

INFORMATIENOTITIE GRONDWATEROVERLAST WINTER 2012-2013¹

t.b.v. Commissie Beheer 10 januari 2013 ter informatie

Op verzoek van wethouder Van Doorn.

De inhoud van deze notitie geeft de stand van zaken weer tot 10 januari 2013

LEESWIJZER: alle *schuine teksten* in de notitie zijn citaten van publieke teksten over het betreffende onderwerp. De BIJLAGE bij de notitie is in zijn geheel uit de genoemde bron overgenomen.

INHOUD

1. Wat is het probleem, aard en omvang van de klachten ?
2. Oorzaken: feiten en fabels
3. Verantwoordelijke instanties
4. Wat heeft de gemeente tot dusver gedaan aan grondwaterbeheer?
5. Wat kan de gemeente doen en wat doet de gemeente op dit moment ?
6. Zijn er op dit moment juridische consequenties voor de gemeente ?
7. Wat kan de burger zelf doen ?

1. Wat is het probleem, aard en omvang van de klachten ?

Vanaf oktober 2012 nam het aantal klachten fors toe, inmiddels dagelijks met ongeveer 20 meldingen. Mede door de pers zijn er inmiddels in 3 weken tijd zo'n 120 klachten bij de gemeente binnengekomen, daarenboven nog honderden (mogelijk dezelfde mensen) bij het meldpunt van het Haarlems Dagblad dat een lezersoproep heeft gedaan. Deze klachten worden overigens niet doorgegeven aan de gemeente.

De klachten zijn uiteenlopend, van gering tot ernstig, van sinds korte tijd tot al jarenlang. De aard van de klachten: water in kelders en kruipruimtes; schimmelende muren, vloeren en inboedel; kromtrekkende houten vloeren; ondergelopen tuinen, convectieputten en drinkwatermeterputten. Er wordt veel schade gemeld én geclaimd (o.a. aanschaf pompen). Daarnaast lopen parken en plantsoenen onder.

De huidige overlast is regionaal. Ook omliggende gemeenten Heemstede, Velsen, Bloemendaal en Haarlemmermeer, maar ook andere gemeenten als Heiloo, Bergen (NH), Delft en enkele Zuid-Hollandse kust- en duingemeenten ondervinden momenteel ernstige grondwateroverlast op grote schaal. Ook in het duin is sprake van extreem hoog (grond)water en plasvorming, evenwel vrijwel zonder schade aldaar te veroorzaken.

Er is een duidelijk patroon in de lokaties van de klachten in Haarlem. Highlights: het valt met name op dat veel klachten uit de hoge en ongedraineerde wijken komen, zoals het Centrum en in en om de Haarlemmerhout. Beoosten het Spaarne zijn er slechts sporadisch klachten.

2. Oorzaken: feiten en fabels

Er circuleren verschillende meningen over de mogelijke oorzaken. Juist hier lopen feiten en fabels helaas door elkaar. In de navolgende tabel een overzicht over wat waar is en wat niet:

¹ Auteurs: Wim Kok en Wouter Wuite, water en rioleringsbeleid OGV-Beleid, Wijkzaken

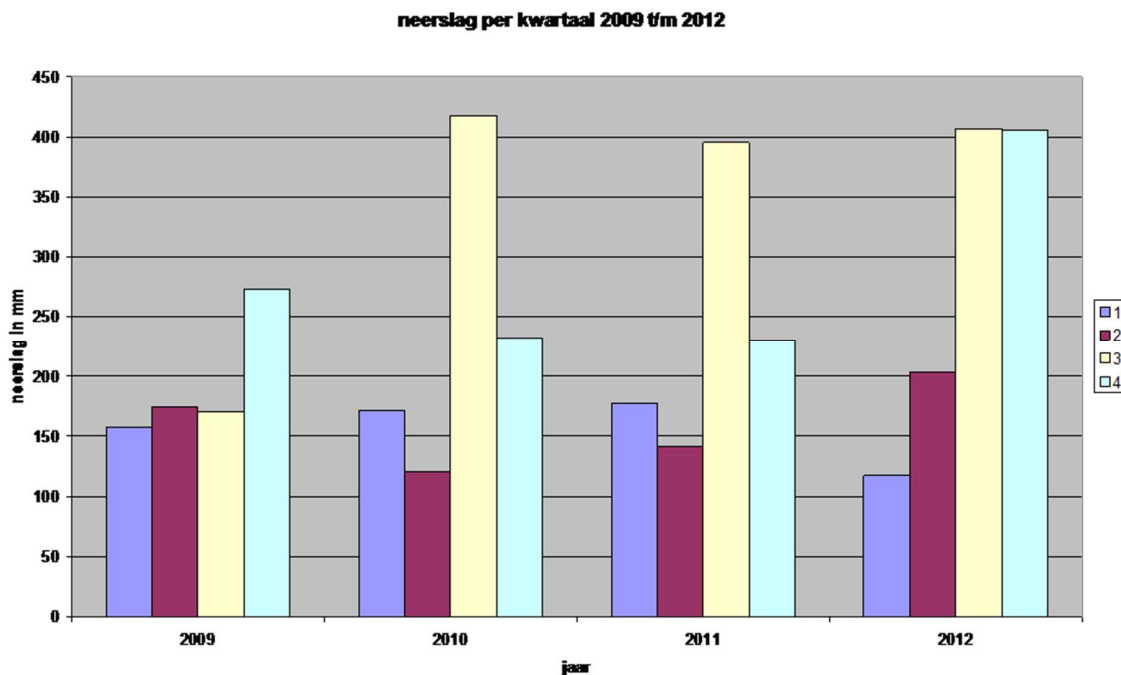
Tabel mogelijke oorzaken met een beschrijving van de invloed ervan en de bijdrage aan de huidige overlast.

Mogelijke oorzaak	Invloed en werking	Bijdrage aan huidige overlast
Falend peilbeheer hoogheemraadschap van Rijnland	Alle haarlemse grachten worden op -0,60 m NAP door Rijnland gehandhaafd door bemaling (boezempeil)	Met zekerheid nul. In overleg met Rijnland hebben wij het peilbeheer gecheckt vanaf begin oktober 2012. Er zijn nergens afwijkingen boven het boezempeil geconstateerd. <u>Alle</u> voor Haarlem relevante bemalingen hebben conform het beleid plaatsgevonden.
Grote ondergrondse constructies: Bergbezinkbassins; Parkeergarages;	Geringe invloed. Grondwaterstroming kan stroomopwaarts "opstropen" en verhoging veroorzaken	Nihil. Invloed is niet per se nul, maar indien aanwezig, alleen zeer lokaal (meters) nabij de constructie. Effecten vallen in het niet bij de huidige overlast.
Kleine ondergrondse constructies: Afvalcontainers; Obstakels en muren.	Invloed nihil.	Nihil-nul. Dergelijke constructies zijn véél te klein om nog een eventuele invloed te hebben die groter is dan pakweg een meter er buiten.
Geen drainage aanwezig waar drainage aanwezig <u>had moeten</u> zijn.	Invloed is groot. Drainage in de openbare ruimte is het belangrijkste ontwateringsmiddel in de stad.	Nul. Er zijn geen wijken of straten waar door <u>nalatigheid</u> drainage afwezig is. Haarlem heeft wel een langjarige drainageopgave. Tussen 1998-2008 zijn ca 60 wijkgerichte drainageontwerpen gemaakt, die conform het riolerings- en grondwaterbeleid in werk-met-werk projecten worden uitgevoerd. In totaal heeft Haarlem al ca 220 km drainage in de grond liggen.
Sluiten drinkwateronttrekkingen Kennemerduinen in 3 perioden 1991; 1994-1998 (merendeel); 2002	Invloed is <u>verwaarloosbaar in het stedelijk gebied van Haarlem</u>	Nihil voor het stedelijk gebied van Haarlem. In 2006, lang na het sluiten van de onttrekkingen, is onafhankelijk effectonderzoek uitgevoerd op basis van <u>alle beschikbare grondwaterstandswaarnemingen (peilbuisgegevens)</u> . Dit evaluerende onderzoek op basis van metingen laat zien dat de effecten in het duingebied groot zijn, maar al zeer snel buiten het duingebied vrijwel niet meer merkbaar. In het stedelijk gebied van Haarlem betreft het effect <u>enkele centimeters</u> <small>* Evaluatie hydrologische effecten stopzetten grondwaterwinning PWN in Zuid-Kennemerland, Icastat Statistisch Adviesbureau, mei 2006.</small>
Neerslag	Regen is altijd de grootste invloedsfactor op de grondwater stand.	100% In 2012 is in Haarlem én omstreken ca 1150 mm regen gevallen. Dit behoort tot de recordjaren in Nederland. Daarbij is in de afgelopen 6 maanden hier meer dan 800 mm gevallen, zijnde bijna de totale normale jaarhoeveelheid én de neerslag viel niet in felle buien, maar langdurig en fors. Verdamping in deze tijd is door de kou nihil zodat de grootste hoeveelheid regen het grondwater maximaal kon aanvullen. De grafiek op de volgende pagina toont duidelijk de verdeling van de regen in de afgelopen 4 jaar. Daarbij zijn het ook en vooral de hoge delen die getroffen zijn in Haarlem: alle zegen kwam klaarblijkelijk van boven. En, overlast teistert momenteel de hele regio

Is de regen de enige oorzaak van deze overlast ?

Het korte antwoord is JA.

In de onderstaande grafiek (bron: neerslagradar, locatie Aerdenhout) zijn de kwartaalsommen van de neerslag weergegeven bij Haarlem. Te zien is dat de hoeveelheid neerslag de laatste twee kwartalen van 2012 ongeveer 400 mm bedraagt. In Nederland valt gemiddeld in deze kwartalen 230 mm. Vanaf juli 2012 is dan ook ongehoord veel regen gevallen. Gemiddeld over Nederland valt er jaarlijks 847 millimeter neerslag (1981-2010), tegen 1150 millimeter in heel 2012. Dat is 35% meer.



We weten dus:

- Er is een record hoeveelheid regen in Haarlem en omstreken gevallen
- De verdeling van de neerslag was zeer ongunstig waardoor het vrijwel geheel de grond in kon zakken (en niet door het riool verwerkt hoefde te worden)
- De hele regio heeft last van grondwateroverlast
- Andere oorzaken in en rondom Haarlem zijn vrijwel uit te sluiten

De conclusie dat de regen de oorzaak is, is onontkoombaar.

3. Verantwoordelijke instanties

Gemeente

² *De gemeente is verantwoordelijk voor het grondwaterbeheer in de stad. De grondwaterzorgplicht houdt in dat de gemeente in het openbaar gebied (dus niet op het terrein van de perceeleigenaar) maatregelen moet treffen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken. Dit geldt voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en dit niet tot de verantwoordelijkheid van het waterschap of de provincie behoort. Van belang bij de zorgplicht is dat een goede afstemming wordt*

² bron: Handreiking Juridische Helderheid Grondwaterbeheer, deel A, Sterk Consulting en Colibri Advies, januari 2012, op www.helpdeskwater.nl

bewerkstelligd tussen de bestemming, de inrichting en het beheer van te bebouwen gebieden en de daarvoor van belang zijnde (grond)waterhuishouding. Gemeenten hebben hiermee een inspanningsplicht gekregen om, mits maatregelen doelmatig zijn, structurele grondwaterstandproblemen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Maatregelen om grondwateroverlast te bestrijden worden alleen doorgevoerd als overlast structureel is, ernstig en omvangrijk, als er geen verantwoordelijkheden zijn voor provincie en waterschap, en als maatregelen doelmatig zijn. Doelmatig betekent in dit verband: de oplossing moet wat betreft kosten in verhouding staan tot het probleem en de geleden schade.

De gemeenten hebben de nodige beleidsvrijheid, maar moeten beleid voeren ten aanzien van grondwaterbeheer. Dat staat nu ook vermeld in het huidige GRP. In het beleid moet de gemeente motiveren welk beleid zij voert (motiveringsplicht). Daarin kunnen gemeenten van elkaar verschillen.

hoogheemraadschap van Rijnland

Het hoogheemraadschap is o.a. verantwoordelijk voor het peilbeheer en de peilhandhaving van het open water. Dit is in Haarlem in de afgelopen maanden aantoonbaar geheel volgens de normen uitgevoerd. Rijnland heeft geen verantwoordelijkheid in het kwantitatieve grondwaterbeheer in de stad.

PWN

De Provinciale Watermaatschappij Noord-Holland is o.a. verantwoordelijk voor de winning en productie van drinkwater. Er is in 2006³ aangetoond dat het sluiten van de onttrekkingen in het verleden niet geleid heeft tot overlast in Haarlem. Daarmee heeft de PWN geen verantwoordelijkheid in de huidige overlast.

Huiseigenaren⁴

Huiseigenaren zelf zijn verantwoordelijk voor de staat van de woning en het perceel. Eventuele schade aan een eigendom komt voor eigen rekening, of het nou de reparatie van een lek dak, het waterdicht maken van een kruipruimte (of kelder) of het herstel van de fundering betreft. Uit jurisprudentie is meermalen gebleken dat de perceeleigenaar zelf verantwoordelijk is voor de wering van grondwater in, onder en om zijn woning.

4. Wat heeft de gemeente tot dusver gedaan aan grondwaterbeheer ?

Het korte antwoord is: VEEL.

Grondwaterbeheer is een taak voor de gemeente. We moeten ons echter wel realiseren dat het een vorm van risicobeheersing betreft. We kunnen veel overlast voorkomen, maar niet altijd en alles, omdat de natuur niet volledig te beheersen is.

Gewoonlijk stijgt het grondwater in de herfst en winter periode. Om vervolgens in de late lente en zomer weer te dalen. Dit heet de jaarlijkse grondwaterfluctuatie. Fluctuaties van het grondwater worden geneutraliseerd met drainage en watergangen. Beiden hebben een ontwaterende functie.

De gemeente heeft in haar GRP in 2007 beleid opgenomen om overlast door grondwater zoveel mogelijk te beperken én te voorkomen door het aanleggen van drainagesystemen. Al sinds decennia

³ "Evaluatie hydrologische effecten stopzetten grondwaterwinning PWN in Zuid-Kennemerland", Icastat & AMO, 2006. Onderzoek i.o.v. Provincie Noord-Holland en NV PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland, Amstelveen, mei 2006

⁴ bron: Handreiking Juridische Helderheid Grondwaterbeheer, deel A, Sterk Consulting en Colibri Advies, januari 2012, op www.helpdeskwater.nl

bezit Haarlem drainagesystemen die de ontwatering van de stad verzorgen. De stad Haarlem beschikt op dit moment over een groot drainagenetwerk van circa 220 kilometer.

Dit netwerk is in de loop van tientallen jaren aangelegd. Stijging van grondwater tot onacceptabele of normoverschrijdende hoogte wordt met deze middelen zoveel mogelijk voorkomen.

De gemeente heeft in de periode 1998-2008 een bibliotheek van ca 60 stadsdekkende drainageontwerpen laten maken waarin is aangegeven waar welke drainage nodig is om aan de in Nederland gebruikelijke grondwaterstandsnormen te voldoen. Overigens: dit zijn werknormen en géén wettelijk vastgestelde normen ! Elke gemeente mag eigen normen hanteren voor haar eigen omstandigheden.

Deze drainageontwerpen worden bij de gemeente integraal en projectmatig in het kader van het strategisch beheer aangelegd. Hier gaan decennia mee gemoeid, omdat veel bestaande drainage vervangen moet worden en nieuwe moet aangelegd. Dit is onze grondwateropgave, waar we al jaren volop mee bezig zijn. Hier geldt wel: alle drainage wordt alléén aangelegd in werk-met-werk projecten (riolering, wegonderhoud) om zuinig met de ter beschikking staande middelen om te gaan. Het totaal aan de op dit moment bekende grondwaterinvesteringen én beheer en onderhoud 2007-2047, bedraagt ca 56 miljoen euro (bron: Gemeentelijk Grondwaterplan 2008)

Houdt de gemeente daarbij rekening met klimaatveranderingen ?

Ook hier is het korte antwoord: JA.

We leggen drainagesystemen aan om in wijken de grondwaterstanden te beheersen, we leggen gescheiden rioolstelsels aan om regenwater te verwerken, we graven meer open water om én regenwaterriolen af te laten voeren en om de grondwaterstanden in Haarlem beter te beheersen met een intensievere ontwatering.

Nederland krijgt met klimaatveranderingen te maken in de vorm van toenemende neerslaghoeveelheden én neerslagintensiteiten ! Wat momenteel plaatsvindt, is dat het grondwater veel hoger stijgt dan gebruikelijk. Het grondwater krijgt geen kans om uit te zakken naar een normaal niveau. De kans dat dergelijke omstandigheden vaker zullen optreden neemt wel toe.

Tegen de hoeveelheid neerslag die deze laatste twee kwartalen is gevallen, is ons huidige drainage- en watersysteem echter niet opgewassen. Dit is dan ook te merken. Overal in Haarlem worden momenteel klachten gemeld, ook in de hoge wijken waar geen drainage is aangelegd, omdat het grondwater zich daar in de regel diep genoeg onder de grond bevindt.

5. Wat kan de gemeente nu nog doen en wat doen we op dit moment ?

De gemeente kan de huidige overlast NIET wegwerken. Het grondwater zal vanzelf moeten uitzakken. De gemeente kan:

- Onderzoeken hoe uitzonderlijk deze overlast is, of dat in de toekomst is op te vangen en op grond van de resultaten aanvullend beleid maken en maatregelen voorstellen indien doelmatig (kostenrendement) en opportuun.
- Doorgaan met het programma verbetering en aangeleg van de drainagesystemen.
- Versterken van het aanleg- en verbeteringsprogramma aanleg drainagesystemen
- Publieksinformatie verschaffen (o.a. op de website van de gemeente) en klachtenbehandeling intensiveren
- Algemene brief maken voor alle reclamanten met afwijzing van schadeclaims.

Zoals reeds gepland wordt in 2013 het huidige GRP geactualiseerd. In het nieuwe GRP worden de nieuwste inzichten rondom klimaatveranderingen meegenomen. Dit houdt in dat het Haarlemse riolerings-, hemelwater- en grondwaterbeheer duurzamer wordt vormgegeven, met inbegrip van het nieuwe rijksbeleid in het Nationaal Bestuursakkoord Water.

In het overleg van B en W van dinsdag 15 januari 2013 zal voor het eerst dieper worden ingegaan op hoe de gemeente omgaat met de overlast en welke activiteiten moeten worden voorgenomen. Daarvoor bereidt de gemeente een apart memo voor.

6. Zijn er op dit moment juridische consequenties voor de gemeente ?

Het korte antwoord is: NEE.

De wet is duidelijk: "de grondwaterzorgplicht begint bij de perceelseigenaar". De gemeentelijke zorgplicht houdt in dat de gemeente moet kunnen aantonen dat ze haar best doet. Dat doen we, middels ons beleid én onze uitvoering.

Momenteel dienen veel klagers schadeclaims in. De gemeente zal een algemene brief opstellen waarin zij de claims afwijst. De verantwoordelijkheid voor het drooghouden van de eigen percelen ligt bij de eigenaren. De gemeente kan op dit moment niet verweten worden te weinig te hebben gedaan om de huidige overlast te bestrijden.

Over de mogelijke aansprakelijkheidsstelling van de gemeente valt het volgende op te merken ⁵ :

Sinds 2008 heeft de gemeente een grondwaterzorgplicht. Op deze plaats valt al op te merken dat de perceel-/ gebouweigenaar met grondwaterproblemen (denk aan een structureel natte kruipruimte of aan funderingsschade) hier in beperkte mate wat aan heeft.

De gemeente kan worden verzocht verdere schade te voorkomen, bijvoorbeeld door in de openbare ruimte ontwaterings- of (in geval van een tekort aan grondwater) infiltratievoorzieningen aan te leggen. Als een dergelijke maatregel doelmatig zou zijn – hierbij spelen de omvang van het probleem en het kostenaspect een belangrijke rol – kan de gemeente gehouden worden maatregelen te nemen. In het gemeentelijk rioleringsplan geeft de gemeente aan of en zo ja welke maatregelen zij zal nemen.

De zorgplicht werkt niet met terugwerkende kracht en dat heeft als praktische betekenis vooral dat een gemeente niet met een beroep op deze nog vrij nieuwe zorgplicht aansprakelijk kan worden gesteld voor al jaren aanwezige schade. In dit verband moet ten slotte worden opgemerkt dat de gemeente volgens art. 3.6, eerste lid Waterwet niet verantwoordelijk gehouden kan worden voor het treffen van maatregelen als de oorzaak van het probleem bij het waterschap of de provincie ligt. Te denken is hierbij aan de werking van een peilbesluit van het waterschap of een verleende watervergunning voor een grondwateronttrekking.

⁵ overgenomen uit bron: handreiking Juridische Helderheid Grondwaterbeheer, deel A, Sterk Consulting en Colibri Advies, januari 2012, te vinden op www.helpdeskwater.nl.

7. Wat kan de burger zelf doen ?⁶

Met waterhuishoudkundige maatregelen op of in het openbaar terrein kunnen (soms) problemen op particuliere percelen worden verholpen.⁷ In andere situaties kunnen dergelijke maatregelen niet afdoende of niet doelmatig zijn. In die gevallen kan het af te voeren grondwater dat door particulieren (huishoudens en bedrijven) aan de perceelsgrens wordt aangeboden, worden verzameld en getransporteerd door middel van een openbaar ontwateringsstelsel, dan wel, indien uit de gemeentelijke afweging blijkt dat er redelijkerwijs geen andere optie voorhanden is, door middel van een al aanwezig (gemengd) rioolstelsel.

Bouwkundige oplossingen zijn voor rekening van de perceelseigenaren. Indien het echter doelmatiger is om (deels) waterhuishoudkundige en/of bouwkundige maatregelen te nemen op het particuliere terrein en de betrokken eigenaren daarmee akkoord gaan, zijn dergelijke maatregelen door gemeenten overigens niet uitgesloten (autonome bevoegdheid). Zij zijn hiertoe echter niet verplicht. Praktisch gevolg hiervan is bijvoorbeeld dat bouwkundige kosten die gemoeid zijn met het waterdicht maken van kelders (bij hoge grondwaterstanden) of het herstel van houten funderingspalen van woningen (bij lage grondwaterstanden) niet door de gemeente uit de rioolheffing kunnen worden bekostigd.

⁶ overgenomen uit bron: handreiking Juridische Helderheid Grondwaterbeheer, deel A, Sterk Consulting en Colibri Advies, januari 2012, te vinden op www.helpdeskwater.nl.

⁷ Uit art. 3.6, tweede lid Waterwet wordt duidelijk welke maatregelen binnen het bereik van de zorgplicht vallen. Het gaat uitsluitend om waterhuishoudkundige maatregelen in de openbare ruimte van het bebouwde gebied. Afhankelijk van de concrete situatie, kunnen de inspanningen bestaan uit het inzamelen, bergen, transporteren en het nuttig toepassen van (relatief) schoon water zoals door het terugbrengen in de bodem of het oppervlaktewater van afgevoerd grondwater (en hemelwater).

BIJLAGE JURIDISCHE VERANTWOORDELIJKHEDEN GEMEENTE

(overgenomen uit bron: Handreiking Juridische Helderheid Grondwaterbeheer, deel A, Sterk Consulting en Colibri Advies, januari 2012, te vinden op www.helpdeskwater.nl).

Gemeenten en de Waterwet

Gemeenten zijn geen waterbeheerders in de zin van de Waterwet, maar zij zijn op grond van art. 3.5 en 3.6 Waterwet wel belast met de uitvoering van de hemelwaterzorgplicht en de grondwater (peil)zorgplicht. Deze zorgplichten waren voorheen al opgenomen in de Wet op de waterhuishouding (via de Wet gemeentelijke watertaken). De grondwaterzorgplicht houdt in dat de gemeente in het openbaar gemeentelijke gebied (dus niet op het terrein van de perceelseigenaar) maatregelen moet treffen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken. Dit geldt voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en dit niet tot de verantwoordelijkheid van het waterschap of de provincie behoort. Van belang bij de zorgplicht is dat er een goede afstemming wordt bewerkstelligd tussen de bestemming, de inrichting en het beheer van te bebouwen gebieden en de daarvoor van belang zijnde (grond)waterhuishouding. Gemeenten hebben hiermee een inspanningsplicht gekregen om, mits maatregelen doelmatig zijn, structurele grondwaterstandproblemen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Grondwaterzorgplicht begint bij de perceelseigenaar

Grondwaterbeheer is met name bestuursrechtelijk gereguleerd. Privaatrechtelijk is er echter ook het een en ander geregeld. Zo kent het Burgerlijk Wetboek een typische hinderbepaling (art. 5:39 BW): “de eigenaar van een erf mag niet in een mate of op een wijze die volgens artikel 162 van Boek 6 onrechtmatig is, aan eigenaars van andere erven hinder toebrengen door wijziging te brengen in de loop, hoeveelheid of hoedanigheid van over zijn erf stromend water of van het grondwater, dan wel door gebruik van water dat zich op zijn erf bevindt en in open gemeenschap staat met het water op eens anders erf”. Het BW benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van burgers en andere grond- en gebouweigenaren. Zo zijn huiseigenaren zelf verantwoordelijk voor de staat van de woning en het perceel. Eventuele schade aan een eigendom komt voor eigen rekening, of het nou de reparatie van een lek dak, het waterdicht maken van een kruipruimte (of kelder) of het herstel van de fundering betreft. Uit jurisprudentie is meermalen gebleken dat de perceelseigenaar zelf verantwoordelijk is voor de wering van grondwater in, onder en om zijn woning.⁸ Het hof Den Bosch oordeelde in een zaak zelfs dat voorzieningen tegen grondwateroverlast onder de gewone lasten van de erfpachter vallen en daarmee voor zijn eigen rekening komen. Als grondslag hiervoor wees het gerechtshof op art. 5:96 Burgerlijk Wetboek.⁹ Dezelfde redenering is houdbaar met betrekking tot onderlastproblemen en dat houdt dan in dat het de bewoners zelf zijn die moeten zorgen voor een goede staat van de fundering. Eigenaren dienen zelf zorg te dragen voor een goede staat van de bij hen in eigendom zijnde percelen en gebouwen. In dat kader moeten zij zelf waterhuishoudkundige en/of bouwkundige maatregelen treffen.

Het is dan ook verklaarbaar dat de gemeentelijke grondwaterzorgplicht zich niet uitstrekt over particuliere eigendommen. De gemeentelijke zorgplicht begint bij de perceelgrens ofwel daar waar de openbare ruimte ophoudt. Anders gezegd: de gemeentelijke grondwaterzorgplicht doet feitelijk niets méér dan daar beginnen waar de privaatrechtelijke verantwoordelijkheid ophoudt. Met waterhuishoudkundige maatregelen op of in het openbaar terrein kunnen (soms) problemen op particuliere percelen worden verholpen.¹⁰ In andere situaties kunnen dergelijke maatregelen niet afdoende of niet doelmatig zijn. In die gevallen kan het af te voeren grondwater dat door particulieren (huishoudens en bedrijven) aan de perceelsgrens wordt aangeboden, worden verzameld en getransporteerd door middel van een openbaar ontwateringssysteem, dan wel, indien uit de

⁸ Hof 's-Hertogenbosch 13 november 1996, rolnr. 366/94/HE, Bouwrecht 1997, p. 874

⁹ Zie ook Gerechtshof Arnhem, 3 juni 1997, BR 1997/10, p. 877

¹⁰ Uit art. 3.6, tweede lid Waterwet wordt duidelijk welke maatregelen binnen het bereik van de zorgplicht vallen. Het gaat uitsluitend om waterhuishoudkundige maatregelen in de openbare ruimte van het bebouwde gebied. Afhankelijk van de concrete situatie, kunnen de inspanningen bestaan uit het inzamen, bergen, transporteren en het nuttig toepassen van (relatief) schoon water zoals door het terugbrengen in de bodem of het oppervlaktewater van afgevoerd grondwater (en hemelwater).

gemeentelijke afweging blijkt dat er redelijkerwijs geen andere optie voorhanden is, door middel van een al aanwezig (gemengd) rioolstelsel.

Bouwkundige oplossingen zijn voor rekening van de perceelseigenaren. Indien het echter doelmatiger is om (deels) waterhuishoudkundige en/of bouwkundige maatregelen te nemen op het particuliere terrein en de betrokken eigenaren daarmee akkoord gaan, zijn dergelijke maatregelen door gemeenten overigens niet uitgesloten (autonome bevoegdheid). Zij zijn hiertoe echter niet verplicht. Praktisch gevolg hiervan is bijvoorbeeld dat bouwkundige kosten die gemoeid zijn met het waterdicht maken van kelders (bij hoge grondwaterstanden) of het herstel van houten funderingspalen van woningen (bij lage grondwaterstanden) niet door de gemeente uit de rioolheffing kunnen worden bekostigd. Er zijn wel gemeenten die huiseigenaren subsidie verstrekken als deze zelf de kelder of kruipruimte waterdicht willen maken (zoals de gemeenten Heemstede en Tiel). Ten opzichte van burgers die hun eigen verantwoordelijkheid geheel zelf invullen is dit wel wat scheef te noemen ("ik heb jaren geleden zelf en op eigen kosten de kelder dichtgesmeerd, en nu krijgt de buurman een deel vergoed!").

Hulpmiddel bij het concreet maken van de grondwaterzorgplicht is het door de gemeente vast te stellen rioleringsplan (GRP). Het GRP, een wettelijk plan op grond van art. 4.22 Wm, dient te worden afgestemd met het regionale waterplan van de provincie en het waterbeheerplan van de waterbeheerder. De wettelijke verplichtingen die altijd al golden voor gemeentelijke rioleringsplannen, zijn sinds 2008 (met een overgangstermijn van vijf jaar) ook van toepassing op gemeentelijke voorzieningen voor hemelwaterinzameling en de aanpak van grondwaterproblemen. Het GRP moet ook een overzicht geven van de voorgenomen maatregelen om nadelige gevolgen van de grondwaterstand te voorkomen of beperken en de financiële gevolgen van de in het plan aangekondigde activiteiten. Een maatregel zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit het draineren van een bepaalde straat of wijk en/of het aanleggen en beheren van een grondwatermeetnet. In het rioleringsplan moet worden opgenomen welk afwegingskader de gemeente gebruikt bij de uitvoering van de diverse zorgplichten, waaronder dus ook de grondwaterzorgplicht. Gemeenten hebben hierbij een zekere beleidsvrijheid, maar motiveren van het beleid (waarom iets wel of juist niet doen?) is, in lijn met het motiveringsbeginsel als één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, cruciaal. Uit het GRP moet ook kunnen worden opgemaakt wanneer kan worden gesproken van structurele grondwaterstandproblemen, zodat particulieren kunnen weten in welke omstandigheden zij maatregelen van de gemeente mogen verwachten. Hier niet aan voldoen levert strijd op met een wettelijke plicht, te weten de zorgplicht zelf.

Hoever een gemeente moet gaan met de uitoefening van de grondwaterzorgplicht, wordt door haarzelf ingevuld. De concrete omstandigheden van het geval zijn leidend. De Memorie van Toelichting bij de Wet gemeentelijke watertaken merkt hierover op dat bij het bepalen van de reikwijdte van de taak bijvoorbeeld een rol kunnen spelen "de mate van kwetsbaarheid van een gebied voor wateroverlast door grond- of hemelwater, het aantal panden en de spreiding daarvan over de gemeente waarvan zij weet of behoort te weten dat zij bijzonder kwetsbaar zijn voor schommelingen in het grondwaterpeil en het voorkomen van afvloeiend hemelwater, de financiële en andere middelen die de gemeente ter beschikking heeft staan bij de uitvoering van zijn taak, eventuele medeveroorzaking van de schade door degene die de schade heeft geleden, de mogelijkheid om schadebeperkende maatregelen te nemen, de mogelijkheid om eigenaren te waarschuwen opdat zij zelf schadebeperkende maatregelen kunnen treffen, of de adequate reactie op klachten van particulieren".¹¹ Er zal ook worden getoetst aan de zorgvuldigheidseis en andere beginselen van behoorlijk bestuur.

De zorgplicht maakt geen onderscheid tussen nieuwe en bestaande gevallen of gevallen van grondwateroverlast- of grondwateronderlastproblemen. Bestaande gevallen vallen dus in principe ook binnen de reikwijdte van de zorgplicht, zij het dat de gemeente de nodige beleidsvrijheid heeft om in het GRP aan te geven welke problemen met welke middelen op welk tijdstip worden aangepakt. Doelmatigheidsoverwegingen spelen hierbij een belangrijke rol. De zorgplicht werkt echter niet met terugwerkende kracht en dat heeft als praktische betekenis vooral dat een gemeente niet zonder meer

¹¹ Kamerstukken II, 2005/06, 30578, nr. 3, p. 26.

aansprakelijk kan worden gesteld voor schade uit het verleden.¹² Wel kan, in lijn met de hierna geschetste jurisprudentie over de nieuwe zorgplichten, worden betoogd dat de gemeente in het GRP serieus werk moet maken van de funderingsproblemen door verdere schade te helpen voorkomen.

Eerste jurisprudentie over de zorgplichten

Dat de zorgplichten (behalve de grondwaterzorgplicht is ook de hemelwaterzorgplicht per 1 januari 2008 van kracht geworden) serieus genomen moeten worden, laat een uitspraak zien van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Middelburg.¹³ De rechter veroordeelde de gemeente Kapelle wegens handelen in strijd met de gemeentelijke zorgplicht voor afvloeiend hemelwater.¹⁴ De zaak betrof enkele particulieren (eisers) en de gemeente (gedaagde). Deze particulieren hebben in 2008 als gevolg van hevige neerslag forse waterschade in hun woningen opgelopen. De wateroverlast is veroorzaakt doordat het hemelwater vanaf de straat onvoldoende werd afgevoerd door de riolering. In plaats daarvan stroomde het hemelwater vanuit de openbare ruimte naar de lager gelegen percelen van eisers. Ook helde de straat enigszins af in de richting van die percelen, veroorzaakt door het gekozen straatprofiel. De rechter oordeelt dat de gemeente verantwoordelijk is voor het op haar kosten realiseren van een voorziening die de afvoer van het afvloeiende hemelwater van de straat naar die percelen voorkomt. De keuze van de voorziening is aan de gemeente, zolang deze maar effectief is. Uit de wetgeschiedenis van de hemelwaterzorgplicht blijkt duidelijk dat deze zorgplicht ook geldt voor afvloeiend hemelwater op de (gemeentelijke) straten.¹⁵ De uitspraak laat zien dat de zorgplichten een expliciete boodschap aan gemeenten inhouden het hemel- en Grondwaterstand aspect mee te nemen bij de besluitvorming rondom voorgenomen ingrepen in de openbare ruimte. Daar geen invulling aan geven, vergroot de kansen voor particulieren een gemeente succesvol aansprakelijk te stellen.¹⁶ In dezelfde lijn oordeelde de Nationale Ombudsman in een zaak die speelde in de gemeente Emmen.¹⁷ Nadat de Ombudsman oordeelde dat de gemeente op onbehoorlijke wijze met de klachten van bewoners was omgegaan, gaf hij het college van burgemeester en wethouders van Emmen in overweging om met de bewoners (...) in contact te treden en in overleg met hen de maatregelen te treffen die nodig zijn om hun woning en erven van overlast als gevolg van hemel of grondwater te vrijwaren.

¹² Vgl.: Kamerstukken II, 2006/07, 30578, nr. 6, p. 2.

¹³ Rechtbank Middelburg, 10 juni 2009, 67489 / KG ZA 09-77.

¹⁴ Zie ook: P. Jong, Wateroverlast op straat door hevige regenval. Enkele voorbeelden uit de jurisprudentie, *Jurisprudentie Milieurecht*, september 2009, afl. 8, p. 672-673 en P. de Putter (2010), 'De Waterwet: veel meer dan weer een nieuwe wet!', *Tijdschrift voor Bouwrecht*, nr. 3 maart 2010, p. 198-199.

¹⁵ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 578, nr. 3, p. 12.

¹⁶ P.J. de Putter (2008), 'Eindelijk meer duidelijkheid in het stedelijke grondwaterbeheer', *Overheid en Aansprakelijkheid*, 2008, nr. 3, pp. 159-168.

¹⁷ Nationale Ombudsman, rapport over een klacht over het college van burgemeester en wethouders van Emmen, 4 oktober 2010, rapportnummer: 2010/289.