings-/zettingsschade aan gebouwen, wegen etc.). Over de grondwatertaak is de laatste jaren wat jurisprudentie verschenen. Zie hiervoor paragraaf 3.1.2.

Bij werkzaamheden in de openbare ruimte moet de gemeente op voorhand de mogelijke effecten op de grondwaterstand in kaart brengen. Hierbij past ook dat de omgeving geïnformeerd wordt. Dit volgt uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het algemeen en de grondwatertaak in het bijzonder. Afhankelijk van de specifieke werkzaamheden kan het zijn dat de gemeente mitigerende maatregelen moet nemen. Zo is er verschil tussen het vervangen van een lekke en daardoor drainerende riolering en bijvoorbeeld het aanleggen van een ondergrondse parkeergarage. In het eerste geval zal een nieuwe riolering de grondwaterstand weer terugbrengen in zijn oorspronkelijke toestand. Eventuele schade

aan bebouwing is dan voor eigen rekening van de bewoners. Wanneer schade ontstaat als gevolg van rioolvervanging, heeft de gemeente wel een onderzoeksplicht. Hierbij moet onderzocht worden of de schade een gevolg is van een structurele verandering van de grondwaterstand.¹⁹ In de tweede situatie kan de grondwaterstand stijgen (ver) boven de natuurlijke toestand en dan zal de gemeente bijvoorbeeld voor drainage moeten zorgen om grondwateroverlast te voorkomen. Door in zo'n situatie geen drainage aan te leggen, kan de gemeente een onrechtmatige daad worden aangerekend (art. 6:162 Burgerlijk Wetboek). In dat geval is een privaatrechtelijke procedure mogelijk.

Voor funderingsschade wordt verwezen naar de hiervoor beschreven jurisprudentie onder 'Stedelijk afvalwater (rioleringszorg)'.

Tot slot

Bij de uitvoering van de watertaken vindt er veel samenwerking plaats, vooral tussen gemeenten en waterschappen. Daarbij komen verschillende beleidsdomeinen samen: riolering, waterbeheer, ruimtelijke ordening en inrichting en bouwen. Men werkt meer en meer samen bij het opstellen van de eigen programma's (waterbeheerprogramma en rioleringsprogramma). De Omgevingswet bepaalt ook dat bestuursorganen rekening moeten houden met elkaars taken en bevoegdheden (art. 2.2 Ow). En waar nodig moeten zij met elkaar afstemmen. Het is duidelijk dat gemeente en waterschap veel met elkaar van doen hebben in het stedelijke waterbeheer. Iedereen werkt hieraan mee, vanuit de eigen taken en verantwoordelijkheden, zowel overheden als particulieren. Stedelijk waterbeheer hangt op zijn beurt weer samen met andere beleidsdomeinen en andere maatschappelijke opgaven waaronder de aanpak van bodemdaling (als een zaak van met name de ruimtelijke ordening, inrichting van de openbare ruimte, waterbeheer en bouwen).

3.1.4 – Waterschap

Waterbeheer algemeen

Waterschappen zijn beheerders van de regionale watersystemen. Hiertoe behoren zowel keringen, oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen, waterbergingsgebieden als ondersteunende kunstwerken (zoals stuwen en duikers). Onder het 'beheer van watersystemen' verstaat de Omgevingswet het 'samenstel van aan watersystemen verbonden taken, gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies'. Hierin zijn de bekende doelstellingen van de Waterwet (art. 2.1) te herkennen. De waterschapstaak volgt uit zowel de Omgevingswet (art. 2.17 lid 1) als de Waterschapswet (Wsw). Artikel 1 Wsw bepaalt dat waterschappen de waterstaatkundige verzorging van hun beheergebied ten doel hebben, waaronder de zorg voor het watersysteem (tenzij deze taak aan een andere overheid is opgedragen). In de Waterschapswet is ook geregeld dat waterschappen belast zijn met de muskusratten- en beverbestrijding.

De watersysteembeheertaak is ruim gedefinieerd. Wat nodig is om het watersysteem te beschermen en te verbeteren is, vanwege de taakomschrijving en de doelen van de wet, geoorloofd om te regelen. Want er is een beheertaak en er zijn hierbij passende bevoegdheden.

In het nieuwe stelsel van de Omgevingswet is expliciet bepaald dat watersystemen ook een dragende functie hebben (artikel 8.89, lid 1 Bkl). Zie hiervoor de toelichting onder 'grondwater' hierna.

Peilbesluiten

Waterschappen stellen voor aangewezen oppervlaktewaterlichamen een peilbesluit vast. Hiermee wordt de drooglegging (afstand tussen maaiveld en oppervlaktewaterpeil) geregeld. Een peilbesluit houdt een inspanningsverplichting in om het oppervlaktewaterpeil binnen een bepaalde bandbreedte te houden.

Bij het opstellen van peilbesluiten spelen verschillende belangen een rol. Dit zijn waterkwantiteit, waterkwaliteit, natuur, ruimtelijke ordening (functies/bestemmingen), milieu, landbouw, scheepvaart, waterrecreatie, archeologie, bebouwing (wonen en werken), begraafplaatsen en infrastructuur. Ook de fysieke omgevingsaspecten worden in de afweging meegenomen. Een waterschap hoeft bij de vaststelling van een peilbesluit niet uit te gaan van een optimale bediening van functie. Dat kan ook niet. Nodig is een belangenafweging met uiteindelijk een zo goed mogelijke bediening van alle verschillende functies in hun totaliteit, die in meer of mindere mate met elkaar op gespannen voet (kunnen) staan. Zo willen boeren meestal een lagere grondwaterstand (en dus oppervlaktewaterpeil) dan bijvoorbeeld natuurbeschermingsorganisaties of eigenaren van woningen die op houten palen zijn gefundeerd. Het waterschap heeft beoordelingsvrijheid, waarbij veel gewicht toekomt aan de goede motivering van het peilbesluit.

Waterschappen hebben ook de mogelijkheid om een grondwaterpeilbesluit vast te stellen. Voor zover bekend is daar in Nederland nog geen uitvoering aan gegeven. In de wat hoger gelegen gebieden in Nederland komen peilbesluiten veel minder voor; waterschappen werken dan met zogenaamde Streefpeilen.²⁰



Stedelijk afvalwater

De waterschappen zijn ook verantwoordelijk voor het zuiveren van het stedelijk afvalwater (art. 2.17, lid 1 Ow). Alle rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) zijn in beheer van de waterschappen.

Hemelwater

Uit de algemene watersysteemtaak van het waterschap volgt ook dat het moet zorgen voor een goede afwatering van oppervlaktewater. Zeker als er veel regen valt is dit een belangrijke taak. Daar waar peilbesluiten voor oppervlaktewater zijn vastgesteld (en dat is het geval in alle bodemdalingengebieden) zorgt het waterschap ervoor dat het niveau van het oppervlaktewater zoveel mogelijk binnen een in het peilbesluit bepaalde bandbreedte blijft (inspanningsverplichting). Daardoor kan de drooglegging min of meer hetzelfde blijven. Hierbij zijn ook de wateroverlastnormen (zgn. 'omgevingswaarden' in de zin van de Omgevingswet) van belang. In de provinciale omgevingsverordeningen zijn deze 'inundatienormen' vastgelegd, ook voor stedelijk gebied. Het waterschap heeft ook hier een inspanningsverplichting om inundatie zoveel mogelijk te voorkomen. Daarbij geldt in de regel voor stedelijk gebied een norm van 1/80 of 1/100. Uit jurisprudentie blijkt dat een waterschap niet snel aansprakelijk te houden is voor schade door inundatie, zeker niet als de schade door extreme regenval is veroorzaakt.²¹ Tegen extremen hoeven overheden zich niet te verweren. Zo worden wegen ook niet ontworpen op de zwaarste files die zich voor kunnen doen.

Grondwater

Als regionaal watersysteembeheerder is het waterschap ook beheerder van het grondwatersysteem. Maar daarbij is van belang in te zien dat ook de provincie een aantal belangrijke grondwatertaken heeft. Het strategisch grondwaterbeheer – dat de kaders geeft waarbinnen waterschappen en gemeenten hun taken uitvoeren – wordt door de provincie

omschreven in het regionale waterprogramma. Daarnaast is de provincie bevoegd gezag voor onttrekkingen van grondwater door drinkwaterbedrijven en de industrie (> 150.000 m³ p/j). Voor de overige grondwateronttrekkingen is vrijwel altijd het waterschap bevoegd gezag.²² Onder de Omgevingswet valt een grondwateronttrekking onder het begrip wateronttrekkingsactiviteit.

Omdat een wateronttrekkingsactiviteit gevolgen kan hebben voor de dragende functie van grondwater – een verlaging van de grondwaterstand kan de draagkracht van de bodem voor bijvoorbeeld woningen en wegen beïnvloeden – kan het bevoegd gezag een vergunning alleen verlenen als de onttrekking te verenigen is met de dragende functie van het grondwater (zie art. 8.89 Besluit kwaliteit leefomgeving).²³ Dat de bodem, waar grondwater deel van uitmaakt, ook een dragende functie heeft zagen we in de droge zomers van de afgelopen jaren. Sommige woningen verzakten omdat de grondwaterstand te ver daalde (mede door verdamping). Als het waterschap maatregelen wil (helpen) nemen om de draagkracht van het bodem- en watersysteem te verstevigen, dan heeft het hiertoe een bevoegdheid. Een van de hiervoor al genoemde doelen van de Omgevingswet (gekoppeld aan de taken van het waterschap) is namelijk dat waterschaarste zoveel mogelijk voorkomen moet worden.²⁴

Tot slot

Bij de uitvoering van de taken vindt er in de praktijk veel afstemming plaats. Men werkt meer en meer samen bij het opstellen van de eigen programma's (waterbeheerprogramma en rioleringsprogramma). De Omgevingswet bepaalt ook dat bestuursorganen rekening moeten houden met elkaars taken en bevoegdheden (art. 2.2 Ow). En waar nodig moeten zij met elkaar afstemmen. Het is duidelijk dat gemeente en waterschap veel met elkaar van doen hebben in het stedelijke waterbeheer.

3.2 – Ruimtelijke ordening en inrichting openbare ruimte

3.2.1 – Wie doet wat bij ruimtelijke ordening en inrichting van openbare ruimte?

Voor (de beperking van) bodemdaling is zowel ruimtelijk beleid als waterbeheer van belang. Voor deze beleidsterreinen zijn verschillende overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) verantwoordelijk. Er is niet één overheid die volledig verantwoordelijk is voor bodemdalingproblematiek, verschillende overheden zijn verantwoordelijk voor deelaspecten.²⁵ Deze paragraaf (3.2) gaat alleen in op het ruimtelijk spoor, geeft een overzicht van de instrumenten die daar kunnen worden ingezet en wat de taken en verantwoordelijkheden inhouden.

Keuzes in ons landgebruik, bestaande inrichting en de wijze waarop we beheer en aanleg doen hebben effect op de omgeving ('bestemmen – inrichten – beheren'). De ruimtelijke keuzes en inrichting kunnen gevolgen hebben voor bodem en ondergrond en juist bijdragen aan bodemdaling. Het toestaan van bijvoorbeeld woningbouw in voor zetting gevoelige gebieden kan leiden tot verzakking van de bodem, met allerlei nadelige gevolgen (verzakken van woningen zelf en tuinen, schade aan infrastructuur, verminderde kwaliteit van de openbare ruimte).

Tabel 3.2 benoemt kort de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van ruimtelijke ordening.

De toelichting volgt in de paragrafen 3.2.2 t/m 3.2.6.²⁶

Als het gaat om inrichting en gebruik van openbare ruimte heeft een particulier of initiatiefnemer direct te maken met de gemeente en het waterschap. Wat kan en mag er? Welke regels gelden er? Hoe kan ik mijn plan

realiseren? Wat zijn de randvoorwaarden voor het bestaand gebruik? Zie hiervoor de uitleg in par. 3.2.4 en 3.2.5. De rol van het Rijk en provincies ligt op een ander niveau, namelijk kaderstellend via de omgevingsvisie, algemene regels of instructieregels (par. 3.2.3 en 3.2.6).

Via het ruimtelijk spoor zetten Rijk, provincies en gemeenten instrumenten in waarin kaders worden opgesteld voor de locatie en vorm van maatregelen in de omgeving.²⁷ Bodemdaling zou een thema moeten zijn dat als vast onderdeel wordt meegenomen in de integrale afwegingen die het Rijk, provincies en gemeenten maken in de ruimtelijke ordening. Zij hebben een regierol in dit dossier, een deel van de oplossingen kan namelijk gevonden worden in de ruimtelijke inrichting van het gebied.

Vraag is of een particulier bij de gemeente kan aankloppen en schade kan claimen op basis van verkeerde of onjuiste uitoefening van taken op het gebied van ruimtelijke ordening ('taakverwaarlozing').

Stel: de gemeente heeft in relatie tot de bodemdalingsproblematiek verkeerde regels gesteld en staat activiteiten toe die een groot effect hebben op bodemdaling en uiteindelijk bijdragen aan de schade aan fundering van de omliggende huizen. Kan de particulier – degene die schade lijdt – de gemeente hierop aanspreken? De schade kan in de praktijk pas veel later optreden (sluipende schade), jaren later na het onherroepelijk worden van de gemeentelijke regels (art. 3:310, lid 1 en 3 BW). De kans van slagen van zo'n schadeclaim lijkt zeer klein.

	Particulier	Gemeente	Waterschap	Provincie	Rijk
<i>Inrichting eigen perceel (ruimte)</i>	Zorgplicht eigen perceel en bouwwerk (Burgerlijk Wetboek en jurisprudentie) Voldoen aan evt. regels omgevingsplan	Gemeente is in beginsel beheerder van de fysieke leefomgeving waartoe bodem en watersystemen behoren (art. 2.3 en art. 1.2 Ow). Zij is verantwoordelijk voor een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Beheer gemeentelijke wegen en stedelijke openbare ruimte (art. 15-16 Wegenwet en 6:174 BW)	Zorgplicht eigen gronden en bouwwerken	Zorgplicht eigen gronden, wegen en bouwwerken	Zorgplicht eigen gronden, rijkswegen, en bouwwerken
<i>Beleid / visie</i>	n.v.t	Omgevingsvisie Programma's		Omgevingsvisie Programma's	Omgevingsvisie Programma's
<i>Beschermen, reguleren</i>	n.v.t.	Omgevingsplan: Regels stellen over gebruik ruimte Verplichte wegen waterbelang (watertoets)	Indirect: via inbreng / advies wegen waterbelang (watertoets)	Omgevingsverordening Instructieregels voor gemeenten	Instructieregels op gebied van RO voor gemeenten en provincies (zie Besluit kwaliteitseisen leefomgeving (Bkl))

Tabel 3.2. Verantwoordelijkheden particulier, gemeente en waterschap voor de ruimtelijke ordening

3.2.2 – Particulier

Een perceel-/gebouweigenaar heeft een eigen verantwoordelijkheid om te zorgen voor een goede staat van zijn perceel en daarop gevestigde gebouwen en andere werken. Zie hiervoor nader paragraaf 3.1.2 en ook 3.3.2.

3.2.3 – Gemeente, provincie & Rijk: omgevingsvisie & programma's

De omgevingsvisies geven een kader voor de maatschappelijke dialoog. De decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor het maken van de ruimtelijke keuzes, waarbij zij in het kader van een zorgvuldige belangenafweging voor veengebieden ook rekening houden met verdergaande bodemdaling. Het Rijk kan op nationaal niveau sturing geven op aanpak bodemdaling (rijksbeleidskader bodemdaling met cross-sectorale aanpak, waarbij gedeelde belangen worden benut). Nodig is een integraal perspectief op het remmen van de bodemdaling in veenweidegebieden.²⁸ Bodemdaling staat in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)²⁹, met een nadere uitwerking in het Programma Bodem en Ondergrond³⁰. Dit onderwerp wordt door het Rijk geadresseerd als een opgave die raakt aan verantwoordelijkheden en taken van het Rijk, decentrale overheden en private partijen.

De omgevingsvisies bieden beleidsmatige kansen in de strijd tegen een verdergaande of te snelle bodemdaling. Het is aan de organen van algemene democratie (Rijk, provincie en gemeenten) te beslissen of bodemdaling in de eigen omgevingsvisie wordt opgenomen. Voor het waterschap biedt dit een kader voor het opstellen van peilbesluiten.³¹ Het Rijk, provincies en gemeenten moeten elk een omgevingsvisie opstellen (art. 3.1 Ow), in afstemming met onder andere de waterbeheerders (art. 2.2 Ow). Juist deze omgevingsvisies bieden mogelijkheden om verdergaande of te snelle bodemdaling tegen te gaan, met name omdat bij het opstellen van een omgevingsvisie rekening gehouden moet worden met een aantal milieubeginselen. In relatie tot bodemdaling zijn met



name het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel van belang (art. 3.3 Ow). De omgevingsvisies vormen de basis voor nadere uitwerking van het beleid en het opnemen van maatregelen in programma's. Ook kan het nodig zijn juridisch bindende regels vast te stellen in een algemene maatregel van bestuur (Rijk) of in de eigen verordening (provincie en gemeente).

De planologische ruimte die wordt geboden via de gemeentelijke omgevingsplannen zijn bepalend voor het realiseren van maatregelen om de bodemdaling te remmen of de effecten ervan te minimaliseren. Veelal is een wijziging van de regels over activiteiten (zoals landbouw, alternatieve teelten, waterberging, recreatie/recreatief medegebruik) nodig om ruimte te geven aan de potentiële maatregelen. Verder spelen aspecten als behoud van een open landschap, ruimte voor de opwekking van duurzame energie en bebouwings- en vestigingsmogelijkheden mee.

Specifiek voor gemeenten geldt dat van hen verwacht mag worden dat zij bij de invulling van haar taken (bijvoorbeeld op het gebied van stedelijk waterbeheer) handelen vanuit een brede maatschappelijke afweging.³² In de omgevingsvisie legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. Een omgevingsvisie gaat in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed.

In programma's formuleren gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Die maatregelen kunnen van alles zijn. Bijvoorbeeld juridische regels, beleidsregels en financiële instrumenten. Andere voorbeelden zijn communicatie, convenanten, de uitvoering van projecten of subsidies als middel om de doelstellingen uit programma's te bereiken. Het programma is zelfbindend en dit betekent dat het alleen het bestuur zelf bindt. Er zijn verschillende soorten programma's (verplicht en vrijwillig)³³. Een

voorbeeld van een verplicht programma op het gebied van ruimtelijke ordening is het maritiem ruimtelijk plan dat het Rijk opstelt. In het maritiem ruimtelijk plan staan maatregelen over zoute wateren ter uitvoering van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning³⁴. Gebiedsgericht beleid van een gemeente (stedenbouwkundige visies, openbare ruimte-plannen) zullen onder de Omgevingswet te kwalificeren zijn als een vrijwillig programma.

3.2.4 – Gemeente

Omgevingsplan

Het omgevingsplan is het document van de gemeente dat de juridisch bindende regels over de fysieke leefomgeving bevat. Vanaf de inwerking-treding van de Omgevingswet is er één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van een gemeente (art. 2.4 Ow). Het omgevingsplan gaat over alle aspecten van de fysieke leefomgeving (inclusief die van de ruimtelijke ordening). De gemeente moet in het omgevingsplan zorgdragen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2 Ow).³⁵ Daarnaast zal het ook regels bevatten over activiteiten. Het gaat dan om activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Bij het stellen van regels aan activiteiten moet de gemeente rekening houden met het belang van het bodem- en watersysteem, de goede werking van de riolering, de gevolgen van klimaatverandering e.d. Regels aan activiteiten kunnen worden gesteld in de vorm van gebods- of verbodsbepalingen, vergunningplichten en direct werkende regels voor burgers en bedrijven. Het omgevingsplan mag (in tegenstelling tot bestemmingsplannen) wel actieve verplichtingen bevatten. Gemeenten krijgen daarmee meer mogelijkheden om maatregelen dwingend voor te schrijven.³⁶

Waterschappen adviseren bij de totstandkoming van het omgevingsplan (weging van het waterbelang, voorheen de watertoets genoemd).³⁷

Nieuwbouw

Zo kan de gemeente bij nieuwbouw het volgende doen:

- geen ruimtelijke ontwikkelingen toestaan op laaggelegen veengrond;
- voorschrijven in omgevingsplan: technische maatregelen/materialen om zetting te verminderen (gebruik van licht ophoogmateriaal) of grondwateroverlast te voorkomen (minimum bouwpeil).
- Meer algemeen kunnen gemeenten heel veel doen met het omgevingsplan³⁸. Hierin opgenomen regels sturen bijvoorbeeld projectontwikkelaars/bouwers bij de aanvraag van bouwvergunningen (onder de Omgevingswet heet deze vergunning een 'omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (OPA)').

Bestaande bouw en inrichting

Het gaat hier vooral om herinrichting van de openbare ruimte, het verbeteren en herzien van de eigen openbare werken door de gemeenten. Denk aan wegen, pleinen, beplanting, opslag van ondergrondse afvalcontainers etc. In verband met klimaatadaptatie zijn veel gemeenten hier al mee bezig. De voorschriften in het omgevingsplan richten zich ook tot het herinrichten.

Beheer gemeentelijke wegen

Een wegbeheerder is verantwoordelijk voor de kwaliteit en het onderhoud van de wegen. De gemeente beheert de lokale wegen. In de meeste gevallen is de gemeente ook de eigenaar, al hoeft dat niet altijd het geval te zijn. Tot de taken van een wegbeheerder behoren onder andere de aanleg van nieuwe wegen, het uitvoeren van gepland onderhoud, en het repareren van wegdekschade.

De gemeente kan als wegbeheerder aansprakelijk worden gesteld voor schade die is ontstaan door gebrekkig wegonderhoud (art. 6:174 BW jo. 6:162 BW). De wegbeheerder is in beginsel aansprakelijk voor een gebrekkige toestand van de openbare weg. Tot de weg worden gerekend het weglichaam en de weguitrusting. Onder weglichaam valt in ieder geval de ondergrond, de weg moet verhard zijn. Ook de daarbij behorende bermen vallen hieronder als wegdek en berm zodanig op elkaar zijn afgestemd dat zij als één geheel moeten worden beschouwd.

Dat een openbare weg op grond van artikel 16 van de Wegenwet in goede staat moet verkeren, betekent niet dat die weg (altijd) in perfecte staat moet zijn.³⁹ Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een gebrek zijn alle omstandigheden van het geval van belang, zoals hoe groot de kans op verwezenlijking van het gevaar is en welke onderhouds- en veiligheidsmaatregelen mogelijk en redelijkerwijs verlangd kunnen worden. Maar ook de aan een gemeente toekomende beleidsvrijheid en de financiële middelen die zij daarvoor heeft. Daarnaast wordt van de weggebruiker ook nog wel een zekere oplettendheid verwacht en is zijn weggedrag van belang.

3.2.5 – Waterschap

Wegen waterbelang (watertoets)

Bij het opstellen van het omgevingsplan moet de gemeente ook rekening gehouden met de gevolgen voor de kwaliteit van de bodem (waar grondwater onderdeel vanuit maakt) en het beheer van watersystemen. Hierbij is de watertoets van toepassing die onder de Omgevingswet bekend staat als de 'weging van het waterbelang' (art. 5.37 Bkl).⁴⁰ Waterschappen adviseren bij de totstandkoming van het omgevingsplan.

Bij het opstellen en vormgeven van het advies over het omgevingsplan zal het waterschap zich baseren op de instrumenten die het waterschap



heeft. Zoals het stellen van regels ter bescherming van de waterstaatswerken die zijn opgenomen de waterschapsverordening en bijbehorende beleidsregels.

Waterschapsverordening

De waterschapsverordening is te beschouwen als de opvolger van de keur. Zij bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die het waterschap stelt binnen haar beheergebied. Per waterschap is er één waterschapsverordening (art. 2.5 Ow). De waterschapsverordening bevat onder meer regels voor activiteiten in of nabij watersystemen (oppervlaktewater, grondwater, waterbergingsgebieden en waterkeringen). Denk concreet aan het stellen van algemene regels aan en/of een vergunningplicht voor het aanleggen van een steiger, het dempen van een sloot, grondwateronttrekkingen voor bronneringen en het aanbrengen van verhard oppervlak (inclusief verplichting om toename van de afvoer van neerslag te compenseren).

3.2.6 – Provincie en Rijk: regels

Omgevingsverordening

De omgevingsverordening bevat alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. Per provincie is er één omgevingsverordening (art. 2.6 Ow). De provincie stelt regels voor activiteiten als deze een bedreiging kunnen vormen voor provinciale belangen (zoals de ruimtelijke ordening, natuurbescherming en de bescherming van de kwaliteit van het grondwater). De verordening onderscheidt vier typen regels: ⁴¹

- 1** – Omgevingswaarden en beoordelingsregels voor vergunningaanvragen, waaronder omgevingswaarden voor regionale waterkeringen en wateroverlast (inundatie vanuit oppervlaktewater);
- 2** – Rechtstreeks werkende regels (bindend voor burgers en bedrijven) zoals algemene regels en vergunningplichten. Tenzij het doelmatiger of

doeltreffender is om die regels via instructieregels in het omgevingsplan of de waterschapsverordening te laten landen (art. 4.2 Ow);

3 – Instructieregels waaraan gemeenten en waterschappen gebonden zijn bij het maken van hun eigen omgevingsplan of waterschapsverordening;

4 – Maatwerkregels.

Instructieregels zijn nodig om omgevingswaarden of andere beleidsdoelstellingen te laten doorwerken naar het omgevingsplan en waterschapsverordening. Provincies kunnen instructieregels stellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Ow door gemeenten en waterschappen. Deze instructieregels kunnen gaan over de taken, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, maatwerkregels, maatwerkvoorschriften, omgevingsvergunningen en programma's.

Dergelijke instructieregels worden niet gesteld als er een provinciaal belang aan de orde is dat op doelmatige en doeltreffende wijze door gemeenten of waterschappen kan worden behartigd.

Een provincie zou bijvoorbeeld in haar omgevingsverordening de instructieregel richting gemeenten (omgevingsplannen) kunnen opnemen dat er in overstromingsrisicogevoelige gebieden of in bodemdalingsgebieden niet (zonder meer) gebouwd mag worden.

Besluit kwaliteit leefomgeving

De instructieregels van het Rijk staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De instructieregels gaan over het uitvoeren van taken en het gebruiken van instrumenten en decentrale bestuursorganen moeten die volgen en toepassen. Zo bevat hoofdstuk 5 van het Bkl instructieregels over het opstellen van omgevingsplannen, met bijvoorbeeld regels over:

- waarborgen van de veiligheid (paragraaf 5.1.2)
- beschermen van de waterbelangen (paragraaf 5.1.3)
- behoud van ruimte voor toekomstige functies (paragraaf 5.1.6)

Hoofdstuk 6 van het Bkl bevat instructieregels over het opstellen van waterschapsverordening.

3.3 – Bouwen en inrichting openbare ruimte ⁴²

3.3.1 – Wie doet wat bij bouwen en de inrichting van de openbare ruimte?

In tabel 3.3 worden de taken en verantwoordelijkheden kort benoemd. De toelichting volgt in de paragrafen 3.3.2 t/m 3.3.4 voor achtereenvolgens particulieren, gemeente en nutsbedrijf.

	Particulier	Gemeente	Nutsbedrijf
<i>Constructie bouwwerken/ woningen</i>	Zorgplicht eigen bouwwerk (Besluit bouwwerken leefomgeving [opvolger Bouwbesluit] en jurisprudentie)	Zorgplicht eigen perceel en bouwwerk Grondwartertaak (art. 2.16 Ow)	n.v.t.
<i>Inrichting eigen perceel (ruimte)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgplicht eigen perceel • (Burgerlijk Wetboek en jurisprudentie) • Voldoen aan eventuele regels omgevingsplan 	<ul style="list-style-type: none"> • Hemelwartertaak (art. 2.16 Ow) • Omgevingsplan met onder andere regels over hemelwater • Bouw-/woonrijp maken 	n.v.t.
<i>Aansluiting op openbare rio- lering</i>	Verplichte afvoervoorzieningen Huishoudelijk afvalwater	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentelijk rioleringsprogramma (artikel 3.14 Ow) • Omgevingsplan 	n.v.t.
<i>Riolering</i>	Zorgplicht eigen perceel (artikel 6:174, eerste lid, BW). Nb: ook zgn. verzamelleidingen, waarbij meerdere particulieren samen lozen op de riolering, vormen een particuliere aangelegenheid.	Zorgplicht inzameling en transport stedelijk afvalwater (artikel 2.16 Ow, 6:174, eerste lid, BW, HR 30 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:-BX7487 (Dordtse paalrot))	n.v.t.
<i>Kabels, nutsvoorzieningen en overige leidingen</i>	Zorgplicht voor eigen kabels en leidingen (artikel 6:174, eerste en tweede lid, BW)	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgplicht voor eigen kabels en leidingen (artikel 6:174, eerste en tweede lid, BW) • Regels over aanleg kabels en leidingen (AVOI, omgevingsplan) 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgplicht voor eigen kabels en leidingen (artikel 6:174, eerste en tweede lid, BW) • Elektriciteitswet 1998 • Gaswet • Drinkwaterwet
<i>Beplanting</i>	Zorgplicht eigen perceel (artikel 5:20 BW)	Zorgplicht openbare ruimte	n.v.t.

Tabel 3.3. Verantwoordelijkheden particulier, gemeente en nutsbedrijf voor bouwen en inrichting van de openbare ruimte

3.3.2 – Particulier

Constructie bouwwerken en woningen

Particulieren zijn verantwoordelijk voor hun eigen bouwwerk. Deze zorgplicht omvat de zogenoemde gewone lasten. Uit jurisprudentie blijkt dat het treffen van voorzieningen tegen wateroverlast moet worden beschouwd als een gewone last en is dus de eigenaar in beginsel aansprakelijk voor schade. Toch is het in sommige gevallen mogelijk dat de aansprakelijkheid wordt afgewenteld op de gemeente of het waterschap. Dit is afhankelijk van de naleving van de zorgplicht van de bevoegd gezagen en de aard van schade. Het waterschap heeft een zorgplicht als waterbeheerder en is verantwoordelijk voor het peilbeheer. Het waterschap zou wel aansprakelijk kunnen zijn voor schade voor bijvoorbeeld peilwijzigingen. Belangrijk is wel dat een peilaanpassing, waarbij het oppervlaktewaterpeil wordt aangepast aan de in de loop der jaren opgetreden bodemdaling, valt onder het normaal maatschappelijk risico.⁴³

In relatie tot (grond)waterproblemen is ook de bouwregelgeving van belang. Het oude Bouwbesluit 2012 en ook het Besluit bouwwerken leefomgeving als opvolger hiervan stellen geen eisen aan de vochtdichtheid van kelders en kruipruimten. Water in de kelder of kruipruimte kan dus voorkomen zonder dat sprake is van een bouwkundig gebrek. Dit is anders wanneer een kelder als verblijfsgebied wordt gebruikt ofwel als een ruimte waar mensen regelmatig verblijven, zoals een beneden maaiveld aangelegde keuken, slaapkamer, badkamer, souterrain of winkelruimte. Dan geldt de eis van waterdichtheid wel, maar de verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de gebouweigenaar. Kelders die als opslagruimte worden gebruikt, hoeven niet waterdicht te zijn. Wie dat toch wil, heeft een eigen verantwoordelijkheid. Particulieren moeten dan ook zelf zorgen voor bouwkundige en/of waterhuishoudkundige maatregelen en voorzieningen. Een gemeente is voor bouwkundige maatregelen niet verantwoorde-



lijk, ook niet op basis van de grondwatertaak in de Omgevingswet. Deze taak verandert niets aan de aloude en nog altijd geldende bouwregelgeving.

Inrichting eigen perceel (ruimte)

Particulieren hebben een zorgplicht voor de inrichting van hun eigen perceel, zoals het afvoeren van hemelwater of het bouw-/woonrijp maken van het perceel. In beginsel is de perceeleigenaar zelf verantwoordelijk voor het inzamelen en afvoeren van hemelwater afkomstig van particuliere grond, tenzij het niet anders kan. Het omgevingsplan kan regels bevatten over de wijze waarop een perceeleigenaar met afstromend hemelwater moet omgaan.

Aansluiting op de openbare riolering

Particulieren zijn verantwoordelijk voor afvoervoorzieningen van huishoudelijk afvalwater op eigen terrein. Het is verboden om te lozen in de bodem of op oppervlaktewater als de mogelijkheid bestaat om te aan te sluiten op een openbaar riool in de buurt.⁴⁴

Riolering

Op grond van artikel 6:174, eerste lid, BW is de bezitter van een opstal aansprakelijk voor de gebreken. Onder opstal worden gebouwen en werken verstaan die rechtstreeks of door vereniging met andere gebouwen of werken, duurzaam met de grond zijn verenigd. Opstal omvat onder andere riolering, wat betekent dat eventuele aansprakelijkheid voor riole-ringsschade bij de rioolbeheerder ligt. Particulieren zijn eigenaar en beheerder van de riolering in de woning en in het eigen perceel (in principe tot aan de perceelsgrens). Riolering in particuliere grond valt dus onder de verantwoordelijkheid van de perceeleigenaar. Deze verantwoordelijkheid omvat bijvoorbeeld het onderhoud van de riolering en vervanging wanneer nodig. De bezitter van een opstal is slechts aansprakelijk wan-

neer de riolering niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen, de leiding daardoor gevaar oplevert en dit gevaar zich verwezenlijkt. Of een opstal gebrekkig is, hangt af van de vraag of de opstal, gelet op het te verwachten gebruik of de bestemming daarvan, deugdelijk is, met het oog op voorkoming van gevaar. Hierbij is ook van belang hoe groot de kans op verwezenlijking van het gevaar is en welke onderhouds- en veiligheidsmaatregelen mogelijk en redelijkerwijs te vergen zijn.⁴⁵ Wanneer eenmaal is bepaald dat het opstal ondeugdelijk is, zijn de oorzaken van de gebreken niet van belang

Kabels, nutsvoorzieningen en overige leidingen

Bij kabels, nutsvoorzieningen en overige leidingen is de situatie anders. Op grond van artikel 6:174, tweede lid, BW, is de leidingbeheerder in beginsel verantwoordelijk. Dit geldt echter niet voor kabels en leidingen die zich bevinden in een gebouw of werk en bedoeld zijn voor de toe- en afvoer ten behoeve van dat gebouw of werk; dan is de bezitter van het gebouw of werk verantwoordelijk. Bij het vaststellen of er sprake is van een gebrek wordt gebruik gemaakt van hetzelfde toetsingskader als bij een riolering.

Beplanting

In artikel 5:20, eerste lid, onder f, is geregeld dat de eigendom van de grond ook de met de grond verenigde beplantingen omvat. Een particulier draagt dus zorg voor beplanting op eigen perceel. Onder deze zorgplicht valt mede het voorkomen van schade aan andermans eigendom. De perceeleigenaar is verplicht maatregelen te treffen ter beperking van schade.

3.3.3 – Gemeente

Constructie bouwwerken en woningen

Net als een particulier, draagt de gemeente als bevoegd gezag zorg voor de “gewone lasten” voor eigen perceel en bouwwerk. Zoals eerder gezegd heeft de gemeente ook een grondwatertaak op grond van artikel 2.16 Ow in het openbaar gemeentelijk gebied. De gemeente moet in het openbare gebied maatregelen treffen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de fysieke leefomgeving toegedeelde functies zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Schade aan bouwwerken of woningen als gevolg van een te hoge of te lage grondwaterstand zouden kunnen worden toegerekend aan de gemeente. Op particuliere grond geldt de grondwatertaak niet.

Inrichting eigen perceel (ruimte)

De gemeente is verantwoordelijk voor het inzamelen en verwerken van afvloeiend hemelwater op openbaar terrein. Dit geldt dus in beginsel niet voor hemelwater afkomstig van particuliere grond. Enkel in situaties waar het onredelijk is om deze taak bij de perceeleigenaar te beleggen, zal de gemeente haar taak ook op particulier terrein uitvoeren. Hierbij kun je denken aan situaties waarbij lozen ingewikkeld is door het gebrek aan oppervlaktewater in de omgeving of wanneer infiltratie in de bodem wordt belemmerd door een te hoge grondwaterstand. Bij de inrichting van de openbare ruimte wordt de gemeente geacht rekening te houden met de opvang van hemelwater bij extreme regenval. De afwegingen die worden gemaakt zijn terug te vinden in de gemeentelijke omgevingsvisie of een gemeentelijk rioleringsprogramma. Het hemelwaterbeleid kan de gemeente juridisch vastleggen in het omgevingsplan.⁴⁶

Daarnaast blijkt wateroverlast vaak een probleem te zijn bij het bouw- en woonrijp maken van grond. Bouwrijp maken wil zeggen dat een terrein klaar wordt gemaakt om op te bouwen en woonrijp maken houdt dat het

terrein in een zodanige toestand wordt gebracht dat het geschikt is voor wonen. Voorheen lag de verantwoordelijkheid voor het bouw- en woonrijp maken van een terrein voornamelijk bij de gemeente, maar tegenwoordig is het vaak een gedeelde verantwoordelijkheid met projectontwikkelaars.

Aansluiting op de openbare riolering

Buiten de particuliere percelen draagt de gemeente zorg voor inzameling en transport van stedelijk afvalwater binnen de bebouwde kom. Denk hierbij aan het aanleggen en beheren van een rioleringsstelsel, het installeren van een IBA (Individuele Behandeling van Afvalwater) en het aansluiten van huishoudelijke lozingen op deze systemen. De gemeente kan ervoor kiezen om een gemeentelijk rioleringsprogramma (art. 3.14 Ow) op te stellen met het beleid en maatregelen op het gebied van stedelijk afvalwater, afvloeiend hemelwater en grondwater. Dit leidt tot transparantie voor zowel particulieren als andere overheden en is een manier om de gemeente te stimuleren het beleid na te leven. In tegenstelling tot het huidig recht, is een gemeentelijk rioleringsprogramma onder de Omgevingswet niet verplicht. De gemeente is wel verplicht de aansluitvergunningen op te nemen in het omgevingsplan wegens een wijziging in de fysieke leefomgeving.

Riolering

Zoals al in de vorige paragraaf is gebleken, valt riolering op grond van artikel 6:174, eerste lid, BW onder opstal; de bezitter van opstal is aansprakelijk voor gebreken. Dit wil zeggen dat de rioolbeheerder aansprakelijk is voor rioleringschade. De gemeente is eigenaar van de openbare riolering in de openbare ruimte en heeft een zorgplicht voor het inzamelen stedelijk afvalwater. Naast de inzamelingstaak, is de gemeente ook verantwoordelijk voor het transport van het afvalwater tot aan het overnamepunt; vanaf dat punt ligt de verantwoordelijkheid bij het waterschap die



het afvalwater verder transporteert naar de rioolzuiveringsinstallatie. De leiding die wordt gebruikt voor het transport naar het eindstation is dan ook doorgaans eigendom van het waterschap.

Kabels, nutsvoorzieningen en overige leidingen

Bij kabels, nutsvoorzieningen en overige leidingen ligt de verantwoordelijkheid bij de leidingbeheerder. Deze verantwoordelijkheid strekt zich echter niet tot leidingen die zich bevinden in een gebouw of werk en die bedoeld zijn als toe- of afvoer voor dat gebouw of werk. Dit wil zeggen dat een leidingbeheerder bijvoorbeeld wel aansprakelijk kan zijn voor buiten gebruik gestelde aansluitleidingen onder de fundering van een woning, ook al heeft de leidingbeheerder geen schuld.⁴⁷ In beginsel is de gemeente slechts verantwoordelijk als zij ook daadwerkelijk leidingbeheerder zijn. In veel gevallen ligt het beheer bij nutsbedrijven.

Beplanting

Beplanting in de openbare ruimte valt binnen de zorgplicht van de gemeente (beheerderstaak). Bepaalde bomen of struiken verbruiken meer water dan andere. Daar waar een hoge grondwaterstand gewenst is (denk aan houten paalfunderingen), is het niet erg verstandig waterslurpende bomen te planten. Deze factoren moeten worden meegenomen bij het maken van een keuze van beplanting.

3.3.4 – Nutsbedrijven

Kabels, nutsvoorzieningen en overige leidingen

In veel gevallen zal het beheer (en eigendom) van kabels, nutsvoorzieningen en overige leidingen bij nutsbedrijven liggen. Ook deze kabels en leidingen kunnen, zeker op de aansluitpunten, door bodemdaling breken. In deze situaties zullen deze bedrijven aansprakelijk zijn voor eventuele gebreken, ongeacht of ze schuld hebben. Dit geldt dus niet voor leidingen

die zich bevinden in een gebouw of werk en die bedoeld zijn als toe- of afvoer voor dat gebouw of werk.

Volgens regels in het Burgerlijk Wetboek (art. 5:20) ligt de eigendom van een net bij de bevoegde aanlegger van dat net of zijn rechtsopvolger, ook als dit net eerder is aangelegd. Een net bestaat uit een of meer kabels of leidingen, bestemd voor transport van vaste, vloeibare of gasvormige stoffen, van energie of van informatie (bijvoorbeeld elektriciteitsnetten, gasnetten, waterleidingnetten, riolering en elektronische communicatienetwerken). Het is of wordt in, op of boven de grond van anderen aangelegd.

Het aanleggen, herstellen of verwijderen van kabels en leidingen is ook publiekrechtelijk geregeld in het omgevingsplan of een verordening (meestal de Algemene verordening ondergrondse infrastructuur (AVOI)). Gedurende de transitieperiode naar de Omgevingswet is het nog toegestaan om activiteiten met betrekking kabels en leidingen in een verordening te regelen. Na die tijd is het verplicht om dit onderwerp te integreren in het omgevingsplan.⁴⁸

Nutsbedrijven zijn bedrijven die zorgdragen voor productie, distributie en levering van gas, elektriciteit en drinkwater. In de volgende twee subparagrafen staat kort beschreven wie deze taken uitvoeren en wat de wettelijke basis is voor deze taken.

Gas, elektriciteit

In Nederland zijn de productie, handel en levering gescheiden van het beheer van de energienetten. Er zijn landelijke netbeheerders voor gas (Gasunie) en elektriciteit (TenneT) en regionale netbeheerders voor lokale distributienetten. Netbeheerders hebben publieke taken die in de wet zijn vastgelegd (Elektriciteitswet 1998 en Gaswet), waaronder:⁴⁹

- Het aansluiten van producenten en verbruikers op het elektriciteits- en gasnet en het transport voor hen uitvoeren.
- Het beheren van de elektriciteits- en gasnetten met oog voor de veiligheid en het voorkomen van storingen en onderbrekingen (transportzekerheid).
- Op tijd en doelmatig (kostenefficiënt) investeren in uitbreidingen van het elektriciteits- en gasnet.
- Voor de landelijke netbeheerders: de taak om te zorgen voor de balans in het net (de balans tussen energievraag en -aanbod).

De gasnetwerken zijn in eigendom van de overheid.⁵⁰ Dit geldt ook voor de elektriciteitsnetwerken. Regionale netbeheerders zijn eigenaar van het net dat zij beheren (art. 10a lid 1 Elektriciteitswet 1998).

Drinkwater

In Nederland dragen tien drinkwaterbedrijven zorg voor de productie en levering van drinkwater aan huishoudens en aan de zakelijke markt. De drinkwaterbedrijven hebben de wettelijke taak de infrastructuur die noodzakelijk is voor de productie en distributie van drinkwater tot stand te brengen en te onderhouden. Drinkwater moet voldoen aan wettelijke normen die te vinden zijn in de Drinkwaterwet.

3.4 – Rol van de overheid in het publiek domein

Nederland is een zogeheten gedecentraliseerde eenheidsstaat. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn op verschillende niveaus belegd.⁵¹ Naast het centrale overheidsverband (het Rijk, met de verschillende ministeries en ondersteunende diensten) zijn er ook decentrale bestuurslagen aan wie de landelijke overheid een aantal taken heeft afgestaan. Zoals bekend zijn decentrale overheden gemeenten, provincies en waterschappen. De bestuurlijke indeling van Nederland wordt geregeld in hoofdstuk 7 van de Grondwet.

Decentrale overheden hebben een autonome positie binnen het staatsbestel: de gemeente, de provincie of het waterschap kan zijn of haar taken en werkwijzen zelf vaststellen, binnen de grenzen die de wet biedt. De inzet van die instrumenten is echter niet onbegrensd. Op grond van wetgeving kan de beleidsvrijheid van die overheden ingeperkt worden: bij wet kunnen gemeenten, provincies of waterschappen verplichtingen en beperkingen opgelegd worden waardoor zij in hun handelingsvrijheid beperkt worden. Dit kunnen zijn grondrechten, regels in landelijke en Europese wetgeving of provinciale regels.

Elk bestuursorgaan zal zich aan de bestuurlijke spelregels en randvoorwaarden moeten houden. Zo gelden er wettelijke gedragsregels voor de overheid ten opzichte van de burger, die terug te vinden zijn in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Goed besturen is zorgvuldig afwegen van belangen bij het voorbereiden en nemen van besluiten alsook bij het uitvoeren van feitelijke werkzaamheden (waar geen besluit aan ten grondslag ligt). Procedureel vormen hierbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb's) een belangrijk vertrekpunt. Art. 3:4 Awb bepaalt

dat aan ieder overheidsoptreden een zorgvuldige belangenafweging vooraf dient te gaan (zorgvuldigheidsbeginsel). Daarbij hoort een goede onderbouwing (motiveringsbeginsel). Voor een goede onderbouwing van besluiten of maatregelen zal veelal onderzoek nodig zijn waarbij tevens oog is voor de mogelijk nadelige gevolgen van de maatregel.

In beginsel moet eventueel 'onevenredige schade' weggenomen worden door het treffen van mitigerende maatregelen (technische compensatie) of het vergoeden van de schade (financiële compensatie). Het zogenoemde 'evenredigheidsbeginsel' dwingt hiertoe. Dat het om onevenredige schade moet gaan, geeft aan dat niet alle schade altijd maar vergoed hoeft te worden. Zo is er een zeker normaal maatschappelijk risico dat voor eigen rekening komt. Wie in een veengebied woont, loopt nu eenmaal het risico dat er door bodemdaling schade aan panden, infrastructuur e.d. kan optreden.

In relatie tot het treffen van maatregelen spelen heel wat belangen een rol. Gemeenten en ook waterschappen hebben rekening te houden met belangen van bewoners, bedrijven, waterkwantiteit en waterkwaliteit, natuur, ruimtelijke ordening, archeologie, bebouwing, begraafplaatsen en infrastructuur. Er moeten meestal heel wat belangen worden gediend waarbij voor ogen moet worden gehouden dat bestuursorganen het algemeen belang dienen, hierbij rekening houdend met individuele belangen. Bij het afwegen van belangen hebben overheden de nodige beoordelingsvrijheid, waarbij veel gewicht toekomt aan een goede motivering van besluiten en uitvoeren van feitelijke maatregelen. Niet elk belang kan altijd even goed worden bediend. Dat kan ook niet. Nodig is een belangenafweging met uiteindelijk een zo goed mogelijke bediening van alle verschillende functies in hun totaliteit, die in meer of mindere mate met elkaar op gespannen voet (kunnen) staan.

Bij het maken van keuzes over maatregelen ter beperking van bodemdaling moet ook een doelmatigheidstoets plaats vinden. Dat houdt in dat naast de effectiviteit van maatregelen ook de kosten en baten hiervan betrokken moeten worden bij de afweging. Daartoe zullen niet zelden verschillende maatregelenscenario's onderzocht moeten worden en worden vertaald in een technische en financiële onderbouwing van een besluit.⁵² Zie voor de kosten en baten van bodemdaling de in ontwikkeling zijnde Toolbox Bodemdaling, onderdeel Kosten en Baten.⁵³

Dit rapport beschrijft de juridische randvoorwaarden, maar een bestuurder van een gemeente of waterschap kan altijd verder gaan. Zo is een gemeente op grond van haar grondwatertaak (art. 2.16 Ow) niet verplicht om maatregelen te nemen op particuliere grond (denk aan de aanleg van drainage bij grondwateroverlast), maar bestuurlijk zou een gemeente hiervoor wel kunnen kiezen (een particulier kan dit echter niet eisen). Voorwaarde is wel dat een besluit of maatregel terug te voeren moet zijn op bevoegdheid die door de formele wetgever is toebedeeld. En voldoet aan de wettelijke eisen zoals zorgvuldige voorbereiding, motivering, belangafweging etc.

4

Schade en eventuele aansprakelijkheid per bodemdalingsprobleem

Algemeen

In algemene zin geldt dat een belangrijk uitgangspunt van het schadevergoedingsrecht is dat ieder zijn eigen schade draagt ('wie schade deert, die schade keert'). Alleen als een andere partij de schade heeft veroorzaakt kan die schade op die ander worden verhaald. Het is daarom steeds van belang de oorzaak/oorzaken te achterhalen voordat eventuele aansprakelijkheid van een ander kan worden aangenomen. Degene die beweert dat een ander aansprakelijk is voor schade en daarvoor schadevergoeding eist, zal dat moeten bewijzen ("wie eist, bewijst"). De gedupeerde eigenaar zal de aansprakelijkheid van de ander moeten kunnen aantonen. Bij schade aan infrastructuur en panden is de bewijslast ingewikkeld, er kunnen meerdere oorzaken spelen (juridisch ook wel multicausaliteit genoemd).

Ook kan het zijn dat een verzekering uitkomst biedt, maar de praktijk leert dat verzekeraars schade aan panden door een uitwendige oorzaak veelal uitsluiten. Verder is van belang te onderstrepen dat enige overlast/



schade tot het 'normaal maatschappelijk risico' behoort. Bij het normaal maatschappelijk risico gaat het om algemene maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee men rekening kan houden en die voor eigen rekening komen.

Omdat overheden beleidsvrijheid hebben hoeven zij schade aan bijvoorbeeld riolering niet zomaar en meteen aan te pakken. Alleen bij grove nalatigheid bestaat er zo'n risico.

In paragrafen 4.1 t/m 4.4 zijn de meest voorkomende schadesoorten benoemd. Hierbij zijn twee invalshoeken gekozen:

- 1 – Wateroverlast (4.1) en watertekort/droogte (4.2) grijpen aan bij de oorzaak van de schade.
- 2 – De feitelijke schade doet zich voor bij infrastructuur (4.3) en panden (4.4) die de gevolgen kunnen ondervinden van bodemdaling.
- 3 – Hierbij wordt ook hier weer aangetekend dat er door bodemdaling vaak wateroverlast ontstaat. Maar door bodemdaling kan ook, gegeven de lokale functies (zoals wonen en werken), watertekort ontstaan. Denk aan grondwateronderlast die kan leiden tot het droogvallen van paalkoppen van houten funderingen. Maar ook wegen en andere infrastructuurle voorzieningen kunnen hierdoor schade lijden.

Vanwege de twee verschillende invalshoeken (wateroverlast en wateronderlast) komt er in de tabellen van paragrafen 4.1 en 4.2 veel overlap voor.

De tabel in paragraaf 4.3 beschrijft schade aan boven- en ondergrondse infrastructuur:

- Openbare en particuliere riolering;
- Nutskabels/-leidingen;
- Paden, straatmeubilair, wegen en bruggen;
- Kades, stuwen en duikers.

De tabel in paragraaf 4.4 beschrijft schade aan panden:

- Zettingsschade bij panden zonder diepe fundering (op staal gefundeerd);
- Schade aan diepe houten paalfunderingen die versneld optreedt als houten paalkoppen droog komen te staan;
- Schade aan met elkaar verbonden panden met eenzelfde fundering (blokbebouwing);
- Schade aan met elkaar verbonden panden met een verschillende fundering ('paal naast staal').

4.1 – Schade door wateroverlast

Schade door wateroverlast	Particulier	Gemeente	Waterschap
<i>A – Grondwater</i>	<p>Eigen zorgplicht voor perceel en woning. Schade is voor eigen risico, tenzij bewezen wordt dat de schade door een ander is veroorzaakt. Dat kan een particulier zijn maar ook een overheidsorgaan.</p> <p>Bewijslast is complex, met name ook omdat er veelal een natuurlijke oorzaak aanwezig is (natte periode). Voor schade door natuurlijke oorzaken kan een ander niet aansprakelijk worden gehouden (eigen risico).</p> <p>Wie de loop van het grondwater wijzigt kan in beginsel voor schade hiervoor aansprakelijk gehouden worden (art. 5:39 BW)</p> <p>Mogelijk dat de gemeente in strijd heeft gehandeld met de grondwatertaak. Dat kan een onrechtmatige daad opleveren.</p>	<p>Overtreding van de grondwatertaak (art. 2.16 Ow) kan een onrechtmatige daad opleveren, tenzij duidelijk is dat oorzaak voor schade bij een ander ligt.</p> <p>Voor overtreding van de grondwatertaak moet aan diverse criteria worden voldaan voordat van aansprakelijkheid sprake kan zijn (art. 2.16 Ow).</p>	<p>Geen specifieke grondwaterpeeltaak in bebouwd gebied. Via peilbesluit kan het grondwaterpeil worden beïnvloed. Schade als gevolg hiervan is in beginsel voor rekening van waterschap (art. 15.1, lid 1 sub a Ow). Zie nader hieronder bij 'oppervlaktewater'.</p>
<i>B – Hemelwater</i>	<p>Eigen zorgplicht om hemelwater zoveel mogelijk zelf in te zamelen en te verwerken. Tenzij dit in redelijkheid niet (meer) kan, dan komt de gemeente in beeld.</p> <p>Schade is voor eigen risico, tenzij bewezen wordt dat de schade door een ander is veroorzaakt. Dat kan een particulier zijn maar ook een overheidsorgaan.</p> <p>Schade a.g.v. extreme regenval is in beginsel niet verhaalbaar, tenzij mogelijk bij een verzekeraar. Als de open-bare riolering overstort op het eigen perceel is de schade mogelijk wel verhaalbaar. Zie hiernaast bij gemeente.</p>	<p>Geen aansprakelijkheid voor schade a.g.v. extreme buien. Overstortingen vanuit riolering naar particuliere terreinen zijn niet toegestaan.⁵⁴</p> <p>Schade door wijziging wegprofiel e.d. (met wateroverlast tot gevolg die er voorheen niet was) in beginsel voor rekening van gemeente.</p>	<p>Geen specifieke hemelwatertaak. Wel inspanningsverplichting om inundatie vanuit oppervlaktewater te voorkomen (gekoppeld aan provinciale wateroverlastnormen). Geen aansprakelijkheid als wateroverlast en schade gevolg is van extreme buien.</p>
<i>C – Oppervlaktewater</i>	n.v.t.	N.v.t., tenzij een gemeente zelf beheerder is van bijvoorbeeld singels en grachten.	<p>Waterschap stelt peilbesluit vast. Als dit de 'natuurlijke' bodemdaling volgt (peilaanpassing), is eventuele schade voor eigen risico ('normaal maatschappelijk risico').</p> <p>Schade a.g.v. een peilwijziging (ander peil dan past bij het volgen van de bodemdaling) is in beginsel voor rekening van het waterschap.</p> <p>Voor schade door natuurlijke oorzaken (zoals extreme regenval) kan waterschap niet aansprakelijk worden gehouden. Eigen risico schadelijgende partij.</p>

Tabel 4.1. Schade door wateroverlast

4.1.1 – Particulier

Zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.1.2 (onderdelen hemelwater en grondwater).

4.1.2 – Gemeente

Zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.1.2 en 3.1.3 (onderdelen hemelwater en grondwater).

4.1.3 – Waterschap

Zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.1.4.

4.2 – Schade door wateronderlast

Schade door wateronderlast	Particulier	Gemeente	Waterschap
<i>Grondwateronderlast</i>	<p>Eigen zorgplicht voor perceel en woning. Schade is voor eigen risico, tenzij bewezen wordt dat de schade door een ander is veroorzaakt. Dat kan een particulier zijn maar ook een overheidsorgaan.</p> <p>Bewijslast is complex, met name ook omdat er veelal een natuurlijke oorzaak aanwezig is (droge periode). Voor schade door natuurlijke oorzaken kan een ander niet aansprakelijk worden gehouden (eigen risico).</p> <p>Wie de loop van het grondwater wijzigt kan in beginsel voor schade hiervoor aansprakelijk gehouden worden (art. 5:39 BW)</p> <p>Mogelijk dat de gemeente in strijd heeft gehandeld met de grondwatertaak. Dat kan een onrechtmatige daad opleveren.</p>	<p>Overtreding van de grondwatertaak (art. 2.16 Ow) kan een onrechtmatige daad opleveren, tenzij duidelijk is dat oorzaak voor schade bij een ander ligt.</p> <p>Voor overtreding van de grondwatertaak moet aan diverse criteria worden voldaan voordat van aansprakelijkheid sprake kan zijn (art. 2.16 Ow). Bewijslast is complex, met name ook omdat er veelal een natuurlijke oorzaak aanwezig is (droge periode). Voor schade door natuurlijke oorzaken kan gemeente niet aansprakelijk worden gehouden. Eigen risico schadelijgende partij.</p>	<p>Waterschap stelt peilbesluit vast. Als dit de ‘natuurlijke’ bodemdaling volgt (peilaanpassing), is eventuele schade voor eigen risico (‘normaal maatschappelijk risico’).</p> <p>Schade a.g.v. een peilwijziging (ander peil dan past bij het volgen van de bodemdaling) is in beginsel voor rekening van het waterschap.</p> <p>Voor schade door natuurlijke oorzaken kan waterschap niet aansprakelijk worden gehouden. Eigen risico schadelijgende partij.</p>

Tabel 4.2. Schade door wateronderlast

4.2.1 – Particulier

Zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.1.2 (onderdelen hemelwater en grondwater).

4.2.2 – Gemeente

Zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.1.2 en 3.1.3 (onderdelen hemelwater en grondwater).

4.2.3 – Waterschap

Zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.1.4 (onderdelen hemelwater en grondwater).



4.3 – Schade aan infrastructuur

Schade aan infrastructuur	Particulier	Gemeente	Waterschap	Nutsbedrijf
<i>A – Openbare riolering</i>	n.v.t.	Schade aan riolering zelf dragen, tenzij de schade door een ander is veroorzaakt. Gemeente is eigenaar van de openbare riolering in de openbare ruimte. Zorgtaak voor het inzamelen stedelijk afvalwater.	n.v.t.	n.v.t.
<i>B – Particuliere riolering</i>	Schade aan riolering (breuken e.d.) zelf dragen, tenzij de schade door een ander is veroorzaakt. Riolering in particuliere grond valt onder de eigen verantwoordelijkheid van de perceeleigenaar. In geval van een breuk e.d. in een particuliere verzamelleiding geldt een gezamenlijke verantwoordelijkheid.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
<i>C – Nutskabels en -leidingen</i>	Schade is voor eigen rekening, tenzij de schade door een ander is veroorzaakt. Voor leidingen van derden (nutsbedrijven) in het perceel, zie laatste kolom onder Nutsbedrijf. Particulieren zijn zelf verantwoordelijk voor hun eigen perceel en bouwwerk. Leidingen in het bouwwerk die zijn bedoeld als toe- of afvoer voor dat bouwwerk vallen onder de verantwoordelijkheid van particulieren.	n.v.t.	n.v.t.	Schade aan kabels en leidingen zelf dragen, tenzij de schade door een ander is veroorzaakt. Beheer van kabels, nutsvoorzieningen en overige leidingen ligt bij nutsbedrijven.
<i>D – Paden, wegen en bruggen</i>	n.v.t.	Schade aan eigendom zelf dragen, tenzij de schade door een ander is veroorzaakt. Objecten vallen onder beheer en zorgplicht van de gemeente.		n.v.t.
<i>E – Waterstaatkundige kunstwerken (kades, stuwen en duikers)</i>	n.v.t.	n.v.t.	Schade aan eigendom zelf dragen, tenzij de schade door een ander is veroorzaakt. Objecten vallen onder beheer en zorgplicht van het waterschap.	n.v.t.
<i>F – Straatmeubilair</i>	n.v.t.	Schade aan eigendom zelf dragen, tenzij de schade door een ander is veroorzaakt. Objecten vallen onder beheer en zorgplicht van de gemeente.	n.v.t.	n.v.t.

Tabel 4.3. Schade aan infrastructuur

4.4 – Schade aan panden

Schade aan panden	Particulier	Gemeente	Waterschap
<i>A – Zettingsschade panden op staal</i>	<p>Schade is voor eigen risico, tenzij bewezen wordt dat de schade door een ander is veroorzaakt. Dat kan een particulier zijn maar ook een overheidsorgaan.</p> <p>Als de schade is veroorzaakt doordat een ander de loop van het grondwater heeft gewijzigd (en daardoor zetting is opgetreden) kan die ander in beginsel voor schade hiervoor aansprakelijk gehouden worden (art. 5:39 BW)</p> <p>Mogelijk dat de gemeente in strijd heeft gehandeld met de grondwatertaak als gevolg waarvan de schade is opgetreden. Dat kan een onrechtmatige daad opleveren.</p> <p>Bewijslast is in alle gevallen complex, met name ook omdat er veelal een natuurlijke oorzaak aanwezig is (natte of juist een droge periode). Voor schade door natuurlijke oorzaken kan een ander niet aansprakelijk worden gehouden (eigen risico).</p>	<p>Grondwatertaak waarbij aan diverse criteria moet worden voldaan voordat er maatregelen in de openbare ruimte genomen worden.</p> <p>Overtreding taak kan een onrechtmatige daad opleveren, maar bewijslast is complex. Daarbij kan de oorzaak voor schade bij een ander liggen.</p>	<p>Als schade veroorzaakt wordt door peilverlaging van een naburig oppervlaktewater, dan is waterschap in beginsel aansprakelijk te houden, tenzij de schade behoort tot het normaal maatschappelijk risico. Dat is in ieder geval aan de orde als de peilverlaging de opgetreden bodemdaling volgt. Bij peilwijziging is het ‘woonbelang’⁵⁵ een mee te nemen belang.</p>
<i>B – Funderingsschade</i>	<p>Idem als cel hierboven.</p> <p>In relatie tot funderingsschade is de uitspraak van de Hoge Raad in de casus Dordrecht van belang (2012). Zie hierover par. 3.1.3.</p>	<p>Grondwatertaak waarbij aan diverse criteria moet worden voldaan voordat er maatregelen in de openbare ruimte genomen worden.</p> <p>Overtreding taak kan een onrechtmatige daad opleveren, maar bewijslast is complex. Daarbij kan de oorzaak voor schade bij een ander liggen.</p>	<p>Als schade veroorzaakt wordt door peilverlaging naburig oppervlaktewater, dan is waterschap aansprakelijk te houden, tenzij de schade behoort tot het normaal maatschappelijk risico. Dat is in ieder geval aan de orde als de peilverlaging de opgetreden bodemdaling volgt. Bij peilwijziging is het ‘woonbelang’ een mee te nemen belang.</p>

Tabel 4.4. Schade aan panden

Schade aan panden	Particulier	Gemeente	Waterschap
<i>C – Schade aan blokbebouwing op zelfde fundering</i>	<p>In principe eigen schade/herstelkosten dragen. Wel in overleg met aangrenzende gebouwen vanwege mandelige fundering en muren. Wie geen rekening houdt met de buurman, loopt risico aansprakelijk gehouden te worden voor daar optredende schade.</p> <p>Onder voorwaarden kan, via de rechter, de niet-meewerkende buurman verplicht worden mee te werken en mee te betalen.</p>	<p>Grondwatertaak waarbij aan diverse criteria moet worden voldaan voordat er maatregelen in de openbare ruimte genomen worden. Overtreding taak kan een onrechtmatige daad opleveren, maar bewijslast is complex. Daarbij kan de oorzaak voor schade bij een ander liggen.</p>	<p>Als schade veroorzaakt wordt door peilverlaging naburig oppervlaktewater, dan is waterschap aansprakelijk te houden, tenzij de schade behoort tot het normaal maatschappelijk risico. Dat is in ieder geval aan de orde als de peilverlaging de opgetreden bodemdaling volgt. Bij peilwijziging is het 'woonbelang' een mee te nemen belang.</p>
<i>D – Schade aan blokbebouwing op verschillende fundering</i>	<p>In principe eigen schade/herstelkosten dragen. Wel in overleg met aangrenzende gebouwen vanwege mandelige muren. Wie geen rekening houdt met de buurman, loopt risico aansprakelijk gehouden te worden voor daardoor optredende schade.</p>	<p>Grondwatertaak waarbij aan diverse criteria moet worden voldaan voordat er maatregelen in de openbare ruimte genomen worden. Overtreding taak kan een onrechtmatige daad opleveren, maar bewijslast is complex. Daarbij kan de oorzaak voor schade bij een ander liggen.</p>	<p>Als schade veroorzaakt wordt door peilverlaging naburig oppervlaktewater, dan is waterschap aansprakelijk te houden, tenzij de schade behoort tot het normaal maatschappelijk risico. Dat is in ieder geval aan de orde als de peilverlaging de opgetreden bodemdaling volgt. Bij peilwijziging is het 'woonbelang' een mee te nemen belang.</p>

4.4.1 – Particulier

Zie voor een nadere meer algemene toelichting paragraaf 3.1.2 (onderdelen hemelwater en grondwater).

Schade aan blokbebouwing: de mandelige ofwel gezamenlijke fundering en/of muur

Bij schade aan panden in blokbebouwing is vooral van belang dat funderingen en muren in gezamenlijke eigendom kunnen zijn. De burens zitten letterlijk aan elkaar vast. Een scheidingsmuur (inclusief de hieronder staande fundering) tussen twee panden zal meestal een zogenoemde mandelige zaak zijn, ofwel een muur in gemeenschappelijk eigendom van beide eigenaren (zie art. 5:62 Burgerlijk Wetboek [BW]). In verband met funderingsonderzoek en -herstel bepaalt het BW dat mandelige zaken, zoals bijvoorbeeld gemeenschappelijke funderingspalen, op kosten van alle mede-eigenaren moeten worden onderhouden en, indien nodig, vernieuwd (art. 5:65 BW). Maar dit kan niet zomaar gebeuren, er is toestemming vereist van de buurman-eigenaar (art. 3:170). Die toestemming is niet nodig in de zeer zeldzame gevallen dat er sprake is van een reëel en acuut gevaar voor instorting of constructieve instabiliteit.⁵⁶

Als herstel noodzakelijk is, is de buurman (mede-eigenaar) in principe verplicht bij te dragen in de kosten van herstel. De Rechtbank Amsterdam oordeelde hierbij dat de kosten van noodzakelijk onderhoud aan een mandelige muur voor rekening van alle eigenaren komen, ook als niet de benodigde toestemming van de mede-eigenaars is verkregen.⁵⁷ Maar het spreekt voor zich dat eerst geprobeerd wordt de toestemming wel te krijgen en gezamenlijk op te trekken. In dit geval was uit onderzoek komen vast te staan dat herstel binnen 5 jaar zou moeten plaatsvinden en dat vond de rechter een dusdanig beperkte termijn dat van ‘noodzakelijkheid’ gesproken kon worden. Over de noodzakelijkheidsvraag heeft de rechter zich al verschillende malen uitgelaten.⁵⁸ Volgens de Rechtbank Amster-

dam is herstel noodzakelijk als “te voorzien is dat uitstel van herstel kan leiden tot instorten of dat de toestand zo onrustbarend is geworden dat ingrijpen niet langer mag worden uitgesteld, maar ook indien de werkzaamheden tot herstel of vernieuwing op niet al te lange termijn onvermijdelijk zijn en strekken tot behoud van de betrokken panden, daaronder begrepen – door tijdig ingrijpen – voorkomen van verval, schade of (door verwaarlozing veroorzaakte) kostbare reparaties”.⁵⁹ Darbij wordt de noodzakelijkheid van herstel niet bepaald door de funderingstoestand van andere woningen uit het blok. Degene die zijn woning wil herstellen zal moeten aantonen dat de eigen woning hard aan funderingsherstel toe is.⁶⁰ Uit de jurisprudentie is geen concrete harde termijn af te leiden, maar voorstelbaar is dat een termijn van 5 tot 10 jaar ook als ‘dringend noodzakelijk’ aangemerkt kan worden. De specifieke omstandigheden zijn hier leidend.

Als de burens/mede-eigenaren geen toestemming geven, dan kan de rechter om vervangende toestemming worden gevraagd. Deze kan dan ook oordelen over een verplichting van de burens om bij te dragen in de helft van de kosten van het herstel. Voordat deze procedure wordt gestart, dient wel aan een aantal voorwaarden te zijn voldaan:⁶¹

- Het is aantoonbaar door middel van onderzoeksrapporten dat funderingsherstel binnen 1 tot 5 jaar noodzakelijk is.
- De burens zijn steeds schriftelijk op de hoogte gehouden (e-mails vallen hier ook onder).
- Er heeft uitvoerig overleg plaatsgevonden over het funderingsherstel met de burens.
- De burens zijn op de hoogte van offertes dan wel de te verwachten kosten van het funderingsherstel.

De mate waarin overleg is gevoerd kan van invloed zijn op de hoogte van de bijdrageplicht.

In geval van een weigerachtige buurman kunnen de medewerking aan noodzakelijk funderingsherstel én een bijdrage in de kosten hiervan ook achteraf worden verplicht.⁶² Afhankelijk van de omstandigheden kan het zijn dat niet iedere eigenaar een gelijk deel hoeft te betalen.

Het kan degene die de herstelactie wil uitvoeren (meestal de huiseigenaar) ook helpen als de gemeente de niet-meewerkende buurman een aanschrijving oplegt. Als een woning (funderings-)gebreken vertoont, dan kan er sprake zijn van strijd met de normen van de Woningwet en/of het Besluit bouwwerken leefomgeving. De gemeente heeft dan de mogelijkheid de huiseigenaar aan te schrijven. Een dergelijke aanschrijving (handhavingsactie) komt erop neer dat de gemeente de eigenaar verplicht om binnen een bepaalde termijn te zorgen voor funderingsherstel.

Juridisch zijn er dus mogelijkheden de medewerking van de burens te vorderen bij de rechter, maar of dit tot een voor de praktijk bevredigende oplossing leidt is de vraag. Allereerst is het de vraag of de buurman voldoende middelen (geld) heeft om daadwerkelijk mee te betalen. In de tweede plaats is het de vraag of partieel herstel wel wenselijk is. Als het bij herstel van de gemeenschappelijke fundering blijft, is scheurvorming nog altijd mogelijk. Als na langere tijd (jaren na de hersteloperatie) bij de burens van wie het huis niet is aangepakt bijvoorbeeld zettingsschade ontstaat, dan loopt de eigenaar die het eigen huis ooit wel heeft laten herstellen juridisch het risico door de eigen buurman aansprakelijk gesteld te worden. Of er ook echt van aansprakelijkheid sprake is, is een zaak van de rechter. De omstandigheden van het specifieke geval zullen hierbij een belangrijke rol spelen. Op voorhand is niet te voorspellen hoe een rechter zal oordelen. Als de particuliere eigenaar/hersteller echter zorgvuldig handelt en goed communiceert over de te verrichten werkzaamheden, zal in de regel minder kans lopen aansprakelijk gehouden te worden.

Voorafgaand aan herstel- of vervangingswerkzaamheden is het allereerst van belang dat de opdrachtgever de burens (in het blok) informeert over zijn plannen de funderingsproblemen te (laten) verhelpen. De feitelijke werkzaamheden dienen zeer zorgvuldig te worden uitgevoerd. Dit betekent in ieder geval ook dat de opdrachtgever (en in zijn of haar opdracht de aannemer) op voorhand aangeeft hoe gewerkt zal worden en op welke wijze getracht wordt eventuele schade bij burens te voorkomen. Mocht er desalniettemin toch schade bij de burens ontstaan (denk aan scheurvorming in muren), dan zal deze in principe door de aannemer moeten worden hersteld. Omdat de aannemer deze financiële gevolgen mogelijk niet kan dragen, kan hij daarvoor een zgn. CAR-verzekering afsluiten.

4.4.2 – Gemeente

Zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.1.2 en 3.1.3 (onderdelen hemelwater en grondwater).

4.4.3 – Waterschap

Zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.1.4.

5

Maatregelen om de gevolgen van bodemdaling zoveel mogelijk te beperken/voorkomen

5.1 – Inleiding

Uit de vorige hoofdstukken is duidelijk geworden dat bodemdaling in stedelijk gebied tot problemen en zelfs schade kan leiden. Die al opgetreden schade kan worden hersteld. En waar nu nog geen schade is, kunnen maatregelen worden genomen om de kans op schade te verkleinen. Bij nieuwbouwprojecten (woningbouw) is het van belang om al op de tekenafel rekening te houden met de mogelijke risico's van bodemdaling. In lijn met de verschillende typen schade, is er een onderscheid te maken tussen typen van maatregelen. Het aangrijpingspunt hiervoor kan liggen bij het water- en bodemsysteem zelf (waterhuishoudkundig) en/of bij maatregelen aan het beschadigde object zoals een leiding, weg of een pand (bouwkundig en infrastructurele maatregelen).

Om het proces van bodemdaling te remmen kan het grondwaterpeil en/of het oppervlaktewaterpeil structureel worden opgehoogd door het actief infiltreren van hemelwater en/of oppervlaktewater. Een gebied (zoals een wijk) wordt dan vernat. Tegelijkertijd kan waar nodig dezelfde

wijk worden gedraineerd wanneer het grondwaterniveau te hoog wordt (in relatie tot de te beschermen functies). Door de aanleg in de openbare ruimte van een voorziening die zowel kan infiltreren als draineren kan het grondwaterniveau actief worden gestuurd.⁶³ Deze vorm van 'actief grondwaterbeheer' kan worden gerealiseerd door middel van de aanleg van DIT-riolering. Feitelijk is een DIT-riolering⁶⁴ een geperforeerde hemelwaterafvoer naar het oppervlaktewater. In tijden van droogte voert de voorziening oppervlaktewater aan dat in de bodem kan infiltreren.⁶⁵ Met name in wijken waar (relatief veel) panden op houten palen zijn gefundeerd kan een structurele verhoging van de grondwaterstand veel (verdere) schade voorkomen. Maar ook infrastructuur en groenvoorzieningen kunnen hier baat bij hebben.

In bodemdalingsgebieden (veengebied) kunnen leidingen, waaronder niet onderheide riolering, mee zakken met de bodem. Dat kan zowel gemeenten, nutsbedrijven als particulieren overkomen. Wat riolering betreft doen zich in de praktijk wel leidingbreuken voor in het netwerk. Deels gaat het hier om breuken in de openbare ruimte bij de aansluiting tussen het openbare riool en de particuliere aansluitleidingen. Door riolering dan weer hoger te leggen, wordt de aansluiting hersteld. Deels doen breuken zich ook voor aan de gevel op/in de particuliere grond. De aansluiting tussen de gebouw- en de perceelsleidingen knappen af en dan is het aan de particulier c.q. de gebouw- en perceelseigenaar om herstelwerk uit te voeren.⁶⁶ Dit geldt ook voor de situatie dat er sprake is van een gemeenschappelijke verzamelleiding tussen meerdere particulieren die uiteindelijk aansluit op het openbaar riool. Huishoudelijk afvalwater mag immers niet in de bodem worden geloosd. Behalve leidingen zakken straten, wegen en kunstwerken ook door bodemdaling. Gemeenten hogen deze, ter compensatie van de bodemdaling, ook regelmatig op. Ook particulieren hogen hun tuin soms op, zeker wanneer de afstand tussen het maaiveld en de huisentree te groot wordt.

Bodemdaling kan ook tot funderingsschade leiden en die schade is in principe voor risico en rekening van de pandeigenaar. Funderingsherstel is een kostbare zaak. Daarbij zijn woningeigenaren nogal eens afhankelijk van de medewerking van de burens met wie de fundering (en de daarop staande muren) wordt gedeeld. Zomaar de 'eigen' fundering herstellen is zeker ook juridisch beschouwd geen optie. Herstel of vervanging van de fundering in een bouwblok is veelal alleen mogelijk wanneer alle eigenaren in dat bouwblok instemmen (gemeenschappelijke en gedeelde bestanddeel waar je samen over moet beslissen als eigenaren).

In paragraaf 5.2 wordt voor een vijftal concrete maatregelen in afzonderlijke factsheets (tabellen) aangegeven wat hiervoor de voor de initiatiefnemer geldende juridische verplichtingen en aandachtspunten zijn (de initiatiefnemer staat tussen haakjes): ⁶⁷

- 1 – Aanleg DIT-riolering (actief grondwaterpeilbeheer door gemeente en waterschap);
- 2 – Ophogen straten/wegen (gemeente);
- 3 – Funderingsherstel woningen (particulier);
- 4 – Leidingen in particuliere gronden herstellen (particulier);
- 5 – Meenemen bodemdalingsaspect bij nieuwbouwprojecten ('water- en bodemtoets' door gemeente).



5.2 – Juridische verplichtingen en aandachtspunten voor een vijftal concrete maatregelen

5.2.1 – Aanleg DIT-riolering (actief grondwaterpeilbeheer)

Aanleg DIT-riolering	Juridische verplichtingen	Opmerkingen en aandachtspunten
Algemene toelichting	<p>Om het proces van bodemdaling te remmen kunnen te lage grondwaterstanden worden voorkomen door het actief infiltreren van oppervlaktewater. Tegelijkertijd kan waar nodig het overtollige grondwater in dezelfde wijk worden gedraineerd wanneer de grondwaterstand te hoog wordt (in relatie tot de te beschermen functies). Hiermee kunnen vocht en wateroverlast worden voorkomen. Deze vorm van ‘actief grondwaterpeilbeheer’ (AGWP) kan worden gerealiseerd door de aanleg van DIT-leidingen (DIT: Drainage-Infiltratie-Transport) of separate DI-leidingen (DI: Drainage-Infiltratie). Met actief grondwaterpeilbeheer kan het aanwezige waterbufferend vermogen van de ondiepe bodem beter worden benut voor berging van regenwater.</p> <p><u>Juridisch</u> past actief grondwaterpeilbeheer bij de gemeentelijke grondwater-taak. Bekostiging kan dan ook plaatsvinden uit de opbrengst van de rioolhef-fing.</p>	<p>Feitelijk is een DIT-riolering een geperforeerde leiding (al dan niet gecombineerd met hemelwaterafvoer) naar het oppervlaktewater. In tijden van droogte voert de voorziening oppervlaktewater aan dat in de bodem kan infiltreren. In geval van overtollig grondwater, vindt drainage plaats. Met name in wijken waar (relatief veel) panden op houten palen zijn gefundeerd kan een structurele verhoging van de grondwaterstand veel (verdere) schade voorkomen.</p> <p>De grondwartertaak houdt een inspanningsverplichting in zich voor de gemeente (geen resultaatsplicht dus). Dat geldt ook voor het functioneren/ beheren van een DIT-riool.</p> <p>Kijk voor nadere informatie over AGWP op de webpagina van de dealexpeditie AGWP van het Kenniscentrum Bodemdaling en Funderingen: www.kbf.nl/kennis-programma/actief-grondwaterpeilbeheer/</p>
Initiatiefnemer	<p>In de meeste gevallen is de gemeente initiatiefnemer van de aanleg van DIT- of DI-leidingen.</p> <p>Aankondiging van AGWP vindt idealiter plaats in de omgevingsvisie (beleid op hoofdlijnen) en in het (water- en) rioleringsprogramma (GRP of WRP). In dit programma wordt het beleid concreet gemaakt en wordt concreet aangegeven waar in de gemeente AGWP gaat plaatsvinden.</p>	<p>Hier wordt verondersteld dat de gemeente de voorziening aanlegt en ook beheert, min of meer vergelijkbaar met een drainagesysteem of schoonwaterstelsel.</p>
Rol andere betrokkenen	<ul style="list-style-type: none"> • Waterschap of RWS voor aanvoer van oppervlaktewater • Particuliere perceeleigenaren die aansluiten op de voorziening en/of die de gevolgen van de voorziening ondervinden 	<p>Bij het toepassen van AGWP is, vanwege de relatie tussen oppervlaktewater en grondwater, afstemming nodig met het waterschap of RWS, afhankelijk van wie de beheerder is van het oppervlaktewater. Schommelingen in het oppervlakte-water hebben, afhankelijk van het ontwerp, ook direct effect op de grondwaterstand.</p> <p>Waterschappen hebben, als er een peilbesluit geldt voor het betreffende oppervlaktewater, een inspanningsverplichting om het peil binnen een in het peilbesluit bepaalde bandbreedte te houden.</p>

Aanleg DIT-riolering	Juridische verplichtingen		Opmerkingen en aandachtspunten
Juridische verplichtingen en bevoegd gezag	Verplichting 1 Melding- of vergunningplicht voor onttrekking aan oppervlaktewater 2 Melding- of vergunningplicht voor lozing van grondwater in oppervlaktewater 3 Melding- of vergunningplicht voor onttrekken van grondwater (bronbemaling bij aanleg DIT-riool) 4 Melding voor particulier voor aansluit op DIT-riool.	Bevoegd gezag 1 Waterschap, of het ministerie van I&W voor rijkswater (RWS) 2 Waterschap, of het ministerie van I&W voor rijkswater (RWS) 3 Waterschap 4 Gemeente (B&W) <i>NB: indien de activiteit in rijkswater plaatsvindt geldt een zorgplicht (Bal). Zie toelichting hiernaast</i>	<p>Of een onttrekking aan of lozing in het oppervlaktewater melding- of vergunningplichtig is staat in de waterschapsverordening van het betreffende waterschap. Bij een melding moet aan de algemene regels worden voldaan zoals die zijn opgenomen in de waterschapsverordening. Check bij het waterschap!</p> <p>Als oppervlaktewater aan rijkswater wordt onttrokken, en hierin ook weer grondwater wordt geloosd, is de specifieke zorgplicht van art. 6.6, lid 3 <i>Bal</i> van toepassing. Het BG (Minister I&W/RWS) kan hierbij maatwerkvoorschriften stellen.</p> <p>NB. Een onttrekking is pas vergunningplichtig als aan de voorwaarden van art. 6.36, lid 1 <i>Bal</i> wordt voldaan (bij grote hoeveelheden met een behoorlijke instroomsnelheid). Dat is bij AGWP niet aan de orde.</p> <p>In het gemeentelijke omgevingsplan kunnen regels voor het aansluiten op het DIT-riool staan. Dit zou eventueel ook nog in een aansluitverordening kunnen voorkomen (tot aan het einde van de transitieperiode Omgevingswet (eind 2029)).</p> <p>Hoewel niet verplicht, is het verstandig om als gemeente en waterschap bestuurlijke afspraken te maken over de samenwerking. Aandachtspunten zijn de beschikbaarheid van voldoende (zoet) oppervlaktewater, de kwaliteit hiervan, het beheer en de risico's die zich voor kunnen doen. Op dit moment is er nog geen praktijkvoorbeeld of model/format voor zulke afspraken.</p>
Procedure	<p>Een melding moet uiterlijk 4 weken voorafgaand aan de 'wateractiviteit' (onttrekking en lozing) worden gedaan.</p> <p>Als er een vergunningplicht geldt op grond van de waterschapsverordening, geldt de reguliere (korte) voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (binnen 8 weken beslissen op de aanvraag)</p>		<p>In het systeem van de Omgevingswet mag er niet worden gestart zonder melding.</p> <p>De 8-weeken termijn kan door het waterschap met maximaal 6 weken worden verlengd (art. 16.64, tweede lid, <i>Ow</i>).</p>

Aanleg DIT-riolering	Juridische verplichtingen	Opmerkingen en aandachtspunten
Toetsingskader	<p>Onttrekken oppervlaktewater aan regionaal water De beoordelingsregels staan in de waterschaps-verordening. Daarbij hebben waterschappen veelal een beleidsregel die als beoordelings-/toetsingskader wordt gebruikt.</p> <p>Onttrekking grondwater (bronnering/sleufbemaling) De beoordelingsregels staan in de waterschaps-verordening. Daarbij hebben waterschappen veelal een beleidsregel die als beoordelings-/toetsingskader wordt gebruikt.</p> <p>Lozing grondwater in regionaal oppervlaktewater Via de bruidsschat zijn de beoordelingsregels voor de lozingen uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) aan de waterschapsverordening toegevoegd. Zie specifiek art. 8.83, 8.84 en 8.88 Bkl.</p>	<p>De regels over lozen van grondwater bij ontwatering zijn onder de Omgevingswet gedecentraliseerd. Er is overgangsrecht in de vorm van de bruidsschat: de voormalige rijksregels over deze lozingen (uit het Besluit lozen buiten inrichtingen) zijn van rechtswege in iedere waterschapsverordening⁶⁸ gezet.</p> <p>Particulieren kunnen de gemeente (en het waterschap) niet vastpinnen op het functioneren van het DIT-riool.</p>
Literatuur / bronnen	<p>Zie de pagina over de deelexpeditie AGWP van het Kenniscentrum Bodemdaling en Funderingen: www.kbf.nl/kennisprogramma/actief-grondwaterpeilbeheer/</p>	
Voorbeelden uit de praktijk	<p>De rapportage 'Grootschalig actief grondwaterpeilbeheer in bebouwd gebied' bevat acht praktijkvoorbeelden. www.kbf.nl/kennisbank/rapport-deltares-grootschalig-actief-grondwaterpeil-beheer-in-bebouwd-gebied-2017/</p>	<p>Zie voor de link hierboven onder 'Algemene toelichting'.</p>

5.2.2 – Ophogen straten/wegen

Ophogen straten/wegen	Juridische verplichtingen	Opmerkingen en aandachtspunten
Algemene toelichting	<p>Ophogen van de straat/weg, omdat ondergrond is verzakt of mogelijk gaat verzakken.</p> <p>Gemeenten moeten alert zijn bij werken aan de openbare weg. Als de gemeente een wijziging aanbrengt in de natuurlijke loop en afwatering van de weg en er ontstaat wateroverlast dat voor een groot deel het gevolg is van het gewijzigde straatprofiel, dan is de gemeente voor de hieruit voortkomende schade in beginsel aansprakelijk. De gemeente zal dan mitigerende maatregelen moeten treffen.</p> <p>De gemeente is verantwoordelijk voor een goede afwatering van de weg (en de rest van de openbare ruimte), zodat normale regelval kan worden verwerkt zonder schade toe te brengen aan naast gelegen panden.</p>	
Initiatiefnemer	Gemeente	
Rol andere betrokkenen	Particulieren Waterschap	De gemeente zou particulieren kunnen verplichten hun eigen terrein op te hogen als de gemeente besluit om het openbare gebied op te hogen – via een actieve verplichting in het omgevingsplan. Dit vermindert de kans op wateroverlast. NB. Dit is juridisch-theoretisch een optie; de vraag is college B&W / gemeenteraad (en burgers) hiervoor zouden kiezen.
Juridische verplichtingen en bevoegd gezag	<p>Verplichting</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Programma (om ophoging te realiseren). Participatie en inspraak op programma. Informeren eigenaren naast gelegen panden 2 Omgevingsvergunning voor veranderen van een weg (ophogen). Tenzij de gemeente een uitzondering heeft opgenomen voor “overheden bij het uitvoeren van hun publieke taak”. 3 Verkeersbesluit voor tijdelijke verkeersmaatregelen – bijv. plaatsen van borden voor omrijden (vanwege wegwerkzaamheden) ⁶⁹ 	<p>Bevoegd gezag Gemeente</p> <p>De informatieplicht' volgt uit het zorgvuldigheidsbeginsel (Awb). Daarbij hoort ook een onderzoeksverplichting om na te gaan wat de effecten kunnen zijn van het wijzigen van het straatprofiel.</p>

Ophogen straten/wegen	Juridische verplichtingen	Opmerkingen en aandachtspunten
Procedure	<ol style="list-style-type: none"> 1 Programma: <ul style="list-style-type: none"> - Inspraak en voorbereiding volgens afdeling 3.4 Awb 2 Binnenplanse OPA-vergunning ⁷⁰ <ul style="list-style-type: none"> - reguliere procedure met beslistermijn 8 weken (+ 6 weken verlenging) 3 Verkeersbesluit: reguliere voorbereidingsprocedure <ul style="list-style-type: none"> - Bekendmaking in Gemeentebblad - Bezwaar en beroep 	
Toetsingskader	<ol style="list-style-type: none"> 1 Programma <ul style="list-style-type: none"> - gemeente legt in programma vast welke maatregelen worden getroffen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. (ophogen weg, ter vermindering van wateroverlast), art. 3.5 Ow. Doelen van de wet, art. 2.1 Ow. 2 Binnenplanse OPA-vergunning <ul style="list-style-type: none"> - beoordelingsregels staan in het omgevingsplan 3 Verkeersbesluit: <ul style="list-style-type: none"> - verzekeren veiligheid op de weg, beschermen van weggebruikers - voorkomen of beperken van door verkeer veroorzaakte overlast 	
Literatuur / bronnen	S. Handgraaf en P. de Putter, 'Hemelwater in de woning: zaak van de gemeente of burger?', TBR 2015/174, pp. 1044-1052.	
Voorbeelden uit de praktijk	<p>Klimaatadaptieve aanpak in project Arica / WaterWeg(Gemeente Capelle aan den IJssel) www.slappebodem.nl/projecten/200/klimaatadaptieve-aanpak-in-project-arica-waterweg</p> <p>Revitalisatie waarbij oude ophoogmaterialen worden vervangen door Bims (Gemeente Kaag en Braassem) www.slappebodem.nl/projecten/121/revitalisatie-waarbij-oude-ophoogmaterialen-worden-vervangen-door-bims</p> <p>Vervangen asfalt door Easypath aan de Voorwillenseweg (Gemeente Gouda) www.slappebodem.nl/projecten/80/vervangen-asfalt-door-easypath-aan-de-voorwillenseweg</p> <p>Ophoging met overhoogte in Sportbuurt (Gemeente Gouda) https://www.slappebodem.nl/projecten/83/ophoging-met-overhoogte-in-sportbuurt</p> <p>Reconstructie Voorweg N463 (Gemeente Nieuwkoop) www.slappebodem.nl/projecten/86/reconstructie-voorweg-n463</p>	

5.2.3 – Funderingsherstel woningen

Herstel fundering	Juridische verplichtingen		Opmerkingen en aandachtspunten
Algemene toelichting	Bij funderingsherstel van woningen gaat het onder andere om het herstel van aangetaste funderingspalen of palen met onvoldoende draagkracht. Dit herstel kan op verschillende manieren plaatsvinden. Afhankelijk van diverse factoren worden de werkzaamheden in- of uitpandig uitgevoerd.		
Initiatiefnemer	Particulieren		
Rol andere betrokkenen	<ul style="list-style-type: none"> • Buren, als er sprake is van een gemeenschappelijke scheidingsmuur (mandelige muur). • Vereniging van eigenaars (VvE), als het gaat om een appartement. • Gemeente, als: de gedupeerde een schadevergoedingsverzoek indient. Dit verzoek kan worden toegewezen als de schade het gevolg is van besluiten of feitelijke handelingen van het bestuursorgaan. Dit kan zich voordoen als de gebreken in strijd zijn met de wettelijke normen in de Woningwet en/of het Bouwbesluit. 		<ul style="list-style-type: none"> • Het is van belang om het herstel van een fundering af te stemmen met de eigenaren van belendende panden. Door een nieuwe fundering te plaatsen, zal het zakkings tempo tussen de woning met een nieuwe fundering en de andere woningen sterk verschillen. Hierdoor kan schade ontstaan, zoals scheurvorming in de muren. • Als herstel van gemeenschappelijke funderingspalen noodzakelijk is, moeten alle mede-eigenaren in beginsel meebetalen aan de herstelkosten. Wanneer een van de mede-eigenaren weigert, kan dit worden afgedwongen bij de kantonrechter.
Juridische verplichtingen en bevoegd gezag	Verplichting <ol style="list-style-type: none"> 1 Omgevingsvergunning aanvragen voor de bouw- en sloopactiviteit 2 Rekening houden met de mede-eigenaren (buren). Zie hierover paragraaf 4.4.1. 	Bevoegd gezag <ol style="list-style-type: none"> 1 Gemeente als vergunningverlener 	Voorafgaand aan de vergunningaanvraag vindt onderzoek plaats om gebreken vast te stellen. Soms zijn de gebreken zo duidelijk aanwezig dat een funderingsonderzoek overbodig is. Funderingsherstel wordt beschouwd als onderhoud van een gebouw. Toch moet een omgevingsvergunning worden aangevraagd omdat de constructie van het gebouw wijzigt. Het gaat meestal om de activiteiten bouwen en slopen. Als het een monument betreft, geldt de aanvraag ook voor een rijksmonumentenactiviteit. Afhankelijk van de omstandigheden is er eventueel een omgevingsvergunning nodig voor lozen of het onttrekken van water.

Herstel fundering	Juridische verplichtingen	Opmerkingen en aandachtspunten
Procedure	<ol style="list-style-type: none"> 1 Reguliere voorbereidingsprocedure (titel 4.1 Awb) 2 Beslistermijn kan eenmalig verlengd worden met 6 weken (art. 16.64, tweede lid, Ow) 	<ul style="list-style-type: none"> - Voor de omgevingsvergunningaanvraag zijn meestal nodig: tekeningen van bestaande en nieuwe situatie, foto's van de bestaande situatie, kadaster gegevens, bodemonderzoek, sonderingsrapport, berekeningen van de constructeur en een asbestrapport. - In sommige gevallen geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb), bijvoorbeeld bij funderingsherstel bij een Rijksmonument. Meer informatie over de reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure is te vinden op: iplo.nl/regelgeving/overzicht-procedures/reguliere-uitgebreide-voorbereidingsprocedure/ - In sommige gevallen is er een funderingsparagraaf opgenomen in
Toetsingskader	<p>Binnenplanse OPA-vergunning beoordelingsregels staan in het omgevingsplan</p> <p>Buitenplanse OPA-vergunning kan worden verleend bij:</p> <ul style="list-style-type: none"> - evenwichtige toedeling van functies aan locaties - geen strijd met instructieregels Rijk en provincie 	
Literatuur / bronnen	<p>KCAF, Handboek Funderingsherstel: Op palen en "op staal", juli 2018, CURNET/SBR.</p> <p>Aardema Van Boetzelaer Advocaten, KCAF, Juridische handreiking bij problemen rond funderingsherstel, juni 2016.</p>	
Voorbeelden uit de praktijk	<p>Gemeente Zaanstad: www.kcaf.nl/wat-doet-het-kcaf/aanpak-gemeente-zaanstad/</p> <p>Gemeente Dordrecht: cms.dordrecht.nl/Inwoners/Overzicht_Inwoners/Wonen/Funderingsaanpak.</p> <p>Aardema Van Boetzelaer Advocaten, KCAF, Juridische handreiking bij problemen rond funderingsherstel, juni 2016, p. 18-20.</p>	

5.2.4 – Leidingen in particuliere gronden herstellen

Herstel leidingen	Juridische verplichtingen	Opmerkingen en aandachtspunten		
Algemene toelichting	Door het hoogteverschil van de grond als gevolg van de bodemdaling of grondzetting, kan er een breuk in een leiding ontstaan.			
Initiatiefnemer	Particulier	• Bij particulier kun je ook denken aan een nutsbedrijf bijvoorbeeld. (- Vaak wordt de aansprakelijkheid beperkt met een exoneratie-clausule in het contract met de leidingbeheerder. De schade wordt dan beperkt tot een bepaald bedrag. Of dit bij de rechterlijke toets standhoudt, hangt af van verschillende factoren.)		
Rol andere betrokkenen	<ul style="list-style-type: none"> • Buren • Leidingbeheerder • Gemeente als beheerder van de openbare ruimte, moet algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen • Bij een verzamelleiding die over meerdere percelen gaat en die aansluit op de riolering: andere eigenaren van die percelen 			
Juridische verplichtingen en bevoegd gezag	<table border="1"> <tr> <td>Verplichting 1 Omgevingsvergunning aanvragen of melding doen</td> <td>Bevoegd gezag: 1 Gemeente</td> </tr> </table>	Verplichting 1 Omgevingsvergunning aanvragen of melding doen	Bevoegd gezag: 1 Gemeente	
Verplichting 1 Omgevingsvergunning aanvragen of melding doen	Bevoegd gezag: 1 Gemeente			
Procedure	<ol style="list-style-type: none"> 1 Reguliere voorbereidingsprocedure (titel 4.1 Awb) 2 Beslistermijn kan eenmalig verlengd worden met 6 weken (art. 16.64, tweede lid, Ow) 	Meer informatie over de reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure is te vinden op: iplo.nl/regelgeving/overzicht-procedures/reguliere-uitgebreide-voorbereidingsprocedure/		
Toetsingskader	<p>Binnenplanse OPA-vergunning beoordelingsregels staan in het omgevingsplan</p> <p>Buitenplanse OPA-vergunning kan worden verleend bij:</p> <ul style="list-style-type: none"> • evenwichtige toedeling van functies aan locaties • geen strijd met instructieregels Rijk en provincie 			
Literatuur / bronnen	C.G. Huijsmans, 'Schade door kapotte (nuts)leiding: wie is aansprakelijk?', 28 februari 2017, via: https://www.rechtenvastgoed.nl/koop/schade-kapotte-nuts-leiding/ .			
Voorbeelden uit de praktijk	Nog geen bekend.			

5.2.5 – Meenemen bodemdalingsaspect bij nieuwbouwprojecten ('water- en bodemtoets')

Bodemdaling meenemen	Juridische verplichtingen	Opmerkingen en aandachtspunten
Algemene toelichting	<p>Ruimtelijke plannen houden rekening met nadelige gevolgen voor het beheer van watersystemen (het gaat daarbij om alle wateraspecten, zoals stijging zeespiegel, verhoogde afvoer van regenwater en verdergaand bodemdaling). Er geldt een verplichting om af te stemmen met de waterbeheerder. Met de watertoets zijn initiatiefnemer van een ruimtelijk plan en de waterbeheerder in een zo vroeg mogelijk stadium met elkaar in gesprek. De waterbeheerder geeft in een wateradvies zijn visie op water in het plangebied en of het plan voldoende tegemoet komt aan waterbelangen. De initiatiefnemer legt de afweging vast in waterparagraaf met uitleg hoe waterbelangen zijn meegenomen.</p> <p>Bij nieuwbouw gaat het om inrichtingsaspecten (omgevingsplan en omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit) en locatievraagstukken (provinciale / gemeentelijke omgevingsvisie en gebiedsontwikkelingsprocessen).⁷¹</p> <p>Zo kan de gemeente bij nieuwbouw het volgende doen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • omgevingsvisie: geen ruimtelijke ontwikkelingen toestaan op laaggelegen veengrond; beoordelen locaties functiegeschiktheid; • omgevingsplan: voorschriften voor het treffen technische maatregelen/materialen om zetting te verminderen (gebruik van licht ophoogmateriaal) of grondwateroverlast te voorkomen (kruipruimteloos of waterdicht bouwen). Hoog en droog bouwen. • omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit: idem. <p>Kostenverhaal gebiedsontwikkeling (privaatrechtelijk of publiekrechtelijk). Initiatiefnemers van bouwactiviteiten betalen aan het bevoegd gezag (bijvoorbeeld de gemeente bij van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit) een bijdrage in de kosten van het opstellen van plannen, het aanleggen van openbare voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte. Bij voorkeur sluit de gemeente hierover een overeenkomst met de initiatiefnemer.</p>	<p>(*)Het wegen van het waterbelang (voorheen de watertoets) richt zich hoofdzakelijk op het omgevingsplan(voorheen bestemmingsplan). In de praktijk worden veel ontwerp- en inrichtingsbeslissingen gemaakt voorafgaand aan het (ontwerp) omgevingsplan. De betrokkenheid van de waterbeheerder is minder vanzelfsprekend bij die eerdere of andere stappen zoals exploitatie overeenkomsten en aanbestedingen.⁷²</p>
Initiatiefnemer	Particulier (als er een concreet nieuwbouwplan is)	
Rol andere betrokkenen	Waterschap	

Bodemdaling meenemen	Juridische verplichtingen		Opmerkingen en aandachtspunten
Juridische verplichtingen en bevoegd gezag	Verplichting (*) • Omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit (OPA) [binnenplannen of buitenplannen] (*) • Wijzigen omgevingsplan • Kostenverhaal gebiedsontwikkeling (privaatrechtelijk of publiekrechtelijk)	Bevoegd gezag 1 Gemeente	(*) Welke verplichtingen gelden voor het concrete nieuwbouwproject hangt af van regels af in het omgevingsplan en hoe de gemeente omgaat met initiatieven van derden (zoals woningbouwplannen). ⁷³
Procedure	<i>Binnenplanse OPA-vergunning</i> • reguliere procedure met beslistermijn 8 weken (+ 6 weken verlenging) <i>Buitenplanse OPA-vergunning</i> • advies van de gemeenteraad in aangewezen gevallen • reguliere procedure met beslistermijn 8 weken (+ 6 weken verlenging) • tenzij de gemeente de uitgebreide procedure van toepassing heeft verklaard <i>Wijzigen van het omgevingsplan</i> • Uniforme openbare voorbereidingsprocedure afdeling 3.4 Awb (26 weken)		
Toetsingskader	<i>Binnenplanse OPA-vergunning</i> • beoordelingsregels staan in het omgevingsplan <i>Buitenplanse OPA-vergunning</i> • kan worden verleend bij: - evenwichtige toedeling van functies aan locaties - geen strijd met instructieregels Rijk en provincie <i>Wijzigen van het omgevingsplan</i> • evenwichtige toedeling van functies aan locaties • instructieregels en instructies van provincie en Rijk Weging waterbelang (voorheen watertoets)		
Literatuur / bronnen	Handreiking Watertoetsproces 3. Samenwerken aan water in ruimtelijke plannen (2009) Handreiking Bodemtoets bij bestemmingsplan en omgevingsvergunning voor bouwen (2013) Handreiking Stedelijk waterbeheer onder de Omgevingswet (2021)		

Bodemdaling meenemen	Juridische verplichtingen	Opmerkingen en aandachtspunten
Voorbeelden uit de praktijk	<p>Bestemmingsplan "Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard" www.raadvanstate.nl/uitspraken/@125355/201903001-1-r3/ www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0491.BP1432BD01-VO01/t_NL.IMRO.0491.BP1432BD01-VO01.html</p> <p>Oostpolderpark (Gemeente Gouda) www.slappebodem.nl/projecten/81/oostpolderpark</p> <p>Leonidas, zelfbouwkavels in een duurzame wijk op slappe bodem (Gemeente Rotterdam) www.slappebodem.nl/projecten/87/leonidas-zelfbouwkavels-in-een-duurzame-wijk-op-slappe-bodem</p> <p>Combineren LCC en Grex in nieuwbouwtwikkelingen (Gemeente Woerden) slappebodem.nl/projecten/211/combineren-lcc-en-grex-in-nieuwbouwtwikkelingen</p> <p>Drijvend Bouwen 2.0 (Gemeente Woerden) slappebodem.nl/projecten/212/drijvend-bouwen-20</p>	

6

Conclusie



Bodemdaling in stedelijk gebied is een beleidsdomeinen overstijgend maatschappelijk vraagstuk dat juridische gevolgen heeft.

In het rapport is de regelgeving op grond van de Omgevingswet beschreven waarbij de nadruk ligt op de taken en verantwoordelijkheden van zowel particulier als gemeente en waterschap. Hierbij hebben wij onderscheid gemaakt in verschillende relevante beleidsdomeinen: water- en bodembeheer, ruimtelijke ordening, bouwen en inrichting van de openbare ruimte.

Vanuit die taken en verantwoordelijkheden is het schadevraagstuk zelf bekeken. Daarnaast kijkend, valt op dat ieder in beginsel zijn of haar eigen schade draagt. Alleen wanneer de schade is veroorzaakt door een ander kan de schade mogelijk worden verhaald. Eenvoudig is dat echter niet omdat er in de praktijk vaak van verschillende oorzaken naast elkaar sprake is. Dat maakt de bewijslast voor de schadeclaimende partij complex.

Het rapport sluit af met een beschrijving van de juridische verplichtingen e.d. voor een vijftal concrete maatregelen om wat aan de gevolgen van bodemdaling te doen.

7

Literatuurlijst

Aardema Van Boetzelaer Advocaten, KCAF, *Juridische handreiking bij problemen rond funderingsherstel*, juni 2016.

M.M.W. van Gils, F.A.G. Groothuijse, H.F.M.W. van Rijswick & E. Stouthamer, 'Bodemdaling in Nederlandse veengebieden: knelpunten voor solide beleid en besluitvorming', *MenR* 2021/18, pp. 112-120.

P. de Putter, 'Als een paal boven water. Juridische beschouwing over de problematiek van houten paalfunderingen', *Vastgoedrecht* 2013/5, pp. 133-141.

P.J. de Putter, 'Peilbeheer als middel om bodemdaling in veenweidegebieden terug te dringen', *Milieu en Recht*, 2021/20, pp. 129-139.

S. Handgraaf en P. de Putter, 'Hemelwater in de woning: zaak van gemeente of burger?', *Tijdschrift voor Bouwrecht* (TBR), nr. 11 november 2015, pp. 1044-1052.

H.J.M. Havekes en M.J. Kraak, 'Het regent jurisprudentie', *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* (TAR), nr. 7/8 2018, pp. 328-339.

C.G. Huijsmans, 'Schade door kapotte (nuts)leiding: wie is aansprakelijk?', 28 februari 2017, via: www.rechtenvastgoed.nl/koop/schade-kapotte-nutsleiding/.

KCAF, *Handboek Funderingsherstel: Op palen en "op staal"*, juli 2018, CURNET/SBR.

Landelijke Werkgroep Watertoets, *Handreiking Watertoetsproces 3. Samenwerken aan water in ruimtelijke plannen*, 2009.

Ministerie BZK, *Advies aanpak knelpunten klimaatadaptief bouwen*, 2019.

Ministerie van IenW, *Handreiking stedelijk waterbeheer onder de Omgevingswet*, Den Haag, 2021.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief bouwen en inrichten*, Den Haag, 2020.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Handreiking Bodemtoets bij bestemmingsplan en omgevingsvergunning voor bouwen*, 2013.

De Nationale Ombudsman, *Rapport betreffende een klacht over het college van burgemeester en wethouders van Voorschoten*. Rapportnummer: 2013/139.

Netbeheer Nederland, *Basisinformatie over energie-infrastructuur*, mei 2019.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Stop bodemdaling in veenweidegebieden*, 2020.

Stichting Rioned, *Gemeentelijke aansprakelijkheid bij wateroverlast*, OVO, Achmea, 2012.

STOWA/NOVB, *Technische en maatschappelijke haalbaarheid maatregelen bodemdaling. Onderdeel governance*, (2020), p. 24 e.v.

VNG, *Factsheet Behandelen van initiatieven tijdens de overgangsfase. Wijzigen of afwijken van het omgevingsplan?*, 2020.

8

Bronnen – links



Informatiepunt leefomgeving

iplo.nl/thema/water/wateractiviteiten/wateronttrekkingsactiviteiten/vergunningplicht-grondwater-onttrekken-water/

Kenniscentrum Bodemdaling en Funderingen

www.kbf.nl

Kenniscentrum funderingsproblematiek

www.kcaf.nl/

Platform Slappe Bodem

slappebodem.nl/

Nationale Omgevingsvisie

www.denationaleomgevingsvisie.nl/default.aspx

Koninklijke VEMW

(kenniscentrum en belangenbehartiger van zakelijke energie- en watergebruikers)

www.vemw.nl/

9

Lijst van afkortingen



Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
Ob	Omgevingsbesluit
OPA	omgevingsplanactiviteit
Ow	Omgevingswet
RES	regionale energie strategie
RWZI	rioolwaterzuiveringsinstallatie
WBP	waterbeheerprogramma
Wsw	Waterschapswet
Wtw	Waterwet

10

Eindnoten

- 1 <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/hand-boek-water/>.
- 2 <https://bodemdalingdebaas.nl/projecten/stad/tool-box-bodemdaling-historische-steden>.
- 3 <https://iplo.nl/thema/water/beheer-watersysteem/wateroverlast/hemelwateroverlast/>.
- 4 Als basis hiervoor is gebruik gemaakt van: Ministerie van IenW, Handreiking stedelijk waterbeheer onder de Omgevingswet, Den Haag, 2021, p. 13.
- 5 Wsw is de afkorting van Waterschapswet.
- 6 Zie uitspraak Rijdende Rechter in het gelijknamige TV-programma, editie december 2012, zaaknr. S20-29 (Zaandam). Hij oordeelde dat ophogen in beginsel is toegestaan, maar dat de vrijheid hiertoe wordt beperkt door het algemene verbod tot het toebrengen van onrechtmatige hinder (art. 5:37 jo. art. 5:39 BW). Vergelijk ook: Hof Arnhem-Leeuwarden 7 mei 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ9810.
- 7 Rb. Middelburg 10 juni 2009, 67489 / KG ZA 09-77, ECLI:NL:RBMID:2009:BJ5625.
- 8 Rechtbank Oost-Brabant, 6 juli 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:3604.
- 9 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 27-08-2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:3180.
- 10 Rechtbank Noord-Nederland, 22 mei 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2211.
- 11 Rechtbank Rotterdam, 23 november 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:9742.
- 12 De gemeente kan regels aan activiteiten stellen in de vorm van bijvoorbeeld gebods- of verbodsbepalingen, direct werkende regels voor burgers en bedrijven (al dan niet met een meldplicht) en/of een vergunningplicht voor bepaalde activiteiten en de beoordelingsregels die daarbij horen (omgevingsplanactiviteit).
- 13 Hoge Raad, 30 november 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX7487.
- 14 Zie hierover uitvoerig: P. de Putter, Als een paal boven water. Juridische beschouwing over de problematiek van houten paalfunderingen, Vastgoedrecht 2013/5, p. 133-141.
- 15 Rechtbank Rotterdam, 23 november 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:9742.
- 16 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 27-08-2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:3180.
- 17 S. Handgraaf en P. de Putter, Hemelwater in de woning: zaak van gemeente of burger?, Tijdschrift voor Bouwrecht (TBR), nr. 11 november 2015, p. 1044-1052.
- 18 Rb. Arnhem, 15 mei 1997, VR 1999, 71.
- 19 De Nationale Ombudsman, Rapport betreffende een klacht over het college van burgemeester en wethouders van Voorschoten. Rapportnummer: 2013/139, p. 8 en 9.
- 20 De streefpeilen zijn vooral bedoeld als indicatieve doelstellingen: de waterpeilen kunnen niet altijd kunnen worden gegarandeerd. Dit betekent dat er geen directe rechten of plichten verbonden zijn aan een streefpeilbesluit. Er is geen wettelijke plicht voor de beheerder om de vastgestelde peilen zoveel mogelijk te handhaven.
- 21 Zie voor een overzichtsartikel: H.J.M. Havekes en M.J. Kraak, Het regent jurisprudentie, Tijdschrift voor Agrarisch Recht (TAR), nr. 7/8 2018, p. 328-339.
- 22 Voor onttrekkingen in Rijkswateren (bv. in uiterwaarden) is de minister van IenW (RWS) bevoegd gezag. Maar deze activiteit komt maar zeer sporadisch voor in de praktijk.
- 23 Zie ook: <https://iplo.nl/thema/water/wateractiviteiten/wateronttrekkingsactiviteiten/vergunningplicht-grondwater-onttrekken-water/>.
- 24 Die taak bestaat ook al onder de Waterwet (vgl. art. 2.1 Waterwet). ABRvS 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021.2077 (beperken veenoxidatie, CO₂-emissie), TBR 2021/115.
- 25 Mr. M.M.W. van Gils, mr. dr. F.A.G. Groothuijse, prof. dr. mr. H.F.M.W. van Rijswijk & dr. E. Stouthamer, 'Bodemdaling in Nederlandse veengebieden: knelpunten voor solide beleid en besluitvorming', in MenR 2021/18, p. 112 en 113.
- 26 Het blijkt lastig om de schadeonderwerpen (schade aan infrastructuur of schade aan panden) in de tabel 3.2 te verwerken, aangezien op een ander (hoger) niveau de bevoegdheden ingezet kunnen worden: welke keuzes maken de overheden op ruimtelijk vlak? Wat wordt toegestaan? Wat regels stellen zij?
- 27 STOWA, Technische en maatschappelijke haalbaarheid maatregelen bodemdaling. Onderdeel governance, (2020), p. 24 ev.
- 28 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Stop bodemdaling in veenweidegebieden (2020), p. 24 ev.
- 29 <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/default.aspx>. NOVI, p. 51.
- 30 <https://denationaleomgevingsvisie.nl/samenwerking+en+uitvoering/programmas/programma+bodem+en+ondergrond/default.aspx>.
- 31 Bodemdaling komt vaak ook terug als belang in beleid dat ten grondslag ligt aan peilbesluiten, zie bijvoorbeeld Nota Peilbeheer van Hoogheemraadschap van Rijnland.
- 32 Handreiking stedelijk waterbeheer onder de Omgevingswet (2021), p. 37.
- 33 <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/programma/>.
- 34 <https://iplo.nl/thema/water/zoute-wateren/marietiem-ruimtelijk-plan/>.
- 35 Deze beleidsvrije taak is een vervolg op het criterium van een goede ruimtelijke ordening uit de Wet ruimtelijke ordening, maar dan in de bredere strekking van de fysieke leefomgeving.
- 36 Handreiking stedelijk waterbeheer onder de Omgevingswet (2021), p. 74.
- 37 Artikel 5:37 Besluit kwaliteit leefomgeving.
- 38 Zie voor meer informatie: Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief bouwen en inrichten (2020).
- 39 Als bijvoorbeeld door harde regen een putdeksel in de weg omhoog komt en hierdoor een schade wordt veroorzaakt (auto die er over heen rijdt), dan zal de gemeente vrijuit gaan. Zo snel repareren kan immers niet verlangd worden.
- 40 De watertoets is ook van toepassing op de provinciale omgevingsverordening, projectbesluiten van waterschappen, provincies of Rijk en omgevingsplanactiviteiten. Ook blijft de afspraak gelden uit het Bestuursakkoord Water (BAW) om bij alle ruimtelijke plannen een watertoetsproces te doorlopen. De watertoets gaat over

- alle relevante wateraspecten: wateroverlast, overstroomingsrisico's, droogtebestrijding, de kwaliteit van watersystemen inclusief de bescherming van de kwaliteit van het grondwater, de omgang met huishoudelijk afvalwater in het buitengebied, etc.
- 41** Handreiking stedelijk waterbeheer onder de Omgevingswet (2021), p. 26-28.
- 42** Het Rijk is niet opgenomen in de tabel. Het Rijk zorgt wel voor de algemene kaders via rijksregels: Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) (nu: Bouwbesluit 2012). Er worden eisen gesteld om de minimaal noodzakelijke kwaliteit van bouwwerken te waarborgen in de vorm van voorschriften over het (ver)bouwen en slopen van bouwwerken, over de staat en het gebruik van bestaande bouwwerken, open erven en terreinen en over de veiligheid tijdens het bouwen en slopen.
- 43** ABRvS 9 augustus 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5183; ABRvS 16 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU6237; ABRvS 2 mei 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA4181. Zie hierover specifiek: P.J. de Putter, Peilbeheer als middel om bodemdaling in veenweidegebieden terug te dringen, Milieu en Recht, 2021/20, p. 129-139.
- 44** Artikel 22.148 bruidsschat omgevingsplan, artikel 2.17 bruidsschat waterschapsverordening.
- 45** Hoge Raad 30 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX7487, Hoge Raad 17 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN6236, NJ 2012, 155.
- 46** Handreiking stedelijk waterbeheer onder de Omgevingswet (2021), p. 78.
- 47** https://www.rechtenvastgoed.nl/koop/schade-kapotte-nutsleiding/#_ftn2.
- 48** Artikel 2.1 Omgevingsbesluit.
- 49** Netbeheer Nederland, Basisinformatie over energie-infrastructuur (mei 2019), p. 7.
- 50** <https://www.vemw.nl/Gas%20en%20WKK/Netwerken/Eigendom.aspx>.
- 51** <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/index-beleidsinstrumenten/decentralisatie>.
- 52** De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) stelt dat een keuze voor vernatting van veenweidegebieden als strategie om (onder meer) CO₂-uitstoot te verminderen, alleen gefundeerd kan worden gemaakt als ook wordt gekeken naar de kosteneffectiviteit. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2020), 'Stop bodemdaling in veenweidegebieden: het Groene Hart als voorbeeld', Digitale uitgave, Publicatie Rli 2020/05, p. 20. NB: de Rli doelt hier op bodemdaling in landelijk gebied (het buitengebied), maar kosteneffectiviteit speelt vanzelfsprekend ook een rol bij het nadenken en uitwerken van maatregelen in stedelijk gebied.
- 53** Zie hiervoor: <http://www.kennisprogrammabodemdaling.nl/home/mkbas-bodemdaling/>.
- 54** Rechtbank Oost-Brabant, 6 juli 2016, ECLI:NL:RBO-BR:2016:3604.
- 55** Het woonbelang is maar een van de vele belangen, maar omdat het hier over panden gaat, noemen we die expliciet.
- 56** Aardema Van Boetzelaer Advocaten & KCAF, Juridische handreiking bij problemen rond funderingsherstel, juni 2016, p. 10.
- 57** Rechtbank Amsterdam, 8 december 2010, LJN: BP5506.
- 58** Bijvoorbeeld: Hof Amsterdam, 6 september 2007, LJN: BC0310, Rechtbank Amsterdam, 3 oktober 2007, LJN: BB6624 en Rechtbank Amsterdam, 7 maart 2007, LJN: BA4525.
- 59** Rechtbank Amsterdam, 3 oktober 2007, LJN: BB6624.
- 60** Rechtbank Rotterdam, 28 juni 2006, LJN AY3965.
- 61** Aardema Van Boetzelaer Advocaten & KCAF, Juridische handreiking bij problemen rond funderingsherstel, juni 2016, p. 11.
- 62** Zie hiervoor: Gerechtshof Amsterdam 27 januari 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:94.
- 63** Echt helemaal sturen is lastig. Het is een gerichte inspanning om een gewenst grondwaterpeil te realiseren.
- 64** DIT betekent drainage-infiltratie-transportriool of -leiding.
- 65** Zie: <https://www.kennisprogrammabodemdaling.nl/home/drainage-infiltratie-transport-riool-dit/>.
- 66** Overheden zijn ook gebouw- en perceelseigenaren.
- 67** Voor deze rapportage beperken wij ons tot deze selectie van maatregelen. In een latere fase kunnen ook andere maatregelen worden beschreven zoals het verhogen van het peil van in/nabij stedelijk gebied aanwezig oppervlaktewater (in/nabij steden) en het verleggen (ophogen) van door bodemdaling 'gezonken' riolering.
- 68** Omdat Actief grondwaterpeilbeheer onder vrij verval gaat, komt er geen mechanische onttrekkings- of afvoerinrichtingswerk aan te pas. Gelet op de definitie van het begrip 'wateronttrekkingsactiviteit' onder de Ow hoeft er geen sprake te zijn van een onttrekkingsinrichting. Het onttrekken door middel van een stelsel van infiltratieleidingen en ook het afvoeren van grondwater (met een voorziening) naar oppervlaktewater zien wij als een onttrekking die vergunning- of meldingsplichtig kan zijn. Er zijn verschillende interpretaties mogelijk over de juridische verplichtingen bij het (onder vrij verval) onttrekken van oppervlaktewater en het lozen/afvoeren van grondwater in oppervlaktewater. Onder het huidige recht zal het onttrekken van oppervlaktewater onder vrij verval, waarbij er dus geen (mechanische) onttrekkings- of afvoerinrichtingswerk aan te pas komt, bij de meeste waterschappen juridisch vrij zijn. Zie bijvoorbeeld de keur van Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (HDSR): art. 3.4 en 3.6 in samenhang te lezen met de definitie van 'onttrekken' ("onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam of van grondwater door middel van een onttrekkingsinrichting"). Check altijd bij het betreffende waterschap!
- 69** Zie: <https://www.noorlandjuristen.nl/Bestuursrecht/Verkeersbesluit/index.htm>.
- 70** OPA is de afkorting van omgevingsplanactiviteit. Zie voor meer uitleg: <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/omgevingsplanactiviteit/>.
- 71** Verschillende overheden maken ruimtelijke plannen op verschillende schaalniveaus. (nationale omgevingsvisie > provinciale omgevingsvisie > gemeentelijke omgevingsvisie > omgevingsplan en omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit). Het is van belang dat de waterbeheerder de juiste zaken op het juiste schaal niveau insteekt. Strategische keuzes op strategisch niveau. Locatiekeuzecriteria op locatiekeuzeniveau en inrichtingscriteria op inrichtingsniveau. Handreiking Watertoetsproces 3 (2009), p. 15.
- 72** Rapport: Advies aanpak knelpunten klimaatadaptief bouwen (2019), ministerie BZK, p. 17 en 18.
- 73** VNG, Factsheet Behandelen van initiatieven tijdens de overgangsfase. Wijzigen of afwijken van het omgevingsplan? , 2020. <https://vng.nl/nieuws/factsheet-behandelen-initiatieven-tijdens-overgangsfase>.