

Evaluatie 10 jaar grondwaterbeleid Den Haag 2004-2013

Versie 9-1-2014

1. Beleid en regelgeving

In april 2004 is de Grondwaternota (RIS 115909) vastgesteld waarin het gemeentelijk beleid ten aanzien van grondwater is omschreven. In die tijd daarvoor ontbrak een duidelijk wettelijk kader voor de diverse verantwoordelijkheden. Het nieuwe grondwaterbeleid maakte, samen met ervaringen van de aanpak van de grondwateroverlast, deel uit van de gewenste integrale benadering van het stedelijke watersysteem die in het Waterplan was overgenomen. Een benadering die sinds 2012 wordt geregeld via de gezamenlijke Wateragenda van de gemeente en het hoogheemraadschap van Delfland.

Op verzoek van de raadscommissie werd in de uitvoering (RIS 117380, februari 2005) extra aandacht gegeven aan goede monitoring en modellering, gebiedsgerichte aanpak en de inrichting van een grondwaterloket.

1.1 Grondwaternota

De Grondwaternota beschrijft de grondwatersituatie en geeft duidelijkheid over kansen en bedreigingen van het grondwater in stedelijk gebied evenals de taak van de gemeente binnen het grondwaterbeheer. Hiermee is inzichtelijk gemaakt wat de burger van de gemeente kan verwachten bij de aanpak van grondwateroverlast en wat de verantwoordelijkheden van de huiseigenaar daarbij zelf zijn.

Basis van de nota was een inventarisatie van bestaande regelgeving aangevuld met de verwachte ontwikkelingen. De Haagse aanpak van de grondwateroverlast in relatie tot de landelijke aanpak, activiteiten die de grondwaterstand structureel kunnen veranderen, de relatie met andere overheden en de effecten van de grondwaterstand voor de aspecten groen en grondwaterkwaliteit zijn beschouwd.

Een belangrijke constatering vooraf was dat -door het ontbreken van wettelijke regelgeving voor het grondwaterbeheer- een effectieve aanpak van eventuele grondwateroverlast niet goed van de grond kwam. Bovendien waren eigenaren/bewoners zich er onvoldoende van bewust dat grondwateroverlast in kelders, souterrains en diepe kruipruimten een bouwkundig probleem is. Voor het oplossen hiervan zijn de eigenaren zelf verantwoordelijk.

Op basis van het vorenstaande waren de volgende uitgangspunten geformuleerd voor de aanpak van de grondwateroverlast:

- de gemeente is niet verantwoordelijk voor de beheersing van de grondwaterstand;
- het oude beleid om in de bestaande gebieden met een hoge klachtendichtheid gelijktijdig met rioolwerkzaamheden draineerleidingen aan te leggen, indien dit kostenefficiënt is en kan bijdragen aan vermindering van ondervonden overlast, wordt voortgezet;
- voor de acceptabele gemiddelde ontwateringsdiepte wordt uitgegaan van de algemeen landelijk gehanteerde basisrichtlijn van 0,7 m onder gemiddeld straatniveau;
- de gemeente is in principe bereid mee te zoeken naar oplossingen voor grondwaterproblemen, indien de ontwateringsdiepte structureel minder is dan 0,7 m onder gemiddeld straatniveau en deze ontwateringsdiepte aanleiding geeft tot grondwateroverlast;
- de gemeente treft geen voorzieningen in gebieden waar het gemiddelde grondwaterpeil structureel lager is dan 0,7 m beneden gemiddeld straatniveau;
- de eigenaar/bewoner is verantwoordelijk voor en draagt de kosten van het treffen van voorzieningen op eigen terrein;
- een gemeentelijk grondwaterloket wordt ingericht voor vragen over grondwaterproblemen en meer gerichte informatie over mogelijke oplossingsmaatregelen;

- een communicatieplan wordt opgesteld, waarin duidelijkheid wordt verschaft over de verantwoordelijkheden en mogelijkheden bij de aanpak van de grondwateroverlast

Van de basisrichtlijn van 0,70 m onder gemiddeld straatniveau zijn de nieuwe gebieden (Leidschenveen, Ypenburg) afgeweken. Deze keuze is gemaakt vanuit het oogpunt van kostenbesparing tijdens de ontwikkeling, voorafgaand de overdracht aan de gemeente Den Haag. Door een aangepaste bouwwijze (aanleg drainage) en met naleving van de bouwvoorschriften (dampdichte vloer) wordt op een kunstmatige wijze aan de basisrichtlijn voldaan. Gevolg van deze keuze zijn een hogere beheerinspanning met de hieraan gerelateerde kosten, zowel in openbaar gebied (gemeente) als op particulier terrein (eigenaar).

1.2 Waterwet

De leemten in de wetgeving, die de Grondwaternota vulde, zijn uiteindelijk ‘gedicht’ met het inwerking treden van de nieuwe, integrale Waterwet op 1 januari 2010. In deze wet zijn de gemeentelijke zorgplichten op het gebied van riolering, hemelwater en grondwater vastgelegd. De zorgplicht voor grondwater komt overeen met wat de Grondwaternota reeds beoogde:

Artikel 3.6 Waterwet

1. *De gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor het in het openbaar gemeentelijk 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 het waterschap of de provincie behoort.*
2. *De maatregelen, bedoeld in het eerste lid, omvatten mede de verwerking van het ingezamelde grondwater, waaronder in ieder geval worden begrepen de berging, het transport, de nuttige toepassing en het, al dan niet na zuivering, op of in de bodem of in het oppervlaktewater brengen van ingezameld grondwater, en het afvoeren naar een inrichting als bedoeld in artikel 15a van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.*

Eigenaren/particulieren zijn primair verantwoordelijk voor afwatering van het eigen terrein. Daarbij kunnen gemeente en waterschap zo nodig helpen. De wettelijke zorgplicht beoogt nieuwe grondwateroverlastproblemen te voorkomen en patstellingen bij bestaande problemen te doorbreken. Daarnaast wil artikel 3.6 het uitvoeren van overbodige en ondoelmatige maatregelen voorkomen. Het artikel stelt bewust niemand verantwoordelijk of aansprakelijk voor de handhaving van een bepaalde grondwaterstand. Particulier, gemeente, waterschap en provincie hebben ieder eigen verantwoordelijkheden en mogelijkheden om maatregelen te treffen:

- De particulier is verantwoordelijk voor de goede staat van zijn eigendom. Hij zorgt voor bouwkundige of waterhuishoudkundige voorzieningen op zijn eigen terrein en voor de eigen woning (zoals een vochtdichte vloer of een lekvrije kelder).
- De gemeente is het aanspreekpunt voor de burger. Zij behandelt klachten en onderzoekt een doelmatige aanpak van eventuele grondwaterproblemen. Als aanpak door de particulier niet doelmatig is en de problemen structureel zijn, kan de gemeente in het openbare gebied maatregelen treffen voor de afvoer van overtollig grondwater.
- Het waterschap zorgt voor de afvoer van door de gemeente of particulier ingezameld grondwater via het oppervlaktewater en kan via het oppervlaktewaterpeil de grondwatersituatie beïnvloeden.
- De provincie is verantwoordelijk voor het strategische regionale grondwaterbeheer, de vergunningverlening voor zeer grote grondwateronttrekkingen, onttrekkingen voor drinkwater en ten behoeve van warmte – en koude opslag.

De gemeente Den Haag hanteert voor de grondwaterstand in de openbare ruimte de landelijk algemeen gehanteerde richtlijn dat het grondwater structureel minstens 70 cm onder het maaiveld moet staan. Als dit niet het geval is en dit leidt tot overlast kunnen maatregelen worden getroffen in de openbare ruimte. Als wel wordt voldaan aan het 70 cm criterium dan vormt het grondwater geen beperking voor de functies van groen en wegen terwijl ook aan de meeste kabels en leidingen in den droge kan

worden gewerkt. Voor de maat van 70 cm is gekozen zodat in het standaard profiel van de naoorlogse bouwwijze bij deze grondwaterstand eveneens in een droge kruipruimte wordt voorzien.

Bij klachten over grondwateroverlast kan de gemeente een analyse maken van oorzaken, gevolgen en mogelijke maatregelen. Indien maatregelen effectief en doelmatig worden geacht, dan bepaalt zij deze zo veel mogelijk in samenspraak met alle betrokken partijen. Maatregelen voor transport van overtollig grondwater in het openbare gebied komen voor rekening van de gemeente.

1.3 Overige wetgeving / verantwoordelijkheden

Conform het burgerlijk recht is een eigenaar dan wel erfpachter verantwoordelijk voor de staat waarin de bij hem in eigendom zijnde gebouwen verkeren. Hieronder vallen ook de fundering, de waterdichtheid van kelders of souterrains (indien gewenst) en de verdere toestand van het perceel (tuinen ed.). Van hem mogen maatregelen worden verwacht om bijvoorbeeld de ontwatering voor het eigen perceel te regelen of om de constructie waterdicht te maken. Daarnaast dient men te voldoen aan de bouwvoorschriften uit de Woningwet en de daarop gebaseerde regelgeving.

Waar het grondwater betreft verplicht het Bouwbesluit niet tot het waterdicht maken van ruimtes beneden de begane grond, tenzij deze ruimtes als een zogenaamd verblijfsgebied worden gebruikt. De particulier moet er voor zorgen dat zijn eigendom voldoet aan de eisen op grond van de bouwregelgeving. Als hij daar bovenop nog wensen heeft (zoals een droge kelder), dan dient hij daar zelf voor te zorgen (Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken; Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2002-2003, 30.578, nr. p 6-7).

1.4 Gemeentelijk Rioleringsplan

De Waterwet geeft gemeenten de mogelijkheid om grondwaterbeleid vast te leggen in het Gemeentelijk Rioleringsplan. Voor Den Haag betekent dit dat ‘grondwater’ in het nieuwe GRP 2016-2020 een volwaardige plek zal krijgen.

Bij de invoering van de Waterwet heeft de gemeente de wettelijke mogelijkheid gekregen om grondwatermaatregelen te bekostigen uit de rioolheffing. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om kosten via een exploitatieovereenkomst of baatbelasting (gedeeltelijk) te verhalen op degenen die gebaat zijn bij de maatregelen.

2. Ervaringen in de periode 2004-2013

Vanaf 2004 heeft de gemeentelijke grondwaterzorg zich gericht op een loket voor burgers om grondwateroverlast te melden, op informatievoorziening over het Haagse grondwatersysteem (peilbuisennetwerk, gemeentelijk grondwatermodel) en gedetailleerd onderzoek op basis van meldingen. De uitvoering van klein en groot onderhoud aan drainageleidingen is de voornaamste uitvoeringstaak.

2.1 Grondwaterloket

Met de inrichting van een digitaal loket via de website www.denhaag.nl bestond de mogelijkheid voor burgers om grondwaterproblemen te melden en werd informatie verschaft over grondwater(-overlast). Het grondwaterloket is ingericht in samenwerking met Het Plankier, een werkgroep over grondwateroverlast van de Koepel van de gezamenlijke Haagse wijk- en buurtorganisaties. Het loket bevat een beschrijving van het Haagse grondwatersysteem, informatie over meetpunten, het herkennen van overlast en mogelijke maatregelen. De samenwerking met de Koepel is in de loop van de tijd door een toenemend gebrek aan vrijwilligers verzwakt en gestaakt.

Bij een grootschalige reconstructie van de gemeentelijke website in 2009 is de informatie uit het grondwaterloket gedeeltelijk versnipperd of uit het zicht verdwenen. Met de veranderingen in de organisatie van de gemeentelijke loketfunctie worden grondwatermeldingen momenteel via het centrale loket van de gemeente voor burgers geregistreerd in plaats van door een separaat digitaal meldpunt. Na registratie worden de meldingen via de afdeling Riolering en Waterbeheersing van de

dienst Stadsbeheer verder verwerkt. Ook via het meldpunt van het hoogheemraadschap van Delfland worden jaarlijks een tiental meldingen ontvangen en verwerkt.

In de praktijk betreffen meldingen bij het grondwaterloket voor een overgrote meerderheid overlast in kelders. De meeste kelders zijn circa twee meter diep. De lekkage treedt vaak op als gevolg van scheuren ter hoogte van de verbinding tussen keldervloer en – wand. Naast scheuren in de kelderconstructie en porositeit van de kelderwanden, dragen ook andere bouwkundige tekortkomingen regelmatig bij aan overlast veroorzakende lekkages. Dit is bijvoorbeeld vaak het geval bij doorvoeren van kabels en leidingen. Een aantal meldingen betreft kelderconstructies die aan de onderkant uit een dikke lekbestendige bak van beperkte hoogte bestaan. Wateroverlast begint dan op te treden wanneer het grondwater, al dan niet direct na een hevige regenbui, de hoogte van de bovenkant van deze bak bereikt.

Ongeveer de helft van de meldingen wordt gedaan in periodes na overvloedige regenval. De meeste kelders liggen met de onderkant van de vloer permanent in het grondwater. Het grondwaterpeil wisselt met de seizoenen en daarmee varieert ook de waterdruk die op de kelder staat. Sommige kelders hebben continue lekkage en zijn voorzien van een verzamelbak met een dompelpomp waarnaar het water over de keldervloer toe stroomt. Het water wordt via de rioolaansluiting geloosd.

In onderstaande tabel zijn de meldingen over de periode 2011, 2012 en 2013 (exclusief december) per wijk met 5 meldingen of meer, weergegeven. Het totaal aantal meldingen via het loket voor deze periode bedraagt 240. Er is geen onderscheid gemaakt naar de reden van melden (kelder, souterrain, kruipruimte of anders).

Wijk	Aantal meldingen 2011 – 2013
Belgisch Park	7
Benoordenhout	13
Bezuidenhout ⁺⁺	31
Bomen- en Bloemenbuurt	12
Centrum	8
Duinoord	5
Leidschenveen	12
Mariahoeve	8
Marlot ⁺⁺	30
Regentessekwartier	14
Stationsbuurt	6
Valkenboskwartier	10
Vogelwijk ⁺⁺	33
Ypenburg	13
Overige wijken (< 5 meldingen per wijk)	47
Totaal	248

⁺⁺ In aanvulling op de meldingen aan de gemeente is uit enquêtes van bewoners van Marlot, Bezuidenhout en de Vogelwijk van respectievelijk 65, 60 en 64 adressen problemen bekend.

In de periode 2007-2010 zijn bij het grondwaterloket ook meldingen bijgehouden op postcode. Hierbij is wel de reden van de melding geanalyseerd. In totaal gaat het om 191 meldingen gedurende 4 jaren.

129 meldingen betroffen problemen in kelders of souterrains. Uitzondering zijn de wijken Leidschenveen, Ypenburg en Mariahoeve waar de meldingen vooral water in de kruipruimte betroffen.

In totaal werd 42 maal overlast in kruipruimten gemeld en waren er nog 20 meldingen van andere problemen, zoals optrekkend vocht in de woning of wateroverlast in tuinen.

Zoals eerder vermeld zijn delen van Leidschenveen, Ypenburg en Wateringseveld op een lager peil ontworpen. Bij de bouwwijze is hier ook rekening mee gehouden zodat door de aanwezigheid van damp- en vloeistofdichte vloeren eventueel water in de kruipruimte niet leidt tot problemen binnenshuis. De overlast blijft veelal beperkt tot een gebrekkige toegang tot de in de kruipruimte aanwezige kabels en leidingen of een muffe benauwde lucht in de kruipruimte.

Een aantal natte kruipruimtes in de nieuwbouw ontstaan door lekkages van gebrekkige rioolaansluitleidingen welke door de kruipruimte lopen of door niet functioneren van particuliere of gemeentelijke drainageleidingen. In een aantal gevallen is ook een zeer diepe kruipruimte aangelegd of is door toepassing van een dikkere (in verband met strengere prestatie-eisen goed geïsoleerde) vloer de kruipruimte dieper komen te liggen ten opzichte van de openbare ruimte. De installatietechnische afwerking in kruipruimtes en kelders (leidingdoorvoeren en ventilatie) laat soms te wensen over. Ook dit zijn bouwkundige zaken die de betreffende eigenaar zelf dient te verhelpen.

In de wijk Mariahoeve worden behalve natte kruipruimten ook klachten over verdiepte carports gerapporteerd.

2.2 Informatievoorziening Haags grondwatersysteem

De grondwatersituatie voor geheel Den Haag is nauwkeurig in kaart gebracht en dankzij een goede informatievoorziening kunnen bouwwerken en activiteiten ‘waterproof’ tot stand komen.

De gemeente beheert een meetnetwerk van 540 peilbuizen waarmee de grondwaterstanden periodiek worden gemeten. Tot 1990 werden peilbuizen 4 x per jaar of vaker handmatig gemeten. Hierna is de meetfrequentie opgevoerd tot minimaal 8x per jaar of meer. Met het huidige dichte meetnet en de frequentie van het peilen kan een goed beeld worden gegeven van het gemiddelde grondwaterstandverloop. De metingen zijn via internet voor iedereen beschikbaar en worden elk kwartaal aangevuld. De meetgegevens op www.grondwaterindenhaag.nl worden door diverse partijen gebruikt.

Een dertigtal peilbuizen worden automatisch bemeten als onderdeel van een regionaal monitoringsnetwerk voor de grondwaterstanden in relatie tot de grondwaterwinning in Delft Noord (ex DSM).

De dienst Stadsbeheer heeft met behulp van grondwatermetingen en gegevens over de opbouw van de ondergrond een computermodel beschikbaar dat de grondwaterstanden en grondwaterstromingen berekent. Dit model levert aanvullend op de meetgegevens informatie over het Haagse- en regionale grondwatersysteem en wordt als onderdeel van het gemeentelijk rioleringsplan ingezet op een aantal scenario-studies.

Als op grotere schaal meldingen worden ontvangen over een bepaalde straat of buurt dan kan dit aanleiding zijn tot nader onderzoek. Hiervoor worden extra metingen verricht waarmee het gemeentelijke grondwatermodel wordt verfijnd. Ook als onderdeel van het rioolvervangingsprogramma kan dergelijk gericht onderzoek worden ingezet.

2.3 Aanleg, onderhoud en beheer drainages

Een belangrijke beheertaak omvat het beheer van enkele tientallen kilometers drainageleiding in de wijken Wateringse Veld, Leidschenveen en Ypenburg. Dit maakt organisatorisch onderdeel uit van het reguliere rioolbeheer. Als onderdeel van het volgende Gemeentelijke RioleringsPlan 2016-2020 wordt een beheerstrategie voor deze drainageleidingen opgesteld.

Daarnaast is voor het bestrijden van grondwateroverlast in bestaand stedelijk gebied circa 7 km. drainageleiding aangelegd, zoals bijvoorbeeld in de Stationsbuurt en rond de Weimarstraat. Deze leidingen worden regelmatig onderhouden. Hoewel de leidingen goed functioneren is de effectiviteit veelal matig te noemen.

Klachten die door de aanleg moesten worden verminderd (lekkage in kelders) komen nog steeds voor. De reden hiervan is dat drainageleidingen pieken in de grondwaterstanden alleen vertraagd kunnen afvoeren. Dicht bij de woningen zullen kort na hevige regenval nog altijd pieken voorkomen. Bovendien is de drainageleiding dusdanig ontworpen dat de kwetsbare houten funderingen in de omgeving altijd onder water blijven. In de regel ligt het bovenste funderingshout ongeveer een meter boven de kelderbodem zodat er altijd water tegen de keldervloer en wanden blijft drukken.

3. Conclusies

Uit het voorafgaande volgen 6 belangrijke conclusies:

1. *De Grondwaternota is grotendeels overbodig*

Met de verankering van de zorgplicht voor grondwater in de wet is de Grondwaternota overbodig geworden. Elementen ervan, zoals het uitgangspunt van grondwaterstanden die zich structureel minimaal 70 centimeter onder het niveau van de openbare weg bevinden, kunnen worden opgenomen in het Gemeentelijk Rioleringsplan. Hierdoor komt de bestaande Grondwaternota met ingang van het volgende GRP te vervallen.

2. *Gering stedelijk probleem, maar grote persoonlijke implicaties*

Door haar ligging grenzend aan het duingebied kent het Haagse grondwatersysteem onder de stedelijke bebouwing een groot verloop in grondwaterstanden. In het algemeen ligt Den Haag, zeker vergeleken met de rest van West-Nederland, relatief hoog en droog. Alleen Leidschenveen-Ypenburg, Wateringsveld en Mariahoeve zijn relatief diepe polders. De schaal van de ondervonden problemen met grondwater is dan ook gering. Slechts een heel klein deel van de vaak oudere bebouwing is gedurende natte periodes niet bestand tegen tijdelijk hogere grondwaterstanden. Een nog veel kleiner deel is zelfs gedurende droge periodes niet goed bestand. Op een huizenbestand van meer dan 220.000 is een gemiddelde van 80 meldingen per jaar beperkt. Maar voor bewoners die overlast ervaren zijn er flinke implicaties voor woongenot en ten aanzien van kosten voor aanpassing.

3. *Beperkte maakbaarheid van het systeem*

De haar ligging bij de duinen kennen de grondwaterstanden van nature een sterk en grillig verloop. Neerslag die in het duingebied valt kan vrij infiltreren in de bodem en het kan via het zand snel afstromen naar lager gelegen gebieden. Grondwaterpeilen kunnen daardoor in korte tijd sterk stijgen.

Een volledige beheersing van het grondwatersysteem om lekkende kelders droog te houden vereist grootschalige maatregelen. Feitelijk moeten er dan in delen van Den Haag nieuwe kleine (diepe) poldertjes worden ingericht. Beheersmatig is dit buitengewoon complex en kostbaar.

Met kleinschalige maatregelen zoals de aanleg van drainages, kan de gewenste beheersing van de grondwaterstanden niet worden bereikt. Ook kan niet dusdanig diep worden ontwaterd dat én kelders altijd droog blijven én bovendien de houten funderingen niet in gevaar worden gebracht. De gemelde grondwateroverlast heeft in het overgrote deel betrekking op bouwkundige problemen. Er moet dus ook zoveel mogelijk gezocht worden naar bouwkundige oplossingen.

4. *Verwachtingen*

Het instellen van een grondwaterloket wekt nog regelmatig de onterechte verwachting bij bewoners dat de gemeente met gemalen of anderszins de grondwaterstanden actief kan en zal beïnvloeden als voldoende problemen gemeld worden. De instrumenten die de gemeente hiervoor in handen heeft zijn echter zeer beperkt. Deze kunnen de ervaren overlast in kelders niet beëindigen. Communicatie hierover verdient meer aandacht.

5. *Communicatie*

Dat eigenaren zelf verantwoordelijk zijn voor het waterdicht maken van lekke kelders – een dure, lastige ingreep, is geen makkelijke boodschap. Voor de gemeente is de boodschap niet makkelijk uit te dragen en voor eigenaren is deze niet makkelijk te accepteren.

De communicatie over grondwateroverlast en de verantwoordelijkheden daarin wordt daardoor bemoeilijkt. Vaak wordt gecommuniceerd vanuit 'de techniek' en vanuit 'onmogelijkheden'. Er moet worden gewerkt aan een communicatiestrategie om eigenaren te helpen bij hun verantwoordelijkheid voor de zorg voor een goede bouwkundige staat van kelders.

6. *Complexe materie*

Er is nog altijd veel onbekendheid met de materie zodat 'grondwater' regelmatig de schuld krijgt terwijl oorzaken voor overlast elders liggen (lekken, instromend regenwater, instromend rioolwater op bedreigde punten, slechte ventilatie, ..). Ook wordt de werking van het watersysteem niet door iedereen goed begrepen. Regelmatig worden onterecht verbanden gelegd met de regionale problematiek met waterberging, wordt 'schuld' gezocht bij bouwactiviteiten met ondergrondse kelders elders of bij het vermeend gebrekkig functioneren van het regenwaterriool.

Aanbevelingen:

1. Aanpassing van de gemeentelijke website
2. Duidelijke communicatie gericht op het vergroten van acceptatie én inzicht
3. Grondwaterbeleid borgen in het nieuwe GRP 2016-2020