

Als een paal boven water

Juridische beschouwing over de problematiek van houten paalfunderingen



In Nederland staan zo'n 750 000 woningen op houten paalfunderingen, waarvan er nu al zo'n 100 000 woningen aan funderingsherstel toe zijn. Zolang houten paalkoppen nat blijven is er niets aan de hand, maar als de grondwaterstand te laag wordt, vallen de paalkoppen droog en treedt er paalrot op. Wie verantwoordelijk is voor de ontstane schade, is niet eenvoudig te beantwoorden. Dat heeft te maken met de verantwoordelijkheidsverdeling bij het grondwaterbeheer, de bouwregelgeving en de complexiteit van de verschillende aansprakelijkheidsmogelijkheden.

1. Inleiding

Naar schatting staan er in Nederland zo'n 750 000 woningen op houten paalfunderingen.¹ Met name woningen van vóór 1945 in gebieden met een slappe ondergrond (veen en klei) zijn gefundeerd op houten palen, maar bedacht moet worden dat er tot ca. 1970 nog wel gebruik is gemaakt van houten funderingspalen. Op zich niet zo bijzonder, maar het wordt interessant als wordt bedacht dat een belangrijk deel van deze palen afhankelijk is van een bepaalde grondwaterstand.² Zolang de paalkoppen (het bovenste deel van de funderingen) niet droog komen te staan, is er niets aan de hand. Door te lage grondwaterstanden bij houten funderingen treedt er echter langzaam maar zeker schade op. Na jaren van periodieke droogstand – er is hier sprake van een cumulatief proces – verzaakt het huis, ontstaan scheuren in de muren en als er geen vervanging of reparatie van de fundering plaatsvindt, worden huizen uiteindelijk onbewoonbaar. Het beheer van de grondwaterstand is dus cruciaal voor het behoud van de kwaliteit van de houten paalfunderingen.

Deltares heeft in 2012 onderzoek gedaan naar omvang van de funderingsproblematiek.³ De belangrijkste conclu-

sie hieruit is dat er minimaal 100 000 woningen zijn die reeds te kampen hebben met de gevolgen van een lage grondwaterstand. Voor deze panden is herstel van de fundering noodzakelijk. Voor een deel van de overige 650 000 woningen kan het structureel verhogen van de grondwaterstand voorkomen dat (verdere) schade ontstaat. De maximaal denkbare herstelkosten van de funderingen worden door Deltares op € 40 miljard geschat. Een gigantisch bedrag dat zou ontstaan als er géén actie wordt ondernomen. Uiteindelijk zouden dan immers alle palen hersteld of vervangen moeten worden. Maar al zou het maar de helft zijn, dan nog is duidelijk dat er van een groot probleem sprake is.⁴ De kosten van funderingsherstel per pand bedragen gemiddeld € 54 000. Maar uitschieters tot € 100 000 en meer doen zich ook voor. Omdat het probleem zich met name concentreert in stedelijk gebied, wordt een aantal middelgrote en grote gemeenten onevenredig zwaar getroffen. In Rotterdam bijvoorbeeld wordt het aantal bedreigde woningen geschat op ruim 60 000.

De funderingsproblematiek is zeker ook in juridische zin de moeite van het bestuderen waard. Ik meen echter dat er over dit veelomvattende rechtsonderwerp nog nauwelijks geschreven is.⁵ Dit artikel zal leren dat het vraagstuk zich zowel beweegt op het bestuurs- als privaatrechtelijke vlak. Daarbij zal duidelijk worden dat voor een goed begrip van de problematiek kennis nodig is van ten minste de (grond)waterbeheer- en bouwregelgeving. En om het overzicht te behouden, is het dan ook nog zaak te onderscheiden tussen de juridische problematiek van funderingsherstel enerzijds en het voorkomen van (verdere) aantasting van de houten paalkoppen anderzijds. Om het geheel compleet te maken, moet ten slotte worden bedacht dat er voor een adequate aanpak meer nodig is dan een kist vol juridische instrumenten. Er is met recht sprake van een – zo noemen we dat tegenwoordig – governance probleem.

Om de verschillende onderwerpen in onderlinge samenhang zo goed mogelijk tot hun recht te laten komen, ga

* Mr. P.J. de Putter is directeur/adviseur bij Sterk Consulting te Leiden (www.sterkconsulting.nl).

1. Deltares, schades door watertekorten en -overschotten in stedelijk gebied, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, rapportnr. 1205463-000-BGS-0003, Delft 2012. Het is niet bekend welk aandeel bedrijfspanden hierin hebben en hoeveel woningen er gemiddeld genomen per pand zijn. Wanneer wordt uitgegaan van gemiddeld genomen één woning per pand (hetgeen conservatief lijkt gezien het feit dat veel panden in het stedelijk gebied meerdere woningen bevatten) en een huishouden van gemiddeld 2,2 personen, betekent dit dat ruim 1,5 miljoen burgers met paalrot te maken hebben c.q. kunnen krijgen.
2. Niet alle houten paalfunderingen worden beïnvloed door een bepaalde grondwaterstand. Soms, vooral bij grenen paalkoppen, is er sprake van een bacteriologische aantasting. In dit soort gevallen wordt gesproken van palenpest. Naast de al genoemde 750 000 woningen, zijn er ook nog eens zo'n 300 000 woningen gefundeerd op staal. Ook deze woningen hebben, zij het meer indirect, belang bij een adequaat grondwaterbeheer. Op deze categorie ga ik hier echter niet nader in.
3. Deltares, 2012.
4. P. Ligthart & A. van Wensen, *Funderingsproblematiek, Water Governance*, 01/2013, p. 14-15. Beide auteurs zijn werkzaam bij het Kenniscentrum Aanpak Funderingsproblematiek (KCAF), waarvan de website een schat aan informatie bevat.
5. Vorig jaar verscheen wel een speciaal op funderingsherstel gericht praktijkhandboek, waarin onder meer aandacht is besteed aan de juridische en verzekeringstechnische aspecten: CURNET/SBR, *Handboek Funderingsherstel*, Rotterdam 2012, par. 3.5 en Bijlage E.

Tabel 2.1. Belangrijkste oorzaken (dreigende) funderingsproblemen

Bouw- en woontechnisch	Waterhuishoudkundig	Natuurlijke oorzaken
– bouwgebreken/achterstallig onderhoud fundering – verhardingen (bestrating, tegels e.d.) waardoor bodeminfiltratie wordt belemmerd – bodemgesteldheid; een slechte doorlatendheid belemmert bodeminfiltratie – beplanting: veel grondwater gebruikende struiken en bomen	structureel te lage grondwaterstand door: – lekke (drainerende) riolering – omvangrijke grondwateronttrekkingen – peilverlaging oppervlaktewater	– perioden van droogte

ik in de volgende paragrafen in op de belangrijkste oorzaken van funderingsschade (par. 2). Vervolgens ga ik daarna dieper in op zowel de bouwtechnische als de waterhuishoudkundige kant van het funderingsprobleem (par. 3, respectievelijk par. 4). Een beschouwing van de (on)mogelijkheden van het juridisch beschikbare instrumentarium, niet in de laatste plaats ingegeven door de jurisprudentie, geven inzicht in de complexiteit van het vraagstuk. Op voorhand is het al goed in te zien dat het bouwtechnische spoor feitelijk ziet op funderingsherstel. Het waterhuishoudkundige spoor daarentegen is vooral bedoeld om (verdere) funderingsschade te voorkómen. In elk van de paragrafen speelt een beschrijving van de ter zake geldende verantwoordelijkheden een grote rol. De hamvraag is immers: wiens probleem is het eigenlijk? Mijn beeld hierbij, vergezeld van een visie op de aanpak van het sociaal-maatschappelijke vraagstuk, maken onderdeel uit van de slotparagraaf (par. 5).

2. Belangrijkste oorzaken van (dreigende) funderingsproblemen

In de regel is er van verschillende oorzaken naast elkaar sprake (ook wel multicausaliteit genoemd). Het is, juist in verband met de hierachter schuilgaande verantwoordelijkheden, cruciaal te onderscheiden tussen bouw-/woonkundige factoren enerzijds en waterhuishoudkundige factoren anderzijds. Niet zelden zullen beide in het geding zijn. Waar het de invloed van de mens betreft, komt vooral betekenis toe aan de in tabel 2.1 genoemde oorzaken. Nog complexer wordt het doordat er ook natuurlijke oorzaken aan de orde kunnen zijn. Perioden van droogte – waar we onder invloed van klimaatverandering steeds vaker mee te maken krijgen – maken dat er in de praktijk vrijwel zelden sprake is van een eenduidige oorzaak.

Kijkend naar de mogelijke oorzaken, ligt het voor de hand om funderingsproblemen hetzij bouwtechnisch, hetzij via waterhuishoudkundige maatregelen aan te pakken. Een combinatie van beide is zeker ook niet denkbeeldig. Bouwkundige maatregelen zien feitelijk op herstel van de bouwkundige gebreken zoals verrotte funderingspalen respectievelijk paalkoppen. Naast de typische bouwtechnische aspecten die het pand zelf tot onderwerp hebben, kunnen ‘woontechnische’ factoren in het geding zijn. Zo kan (vaak onbewust) het gedrag van eigenaren van percelen en bouwwerken tot een verlaagde grondwaterstand aanleiding geven. Zo onttrekken

sommige bomen, struiken en planten veel water aan de grond. In dit verband moet ook worden gewezen op de rol van de waterhuishouding bij de inrichting van tuinen en de openbare ruimte. Zo kan de aanwezigheid of de aanleg van veel verharding (denk aan de typische tuintegels) bodeminfiltratiemogelijkheden belemmeren. Voorlichting hierover kan hier al heel wat verschil maken. Waterhuishoudkundige maatregelen zien op het structureel verhogen van de grondwaterstand, tot één à twee decimeter boven de houten paalkoppen. Om dit voor elkaar te krijgen, valt al snel te denken aan het vervangen van lekke rioleringen, het verminderen of beëindigen van substantiële grondwateronttrekkingen of, daar waar er een relatie is tussen het oppervlaktewaterpeil en de grondwaterstand, het verhogen van het oppervlaktewaterpeil.⁶

3. Bouwkundige beschouwing funderingsproblematiek

3.1. Inleiding

Feitelijk is funderingsherstel de meest duurzame oplossing. Na herstel hoeft de woningeigenaar niet langer wakker te liggen van de grondwaterstand. Maar funderingsherstel is duur en een opstalverzekering biedt geen dekking. Los echter van de financiële kant van de zaak, zijn er ook juridisch nog wel wat aandachtspunten bij funderingsherstel en de kennis over de staat van de funderingen. Wat het eerste betreft, moet worden gewezen op de problematiek van de blokk bebouwing. Houten paalfunderingen komen niet alleen voor bij vrijstaande panden; juist ook bij rijtjeshuizen en appartementencomplexen doet dit probleem zich voor. Gegeven de constructie hiervan zal in de regel de medewerking van de burens – het gehele bouwblok – nodig zijn om tot een gedegen hersteloperatie te komen. Door de relatieve verschillen in zakkings tempo van enerzijds een pand met een nieuwe fundering en anderzijds een met een verzwakte fundering, kunnen er zettingsproblemen optreden (met bijvoorbeeld scheuren in de muren als gevolg). In de regel is het dan ook raadzaam herstel in samenwerking met de eigenaren van de belendende panden te laten uitvoeren. Over dit onderwerp handelt par. 3.2. Het tweede hier te behandelen onderwerp gaat over de bewustwording van (de mogelijkheid van) funderingsproblemen. Ik doel hier vooral op de onderzoeks- en informatieplicht bij de koop en verkoop van woningen. Hier zie ik een cruciale, maar tot

6. Wat dit laatste betreft moet met name worden gedacht aan bebouwing in het buitengebied.

nu toe nauwelijks opgepakte rol voor de makelaardij.⁷ Hierop gaat par. 3.3 nader in.

3.2. Funderingsherstel en medewerking burenen⁸

Als rijtjeshuiseigenaar heeft het feitelijk weinig zin zelf aan de bak te gaan. ‘Probleem’ is namelijk dat het gehele blok op dezelfde fundering staat. Zo vormen scheidingsmuren (inclusief de hieronder staande fundering) tussen twee panden in de regel een zogenoemde mandelige zaak, oftewel een muur in gemeenschappelijk eigendom van beide eigenaren (art. 5:62 BW). In verband met funderingsonderzoek en -herstel bepaalt het Burgerlijk Wetboek dat mandelige zaken – dus die funderingspalen die gemeenschappelijk zijn – 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 BW).

Als herstel noodzakelijk is, is de mede-eigenaar verplicht bij te dragen in de kosten van herstel (van de gemeenschappelijk funderingspalen c.q. de funderingsmuur). Dus: voor zover de mandelige funderingsmuur onderhoud of vernieuwing behoeft, hebben de mede-eigenaren geen andere keuze dan dit te doen uitvoeren. De Rechtbank Amsterdam oordeelde hierbij zelfs 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-eigenaren is verkregen.⁹ Maar het spreekt voor zich, overeenkomstig goed nabuurschap, dat eerst getracht moet worden de toestemming wel te krijgen en echt gezamenlijk op te trekken. In dit geval was uit onderzoek komen vast te staan dat herstel binnen vijf 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.¹⁰ Volgens de Rechtbank Amsterdam is herstel (volgens art. 5:65 BW) 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’.¹¹ Of herstel noodzakelijk is, wordt daarbij niet bepaald door de funderingstoestand van andere woningen uit het blok. Degene die zijn woning wil herstellen zal moeten aantoon-

nen dat de eigen woning hard aan funderingsherstel toe is.¹²

Juridisch zijn er dus mogelijkheden de medewerking van de belendende eigenaren te vorderen, maar het is duidelijk dat deze mogelijkheid nog niet zonder meer tot een voor de praktijk bevredigende oplossing leidt. Allereerst is het maar de vraag of de buurman voldoende middelen (geld) heeft om daadwerkelijk mee te betalen. Zolang funderingsherstel niet wezenlijk goedkoper wordt, blijft dit een cruciaal probleem. In de tweede plaats wijs ik er nogmaals op dat partieel herstel eigenlijk niet wenselijk is. Als het alleen bij herstel van de gemeenschappelijke fundering blijft, is scheurvorming nog altijd mogelijk. Het paradoxaal effect hiervan kan zijn dat de welwillende initiatiefnemer op een later moment aansprakelijk wordt gehouden voor het benodigde schadeherstel bij de (aanvankelijk onwillende of insolvable) buurman!

In zekere zin geldt bovenstaande ook als er een vereniging van huiseigenaren (vve) is, zij het dat dan een (gekwalificeerde) meerderheid van de eigenaren kan beslissen dat er herstelwerkzaamheden gaan plaatsvinden. Onwillenden kunnen dan langs die weg worden ‘gedwongen’ mee te werken. Feit is echter dat er voor een blok van rijtjeswoningen, in tegenstelling tot de praktijk van appartementencomplexen en onder- en bovenwoningen, zelden of nooit een vve zal zijn. Het zou bepaald verstandig zijn om hier wel toe over te gaan, zeker waar het woningen betreft die niet al op korte termijn aan funderingsherstel toe zijn. Gezamenlijk kan dan worden gespaard om in ieder geval al een flink deel van de kosten te kunnen dragen als het moment van herstel is aangebroken. Door tot die tijd waterhuishoudkundige maatregelen te treffen, kan heel wat ‘spaartijd’ worden gewonnen (zie nader par. 4 en 5).

3.3. Onderzoeks- en informatieplicht bij koop en verkoop woningen

Niemand wenst een huis te kopen met (dreigende) funderingsproblemen. Nu zijn gebouweigenaren in beginsel zelf verantwoordelijk voor de constructieve staat van het huis, inclusief het bijbehorende perceel. Dat zal hierna nog verder duidelijk worden gemaakt (par. 4).

Communicatie over de plaatselijke (grond)waterhuishouding, bijvoorbeeld bij het kopen van een huis, komt echter nauwelijks voor. De staat van de fundering is zeker ook niet altijd even goed bekend. Om de bewustwording bij kopende en verkopende partijen te vergroten, is het verstandig in koopcontracten een funderings- en waterparagraaf op te nemen, min of meer analoog aan de standaardpraktijk van een bodemparagraaf (‘schone-grondverklaring’) of asbestparagraaf zoals deze wel te vinden zijn in

7. De Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) was wel medeopsteller van de door de VNG en het toenmalige Ministerie van VROM ontwikkelde voorlichtingsbrochure ‘Het herkennen en aanpakken van eventuele funderingsproblemen bij koop of verkoop van een woning’, Den Haag 2009.

8. Deze paragraaf is ontleend aan CURNET/SBR, *Handboek Funderingsherstel*, Rotterdam 2012, par. 3.5. In deze paragraaf wordt ook ingegaan op de verzekeringmogelijkheden.

9. Rb. Amsterdam 8 december 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BP5506.

10. Bijvoorbeeld Hof Amsterdam 6 september 2007, ECLI:NL:GHAMS:2007:BC0310, Rb. Amsterdam 3 oktober 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BB6624 en Rb. Amsterdam 7 maart 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BA4525.

11. R. Amsterdam 3 oktober 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BB6624.

12. Rb. Rotterdam 28 juni 2006, ECLI:NL:RBROT:2006:AY3965.

contracten.¹³ Veruit de meeste koopcontracten geven geen inzicht in de waterhuishoudkundige situatie van de omgeving in het algemeen en de staat van de funderingen in het bijzonder. Dat zou natuurlijk wel moeten als wordt bedacht dat woningen in veen- en kleigebieden, gebouwd tot circa 1970 per definitie verdacht zijn.¹⁴

Bij de verkoop van een bestaande woning is de verkoper verplicht al die informatie te verstrekken die bekend is over de staat ervan. Op eventuele (verborgen) gebreken moet worden gewezen. Op zijn beurt is de potentiële koper gehouden te vragen naar dergelijke gebreken. Tegenover de mededelings- of informatieplicht van de verkoper staat de onderzoeksplicht van de koper. Per geval zal – aan de hand van tal van omstandigheden – bekeken moeten worden wat prevaleert: de mededelingsplicht van de verkoper of de onderzoeksplicht van de koper. Hier wordt gewezen op art. 7:17 lid 2 BW, aan de hand waarvan de nodige jurisprudentie is ontstaan.¹⁵ Als de verkoper een verkeerde voorstelling van zaken heeft gegeven, heeft de koper twee gronden om juridische stappen te ondernemen tegen de verkoper: op basis van wanprestatie (art. 7:17 en 7:20 BW) of op basis van dwaling (art. 6:228 BW). Op grond van de bepalingen uit het BW moet de verkoper de verkochte zaak leveren met de eigenschappen die een koper van het gekochte normaliter mag verwachten. Dit geldt ook als er in het koopcontract geen uitdrukkelijke garantie wordt gegeven. Wanneer dit niet gebeurt, komt de verkoper zijn afspraken niet na; er kan dan sprake zijn van wanprestatie. Als in het koopcontract staat dat de fundering goed is en dit blijkt later niet zo te zijn, komt wanprestatie eveneens in beeld. Van dwaling (art. 6:228 BW) is sprake als de koper bij de koop een onjuiste voorstelling van zaken had en de verkoper dit veroorzaakt heeft door het geven van onjuiste of onvolledige informatie. De koper moet wel aannemelijk maken dat hij de woning niet zou hebben gekocht als hij van de funderingsproblematiek en de grondwatersituatie had geweten. Voor de verkoper moet het duidelijk zijn geweest dat een goede fundering en een gezonde grondwaterhuishoudkundige situatie voorwaarden waren om tot koop over te gaan. Een koper heeft hierbij ook zelf de plicht om dwaling te voorkomen; hij zal zelf voldoende informatie moeten inwinnen. Als een koper hierin zelf tekortschiet, wordt het erg moeilijk om met succes een beroep te doen op dwaling.¹⁶ Het is dus verstandig om in het koopcontract duidelijke afspraken te maken over de waterhuishoudkundige en bouwkundige situatie. Waar het mij hier om gaat is dat de koper van een woning zich bewust wordt van al aanwezige of dreigende funderingsschade. Hij moet kunnen beschikken over alle aanwezige en nader te verwerven informatie om tot een goede beslissing te komen. Die beslissing kan bijvoor-

beeld bestaan uit het niet kopen van de woning, het bedingen van een lagere verkoopprijs of het op kosten van de verkoper uitvoeren van herstelwerkzaamheden. Om tot goede informatie te komen is onderzoek nodig naar in ieder geval de bouwtechnische staat van de woning en de fundering,¹⁷ de staat van de riolering, in de nabijge omgeving aanwezige of voorgenomen grote grondwateronttrekkingen, de aanwezigheid en/of de kwaliteit van drainagesystemen (liggen deze op de juiste hoogte, zijn zij instelbaar e.d.?) en infiltratievoorzieningen e.d. Gezien de noodzakelijke kennis over zowel een te (ver)kopen woning als de omgevingsfactoren, zullen het in de praktijk de makelaars zijn die hun klanten moeten wijzen op de relevante feiten.

4. Waterhuishoudkundige beschouwing funderingsproblematiek

4.1. Inleiding

Naast de bouwkundige kant van de zaak, komt er bij een beschouwing over de houten-palenproblematiek zeker ook betekenis toe aan de grondwaterstand. Een te lage grondwaterstand kan naast de natuurlijke dimensie, met name ook veroorzaakt worden door menselijk handelen (nalaten hieronder begrepen). In par. 2 wees ik al op het gedrag van bewoners zelf als medeoorzaak van een te lage grondwaterstand. De hieraan gerelateerde maatregelen liggen voor de hand: minder verharding toepassen, andere beplanting kiezen en het verbeteren van de bodemdoorlatendheid. In het vervolg van deze paragraaf ga ik in op oorzaken die de burger zelf *niet* kan beïnvloeden, te weten: lekkende gemeentelijke rioleringen (par. 4.2), grote grondwateronttrekkingen (par. 4.3) en peilverlaging van nabijgelegen oppervlaktewater (par. 4.4). Omdat vooral lekkende rioleringen nog al eens bijdragen aan een voor houten funderingspalen te lage grondwaterstand, ga ik hier vrij uitvoerig op in.¹⁸

4.2. Lekkende riolering als oorzaak

Omdat rioleringen vaak onder de grondwaterspiegel liggen, gaan de lekkende buizen onbedoeld als drainage fungeren; het ter plekke zo benodigde grondwater wordt afgevoerd.¹⁹ Gemeenten beheren het rioleringsstelsel, en zij moeten ervoor zorgen dat het afvalwater dat vrijkomt op een doelmatige wijze wordt ingezameld en getransporteerd (art. 10.33 lid 1 Wet milieubeheer). In relatie tot lekkende rioleringen zijn wel lessen te trekken uit de jurisprudentie. De Rechtbank Amsterdam oordeelde dat de vervanging van een oud lekkend riool hooguit leidde tot het herstel van de oude normale waterhuishoudkundige situatie, waartegen de woningen van de procederende

13. De inhoud van deze paragraaf is voor een belangrijk deel ontleend aan: P. de Putter & M. van Rijswijk, 'Naar een waterparagraaf in koopcontracten', *Gst.* 2005, 7237, p. 533-543.

14. In de Gemeente Dordrecht wordt door makelaars al wel gewerkt met een funderingsclausule in koopcontracten.

15. Zie bijvoorbeeld HR 28 januari 2002, *NJ* 2002, 575 en HR 9 januari 1998, *NJ* 1998, 272.

16. Bij koop van onroerende zaken verwijs ik bijvoorbeeld naar een arrest van de Hoge Raad: HR 18 april 1986, *NJ* 1986, 747. In deze casus ging het om het bestaan van een onderzoeksplicht voor wat betreft de gelding van een bestemmingsplan.

17. Funderingsonderzoek kost al gauw zo'n € 2000.

18. P. Ligthart & A. van Wensen, *Funderingsproblematiek*, *Water Governance*, 01/2013, p. 15.

19. De grondwaterspiegel bevindt zich op de scheidslijn tussen de zgn. verzadigde en onverzadigde zone.

eigenaren bestand zouden moeten zijn.²⁰ Vervanging van het riool leidde hier tot grondwateroverlast als gevolg waarvan kruipruimtes en dergelijke nat kunnen worden. De rechtbank wijst op bouwkundige gebreken ofwel op de eigen verantwoordelijkheid van eigenaren voor de bouwkundige staat van hun woningen.

Over de relatie lekkende rioleringen en funderingsproblemen heeft ook de Hoge Raad zich gebogen.²¹ Eisers – onder wie de Belangenvereniging Funderingsproblematiek – stelden de Gemeente Dordrecht aansprakelijk op grond van de aanwezigheid van een gebrekkige opstal in de zin van art. 6:174 BW, nu het rioleringsstelsel zodanige lekkages vertoont dat sprake is van grondwaterpeilverlaging in de directe omgeving van die riolering. Subsidiair stelden eisers dat de gemeente aansprakelijk is uit hoofde van art. 6:162 BW, nu zij als rioolbeheerder tekort is geschoten in de op haar rustende verplichtingen. Het heeft de eisers allemaal niet gebracht waar zij op hoopten. De gemeente is niet schadelijkt omdat niet is komen vast te staan 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. Daarbij heeft de gemeente nu eenmaal een zekere beleidsvrijheid.²² De praktijk rondom de uitvoering van het gemeentelijke rioleringsplan (een plan ex art. 4.22 Wet milieubeheer) laat dit ook zien. De gemeente hoeft er niet voor in te staan dat er nooit schade ontstaat als gevolg van gebreken in het rioolstelsel. Het enkele feit dat schade ontstaat, leidt niet meteen tot aansprakelijkheid van de gemeente. Hierbij merk ik op dat in deze casus – en zo zal het vrijwel steeds zijn – geenszins vaststond dat alle geclaimde schade het gevolg was van een drainerende werking van rioleringen. Geen fundering is gelijk! In Dordrecht zijn er meer verschillen dan overeenkomsten tussen de talloze funderingen. Er zijn paalfunderingen die geen schade hebben opgelopen als gevolg van een grondwaterpeilverlaging. Ook blijken er paalfunderingen te zijn die ook zonder enige drainerende werking van rioleringen schade door droogstand zouden hebben opgelopen. Feit is eveneens dat panden op staalfunderingen mettertijd altijd verzakken. In de casus is ook helder 'dat er aanzienlijke verschillen bestaan in grondwaterpeil, zowel tussen verschillende locaties als per locatie in de tijd, welke verschillen afhankelijk zijn van de bodemgesteldheid, neerslag en andere, niets met de rioleringen uitstaande hebbende omstandigheden'.²³

In zijn noot stelt Jong, naast bijvoorbeeld een beschouwing over art. 6:174 BW in relatie tot art. 6:162 BW, dat het wel opvallend is dat zowel het hof als de Hoge Raad een 'aanzienlijke beleidsruimte' laat aan de gemeente. Met Jong ben ik van mening dat het voor zich spreekt dat een

overheidslichaam beleidsruimte heeft. Maar enige inperking van die ruimte kan geen kwaad, zeker niet als het om langjarige problemen gaat zoals die van steeds verder aangetaste funderingspalen. Als lekkende riolen wezenlijk bijdragen aan een grootschalig funderingsprobleem, dan zou het naar mijn idee zo moeten zijn dat er binnen afzienbare tijd werk gemaakt wordt van rioleringsherstel (al dan niet in combinatie met andere waterhuishoudkundige maatregelen). Hier gekomen wijs ik op overweging 8d van het hof in het arrest uit 2003 (ECLI:NL:GHSGR:2003:AO0522):

'(...) daar waar er (op grond van klachten, de leeftijd van de rioleringen en/of geconstateerde ongebruikelijk lage grondwaterstanden) reden was om rekening te houden met zodanige lekkages dat daarvan op den duur schade van enige importantie te verwachten viel voor een relevant aantal funderingen, had de gemeente de plicht om ter voorkoming van die schade zo spoedig en adequaat als redelijkerwijs nodig en redelijkerwijs, rekening houdend met vorenbedoelde factoren, mogelijk was de rioleringen op dergelijke lekkages te onderzoeken en deze te verhelpen. Daar waar zij wist of moest weten dat zij dit niet zo tijdig kon doen dat zodanige schade zou worden voorkomen diende zij te waarschuwen opdat eigenaren maatregelen ter voorkoming van schade aan hun panden konden treffen'.

De gemeentelijke rioleringszorgplicht omvat twee elementen: de aanleg van rioleringen vervolgens een adequaat beheer.²⁴ De rioleringszorgplicht moet gericht zijn op het voorkomen van bodemverontreiniging, grondwaterverontreiniging, *grondwaterstandwijziging* (mijn cursivering) en oppervlaktewaterverontreiniging.²⁵ Het voorkomen hiervan is een miskend (misschien is het beter te zeggen: een onbekend) maar essentieel element bij de uitvoering van de rioleringszorgplicht.²⁶ Wanneer een gemeente geen rekening houdt met de mogelijke invloed van een aan te leggen rioleringsstelsel op de grondwaterstand, kan haar onzorgvuldig bestuur worden verweten, hierin bestaand dat geen goede invulling wordt gegeven aan de wettelijke zorgplicht. Zeker in het gemeentelijke rioleringsplan (ex art. 4.22 Wet milieubeheer) horen gemeenten aan te geven welk beleid zij voeren als het lekkende rioleringen betreft. Natuurlijk kunnen lekkende riolen niet altijd meteen worden vervangen, maar het ligt voor de hand versneld werk te maken van reparatie- en vervangingswerk in wijken waar gefundeerd is op houten palen. Met de hierna te bespreken gemeentelijke grondwaterzorgplicht kan een gemeente daar naar mijn idee niet meer omheen.

20. Rb. Amsterdam 11 september 1996, *BR* 1997-10, p. 872-874.

21. HR 30 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX7487, *TBR* 2013, 72, m.nt. E.R. Jong en *JM* 2013, 37, m.nt. H.J. Bos. Eerder hadden de rechtbank en het hof al uitspraak gedaan: Rb. Dordrecht 22 juli 2009, zaaknr./rolnr. 67634 / HA ZA 06-2782 en Hof 's-Gravenhage 15 maart 2011, zaak 200.049.029/01. Ook eerder al had de rechter zich over de Dordtse problematiek gebogen: Hof 's-Gravenhage 18 december 2003, ECLI:NL:GHSGR:2003:AO0522 en in eerste aanleg Rb. Dordrecht 21 maart 2001, ECLI:NL:RBDOR:2001:AB0643.

22. Vgl. HR 9 oktober 1981, *NJ* 1982, 332 en HR 19 november 1999, *NJ* 2000, 234.

23. Hof 's-Gravenhage 18 december 2003, ECLI:NL:GHSGR:2003:AO0522, overweging 9a.

24. *Kamerstukken II* 1991/92, 21 246, nr. 6, p. 30 (Toelichting bij de eerste NvW).

25. *Kamerstukken II* 1991/92, 21 246, nr. 6, p. 30.

26. P. de Putter, 'Naar een verantwoordelijkheid voor het onzichtbare water in de stad', *M en R* 2002, p. 170-171.

4.2.1. Aanvullend van belang: de gemeentelijke grondwaterzorgplicht

Tot 2008 hadden gemeenten geen specifieke taken met betrekking tot het actieve beheer van de grondwaterstand. De gemeente kon hiertoe dan ook niet wettelijk worden verplicht. De jurisprudentie is hier duidelijk over. Maar deze jurisprudentie vindt haar oorsprong wel steeds in problemen van vóór 2008. Sindsdien is er wel wat veranderd. In relatie tot de funderingsproblematiek is de introductie van de gemeentelijke grondwaterzorgplicht cruciaal die ik hier overigens niet uitvoerig zal beschrijven (art. 3.6 Waterwet).²⁷ Ik merk alleen op dat de grondwaterzorgplicht ook bedoeld is om ervoor te zorgen dat te lage grondwaterpeilen (gerelateerd aan de gebruiksfunctie) zo veel mogelijk moeten worden voorkomen. De zorgplicht werkt niet met terugwerkende kracht en huiseigenaren kunnen de gemeente dan ook niet met een beroep op de zorgplicht aansprakelijk houden voor al jaren spelende problemen.²⁸ Wel kan naar mijn mening prima worden betoogd dat de gemeente serieus werk moet maken van de funderingsproblemen door *verdere* schade zo veel mogelijk te voorkomen. Er dient dus als uitgangspunt een zogenaamd 'standstill-beleid' gehanteerd te worden: voor de individuele huiseigenaren mag de grondwatersituatie niet verslechteren. Tegelijkertijd geldt in dit geval dat men van de gemeente niet kan verwachten dat zij bijvoorbeeld de al decennia aanwezige aantasting van de houten paalfunderingen of andere vormen van schade geheel aanpakt. Verdere schade voorkomen (door de grondwatersituatie te reguleren) is wat anders dan schade bouwkundig volledig te herstellen.

Te lage grondwaterpeilen moeten zoveel mogelijk worden voorkomen en als maatregelen in de openbare ruimte hierbij kunnen helpen, is het aan gemeenten hier in het rioleringsplan (GRP) serieus werk van te maken. Een belangrijk element van de zorgplicht is dat deze zich beperkt tot de openbare ruimte. De perceelegeenaar is zelf verantwoordelijk voor de aanvulling van grondwater in, onder en om zijn woning. Hij of zij zal zelf waterhuishoudkundige en/of bouw- en woonkundige maatregelen moeten treffen (zie par. 2). Huiseigenaren moeten zelf zorgen voor een goede staat van de fundering, net zoals dat geldt voor de staat van het dak, enz. Dit ontslaat de overheid echter niet van de zorgplichten die ze op dit punt heeft om zich zo veel mogelijk in te spannen om werk te maken van een structurele verhoging van het grondwaterpeil bij droogvallende funderingskoppen. Dat kan wel eens veel doelmatiger blijken dan lijdzaam het verval van hele wijken te aanschouwen. De grondwaterzorgplicht houdt voor gemeenten een expliciete boodschap in om het grondwaterstandaspect mee te nemen bij de besluitvorming rondom (voorgenomen) ingrepen in de openbare ruimte. Voor de goede orde: het gaat hier om de verantwoordelijkheid zorgvuldig te handelen en niet om eventuele aansprakelijkheid. Zorgvuldig handelen heeft als doel (verdere) schade zo veel mogelijk te voorkomen daar waar aansprakelijkheidsstelling beoogt gelede schade vergoed te krijgen.

Zo beschouwd meen ik dat met de grondwaterzorgplicht de beleidsvrijheid van de gemeente enigszins is beperkt ten opzichte van de periode vóór 2008. In het GRP moet expliciet worden aangegeven wat de gemeente in de planperiode gaat doen. Hierbij hoort ook gemotiveerd te worden aangegeven wat (om welke redenen) *niet* wordt gedaan. Beleidsvrijheid is en blijft nodig, maar dat mag geen vrijbrief zijn voor beleidsvrijblijvendheid. Gemeentebestuurders hebben hier dan ook een grote verantwoordelijkheid.

4.3. Onttrekkingen grondwater als oorzaak

Wie funderingsschade lijdt als gevolg van een grondwateronttrekking kan zich beroepen op de schadevergoedingsregeling van de Waterwet. In principe moeten rechthebbenden (zoals huiseigenaren) een vergunde grondwateronttrekking gedogen, onverminderd het bepaalde in art. 7.18 Waterwet. Dit artikel geeft een schadevergoedingsregeling die de vergunninghouder verplicht eventuele schade van rechthebbenden te ondervangen als vaststaat dat de onttrekking de schade heeft veroorzaakt en 'voorzover dit redelijkerwijze kan worden gevergd'. In eerste instantie dient de schade te worden ondervangen door mitigerende maatregelen en anders in de vorm van een financiële vergoeding. Onder omstandigheden kan een huiseigenaar (als eigenaar van een onroerende zaak) zelfs vorderen dat de vergunninghouder de onroerende zaak in eigendom overneemt (art. 7.18 lid 3 Waterwet). Van belang hierbij is aan te tekenen dat een vergunning de houder ervan niet vrijwaart tegen aansprakelijkheid. Juridisch klinkt bovenstaande perfect, maar of deze artikelen de huiseigenaren echt kunnen helpen moet worden betwijfeld. Onzeker is wat in het eerste lid van art. 7.18 wordt bedoeld met 'veroorzaakt'. Of hiermee wordt bedoeld dat er van een 100%-oorzaak sprake moet zijn, is niet uit de bewoording af te leiden. Verder is niet helder wat wordt bedoeld met 'voorzover dit redelijkerwijze kan worden gevergd'. Welke omstandigheden spelen hierbij een rol? De bewijslast zal voor de bewoners hoe dan ook complex zijn (zie par. 2). Het causaliteitsprobleem blijft, dat is met wetgeving niet op te lossen.²⁹ Dat de bewijslast juridisch nauwelijks of niet is rond te krijgen, betekent naar mijn idee echter niet dat er in de praktijk geen relatie te zien is tussen bijvoorbeeld een grondwateronttrekking en een verlaging van de grondwaterstand. Waar duidelijk is dat een grondwateronttrekking in ieder geval medeveroorzaker is van een structurele grondwaterstandverlaging, heeft de vergunninghouder naar mijn idee een rol in het meedenken over en uitvoeren van maatregelen.

4.3.1. Rol van de provincie

De provincie is verantwoordelijk voor het strategisch grondwaterbeleid. Dit beleid is verankerd in het regionaal waterplan. De provincie is 'slechts' passief grondwaterbeheerder, waaronder met name vergunningverlening voor en registratie van onttrekkingen en infiltraties moeten worden begrepen. Nergens is geregeld dat de provincie

27. Zie P.J. de Putter, 'Eindelijk meer duidelijkheid in het stedelijke grondwaterbeheer', *O&A* 2008-3, p. 159-168.

28. Vgl. *Kamerstukken II* 2006/07, 30 578, nr. 6, p. 2.

29. Theoretisch kan ik mij hier nog wel voorstellen dat het leerstuk van de alternatieve causaliteit (art. 6:99 BW) enig soelaas kan bieden, maar als wordt bedacht dat vaak ook natuurlijke omstandigheden in het geding zijn, lijkt mij ook deze weg bepaald niet eenvoudig te bewandelen.

ook de zorg heeft voor het actieve grondwaterbeheer: het realiseren en bewaken van een grondwaterpeil dat overlast zo veel mogelijk voorkomt. Niet in de Waterwet, maar ook niet in een andere formele wet. Op zich is dat logisch, de provincie heeft een kader stellende verantwoordelijkheid. Waar het echter de vergunningverlenende bevoegdheid betreft zal de provincie toch ook rekening moeten houden met de mogelijk nadelige gevolgen van grondwateronttrekkingen. Dat blijkt allereerst uit de doelstellingen van de Waterwet (art. 2.1 Wtw) die mede zien op de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. De bewoonbaarheid van het land hoort hier nadrukkelijk ook toe.³⁰ Dat een zorgvuldige belangenafweging noodzakelijk is, blijkt nadrukkelijk ook uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals verankerd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een zorgvuldige belangenafweging vereist onder meer dat in de besluitvormingsprocedure het schadeaspect wordt meegenomen. Hier is dan ook een duidelijke relatie tussen art. 3:4 Awb en de schadevergoedingsregeling van art. 7:14 e.v. Waterwet.

4.4. Peilbeheer oppervlaktewater als oorzaak

Funderingsproblemen doen zich, zoals in de inleiding al gesteld, met name voor in de veen- en kleigebieden. Juist ook in die gebieden zijn en worden door de waterbeheerder (waterschappen en Rijkswaterstaat) peilbesluiten vastgesteld (vgl. art. 5.2 Waterwet). In een peilbesluit wordt de oppervlaktewaterstand aangegeven die zo veel mogelijk gehandhaafd moeten worden.³¹ De grondwaterstand is hierbij een bepalende factor. Voor de waterbeheerder gaat er van het vastleggen van een peil in een peilbesluit een interne werking uit: alle betrokken belangen – waaronder de belangen van de ruimtelijke ordening en het milieu – moeten zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen.

Nu zal er in stedelijk gebied niet snel sprake zijn van een directe relatie tussen het beheer van het oppervlaktewaterpeil en de grondwaterstand bij bebouwing. In het buitengebied, waar ook bebouwing voorkomt, ligt een dergelijk verband eerder in de rede. Het oppervlaktewaterpeilbeheer is in Nederland in handen van de waterschappen (voor de regionale wateren) en Rijkswaterstaat (voor het hoofdwatersysteem, de rijkswateren). Verlaging van het oppervlaktewaterpeil kan effect hebben op de kwaliteit van houten paalfunderingen. Het is dan ook zaak hier als waterbeheerder in de belangenafweging voorafgaand aan het nemen van een peilbesluit rekening

mee te houden. Hiervoor verwijs ik naar hetgeen hierover is opgemerkt in par. 4.3. Een zorgvuldige belangenafweging is ook hier cruciaal.³² Art. 3:4 Awb is aan de orde bij de voorbereiding van peilbesluiten en bij feitelijke wijzigingen of aanpassingen.

Maar moet een waterbeheerder dan altijd maar compenserende c.q. mitigerende maatregelen treffen als het peil van een oppervlaktewater wordt verlaagd om een bepaalde drooglegging te bereiken?³³ Nee, dat hoeft niet. De jurisprudentie heeft hier duidelijkheid gebracht door ook te wijzen op het normaal maatschappelijk risico van huiseigenaren.³⁴ Verschil moet worden gemaakt tussen *peilwijziging* (niet natuurlijk) en *peilaanpassing* als gevolg van maaiveld daling door inklinking en oxidatie (wel natuurlijk). Een peilwijziging verandert bewust de drooglegging, terwijl een peilaanpassing niets meer of minder is dan het volgen van de natuurlijke bodemdaling die (zeker in veengebieden) nu eenmaal aan de orde is. Schade als gevolg van een peilverlaging die een compensatie is van een natuurlijke maaiveld daling (ook als deze compensatie een natuurlijke maaiveld daling van jaren betreft) behoort tot het normaal maatschappelijk risico.³⁵ Schade door een peilbesluit dat wordt genomen/gewijzigd als gevolg van een natuurlijke maaiveld daling is dan ook voor rekening van de ingelanden zelf. Als vaststaat dat een peilverlaging slechts compensatie is voor de natuurlijke maaiveld daling, hoeven geen compenserende maatregelen voor burgers e.d. te worden getroffen. Deze hebben hier een eigen verantwoordelijkheid. Als het echter om een peilwijziging gaat, met als doel de drooglegging te wijzigen, dan kan, met een beroep op art. 7:14 Wtw, eventuele schade hieruit wel voor rekening van het waterschap komen. Het waterschap heeft er dus ook zelf alle belang bij om bij de wijziging van een peilbesluit nadrukkelijk rekening te houden met de mogelijke aanwezigheid van houten paalfunderingen. Mitigeren kan dan nodig zijn.

Hoewel de literatuur en jurisprudentie hier, voor zover ik heb kunnen nagaan, niets over zeggen, is het wel wils *feitelijke* peilveranderingen (wijzigingen en aanpassingen) geleidelijk door te voeren. Dit is naar mijn idee zorgvuldiger dan het in één keer aanpassen van een bestaand peil. Dat er ook bij feitelijke maatregelen van een overheidsorgaan zorgvuldigheid betracht moet worden, blijkt uit art. 3:1 2 lid Awb dat bepaalt dat op andere handelingen van

30. De doelstellingen vormen een uitwerking van de in art. 21 Grondwet geformuleerde opdracht aan de overheid om zorg te dragen voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Het waterbeheer valt hier nadrukkelijk onder, zo blijkt ook uit de grondwetsgeschiedenis. Zie hierover nader: P. de Putter, 'Naar een verantwoordelijkheid voor het onzichtbare water in de stad', *Men R* 2002, p. 167-172.

31. Het 'zo veel mogelijk' wijst erop dat de waterbeheerder wat dat betreft een inspannings- en geen resultaatsplicht heeft. De beheerder kan met andere woorden alleen worden afgerekend op de verrichte inspanningen en niet op het bereikte resultaat.

32. AR 12 januari 1982, *AB* 299, m.nt. Van Wijmen (*Paul Krugerbrug I*). Een beschikking die voor een bedrijf tot aanzienlijke schade zal leiden wordt vernietigd omdat de consequenties voor dat bedrijf onvoldoende zijn geregeld. In ABRvS 15 augustus 1996 werd het peilbesluit door de afdeling vernietigd wegens strijd met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel. Bij het voorbereiden van het peilbesluit door het waterschap was onvoldoende rekening gehouden met de belangen van de agrariër.

33. Drooglegging is het verschil in afstand tussen het oppervlaktewaterniveau en het maaiveld.

34. Het vervolg van deze paragraaf is ontleend aan de volgende uitspraken: ABRvS 9 augustus 1996, zaaknr. G03.94.0105, *AB* 1996, 434); ABRvS 16 november 2005, zaaknr. 200503017/1 (*Schieland en de Krimpenerwaard*); ABRvS 23 augustus 2006, zaaknr. 200507730/1 (*GS ZH*, betrof peilbesluit Amstel, Gooi en Vecht) en ABRvS 2 mei 2007, zaaknr. 200608103/1 (*Waterschap Fryslan*).

35. Zie ABRvS 16 november 2005. In deze zaak verwijst de rechter naar de uitspraak ABRvS 9 augustus 1996, zaaknr. G03.94.0105, *AB* 1996, 434. In ABRvS 2 mei 2007 wordt deze weer herhaald.

bestuursorganen dan besluiten, afdeling 3.2-3.4 Awb van overeenkomstige toepassing zijn.

5. Conclusie: van probleem naar oplossing

Voor funderingsherstel zijn huiseigenaren in principe zelf verantwoordelijk. Zo beschouwd is er geen verschil in het repareren van een lek dak of een verrotte funderingspaal. Ieder draagt in beginsel zijn eigen schade. Daar waar er echter een relatie is tussen houten paalrot en een door menselijke activiteiten veroorzaakte verlaging van de grondwaterstand, is het interessant te bezien of veroorzakers aansprakelijk te houden zijn. Op papier hebben huiseigenaren zeker wel mogelijkheden. Waar grote grondwateronttrekkingen debet zijn aan een grondwaterpeilverlaging biedt de schadevergoedingsregeling van de Waterwet uitkomst (art. 7.18 Wtw). Als een peilwijziging van het oppervlaktewater droogstand veroorzaakt, komt ook hier de Waterwet de gelaedeerde tegemoet (art. 7.14 Wtw). Wanneer een lekkende riolering in het geding is, is er de mogelijkheid om een gemeente aan te spreken op grond van het hebben van een gebrekkig opstal (art. 7:174 BW). Daarbij zou kunnen worden gesteld dat de gemeente een onrechtmatige daad pleegt doordat zij als rioolbeheerder tekort is geschoten. In geval van lekkende riolen kan de gemeente ook via het bestuursrecht worden aangesproken en wel op grond van de door haar te behartigen rioleringszorgplicht zoals deze volgt uit art. 10.33 lid 1 Wet milieubeheer. Sinds 2008 komt er hierbij ook betekenis toe aan de gemeentelijke grondwaterzorgplicht waarmee er een 'dubbele zorgplicht' is ontstaan. Kijkend naar de markt van de koop en verkoop van woningen e.d. kunnen verborgen gebreken en reden zijn een gesloten koop ongedaan te maken. Als de verkoper een verkeerde voorstelling van zaken heeft gegeven, heeft de koper twee gronden om juridische stappen te ondernemen tegen de verkoper: op basis van wanprestatie (art. 7:17 en 7:20 BW) of op basis van dwaling (art. 6:228 BW). Tegenover de mededelings- of informatieplicht van de verkoper staat de onderzoeksplicht van de koper. Ook van hem (of zijn makelaar) wordt het een en ander verwacht. Op papier ziet het er zo beschouwd goed uit, de praktijk echter leert dat huiseigenaren weinig tot niets te winnen hebben met de juridische weg van de aansprakelijkheidsstelling. Daarvoor is de funderingsproblematiek te complex. Naast bouw-, woon- en waterhuishoudkundige oorzaken, doen zich in de praktijk ook nog eens natuurlijke omstandigheden gelden (periodes van droogte) die maken dat de juridische bewijslast feitelijk niet is rond te krijgen. Alleen als er één duidelijke hoofdoorzaak is aan te wijzen, maakt de schadelijgende partij een kans, zij het dat moet worden beseft dat overheden een behoorlijk grote beleidsvrijheid hebben.³⁶ Dat schadeverhaal juridisch onmogelijk is, betekent echter niet dat er nooit sprake is van een relatie tussen de in deze bijdrage genoemde oorzaken en (dreigende) funderingsschade. Die relatie is er veelal wel degelijk. Een complex aan factoren en gedragingen draagt uiteindelijk bij aan de funderingsproblematiek. Kijkend naar de verschillende vaak naast elkaar

voorkomende oorzaken én de veelheid aan partijen, kan de conclusie naar mijn idee niet anders zijn dan dat er niet zoiets of iemand bestaat als *de* verantwoordelijke voor het funderingsprobleem.

Naast verschillende oorzaken zijn er in de praktijk ook verschillende partijen in beeld bij het funderingsvraagstuk zoals hier beschreven. In het bouwkundige spoor moet dan worden gewezen op de huiseigenaren (particulieren en woningbouwcorporaties) die sowieso een eigen verantwoordelijkheid hebben, de banken die belang hebben bij een zekere waardevastheid van hun verhypothekeerde onderpand, gemeenten die wijken niet willen zien verpauperen en de makelaardij die een nadrukkelijke onderzoeks- en informatieplicht heeft waar het de staat van de funderingen betreft. In het waterhuishoudkundige spoor zijn het met name de gemeenten die een nadrukkelijke 'dubbele zorgplicht' hebben om nadelige gevolgen van een te lage grondwaterstand zo veel mogelijk te voorkomen. De rioleringszorgplicht in combinatie met de nog niet zolang geleden ingevoerde grondwaterzorgplicht maken dat van gemeenten mag worden verwacht dat zij versneld werk maken van lekkende riolen in gebieden waar funderingsproblemen aan de orde zijn of dreigen. Beleidsvrijheid heeft zo zijn grenzen zou ik menen. De zorgplichten beogen het grondwaterbelang een volwaardige plaats te geven in de maatschappelijke belangenafwegingen die in het kader van de ruimtelijke ordening en de stedelijke inrichting worden gemaakt, de rioleringsopgaven hieronder begrepen. In samenwerking met de waterschappen stellen gemeenten hun rioleringsplan op waarin, wat mij betreft meer dan nu meestal het geval is, werk wordt gemaakt van een actief grondwaterpeilbeheer. Het grondwatersysteem kennen (monitoring) zou al enorm helpen om tot verantwoorde besluitvorming te komen over te treffen maatregelen en het tempo waarin deze getroffen moeten worden. Waar waterschappen via het oppervlaktewaterpeilbeheer de grondwaterstanden bij bebouwing negatief beïnvloeden, geldt er ook voor hun een zorgplicht om zorgvuldig met het funderingsbelang om te gaan. Provincies zijn operationeel verantwoordelijk voor de uitvoering van de Waterwet waar de vergunningverlening voor onttrekkingen centraal staat. Ook in dat kader moet, binnen de doelstellingen van de Waterwet, zorgvuldig bestuurd worden.

Wie ziet en kan accepteren dat er maar zelden sprake is van een eenduidige relatie tussen één oorzaak en een duidelijk meetbaar gevolg, kan wellicht ook aanvaarden dat er niet zoiets kan bestaan als één verantwoordelijke partij voor het stedelijke grondwaterpeilbeheer.³⁷ Op zich klinkt 'een verantwoordelijke partij' prachtig, maar wie dit ook zou zijn, er zal altijd weer afgestemd moeten worden met andere beleidsvelden en andere partijen. Verschillende verantwoordelijkheden bestaan in Nederland nu eenmaal naast elkaar en dat alleen al maakt een scherpe scheiding tussen verantwoordelijkheden naar mijn overtuiging niet mogelijk, zeker niet in de praktijk.

36. Zie Rb. Amsterdam 28 december 2005, rolnr. H 00.0417, n.n.g. (*Aalsmeer*). Het betrof hier oude beschadigde huisaansluitingen van de riolering waarvoor de gemeente als eigenaar verantwoordelijkheid droeg en waarvan duidelijk was dat zij debet waren aan de funderingsschade. In casu was er dus één duidelijke hoofdoorzaak.

37. P. de Putter, 'De tien geboden voor een stedelijk grondwaterbeheer', *TO* 2003, p. 97-98.

5.1. *Denken en werken vanuit belangen*

Hoe klinkt misschien simpel, maar het funderingsprobleem is feitelijk vooral een communicatie-, samenwerkings- en financieringsprobleem. Het is nadrukkelijk een sociaal-maatschappelijk vraagstuk dat schreeuwt om een gezamenlijke aanpak. Door hier samen werk van te maken – ieder vanuit een eigen belang en verantwoordelijkheid – kan worden bereikt dat de grote hete funderingsaardappel in te behappen partjes gesneden wordt: ieder draagt bij. Naast het verdelen van het probleem over de verschillende partijen, is het daarbij tevens van belang zo goed mogelijk gebruik te maken van de factor tijd. Het is van belang de verschillende funderingsprobleemlocaties duidelijk te oormerken: is er snel funderingsherstel nodig of valt er met grondwaterbeheermaatregelen (het repareren van lekke riolen hieronder begrepen) tijd te winnen? Tijdwinst geeft huiseigenaren de mogelijkheid ondertussen te sparen voor funderingsherstel in de toekomst. Zeker als funderingsherstel eenvoudiger en met name ook goedkoper wordt, kan en zal het financiële probleem dat er nu al jaren is een stuk overzichtelijker worden. Uiteindelijk zal funderingsherstel voor alle hier aan de orde zijnde panden de meest duurzame oplossing blijken. Sparen wordt bij voorkeur per bouwblok in verenigingsverband gedaan door de vereniging van eigenaren. Dat zal niet zomaar gaan, maar als er in de toekomst medefinanciering gloort onder de verplichting van het in vverband treffen van een financiële voorziening, dan zouden de vve's nog wel eens een opmars kunnen gaan maken. Of er medefinanciering komt, zal van geval tot geval verschillen. Maar wie even de moeite neemt wat rekenmetjes te maken, leert al snel dat menig partij er belang bij heeft het funderingsprobleem niet erger te laten worden dan het nu al is.

Tot slot is het van belang te melden dat de funderingsproblematiek aandacht heeft van het Deltaprogramma, in het bijzonder het deelprogramma Nieuwbouw en Herstructurering (DPNH). In dat kader is het nodige onderzoek gedaan, onder andere naar het al beschikbare en eventueel nader te ontwikkelen financieel-economische en juridische instrumentarium.³⁸ Onder de titel 'Manifest Klimaatbestendige Stad' hebben vier coalities advies uitgebracht aan de stuurgroep van het DPNH. Menige actie in dit manifest is mede gericht op de aanpak van de steeds manifester wordende funderingsproblemen.³⁹ Actie 19 (genoemd 'Draagvlak grondwaterpeilbeheer') valt hier met name op: 'organiseer een traject voor het gezamenlijk formuleren van een gedragen en effectieve aanpak voor preventie van toekomstige funderingsschade'. Op het moment van schrijven van dit artikel wordt er werk gemaakt van deze actie. Wat zou het mooi zijn als deze actie er uiteindelijk toe zou leiden dat het funderingsprobleem weggestreept kan worden van de actielijst.

38. Sterk Consulting en Grontmij, 'Doelmatigheid in het stedelijk waterbeheer. Een verkenning naar de juridische en financieel-economische mogelijkheden van doelmatig en klimaatbestendig waterbeheer in het stedelijk gebied', Onafhankelijk advies op verzoek van het Deltaprogramma Nieuwbouw & Herstructurering en Strong, hoofdstuk 4 en 7.

39. Het Manifest Klimaatbestendige Stad (2013) is te downloaden via <https://deltaprogramma.pleio.nl>.