

voor
van De gemeente Bloemendaal

datum 4 september 2024 waarom pas op internet (onvindbaar) gezet op 4 oktober 2024

inzake ~~Advies~~-inzake grondwateroverlast Pleitnota namens gemeente om aansprakelijkheid
af te weren
zaaknr 11022665

1 Inleiding

1.1 Bij e-mail van 19 juli 2024 heeft u ons verzocht om advies over de juridische positie (is dus pleitnota en inwoners zijn de wederpartij, waarom geen advies gevraagd **hoe het probleem van de inwoners kan en moet worden opgelost**). De gemeente is er immers vóór de inwoners en is via Achmea Centraal Beheer verzekerd indien zij aansprakelijk wordt gesteld. Bovendien zou de gemeente dan dit advies kunnen delen met de Provincie, Rijnland, PWN, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer) van de Gemeente Bloemendaal (hierna: de Gemeente) met betrekking tot grondwateroverlast bij bewoners als gevolg van een hoger grondwaterpeil ten opzichte van eerdere jaren. Daarvan is sinds oktober 2023 sprake.

Indien dit wél als een advies is bedoeld dat dient de gemeente een second opinie te vragen, net als ter zake het 'onderzoek' door Aveco de Bondt, welk onderzoek feitelijk dan ook een first opinion zal zijn.

Opgave ontbreekt van de met de Landsadvocaat voor deze pleitnota gedeelde stukken. Slechts zo nu en dan blijkt middels een noot wat de Landsadvocaat heeft. Graag opgave van alle gedeelde stukken.

Volgens ons zijn sowieso niet gedeeld:

Rapporten Grontmij van 1997 en 1999

Rapporten van Wareco (voorloper van Aveco de Bondt) van 2005, 2007 en 2013

Rapport van Icastat van 2006

Rapport van Deltares van februari 2022

De Landsadvocaat geeft aan 4 vragen te zijn voorgelegd, maar de onbetwiste oorzaak van de problematiek is klaarblijkelijk niet voorgelegd. Wat onbetwist vast staat is onder meer:

1. De duinen staan blank, waardoor het grondwater van de duinen afstroomt naar de binnenduinrand;
2. De hemelwaterafvoer van de woningen in de zogenaamde binnenduinrand is geen enkel probleem, maar verergert het alleen door het deels afkoppelen in de

binnenduinrand, omdat het grondwater uit de duinen naar de binnenduinrand afstroomt;

3. Aerdenhout was tot 1850 (voordat er gepompt werd) een moerassig gebied;
4. PWN is pas in 2002 gestopt met de randwinning en centrale winning, en wel rond Aerdenhout als laatste, te weten juni 2002;
5. De rellen in Aerdenhout zijn door de gemeente nimmer onderhouden, want er was geen probleem;
6. Dat er op particulier terrein op rellen is gebouwd is een aannahme en geen onderbouwing. Bewoners zijn er nimmer op geweest. Het staat niet in het bestemmingsplan. Bouwvergunningen zijn afgegeven. Er is geen enkel onderzoek gedaan – indien de rel is bebouwd – hoe de rel dan omgeleid kan worden. Bovendien stond de rel aan het einde (Boekenroodeweg) vol, omdat het water niet kon wegstromen.
7. Aerdenhout heeft geen ont- en afwatering.
8. De gemeente is eigenaar van veel grond om onze woningen en feit is dat het via de duinen en vervolgens via gemeentegrond naar onze percelen afstroomt.

Gemeente heeft moeilijk gedaan over de kosten van onderzoeksbureau KnowH2O (zelfs een bepaalde fractie deed daar in de raad zeer moeilijk over), maar weigert aan KnowH2O een vervolgoopdracht te geven, maar geeft wel duizenden euro's uit om de juridische positie van de gemeente te laten bepalen naar de inwoners toe (en niet naar de Provincie en/of Rijnland). Het rapport is zonde van de kosten en de tijd.

U heeft ons in dat kader de volgende vragen voorgelegd:

1. Heeft de gemeente een rol bij het (verlagen) van het grondwaterpeil op private percelen? **Een veel te open vraag.**
2. Heeft de gemeente een (buiten)wettelijke zorgplicht bij het verlagen van het grondwaterpeil op private percelen wanneer water (delen van) bouwwerken (kelders en souterrains) die onder het maaiveld zijn gelegen binnenstroomt - moet de gemeente bijvoorbeeld extra drainage aanleggen op of vanaf de private percelen? **Een veel te open vraag.**
3. Strekt de aansprakelijkheid van artikel 5:39 BW zich uit tot direct aangrenzende percelen of ook tot veel verder verwijderde percelen. **Ook weer een open vraag. Feit is dat de duinen onder water staat en het grondwater van uit de duinen via percelen die eigendom zijn van de gemeente afstroom naar particuliere terrein. De Landsadvocaat had een onderzoek moeten doen naar de eigendom- en beheersverhouding van de duinen, te weten de eigenaren zijn de provincie, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten en de beheerder is PWN (en NPZK). Wij zeggen van meet af aan overleg ook met de gemeenten Zandvoort en Velsen, te meer omdat de duinen waar Aerdenhout last van heeft binnen de gemeentegrens van Zandvoort vallen. Landsadvocaat had de gemeente moeten vragen om een betere vraagstelling**
4. Op veel percelen in de gemeente was vroeger een duinrel aanwezig. Deze zijn niet opgenomen in bestemmingsplannen. Gebleken is dat sommige bewoners de duinrel hebben geëgaliseerd of bebouwd waardoor de wateropvangende functie van de duinrel verloren is gegaan. **Dat blijkt nog nergens uit. Er is niets in kaart gebracht door de gemeente en de gemeente heeft de rellen op**

openbaar terrein niet eens onderhouden. Ook is er niet gekeken hoe vermeend verloren gegane rellen omgeleid kunnen worden door de gemeente. Rust op de gemeente een zorgplicht om de duinrellen op private percelen te behouden? Kan de gemeente eigenaren van private percelen dwingen een duinrel opnieuw (of voor het eerst) aan te leggen op hun perceel?

5. Heeft u verder nog opmerkingen die van belang zijn voor de juridische positie van de gemeente Bloemendaal richting bewoners die kampen met schade en overlast door een hoger grondwaterpeil op hun perceel? Ook hierbij mag niet worden vergeten dat de inwoners van de gemeente Bloemendaal pas sinds september 2024 toegang hebben tot de peilbuizen en de Aveco de Bondt dat voor de gemeente Bloemendaal sinds in ieder geval 2005 monitort, maar nimmer de gemeente klaarblijkelijk heeft bericht dat het grondwater aan het stijgen is. De Landsadvocaat had de gemeente dan ook moeten vragen hoe het grondwaterpeil tussen 2002/2005 en 2023 zich heeft ontwikkeld en de gemeente erop moeten wijzen dat zij in het kader van de grondwaterzorgplicht de verplichting had de inwoners te informeren. Vaststaat dat de gemeente heeft nagelaten de inwoners te informeren over de grondwaterstand. Met de wetenschap die wij thans hebben wonen wij al 10 jaar op een zogenaamde waterbom, maar hebben de gemeente en Wareco/Aveco de Bondt deden niets. Wat ook bijzonder is, is het feit dat voor de gemeente het spreekwoord: *als het kalf verdronken is, dan dempt men de put*, klaarblijkelijk niet geldt. De gemeente neemt geen enkele actie. De gemeente laat na juridisch gezien de oorzaak, de tijdelijke en de duurzame oplossingen te bekijken, en wel in samenhang met de overige betrokken partijen zoals onder meer Rijnland, PWN en de provincie (bovendien enig aandeelhouder van PWN). Indien de inwoners bovendien tijdig geïnformeerd waren, dan zou de helft geen schade hebben ondervonden door het plaatsen van eigen pompen.

- 1.2 Ter beantwoording van de voornoemde vragen gaan wij in dit advies in op de zorgplichten, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheidsrisico's ter zake van het grondwater in de Gemeente. In dat verband merken wij op dat wij in dit advies hoofdzakelijk ingaan op de grondwaterzorgplichten van de gemeente ten aanzien van privéterreinen. Dit betekent dat dit advies niet zozeer ziet op de grondwatertaak van de Gemeente om in openbaar gemeentelijk gebied maatregelen te treffen. Daarnaast gaan wij in dit advies ervan uit dat de grondwateroverlast bij bewoners hoofdzakelijk door de extreme regenval sinds oktober 2023 is veroorzaakt. Hier mocht de Landsadvocaat niet vanuit gaan. Is niet juridisch onderbouwd en bovendien onjuist. De overlast komt niet door de regenval bij ons sinds oktober 2023, maar doordat het terrein van onze buurman onder water staat, te weten de duinen. Wij kunnen ons regenwater 100% aan. Voordat wij hieraan toekomen schetsen wij in paragraaf 3 het feitelijk kader. In paragraaf 4 wordt ingegaan op het juridisch kader en de jurisprudentie hieromtrent. Zie in dat kader ook de bijlage bij dit advies waarin wij de relevante wettelijke bepalingen hebben opgenomen. In paragrafen 5-9 beantwoorden wij de hierboven opgenomen vragen. Het advies sluit af met een conclusie. Ten behoeve van de leesbaarheid van dit advies is deze conclusie hieronder opgenomen.

Wij hebben in de commissie grondzaken van de gemeente al aan de orde gesteld dat het ons verbaasd dat de volgende termen niet eens in de pleitnota van de Landsadvocaat voorkomen, te weten:

- PWN
- Stop (winning)
- (water) winning
- Aerdenhout
- West (komt alleen voor in West-Friesland)
- NEN
- Capillair(e)

Hieruit kon helaas al de enige conclusie worden getrokken dat deze pleitnota van de Landsadvocaat geen advies is aan de gemeente. Bij een advies aan je opdrachtgever geef je alle voors en tegens weer, middels een onderbouwing,

2 Managementsamenvatting

- 2.1 Samenvattend komen wij tot de conclusie dat perceelseigenaren een aanzienlijke eigen verantwoordelijkheid hebben om ter zake van het grondwaterpeil op eigen terrein en ook om maatregelen nemen ter voorkoming en beperking van wateroverlast. De grondwateroverlast is niet van ons perceel, maar komt van de burens (de gemeente Bloemendaal en vervolgens van haar burens, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provincie) Er mag en kan niet van de Gemeente worden verwacht dat zij ook achter ieders voordeur alle mogelijke voorzorgsmaatregelen neemt ter voorkomen van (water)schade. Hier wordt in het geheel niet stil gestaan bij de enorme druk van het grondwater, waardoor zelfs waterdicht gemaakte ruimte waterschade ondervinden. Wij hebben geen woonark gekocht en vergelijken van meet af aan het verschil tussen een waterafstotende jas en een waterdicht regenjack. Op grond van de NEN norm (toen bovendien de meeste huizen al waren gebouwd (!)), zie 5.3.4.3, dient de gemeente bij het afgeven van bouwvergunningen voor de woningen de te verwachten hoogste grondwaterstand gedurende zes maanden opgegeven. De gemeente heeft ons bevestigd dat zij dat NOOIT heeft gedaan. Er kan wel van de Gemeente worden verwacht dat zij overgaat tot monitoring van het grondwaterpeil om te kunnen constateren of er sprake is van structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand in openbaar gemeentelijk gebied. Monitoren van het grondwaterpeil kan helpen om een goede invulling te bieden aan de gemeentelijke grondwatertaak. De Landsadvocaat mag niet aannemen dat er gemonitord is én niet dat de uitkomsten zijn bestudeerd en er gevolgtrekking zijn genomen, laat staan dat de monitoring en de gevolgtrekking met de inwoners zijn gedeeld. Dat is immers niet het geval! De inwoners wisten helemaal niets, totdat het water de leefruimten binnenstroomde! Vast staat dat ook dat de gemeente in het geheel geen invulling heeft geboden aan de gemeentelijke grondwatertaak, laat staan een goede invulling ...
- 2.2 Bij de invulling van de zorgplichten in het kader van waterbeheer is het verder voor de betrokken overheden, in dit geval de Gemeente, ook van belang perceelseigenaren duidelijk te maken hoe zij invulling kunnen geven aan hun eigen verantwoordelijkheid en in welke gevallen de overheid maatregelen neemt. Duidelijk maken betekent vooraf

informereren, dus ook na 2002. Tevens is de 'loketfunctie' van de Gemeente belangrijk onderdeel van de zorgplicht. Dit betekent dat bewoners bij vragen en klachten over grondwater bij het loket van hun eigen Gemeente terecht kunnen.

- 2.3 Naar onze inschatting (wat hebben we aan een inschatting?) is de gemeente in de voorliggende situatie op grond van de grondwaterzorgplichten niet verplicht tot het nemen van maatregelen op privéterreinen. Perceeleigenaren zijn uitgaande daarvan verantwoordelijk voor het grondwater op hun eigen terrein (het is het grondwater van de burens), ook omdat zij veelal de enigen zijn die daar maatregelen kunnen treffen ten behoeve van een goede grondwaterstand. Nee, de buurman dient ervoor zorg te dragen dat wij zijn grondwater niet krijgen. In dat verband is relevant dat de grondwateroverlast niet structureel van aard lijkt te zijn en is ontstaan na de uitzonderlijke, langdurige en zware regenval in de periode oktober 2023-juni 2024. Dit wordt ook bevestigd door de Gemeente ingeschakelde onderzoeksbureaus. Gelet hierop is er naar onze inschatting sprake van een incidentele situatie. Wel structureel omdat inmiddels vaststaat dat na een droge zomer het grondwaterpeil zeker 0,5 meter hoger is dan in september 2023 en dat dat betekent dat wij ook bij een normale regenval in het najaar 2023 dezelfde overlast krijgen als vanaf oktober 2023! Bij incidentele grondwaterproblemen, zoals extreme regenval, brengt de op de Gemeente rustende zorgplicht niet met zich mee dat de Gemeente het grondwaterpeil op private percelen dient te verlagen. De gemeente dient ervoor te zorgen dat wij het grondwater van de burens niet krijgen. Bovendien was er klaarblijkelijk totale onwetendheid bij de gemeente en Aveco de Bondt over de capillaire werking, te weten dat 1 cm regen bij een grondwaterstand van 5 meter onder het maaiveld een verhoging brengt van 3,5 cm en bij een grondwaterstand van 0,5 meter een verhoging van 12 cm! Wij leven dus al zeker 10 jaar op een waterbom
- 2.4 Indien blijkt dat sprake is van structureel (het is structureel) nadelige gevolgen van de grondwaterstand, bijvoorbeeld als gevolg van extreme regenval, brengen de zorgplichten met zich mee dat de Gemeente in openbaar gemeentelijk gebied structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk dient te voorkomen of te beperken, voor zover dit doelmatig is en voor zover dit niet tot de zorg van waterschap of provincie behoort. In dat geval dient de Gemeente in openbaar gebied maatregelen van waterhuishoudkundige aard te treffen die nodig zijn om de structurele nadelige gevolgen van een te hoge of te lage grondwaterstand te voorkomen of te beperken. Uit een uitspraak van het gerechtshof 's-Hertogenbosch uit 2019 maken wij op dat van perceelseigenaren mag worden verwacht dat zij – indien nodig – de vereiste waterhuishoudkundige of bouwkundige maatregelen nemen om problemen als gevolg van een bepaalde grondwaterstand te voorkomen of te bestrijden op eigen terrein. De zorgplicht voor grond- en hemelwater kan de Gemeente (lees: bij structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand) alleen verplichten om het water in te zamelen, indien de perceeleigenaar bij wie het water vrijkomt in redelijkheid niet zelf voor adequate verwijdering van het water kan zorgen. De wijze waarop dit feitelijk moet plaatsvinden regelt de wet niet. Uitspraak hof is niet relevant. Het gaat hier om doelbewuste verhoging van het grondwater bij de buurman (5:39 BW). Het niet delen van grondwaterpeilen met de inwoners. Het stellen dat er voorzieningen (subsidies) waren, maar sowieso niet voor Aerdenhout-West. Aerdenhout-West werd door Aveco de Bondt in augustus 2021 nog omschreven als een infiltratiekansrijk gebied. Er zijn door de gemeente en Aveco de Bondt nimmer

gebiedseigen kenmerken van de verschillende wijken in Aerdenhout klaarblijkelijk onderzocht, maar dat is feitelijk onjuist. Aerdenhout-West is simpelweg door de gemeente en Aveco de Bondt weggestreept omdat die woningen hoog en droog staan en op zandgrond, want er is wél telkens voldoende aandacht gegeven de lagere gebieden op veen.

- 2.5 Verder merken wij op dat het grondwaterpeil per perceel kan verschillen. Het is in die zin dan ook niet mogelijk om in algemene zin aan te geven of het aanleggen van een extra drainage op of vanaf de private percelen kan leiden tot verlaging van het grondwaterpeil ter plaatse van een perceel. De aanleg van drainagevoorzieningen kan echter wel een hulpmiddel zijn om de grondwaterstand te verlagen. In dat kader adviseren wij de Gemeente om - bij structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand - een oriënterend onderzoek te verrichten naar de vraag of een drainage op private percelen kan leiden tot verlaging van het grondwaterpeil en de perceelseigenaren hieromtrent te informeren. Hiertoe bestaat naar onze inschatting echter geen verplichting op grond van de zorgplichten, omdat de grondwaterzorgplichten zien op de openbare ruimte. **Vergeten wordt dat het grondwater van de buren komt.**

NB: Zoals achter randnummer 2.2. opgemerkt schatten wij in dat er in de voorliggende situatie sprake is van een incidentele situatie. **Onjuist: structureel.** Daarbij geldt als uitgangspunt dat de eigenaar op particulier terrein verantwoordelijk is voor de grondwaterstand, en dus ook voor de verlaging van het grondwaterpeil op eigen terrein. **Het is het grondwater van de buren.** De zorgplicht strekt naar onze opvatting niet zo ver dat de Gemeente op privépercelen het grondwaterpeil dient te verlagen of maatregelen dient te treffen op particulier terrein.

- 2.6 Gelet op de huidige klimaatverandering is het ook nog de vraag in hoeverre de zware regenval niet voorzienbaar was voor de perceelseigenaren en of zij hierop hadden moeten anticiperen door bijvoorbeeld voorzorgsmaatregelen te treffen teneinde de grondwateroverlast te voorkomen. **Niet te voorzien, omdat het het grondwater van de buren (de duinen) is en de gemeente nimmer de grondwaterstanden met de inwoners heeft gedeeld. Heel zorgelijk hoe de Landsadvocaat hiermee omgaat.** De laatste decennia wijzen overal ter wereld steeds meer signalen en waarnemingen op een verandering van het klimaat, zoals de steeds meer intense neerslag die al tientallen jaren toeneemt.¹ **Maar wij zouden juist geen risico hebben (hoog en droog en op zand)** In dat kader kan worden gesteld dat van de bewoners kan worden verwacht dat zij (voorzorgs)maatregelen treffen teneinde de grondwateroverlast te voorkomen.
- 2.7 Ook de buitenwettelijke zorgplicht brengt onzes inziens ook niet met zich mee dat de Gemeente maatregelen dient te treffen op particulier terrein. **Het grondwater is niet van ons. Wij kunnen ons hemelwater handelen** Voor wat betreft de invulling van de op de Gemeente rustende zorgplicht is wel van belang dat zij het navolgende kader in acht neemt:

- het behandelen van de klachten over het grondwaterpeil;

¹ Zie bijvoorbeeld: [https://klimaatadaptatienederland.nl/actueel/actueel/nieuws/2023/extreme-neerslag-neemt-tientallenjaren-toe/#:~:text=Het%20aantal%20dagen%20met%20extreme,voor%20de%20leefomgeving%20\(CLO\).](https://klimaatadaptatienederland.nl/actueel/actueel/nieuws/2023/extreme-neerslag-neemt-tientallenjaren-toe/#:~:text=Het%20aantal%20dagen%20met%20extreme,voor%20de%20leefomgeving%20(CLO).)

- het instellen van onderzoek indien daartoe redelijkerwijs de noodzaak toe bestaat. Veelal zal dat in ieder geval inhouden dat het grondwaterpeil in kaart wordt gebracht **had vooraf gemoeten, is noot gebeurd**;
- het kenbaar prioriteren van de betrokken belangen, **is nooit gebeurd**;
- indien uit het onderzoek volgt dat er een noodzaak bestaat maatregelen te nemen, deze ook feitelijk te treffen;
- het in acht nemen van de maatregelen die in Grondwaterbeheerplan Gemeente Bloemendaal 2022-2026 zijn opgenomen (zie p.14-17).
Aerdenhout-West werd in dat plan in augustus 2021 nog als infiltratiekansrijk omschreven!

Het is vervolgens van belang het voornoemde kader voor eenieder kenbaar te maken, dit kan bijvoorbeeld bij gemeentelijke informatiebrief, verordening of door vastlegging in beleid. Hierbij is nog van belang dat de Gemeente over beleidsvrijheid beschikt en ook de mogelijkheid heeft om maatwerk toe te passen, toegespitst op de lokale omstandigheden omtrent het afvloeiende hemelwater. Ook is relevant dat deze zorgplicht een inspanningsverplichting betreft en geen resultaatsverplichting. **Onjuist, de gemeente is onze buurman.**

- 2.8 Uit de door de Gemeente ingestelde onderzoeken maken wij op dat de Gemeente voldoet aan haar inspanningsverplichting met betrekking tot het behandelen van de klachten over wateroverlast (de loketfunctie) en ook uitvoering geeft aan haar onderzoeksplicht. **Onzin, is er jarenlang veel geld verstrekt aan Aveco de Bondt, maar de onderzoeken zijn telkens met een druk op de knop geleverd. Er is onvoldoende gemonitord en er zijn geen juiste conclusies getrokken.** Verder maken wij uit één **(wordt hier Icastat en Deltares vergeten?)** van de door de Gemeente ingestelde onderzoeken op dat goed onderhouden duinrellen, als onderdeel van de afwatering, mogelijk een deel van de vernattingschade hadden kunnen voorkomen. Hierdoor zou de vraag zich kunnen voordoen of de Gemeente uitvoering geeft aan haar onderhoudsplicht, waarbij het ook mogelijk is dat het juist het Hoogheemraadschap is dat op dit punt bevoegdheden heeft. In dat kader merken wij op dat de zorgplicht voor de Gemeente niet van toepassing is als het waterschap of de provincie verantwoordelijk zijn voor het nemen van maatregelen. **De gemeente had moeten monitoren en actief beleid moeten maken en uitvoeren door de structurele verhoging van het grondwaterpeil sinds 2002, mede vanwege de capillaire werking.** Het grondwaterpeil kan immers ook worden beïnvloed door de waterbeheerder (niet zijnde het gemeentebestuur, maar bijvoorbeeld het Hoogheemraadschap). In dat verband adviseren wij de gemeente om hieromtrent nader onderzoek te verrichten. **Hoe? Hopelijk niet Aveco de Bondt, dat zou immers de slager zijn die zijn eigen vlees keurt.**
- 2.9 Gezien de noodzaak om klimaatadaptatiemaatregelen te nemen zal het ook in de toekomst van belang zijn een evenwicht te vinden tussen de eigen verantwoordelijkheid van de perceelseigenaren en de rol van de overheid. **Nee hoor, dan gewoon een hydrologische buffer om de woonwijken leggen. Wij mogen niet de dupe zijn van welk beleid ook. Planschade?** Wij merken op dat een deel van deze problematiek politiek-bestuurlijk van aard is **nee hoor, dat wil de gemeente graag, maar slaat nergens op en is niet onderbouwd**, en neerkomt op de vraag hoe de rekening van klimaatadaptatie moet worden verdeeld. Dit advies draagt bij aan die afweging door inzichtelijk te maken hoe de gemeente voldoende invulling kan geven

aan haar zorgplicht. Door de Provincie en PWN te wijzen op de gevolgen van hun beleid de duinen te vernatten en eerst oplossingen aan te bieden,

- 2.10 Tot slot zien wij geen rechtsgrondslag voor de Gemeente om de eigenaren van private percelen te dwingen om een duinrel aan te leggen op hun perceel. In dat kader adviseren wij de Gemeente om in het omgevingsplan op te nemen dat de bewoners een duinrel, voor zover nog aanwezig, dienen te behouden. Het is niet mogelijk om via een omgevingsplan af te dwingen dat een verwijderde duinrel wordt terug aangebracht. De gemeente moet wel actief op zoek naar het omleggen van de duinrellen. Klaarblijkelijk weet de Landsadvocaat niet dat de duinrellen ook ooit zijn aangelegd.

3 Feitelijk kader

- 3.1 Inwoners van de gemeente Bloemendaal hebben vanaf oktober 2023 tot juni 2024 te kampen gehad met grondwateroverlast. Nee hoor: nog steeds. Sinds de hevige regenval zijn er klachten omtrent water in kelders, kruipruimtes en souterrains. Als gevolg hiervan is aan de muren van gebouwen schade ontstaan door optrekkend vocht.. Niet door onze regen, maar door het grondwater van de burens.
- 3.2 Hoewel de grondwateroverlast naar opvatting van de Gemeente door de zware regenval in de voornoemde periode is veroorzaakt, zijn de perceelseigenaren van opvatting dat de grondwaterlast is ontstaan doordat de Gemeente het grondwaterpeil niet goed op orde heeft; het grondwaterpeil is te hoog. In dat kader zijn deze inwoners van opvatting dat de gemeente aansprakelijk is voor de schade aan kruipruimtes, kelders en souterrains onder woningen.

Moties

- 3.3 Naar aanleiding van het voorgaande heeft een aantal fracties op 1 februari 2024 een motie "planmatig onderzoek ter voorkoming van grondwateroverlast en klimaatadaptie" bij het college van burgemeesters en wethouders van de Gemeente (hierna: het College) ingediend, en het College verzocht om nader onderzoek te verrichten naar "de aard, omvang en mogelijke oorzaken van grondwateroverlast, daarbij rekening te houden met [...] de klachten die door inwoners zijn ingediend sinds oktober 2023 [en] deze voor zover mogelijk wijkgericht te inventariseren".² Op 14 maart 2024 hebben de voornoemde fracties een tweede motie ingediend. Samenvattend is het College verzocht om namens de gemeenteraad opdracht te geven aan een onafhankelijk onderzoeksbureau om het volgende te onderzoeken:
- de oorzaken van de hoge grondwaterstand in Bloemendaal en het duingebied bij Bloemendaal.
 - welke maatregelen op kortere en langere termijn kunnen worden getroffen door alle stakeholders, waaronder de Gemeente en diens inwoners, teneinde de negatieve effecten van de hoge grondwaterstand voor de bebouwde omgeving te mitigeren c.q. effectiviteit/doelmatigheid van die maatregelen in kaart te brengen.

- welke instanties verantwoordelijk zijn voor welke maatregelen.

KnowH2O

- 3.4 Naar aanleiding van de voorgaande moties heeft onderzoeksbureau KnowH2O in opdracht van de Gemeente onderzoek verricht naar de voornoemde vraagstukken. Op 25 juni 2024 heeft KnowH2O haar onderzoeksrapport gepubliceerd. Samenvattend concludeert KnowH2O dat de extreme regenval in de periode oktober 2023-juni 2024 de hoofdoorzaak is voor de grondwateroverlast:

"(...) de overlast een direct gevolg is van de zeer extreme neerslag gedurende een lange periode (ten minste zes tot acht maanden) op regionale schaal, waardoor overall in de streek en ook binnen de gemeente Bloemendaal de grondwaterstand steeg. De kans op zoveel neerslag in een half jaar tijd is minder dan eens in de duizend jaar. De huidige ont- en afwateringsstelsels van gemeente en hoogheemraadschap waren niet in staat zoveel neerslag te verwerken en dus om grondwateroverlast te voorkomen (...) De verwachting is dat in de toekomst door klimaatverandering vaker extreme natte én extreme droge perioden gaan voorkomen (...)".

Zie Rapport KnowH2O, 25 juni 2024: grondwateroverlast in Bloemendaal, p.11-13. [onderstr. toegev.]

Bijzonder dat ook hier weer terug komt de opmerking: eens in de 1000 jaar. Dat is op precies dezelfde plek. Wij hebben al aangeboden in het kader van een weddenschap bedragen te betalen. Daarop wordt niet gereageerd.

Het gaat daarnaast om de regenval in de duinen. Bijzonder dat ook de Landsadvocaat aan *cherry picking* doet.

- 3.5 Verder concludeert KnowH2O dat er ook indirecte oorzaken zijn die mogelijk hebben bijgedragen aan de lokale grondwateroverlast in de Gemeente. Een deel van de duinrellen is bijvoorbeeld verwaarloosd door opkomst van de drinkwaterwinning. Hierdoor hebben de duinrellen geen afwaterende functie meer. Tevens is het hemelwater van het riool afgekoppeld en heeft toename van het verhard oppervlak in particuliere tuinen (is een veronderstelling, die ook niet relevant is omdat het het grondwater van de burens is) en in de openbare ruimte in bebouwd gebied, mogelijk ook bijgedragen aan de grondwateroverlast.³ Waarom dan geen woord over PWN?
- 3.6 Uit het onderzoek volgt verder dat er nader onderzoek moet worden verricht naar de vraag of de huidige afwateringsstelsels in de gemeente dienen te worden aangepast. Hierbij wordt opgemerkt dat van de Gemeente een actievere rol mag worden verwacht bij ernstige en wijdverspreide grondwateroverlast door bijvoorbeeld een coördinerende en faciliterende rol. Tevens wordt opgemerkt dat goed onderhouden duinrellen, als onderdeel van de afwatering, waarschijnlijk een deel van de vernattingschade had kunnen voorkomen.⁴ Eigenaren zijn naar mening van KnowH2O verantwoordelijk voor

³Zie Rapport KnowH2O, 25 juni 2024: grondwateroverlast in Bloemendaal, p.13.

⁴Zie Rapport KnowH2O, 25 juni 2024: grondwateroverlast in Bloemendaal, p.10.
Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn N.V.

de grondwatersituatie op hun eigen terrein.⁵ KnowH2O is geen jurist en het gaat hier om het grondwater van de burens.

Aveco de Bondt

- 3.7 Onderzoeks- en ingenieursbureau Aveco de Bondt (hierna: De Bondt) heeft ook in opdracht van de Gemeente onderzoek verricht naar de oorzaak van de grondwateroverlast. De Bondt concludeert ook dat de hoofdoorzaak van grondwateroverlast is gelegen in de extreme neerslag van het najaar van 2023.⁶ De Bondt heeft in het dorp Overveen in de gemeente Bloemendaal vastgesteld dat er bijna 600 mm neerslag in 3 maanden tijd is gevallen en dat dit met zich brengt dat er sprake is van circa 250 mm (11 miljoen m³ of 11 miljard liter) meer neerslag dan normaal.⁷ Ja, en? Aveco de Bondt heeft ook gesteld dat het 3 maanden duurt voordat het regenwater in de duinen via het grondwater naar onze woningen afstroomt en de hevige regenval er al was vanaf oktober 2023 en de eerste woningen al in oktober 2023 in het water stonden.

KNMI

- 3.8 Ook Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) stelt vast dat 2023 het natste jaar is sinds het begin van de metingen. Ja en? Waarom hebben wij dan in verhouding met de woningen die lager en op veen liggen veel meer overlast:

“2023 was het natste jaar sinds het begin van de metingen. Landelijk gemiddeld viel op de KNMI-weerstations 1060 mm, normaal is dat 795 mm. Op een selectie van 13 (P13 genoemd) neerslagstations viel 1155 mm. Het natste jaar tot nu toe was 1998 met landelijk gemiddeld 1108 mm op alle KNMI-neerslagstations en 1109 mm op P13. Op de KNMI-weerstations viel toen 1054 mm. Volgens de [KNMI '23-klimaatsscenario's voor Nederland](#) neemt de neerslag toe in de winter, herfst, en lente, maar neemt de zomerneerslag af”.⁸

Grondwaterbeheerplannen

- 3.9 Voorts ~~zijn er twee grondwaterbeheerplannen~~ is er een grondwaterbeheerplan en een grondwaterbeleidsplan voor 2022-2026 overgelegd die zien op de Gemeente en Heemstede. Samenvattend volgt uit deze grondwaterbeheerplannen dat deze zijn opgesteld om invulling te geven aan de wettelijke grondwaterzorgplicht voor gemeenten. De grondwaterbeheerplannen bieden een beleidskader voor grondwaterbeheersing in de Gemeente en Heemstede. Ten aanzien van de verantwoordelijkheden voor de grondwateroverlast volgt het volgende uit dit rapport is Aveco de Bondt jurist? Wat is de toegevoegde waarde van het onderstaande? Het gaat om het feit dat Aveco de Bondt Aerdenhout-West in dat plan (voor 2022-2026!) als

⁵Zie Rapport KnowH2O, 25 juni 2024: grondwateroverlast in Bloemendaal, p.12.

⁶ Presentatie Aveco de Bondt, p.21-24.

⁷ Idem.

⁸Zie KNMI ['23-klimaatsscenario's voor Nederland](#) p.23.
Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.

infiltratiekansrijk heeft bestempeld, terwijl bij onze woningen sinds oktober 2023 het water binnenstroomt :

- de gemeente is op grond van de grondwatertaak in de Ow verantwoordelijk voor de waterbeheersing in het gemeentelijk grondgebied, voor zover de watergangen niet vallen onder het beheer van het hoogheemraadschap. □
het hoogheemraadschap is verantwoordelijk voor de watergangen (oppervlaktewater) die vallen onder haar beheer.
- de provincie dient op het gebied van grondwateroverlast haar rol als toezichthouder op andere wateroverheden te versterken, zowel bestuurlijk als technisch-inhoudelijk.
- eigenaren zijn verantwoordelijk voor de grondwatersituatie op hun eigen terrein.⁹

Ter beantwoording van de vragen zetten wij hierna het juridisch kader uiteen.

4 Juridisch kader

- 4.1 Ervan uitgaande dat de grondwateroverlast hoofdzakelijk door de zware regenval in de periode oktober 2023 - juni 2024 is veroorzaakt (dat is een onjuiste aanname: het komt door het grondwater uit de duinen (door de vernatting van de duinen)), is zowel de Waterwet als de Omgevingswet van belang. Hier is echter ook het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) van belang. Wij lichten dat hierna nader toe.

Relevante wettelijke bepalingen

- 4.2 De voor dit advies belangrijkste wettelijke bepalingen zijn de artikelen 3.5 en 3.6 van de Waterwet, artikel 2.16 lid 1 sub a onder 2 Ow alsmede de artikelen 5:38, 5:39 en 5:41 van het BW en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Deze bepalingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit advies.
- 4.3 De in de bijlage opgenomen wettelijke bepalingen, de daaraan ten grondslag liggende parlementaire geschiedenis en de op grond van die bepalingen gewezen jurisprudentie schetsen een beeld van de verschillende verantwoordelijkheden en daarmee corresponderende verplichtingen voor zowel de gemeente als perceelseigenaren. Hierbij onderstrepen de wettelijke bepalingen uit het BW de verantwoordelijkheid van perceelseigenaren om grondwater op het eigen perceel te reguleren.
- 4.4 Ter informatie merken wij nog op dat de in artikelen 3.5 en 3.6 Waterwet opgenomen zorgplichten op 1 januari 2024 zijn overgezet naar de Ow, meer in het bijzonder artikel 2.16 lid 1 sub a onder 2 Ow. De Waterwet is met de inwerkingtreding niet ingetrokken, maar deze bepalingen uit de Waterwet zijn komen te vervallen. De genoemde bepalingen uit de Omgevingswet kennen ten opzichte van die uit de Waterwet geen

⁹Zie Grondwaterbeheerplan Gemeente en Heemstede 2022-2026, p.14-17.
Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn N.V.

inhoudelijke wijzigingen. Er is wel sprake van enkele tekstuele aanpassingen.¹⁰ 4.5

Wij zullen hierna de achter randnummer 1.1 opgenomen vragen beantwoorden.

- 5 Heeft de gemeente een rol bij het (verlagen) van het grondwaterpeil op private percelen? Zie boven: is totaal irrelevant, omdat het grondwaterpeil eerst doelbewust is verhoogd en wij nooit gekend zijn in deze verhoging, ondanks de verplichte monitoring en daaruit te trekken conclusies.**

Verantwoordelijkheid perceeleigenaar

- 5.1 Uit de artikelen 3.5 en 3.6 van de Waterwet en de daarbij behorende parlementaire geschiedenis volgt dat een perceeleigenaar (of een erfpachter) een eigen verantwoordelijkheid heeft ter zake van het verwerken van hemelwater en het beperken van nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden verlangd ten aanzien van zijn eigen perceel.¹¹ Wij wijzen hierbij ook nog op de parlementaire geschiedenis die de verantwoordelijkheid van de perceeleigenaar (ook op grond van het BW) onderstreept **de vernatting van de duinen en het onvoldoende monitoren en hydrologische buffer vergeten**:

“De verantwoordelijkheid van particulieren vloeit allereerst voort uit het burgerlijk recht. Een eigenaar dan wel erfpachter is verantwoordelijk voor de staat waarin de bij hem in eigendom zijnde gebouwen verkeren, inclusief de fundering en het – indien gewenst – waterdicht zijn van kelders en kruipruimtes, en voor de toestand waarin zijn percelen verkeren. Van hem mag worden verwacht dat hij, indien nodig of gewenst, de vereiste (waterhuishoudkundige en/of bouwkundige) maatregelen neemt om problemen als gevolg van een bepaalde grondwaterstand te voorkomen of te bestrijden, voorzover deze niet aantoonbaar worden **veroorzaakt door onrechtmatig handelen of nalaten van een ander, particulier of overheid** dat is in casu zeker het geval (...) Concrete maatregelen betreffen bijvoorbeeld de ontwatering van het eigen perceel, dan wel het zelf waterdicht maken van het bouwwerk” (...) Daarnaast vloeien ook uit het publiekrecht verplichtingen voort voor particulieren. Van de particulier wordt dan ook op dit punt verwacht dat hij (...) zelf ervoor zorgt dat het object voldoet aan (...) waterhuishoudkundige maatregelen”.

[Kamerstukken II 2005/06](#), 30 578, nr. 3 (mvt), p. 6 en 16. Ook op p. 19 benadrukt de wetgever nogmaals dat bouwkundige oplossingen voor rekening zijn van de perceelseigenaren. **De Landsadvocaat vergeet NEN 2778 (5.4.3.4), zie boven.**

- 5.2 De vraag waar de verantwoordelijkheid van de burger bij waterschade ophoudt, en die van de gemeente begint, is een aantal maal voorgelegd aan de rechter. Wij zullen een aantal van deze uitspraken hieronder kort bespreken, maar merken op dat de

¹⁰ Zie artikel G. Dekker en K. Krijt, “Sturen op het omgaan met regenwater onder de Omgevingswet”, **het gaat bij ons niet om regenwater!** 2018, p. 2.

¹¹ Zie artikelen 5:39 jo. 6:162 BW en [Kamerstukken II 2005/06](#), 30 578, nr. 3 (mvt), p. 12.

hoeveelheid jurisprudentie die ziet op de hier voorliggende situatie beperkt is en het niet goed mogelijk is om hier een lijn uit te destilleren ter zake van de aansprakelijkheid van de overheid voor wateroverlast ten gevolge van regenval, althans niet in de situatie zoals die hier aan de orde is. **Inderdaad niet vergelijkbare zaken en de Landsadvocaat heeft in het deze pleitnota al over aansprakelijkheid (!) terwijl wij vragen stellen over: oorzaak, tijdelijke oplossing en duurzame/definitieve oplossingen.**

- 5.3 Een voorbeeld hiervan betreft de uitspraak van het gerechtshof Amsterdam uit 2017. In deze zaak stelde een grondeigenaar de gemeente aansprakelijk voor schade na een tweetal overstromingen als gevolg van een niet deugdelijk riolerings- en afwateringssysteem. In deze zaak bleek onder meer dat de grondeigenaar door eigen toedoen niet op het riolerings- en afwateringssysteem was aangesloten. Daarnaast bleek het perceel van hem ten opzichte van de omringende percelen lager te liggen, wat zijn perceel van nature uiterst kwetsbaar maakt voor wateroverlast. Overtollig water verzamelt zich immers doorgaans op het laagst gelegen punt in het terrein. De gemeente werd na een uitgebreide behandeling van de grieven in het gelijk gesteld en de vorderingen werden dan ook afgewezen.¹²

Uit de voornoemde uitspraak kan worden opgemaakt dat het antwoord op de vraag of de Gemeente een verantwoordelijkheid heeft bij het verlagen van het grondwaterpeil op particulier terrein, niet eenvoudig is. Een perceel kan bijvoorbeeld lager liggen en daardoor kwetsbaar zijn voor grondwateroverlast. Daarbij komt kijken dat uit de parlementaire geschiedenis volgt dat een perceeleigenaar zelf verantwoordelijk is voor de toestand waarin de percelen zich in bevinden en het waterdicht maken van kelders en kruipruimtes (zie [Kamerstukken II 2005/06](#), 30 578, nr. 3 (mvt), p. 6 en 16).

- 5.4 Uit de recente jurisprudentie volgt dat er omstandigheden zijn waaronder publiekrechtelijke rechtspersonen met succes aansprakelijk kunnen worden gehouden voor grondwaterwateroverlast. Zo oordeelde het gerechtshof 's-Hertogenbosch op 28 november 2023 bijvoorbeeld over een aansprakelijkstelling van de gemeente en een projectontwikkelaar vanwege wateroverlast op percelen en bij woningen na de realisatie van een project. Het gerechtshof achtte het aannemelijk dat de eigenaren schade hebben geleden als gevolg van de door deskundigen vermelde verhoging van de gemiddelde grondwaterstand ter plaatse van hun woningen en de omstandigheid dat hun percelen langer dan voorheen kampen met de gevolgen van hevige regenval. Op grond van het deskundigenrapport is het voldoende aannemelijk dat de door de eigenaren gestelde wateroverlast geheel of gedeeltelijk is veroorzaakt dan wel erger is geworden door de wijzigingen van de bodem die zijn aangebracht bij de realisering van het plangebied. Naar oordeel van het hof zijn zowel de projectontwikkelaar als de gemeente aansprakelijk, omdat voorafgaande aan de realisatie geen nulmeting van de situatie ter plaatse is verricht. Dat laatste wijst op een bewijsprobleem en relatieveert mogelijk het belang van de uitspraak, maar duidelijk is dat een gemeente in een geval als dit een aansprakelijkheidsrisico loopt.

¹² Gerechtshof Amsterdam 10 januari 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:74.
Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.

NB: hoewel de voornoemde uitspraak niet op de voorliggende vraag ziet, achten wij de uitspraak toch relevant, omdat hieruit kan worden opgemaakt dat een gemeente de verantwoordelijkheid heeft om een bepaalde inventarisatie te maken - zoals een nulmeting - in het geval er wijzigingen in de bodem worden aangebracht. Bij gebreke hiervan komt dit voor rekening en risico van de gemeente.

- 5.5 Kortom, de zorgplicht van de gemeente gaat niet zo ver dat zij alle mogelijke schade voor alle inwoners moet voorkomen. Bovendien is het niet altijd mogelijk om het gewenste beschermingsniveau te realiseren zonder particuliere maatregelen.

Verantwoordelijkheid Gemeente

- 5.6 Uit het bovenstaande volgt dat een perceeleigenaar een verantwoordelijkheid heeft om op zijn perceel maatregelen te nemen ter voorkoming van schade als gevolg van overtollig hemelwater of een gewijzigde grondwaterstand. Dit is begrijpelijk, nu de gemeente in beginsel niet gerechtigd is zelf maatregelen te nemen op privé-eigendom. Dit volgt ook uit de jurisprudentie. **Onnodige opmerking.**

- 5.7 In 2018 heeft de rechtbank Rotterdam bijvoorbeeld geoordeeld dat niet van de gemeente kan worden verwacht dat zij achter ieders voordeur alle mogelijke voorzorgsmaatregelen neemt ter voorkomen van (water)schade. De rechtbank oordeelde dan ook dat de gemeente Rotterdam niet aansprakelijk is voor waterschade aan een woning (schade aan vloer) wegens de stijging van het grondwaterpeil als gevolg van de door de gemeente vervangen riolering. Voor de rechtbank bleek van belang dat de gemeente Rotterdam de perceelseigenaren voorafgaand aan de vervanging van de riolering had geattendeerd op hun eigen verantwoordelijkheid om maatregelen te treffen ter voorkomen van schade als gevolg van de aankomende stijging van het grondwaterpeil en de perceelseigenaren had gewezen op concrete maatregelen die zij zouden kunnen nemen. Dat de perceelseigenaren ondanks de informatie van de gemeente niet hadden voorzien in die maatregelen kwam voor hun eigen rekening, aldus de rechtbank:

"(...) Het mag niet van de Gemeente worden verwacht dat zij ook achter ieders voordeur alle mogelijke voorzorgsmaatregelen neemt ter voorkomen van (water)schade. Dat is de verantwoordelijkheid van de respectievelijke perceelseigenaren zelf. Dat is door het echtpaar [naam eisers] in hun stukken ook met zoveel woorden expliciet erkend/gesteld. Hoewel dat niet strookt met de overige door het echtpaar [naam eisers] ingenomen stellingen, staat hun eigen verantwoordelijkheid daarmee wel ondubbelzinnig vast. Dat geldt zeker in dit specifieke geval, waarin de wateroverlast zich slechts voordeed in het geval van hevige regenval. Dat is niet aan te merken als een structureel nadelig gevolg zoals bedoeld in de Waterwet. (...)

Zie Rechtbank Rotterdam 23 november 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:9742, r.o. 5.6.

De rechtbank onderstreept dus de verantwoordelijkheid van de perceeleigenaar om zelf maatregelen te treffen op de privépercelen, maar wijst ook op de verantwoordelijkheid

van de gemeente; de inwoners informeren omtrent de maatregelen die moesten worden getroffen naar aanleiding van de vervanging van de riolering. De verantwoordelijkheid van de Gemeente gaat echter niet zo ver dat zij op privéterreinen maatregelen dient te treffen.

- 5.8 Het voorgaande leidt echter niet tot de conclusie dat de Gemeente *niet met succes aansprakelijk kan worden gehouden voor nadelige gevolgen voor de grondwaterstand*. **Wat fijn voor de gemeente dat dit in de pleitnota staat, terwijl de oorzaak van alle ellende niet in het rapport voorkomt, als ook niet het feit dat wij sinds 2002 tot 2023 nimmer gewaarschuwd zijn.**

Uit de zorgplichtbepalingen (artikelen 3.5 en 3.6 Waterwet) volgt immers dat de zorgplicht uit een aantal elementen bestaat die tezamen bepalen of de Gemeente verantwoordelijk kan worden gehouden voor nadelige grondwaterstandgevolgen. (...). Op grond van artikel 3.6 waterwet geldt er een algemeen juridisch kader en dient het College maatregelen te treffen indien sprake is van:

- openbaar gebied;
- structureel nadelige gevolgen voor de grondwaterstand, en □ voor de aan de grond gegeven bestemming.

- 5.9 Uit de voornoemde wettelijke vereisten volgt niet dat de Gemeente op privéterreinen maatregelen dient te treffen wegens een verhoogd grondwaterpeil. **Ook niet een hydrologische buffer opleggen bij de andere stakeholders?** De zorgplicht betekent dat de Gemeente in *openbaar gebied* maatregelen dient te treffen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover dit doelmatig is en voor zover dit niet tot de zorg van waterschap of provincie behoort. Het uitgangspunt is dat een perceelseigenaar zelf verantwoordelijk is voor het grondwaterpeil op eigen terrein **het komt van de burens (de gemeente)** en de Gemeente geen maatregelen hoeft te treffen op privéterreinen. De zorgplicht voor grond- en hemelwater verplicht de Gemeente alleen om het water in te zamelen, indien de perceelseigenaar bij wie het water vrijkomt in redelijkheid niet zelf voor adequate verwijdering van het water kan zorgen. **Nee, onrechtmatige daad.** De wijze waarop het hemelwater feitelijk dient te worden verwerkt, regelt de wet niet.¹³ **Het is grondwater en geen hemelwater**

- 5.10 Ten aanzien van de grondwateroverlast in de periode 2024 is artikel 2.16 lid 1 sub a onder 2 Ow van toepassing. Zoals eerder opgemerkt heeft de wetgever geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht. Als uitgangspunt geldt nog steeds dat de perceelseigenaar op privéterrein zelf verantwoordelijk is voor de verlaging van het grondwater. Daarnaast geldt het uitgangspunt dat de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Ow wordt overgelaten aan de Gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld. Samenvattend volgt uit artikel 2.16 Ow dat de volgende watertaken aan de Gemeente zijn toegewezen:
- **de hemelwatertaak:** de gemeente is verantwoordelijk voor de doelmatige inzameling van afvloeiend hemelwater (regen waardoor wateroverlast kan ontstaan) wanneer eigenaren daar zelf redelijkerwijs niet in kunnen voorzien. Hieruit volgt nog steeds dat de eigenaar van het terrein waarop de regen

¹³ [Kamerstukken II 2013/2014, 33962, nr. 3](#), p. 412.

valt, in eerste instantie zelf verantwoordelijk is voor de afvoer van de regen en het voorkomen van wateroverlast.

- de grondwatertaak: in openbaar gemeentelijk gebied dient de gemeente (voor zover het niet de verantwoordelijkheid is van een ander bestuursorgaan) ervoor te zorgen dat structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand zoveel mogelijk worden voorkomen. **De gemeente is overwegend civielrechtelijk onze buurman en wij krijgen het grondwater van de gemeente, die het op haar beurt van haar burens krijgt, die civielrechtelijk aan de knoppen hebben gedraaid, zie 5:39 BW;** en
- de afvalwatertaak: de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater.

5.11 Pas als voldaan is aan de voornoemde voorwaarden dient het College de structureel nadelige gevolgen voor de grondwaterstand op openbaar gebied zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, mits dit doelmatig is en voor zover er geen verantwoordelijkheid bestaat voor de waterbeheerder of de provincie. De gemeentelijke grondwaterzorgplicht heeft dus betrekking op openbaar gebied en maatregelen tegen structurele - niet: incidentele - problemen. **Het is structureel.** Hierdoor begint de gemeentelijke taak als er sprake is van structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand. De wijze waarop de Gemeente feitelijk uitvoering dient te geven aan de oplossing van structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand regelt de wet ook niet.¹⁴ Het is in die zin dan ook niet mogelijk om in algemene zin aan te geven of het aanleggen van bijvoorbeeld een extra drainage kan leiden tot verlaging van het grondwaterpeil ter plaatse van een perceel. Wij merken hierbij nogmaals op dat de gemeentelijke zorgplicht ziet op openbaar gebied en niet zozeer op privéterreinen. **De gemeente is overwegend onze civielrechtelijke buurman.** De zorgplicht voor de gemeente is niet van toepassing als het waterschap of de provincie verantwoordelijk zijn voor het nemen van maatregelen.¹⁵

5.12 Tegen de voornoemde achtergrond schatten wij in dat de zorgplicht de Gemeente niet verplicht tot het treffen van maatregelen, omdat de grondwateroverlast in de periode oktober 2023-juni 2024 hoofdzakelijk is veroorzaakt door de hevige regenval.¹⁶ **Nee, door de vernatting van de duinen, die door de hevige regenval het eigen hemelwater niet konden verwerken. Het is onbegrijpelijk dat de Landsadvocaat recht praat wat krom is,** In dat verband lijkt de grondwateroverlast niet structureel **wel** van aard, maar lijkt sprake te zijn van een incidentele situatie. Bij incidentele grondwaterproblemen, bijvoorbeeld als gevolg van extreme regenval, heeft de gemeente naar onze inschatting geen taak om het grondwaterpeil op private percelen te verlagen. **Wel structureel.** Op basis van hetgeen we achter randnummers 5.2-5.5 en 5.7 hebben opgemerkt zijn wij van mening dat een perceeleigenaar zelf maatregelen dient te nemen op privé-eigendom ter voorkoming van schade als gevolg van overtollig hemelwater of een gewijzigde grondwaterstand **niet doordat de buurman aan de knoppen heeft gedraaid.** De zorgplicht strekt naar onze opvatting niet zo ver dat de

¹⁴ Kamerstukken II 2013/2014, 33962, nr. 3, p. 412.

¹⁵ Zie artikel G. Dekker en K. Krijt, "Sturen op het omgaan met regenwater onder de Omgevingswet", 2018, p. 2.

¹⁶ KnowH2O concludeert dat de grondwateroverlast hoofdzakelijk een direct gevolg is van de zeer extreme neerslag gedurende een lange periode (ten minste zes tot acht maanden) op regionale schaal (zie Rapport KnowH2O, 25 juni 2024: grondwateroverlast in Bloemendaal, p.11-13). Aveco de Bond concludeert ook dat de oorzaak van grondwateroverlast is gelegen in de extreme neerslag van het najaar van 2023. Ook blijkt dit uit cijfers van het KNMI.

Gemeente op private percelen het grondwaterpeil dient te verlagen of maatregelen dient te treffen op particulier terrein.

NB: Zoals achter randnummers 5.9-5.10 opgemerkt zien de zorgplichten op de openbare ruimte. Derhalve achten wij het niet aannemelijk dat de Gemeente bij structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand op privéterreinen maatregelen dient te treffen door bijvoorbeeld het grondwaterpeil te verlagen. Ter onderbouwing hiervan wijzen wij op het arrest van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch waarin werd geoordeeld dat *'van bewoners mag worden verwacht dat zij – indien nodig – de vereiste waterhuishoudkundige of bouwkundige maatregelen nemen om problemen als gevolg van een bepaalde grondwaterstand te voorkomen of te bestrijden'* (zie hof 's-Hertogenbosch, 4 september 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:3180). Het uitgangspunt is dus dat een perceelseigenaar zelf verantwoordelijk is voor het grondwaterpeil op eigen terrein. **Het is het grondwater van de buurman!**

- 5.13 De in artikelen 3.5 en 3.6 Waterwet en artikel 2.16 lid 1 sub a onder 2 Ow opgenomen zorgplichten zijn bovendien een inspanningsverplichting waarbij de gemeente een voorziening dient te treffen waarin het hemelwater in kan worden geloosd als voldaan is aan de achter randnummer 5.8 genoemde voorwaarden. Hierbij heeft de gemeente beleidsvrijheid om maatwerk toe te passen bij lokale problematiek omtrent afvloeiende hemelwater, zo blijkt uit de parlementaire geschiedenis **De gemeente voldoet niet aan de inspanningsverplichting omdat zij ons het grondwater van de burens geven en daarnaast ons hemelwater niet langer willen afvoeren:**

"(...) een zorgplicht geeft tevens aan dat gemeenten bij de uitvoering van hun taak de nodige beleidsvrijheid hebben die aanpak te kiezen die gelet op de lokale omstandigheden doelmatig is (...) Bij de concrete invulling van de zorgplicht hebben gemeenten beleidsvrijheid om op het lokale niveau de integrale afweging te maken op welke wijze het beste kan worden omgegaan met hemelwater, rekening houdend met de maatschappelijke lasten en de verschillende randvoorwaarden (zoals een duurzaam watersysteem, leefomgeving, functie van een gebied, milieu, volksgezondheid)".

Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 30 578, nr. 3 (mvt), p. 13. [onderstr. toegev.]

- 5.14 Kortom, van een gemeente wordt in een situatie zoals hierboven benoemd niet verwacht dat het grondwaterpeil op private percelen verlaagt. In dat verband is ook nog relevant dat de wetgever in de parlementaire geschiedenis opmerkt dat "(...) *De gemeentelijke taak begint daar waar de houder, veelal de perceelseigenaar, het hemelwater redelijkerwijs niet zelf kan verwerken op of nabij de plaats waar de regen valt. De wijze van verwerking van het hemelwater door het gemeentebestuur laat de Omgevingswet open. (...)*".¹⁷ **Wij kunnen het grondwater van de burens redelijkerwijs niet zelf verwerken, wel ons eigen hemelwater.**
- 5.15 Uit de eerder genoemde jurisprudentie en wetgeschiedenis maken wij wel op dat de verantwoordelijkheden van perceelseigenaren en gemeenten communicerende vaten

¹⁷ *Kamerstukken II* 2021/22, 33118, nr. 221.

zijn. De maatregelen die de gemeente op basis van haar zorgplicht neemt hebben gevolgen voor de maatregelen die van perceelseigenaren kunnen worden verwacht. **Vast staat dat de gemeente ons nooit geïnformeerd heeft, geen vinger aan de pols heeft gehouden, nooit Provincie, PWN en/of Rijnland en de andere partijen in onze brief van 22 september 2024 tot actie heeft gemaand.** Zie bijvoorbeeld de uitspraak van rechtbank Oost-Brabant van 1 mei 2017, waarin zij oordeelt: *"Aangezien het beperken van het risico van wateroverlast in de onderhavige situatie een gezamenlijke inspanning vraagt, ligt het eenzijdig opleggen van de verplichting aan Gemeente Cuijk om maatregelen te treffen alleen al om praktische redenen niet voor de hand."*¹⁸

Tussenconclusie

- 5.16 Op basis van het voorgaande concluderen wij dat in de situatie als hier aan de orde, de wettelijke zorgplicht niet zo ver strekt dat op de Gemeente een wettelijke taak rust om het grondwaterpeil op private percelen te verlagen. Daarnaast ziet de wettelijke zorgplicht om bij structureel nadelige gevolgen maatregelen te treffen op openbaar gemeentelijk gebied en niet op privépercelen. Er zijn verder geen omstandigheden aanwijsbaar die de conclusie rechtvaardigen dat de Gemeente rekening moest houden met de uitzonderlijke regenval in de periode najaar 2023-juni 2024. **Ja, een inkoppertje indien je de overige rapporten ter zijde schuift en ter zake het rapport van KnowH2O alleen aan cherry picking doet. Het is bovendien structureel** Er is immers sprake van een exceptionele situatie waarbij de grondwateroverlast hoofdzakelijk is veroorzaakt door de zware regenval. Gelet op de huidige klimaatverandering is het ook nog de vraag hoe onverwacht de grondwateroverlast is voor de bewoners en of zij voorzorgsmaatregelen hadden moeten treffen teneinde de grondwateroverlast te voorkomen. **Wij konden geen voorzorgsmaatregelen nemen omdat de gemeente heeft verzaakt ons te informeren over het grondwater.** Tot slot zijn wij van oordeel dat de Gemeente voldoet aan haar zorgplicht met betrekking tot het behandelen van de klachten over wateroverlast (loketfunctie), omdat uit dit door de haar ingestelde onderzoeken blijkt. **Hoezo? Een loket? Dat loket mailt nog steeds: heel vervelend voor u, maar niet ons probleem, het heeft veel geregend...**

6 Heeft de gemeente een (buiten)wettelijke zorgplicht bij het verlagen van het grondwaterpeil op private percelen wanneer water onder het maaiveld binnenstroomt - moet de gemeente bijvoorbeeld extra drainage aanleggen op of vanaf de private percelen?

- 6.1 Aangezien wij in de voorgaande hoofdstukken zijn ingegaan op wettelijke zorgplicht van de Gemeente, gaan wij in deze paragraaf alleen in op de vraag of de Gemeente een buitenwettelijke zorgplicht heeft bij het verlagen van het grondwaterpeil op private percelen. **Weer zo'n misvatting: het gaat niet over het verlagen van het grondwaterpeil, maar het destijds niet laten verhogen!** Ter beantwoording van deze vraag gaan wij hierna in op artikel 6:162 lid 2 BW en de daarbij behorende jurisprudentie, het Europees Verdrag voor de rechten van de Mens (hierna: EVRM) en het Eerst Protocol bij het EVRM (hierna: EP).

¹⁸ Rechtbank Oost-Brabant 1 mei 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:984, r.o. 2.6.
Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn N.V.

- 6.2 Artikel 6:162 lid 2 BW bevat de buitenwettelijke zorgplicht; de norm dat een gedraging in strijd is met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt. Uit vaste jurisprudentie volgt dat de vraag of de Gemeente op grond van artikel 6:162 lid 2 BW een zorgplicht heeft ter zake van de verlaging van het grondwaterpeil moet worden beantwoord aan de hand van de jurisprudentie van de Hoge Raad met betrekking tot de zorgplicht van een waterschap in het kader van waterbeheer (de zogeheten Bagerbeek-jurisprudentie).¹⁹ Ook deze casus is niet relevant en staat hier alleen omdat het onderhavig stuk een pleitnota is. Het gaat immers niet alleen om de af- en ontwatering die totaal onvoldoende is, maar ook om de vernatting van de duinen (de buurman van ons/de gemeente) en ons niet waarschuwen. Wij wonen al zo'n 10 jaar op een spreekwoordelijke waterbom omdat de gemeente de capillaire werking niet begreep en Aveco de Bondt niet verder kwam dan dat Aerdenhout-West zelfs infiltratiekansrijk is in augustus 2021 (voor de jaren 2022 – 2026). Hieruit volgt het volgende:

“Dat de in het algemeen te hanteren maatstaf is of de gemeente, gezien de concrete omstandigheden van het geval, de verschillende bij het beleid betrokken belangen en de beperkte middelen, beneden de zorg van een goed beheerder is gebleven. Hoe ver de onderhoudsplicht van de gemeente gaat ter verlaging van het grondwaterpeil hangt van verschillende factoren af. Bij het uitoefenen van haar onderhoudsplicht heeft de gemeente een zekere beleidsvrijheid maar die gaat niet zo ver dat het optreden van de gemeente slechts marginaal zou kunnen worden getoetst. Voorts mag van de gemeente worden verlangd dat, wanneer een klacht binnenkomt over een waterpeil, zij daarop adequaat reageert door naar aanleiding van die klacht een onderzoek in te stellen en zo nodig, afhankelijk van de uitkomst daarvan, de noodzakelijke en mogelijke maatregelen te treffen. De gemeente hoeft echter niet steeds uit eigen beweging te onderzoeken of gronden last hebben van te hoge of te lage waterstanden en op basis daarvan maatregelen te nemen vooruitlopend op een aangekondigde weersomstandigheid.”

Zie PHR 29 april 2022, ECLI:NL:PHR:2022:403, r.o. 3.9 (gevolgd door de Hoge Raad op 23 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1269).

- 6.3 In aanvulling hierop merken wij op dat in een recent arrest van het gerechtshof 's-Hertogenbosch wordt bevestigd dat de Bagerbeek-jurisprudentie van de Hoge Raad thans nog leidend is voor de invulling van de zorgplicht.²⁰ In deze zaak gaat het om een aansprakelijkstelling van het waterschap voor vernattings- en droogteschade. In dat kader speelde onder meer de vraag of op het Waterschap een zorgplicht rust om een specifiek peilbeheer te voeren op de percelen van een perceeleigenaar. Met toepassing van de zogenoemde Bagerbeek-jurisprudentie overwoog het hof dat “het waterschap zich voldoende had ingespannen om de balans te houden tussen nat en droog, zodat de percelen (...) van de grondeigenaar niet te nat (maar ook niet te

¹⁹ HR 9 oktober 1981, ECLI:NL:HR:1981:AG4240 (*Bagerbeek*), HR 8 januari 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZC2813 (*West-Friesland*) en HR 9 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AD5302 (*Rijnstromen*).

²⁰ Gerechtshof 's-Hertogenbosch 13 februari 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:428. Zie in dat verband ook Gerechtshof 's-Hertogenbosch 7 juli 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:2507, rov. 3.5.1 tot en met 3.5.3 ²¹ Idem, zie r.o. 3.9.6.

droog) waren”.²¹ Hierbij is nog interessant dat het gerechtshof opmerkt dat “ (...) bij de beoordeling of het waterschap onder de zorg van een goed beheerder is gebleven, mede in aanmerking moet worden genomen dat de taak van het waterschap hier complex is: het peilbeheer moet worden afgestemd op de situatie ter plaatse, waarbij de balans moet worden gevonden tussen nat en droog. Daarbij moet ook worden aangetekend dat peilbeheer niet op perceelsniveau plaatsvindt, maar op grotere schaal (peilgebied) (...).²¹

- 6.4 Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de zorgplicht van de Gemeente met betrekking tot het verlagen van het grondwaterpeil complex van aard is. Hierdoor kunnen wij geen generiek antwoord geven op de vraag of er een wettelijke zorgplicht bestaat voor de Gemeente het grondwaterpeil ter plaatse van private percelen te verlagen wanneer water onder het maaiveld binnenstroomt. Veel hangt af van de omstandigheden van het geval aangezien het grondwaterpeil per perceel kan verschillen en het in algemene zin niet mogelijk is om vast te stellen of het nemen van maatregelen tot verlaging van het grondwaterpeil mogelijk is **hoe zo niet?**, of het niet meer aan perceeleigenaren is om maatregelen te nemen en of een verlaging van het grondwaterpeil wel mogelijk is zonder nadelige gevolgen voor derden. Wij wijzen hier ook nog op het onderzoek van KnowH20 waaruit blijkt dat er nader onderzoek moet worden verricht naar de vraag of de huidige afwateringsstelsels dienen te worden aangepast.²² **daartoe is de gemeente niet bereid.**
- 6.5 Gelet op het voorgaande wijzen wij de Gemeente erop dat de **buiten** wettelijke zorgplicht met zich meebrengt dat er meer onderzoek moet worden verricht naar de voorliggende vraag en dat de Gemeente een zekere mate van sturing kan geven aan de wijze waarop perceelseigenaren hun eigen verantwoordelijkheid kunnen invullen. **En de verzaakte taak van de gemeente (infiltratiekansrijk...)**
- Dit kan bijvoorbeeld door het geven van duidelijke en heldere informatie, waarbij wordt gewezen op de mogelijk nadelen als niet-afdoende maatregelen worden genomen, of bij een gemeentelijke verordening, aangezien het in paragraaf 3 van dit advies geciteerde artikel 5:41 van het BW bepaalt dat van de artikelen 5:38, 5:39 en 5:40 lid 1 bij verordening kan worden afgeweken.²³ Volgens de toelichting op het artikel gaat het niet alleen om waterschapskeuren, maar ook om provinciale en gemeentelijke verordeningen.
- 6.6 Uit het voorgaande volgt dat de zorgplicht van de Gemeente met betrekking tot de verlaging van de grondwaterstand in ieder geval inhoudt dat de Gemeente:
- zich voldoende inspant om het grondwaterpeil in kaart te brengen **is nooit gebeurd en/of gedeeld** ;
 - de klachten over het grondwaterpeil adequaat behandelt **we worden afgepoeierd**;
 - onderzoek verricht naar het grondwaterpeil **gemeente moet Aveco de Bondt aansprakelijk stellen voor onjuiste adviezen. Niet vergeten moet worden dat**

²¹ Idem, zie r.o. 3.7.4.

²² Zie Rapport KnowH20, 25 juni 2024: grondwateroverlast in Bloemendaal, p.12.

²³ Er kan van de regels met betrekking tot aflopend water en gebruik van water door de lagere wetgever bij verordening worden afgeweken. De wettekst biedt echter geen duidelijkheid over de vraag op welke wijze bij verordening kan worden afgeweken. Tevens is er bijzonder weinig jurisprudentie omtrent artikel 5:41 BW. Indien de Gemeente een nadere toelichting wenst omtrent de mogelijkheden om bij verordening af te wijken van de wet zullen wij hier nader onderzoek naar verrichten.

Wareco (de voorloper van Aveco de Bondt) in haar rapport van 2013 nota bene genaamd *onderzoek grondwateroverlast regio Zuid-Kennemerland* simpelweg durft te stellen: *achteraf (in 2006!) is door middel van metingen en analyse bewezen dat de wijzigingen in de duinen niet tot een grondwaterstijging in het bebouwde gebied heeft geleid. Kortom: in een rapport over grondwateroverlast in 2013 komt Aveco de Bondt niet verder dan maar te verwijzen naar een rapport uit 2006, met meetgegevens uit 2005, terwijl bij Aerdenhout de winning pas in juni 2002 is beëindigd!*, en;

- afhankelijk van de onderzoeksresultaten de nodige maatregelen treft.

6.7 Gelet op de verantwoordelijkheid van perceelseigenaren om maatregelen op eigen terrein te treffen (zie paragrafen 4 en 5) en de jurisprudentie, schatten wij verder in dat niet van de Gemeente kan worden geveerd om per (private) perceel te onderzoeken of sprake is van een te hoge of te lage waterstand en een extra drainage moet worden aangelegd.²⁴ *Zie boven, totaal verkeerde inschatting.*

6.8 Wij schatten verder in dat de Gemeente lijkt te voldoen aan haar inspanningsverplichting met betrekking tot het adequaat behandelen van de klachten over wateroverlast. *Zie boven, totaal verkeerde inschatting* Uit het Grondwaterbeheerplan blijkt namelijk dat de Gemeente bij meldingen omtrent het grondwaterpeil de volgende maatregelen treft:

- informatievoorziening over grondwater: actualiseren/aanvullen teksten waterloket op website gemeente, opstellen maatregelenbladen over standaard maatregelen die perceelseigenaren kunnen treffen (metingen/model beschikbaar maken voor inzage door collega's of particulieren). *metingen waren tot voor kort niet inzichtelijk*
- Anticiperen op klimaatverandering: in de komende planperiode zijn diverse acties opgenomen om de effecten van klimaatverandering, voor zover al opgetreden en nog te verwachten, verder uit te werken. (Het is onbekend welke acties zijn ondernomen). *Geen enkele acties, maar is ook minder relevant. Van belang is een hydrologische buffer vanwege de vernatting bij de buurman PWN/Provincie/Staatsbosbeheer/Natuurmonumenten*

Zie Grondwaterbeheerplan Bloemendaal 2022-2026, p.14-17. *? Aerdenhout-West: infiltratiekansrijk?*

6.9 Ter zake van de vraag of de gemeente een buitenwettelijke zorgplicht bij het verlagen van het grondwaterpeil op private percelen heeft zijn ook het EVRM en het EP nog van belang. Dit lichten we hierna nader toe.

EVRM en EP is zeker van toepassing gelet het op het verzaken van de taken door de gemeente, zie hierboven.

6.10 Het EVRM en het EP werken via artikelen 93 en 94 van de Grondwet rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. Ook kunnen de uit artikelen 8 EVRM en 1 EP voortvloeiende zorgplichten van invloed zijn op de invulling van de in artikel 6:162 lid 2 BW opgenomen maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm. Artikelen 8 EVRM en 1 EP

²⁴ Zie PHR 29 april 2022, ECLI:NL:PHR:2022:403, r.o. 3.9 (gevolgd door de Hoge Raad op 23 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1269).

zijn hier relevant, omdat deze artikelen zien op de bescherming van het privéleven en van eigendom. Daar merken wij wel bij op dat het onwaarschijnlijk is dat in een situatie als hier aan de orde – een langdurige regenval, met als gevolg ondergelopen kelders en souterrains – met succes een beroep kan worden gedaan op artikel 8 EVRM. Wij lichten dit hierna nader toe, waarbij gezien het voorgaande de nadruk ligt op artikel 1 EP. Zie in deze zin ook de navolgende uitspraak.

Uit de jurisprudentie volgt dat wel eens een beroep op artikelen 8 EVRM en 1 EP gedaan is gedaan bij wateroverlast. Een voorbeeld is de uitspraak van het gerechtshof 's-Hertogenbosch in 2020, in een zaak waar een waterschap en gemeente door een eigenaar aansprakelijk werden gesteld voor wateroverlast op zijn privé-eigendom. Het hof oordeelde dat door de eiser niet aannemelijk is gemaakt dat in strijd is gehandeld met de zorgplicht ex art. 6:162 BW en dat 'ook niet is gebleken van een inbreuk op artikel 8 EVRM of artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM'.²⁵

- 6.11 De tekst van artikel 1 EP bij het EVRM (zie bijlage) maakt duidelijk dat eenieder de bescherming van dit artikel kan invoeren, dus zowel natuurlijke personen als rechtspersonen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) heeft in zijn jurisprudentie een ruime invulling gegeven aan wat onder eigendom kan worden verstaan. Uit de jurisprudentie volgt dat rechten en belangen die een vermogenswaarde of economische waarde vertegenwoordigen (alles wat op geld waardeerbaar en overdraagbaar is) onder het eigendomsbegrip vallen.²⁶
- 6.12 Aangezien het hier gaat om percelen van eigenaren valt dit onder het eigendomsbegrip van artikel 1 EP. Volledigheidshalve gaan wij hierna nog in op de positieve plicht die rust op de overheid en de maatregelen die in dat kader kunnen worden getroffen door de Gemeente.

Positieve plicht

- 6.13 Grondwateroverlast kan hinderlijk zijn voor de perceelseigenaren. Ter bescherming van de belangen als bedoeld in artikel 1 EP kan er op de overheid een positieve verplichting rusten om (i) regelgeving tot stand te brengen of (ii) concrete handelingen te verrichten, die tot gevolg hebben dat activiteiten die een nadelige invloed op die belangen (kunnen) hebben worden gereguleerd.
- 6.14 In aanvullende zin merken wij op dat de positieve verplichtingen die uit artikel 1 EP voortvloeien minder verstrekkend zijn dan bijvoorbeeld bij artikel 8 EVRM. Zo overweegt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in een Bulgaarse zaak naar aanleiding van een overstroming die werd veroorzaakt door hevige regenval als volgt **het komt bij ons niet door regenval, maar door het grondwater van de buurman die te hoog was en haar eigen regenwater niet meer kon verwerken door aan de knoppen te draaien. Vaststaat dat PWN in juni 2002 is gestopt met pompen. Dat is aan de knoppen draaien:**

²⁵ Gerechtshof 's-Hertogenbosch 19 mei 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1602, r.o. 3.18.

²⁶ EHRM, 12 januari 1994, Durini/Italië, zaaknummer 19217/91.

'Article 1 of Protocol No. 1 does not go as far as requiring the Contracting States to take preventive measures to protect private possessions in all situations and all areas prone to flooding or other natural disasters. In view of the operational choices which must be made in terms of priorities and resources, any obligations arising under this provision must be interpreted in a way which does not impose an impossible or disproportionate burden on the authorities.'

EHRM 15 mei 2012, zaaknr. 20701/09 (*Hadzhiyska/Bulgarije*), r.o. 16.

6.15 Gelet op het voorgaande is het zeer de vraag of artikel 1 EP met zich meebrengt dat de Gemeente in een situatie als hier aan de orde – een buitengewone langdurige regenval – een buitenwettelijke zorgplicht heeft om het grondwaterpeil op private percelen te verlagen wanneer water onder het maaiveld binnenstroomt, door bijvoorbeeld de aanleg van een extra drainage. Gelet op de beschikbare (welke, graag opgave van de integraal gelezen rapporten zonder cherry picking) gegevens zien wij geen reden om aan te nemen dat artikel 1 EP de Gemeente verplicht tot de aanleg van een extra drainage op particulier terrein, omdat sprake is van een incidenteel geval. **Structureel** Dit kan echter veranderen als structureel sprake is van langdurige hevige regenval. Wij schatten verder in dat in het licht van artikel 1 EP in ieder geval de volgende drie positieve verplichtingen voor de overheid bestaan:

- de plicht om informatie omtrent het grondwaterpeil te verstrekken aan de perceelseigenaren die last hebben van de wateroverlast **niet gedaan**;
- de plicht om over te gaan tot monitoring van het grondwaterpeil **niet gedaan**;
- de plicht om een oriënterend onderzoek te verrichten naar de maatregelen die kunnen worden getroffen teneinde de wateroverlast aan te pakken.

Uit de ons beschikbare informatie maken wij op dat aannemelijk is dat de Gemeente in ieder geval voldoet aan haar positieve verplichting om het grondwaterpeil te monitoren.²⁷ **Nooit iets met enige monitoring gedaan.**

Fair balance

6.16 Het voorgaande betekent niet dat de overheid altijd gehouden is (vergaande) maatregelen te nemen of af te dwingen of de maatregelen te nemen die de claimant voorstaat. Er mag geen 'onmogelijke of disproportionele last' op de overheid worden gelegd. **Er ligt een onmogelijke en disproportionele last bij de inwoners.** Zonder op de details in te gaan – er is bijzonder veel jurisprudentie op dit punt – volgt uit de jurisprudentie van het EHRM dat als de overheid kennis had of had moeten hebben van een 'real and immediate risk' waaraan burgers worden blootgesteld, in beginsel verwacht wordt dat er maatregelen worden genomen. **Zie boven: er is niets gebeurd en wij zijn nimmer gewaarschuwd.** Of er daadwerkelijk maatregelen moeten worden genomen hangt af van de uitkomst van de 'fair balance' toets:

²⁷ Zie bijvoorbeeld Rapport KnowH20, 25 juni 2024: grondwateroverlast in Bloemendaal, p.41. Hieruit volgt onder meer dat de Gemeente in ieder geval sinds 2002 diverse maatregelen treft, zoals monitoring.
Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn N.V.

"In determining whether or not a positive obligation exists, regard must be had to the fair balance that has to be struck between the general interest of the community and the interests of the individual, the search for which balance is inherent in the whole of the Convention [...]"²⁸ (onderstr. toegev.)

En

"[T]he choice of means is in principle a matter that falls within the Contracting State's margin of appreciation." (EHRM 20 maart 2008, AB 2008/206 (*Budayeva e.a./Rusland*), r.o. 134).

Zie ook EHRM 24 januari 2019, EHRC 2019/107, m.nt. Ramnewash (*Cordella t. Italië*).

Wide margin of appreciation

- 6.17 Daarnaast beschikt de overheid ook over een *wide margin of appreciation*, hetgeen inhoudt dat overheden een ruime beleidsvrijheid hebben bij de keuze van de maatregelen die worden genomen.²⁹ Dit is overeenkomstig de zorgplicht in de Waterwet en Ow (zie paragraaf 5.10). De wide margin of appreciation geldt ook voor de voorliggende vraag of gekozen zou moeten worden voor een drainage om het grondwaterpeil te verlagen **of gewoon pompen in openbaar terrein, zoals de inwoners noodgedwongen op eigen terrein doen**. Zoals eerder opgemerkt adviseren wij de Gemeente om daaromtrent nader onderzoek te verrichten. **Doet de gemeente niet. Liever een smak geld besteden aan de Landsadvocaat.**

Het waterschap

- 6.18 Terzijde doet hier zich nog de vraag voor of de Gemeente gehouden is om maatregelen te nemen of dat het waterschap hier ook nog een taak heeft. Op grond van artikel 2.17 Ow berust bij het waterschap onder meer de hoofdtaak om watersystemen te beheren. Wij adviseren de Gemeente om nader onderzoek te verrichten naar de vraag bij wie die taak ligt. **Het is de gemeente klip en klaar dat de ont- en afwatering volstrekt onvoldoende is.**

Tussenconclusie

- 6.19 Onzes inziens brengt de buitenwettelijke zorgplicht niet met zich mee dat de Gemeente het grondwaterpeil per private perceel dient te verlagen door bijvoorbeeld de aanleg van een drainage. Hierbij is van belang dat de wateroverlast als gevolg van de hevige regenval is ontstaan, hetgeen incidenteel van aard is. **Structureel en het is het grondwater van de buurman, niet ons hemelwater**. Dit kan echter veranderen als structureel sprake is van langdurige buitengewone regenval. Daarnaast is het uitgangspunt dat een perceelseigenaar zelf verantwoordelijk is voor de waterhuishouding ter plaatse. **Gemeente heeft ons sinds 2002 nimmer geïnformeerd.**

²⁸ EHRM 17 oktober 1986, 9532/81, NJ 1987/945 (*Rees/Verenigd Koninkrijk*), rov. 37.

²⁹ EHRM 24 juli 2014, EHRC 2014/240 (*Brincat c.s./Malta*), rov. 101., EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, r.o. 67 (*Lashmankin e.a./Rusland*); EHRM 12 februari 2009, nr.17472/04, r.o. 67 (*Bodrov/Rusland*).

Tot slot merken wij op dat de Gemeente toestemming van de grondeigenaar en gebruiker van het perceel nodig heeft om op particulier terrein maatregelen te treffen. Daarbij is relevant om te onderzoeken of de Gemeente of het Waterschap de verantwoordelijkheid heeft om het grondwaterpeil te verlagen.

7 Strekt de aansprakelijkheid van artikel 5:39 BW zich uit tot direct aangrenzende percelen of ook tot veel verder verwijderde percelen.

- 7.1 Artikel 5:39 BW bepaalt, onder meer, dat de eigenaar van een erf niet in een mate of op een wijze die volgens art. 6:162 BW onrechtmatig is, aan eigenaars van andere erven hinder mag toebrengen door wijziging te brengen in de loop, hoeveelheid of hoedanigheid van over zijn erf stromend water of van het grondwater. Uit de parlementaire geschiedenis maken wij op dat artikel 5:39 BW een burennrechtelijke bepaling betreft die zich richt tot de eigenaar van de grond en verbiedt om onrechtmatige hinder te veroorzaken voor eigenaren van naburige percelen door wijziging van de (grond)waterloop.³⁰ Dat betreft *“zowel het water dat óver het erf van de eigenaar stroomt, als het grondwater, als ook het water dat zich op zijn erf bevindt en in open gemeenschap staat met het water op eens anders erf”*.³¹
- 7.2 Het antwoord op de vraag of de aansprakelijkheid van artikel 5:39 BW zich strekt tot direct aangrenzende percelen of ook tot veel verder verwijderde percelen, is volgens vaste rechtspraak afhankelijk van de aard, ernst en duur van de hinder en de daardoor veroorzaakte schade in verband met de verdere omstandigheden van het geval, waaronder de plaatselijke omstandigheden.³² Voor hinder in de zin van artikel 5:39 BW geldt namelijk dat de onrechtmatigheid daarvan binnen de verschillende categorieën van artikel 6:162 lid 2 BW kan vallen. Artikel 5:39 BW verwijst immers naar de open norm artikel 6:162 BW, omdat de wetgever recht wil doen aan de omstandigheden van het concrete geval.³³
- 7.3 Naar onze mening kan uit het voorgaande worden opgemaakt dat artikel 5:39 BW een ruime reikwijdte heeft. Hoewel het de vraag is wat onder “veel verder verwijderde percelen” moet worden verstaan, is er geen reden om aan te nemen dat het in artikel 5:39 BW neergelegde kader zich beperkt tot direct naastgelegen percelen. Ook verder verwijderde percelen vallen hieronder, als er maar sprake is van een causale relatie tussen het water dat zich op een erf bevindt en het water op een ander erf. Bovendien volgt uit de tekst van artikel 5:39 BW dat de eigenaar van een erf *“niet in een mate of op een wijze die volgens art. 6:162 BW onrechtmatig is, aan eigenaars van andere erven hinder mag toebrengen”* (...). Hieruit maken wij ook op dat deze bepaling kan zien op verder verwijderde percelen. **KLOPT!**
- 7.4 Wij wijzen ook nog op een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland waar

³⁰ T&C BW, commentaar op titel 4 Boek 5 BW, Inleidende opmerkingen, aant. 3.

³¹ T&C BW, commentaar op titel 4 Boek 5 BW, Inleidende opmerkingen, aant. 3.

³² Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 16 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1106, r.o. 20.5. en Hoge Raad 15 februari 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0150 (Aalscholvers, Oostvaardersplassen), r.o. 4.6. en *Parlementaire Geschiedenis Boek 5*, 1981, p. 47.

³³ *Parl. Gesch. BW Boek 5*, p. 186.

centraal stond of een perceeleigenaar in de zin van artikel 5:39 BW onrechtmatig hinder heeft toebracht aan een aantal percelen die onderdeel waren van een rijtje woningen dat aaneengesloten is gebouwd. De rechtbank heeft geoordeeld dat de afloop van (hemel)water vanaf het perceel van de eigenaar (die aansprakelijk is gesteld) naar het perceel van de andere perceelseigenaren, onrechtmatig is. In dat verband is relevant dat de rechtbank ter plaatse heeft geconstateerd dat het achterdeel van het perceel van de eigenaar geheel is verhard en dat daarop bebouwing staat. Het (hemel)water dat op deze gebouwen valt, kon niet worden afgevoerd naar het riool, maar vloeide (grotendeels) naar het lager gelegen perceel van de andere perceelseigenaren en kon niet worden afgevoerd naar het riool.³⁴

- 7.5 De voornoemde uitspraak onderstreept ook de verantwoordelijkheid van een perceelseigenaar voor een verhard oppervlak op het perceel. Aangezien Knowh20 ook heeft vastgesteld dat toename van het verhard oppervlak in particuliere tuinen mogelijk heeft bijgedragen aan de grondwateroverlast **helaas weer cherry picking. KnowH2O heeft dit niet zelf geconstateerd, maar is een aanname en bovendien kunnen wij ons hemelwater 'aan', maar niet als het grondwater door de burens veel te hoog is. KnowH2O heeft ook heel duidelijk de capillaire werking uitgelegd en daar lezen we niets over in deze pleitnota van de Landsadvocaat**, brengt dit naar onze opvatting ook met zich mee dat het water dat vanuit de verharde oppervlakten naar de andere percelen stroomt, op grond van artikel 5:39 BW kan leiden tot aansprakelijkheid van de perceelseigenaren. **ONZIN dus.**

Tussenconclusie

- 7.6 Resumerend, artikel 5:39 BW heeft een ruime reikwijdte. Naar onze opvatting kan de aansprakelijkheid van artikel 5:39 BW zich tot direct aangrenzende percelen of ook tot veel verder verwijderde percelen strekken indien het water dat over het erf van de eigenaar stroomt "in open gemeenschap staat met het water op eens anders erf".

8 Kan de gemeente eigenaren van private percelen dwingen een duinrel opnieuw (of voor het eerst) aan te leggen op hun perceel? En zo ja, rust er dan op de gemeente een zorgplicht om de duinrellen opnieuw te bouwen

- 8.1 Naar onze inschatting is er geen rechtsgrondslag voor de Gemeente om de eigenaren van private percelen te dwingen om (opnieuw) een duinrel aan te leggen op hun perceel. Gelet op dat de duinrellen niet in het bestemmingsplan zijn opgenomen bestaat daar geen rechtsgrondslag voor. Dit is ook terug te voeren op het legaliteitsbeginsel zoals opgenomen in artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Immers, de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie, wellicht nodig om de herintroductie van een duinrel af te dwingen, bestaat slechts voor zover zij bij of krachtens de wet is verleend. **Er is wel een rechtsgrond om de gemeente te dwingen nieuwe rellen aan te leggen, kan ook ondergronds. Is nl ook in Bloemendaal gedaan van de Halve Maentjes naar de Kennemerweg.**
- 8.2 Zoals gezegd blijkt uit het rapport van Knowh20 dat toename van het verhard

³⁴ Zie Rechtbank Midden-Nederland 22 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:11896, r.o. 4.13.2-4.13.4.
Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn N.V.

oppervlak in particuliere tuinen en in de openbare ruimte in bebouwd gebied, **weer cherry picking en is ook niet bewezen** mogelijk heeft bijgedragen aan de grondwateroverlast.³⁵ Hier zien wij dan ook een taak voor de Gemeente om de perceelseigenaren hieromtrent te informeren en er daarbij op te wijzen dat de aanleg van een duinrel mogelijk kan leiden tot afname van de grondwateroverlast.

9 Aanvullende opmerkingen

- 9.1 Tot slot adviseren wij de Gemeente om het omgevingsplan zo in te richten dat bestaande duinrellen dienen te worden behouden, zodat er een rechtsgrondslag ontstaat voor de Gemeente om perceelseigenaren te dwingen om een duinrel aan te leggen als deze toch wordt verwijderd.

10 Conclusie

- 10.1 Voor de conclusie verwijzen wij naar paragraaf 2 van dit advies.

³⁵ Zie Rapport KnowH20, 25 juni 2024: grondwateroverlast in Bloemendaal, p.13.
Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn N.V.

Bijlage

- **Artikel 3.5 van de Waterwet:** De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders dragen zorg voor een doelmatige inzameling van het afvloeiend hemelwater, voor zover van degene die zich daarvan ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, redelijkerwijs niet kan worden geleverd het afvloeiend hemelwater op of in de bodem of in het oppervlaktewater te brengen.
- **Artikel 3.6 van de Waterwet:** De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders dragen zorg voor het in het openbaar gemeentelijke gebied treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de zorg van de beheerder of de provincie behoort.
- **Artikel 2.16 lid 1 onder a onder 2 Ow:** Bij het gemeentebestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de volgende taken: (...) het treffen van maatregelen in het openbaar gemeentelijke gebied om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de op grond van deze wet aan de fysieke leefomgeving toegedeelde functies zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet op grond van artikel 2.17, 2.18 of 2.19 tot de taak van een waterschap, een provincie of het Rijk behoort (...).
- **Artikel 5:38 van het BW:** Lagere erven moeten het water ontvangen dat van hoger gelegen erven van nature afloopt.
- **Artikel 5:39 van het 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.
- **Artikel 5:41 van het BW:** Van de artikelen 38, 39 en 40 lid 1 kan bij verordening worden afgeweken.
- **Artikel 8 EVRM:** Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of

de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

- **Artikel 1 EP:** Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.