

Aanbieding en samenvatting RLI advies Goed Gefundeerd

29 februari 2024

De RLI presenteert een 5 punten aanpak om funderingsschade te herstellen en erger te voorkomen.

1. Informatieplicht (voor 2029); woningen die vanaf die datum verkocht worden moeten inzicht bieden in de staat van de fundering
2. Preventie -> gemeenten en waterschappen aan de slag voor het grondwaterpeil. Krijgen hiervoor tot 2029
3. Goede ondersteuning eigenaren (kennis): Loket wat toegankelijk is en waar maatwerk kan worden geleverd
4. Subsidieer de onderzoeken in de overgangsperiode tot 2029 (90%), subsidieer herstelplan (70%), subsidieer herstel (30%), inclusief de mogelijkheid voor eigenaren om leningen af te kunnen sluiten. Het Rijk staat hiervoor aan de lat.
5. Opleiden, werven en certificeren van funderingsspecialisten

Een Nationaal coördinator moet de uitvoering organiseren (met o.a. de waterschappen, gemeenten).

[Kijk hier voor het hele advies.](#)

Reacties ministers:

Minister De Jonge: eigenaar is verantwoordelijk maar wie is er nog meer aan zet? Niet alleen de overheden, maar ook hypotheekverstrekkers en verzekeraars. Daar de komende periode mee om tafel. Belangrijk deel van de aanpak moet zijn dat we erger voorkomen. En dan lees ik nota bene gisteren in een groot ochtendblad WBS niet zo dwingend moet zijn. Maar we hebben juist wel goede RO nodig, waar we keuzes maken vanuit WBS. Dit advies was bedoeld voor het nieuwe kabinet, maar voorlopig is dat nog niet in beeld. De problematiek kan niet wachten dus wij gaan er mee aan de slag.

Minister Harbers: een van de oorzaken is bodemdaling en lage waterstanden. Het hele basale systeem van WBS. Letterlijk het fundament van alles wat we willen doen. En we weten dat we tegen de grenzen aanlopen van het watersysteem. Dat geldt voor drinkwater en veiligheid maar ook voor lage waterstanden die tot schade leiden. Ondanks een traditie van 800 jaar waterbeheer, staan we er nu voor dat water en bodem sturend moeten worden in ruimtelijke inrichting. Niet bouwen in uiterwaarden en plekken gevoelig voor bodemdaling. En het beheer aanpassen, ook in de laagveengebieden de cyclus van bodemdaling en wegpompen doorbreken. Kortom: we kunnen veel en we moeten het met elkaar doen. En dit advies gaat ons daarbij helpen.

Toelichting RLI advies

Er moet een rijksfonds komen voor een bijdrage in het herstel van de funderingen. De decentrale overheden beschikken veelal niet over voldoende financiële draagkracht om bewoners met funderingsproblemen doeltreffend te ondersteunen. Van gemeenten, waterschappen en provincies vragen wij wel grote inzet op het voorkomen van funderingsschade.

Juridisch gezien is de eigenaar van een gebouw verantwoordelijk voor de staat van dat gebouw, inclusief de fundering. In de aanpak die wij in dit advies bepleiten blijft die eigen verantwoordelijkheid overeind. De overheid kan naar onze mening niet alle risico's die zich in de samenleving voordoen overnemen.

Uit onze analyse blijkt echter dat eigenaren in de praktijk niet in staat zijn de eigen verantwoordelijkheid goed te nemen, als gevolg van de gebrekkige informatie over de funderingsproblematiek. Op het moment dat die informatie wel beschikbaar is en de vastgoedmarkt op dat punt transparant kan functioneren, kunnen – en moeten – zij die verantwoordelijkheid wel nemen. In de overgang naar een transparante vastgoedmarkt pleiten wij voor een aanpak die verder kijkt dan uitsluitend de juridische verantwoordelijkheden. Wij pleiten voor een aanpak waarin de overheid naast eigenaren en huurders gaat staan en met hen werkt aan een doeltreffende aanpak om funderingsschade te herstellen en daarmee de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad op peil te houden.

Alleen wanneer het funderingsprobleem nationaal wordt aangepakt, kan er voortvarend aan oplossingen worden gewerkt, met voldoende tempo en in voldoende grote aantallen. Dat is essentieel, want Nederland kan zich niet veroorloven om het probleem halfslachtig aan te pakken en de rekening door te schuiven naar de toekomst. De nadelige gevolgen voor de gebouwde omgeving zijn daarvoor te groot en de onzekerheid die dit zal veroorzaken in het leven van gedupeerden, met alle gevolgen voor hun bestaanszekerheid van dien, is meer dan onwenselijk.

In ons voorstel hebben we als laatste tussentijdse evaluatiemomenten opgenomen in 2028, 2030 en 2034, om te bepalen of de werkelijke voortgang aansluit bij de ambities. Afhankelijk van de voortgang en de dan beschikbare uitvoeringscapaciteit kan het nodig blijken om meer tijd te nemen

De waterhuishouding speelt bij de preventie van funderingsschade een cruciale rol. Zorgen voor een stabiele en voor de aanwezige funderingen geschikte grondwaterstand per gebied is dan ook een eerste noodzakelijke vereiste. Aanvullend zijn zowel op gebiedsniveau als op gebouwniveau preventieve maatregelen in de waterhuishouding mogelijk.

Op gebiedsniveau gaat het bijvoorbeeld om het compartimenteren van gebieden door het plaatsen van damwanden (waarmee de grondwaterstand kan worden gestabiliseerd) of om het aanleggen van waterbergingen (die eveneens bijdragen aan het stabiliseren van de grondwaterstand).

Op gebouwniveau kan worden gedacht aan het plaatsen van een infiltratiedrain (waarmee water in de bodem wordt gepompt) of aan het toepassen van retourbemaling (waarmee elders opgepompt grondwater weer in de bodem wordt teruggebracht).

Wij bevelen aan dat waterschappen, gemeenten en provincies van het Rijk de opdracht krijgen om in de periode 2025-2026 gezamenlijk plannen op te stellen voor het voorkomen en beperken van funderingsschade in de gebouwde omgeving.

De nationaal coördinator voert regie op de totstandkoming van de preventieplannen. Hierbij is het goed om te verkennen of deze plannen het karakter kunnen krijgen van een programma als één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet.

De plannen zullen een inventarisatie moeten bevatten van de mogelijkheden om met preventieve maatregelen de kans op funderingsschade in een gebied te beperken. Daarbij is aandacht nodig voor verschillen in het type bebouwing en het type ondergrond en de hydrologische situatie. Bebouwing, ondergrond en de hydrologische situatie bepalen immers in hoge mate wat de risico's zijn en wat de beste preventieve maatregelen zijn.

Daarbij valt te denken aan maatregelen in het water- en bodemsysteem in het verlengde van de beleidslijn 'Water en bodem sturend' (IenW, 2022), zoals aanpassen van de mate van drooglegging, verbeteren van de infiltratie, aanleggen van fijnmazige drainagesystemen rond bouwkundige eenheden of toepassen van nieuwe technieken om rottingsprocessen tot stilstand te brengen dan wel te vertragen (al dan niet als

proefproject). Maar ook het maken van nieuwe afwegingen over de functies en bestemmingen in het gebied kan onderdeel zijn van een preventieplan.

We concludeerden al vroeg in ons adviestraject dat de juridische route, waarbij de mate van aansprakelijkheid voor funderingsschade bepalend is voor de mate van compensatie die de overheid aan gedupeerden toekent, geen uitkomst biedt. Het is onwenselijk dat elk afzonderlijk geval tot in de details moet worden ontleed en betwist alvorens eventueel tot herstel wordt overgegaan. Dat is een recept voor slepende conflicten en ontevreden burgers, die toch al weinig vertrouwen hebben in de overheid. Bovendien blijkt het, gegeven de complexiteit van de geologische processen in de bodem en de watersystemen vrijwel onmogelijk om een eenduidige oorzaak van funderingsschade aan te wijzen

Toekomst

Er zullen in de toekomst naar verwachting twee tegengestelde effecten merkbaar zijn als het gaat om de funderingen zelf. Enerzijds zullen bestaande constructies en funderingen verder verouderen, waardoor het probleem wordt versterkt. Anderzijds zijn nieuwe funderingen beter bestand tegen funderingsproblemen en zal het probleem hierdoor in de toekomst juist afnemen (als er bestaande constructies worden vervangen door nieuwbouw). Nieuwe funderingen van gebouwen hebben minder of geen last van funderingsproblematiek. Dit geldt niet voor de infrastructuur, kabels en leidingen en de openbare ruimte. Door het aanleggen van nieuwe woongebieden in gebieden met slappe bodem worden in die gebieden door klimaatverandering de risico's voor infrastructuur, kabels, leidingen en openbare ruimte groter. In gebieden waar risico's door krimp en zwel van klei toenemen, worden ook nu nog ondiepe funderingen toegepast. Als er meer duidelijkheid is over de vraag waar dit speelt, kunnen hier gericht maatregelen worden genomen.

Door uitvoering van het beleidsvoornemen 'Water en bodem sturend' kan in het landelijk gebied de verwachte toename van schade (als gevolg van krimp/zwel en verdere klimaatopwarming) waarschijnlijk deels worden weggenomen. Het gaat bij dit voorgenomen beleid om een andere water-huishouding, waarbij (a) meer water wordt vastgehouden om hogere grond-waterstanden mogelijk te maken en (b) bij extreme neerslag ook extra water wordt afgevoerd om overlast te voorkomen. De ruimte om de grondwaterpeilen in de stad actief te beheren is beperkter en de effectiviteit hiervan is waarschijnlijk ook beperkt. Het is dan ook niet te verwachten dat verdere kennisontwikkeling hierover zal leiden tot een verkleining van de huidige schadeverwachtingen, maar wel tot een gericht inzicht in de precieze gebieden waar de problematiek het grootst is.

Handelingsperspectieven

Welke mogelijkheden zijn er om preventieve maatregelen te nemen om verder optreden van funderingsschade zoveel mogelijk te beperken?

Maatregelen om de waterhuishouding op gebiedsniveau beter te beheersen

- (Grond- en oppervlakte)waterstandbeheer. Deze maatregel behelst het hanteren van een stabiel en voor de aanwezige funderingen geschikt (grond- en oppervlakte)waterstand per gebied.
- Compartimenteren van gebieden. Deze maatregel behelst het plaatsen van bijvoorbeeld stalen damwanden of van kleiwanden waarmee de grondwaterstroming (en daarmee de grondwaterstand) kan worden beïnvloed en gestabiliseerd.
- Waterretentie in bekkens. Deze maatregel behelst het aanleggen van grote waterbekkens die kunnen worden gebruikt voor de stabilisatie van de (grond)waterstand, voor waterberging tijdens (extreme) regenval en voor waterinfiltratie in de ondergrond tijdens (extreme) droogte.
- Regenwaterinfiltratie. Deze maatregel behelst het toepassen van open verharding voor een betere infiltratie van regenwater of het toepassen van een systeem van geperforeerde rioleringsbuizen

die water vanuit de openbare ruimte en van daken van gebouwen verzamelen en herver-delen in de ondergrond (in plaats van afvoer van regenwater via de vuilwaterriolering).

Maatregelen om de lokale waterhuishouding rondom een gebouw beter te beheersen

- Grondwaterstand lokaal reguleren/verlagen. Om vochtoverlast te voor-komen is een lage grondwaterstand wenselijk. Dit kan echter negatieve effecten hebben: houten palen kunnen gaan rotten als gevolg van droog-stand en gebouwen met een ondiepe fundering kunnen vervormen als gevolg van de bodemdaling. Een tijdelijke verlaging van het oppervlak-tewaterpeil in de winter kan helpen grondwateroverlast te voorkomen. Daarnaast kan het drainage/infiltratie-riool worden ingezet om lokaal het grondwater te reguleren. Bij gebouwen met een kwetsbare fundering moeten dergelijke ingrepen wel nauwgezet worden gemonitord.
- Plaatsen van een infiltratiedrain. Een infiltratiedrain is een horizontale geperforeerde buis waarmee water in de bodem wordt geïnfiltreerd. Van belang is om onbeheerste drainage of lekkage via (kapotte) ondergrondse leidingen of rioleringen te voorkomen.
- Toepassen van retourbemaling. Met behulp van retourbemaling wordt elders opgepompt grondwater weer in de bodem teruggebracht. Deze maatregel wordt vooral toegepast bij tijdelijke bemalingen.
- Toepassen van folie tegen bodemuitdroging. Door reductie van de verdamping van het bodemvocht met een in de bodem aangebrachte folie kan uitdroging door verdamping worden voorkomen.
- Gebouw vrijhouden van bomen en grote struiken. Als bomen en grote struiken te dicht bij een gebouw staan, beïnvloeden ze de vochthuishouding door lokaal veel vocht aan de bodem te onttrekken.
- Gebouw grondwaterproof maken. Door middel van isolatie en vochtbestrijding is schade als gevolg van hoog grondwater te voorkomen.
- Luchtvochtigheid reguleren. Schade aan gezondheid is te voorkomen door een hoge luchtvochtigheid in huis te voorkomen.
- Controleren of aanpassen van terrein rond gebouw. Het terrein moet op afschot van de buitenmuren van het gebouw liggen en/of goed afwateren.

Reguleren en modelleren van grondwater

De grondwaterstand is een zeer bepalende factor in de funderingsproblematiek. De grondwaterstand hangt van veel factoren af, waaronder ook keuzes die die door het bevoegd gezag worden gemaakt. Denk bijvoorbeeld aan het repareren van lekkages in de riolering, het doorvoeren van oppervlaktewaterpeilveranderingen, het aanleggen van infiltratiesystemen en het vasthouden en afvoeren van water wanneer dit nodig is. Maatregelen die de bodemdaling of lage grondwaterstanden tegengaan dienen eveneens op gebiedsniveau te worden genomen, dus door de betrokken gemeente(n) en/of het waterschap. Het verder ontwikkelen van grondwatermodellen, vooral in stedelijk gebied, kan worden gebruikt om inzicht te krijgen in de effectiviteit van maatregelen en daarmee het bevoegd gezag ondersteunen.

Beperken van bodemdaling en modelleren van effecten van maatregelen

Door onder meer peilindexatie wordt er steeds weer nieuwe bodemdaling veroorzaakt, wat tot nieuwe of verergerde schade aan gebouwen leidt. Het beperken van de peilindexatie zou deze bodemdalingscyclus kunnen doorbreken. Dit helpt om de funderingsproblematiek te verminderen. Door het modelleren van maatregelen om bodemdaling te beperken kunnen gekwantificeerde risicoanalyses worden gemaakt die inzicht geven in de effecten van mogelijke ingrepen in de ondergrond en grondwater.

Wanneer ruimtelijke besluiten worden vastgesteld, moet daarbij ook rekening worden gehouden met de gevolgen van een nieuwe ontwikkeling voor de waterhuishoudkundige situatie ter plaatse (de zogeheten

watertoets). Ook bij het verlenen van omgevingsvergunningen voor gebouwen moet worden getoetst aan eisen met betrekking tot water, waaronder de afvoer van afvalwater en hemelwater (paragraaf 3.7.4. Besluit bouwwerken leefomgeving voor bestaande bouw en paragraaf 4.7.4. voor nieuwbouw).

Taken en bevoegdheden overheid in het waterbeleid

De taken en bevoegdheden in het waterbeleid en waterbeheer zijn verdeeld over verschillende overheden.

Dat overheden bepaalde taken en bevoegdheden hebben ten aanzien van waterbeleid laat de eigen verantwoordelijkheid van eigenaren van percelen onverlet. Eigenaren zijn zelf verantwoordelijk voor het afvoeren van hemelwater en voor de gevolgen van de grondwaterstand op het eigen perceel. Dat houdt tevens in dat zij bijvoorbeeld ervoor moeten zorgen dat een kelder waterdicht is (artikelen 3.64 en 4.118 Besluit bouwwerken leefomgeving). De manier waarop overheden gebruikmaken van hun taken en bevoegdheden (en beleid voeren) kan tegelijkertijd wel gevolgen hebben voor de percelen van eigenaren. Het nemen van een bepaald peilbesluit kan bijvoorbeeld de grondwaterstand op bepaalde percelen beïnvloeden. Dat geldt ook voor onttrekkingsvergunningen, bijvoorbeeld voor drinkwater. Water houdt immers geen rekening met eigendomsgrenzen en juridische verantwoordelijkheden.

Waterschappen

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beheer van regionale wateren (artikel 2.18, tweede lid Omgevingswet). In dat verband stellen zij algemene regels vast over onder meer meld- en vergunningplichten voor het onttrekken en infiltreren van grondwater. Ook stellen de waterschappen voor de watersystemen onder hun beheer een waterbeheerplan vast (artikel 3.7 Omgevingswet). Daarbij moeten zij rekening houden met het regionale waterplan van de provincie (zie hierna) dat betrekking heeft op die regionale wateren. Daarnaast nemen waterschappen besluiten over het conserveren van water (bijvoorbeeld het aanwijzen van retentiegebieden).

Verder dragen waterschappen zorg voor (regionale) waterstaatswerken. Wanneer een waterstaatswerk moet worden aangelegd of gewijzigd, stelt het waterschap daarvoor een projectbesluit vast (artikel 5.44 e.v. Omgevingswet).

Waterschappen zijn bovendien op grond van provinciale verordeningen (zie hierna) verplicht om voor oppervlaktewater- of grondwaterlichamen onder hun beheer één of meer peilbesluiten vast te stellen. Sommige provincies dragen in hun verordeningen op om peilbesluiten periodiek (bijvoorbeeld iedere tien jaar) te herzien. In een peilbesluit worden waterstanden of bandbreedten vastgesteld waarbinnen waterstanden kunnen variëren. Deze waterstanden c.q. bandbreedten worden gedurende daarbij aangegeven perioden zoveel mogelijk gehandhaafd (artikel 2.41 Omgevingswet).

Het waterschap is ook bevoegd tot het nemen van peilafwijkingsbesluiten. Bij een peilbesluit dienen mogelijk met elkaar conflicterende belangen te worden afgewogen. Daarbij geldt beoordelingsvrijheid. De uitvoering van (infrastructurele) projecten kan bijvoorbeeld leiden tot bodemdaling. Waterschappen kunnen dan bijsturen door middel van peilbesluiten. Het hooghouden van het peil kan echter weer leiden tot wateroverlast. Waterschappen moeten dus balanceren tussen het veroorzaken én het voorkomen van schade. Vanwege de vele betrokken belangen is dat niet altijd eenvoudig.

Waterschappen en gemeenten zijn expliciet opgedragen om hun taken en bevoegdheden op elkaar af te stemmen (artikel 2.2 Omgevingswet). In principe voeren waterschappen het waterbeheer in buitenstedelijke gebieden en gemeenten in binnenstedelijke gebieden. De peilbesluiten die een waterschap neemt, kunnen gevolg hebben voor het waterpeil in de stad en daarmee ook voor het waterbeheer door de gemeente.

Provincies

Provincies stellen in een of meer regionale waterplannen de hoofdlijnen vast van het in de provincie te voeren waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het provinciale ruimtelijke beleid (artikel 3.8, tweede lid Omgevingswet). Daarnaast stellen provincies overlastnormen vast als het gaat om het overstromen van gebieden, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen onder meer bebouwd gebied en grasland (artikel 2.13, eerste lid onder b Omgevingswet). Die normen worden neergelegd in provinciale verordeningen. Deze verordeningen bevatten onder meer aanwijzingen aan waterschappen omtrent het nemen van peilbesluiten (artikel 2.13, eerste lid, onder b Omgevingswet, zie hiervoor). Provincies hebben ook de taak om de kwaliteit van het grondwater te beschermen in grondwaterbeschermingsgebieden (artikel 2.18, eerste lid, onder c, Omgevingswet). Zoals gezegd moeten waterschappen hun beheerplannen afstemmen op provinciale plannen en regels. Daarnaast zijn provincies het bevoegd gezag voor vergunningen voor het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water ten behoeve van:

- industriële toepassingen (indien de te onttrekken hoeveelheid water meer dan 150.000 kubieke meter per jaar bedraagt); en
- de openbare drinkwatervoorziening of een bodemenergiesysteem.

Bij provinciale verordening kan echter worden bepaald dat de vergunningplicht niet geldt voor onttrekkingen waarbij de te onttrekken hoeveelheid ten hoogste 10 kubieke meter per uur bedraagt (artikel (ten dele) 5.1 Omgevingswet). De provincie kan een watervergunning slechts weigeren voor zover de aanvraag niet verenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet, te weten (a) het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met (b) het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen. Een punt van aandacht hierbij betreft de drinkwaterbedrijven, die steeds vaker te maken hebben met te weinig waterreserves.

Het Rijk

Het Rijk draagt de verantwoordelijkheid voor het beheer van rijkswateren (artikel 2.19, tweede lid, Omgevingswet). Dat betekent dat de rijksoverheid – net als de waterschappen – de bevoegdheid heeft om regels (bijvoorbeeld over meldingen en vergunningen) en beheerplannen vast te stellen voor die wateren. Daarnaast is het Rijk voor de rijkswateren het bevoegd gezag om projectplannen vast te stellen en peilbesluiten te nemen.

Het Rijk heeft de taak om een nationaal waterplan op te stellen. Daarin dienen de hoofdlijnen te worden opgenomen van het nationale waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het nationale ruimtelijke beleid. Die hoofdlijnen omvatten onder meer een aanduiding van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de watersystemen en een beschrijving van maatregelen en voorzieningen die in dat verband nodig zijn (artikelen 2.25, 3.1 en 3.9 Omgevingswet). Aan deze verplichting is voldaan door middel van 'Het Nationaal Water Programma 2022-2027'.

Toezicht 'hoger gezag' / taakverwaarlozing

De Waterwet biedt mogelijkheden aan overheden om 'in te grijpen' bij de taakuitoefening door andere overheden. Provincies kunnen waterschappen een aanwijzing geven over de uitoefening van bevoegdheden of de uitvoering van taken (waaronder het nemen van peilbesluiten), indien een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer dat vordert (artikel 2.33, tweede lid, onder c en d Omgevingswet). En ook de Staat kan, indien internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken, provincies en/of waterschappen een aanwijzing geven over de uitoefening van bevoegdheden of de uitvoering van taken in het kader van het waterbeheer (artikel 2.34 Omgevingswet). Dat het geven van een aanwijzing nodig is, zal goed moeten worden gemotiveerd door de overheid die aanwijst. Daarnaast bieden de Provinciewet (artikel 121) en de Gemeentewet (artikel 124) algemene grondslagen aan 'hogere overheden' om in te grijpen indien 'lagere overheden' een wettelijke taak niet, of niet naar behoren, uitoefenen.