Schade door grondwater moeilijk te claimen

Nieuwe Europese Grondwaterrichtlijn wordt streng

Schade door grondwater is niet nieuw. Dat niemand hiervoor verantwoordelijk lijkt te zijn ook niet. Burgers met schade worden van 'het natte kastje naar de beschimmelde muur' gestuurd. Rapporten met adviezen genoeg, maar de huidige praktijk is niet bemoedigend voor burgers. Hoewel ... volgens Peter de Putter is wettelijk toch al veel geregeld. Maar het krijgen van schadevergoeding is volgens Bruno van Ravels als burger een bijna onmogelijke opgave. En dan komt er in de toekomst ook nog een nieuwe Europese Grondwaterrichtlijn, die strenge eisen aan gebruik en beheer van grondwater gaat stellen, waarschuwt Marleen van Rijswick. CDA'er Erik van Lith wil de Watertoets meer gewicht geven via een motie in de Tweede Kamer. Genoeg ingrediënten voor een drukbezocht congres op 17 februari in het Watermuseum in Arnhem.

Het door Studiecentrum Bedrijf en Overheid georganiseerde congres over grondwater stond onder leiding van Alfred van Hall. Marleen van Rijswick, onderzoeker waterstaatsrecht en verbonden aan de Universiteit van Utrecht, beet de spits af met een verhaal over de Europese wetgeving. Nederland heeft in dat opzicht geen goede staat van dienst.

Het implementeren van de Europese Kaderrichtlijn Water verloopt niet soepel. Bovendien beginnen veel belanghebbenden nu pas de consequenties van deze richtlijn door te krijgen en te protesteren. Veel te laat, volgens Van Rijswick. De KRW is inmiddels bindend. Eén van de dochters van de Kaderrichtlijn Water is de Europese Grondwaterrichtlijn. Deze is nog niet vastgesteld. Wijzigingen zijn dus nog mogelijk. Het eerste ontwerp van deze richtlijn verbiedt het infiltreren van grondwater. Veel drinkwaterbedrijven infiltreren grondwater om het later weer op te pompen of winnen grondwater en infiltreren daarna oppervlaktewater om de winning te compenseren. Dat zou in de toekomst niet meer mogen. Doordat de drinkwaterbedrijven in een vroeg stadium over de consequenties van de Grondwaterrichtlijn nadachten, zagen zij dit onheil aankomen. Door te lobbyen zijn ze erin geslaagd de Nederlandse Euro-politici een wijziging in het ontwerp te laten aanbrengen, die infiltratie wél mogelijk maakt. Dit is overigens geen garantie dat deze wijziging wordt aangenomen, maar het is volgens Van Rijswick wel een voorbeeld van tijdig opletten en reageren.

Na dit brede kader belichtte Peter de Putter van Sterk Consulting de Nederlandse situatie en dan met name hoe de ontwateringszorgplicht geregeld is. Hoewel hier veel onduidelijkheid over bestaat, is het volgens De Putter voor een groot gedeelte wettelijk geregeld. Bovendien zouden veel problemen voorkomen kunnen worden als bij het bouwen van nieuwe wijken in de juiste volgorde gehandeld zou worden. Nu wordt vaak eerst ingericht, dan worden bestemmingsplannen opgesteld of veranderd en tenslotte wordt nog eens onderzoek uitgevoerd. Volgens De Putter moet dit andersom: éérst onderzoeken, dan bestemmen en dan pas inrichten. Het is volgens hem beter om grondwaterproblemen te voorkomen met bouwkundige maatregelen. Ontwateren zou pas als laatste redmiddel gebruikt moeten worden.

Verder stelde De Putter dat de helft van alle grondwaterproblemen optreedt, omdat de grond niet goed bouwrijp gemaakt is of het ontwerp niet goed is. Maar beter zou nog zijn om in gebieden beneden de zeespiegel heel anders te gaan bouwen. Geen kelders en zeker geen ondergrondse parkeergarages als het aan Peter de Putter ligt.

Tenslotte ging hij in op het bestaande instrumentarium voor de verschillende partijen. Dit is redelijk volledig, hoewel voor gemeenten de ontwateringszorgplicht als een inspanningsverplichting zou moeten worden vastgesteld. Dit wordt in de toekomst vastgelegd in de Wet op de Waterhuishouding. Uiteindelijk wordt dit geregeld in de Integrale Waterwet. De belangrijkste conclusies van zijn verhaal zijn dat de kwaliteit van de omgeving een randvoorwaarde is voor de ruimtelijke ordening, inrichting en beheer van nieuwe wijken. Tenslotte stelt De Putter dat resultaatsverplichtingen onhaalbaar zijn. Omdat Nederland een deltaland is, moeten we incidenteel problemen accepteren.

Het verhaal van Bruno van Ravels, verbonden aan AKD Prinsen van Wijmen advocaten en hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen, was minder optimistisch. Doordat in zijn optiek niemand rechtstreeks verantwoordelijk is voor het grondwaterbeheer, is schade ook heel moeilijk op iemand te verhalen. Bovendien stelt de wet dat in beginsel iedereen zijn eigen schade draagt. Voor huiseigenaren geldt dat ze moeten voldoen aan bouwkundige voorwaarden (Bouwbesluit) en hun eigen verantwoordelijkheid hebben voor de ontwatering van het perceel. Mocht toch schade ontstaan, dan bestaat een aantal gronden waarop een burger schadevergoeding kan claimen: wegens een onrechtmatige daad, op grond van bijzondere wettelijke bepalingen, op grond van een overeenkomst (verzekering) en tenslotte op grond van het niet (helemaal) nakomen van een overeenkomst. Voor de overheid komen daar nog bij: schade door een op zichzelf rechtmatige daad op grond van een specifieke wettelijke bepaling, nadeelcompensatie op grond van het beginsel van de gelijkheid voor openbare lasten en bestuurlijke schadevergoeding. Voor deze laatste is geen wettelijke grond, maar vaak gebruiken bestuurders deze schadevergoeding om goodwill te kweken. Dit kan tot willekeur leiden.

In de praktijk is het allemaal minder eenduidig. Om schadevergoeding te kunnen krijgen, moet een causaal verband aangetoond worden tussen een bepaalde handeling en de daardoor ontstane schade. Maar de grondwaterstand wordt door meerdere factoren bepaald. Dat maakt het aanwijzen van een schuldige ook moeilijk. Bovendien ontstaat veel schade ook door natuurlijke oorzaken. Deze is in beginsel helemaal niet af te wentelen.

Al met al zal het niet vaak gebeuren dat een rechter schadevergoeding wegens schade door grondwater zal toewijzen. Ook in de toekomst, als de grondwaterzorgplicht voor gemeenten wettelijk wordt vastgelegd, zal wellicht sprake zijn van een inspanningsplicht. Hierdoor zal het toewijzen van een schadevergoeding niet makkelijker worden.



Scheuren in huizen in Dordrecht door een te laag grondwaterpeil (foto: Stichting Platform Fundering Nederland).

Govert Veldhuizen is geen onbekende met schade door grondwater. Als wethouder van de gemeente Dordrecht heeft hij te maken met veel woningen in zijn gemeente die last hebben van paalrot door een te lage grondwaterstand. Bovendien is hij voorzitter van de VNG-commissie Water. Landelijk gezien gaat het om 260.000 woningen die last ondervinden van grondwater. De geschatte schade bedraagt één miljard euro. De omvang van de onderlast is nog onduidelijk, maar alleen in Dordrecht bedraagt de schade al 130 miljoen euro.

Een groot, maatschappelijk probleem dus. Maar de verantwoordelijkheid was onduidelijk. In januari 2004 kwam de Commissie Integraal Waterbeheer met een (langverwacht) advies, waarin staat dat iedereen verantwoordelijk is voor zijn terrein (de gemeente voor het openbaar gebied), dat de gemeente de zorgplicht heeft om overtollig grondwater af te voeren en een loket biedt voor alle grondwaterproblemen, dat gemeente én waterschap gezamenlijk een beleidskader ontwikkelen en een plan van aanpak bij structurele problemen. Hieruit blijkt dat de gemeente niet alleen verantwoordelijk is, maar dat er ook voor burgers een grote verantwoordelijkheid ligt.

Concreet gezien betekent dat volgens Veldhuizen in Dordrecht dat niet alleen de gemeente verantwoordelijk is voor de ontstane schade. Omdat dit onder de zorgplicht valt, heeft de gemeente een redelijke beleidsvrijheid dit samen met de bewoners op te lossen. De gemeente trekt hiervoor 30 miljoen euro uit; de bewoners moeten 100 miljoen euro investeren.

Dat overheden soms meer dan wettelijk vereist doen, blijkt uit het verhaal van Martien den Blanken, directeur van drinkwaterbedrijf PWN. Door het stopzetten van een aantal grondwaterwinningen ontstond wateroverlast in Kennemerland. Tenminste, volgens de bewoners van de getroffen woningen. Maar uit verschillende hydrologische onderzoeken bleek de oorzaak niet zo eenvoudig te zijn. In de periode 1998-2002 hebben de betrokken partijen (PWN, verschillende gemeenten en de gemeente Noord-Holland) gekeken welke maatregelen genomen konden worden om de overlast te voorkomen en wie wat zou betalen. Uiteindelijk zorgen burgers voor hun eigen perceel, de gemeente voor de afwatering van openbaar terrein, het waterschap voor de afwatering en PWN schept de gelegenheid om maatregelen te treffen. Ook wint het bedrijf nog grondwater terwijl dat voor de waterproductie niet nodig is.

Dat laatste gebeurt ook in Eindhoven. In de periode 1996-1999 klaagden veel burgers over grondwateroverlast. De gemeente inventariseerde de klachten en kwam tot de conclusie dat het om een serieus probleem ging, waarvan de verantwoordelijkheid niet juridisch geregeld was. Volgens Frank van Swol van de gemeente Eindhoven is "Eindhoven op de verkeerde plaats, in de verkeerde tijd en op de verkeerde manier gebouwd." Maar omdat verplaatsen van de stad ook niet praktisch is, besloot de gemeente samen met de bewoners maatregelen te nemen. Hierbij ging het om het dichtmaken van kruipruimtes, maar ook het (beter) reguleren van grondwateronttrekkingen. Bij het inventariseren van de grondwaterwinningen bleek dat Philips, dat in de binnenstad grondwater won, deze winning wou stopzetten. Hierdoor zou in een groot gedeelte van de stad grondwateroverlast optreden. In overleg met de betrokken partijen is nu besloten deze winning niet helemaal af te bouwen, maar in de toekomst door andere partijen te laten exploiteren.

Lammy Garming, lid van het dagelijks bestuur van Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht stelde de burger centraal. Deze heeft tenslotte last van grondwater, en wil dat het wordt opgelost. AGV heeft daarbij het voordeel dat een aantal van de betrokken partijen al verenigd is: de gemeente Amsterdam, Waterleidingbedrijf Amsterdam en het schap hebben gezamenlijk de Dienst Waterbeheer en Riolering opgericht, die de taken van deze instanties uitvoeren. Hierdoor is al één loket ontstaan, en is veel kennis gebundeld. Bij klachten kan een ploegje van diverse deskundigen op onderzoek gaan. Bij het vinden van de oplossingen wordt de burger betrokken, een aanpak die goed lijkt te werken.

Als laatste kwam Erik van Lith, Tweede-Kamerlid voor het CDA, aan het woord. Hij stelde de vraag of grondwateroverlast (of -onderlast) op de politieke agenda staat. Die vraag beantwoordde hij niet, maar Van Lith stelde dat als mensen problemen hebben en maar genoeg aan de bel trekken, deze vanzelf op de politieke agenda verschijnen. Volgens het kamerlid is het waterbeheer in het algemeen goed (wettelijk) geregeld, maar voor grondwaterbeheer kan dat nog verbeterd worden. Bij het opstellen van nieuwe bouwplannen zou de waterhuishouding belangrijker moeten worden. Hij dient daarom, bij de tweede behandeling van de nota Ruimte, een motie in om de Watertoets zwaarder te laten wegen. Zo zouden waterschappen direct adviesrecht moeten krijgen (noot: ten tijde van het ter perse gaan van dit nummer was nog niet bekend of deze motie ook is aangenomen).

Verder moeten burgers een aanspreekpunt krijgen voor hun problemen, of dat nu het waterschap is of de gemeente of de provincie. Tenslotte prees hij AGV om het (mede) oprichten van DWR als een schoolvoorbeeld van waterketendenken. Volgens Van Lith moeten anderen niet de vorm kopiëren, maar wel de gedachte, om via een nieuwe structuur tot betere, doelmatigere samenwerking te komen. "Je kunt alles wel wettelijk vastleggen, maar het gaat vaak om regionaal maatwerk. Uiteindelijk moet je het gewoon doen", volgens de politicus. ¶