

# Peilbesluit in relatie tot gebouwschade

*Transparante methode creëert begrip bij en medewerking van bewoners*

STAN GEURTS VAN KESSEL\*, PETER DE PUTTER\* EN ASTRID VAN VELDHOVEN\*

## *Summary*

### *Lowering surface water levels and foundation damage*

When a water board decides to lower surface water levels, this may have some serious consequences. The foundation of old buildings, for instance, can be damaged. These decisions are therefore not easy to make. At first it's important to carefully investigate risks and to analyse technical measures and related costs to prevent damage to properties. From a legal point of view, it's necessary to state grounds for public decision-making. The water board should make clear, in advance, how to deal with foreseeable damage as a result of lowering surface water levels. Notwithstanding clear legal arrangements (e.g. the Dutch Water Act), some water boards do struggle sometimes: how to put all legal demands in practice?

Together with engineers and lawyers from Wareco Sterk Consulting, water board De Stichtse Rijnlanden developed a decision method (flow chart) to answer these questions. As a consequence deci-

sion-making now is easier. Using the decision method gives insight into the expected risks (amount of damage) on the one hand and compensation expenses on the other. A comparison leads to the most efficient and cheapest approach. Key element of the method is that at first a quick scan is sufficient. For some houses and other properties additional investigations are needed. For inhabitants the method is quite transparent as well.

Using the decision flow chart can and will lead to the conclusion that it's not always necessary to take (and pay for) technical compensation measures. Some risks are for inhabitants themselves; the method makes this quite clear. Water boards are not always obliged to compensate for damage. If by any change inhabitants suffer damage afterwards anyway, then of course they can claim compensation. The Water Act is clear about this, as is some jurisprudence.

\* Wareco ingenieurs, Postbus 6, 1180 AA Amstelveen ([www.wareco.nl](http://www.wareco.nl))

\*\* Sterk Consulting, Frambozenweg 137, 2321 KA Leiden ([www.sterkconsulting.nl](http://www.sterkconsulting.nl))

\*\*\* Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Postbus 550, 3990 GJ Houten ([www.hdsr.nl](http://www.hdsr.nl))

*Wanneer een waterschap in veengebieden besluit tot peilverlaging, kan dat grote gevolgen hebben. Met name voor oude gebouwen waarbij funderingsschade kan optreden. Het peilbesluit in relatie tot gebouwschade is dan ook een gevoelig onderwerp. Wat zijn de risico's van een peilverlaging? Hoe zit het juridisch? Welke technische mogelijkheden zijn er en wat zijn de kosten? Gebrek aan een helder antwoord op deze vragen maakt het lastig om bij de uitvoering van een peilbesluit het risico op gebouwschade goed mee te nemen. Het gesprek met bewoners en landeigenaren vormt daarin een grote drempel. Het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden vond de antwoorden.*

#### **Praktijkbehoefte aan een transparante aanpak**

In veengebieden met landbouwfunctie besluit het waterschap regelmatig tot een peilverlaging om de opbrengst uit landbouw te behouden. De peilverlaging kan voor andere functies juist nadelig uitpakken. Met name bij oudere panden, welke niet zijn gefundeerd op betonnen palen, kan een peilverlaging tot aanzienlijke schade leiden (foto 1). Een mogelijke maatregel is de aanleg van een hoogwatervoorziening, een watergang direct om de woning met een hoger streefpeil (foto 2). Alternatieve maatregelen zijn bijvoorbeeld aanleg van een infiltratievoorziening, funderingsherstel of zelfs het beëindigen van de landbouwfunctie in het gebied. Wijziging of aanpassing van een oppervlaktewaterpeil wordt vastgelegd in een peilbesluit, dat is niet nieuw. Toch was er in de praktijk behoefte aan een nieuwe aanpak. De directe behoefte ontstond bij het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden na het vaststellen van het watergebiedsplan Zegveld & Oud Kamerik; een veengebied met een natuurlijke maaielddaling van 2 centimeter per 3 jaar. Deze maaielddaling vindt al eeuwenlang plaats. Echter,

*Foto 1. Peilverlaging kan met name bij oudere panden tot aanzienlijke schade leiden.*



sinds de vorige eeuw wordt op houten palen gebouwd en deze komen nu in de problemen bij een verdere peilverlaging. Bovendien wonen er in het gebied veel meer mensen die lang niet allemaal een agrarisch bedrijf hebben, en dus ook geen direct belang bij een peilverlaging in de polder.

In de praktijk worstelt menig waterschap met de problematiek van mogelijke gebouwschade als gevolg van peilwijzigingen, ook al bestaat dit probleem al zo lang. Het ontbrak het waterschap aan beleid hoe hier mee om te gaan. Het beleid moet een aanpak bieden die transparant is ten aanzien van mogelijke risico's. Vanuit juridisch

oogpunt moet er, in verband met aansprakelijkheidsstelling achteraf, zekerheid bestaan dat er geen onaanvaardbare schade kan gaan optreden als gevolg van een peilverlaging.

#### De methode in het kort

Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR), Wareco en Sterk Consulting hebben vanuit gezamenlijke kennis en ervaring een methodiek ontwikkeld om de risico's van gebouwschade bij een voorgenomen peilverlaging in beeld te krijgen. De methodiek is vormgegeven in een beslisboom en kent als sleutelbegrippen:

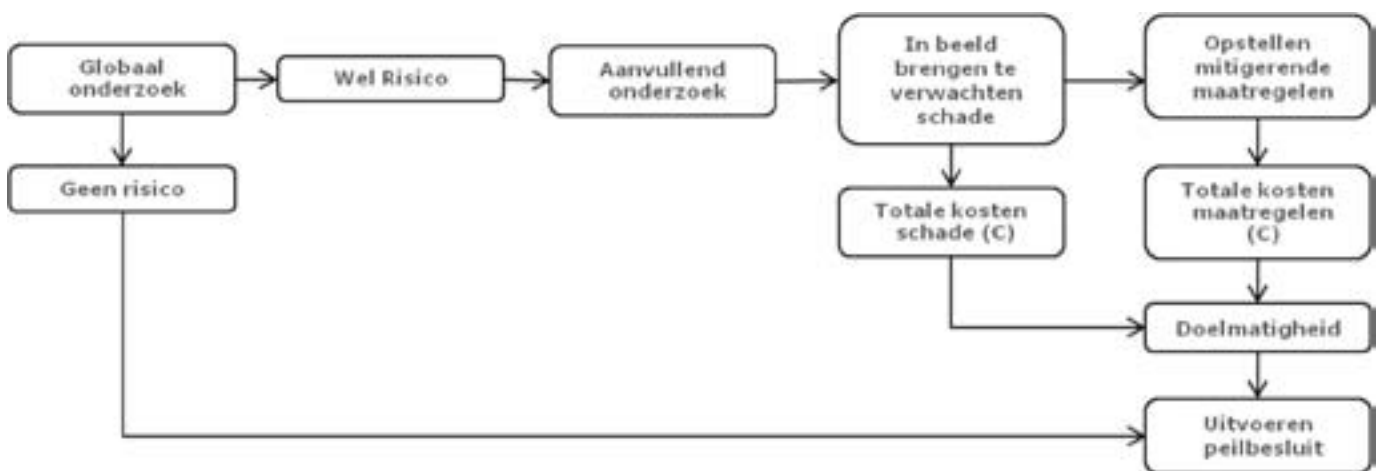
- gedegen onderbouwing en reproduceerbare afweging;
- beperkte ondezoeksinspanning naar schaderisico;
- vaststellen van de meest doelmatige maatregelen

De nieuw ontwikkelde methodiek voorziet bij het Hoogheemraadschap dan ook echt in een behoefte. Het resultaat van de beslisboom is een te verwachten schadebedrag (risico) en een bedrag voor mogelijke maatregelen. Deze twee bedragen worden met elkaar vergeleken en het laagste bedrag leidt tot de meest doelmatige aanpak. De goede lezer ziet dat een waterbeheerder (breder: de overheid) niet altijd gehouden is voorzienbare schade, aan bijvoorbeeld panden, met technische maatregelen te compenseren. Het waterschap heeft een inspanningsplicht die ruimte laat voor een eigen afweging waarbij een groot belang toekomt aan de doelmatigheidsvraag: "is het in dit specifieke geval doelmatig mitigerende maatregelen te nemen?". Het kan wel eens veel doelmatiger blijken niets te doen, al is dat voor menig waterschap geen gemakkelijk uit te leggen boodschap om mee naar buiten te treden. Aan de hand van de beslisboom echter, kan de waterbeheerder een voor iedereen heldere en goed gemotiveerde keuze maken.

Het aanvaarden van de schade door peilverlaging en vergoeden daarvan is dus ook een oplossing. Andere mogelijkheden voor die aanpak zijn, bijvoorbeeld, de aanleg van hoogwatervoorzieningen of infiltratieleidingen bij woningen, of het beperken van de invloed van een watergang op



*Foto 2. Een mogelijke maatregel om schade aan gebouwen door peilverlaging te voorkomen, is de aanleg van een hoogwatervoorziening, een watergang direct om de woning met een hoger streefpeil.*



*Figuur 1 . De beslisboom waarmee de risico's van gebouwschade bij een voorgenomen peilverlaging in beeld kunnen worden gebracht.*

het grondwater door het bekleden van de watergang met klei.

De methodiek is zowel technisch, organisatorisch als juridisch sluitend. Het waterschap staat stevig in haar schoenen met een besluit dat volgens deze methodiek is genomen. Zij treedt de bewoners open en met een heldere, goed gemotiveerde boodschap tegemoet.

#### **Efficiënte onderzoeksinspanning: afpellen**

Om bij een peilbesluit de risico's op gebouwschade in beeld te krijgen, is onderzoek nodig. Het is echter niet doelmatig om meer geld uit te geven aan onderzoek dan het maximaal te verwachten bedrag aan schade of maatregelen. Op dezelfde manier is het niet doelmatig om meer geld uit te geven aan maatregelen dan het maximaal te verwachten schadebedrag.

Met de beslisboom wordt voorkomen dat onnodig onderzoek wordt uitgevoerd.

Dat werkt volgens de methode van 'afpellen'. In eerste instantie wordt een algemeen onderzoek uitgevoerd waarbij het schaderisico voor veel panden wordt bepaald. Voor enkele panden in een hoge risicoklasse kan het nodig zijn om verder onderzoek uit te voeren.

Algemeen onderzoek bestaat bijvoorbeeld uit een analyse van historisch meetgegevens, het uitvoeren van een enquête of archiefonderzoek. Verder onderzoek is veelal maatwerk, bestaande uit een visuele inspectie van panden, gerichte grondwater monitoring of een funderingsinspectie. Figuur 2 laat zien hoe het onderzoek stapsgewijs wordt doorlopen.

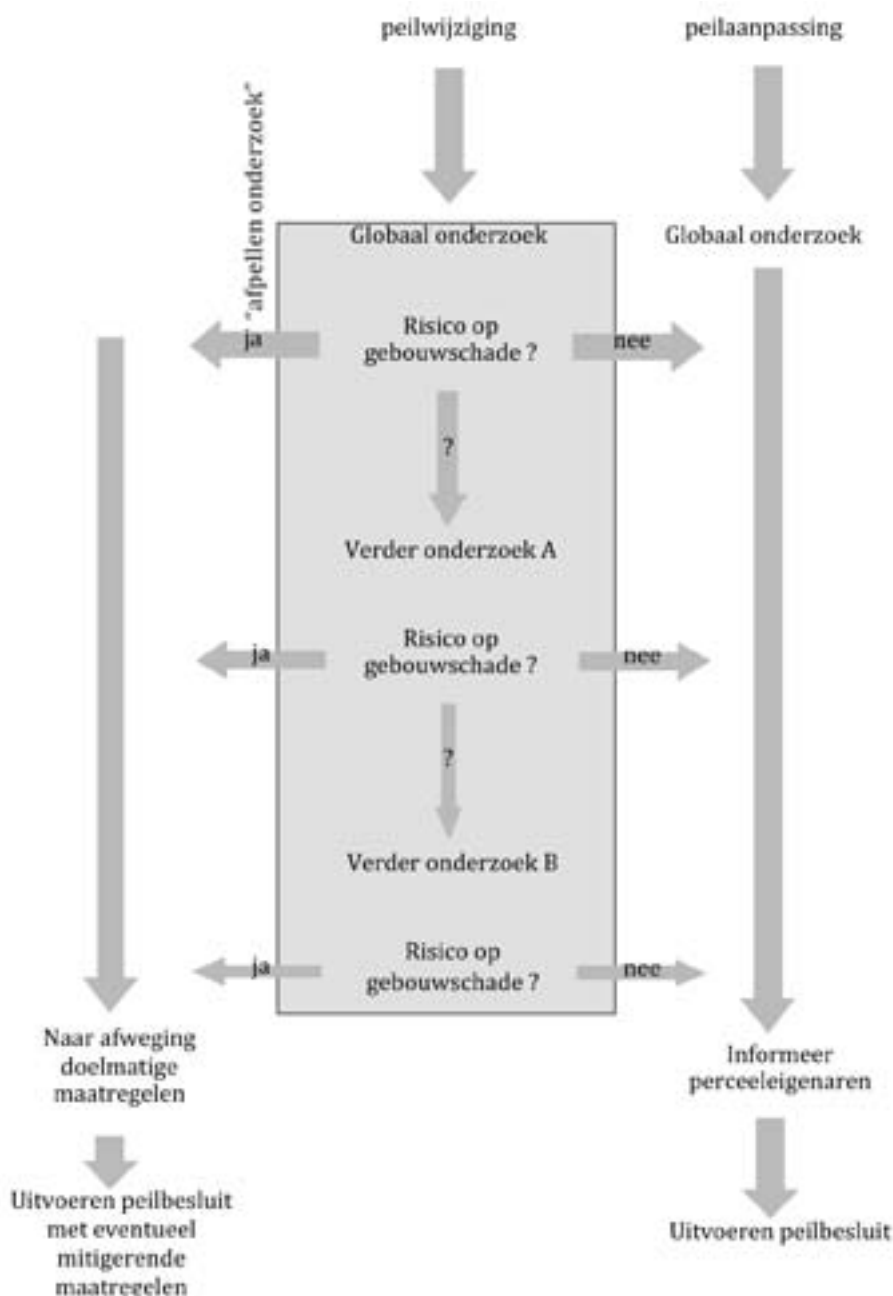
Ook bij het kiezen van maatregelen is doelmatigheid het leidende principe. De kosten moeten in verhouding staan tot het schaderisico dat met de beslisboom is vastgesteld. De beslisboom voorziet concreet in kostenkengetallen voor onderzoek en maatregelen, en in kostenken-

getallen voor de te verwachten schade.

#### **Peilaanpassing of peilwijziging?**

Er is een belangrijk verschil tussen een peilaanpassing en een peilwijziging. Een *peilaanpassing* compenseert de 'natuurlijke' maaiveldddaling (het waterpeil zakt mee met het maaiveld). Bij een *peilwijziging* wordt het peil meer (of minder) verlaagd dan nodig is voor deze compensatie. Van deze laatste is bijvoorbeeld sprake als meerdere peilgebieden worden samengevoegd.

Een peilaanpassing behoort volgens vaste jurisprudentie tot het normaal maatschappelijk risico. Eventuele schade die daaruit voortvloeit is in beginsel dan ook gewoon voor rekening van de ingelanden. Natuurlijk gelden ook in het geval van peilaanpassing de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De onderzoeksverplichting gaat wel minder ver dan bij een peilwijziging. Dit is in de beslisboom verwerkt.



Figuur 2. Het onderzoek naar gebouwschade wordt stapsgewijs uitgevoerd.

### Van theorie naar praktijk: de methode geïmplementeerd

De methodiek is inmiddels een jaar beproefd bij het Hoogheemraadschap. De beslisboom is op 9 maart 2010 goedgekeurd door het College van het waterschap en is inmiddels opgenomen als onderdeel van de nota peilbeheer en is daarmee vastgesteld beleid. Dit geeft duidelijkheid voor zowel waterschappers als ingelanden en bestuurders.

De ervaringen met de beslisboom bij de beheerders van het waterschap zijn positief en het is daarmee een standaard hulpmiddel geworden. De beslisboom helpt om de juiste keuze te maken en een goed onderbouwd dossier op te stellen. Vaak is nu al snel aan het begin van de opbouw van het bouwkundig dossier duidelijk of er wel of geen individuele maatregelen genomen moeten worden. Dat scheelt uitgebreid en duur onderzoek. Een groot voordeel van de beslisboom is dat nu ook de juridische kant is verankerd. Dit gaf in het verleden onzekerheid en daardoor overmatige (en ondoelmatige) maatregelen.

### Bewonersavonden met een goed gevoel

Het Hoogheemraadschap organiseert bewonersavonden waarin het peilbesluit wordt toegelicht en de compenserende maatregelen, zoals een hoogwatervoorziening, in detail worden uitgewerkt. In het begin van de avond helpt de beslisboom bij het uitleggen waarom voor een maatregel is gekozen en neemt het een zekere argwaan bij de deelnemers weg. Bij het in detail uitwerken van de maatregelen zijn de deelnemers dan welwillender. Natuurlijk biedt een bewonersavond ook de mogelijkheid aan bewoners om alter-



*Foto 3. Houtrot van funderingspalen. Houten paalfunderingen uit de vorige eeuw komen in de problemen bij een verdere peilverlaging.*

natieve maatregelen voor te stellen. Zij wonen er en kennen de polder het best.

#### **Verdere toepassing van deze methode**

De beslisboom is opgesteld voor het beheergebied Zegveld-Kamerik, maar kan gehanteerd worden voor klei- en veengebieden in het algemeen. De gehanteerde criteria en kostengetallen worden daarvoor aangepast naar het specifieke gebied.

Op een door het Hoogheemraadschap georganiseerd symposium (15 maart 2011) is de opgedane kennis gedeeld met andere waterschappen. Uit de discussie werd duidelijk dat communicatie met perceeleigenaren, zowel boeren als huizenbezitters, erg belangrijk wordt gevonden. Veel deelnemers willen aan bewoners kunnen uitleggen waarom maatregelen (niet) genomen worden. Inzicht versterkt de interactie tussen overheid en burger. Een ander terugkerend punt was de mate waarin waterschappen risico willen lopen. Hier wil men (een nieuw) gevoel voor krijgen. Het project heeft laten zien dat het doorlopen van de beslisboom de op voorhand denkbare risico's (zoals bijvoorbeeld de angst voor schadeclaims) aanzienlijk beperkt. Duidelijk is ook geworden dat een waterbeheerder echt niet altijd de individuele burgers met mitigerende maatregelen tegemoet hoeft te komen. Door helder te hebben wat tot het 'normaal maatschappelijk risico' van de ingelanden behoort, kunnen de kosten voor de waterbeheerder van bijvoorbeeld hoogwatervoorzieningen in de hand worden gehouden.