



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

De Olifant onder de kamer

Een nationale aanpak funderingsproblematiek vanuit drie benaderingen

10 april 2025

ABDTOPconsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Erik Jan van Kempen

Met medewerking van een werkgroep bestaande uit:

Sandra Kessels, VRO
Thanh Thuy Do, VRO
Matthijs Verdaasdonk, I&W
Meinte de Hoogh, I&W
Douwe Jonkers, LVVN
Heleen Dekker, vanuit ABDTOPConsult
Rozemarijn de Man, vanuit ABDTOPConsult

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.



Inhoud

1	Introductie	14
1.1	Kenmerken problematiek	14
1.2	Opdracht en afbakening	14
1.3	Aanpak	15
1.4	Opbouw van het rapport	17
1.5	Aandachtspunten bij het lezen van dit rapport	18
1.6	De rol van de overheid in drie benaderingen	20
1.6.1	De afstandelijke overheid	20
1.6.2	De betrokken overheid	21
1.6.3	De verantwoordelijke overheid	22
2	Context	23
2.1	Omvang funderingsproblematiek in Nederland	23
2.2	Oorzaken van funderingsschade	23
2.3	Spreiding van funderingsproblematiek	27
2.4	Gevolgen van funderingsschade voor gebouwen	28
2.5	Classificatie van funderingsschade	28
3	Wat leert de hersteloperatie in Groningen ons?	31
4	Bouwsteen 1: Betrouwbare data, informatie en risicomodellering	34
4.1	Verbeteren informatiepositie van belanghebbenden	34
4.2	Welke data en informatie is nodig en beschikbaar?	35
4.2.1	Benodigde informatie	35
4.2.2	Beschikbaarheid van informatie	37
4.3	Openbaarheid en toegankelijkheid	40
4.3.1	Standaarden en marktwerking	41
4.3.2	Bundeling en ontsluiting van gegevens in publiek domein	42
4.4	Kennisontwikkeling	44
4.5	Conclusies	44
4.6	Drie benaderingen voor het realiseren van betrouwbare data, informatie en risicomodellen	45
5	Bouwsteen 2: Verankering staat van funderingen in het verkoop- en aankoopproces	48

5.1	De fundering als financieel drijfzand door onvoldoende informatie	48
5.2	Vroegtijdig leveren funderingsinformatie bij verkoop	51
5.3	Conclusies	52
5.4	Drie benaderingen voor de verankering van de staat van funderingen in het verkoop- en aankoopproces	53
6	Bouwsteen 3: Financiering van onderzoek en herstel door woningeigenaren	55
6.1	Bestaande instrumenten voor particuliere woningeigenaren (bewoners)	55
6.1.1	Een reguliere lening bij een financiële instelling	56
6.1.2	Een funderingshypotheek met NHG garantie	56
6.1.3	Het Fonds Duurzaam Funderingsherstel	58
6.1.4	Subsidies vanuit gemeenten voor onderzoek	60
6.1.5	Subsidies voor herstel en andere kostenverlagende constructies	61
6.2	Bestaande financiële instrumenten voor overige woningeigenaren	62
6.2.1	Toekomstbestendig onderhoudsfonds VvE's	62
6.2.2	Financiering van bezit door woningcorporaties	62
6.2.3	Financiering van bezit door eigenaar – verhuurders	63
6.2.4	Instrumenten voor de instandhouding van het cultureel erfgoed in Nederland	63
6.2.5	Nog geen instrumenten voor sloop/nieuwbouw	64
6.3	Conclusies	65
6.4	Drie benaderingen voor financiering van onderzoek en herstel door eigenaren	67
7	Bouwsteen 4: Communicatie en procesbegeleiding bij funderingsherstel	69
7.1	Communicatie en bewustwording van de problematiek	69
7.2	Funderingsloketten	70
7.3	Procesbegeleiding	72
7.4	Conclusies	74
7.5	Drie benaderingen voor communicatie en procesbegeleiding bij funderingsherstel	75
8	Bouwsteen 5: Wijk- en buurtaanpak funderingsproblematiek	77
8.1	Funderingsproblematiek staat zelden op zichzelf	77
8.2	Naar een breder instrumentarium voor gemeenten	82
8.2.1	Meer instrumenten ten behoeve van funderingsonderzoek	82
8.2.2	Meer instrumenten ten behoeve van funderingsherstel	84
8.2.3	Meer instrumenten ten behoeve van noodzakelijke sloop/nieuwbouw	84
8.2.4	Meer generieke instrumenten ten behoeve van een wijkgerichte aanpak	85
8.3	Stads- en dorpsvernieuwingsfonds: financiering van een wijk- en buurtgerichte aanpak	86

8.4	Inzet en financiering van woningcorporaties	87
8.5	Conclusies	88
8.6	Drie benaderingen voor een wijk- en buurtgerichte aanpak	90
9	Bouwsteen 6: Het bodem- en watersysteem: uitstellen en beperken funderingsschade	92
9.1	De relatie tussen funderingen en het bodem- en watersysteem	92
9.2	Verantwoordelijkheden grondwater- en oppervlaktewaterpeilbeheer	94
9.3	Gezamenlijke en gebiedsgerichte aanpak nodig	99
9.4	Conclusies	100
9.5	Drie benaderingen voor het reguleren van het water- en bodemsysteem	101
10	Bouwsteen 7: Bouw en innovatie	105
10.1	Continuïteit en volume	106
10.2	Innovatie	108
10.3	Conclusies	109
10.4	Drie benaderingen voor meer innovatie en verbetering van de bouwstroom	110
11	Bouwsteen 8: Meer uitvoeringskracht vanuit overheden	112
11.1	Het belang van uitvoeringskracht	112
11.2	Inkoop van diensten vanuit de markt	112
11.3	Regionale flexpools	113
11.4	Inzet capaciteit en expertise van woningcorporaties	114
11.5	Inzet capaciteit en expertise waterschappen	115
11.6	Uitbreiding uitvoeringscapaciteit bij gemeenten met een hoog risicoprofiel	115
11.7	Ondersteuning vanuit nationale uitvoeringsorganisaties voor het fysieke domein	116
11.8	Conclusies	118
11.9	Drie benaderingen voor meer uitvoeringskracht vanuit overheden	119
12	Drie mogelijkheden voor een nationale aanpak funderingsproblematiek	121
12.1	De markt aan zet: een nationale aanpak vanuit de afstandelijke overheid	122
12.2	De gemeenten aan zet: een nationale aanpak vanuit de betrokken overheid	125
12.3	Het Rijk aan het stuur: een nationale aanpak vanuit de verantwoordelijke overheid	130

12.4	Interdepartementale en interbestuurlijke inbedding en organisatie	135
13	Conclusies en aanbevelingen	138
13.1	Lessen uit Groningen	138
13.2	Conclusies en aanbevelingen	140
13.3	Groeimodel voor een nationale aanpak funderingsproblematiek	148
13.4	Tot slot	150
	Bijlagen	152
	Bijlage I Overzicht instrumentarium per aanpak	153
	Bijlage II Data ontsluiten in een Informatievoorziening funderingen	158
	Bijlage III Geraadpleegde literatuur	165
	Bijlage IV Gesprekspartners	167

Voorwoord

We weten voor heel Nederland dat er veel huizen zijn met funderingsproblemen en dat de schattingen ver uiteenlopen. Eén ding weten we zeker: het probleem is aanzienlijk en rechtvaardigt een nationale aanpak.

We weten dat een deel van de mensen zelf in staat is om hun fundering indien nodig te laten herstellen. Dit is goed huisvaderschap. De complexiteit van herstel en het feit dat funderingsproblematiek vaak onderdeel is van een groter vraagstuk van huizen, straten en wijken die toe zijn aan groot onderhoud, maakt echter dat het in veel gevallen niet gemakkelijk is. Dit zien we inmiddels op een heel aantal plekken in Nederland.

We weten dat de spreekwoordelijke olifant zich niet in de kamer bevindt, maar onder de grond, waardoor de verschijnselen en signalen vaak niet worden (h)erkend. Daardoor is het mogelijk om weg te kijken. Voor huiseigenaren, maar ook voor overheden. Dat is geen houdbare strategie. Natuurlijk is er meer onderzoek nodig, maar bovenal moeten we meteen, daar waar nu al de problemen zichtbaar zijn, stevig aan de slag. Dan merken we gaandeweg wat er extra nodig is. Met dit rapport hoop ik aangrijpingspunten te geven om tot een nationale aanpak te komen die het beest in de bek kijkt.

Ik heb gebruik gemaakt van een werkgroep met medewerkers van de ministeries VRO, I&W en LNV, die zonder last en ruggenspraak hebben meegewerkt. Ik bedank in het bijzonder Rozemarijn de Man die als secretaris alles bij elkaar heeft gebracht. Ik heb kunnen voortbouwen op de analyse van de Raad voor de leefomgeving en Infrastructuur en heb in de periode van een half jaar vele betrokkenen binnen en buiten de overheid, overal in Nederland, gesproken. Ook hen bedank ik voor hun geduld, openheid en tijd. Op basis daarvan heb ik in alle onafhankelijkheid dit rapport kunnen opstellen. Alle conclusies en aanbevelingen komen voor mijn rekening.

Erik Jan van Kempen
ABDTOPConsult

Samenvatting

I. Noodzaak plan van aanpak funderingen

In een groeiend aantal gemeenten, verspreid over heel Nederland, komt funderingsproblematiek aan het licht. 425.000 huizen in ons land hebben naar verwachting funderingsschade, waarvan 80.000 huizen kampen met ernstige en 25.000 met zeer ernstige schade. Er worden slechts rond de 1.000 huizen per jaar hersteld. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) heeft dit vorig jaar al geconstateerd in haar rapport "Goed Gefundeerd".

Om er voor te zorgen dat mensen in Nederland goed kunnen wonen, moeten we niet alleen huizen bijbouwen, maar ook in de bestaande woningvoorraad investeren en noodzakelijk funderingsherstel opschalen en versnellen. Dit rapport doet op verzoek van de meest betrokken rijksdepartementen voorstellen voor een nationale aanpak.

Funderingsschade wordt veroorzaakt door een combinatie van factoren. Huizen verschillen in de gebruikte funderingstechniek, in bouwkwaliteit en onderhoud. Ze zijn veelal niet voor de eeuwigheid gebouwd. Veranderingen in de bodem en in de grondwaterstanden kunnen een grote invloed hebben op het functioneren van funderingen. Met name bij huizen gebouwd op veen- en kleigronden kunnen afhankelijk van de gebruikte funderingstechniek problemen optreden. Soms is het duidelijk zichtbaar en niet te ontkennen, soms is de schade nog niet aan de oppervlakte zichtbaar of wordt het niet herkend. Wegkijken en uitstellen is dan langere tijd mogelijk.

Voor particuliere woningeigenaren gaat het vaak om grote ingrijpende en kostbare werkzaamheden. Als het een huizenblok in een straat betreft, kan het een complex proces zijn om er met meerdere burens uit te komen. Ook voor gemeenten gaat het bij funderingsproblemen van een hele straat of wijk en de bijbehorende openbare ruimte om grote ingrijpende en kostbare werkzaamheden. Regelmatig is een ingewikkelde afweging van belangen nodig. Dat geldt zowel voor het stedelijk gebied als in het landelijk gebied. De woningeigenaar is uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor het onderhoud van de woning. De overheid kan niet weggijken, maar wel uitstellen en ziet intussen een huis, straat of wijk geleidelijk steeds verder achteruit gaan.

II. Geleerde lessen benutten

Ten behoeve van het ontwerp van een nationale aanpak is onderzocht of er lessen te leren zijn uit de wijze waarop de overheid geacteerd heeft bij de hersteloperatie aardbevingsschade in Groningen. De oorzaak was daar anders, maar uitstellen was langere tijd mogelijk en de problemen werden steeds groter.

In beide gevallen is het nodig dat de overheid naar voren stapt. De geleerde lessen zijn:

- Handel als overheid tijdig en adequaat om te voorkomen dat een groeiend maatschappelijk probleem zich ontwikkelt tot een crisis;
- Zorg voor de beschikbaarheid van data, informatie en handelingsperspectief voor betrokkenen;
- Zorg naast financiële middelen en samenwerkingsstructuren ook voor (gespecialiseerde) uitvoeringscapaciteit bij betrokken overheden.

III. Drie benaderingen voor de rol van de overheid

Dit rapport gaat uit van drie mogelijke benaderingen, elk met een eigen perspectief op de rol van de overheid:

1. De afstandelijke overheid ('de markt aan zet') – laat de verantwoordelijkheid grotendeels bij woningeigenaren. De overheid schept voorwaarden voor transparantie van de markt.
2. De betrokken overheid ('de gemeenten aan zet') – ondersteunt woningeigenaren door hen informatie en een handelingsperspectief te bieden. De drijvende kracht bij deze aanpak ligt bij de gemeente, als verantwoordelijke voor leefbaarheids-, huisvestings- en stadsvernieuwingsvraagstukken én als kenner van het eigen gebied en haar inwoners. Gemeenten werken intensief samen met waterschappen en provincies, woningcorporaties en marktpartijen.
3. De verantwoordelijke overheid ('Rijk aan het stuur') – zet in op schaalvergroting ten behoeve van het behoud van de nationale woningvoorraad, waarbij de rijksoverheid stuurt en de noodzakelijke uitvoeringscapaciteit levert.

IV. Acht bouwstenen voor een nationale aanpak

De aanpak wordt opgebouwd vanuit acht bouwstenen gedifferentieerd langs de genoemde drie benaderingen, waardoor een breed keuzepalet ontstaat. Met aanbevelingen op alle acht bouwstenen wordt daar een mogelijke invulling aangegeven.

Bouwsteen 1. Betrouwbare data en risicomodellering

Aanbeveling: Realiseer uitbreiding en ontsluiting van data en risicomodellen in het publieke domein met een Nationaal informatiepunt.

Acties:

- Verbeter, bundel en vergroot kennis, data en risicomodellen;
- Versterk de informatiepositie van belanghebbenden;
- Richt een Nationaal informatiepunt in.

Bouwsteen 2. Verankering informatieplicht in het verkoop/aankoopproces

Aanbeveling: Bij de start van het verkooptraject moet relevante funderingsinformatie verplicht geleverd worden.

Acties:

- Verplicht eigenaren om gestandaardiseerd funderingsinformatie te verstrekken bij verkoop;
- Creëer transparantie in de woningmarkt, zodat de staat van fundering verwerkt wordt in woningprijzen.

Bouwsteen 3. Financiering van onderzoek en herstel door eigenaren

Aanbeveling: Gerichte maatregelen kunnen herstel financieel haalbaar maken.

Acties:

- Verbeter mogelijkheden voor hypotheekverstrekkers en NHG;
- Vergroot Fonds voor duurzaam funderingsherstel met laagrentende leningen (en cofinanciering door financiële instellingen) en leningen voor huizen in het buitengebied;
- Vergroot het Nationaal restauratiefonds voor herstel van cultureel erfgoed;
- Geef gemeenten ruimte voor financieel maatwerk op lokaal niveau;
- Geef noodzakelijke financiële ondersteuning aan woningcorporaties.

Bouwsteen 4. Communicatie en procesbegeleiding

Aanbeveling: Bied vanuit de overheid woningeigenaren laagdrempelige informatie, hulp en ondersteuning.

Acties:

- Versterk de informatiepositie en bewustwording van woningeigenaren door het bieden van voorlichting en informatie;
- Realiseer funderingsloketten en (proces)begeleiding voor woningeigenaren;
- Stel een laagdrempelige verzoekschriftprocedure bij de rechter open ingeval van ontbreken van overeenstemming met burens over de wijze van herstel en kostenverdeling mandelige muren.

Bouwsteen 5. Wijk- en buurtaanpak funderingsherstel

Aanbeveling: Maak funderingsherstel onderdeel van groot onderhoud aan huis, straat of wijk en stel een langjarig Stads- en Dorpsvernieuwingsfonds in.

Acties:

- Kom tot gemeentelijke programma's in samenwerking met woningcorporaties om funderingsherstel te combineren met stads- en dorpsvernieuwing;
- Stel een langjarig Stads- en dorpsvernieuwingsfonds in voor een wijk- en buurtaanpak;

- Start koploperprojecten bij nu al actieve gemeenten en aanjaagprojecten bij startende gemeenten.

Bouwsteen 6. Het bodem- en watersysteem: voorkomen, uitstellen en beperken funderingsschade

Aanbeveling: Laat de waterschappen breder naar voren stappen als autoriteit op water en bodem. Ook in het stedelijk gebied.

Acties:

- Betrek de waterschappen beter aan de voorkant bij ruimtelijke keuzes.
- Laat de waterschappen meer capaciteit beschikbaar stellen voor funderingsproblematiek.
- Laat provincies funderingsaandachtsgebieden aanwijzen waarbinnen gemeenten en waterschappen samenwerken.

Bouwsteen 7. Bouw en innovatie

Aanbeveling: Voor opschaling en kostenverlaging is een langjarig kennis- en innovatieprogramma nodig.

Acties:

- Versterk de samenwerking van de bouwsector met publieke kennisinstellingen en de wetenschap;
- Richt een langjarig kennis- en innovatieprogramma in met publiek-private financiering.

Bouwsteen 8. Meer uitvoeringskracht

Aanbeveling: Zet als rijksoverheid een stap naar voren om samen met de medeoverheden en woningcorporaties te zorgen voor voldoende uitvoeringscapaciteit en voortgang.

Acties:

- Maak interbestuurlijke afspraken over doelen, aanpak en monitoring.
- Stel vanuit het Rijk voldoende uitvoeringscapaciteit beschikbaar als ondersteuning van lokale overheden vanuit landelijke uitvoeringsorganisaties en de financiering van flexpools;
- Stel in samenwerking tussen beleidsdepartementen en uitvoerders een lange termijn perspectief op voor de inzet van publieke uitvoeringscapaciteit in het fysieke domein;
- Maak Nationale Prestatieafspraken met woningcorporaties over de aanpak van funderingsproblematiek.

V. Tot slot

De bestaande woningvoorraad is in tientallen jaren en soms honderden jaren opgebouwd. Groot onderhoud aan de nationale woningvoorraad is periodiek noodzakelijk en dat vergt een meerjarig commitment en inzet van alle overheden, woningcorporaties en marktpartijen. Een aantal gemeenten in Nederland is al langer bezig met het aanpakken van funderingsproblematiek,

maar versterking en opschaling is nodig. Het verdient aanbeveling als het Rijk een stevige stap naar voren zet en daar ook budgettaire ruimte voor maakt. Naast het herstel van funderingen, biedt het groot onderhoud ook kansen voor de noodzakelijke verbetering en vernieuwing van huizen, straten en wijken, overal in Nederland. Het begint er mee dat de Olifant onder de kamer wordt benoemd.

1 Introductie

1.1 Kenmerken problematiek

Nederland heeft zo'n 425.000 huizen met een verwachte matige of zeer ernstige funderingsschade. Dit aantal zal vermoedelijk nog stijgen naarmate funderingsproblematiek meer bekendheid krijgt en er meer onderzoek naar wordt gedaan. De eerst komende jaren moeten er al 25.000 huizen worden hersteld. Op dit moment worden er slechts 1.000 huizen per jaar hersteld.¹ Er ligt dus een hele opgave voor ons.

De maatschappelijke, sociale en financiële impact van schadegevallen is potentieel groot. Het is een fysiek vraagstuk, maar het raakt mensen juist daar waar zij zich veilig zouden moeten voelen. Daarbij raakt het in financiële zin vaak hun belangrijkste persoonlijke bezit. De omvang en urgentie van funderingsproblematiek neemt toe door bodemdaling, de ouderdom van de gebouwenvoorraad - met name in de steden - en het veranderende klimaat met perioden van grote droogte en heftige regenval. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft daarom vanuit de portefeuille voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) mede namens zijn collega's van de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) in oktober 2023 aan de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) gevraagd om een onafhankelijk advies uit te brengen over een nationale aanpak van de funderingsproblematiek.

Op 29 februari 2024 heeft de Rli haar advies "Goed gefundeerd" aan het kabinet aangeboden met daarin aanbevelingen hoe de Rijksoverheid kan komen tot een nationale aanpak van de funderingsproblematiek. Het kabinet heeft op 8 maart 2024 per brief aan de Tweede Kamer een eerste appreciatie op dit advies gegeven en de urgentie van het maatschappelijke vraagstuk benadrukt. In deze brief is ook toegezegd dat het kabinet op basis van overleg met betrokken partijen de Tweede Kamer nader informeert over een samenhangende aanpak op nationaal niveau.

1.2 Opdracht en afbakening

Als vervolg op het Rli-advies en als volgende stap voor een nationale aanpak, hebben de ministeries VRO, IenW en Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN), met betrokkenheid van de ministeries Economische Zaken (EZ) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), aan ABDTOPConsult gevraagd om advies uit te brengen over de mogelijke reikwijdte van een nationale aanpak

¹ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Goed gefundeerd, 2024

funderingsproblematiek, de benodigde interbestuurlijke samenwerking en governance.

De opdracht luidde:

Breng advies uit over de mogelijke contouren van een langjarige nationale aanpak funderingsproblematiek, en

- Schets daarbij verschillende scenario's voor het ambitieniveau van de aanpak;
- Benoem mogelijkheden voor interbestuurlijke en publiek-private samenwerking om deze nationale aanpak te realiseren.

Eén van de geschetste scenario's moet - zoveel mogelijk - met bestaande middelen kunnen worden gerealiseerd. Verder is gevraagd om waar mogelijk al financiële implicaties (kostendrijvers) van en financiële bronnen voor de verschillende scenario's te benoemen. Daar hebben we op beperkte wijze invulling aan gegeven. Er zijn geen nieuwe financiële gegevens beschikbaar gekomen op basis waarvan we een betrouwbare indicatie kunnen geven van de financiële impact van de voorgestelde maatregelen. Daarbij ligt het in de rede om eerst vanuit de beleidsverantwoordelijke departementen bestuurlijk overleg te voeren met de diverse betrokken partijen (medeoverheden, financiële partijen, woningcorporaties, belangenorganisaties en de bouwsector) om tot overeenstemming te komen over de inhoudelijke richting en ambitie van de aanpak en daarbij de financiële wensen en mogelijkheden in kaart te brengen. Duidelijk is wel dat het om groot geld kan gaan. Ter vergelijking: de RLI becijferde een schade tot ruim €50 miljard, waarbij het Rijk de komende tien jaar jaarlijks gemiddeld ruim €1 miljard ter beschikking zou moeten stellen, opgeteld tot een totaalbedrag van €12 miljard.

Inhoudelijke afbakening

De scope van dit advies omvat het handelingsperspectief van particuliere woningeigenaren van gebouwen met een woonfunctie, waarbij er sprake is van (dreigende) funderingsschade.

De 425.000 gebouwen die de RLI gebruikt als uitgangspunt betreft zowel woonhuizen (al dan niet geschakeld), meerlaagse appartementengebouwen, als - een klein aandeel - woonhuizen met winkel of kantoor. Voor de leesbaarheid wordt de terminologie 'gebouwen met een woonfunctie' in dit rapport afgekort tot gebouwen of huizen.

1.3 Aanpak

Deze adviesopdracht is uitgevoerd in drie fasen.

De eerste fase omvatte een combinatie van individuele gesprekken, thematafels met meerdere betrokkenen, werkbezoeken en deskresearch. Bij een brede vertegenwoordiging van betrokkenen van buiten en binnen de overheid hebben we informatie en kennis opgehaald over funderingsproblematiek, de oorzaken van funderingsschade, de interventiemogelijkheden van de overheid, instrumenten die nu al worden ingezet (of nog niet) en tegen welke grenzen woningeigenaren, overheden en andere betrokken partijen aanlopen. Zo is er

onder andere gesproken met woningeigenaren, gemeenten, provincies, waterschappen, woningcorporaties, kennisinstellingen, medewerkers van funderingsloketten, de financiële sector, de bouwsector, de Nationale Ombudsman en verschillende ministeries.

We werden thuis ontvangen bij mensen die hun fundering hadden laten herstellen of nog midden in het herstelproces zaten, werden rondgeleid in gemeenten en landelijke gebieden door bestuurders en (loket)medewerkers die ons wezen op de signalen van funderingsschade, en we konden meekijken bij het herstel van funderingen op de bouwplaats. Als je eenmaal weet waar je naar moet kijken, zie je de signalen van funderingsschade bijna overal om je heen. Daarnaast hebben we in deze fase – doorlopend in de tweede fase – relevante documenten en bronnen bestudeerd. Voor een overzicht van de gesprekspartners en de geraadpleegde bronnen zie bijlage 2 en 3.

Op basis van de gesprekken en thematafels uit de eerste fase, zijn **in de tweede fase acht bouwstenen** voor een nationale aanpak gedefinieerd. Deze bouwstenen zijn componenten die elk een bijdrage kunnen leveren aan de aanpak van funderingsproblematiek. Voor al deze acht bouwstenen geldt dat de overheid kan kiezen in de mate waarin en de intensiteit waarmee ze wil sturen en het specifieke instrumentarium dat daarbij wordt ingezet.

De bouwstenen die in dit rapport worden behandeld zijn:

1. Betrouwbare data en risicomodellering
2. Transparantie verkoop- en aankoopproces
3. Financiering van onderzoek en herstel
4. Communicatie en procesbegeleiding
5. Wijk- en buurtaanpak
6. Bodem- en watersysteem
7. Bouw en innovatie
8. Uitvoeringskracht

Ten behoeve van verdere verdieping, hebben we ook in de tweede fase van het rapport individuele gesprekken gevoerd met de bovengenoemde betrokken partijen en verdere relevante documentatie bestudeerd.

In de derde fase vond het analyse- en schrijfproces plaats en hebben we ons geconcentreerd op de concrete oplossingsrichtingen voor een nationale aanpak. Zoals hierboven benoemd, kan de overheid per bouwsteen kiezen of, en zo ja in welke mate en met welk instrumentarium, er kan worden gestuurd. We hebben daarom **drie benaderingen geformuleerd**, elk met een eigen perspectief op de rol van de overheid, die een leidraad vormen bij de keuze van het in te zetten instrumentarium bij de nationale aanpak funderingen.

De drie benaderingen zijn:

- De afstandelijke overheid
- De betrokken overheid
- De verantwoordelijke overheid

Deze drie benaderingen worden inhoudelijk toegelicht in paragraaf 1.6 van dit hoofdstuk.

Vervolgens hebben we in het rapport per bouwsteen geduid hoe de hierboven genoemde drie benaderingen hier invulling aan geven. Op basis van het geheel zijn aan het eind van het adviesrapport drie mogelijkheden voor een nationale aanpak geschetst, elk met een eigen pakket aan handelingsperspectieven en instrumenten:

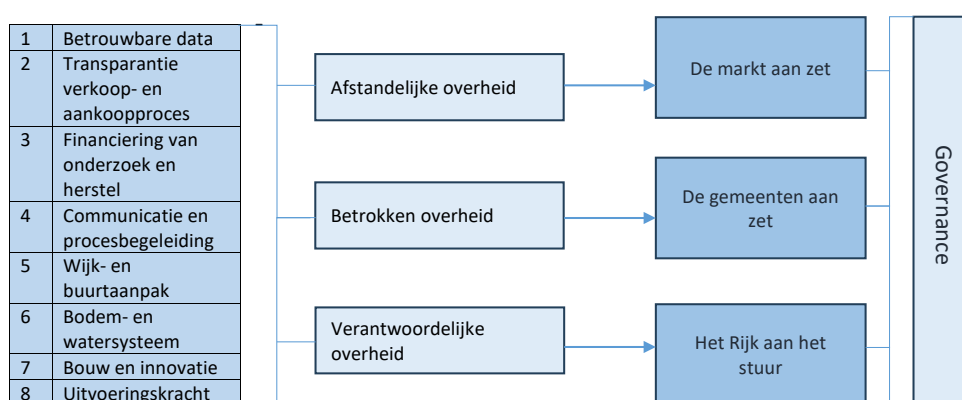
Aanpak 1: De markt aan zet

Aanpak 2: De gemeenten aan zet

Aanpak 3: Het Rijk aan het stuur

Elke aanpak is gewogen op diens effect op de aard en omvang van funderingsproblematiek.

Acht bouwstenen voor een nationale aanpak en *drie perspectieven op de rol van de overheid* leiden tot *drie verschillende aanpakken van funderingsproblematiek*



Figuur 1.1 toont de opbouw van de analyse in dit adviesrapport

1.4 Opbouw van het rapport

Na dit introductiehoofdstuk start het adviesrapport in hoofdstuk 2 met een beschrijving van de context: wat is de aard en omvang van funderingsproblematiek en welke factoren dragen bij aan het ontstaan daarvan? Hoofdstuk 3 biedt een korte reflectie op de (historie van de) aanpak in Groningen. In het hoofdstuk reflecteren we op de wijze waarop de overheid geacteerd heeft bij het grootschalig herstel van woningen als gevolg van de gaswinning en gaan we na of we hier uit kunnen leren ten behoeve van de aanpak van de algemene funderingsproblematiek.

Hoofdstuk 4 tot en met 11 belichten elk één van de acht bouwstenen voor een landelijke langjarige aanpak. Aan het einde van elk hoofdstuk wordt vanuit de drie perspectieven op de rol van de overheid, geduid welk instrumentarium binnen de bouwsteen ingezet kan worden.

Op basis van het voorgaande worden in hoofdstuk 12 vanuit de drie benaderingen drie verschillende mogelijkheden voor een nationale aanpak geschetst. Daarbij schetsen we van elke aanpak de te verwachten effecten, geven we een inschatting van de kostendrijvers en de interbestuurlijke samenwerking die dit vergt. Daarnaast geven we een advies over de

interdepartementale inbedding en -organisatie van een nationale aanpak.
Hoofdstuk 13 bevat tot slot de conclusies en aanbevelingen.

In de volgende twee paragrafen geven we enkele aandachtspunten mee voor het lezen van dit rapport (§1.5) en lichten we de drie benaderingen toe die we in dit rapport als leidraad gebruiken (§1.6).

1.5 Aandachtspunten bij het lezen van dit rapport

Bij het beoordelen van de mogelijkheden voor een nationale aanpak funderingsproblematiek zijn een aantal aandachtspunten aan de voorkant al handig om mee te geven.

Omvang en inschatting van de problematiek

We gebruiken in dit rapport de cijfers die de Rli heeft gehanteerd op basis van de meest recente onderzoeken van Deltares/TNO en het Kenniscentrum aanpak funderingen (KCAF). De exacte omvang en ernst van funderingsproblematiek in Nederland is onbekend. De huidige schattingen (uit 2024) gaan er van uit dat er in Nederland tot 425.000 gebouwen zijn met een matige tot zeer ernstige schade door funderingsproblematiek, en daarmee een verwachte technische levensduur korter dan 15 jaar. Dit aantal gebruiken we in dit rapport als de beste inschatting. Te bedenken is wel dat dit getal met grote onzekerheid is omgeven. Het gaat om een berekening gebruikmakend van de beste inzichten die we in het publieke domein hebben. Voor meer zekerheid over de staat van een fundering en de verwachte resterende levensduur is diepgaande kennis op niveau van een individueel gebouw nodig.

De verwachting is overigens dat dit aantal gaat stijgen naarmate er meer bekend wordt, maar ook dan zegt het niets over een individueel gebouw. Voor een groot aantal van de huizen in Nederland is de conditie van de fundering onbekend en daarmee ook wanneer funderingsherstel nodig is of zelfs onontkoombaar wordt. Huizen gebouwd na 1970 zijn vrijwel altijd goed gefundeerd. Dat kan met betonnen palen zijn, maar er wordt ook, mits de bodem geschikt is, ondiep gefundeerd. Voor oudere huizen is het zeer verschillend. In hoofdstuk 2 gaan we hier dieper op in.

Het moment van bezwijken van een fundering of het verdere verloop van bodemdaling is altijd onzeker. Een fundering waarvan de verwachting is dat hij in de komende 5 jaar bezwijkt, kan wonder boven wonder langere tijd min of meer stabiel blijven. En het omgekeerde is ook mogelijk: een huis schuift uiteindelijk toch nog abrupt van zijn fundering af en is in een periode van een aantal weken of maanden veranderd van een nog comfortabele woning in een onbewoonbaar huis met scheuren en gesprongen kozijnen. De onzekerheid over de exacte aard en omvang van funderingsproblematiek, zorgt enerzijds voor noodzaak om de informatievoorziening ten aanzien van funderingen te verbeteren (zie daarvoor hoofdstuk 4), anderzijds is het een complicerende factor bij het robuust vaststellen en vormgeven van een nationale aanpak. En last but not least, het geeft bewoners veel zorgen en onrust.

Funderingsproblematiek: schade en herstel

Bij het woord funderingsherstel denken we aan een zeer ingrijpende operatie met hoge kosten. Een bedrag van meer 100.000 euro voor een nieuwe fundering is niet uitzonderlijk. Onder het gebouw wordt een groot bouwvlak vrij gemaakt. Met machines worden nieuwe palen geheid. Een nieuwe betonnen vloer wordt gelegd en met inkassingen verankerd in de oude muren. Het is een zwaar en arbeidsintensief proces, al wordt er steeds meer met klein en elektrisch materieel gewerkt. Zeker bij huizen met een houten paalfundering betekent funderingsherstel regelmatig dat woningeigenaren te maken krijgen met een hoge financiële uitgave. Het herstellen van een fundering heeft vaak een stevige impact op woningeigenaren, zowel in financiële als in mentale zin.

Bij funderingsschade kan ook sprake zijn van een lichtere mate van schade, waarbij het aanpassen van de waterstand en monitoring kan helpen om de levensduur van een fundering te verlengen. Ook preventieve maatregelen voordat de schade is opgetreden, kunnen effectief zijn.

Ruim 80% van de huizen met voorziene funderingsproblemen zijn niet op houten palen gefundeerd. Vaak zijn er dan minder voor de hand liggende mogelijkheden tot herstel, maar de technische mogelijkheden die er wél zijn, zijn minder drastisch en daarmee iets minder belastend voor de woningeigenaar. Een nieuwe robuuste fundering aanbrengen is lang niet altijd mogelijk omdat het gebouw zich er niet toe leent. Dan blijft alleen sloop/nieuwbouw als oplossing over.

Met het treffen van maatregelen in het bodem- en watersysteem, kan zowel voor houten paal funderingen als voor ondiepe funderingen, soms een goedkoper alternatief geboden worden door de bodemzakking te stabiliseren, bijvoorbeeld door het aanbrengen van een andere waterdrainage of infiltratie of door het gewicht van het huis dat op de bodem drukt te verminderen. Soms blijkt door feitelijk onderzoek dat de modelmatig berekende funderingsproblematiek in de praktijk meevalt, dat het tempo van verzakking vertraagt of in het geheel tot stilstand komt door veranderingen in klimaat en wateromstandigheden. 'Pappen en nathouden' kan dan soms effectief zijn. Bij het lezen van dit adviesrapport en het wegen van de inzet van instrumenten door de overheid, is het van belang te beseffen dat de term funderingsproblematiek een breed begrip is. Het kan gaan over preventie/voorkomen van erger, over herstel van lichte schade, maar ook over vernieuwing van de complete fundering of het moeten overgaan tot sloop/nieuwbouw.

Zelfredzaamheid

Een rapport dat een nationale aanpak van funderingsproblematiek schetst, richt zich al snel op wat de overheid zou kunnen en moeten doen. Dat is zowel terecht als onterecht. Terecht, want de overheid heeft een rol in de aanpak van funderingsproblematiek. Onterecht, want zoals met alles in het leven, mensen kunnen heel veel zelf doen. Ieder huis heeft kleiner en groter onderhoud nodig en de meeste woningeigenaren zijn zich hier ook van bewust. Uitgaven aan verduurzaming, het vernieuwen van een dak, het repareren van een kelder die wateroverlast heeft; het hoort bij het eigen woningbezit. Soms kun je zaken ook tegelijk aanpakken. In die zin is funderingsproblematiek hoe vervelend en

kostbaar soms ook, niet anders. Wat wel anders is, is dat een woningeigenaar het vaak niet van buiten ziet en dat ontwikkelingen in de fysieke omgeving van het huis direct impact hebben op de conditie van funderingen. Er zijn ook woningeigenaren die financieel of organisatorisch onvoldoende zelfredzaam zijn. Het herstellen van funderingsschade is geregeld een complexe situatie. In dit rapport focussen we ons op wat de overheid zou moeten en kunnen doen, maar we zullen in het rapport steeds eraan herinneren dat woningeigenaren - met inschakeling van professionele bouwbedrijven en intermediaire organisaties - veel zelf kunnen en moeten doen.

Tot slot nog een leeswijzer. We gaan voor de problematiek uit van het vele werk dat door de Rli is verzet. Inhoudelijke informatie wordt hier alleen herhaald voor zover nodig voor de zelfstandige leesbaarheid van het rapport. Dit rapport bouwt hierop voort door mogelijke beleidskeuzes in samenhang te presenteren.

1.6 De rol van de overheid in drie benaderingen

In de acht genoemde bouwstenen zijn keuzes mogelijk. Om die keuzes zichtbaar te maken, maken we gebruik van drie gestileerde zienswijzen over de rol van de overheid: de afstandelijke overheid, de betrokken overheid en de verantwoordelijke overheid.

De term overheid is hierin bewust algemeen gehouden omdat hier zowel de rijksoverheid als regionale en lokale overheden onder kunnen worden verstaan. Binnen de benaderingen worden de rollen van de diverse overheden nader gespecificeerd.

Einddoel van alle drie de benaderingen is dat funderingsproblematiek wordt onderkend, aangepakt en verdisconteerd in de waarde van woningen en dat particuliere eigenaren uiteindelijk de kosten van funderingsproblematiek kunnen opvangen en overgaan tot herstel van schade wanneer dat nodig is.

1.6.1 De afstandelijke overheid

In de benadering van de afstandelijke overheid staat een kleine maar efficiënte overheid, een goed functionerende markt en zelfredzaamheid van woningeigenaren centraal. De overheid neemt verantwoordelijkheid voor het functioneren en borgen van de veiligheid van het bodem- en watersysteem en van de openbare ruimte. Deze zienswijze sluit goed aan bij het uitgangspunt dat een eigenaar verantwoordelijk is voor zijn eigen perceel en alles wat daar op staat. Hiervoor is nodig dat de woningeigenaar goed geïnformeerd is, dan wel zich goed kan (laten) informeren en vervolgens zelf zijn verantwoordelijkheid neemt voor het onderzoek en herstel van de eigen fundering. Indien nodig in samenspraak en samenwerking met zijn burens. Het herstel van een fundering is onderdeel van het 'goed huisvaderschap' (zo heet dat, niet genderneutraal, in het Burgerlijk Wetboek) en het regulier onderhoud van een woning.

De overheid stimuleert marktpartijen om een grote rol te spelen bij de aanpak van funderingsproblematiek en hiervoor deugdelijke diensten aan te bieden. De overheid zet in op maximale transparantie van de markt, een versterkte data-infrastructuur en verplichtingen voor eigenaren om transparant te zijn over eventuele funderingsproblemen. Het laten werken van de markt vergt veelal regelgeving en kaderstelling en soms ook subsidies om marktimperfecties op te lossen. Er is echter geen sprake van grootschalige geprogrammeerde inzet vanuit de (rijks-)overheid. Er is geen financiële tegemoetkoming voor particuliere woningeigenaren, behalve eventueel voor funderingsonderzoek als dat bijdraagt aan algemene kennisopbouw en transparantie van de markt.

1.6.2 De betrokken overheid

In deze benadering staat het bieden van handelingsperspectief aan woningeigenaren, overheden, woningcorporaties en zakelijk dienstverleners centraal. Van woningeigenaren wordt verwacht dat zij hun eigen verantwoordelijkheid nemen, mits daar voldoende handelingsperspectief tegenover staat. Oftewel: woningeigenaren moeten weten wat zij zelf kunnen doen in het geval van (dreigende) funderingsschade en waar men terecht kan voor informatie en eventuele hulp. Funderingsschade aan een gebouw is weliswaar de individuele verantwoordelijkheid van de eigenaar, maar als een probleem door complexiteit of omvang het individuele niveau ontstijgt, wordt naar de overheid gekeken voor een reëel handelingsperspectief. Van de schadeproblematiek in Groningen hebben we geleerd dat als de overheid verantwoordelijkheid neemt, de burger prestaties verwacht in de daadwerkelijke uitvoering. Duidelijkheid over rollen en de begrenzing daarvan is dan ook cruciaal.

Marktpartijen spelen ook in deze benadering een belangrijke rol, maar nu vanuit een samenwerking met de overheid, waarbij de laatste waar nodig een regisserende, opdrachtgevende en soms (mede)uitvoerende rol heeft.

Meerdere overheden vervullen vanuit de eigen betrokkenheid en verantwoordelijkheid een rol bij de aanpak van funderingsproblematiek en het bieden van handelingsperspectieven aan woningeigenaren. Zij werken optimaal samen, zodat de samenleving een overheid ziet die niet naar elkaar en elkaars verantwoordelijkheden verwijst, maar vanuit een gezamenlijke focus en betrokkenheid gericht is op resultaat in de uitvoering en daarmee op het behoud van de omvang van de woningvoorraad voor huidige en toekomstige generaties.

De belangrijkste rol is in deze benadering weggelegd voor gemeenten. Als verantwoordelijke voor ruimtelijke ordenings-, leefbaarheids-, huisvestings- en stadsvernieuingsvraagstukken en de openbare ruimte, waaronder het stedelijk waterbeheer, en als kenner van het eigen gebied en haar inwoners. Dit vereist dat gemeenten en andere grotere spelers (zoals woningcorporaties) zelf ook over voldoende handelingsperspectief beschikken. Daarnaast vervullen waterschappen vanuit hun deskundigheid en capaciteit een belangrijke en bredere rol in het bodem- en watersysteem, in nauwe samenwerking met gemeenten. De Rijksoverheid biedt in deze benadering desgevraagd de helpende hand, bijvoorbeeld met samenwerkingsstructuren, mensen en middelen.

1.6.3 De verantwoordelijke overheid

In deze benadering zet de (rijks-)overheid een stap naar voren vanuit haar grondwettelijke zorg voor “de bewoonbaarheid van het land”. Zij identificeert een groeiend maatschappelijk probleem, schept (voorwaarden voor) oplossingen en handelingsperspectieven en neemt waar nodig ook extra financiële verantwoordelijkheid.

De benadering van de verantwoordelijke overheid gaat uit van een (systeem)verantwoordelijkheid voor “de bevordering van voldoende woongelegenheid” en het maken van goede afwegingen in het bodem- en watersysteem en de gevolgen daarvan voor de conditie van funderingen. In deze benadering wordt daar een actieve invulling aan gegeven.

Woningeigenaren mogen er vanuit gaan dat goed huisvaderschap over hun huis en de grond waarop het staat niet zover gaat dat zij ook de gevolgen moeten dragen van álle veranderingen in het water- en bodemsysteem die door beslissingen van anderen of natuurlijke processen zijn opgetreden. Zeker niet daar waar woningeigenaren zich onvoldoende bewust waren van of directe invloed hebben op deze problematiek. Een aanvullende afweging bij deze benadering is dat het maatschappelijk vraagstuk te groot is om af te wachten of en wanneer individuele woningeigenaren tot actie overgaan. Eerst is een stevige stap van de overheid nodig, om daarna uiteindelijk in een situatie te komen waarin mensen hun eigen verantwoordelijkheid ten volle kunnen nemen.

Deze benadering vraagt om een stevige interbestuurlijke samenwerking met een intensieve, programmatisch sturende rol van de rijksoverheid met als doel dat funderingsherstel, en waar nodig de bijbehorende dorps- of stadsvernieuwing, voortvarend wordt aangepakt.

2 Context

2.1 Omvang funderingsproblematiek in Nederland

De Rli schat in, op basis van recente onderzoeken van Deltares/TNO en het Kenniscentrum aanpak funderingen (KCAF), dat er op de korte termijn tussen de 375.000 en 425.000 gebouwen met een woonfunctie zijn met matige tot zeer ernstige funderingsschade (ongeveer 13% van het totaal aantal gebouwen in Nederland), waarvan 75.000 gebouwen op houten palen en 300.000 á 350.000 gebouwen met een ondiepe fundering. Het merendeel van deze huizen betreft een woonhuis, soms heeft een pand naast een woonfunctie nog een bedrijfs-, winkel- of kantoorfunctie. Van deze gebouwen is nu nog onbekend hoeveel eigendom zijn van een eigenaar-bewoner en hoeveel in handen van woningcorporaties zijn of van particuliere verhuurders. Een globale aanname is dat twee-derde van deze huizen in bezit is van een particuliere eigenaar-bewoner.²

Op de langere termijn (in de komende 25 jaar) kan dit aantal verdubbelen tot ongeveer 730.000 á 780.000 gebouwen. Deze toename kan vrijwel volledig worden verklaard door een toename van gebouwen met ondiepe fundering die kwetsbaar worden door klimaatverandering. Gegeven alle onzekerheden spreken we in de rest van het rapport over “rond de 750.000”. Kanttekening hierbij is dat de Rli aangeeft dat dit aantal nog fors hoger zou kunnen zijn. Een toename van de aantallen met een factor 2 wordt niet ondenkbaar geacht. In de paragrafen hieronder worden de oorzaken van funderingsschade en deze cijfers verder toegelicht.

2.2 Oorzaken van funderingsschade

Funderingsproblematiek kent vele oorzaken. Het is doorgaans ondoenlijk om de exacte oorzaken aan te wijzen. Veeleer is er sprake van multicausaliteit, waarbij een aantal factoren simultaan en in wisselwerking een rol spelen. Ook weersomstandigheden spelen een rol, zo namen de funderingsklachten toe na de extreem droge zomer van 2018.

Eén van de factoren waar doorgaans weinig aandacht voor is, maar die bijna altijd aan de orde is, is de leeftijd van een gebouw. We vergeten soms dat onze huizen niet gebouwd zijn om eeuwig mee te gaan, zeker niet wanneer ze in een

² In dit rapport worden gebouwen met een woonfunctie, gebouwen en huizen door elkaar gebruikt omwille van de leesbaarheid. Een gebouw met een woonfunctie kan een enkele grondgebonden woning zijn, bijvoorbeeld een rijtjeshuis, maar het kan ook een gestapeld appartementencomplex zijn met meer woningen. Daarom is het aantal woningen en woonadressen in Nederland ook aanzienlijk groter dan het aantal gebouwen.

rap tempo gebouwd moesten worden om de woningvoorraad weer op peil te brengen. Oudere woningen zijn vaak door slijtage, bouwstijl of latere aanpassingen extra kwetsbaar.

Type funderingen

Gebouwen variëren in de wijze waarop ze gefundeerd zijn. De oudste en meest toegepaste onderconstructie is een ondiepe fundering. Bij de eerste huizen was de onderconstructie van hout. Later werd dit een stenen fundering. Gebouwen met een ondiepe fundering hebben een onderconstructie die direct op de bodem rust. In een stad als Amsterdam, gebouwd op drassige bodem, werd - inmiddels door schade en schande wijs geworden - in de 14^e eeuw gestart met het aanbrengen van houten paal funderingen, hoewel dat pas vanaf de 17^e eeuw echt daadkrachtig en draagkrachtig gebeurde in de stadsuitbreidingen met de grachtengordels. Het aanbrengen van een houten paal fundering vergt een extra financiële investering en daarom zijn oudere gebouwen en woonhuizen in Nederland in minder rijke delen van een stad of dorp, vaak ondiep gefundeerd.

Pas in de 20^e eeuw werd de fundering op palen veelvuldig toegepast en werd steeds dieper geheid in de bodem tot aan de draagkrachtige laag. Desondanks is omwille van snelheid, kosten en de snelle uitbreiding van steden en dorpen, nog vaak met een ondiepe fundering gebouwd op een minder geschikte bodem. Bij moderne gebouwen zijn de palen van beton en is funderingsproblematiek van het gebouw zelf niet aan de orde. Daar kan wel het vraagstuk aan de orde zijn dat de openbare ruimte om deze gebouwen heen niet-onderheid is en kan verzakken. Dat zien we bijvoorbeeld in Almere.

De bodemsamenstelling en het gewicht van een gebouw bepalen welk type fundering nodig is. Als de ondergrond bestaat uit niet of nauwelijks 'samendrukbare' grondlagen met een flinke draagkracht (zoals zand of stijve klei) en het gebouw is niet te zwaar, dan kan een ondiepe fundering worden toegepast. In andere gevallen, bijvoorbeeld op een ondergrond van veen of slappe klei, is een diepe fundering op palen nodig.

Funderingen op houten palen

Een fundering met houten palen moet onder water blijven om te voorkomen dat het hout wordt aangetast door een schimmel die groeit bij voldoende beschikbaarheid van zuurstof (de zogenaamde paalrot). Daar is bij de oorspronkelijke bouw ook rekening mee gehouden. De hoogte van het oppervlaktewater in een stad, bijvoorbeeld van een singel of een gracht kan een beeld geven van de hoogte van het grondwater, maar het kan daar door droogte of door pompen ook sterk van afwijken. Een langdurig lager grondwaterstand dan bij de bouw destijds voorzien, leidt tot ernstige aantasting van de draagkracht van de fundering. Een tijdelijk lage grondwaterstand is niet erg. Het proces stopt als de palen weer onder water staan. Bij een structureel lage grondwaterstand of als jaar in jaar uit de fundering tijdelijk bloot staat aan lucht, dan ontstaat cumulatief wel schade en bezwijkt uiteindelijk de fundering. Als dat gebeurt dan zakt het gebouw dus ook normaliter in een hele korte tijd door zijn hoeven. Soms wordt een gebouw dan nog (tijdelijk) gestut door panden aan weerszijden die wel stevig zijn. Dit zal dan heel snel tot een gevaarlijke en onbewoonbare situatie leiden. De stand van het grondwater en dus of houten palen droog of onder water staan, wordt beïnvloed door het

oppervlaktewaterpeil, door veranderingen in temperatuur en in weersomstandigheden.

Naast schimmel kunnen anaerobe bacteriën (bacteriën die zonder zuurstof kunnen) hout wegvreten, ook als de palen onder water staan. Sommige houtsoorten zijn hier gevoeliger voor dan andere. Na verloop van jaren verliezen de palen hun draagkracht, raakt de fundering beschadigd en ook dan verzakt het pand.

Een ander bijzondere oorzaak van verzakking van panden op paalfundering is de zogenaamde 'negatieve kleeft'. Dit verschijnsel treedt op bij een dalende bodem door inklinking, waarbij de grond aan de (houten) palen hangt en de palen mee naar beneden trekt. Dit speelt indien palen niet op een zandlaag staan, maar "op kleeft" zijn geheid. Als de bovenliggende grondlagen echter gaan zetten, kan dit juist de andere kant op gaan werken en het pand doen zakken.

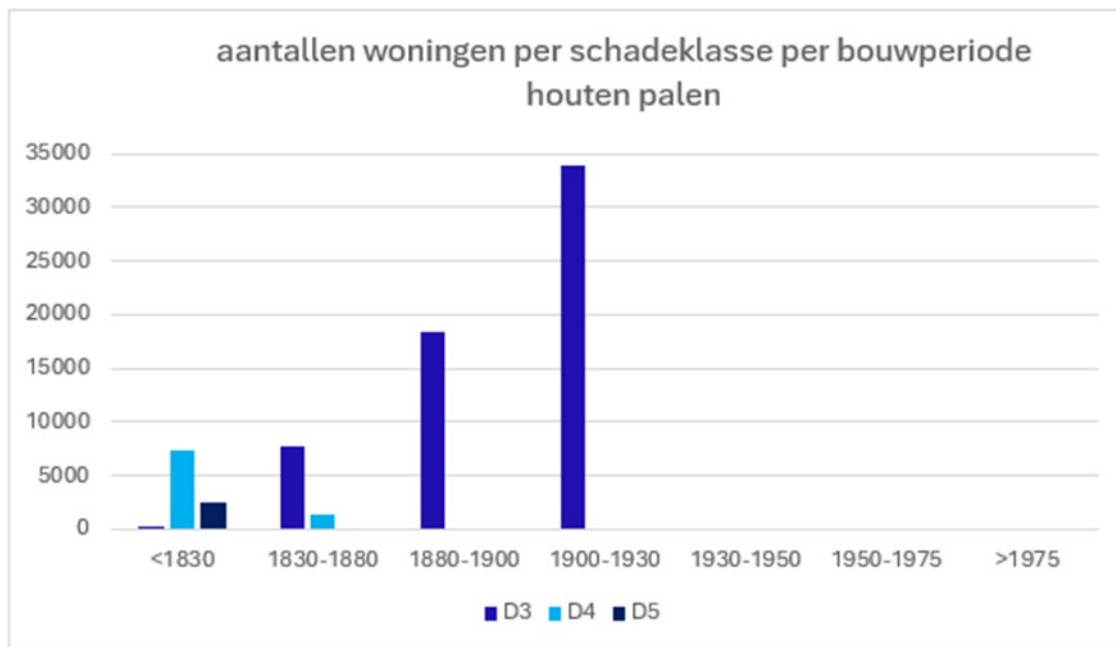
Ondiepe funderingen

Gebouwen zonder paalfundering, de zogenaamde ondiepe funderingen, staan direct op de ondergrond en bewegen daardoor – ook al naar gelang het seizoen – mee met de bodem. Als de bodem daalt, bijvoorbeeld omdat het een veenbodem is, dan dalen de gebouwen mee. Het pand komt hierdoor steeds lager te liggen. Een zwaar gebouw of een zwaarder deel van een gebouw, bijvoorbeeld door een zware dakopbouw, daalt sneller dan een lichter gebouw. Of het omgekeerde geval: er is aan het hoofdhuis op enig moment een lichte aanbouw gebouwd, die minder snel verzakt. Of er is een onderheide aanbouw gebouwd die zelfs helemaal niet zakt. Deze verschilzetting geeft extra problemen (er ontstaan scheuren, scheefstand etc.) en het geeft aan dat een oplossing altijd gekozen moet worden in samenhang met de omliggende bebouwing.

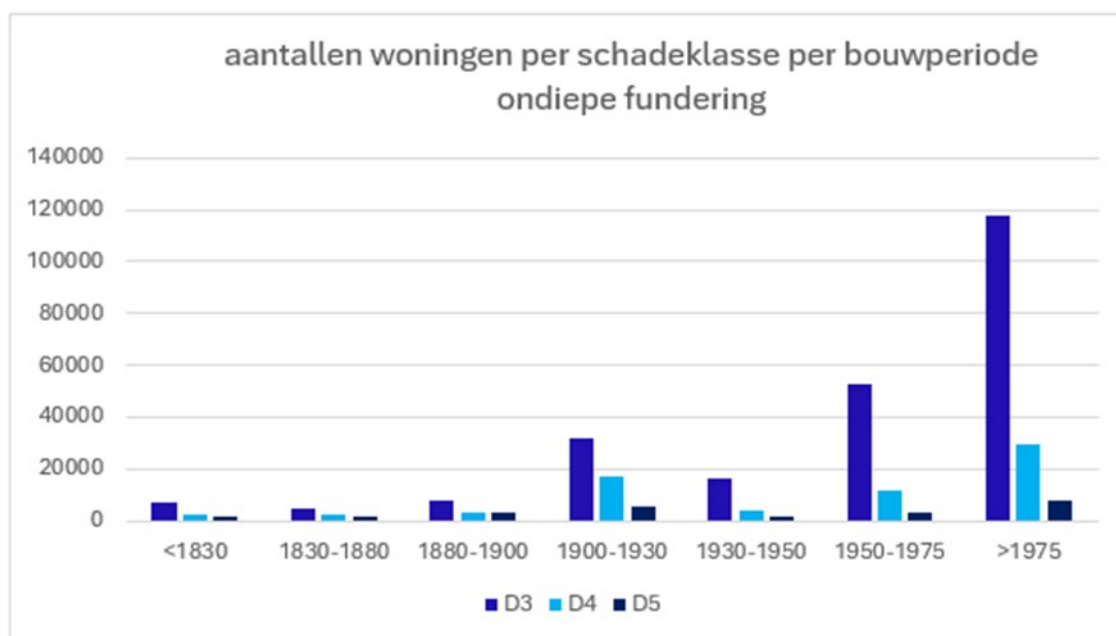
In een wijk of straat waar zowel huizen staan met een houten paalfundering als met een ondiepe fundering, ontstaan ook dilemma's voor de gemeente. Voor de huizen met een houten paalfundering is een hoog grondwaterpeil nodig om paalrot te voorkomen, maar door de bodemdaling komen de huizen met een ondiepe fundering juist steeds lager te liggen. Dat kan leiden tot vochtschades in de kelders en optrekkend vocht in muren. Dat zijn moeilijke afwegingen voor de gemeente. Gemeenten hebben daarbij een inspanningsverplichting en moeten maatregelen in de buitenruimte treffen om wateroverlast zoveel mogelijk te voorkomen. Op een gegeven moment kan de riolering echter niet meer worden vervangen, worden beheerkosten steeds hoger, en gaat ook de leefbaarheid achteruit.

Bij een ondiepe fundering die op kleilagen rust, treedt een relatief nieuw fenomeen op door de grotere wisselingen in weersomstandigheden in de afgelopen jaren. Het gebouw kan beschadigd raken doordat de klei door een laag vochtgehalte gedurende de tijd krimpt en dan weer zwelt afhankelijk van temperatuur en neerslag. De bodem zakt niet overal in dezelfde mate, dat is afhankelijk van de opbouw van de bodem en het gewicht dat op die bodem rust. Een gebouw op zand, en dat kan ook een heel plaatselijke zandrug zijn, daalt niet. Het is zelfs mogelijk dat een deel van het gebouw op zand staat en een deel van het gebouw net niet meer.

Dit verklaart ook het straatbeeld, zeker wanneer veel huizen verschillen in leeftijd, waarbij een aantal panden scheef tegen elkaar aan leunen, met soms daar tussenin een aantal panden die redelijk rechtop staan. De gebouwen die zijn voorzien van een houten paalfundering zakken vrijwel niet in tegenstelling tot de gebouwen met een ondiepe fundering.



Figuur 2.1 toont het aantal gebouwen met een paalfundering met schadeklasse matig (D3), ernstig (D4) tot zeer ernstig (D5) per bouwjaar, gebaseerd op modelscenario 2018 en BAG 2024 (Deltares/TNO).



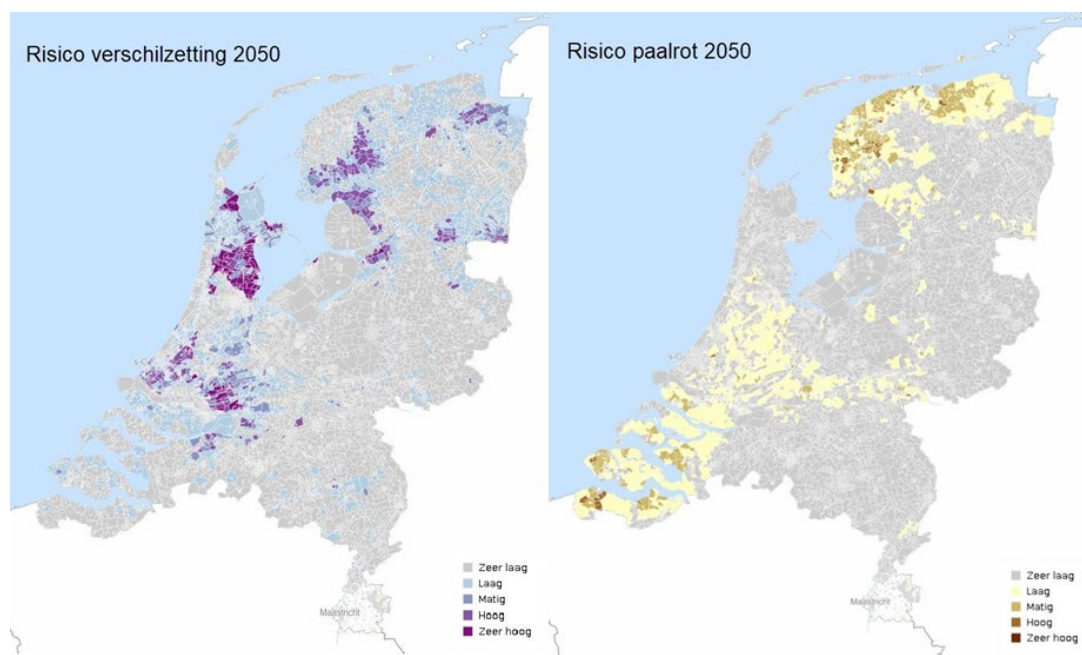
Figuur 2.2 toont het aantal gebouwen met een ondiepe fundering met schadeklasse matig (D3) ernstig (D4) tot zeer ernstig (D5) per bouwjaar gebaseerd op modelscenario 2018 en BAG 2024 (Deltares/TNO).

2.3 Spreiding van funderingsproblematiek

Deltares heeft in 2019 een funderingsrisicomodell ontwikkeld dat inzicht biedt in de spreiding van funderingsproblematiek over Nederland (Deltares, 2019).³ Het model combineert gegevens over bodemdaling, grondwaterstanden, klimaatkenmerken en de kans op schade bij ondiep gefundeerde gebouwen en gebouwen met een houten paalfundering. Uit het model blijkt dat een aanzienlijk deel van de gemeenten in Nederland een bepaalde mate van risico op funderingsschade loopt.

In hoger gelegen delen van Nederland waar de bodem zanderig is en dus meer draagkracht heeft, is de fundering vaker ondiep en rust direct op de bodem. Daar zijn over het algemeen weinig problemen. Anders dan in de hoger gelegen delen van Nederland, bijvoorbeeld gebieden in Gelderland, waar op klei gebouwd is (en ooit een rivier liep). Van recente datum is dat daar problemen zichtbaar worden door krimp en zwel.

Houten palen zijn vaker gebruikt in laag Nederland (West en Noord-West Nederland) waar de ondergrond grotendeels uit veen- en kleilagen bestaat. Flevoland, Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland hebben het hoogste percentage van woongebouwen op zakkende grond. In Flevoland staan gegeven de leeftijd van het woningbestand de huizen zelf overigens meestal op betonnen palen.



Figuur 2.3 biedt links een overzicht van de spreiding van het risico op verschuiving voor ondiepe funderingen en rechts het risico op aantasting van houten palen in Nederland in 2050.⁴

³ Technische toelichting risicokaarten funderingen, 2021

⁴ Bron: Klimateffectenatlas

2.4 Gevolgen van funderingsschade voor gebouwen

De fysieke gevolgen van funderingsschade aan gebouwen dringen zich steeds duidelijker op aan woningeigenaren en hun omgeving, naarmate de funderingen in conditie achteruit gaan. Door bodemdaling en verzakking komt een woning steeds dieper in het grondwater te liggen, hetgeen leidt tot een ongezond woonklimaat met optrekkend vocht, schimmel en natte muren en kelders. Daarbij gaat de bouwkwaliteit van de woning steeds verder achteruit waardoor de muren niet meer waterdicht zijn en vocht eenvoudig binnen kan komen. Verzakking leidt eveneens tot scheefstand, klemmende deuren en ramen, scheuren en een verminderde toegankelijkheid van en naar de woning. Er ontstaat zo een negatieve dynamiek en een toenemend risico op gezondheidsschade. Tegelijkertijd zien we dat er huizen zijn die met provisorische maatregelen nog jaren lang blijven staan, ondanks de slechte staat en een sterk verminderde woonkwaliteit. Dit kan dan langjarig een zware mentale last zijn voor de bewoners als er geen perspectief in het vooruitzicht ligt.



De foto links in figuur 2.4 toont schade aan een gebouw met houten paalfundering, de foto rechts toont een gebouw met een ondiepe fundering.

2.5 Classificatie van funderingsschade

Voor het vaststellen van de ernst van funderingsschade, wordt in Nederland gebruikt gemaakt van de schade classificatie die door Burland in 1975 is ontwikkeld.⁵ De classificatie hanteert de mate waarin reparaties nodig zijn als

⁵ Nationale aanpak funderingsproblematiek, aard en technische maatregelen, Deltares/TNO, 2024.

uitgangspunt en koppelt daaraan de beoordeling van de aard van de schade in termen van esthetisch (zeer licht tot licht), functioneel (matig of ernstig) en constructief (zeer ernstig met instorting gevaar). Per klasse is een omschrijving van schadekenmerken gegeven, bijvoorbeeld de aanwezigheid van scheuren in de muren. Deze classificatie kent 6 categorieën van D0 (verwaarloosbaar) tot en met D5 (zeer ernstig).

Schade-categorie	Schade-klasse	Omschrijving	Scheurwijdte (metselwerk)	Karakterisering schadebeeld	Relatieve Hoekverdraaiing (indicatief)
	0	Verwaarloosbaar	< 0,1 mm	Haarscheurtjes, nauwelijks zichtbaar met het blote oog	< 1:1600 – 1:500
Esthetisch	1	Zeer licht	0,1 tot 1 mm	Enige scheurvorming in metselwerk. Kleine scheuren, meestal beperkt tot pleisterwerk, die eenvoudig kunnen worden weggewerkt.	1:1600 – 1:300
	2	Licht	tot 5 mm	Scheuren aan buitenzijde mogelijk zichtbaar, met mogelijk vochtdoorslag als gevolg. Licht klemmende deuren en ramen. Geringe scheurvorming die eenvoudig kan worden hersteld.	1:1600 – 1:300
Functioneel	3	Matig	5 tot 15 mm of diverse scheuren > 3 mm	Klemmende deuren en ramen. Mogelijke schade aan nutsaansluitingen. Mogelijk vochtdoorslag. Dusdanige scheuren dat metselwerk dient te worden hersteld	1:1600 – 1:100
	4	Ernstig	15-25 mm, ook afhankelijk van aantal scheuren	Bruikbaarheid en toegankelijkheid ernstig aangetast. Voelbare scheefstand. Bij herstel vervanging van muurdelen en andere constructieve elementen nodig.	1:1600 – 1: 100
Constructief	5	Zeer ernstig	> 25 mm, afhankelijk van aantal scheuren	Instortingsgevaar. Volledige renovatie noodzakelijk.	> 1:300

Figuur 2.5 toont de categorisering van de schadeklasse van Burland voor 6 categorieën van funderingsschade.

Funderingstype	Totaal	Schadeklasse matig	Schadeklasse ernstig	Schadeklasse zeer ernstig
Houtenpalen	75.000	84%	13%	3%
Ondiepe fundering	300.000 350.000	72%	21%	7%

Figuur 2.6 toont het aandeel gebouwen met schadeklasse matig (3) tot zeer ernstig (5) voor houten paal fundering en ondiepe fundering per bouwjaar.

Figuur 2.6 geeft aan dat respectievelijk 3% en 7% van de gebouwen met funderingsschade urgent is en snel moet worden aangepakt (Deltares/TNO

2025).⁶ Daarbij moet bedacht worden, dat funderingsschade, zeker bij houten paalfunderingen, regelmatig nog niet zichtbaar is: er zijn nog geen klemmende deuren, of scheuren, maar onder de vloer is er een instabiele situatie ontstaan die op enig moment ook tot zichtbare schade bovengronds kan leiden.

In dit adviesrapport gaan we, net als de Rli, uit van 375.000 á 425.000 huizen met funderingsproblematiek en een verwachte technische levensduur van 0 tot 15 jaar. Voor ongeveer 25000 huizen, 6% van het totaal aan huizen met funderingsschade, is herstel urgent. Dit betreft huizen met de zogeheten D5-classificatie. In dat geval is er sprake van constructieve schade, is er soms ook instortingsgevaar en is volledige renovatie noodzakelijk (of sloop/nieuwbouw indien renovatie niet meer zinvol of mogelijk is). Voor ongeveer 80.000 huizen (19%) is de situatie ook al ernstig en is ingrijpend herstel noodzakelijk.

Dit zijn de best beschikbare berekeningen, maar wel modelmatige uitkomsten. Er zijn nog veel onzekerheden over de feitelijke omvang van de problematiek en daarom is het noodzakelijk verder te investeren in het verzamelen en verrijken van gegevens. In hoofdstuk 4 gaan we hier verder op in.

⁶ Verdiepend onderzoek "Hoe verder na Rli" (voorlopige titel, april 2025 door Deltares/TNO)

3 Wat leert de hersteloperatie in Groningen ons?

Nu de context van de funderingsproblematiek geschetst is, is er nog een belangrijk tussenstap nodig voordat we over gaan naar de verschillende bouwstenen voor een nationale aanpak.

Groningen is, als gevolg van de aardbevingsproblematiek, al een aantal jaar drukdoende met het vaststellen en herstellen van schade aan woningen. De rijksoverheid, lokale overheden, marktpartijen en woningeigenaren spannen zich gezamenlijk in om de effecten van de aardbevingsproblematiek als gevolg van de gaswinning te herstellen. Hoewel de problematiek in Groningen alleen op onderdelen te vergelijken is met de algemene funderingsproblematiek in Nederland, is daar intensief en op grote schaal ervaring opgedaan in het herstel van woningen. Deze ervaring vertaalt zich in geleerde lessen die meegenomen moeten worden bij een nationale aanpak van funderingsproblematiek. Dit hoofdstuk is daaraan gewijd.

De algemene funderingsproblematiek in Nederland verschilt van de problematiek in Groningen doordat daar sprake is van een rechtstreekse causaliteit tussen de gasboringen en de ontstane schade. In de parlementaire enquête Groningen is benoemd dat er sprake is van een “ereschuld” aan Groningen. Op basis van deze causaliteit zijn er veel schadevergoedingsregelingen getroffen. Bij de funderingsschade waar we in dit rapport over spreken, is er veelal sprake van multicausaliteit (dat wil zeggen een samenspel tussen bouwkkenmerken, het water- en bodemsysteem en deels natuurlijke processen van ouderdom en verandering), waarbij er doorgaans geen (juridisch aansprakelijke) schuldige is aan te wijzen. Echter, net als in Groningen, is er sprake van een omvangrijke schadeproblematiek waarin woningeigenaren, overheid en markt samen moeten handelen.

Is er in dit geval ook sprake van een hersteltraject? De Nationale Ombudsman, formuleert in zijn rapport ‘Herstel een vak apart’⁷ een hersteltraject als volgt: ‘een traject dat de overheid opzet en uitvoert om groepen burgers en ondernemers een vergoeding, een tegemoetkoming of een andere vorm van herstel te bieden voor geleden materiële of immateriële schade, omdat de overheid verantwoordelijk is voor het ontstaan van de schade of omdat de overheid zich verantwoordelijk voelt om deze burgers en ondernemers te helpen.’

Bij de aanpak van funderingsproblematiek kan er, afhankelijk van de nog te trekken conclusies door het kabinet, sprake zijn van het laatste. Als je als overheid je verantwoordelijk voelt om burgers en ondernemers te helpen, dan

⁷ Nationale Ombudsman: Herstel bieden een vak apart, 2023

zul je het ook goed moeten doen. De invulling kan, zo zullen we in dit adviesrapport zien, op verschillende wijzen plaatsvinden.

Op basis van diverse hersteltrajecten trekt de Nationale Ombudsman twee (hoofd)conclusies:

- De huidige structuur en de werkwijze van overheidsinstanties vormt een belemmering om voldoende aan te sluiten bij de behoeften van gedupeerden;
- Overheidsinstanties leren nauwelijks van ervaringen uit eerdere hersteltrajecten en vinden steeds opnieuw het wiel uit.

Daarbij worden twee (hoofd)aanbevelingen gegeven:

- Zet de behoeften van gedupeerden centraal bij het kiezen van een structuur en een werkwijze in hersteltrajecten;
- Zoek uit wat gedupeerden nodig hebben en leer van bestaande kennis en ervaring.

Het kabinet heeft deze conclusies onderschreven en aangegeven dat de genoemde aanbevelingen (zullen) worden benut als onderdeel van de werkwijze voor herstelactiviteiten. Het kabinet stelt daarbij dat rechtmatigheid en verantwoording belangrijke uitgangspunten zijn voor een goed openbaar bestuur, maar dat er in de praktijk ook behoefte is aan rechtvaardigheid, morele afwegingen en de menselijke maat. De overheid dient daarin de juiste balans te vinden.⁸

Ten behoeve van voorliggend advies hebben wij gesproken met de overheidsinstanties en belangengroepen in Groningen. De lessen die overheden, woningcorporaties en vertegenwoordigers van bewoners met ons deelden, kunnen vertaald worden in de volgende uitgangspunten:

- Wacht niet tot een groeiend maatschappelijk probleem overgaat in een crisis.
Neem als overheid signalen serieus, doe tijdig een stap naar voren, maak plannen en pak het probleem voortvarend en programmatisch aan.
- Het bieden van handelingsperspectief is essentieel
Funderingsproblematiek raakt direct aan de veiligheidsgevoelens van mensen, het gaat om je huis, de plek waar je je veilig voelt. Weten hoe te handelen is dan van groot belang. En: het kan ook ontbreken aan voldoende handelingsperspectief bij (lokale) overheden, de kans dat een vicieuze cirkel ontstaat is dan groot.

⁸ Regeerakkoord, kamerstukken, vergaderjaar 2023–2024, 36 471, nr. 96

- De menselijke maat moet geborgd zijn in de aanpak van de problematiek
Dit betekent dat de overheid zicht heeft op de draagkracht en mogelijkheden van mensen en waar nodig begeleiding biedt bij de opgave waar zij voor staan.
- Mensen hebben recht op transparante informatie, zeker waar deze de eigen verantwoordelijkheid raakt
Het is belangrijk om te beseffen dat communicatie gevoel oproept en dus moet de overheid direct een handelingsperspectief en waar nodig ondersteuning kunnen bieden. Communicatie schept verwachtingen, dit betekent dat de begrenzing van het overheidshandelen ook helder moet zijn (wat kan de overheid niet).
- Een succesvolle aanpak staat of valt bij de beschikbaarheid van uitvoeringscapaciteit
Zonder uitvoeringscapaciteit, bij de overheid, bij woningcorporaties en bij marktpartijen, zoals aannemers en ingenieursbureaus, is een aanpak simpelweg niet uitvoerbaar en kan de overheid niet waarmaken wat zij belooft.

4 Bouwsteen 1: Betrouwbare data, informatie en risicomodellering

In dit hoofdstuk beschrijven we welke data, informatie en kennis nodig is om inzicht te krijgen in de aard, omvang van en het risico op funderingsproblematiek. In dit hoofdstuk stellen we vast welke informatie al beschikbaar is en voor wie deze informatie openbaar en toegankelijk is. In de slotparagraaf beschrijven we - aan de hand van de drie gestileerde zienswijzen over de rol van de overheid - welke instrumenten de overheid kan inzetten om de informatiepositie van belanghebbenden te verbeteren.

4.1 Verbeteren informatiepositie van belanghebbenden

Een belangrijke pijler voor een nationale aanpak van de funderingsproblematiek is het verbeteren van de informatiepositie van belanghebbenden om hen zo een beter handelingsperspectief te bieden.

Het kunnen beschikken over betrouwbare informatie over (het risico op) funderingsschade is cruciaal voor:

- Huidige woningeigenaren om in te schatten of het verstandig is om nader onderzoek te doen naar de conditie van hun fundering;
- Toekomstige/aspirant-woningeigenaren om rekening te houden met de kosten van eventueel toekomstig funderingsherstel;
- (Aspirant) huurders en gebruikers om een inschatting te kunnen maken van risico's voor hun gebruiks- /huurgenot;
- Gemeenten en provincies ten behoeve van een overkoepelend beeld van de staat van funderingen in de eigen wijken of de eigen regio en het vaststellen van daarop te nemen maatregelen;
- Gemeenten om zicht te krijgen op de mate van verzakking van de openbare ruimte (straatniveau, kades en onderliggende riool en infrastructuur);
- Gemeenten om beleid/uitgangspunten te kunnen bepalen voor het al dan niet verlenen van (ver)bouwvergunningen en toezicht en handhaving daarop;
- Waterschappen voor het uitvoeren van het waterbeheer, zoals het bepalen van het peilbesluit voor het oppervlaktewater en de effecten daarvan op funderingen en het al dan niet toestaan van grondwateronttrekkingen (en toezicht en handhaving daarop) - en het vervullen van een adviesfunctie voor gemeenten en provincies;

- Provincies om ruimtelijk beleid te kunnen bepalen en hun coördinerende taken ten aanzien van gemeenten en waterschappen te kunnen uitvoeren;
- Financiële instellingen voor het vaststellen van de risico's van hun portefeuille (op individueel pandniveau en op breder portefeuilleniveau);
- Notarissen, makelaars en taxateurs om bij te dragen aan de bekendheid van relevante feiten in het maatschappelijke rechtsverkeer als onderdeel van hun professionele dienstverlening;
- De nationale overheid om inzicht te hebben in de aard en omvang van de funderingsproblematiek en om op basis daarvan te kunnen sturen op de aanpak van funderingsproblematiek en hiermee samenhangende opgaven zoals de ruimtelijke ordening (inclusief water en bodem), de woningbouw, consumentenbescherming en vraagstukken rondom leefbaarheid, verduurzaming en klimaatverandering.

Er is dus een algemeen en gedeeld maatschappelijk belang bij het verzamelen en beschikbaar stellen van informatie over (het risico op) funderingsschade en de daarvoor relevante gegevens over gebouwen, grondsoort en (grond)waterstanden. De RLI plaatst hierbij een kanttekening: Het merendeel van deze belanghebbende partijen acht zich niet gebaat bij transparantie. Dit is ook een reden waarom het verbeteren van beschikbare informatie tot nu toe onvoldoende door middel van zelfregulering tot stand is gekomen. Dit gegeven is, in samenhang met de toenemende urgentie, de aanleiding om - conform het RLI-advies - nu te kiezen voor meer regie (en waar nodig regulering) vanuit de overheid.

4.2 Welke data en informatie is nodig en beschikbaar?

4.2.1 Benodigde informatie

Om funderingsschade (planmatig) aan te pakken is er beter inzicht nodig in de aard, oorzaken, ernst, omvang en spreiding van funderingsproblematiek in Nederland. Ook de omvang en aard van het funderingsherstel dat reeds is uitgevoerd moet uiteindelijk inzichtelijk worden.

Er bestaan diverse initiatieven om de beschikbare informatie over funderingen te verbeteren, maar deze hebben nog niet geleid tot een voldoende betrouwbaar landelijk beeld. Daarnaast zijn beschikbare gegevens vaak in technische termen beschreven die niet altijd begrijpelijk zijn voor niet-professionele belanghebbenden.

Het verbeteren van de beschikbaarheid van informatie beoogt de mate van onzekerheid voor partijen te beperken, waardoor de risico's beter zijn in te schatten en mensen hun handelen daarop kunnen baseren. Om een betrouwbaar beeld te krijgen van de aard en omvang van funderingsproblematiek in Nederland, is de volgende informatie nodig:

- a. *Feitelijke* informatie verkregen door de uitvoering van lokaal onderzoek naar het type fundering en de staat daarvan, en
- b. *Risico-inschattingen* voor het ontstaan van funderingsproblematiek, zowel op gebieds- als gebouwniveau.

Ad 1. Feitelijke informatie over de staat en verwachte levensduur van funderingen

Om een betrouwbaar zicht te krijgen op de huidige conditie van een fundering is onderzoek nodig. Funderingsonderzoek waarbij daadwerkelijk wordt gegraven, geeft feitelijke informatie over het type fundering dat gebruikt is (paal of ondiep), welk materiaal daarvoor gebruikt is (steen, beton, hout), enig inzicht in hoe diep de fundering is aangebracht en inzicht in de conditie en de verwachte levensduur van een fundering in relatie tot de bodem waarop hij staat. Het is niet altijd nodig om een kostbaar funderingsonderzoek uit te voeren waarbij wordt gegraven. Satellietzakkingsdata en *in situ* metingen kunnen plaatselijke bodembeweging of -daling al aantonen, meetbouts in de muren kunnen beweging laten zien en een inspectie van de buitenkant geeft ook de nodige informatie (bijvoorbeeld de aanwezigheid van scheuren, scheefstand, vochtproblemen en verzakkingen). In de gemeentelijke archieven kunnen bouwtekeningen en andere documenten soms inzicht geven in hoe er oorspronkelijk volgens de bouwvergunning is gefundeerd en of er al onderzoeken of werkzaamheden aan het bewuste pand zijn uitgevoerd. Als dit alles niet voldoende betrouwbare informatie oplevert en het risico op schade aanwezig is, dan moet er inderdaad ter plekke in het huis onderzoek gedaan worden, zo nodig ook gegraven worden, waarbij monsters worden afgenomen en het grovere hak- en breekwerk soms noodzakelijk is.

Feitelijke informatie over de staat van funderingen op basis van lokaal onderzoek, is landelijk dan ook nog beperkt beschikbaar en is, indien wel beschikbaar, verdeeld over publieke en private partijen. In paragraaf 4.2.2 stellen we vast welke informatie op dit moment al beschikbaar is en welke informatie slechts beperkt beschikbaar is of in het geheel nog ontbreekt.

Ad 2. Risicoschattingen voor het ontstaan van funderingsproblematiek

Risico-informatie duidt het risico dat een gebied, wijk, straat of gebouw te maken krijgt met funderingsproblematiek. Risico-informatie is in de eerste plaats van belang voor woningeigenaren zodat zij alert zijn op mogelijke funderingsproblematiek en tijdig overgaan tot onderzoek en zo nodig tot herstel. Daarnaast is risico-informatie (of feitelijke informatie indien beschikbaar) belangrijk voor:

- het inprijzen van funderingsproblematiek in de woningmarkt;⁹
- de lange termijnprogrammering van stads- en dorpsvernieuwing door gemeenten;
- besluitvorming rondom de bouw van nieuwe gebouwen;

⁹ Hierbij worden de geschatte kosten van funderingsherstel geïncorporeerd in de prijs van de woning.

- het nemen van maatregelen ter preventie of uitstel van funderingsschade, zoals bijvoorbeeld een gemeente die - in overleg met het waterschap - het grondwaterpeil beïnvloedt of drainagebuizen aanlegt.

Het risico op funderingsproblematiek kan geschat worden op **gebiedsniveau en op gebouwniveau**.

Voor het maken van risico-inschattingen op **gebiedsniveau** zijn de volgende feitelijke gegevens relevant:

- Gebouwgegevens en dan met name het bouwjaar;
- Gegevens over de bodemopbouw en de waterhuishouding.

Informatie over de leeftijd van gebouwen is nodig omdat het type fundering grofweg afleidbaar is uit de leeftijd van gebouwen. De leeftijd van een gebouw geeft een indicatie of het gebouw in een leeftijdsklasse valt waarbij voornamelijk op palen of juist ondiep gefundeerd werd. Gegevens over bodemopbouw en de waterstanden zijn daarbij nodig om vast te stellen of de combinatie van een type fundering met een bepaalde bodemopbouw en waterstand, leidt tot een hogere kans op funderingsschade.

Hoe meer feitelijke informatie (zoals benoemd onder Ad. 1) over funderingen op gebouwniveau ter plaatse beschikbaar is, hoe betrouwbaarder de schatting van het risico op funderingsproblematiek in een bepaald gebied wordt.

Voor het maken van risico-inschattingen op **gebouwniveau** zijn satellietbeelden met daaruit afgeleide informatie over pandzakkingen in de markt beschikbaar. Daarnaast is er aanvullende informatie nodig over:

- Het gebruikte type fundering van een gebouw (op palen of ondiep);
- De gebruikte materialen (beton, hout(soort), staal);
- De aan- of afwezigheid van een gezamenlijke fundering onder een heel bouwblok;
- Eventuele eerder uitgevoerde onderzoeken of verrichte werkzaamheden.

Het is dus veel moeilijker om het risico op funderingsschade op gebouwniveau betrouwbaar vast te stellen dan het is voor het globalere gebiedsniveau.

4.2.2 Beschikbaarheid van informatie

Er zijn diverse databronnen met gegevens over de ondergrond, de waterstanden en de gebouwen in Nederland. De belangrijkste zijn:

Bij publieke partijen is beschikbaar:

- De Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG), beheerd door het Kadaster. De bronhouders zijn de gemeenten;
- De Basisregistratie ondergrond, (BRO), beheerd door TNO. De bronhouders zijn gemeenten, provincies, waterschappen, Rijkswaterstaat en RVO;
- Een risicomodel en risicokaarten voor funderingen, weergegeven in de Klimaat-effectatlas en beheerd door Deltares;

- Bouwtekeningen en bouwdoSSIers in de gemeentelijke archieven, beheerd door gemeenten;
- Registraties van verschillende koplopergemeenten, bijvoorbeeld Zaanstad en Rotterdam, waarin eigen lokale informatie wordt geregistreerd en verrijkt;
- Gebouwgegevens en bouwtekeningen van rijksmonumenten, beheerd door de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed;
- Registratie van peilgebieden, peilbesluiten en vergunningen voor afwijkingen daarvan, beheerd door de waterschappen;
- Grondwatermeetnetten, beheerd door gemeenten en provincies.

Bij private partijen is beschikbaar:

- Gebouwinschattingen onder andere op basis van gegenereerde gegevens uit gemeentearchieven, in commerciële context ontwikkeld door KCAF/FunderMaps;
- Gebouwgegevens, onderzoeksrapporten en bouwtekeningen bij vastgoedeigenaren;
- Pandzakingsinformatie afgeleid uit Satellietbeelden, gemaakt door diverse private partijen (voorbeeld is InSAR waar een aantal bedrijven mee werken);
- Overige feitelijke databronnen, zoals data van ingenieursbureaus, aannemers en particulieren; dit zijn bijvoorbeeld rapporten van uitgevoerd funderingsonderzoek of- herstel en gevraagde/verleende vergunningen voor funderingsherstel.

Beschikbare gebiedsgegevens

In grote gebieden van Nederland bestaat de bodem uit diverse lagen veen, diverse soorten klei en/of zand. De daadwerkelijke opbouw van de bodem in een bepaald gebied varieert en is niet homogeen van aard. Dit wordt alleen zichtbaar als er wordt geboord. Op basis van oude geologische kaarten, een heel groot aantal grondboringen en praktijkmetingen, worden bodemkenmerken van gebieden in Nederland door TNO vastgelegd in de Basis Registratie Ondergrond (BRO). Naast bodemgegevens worden hierin ook gegevens over het watersysteem opgenomen, dat wil zeggen het samenhangend geheel van oppervlakte- en grondwater, inclusief de monitoring van grondwaterstanden door de tijd heen. De kwaliteit en volledigheid van de BRO is afhankelijk van de gegevens die aangeleverd worden. Zo worden metingen die gedaan worden in een project met een overheidspartij verplicht aangeleverd, maar deze verplichting geldt niet voor niet-overheidspartijen. Ook is er geen aangewezen meetnetwerk voor grondwater ten behoeve van funderingsproblematiek.

Kennisinstellingen Deltares en TNO maken op basis van de water- en bodemkenmerken van een gebied een analyse van het water-bodemsysteem. Betreft het voornamelijk veen, dan is sprake van een slappe bodem met een hoger risico op funderingsschade, terwijl zandgrond een steviger fundament biedt. Klei is bijzonder, omdat het van oudsher als stevig is beschouwd, maar onder invloed van droogte en water kan het krimpen en zwellen. Klimaat effecten zoals extreme droogte of heftige regenval worden meegenomen om de kwetsbaarheid van het water- en bodemsysteem in een gebied vast te stellen.

Er is hiermee voor grote delen van Nederland een gedetailleerd nationaal dekkend beeld ontstaan over de opbouw van de bodem. Voor met name binnenstedelijke gebieden is een grotere detaillering ten aanzien van water en bodem noodzakelijk. Op kleine afstand kan de bodemsamenstelling sterk variëren tussen bijvoorbeeld zand, veen of klei. In steden waar huizen dicht op elkaar gebouwd zijn, kan een huis zelfs deels op zand en deels op veen staan of op een andere bodemsoort dan het huis van de burens of een huis verderop in de straat. In oude binnensteden liggen er ondergronds allerlei materialen die gebruikt zijn voor eerdere ophogingen. Er zijn binnenstedelijk hiervoor nog onvoldoende grondboringen uitgevoerd om hier voldoende zicht op te krijgen.

Ook voor het watersysteem zijn meer metingen en specifieke meetpunten nodig. Hiervoor geldt dat het stedelijk grondwatersysteem (door de aanwezigheid van bomen en drainerende systemen zoals riolen) dermate complex is dat enkel het verrichten van metingen niet volstaat. Er zijn ook betrouwbare grondwatermodellen nodig. Deltares en TNO beschikken over dergelijke modellen en toepassing en doorontwikkeling voor deze specifieke thematiek is nog nodig.

Beschikbare gebouwgegevens

Het type fundering wordt nu niet geregistreerd in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) van het Kadaster. Gebouwgegevens zijn vaak, maar lang niet altijd, vastgelegd in bouwtekeningen en bouwdoSSIERS die worden bewaard in de gemeentelijke archieven en soms bij het Kadaster. Van woningen voor 1930-1950 is het type fundering zelden opgenomen in bouwtekeningen en dit zijn, vanwege de leeftijd, nu juist de woningen waar funderingsproblematiek relatief vaak voorkomt.

Soms zijn deze archieven gedigitaliseerd (wat kan variëren van digitale fotokopieën tot het kunnen gebruiken van zoekfuncties). Bij de meeste gemeenten is dat nog niet het geval en soms zijn de archieven niet goed bewaard gebleven. Een aantal gemeenten met funderingsproblematiek, waaronder Rotterdam, Schiedam en Zaanstad, heeft de bouwtekeningen in hun archief al verregaand gedigitaliseerd. Deze zijn daarmee via de gemeentelijke website ook meteen voor iedereen in Nederland raadpleegbaar.

Op nationaal niveau zijn de bouwtekeningen en bouwdoSSIERS nog niet systematisch ontsloten. Het KCAF/FunderMaps is begonnen met het verzamelen van funderingsinformatie afkomstig uit bouwtekeningen uit de gemeentelijke archieven. Inmiddels hebben zij feitelijke informatie over 10% van de gebouwen gebouwd voor 1980.

Enkele gemeenten brengen door middel van meetpunten en informatie uit satellietbeelden inmiddels op grotere schaal in beeld welke panden zakken en met welk tempo dit gebeurt. Een aantal woningcorporaties doen dit ook voor hun eigen bezit. Dit geeft een goede indicatie voor de aanwezigheid van funderingsproblematiek op straat- of wijkniveau. Daarnaast wordt in enkele gemeenten actief data verzameld over de staat van de funderingen in de eigen gemeente. Soms wordt een subsidie beschikbaar gesteld voor funderingsonderzoek met als voorwaarde dat het resultaat van het onderzoek gedeeld wordt met de gemeente. Ook is er een klein aantal gemeenten met een

funderingsloket waar beschikbare informatie wordt geregistreerd en gepresenteerd.

Er is dus redelijk veel informatie voorhanden waarmee het risico op funderingsschade op gebiedsniveau relatief betrouwbaar kan worden geduid. Met name de Basisregistraties BRO, BAG en Grootchalige Topografie ¹⁰ en pandzakingsinformatie uit satellietbeelden vormen een goede bron.

Op gebouwniveau kan nog geen betrouwbare inschatting van het risico op funderingsproblematiek worden gegeven doordat er 1) nog relatief weinig feitelijk funderingsonderzoek is uitgevoerd en de resultaten daarvan nog niet nationaal zijn ontsloten en 2) de gebouwkenmerken die beschikbaar zijn in de bouwtekeningen en bouwdoSSIers in de gemeentelijke archieven nog niet op grote schaal ontsloten zijn.

4.3 Openbaarheid en toegankelijkheid

De bestaande publieke databronnen zijn openbaar en individueel raadpleegbaar, grotendeels bij de bronhouders zelf. De publieke data wordt door enkele partijen (o.a. TNO, Deltares, het private FunderMaps), maar ook door een aantal koploper gemeenten in een aantal gevallen gecombineerd met pandzakingsinformatie uit satellietbeelden, bewerkt, verrijkt en gemodelleerd. Hierdoor komen op grotere schaal kwalificaties en risico-inschattingen beschikbaar. Informatie over het zakken van panden verkregen uit satellietbeelden kan met de juiste verrijking op zichzelf ook al een bruikbare informatiebron zijn om pandzakkingen voor grote opdrachtgevers in kaart te brengen, en daar handelingsperspectieven uit af te leiden. Zeker daar waar er langjarige reeksen beschikbaar zijn kan dit een alternatief of aanvulling in de markt zijn. Het resultaat is echter níet per definitie openbaar, noch eenvoudig toegankelijk of te doorgronden door niet-professionals.

Het private FunderMaps verrijkt publieke gegevens tot risico-informatie, onder andere in opdracht van gemeenten. Vervolgens kunnen gemeenten, taxateurs en financiële instellingen tegen betaling (al dan niet via een jaarlijks abonnement) beschikken over de verrijkte informatie. De gemeente Schiedam maakt hier bijvoorbeeld gebruik van en toont de informatie op de gemeentelijke website. Aangezien veel feitelijke gebouwinformatie nog niet beschikbaar of ontsloten is, geeft deze verrijking een eerste gedetailleerde, zij het nog niet volledig dekkende en betrouwbare inschatting.

Individuele woningeigenaren en aspirant-eigenaren hebben, tenzij ze wonen in de steden waar er al langer gewerkt wordt aan de transparantie van funderingsinformatie, momenteel géén tot onvoldoende toegang tot deze informatie. Dan rest een vaak kostbare taxatie. Hierdoor ontstaat een informatieachterstand bij juist diegenen die verantwoordelijk zijn of worden voor

¹⁰ Basisregistraties zijn bij wet geregelde gegevensverzamelingen gericht op een breed toepassingsgebied, waarvoor hoge eisen gelden t.a.v. de kwaliteit. Ze kennen gebruiksplicht en terugmeldplicht en vallen onder de verantwoordelijkheid van een minister.

het herstel van de fundering van hun woning. Het simpele gegeven dat publieke en sommige private professionals wel over informatie beschikken en particuliere woningeigenaren vaak niet, is onwenselijk. Daarbij zorgt dit voor informatie asymmetrie en kan het er toe leiden dat bij verkooptransacties niet alle relevante informatie beschikbaar is (zie ook hoofdstuk 5).

Het openbaar maken van informatie, en met name de daaruit voortvloeiende risico-inschattingen, kan gevoelig zijn. De gebouwinformatie en de daaruit op te maken risico's zijn weliswaar geen directe persoonskenmerken, maar zorgvuldigheid is wel aan de orde: de informatieaanbieder plakt een fiche op het gebouw of gebied met een oordeel – mogelijk met markteffecten tot gevolg –, waarvan niet met zekerheid vastgesteld kan worden of de duiding correct is totdat er daadwerkelijk in de grond gegraven is. Standaardisering en een toename van de omvang van de feitelijke data helpt bij het vergroten van betrouwbaarheid en heeft daarmee tevens een normerende werking: dit is de meetlat die voor ieder huis of gebouw wordt toegepast op basis van risicomodellen die openbaar toegankelijk zijn.

Er zijn twee benaderingen mogelijk om gegevens te bundelen en het resultaat daarvan toegankelijk te maken voor het brede publiek:

1. informatie wordt stapsgewijs vermeerderd en beschikbaar gesteld in de markt op basis van overheidsstandaarden, of
2. de overheid zorgt voor een publieke data-infrastructuur met een portaal waar funderingsinformatie aan het bredere publiek wordt aangeboden.

In de volgende paragrafen lichten we deze twee mogelijkheden toe.

4.3.1 Standaarden en marktwerking

Op dit moment zijn de gegevens verspreid over meerdere bronnen bij publieke en private partijen. Er is een aantal basisregistraties, die verregaand gestandaardiseerd zijn, maar er zijn ook andere meer ruwe bronnen met feitelijke gegevens die op verschillende wijzen verkregen en gerubriceerd zijn. Voor het maken van risico-inschattingen zijn diverse (publieke of private) risicomodellen in omloop met uiteenlopende toekomstveronderstellingen. Daarmee is er noch voor overheden, noch voor private partijen een richtlijn. Standaardisatie, dat wil zeggen het vastleggen van afspraken en eisen ten aanzien van gebruikte terminologieën en de wijze van registreren en aanbieden, is nodig om data uit uiteenlopende bronnen met elkaar te kunnen verbinden en bundelen. Daarmee is er geen publieke data-infrastructuur, maar is er wel een kader op basis waarvan publieke en private partijen data kunnen bundelen en verkrijgen.

In een privaat georiënteerde benadering (de afstandelijke overheid) doet de overheid niet meer dan het vaststellen van standaarden en er voor zorgdragen dat gebruikte risicomodellen in de markt gevalideerd worden. Het is echter wel belangrijk en de basis voor een groeimodel. Overheden zijn dan bij het verrichten van funderingsonderzoek in hun omgeving gehouden aan het registreren van gegevens conform de vastgestelde standaarden. Ook financiële instellingen zullen, om hun huizenportefeuilles goed te kunnen waarderen, steeds meer kennis willen hebben over de feitelijke staat van woningen en

gebieden. Hierdoor ontstaat er een verdienmodel om kennis te ontwikkelen. Private partijen die commercieel interessante databases aanleggen kunnen hierop inspelen en informatie in- en verkopen. Er ontstaan schaalvoordelen bij private partijen die veel informatie hebben. Verkopers van huizen kunnen verplicht worden om volgens de gemeenschappelijke taal funderingsproblematiek bij verkooptransacties te melden, waardoor ook vanuit deze bron informatie toeneemt. De vereiste informatie kunnen zij (tegen betaling) afnemen bij een private aanbieder.

Wordt cruciale informatie niet gemeld, dan kan de rechter een verkoop nietig verklaren. De regels hierop moeten strikt worden geformuleerd en gehandhaafd, want het is in deze benadering een belangrijk kanaal voor rechtszekerheid en transparantie. Er is veel informatie in private handen en bij onderzoeksinstellingen, maar er wordt niet gezorgd voor een publieke infrastructuur en een platform om gegevens en informatie beschikbaar te stellen aan belanghebbenden en het brede publiek. Denkbaar is wel om in het publieke domein een gevalideerd risicomodel te ontwikkelen en te ontsluiten.

Door een combinatie van het vaststellen van standaarden voor het registreren van gegevens en het invulling geven aan de juridische verplichting tot informatieverstrekking, ontstaat een groeiende hoeveelheid aan feitelijke informatie die tussen partijen uitwisselbaar is. In deze benadering ontstaat op termijn, naarmate de problemen met funderingen op meer plekken kenbaar worden, geleidelijk meer transparantie in de markt.

4.3.2 Bundeling en ontsluiting van gegevens in publiek domein

Aangezien een deel van de betrokken partijen - individuele eigenaren, overheden, woningcorporaties en (financiële) dienstverleners - op dit moment vaak nog weinig belang lijkt te hebben bij transparantie over de staat van funderingen, is er ook nog weinig stimulans om data te verzamelen, te bundelen en te ontsluiten. In een publiek georiënteerde benadering organiseert de Rijksoverheid de bundeling en ontsluiting van funderingsinformatie binnen het publieke domein (gebruikmakend van publieke en private databronnen). Hierdoor kan een betrouwbaar beeld ontstaan van de aard en omvang van funderingsproblematiek, waardoor de informatiepositie van belanghebbenden verbetert.

Bij de inrichting van een publieke informatievoorziening, dient de toegang tot informatie voor verschillende doelgroepen geborgd te zijn. We zien de volgende driedeling in functionaliteit, waarbij autorisatie op basis van direct belang leidend is voor wie toegang krijgt tot individuele gebouwgegevens.

- *Een gesloten omgeving waarin gedetailleerde informatie over individuele gebouwen wordt vastgelegd, die door de eigenaar kan worden ontsloten.*

Hierin passen de resultaten van uitgevoerd funderingsonderzoek, schaderapporten en genomen herstelmaatregelen. Deze omgeving is vooral gericht op de eigenaar, die daar volledige toegang toe moet hebben. In specifieke omstandigheden stelt de woningeigenaar (delen) van de informatie

beschikbaar aan andere belanghebbenden zoals bijvoorbeeld (aspirant)kopers en huurders, zakelijke dienstverleners en/of overheidspartijen. Hiermee wordt invulling gegeven aan enerzijds regie op eigen gegevens en anderzijds de informatieplicht bij het aangaan van overeenkomsten.

- *Een gesloten omgeving waarin (tevens) analyses over grotere gebieden kunnen worden gedaan.*

Deze omgeving is primair van belang voor de overheid, bijvoorbeeld ten behoeve van de monitoring van de ontwikkeling van de aard en omvang van funderingsproblematiek, het vaststellen van gebiedsgericht beleid en het nemen van preventieve maatregelen. De omgeving is op detailniveau toegankelijk voor de betrokken kennisinstellingen, overheden en wetenschap en bevat dus ook de informatie uit de gesloten omgeving voor de individuele gebouweigenaar. Deze informatie vindt deels, in gegeneraliseerde vorm, haar weg naar openbare publicaties. Aandachtspunt bij publicaties is de mate van herleidbaarheid tot individuele objecten.

- *Een openbaar toegankelijke omgeving, waarin een beeld van de risico's op gebiedsniveau wordt geschetst*

Deze omgeving is toegankelijk voor iedereen en heeft vooral een kennis- en bewustwordingsfunctie. De gedetailleerde informatie op gebouwniveau is hiervoor wel gebruikt, maar is niet herleidbaar. Het is hierbij belangrijk om aan te geven wat de gebruikers kunnen afleiden uit deze indicatieve informatie en welke vervolgstappen ze, indien gewenst, kunnen nemen.

Deze driedeling wil niet zeggen dat het om drie aparte voorzieningen moet gaan. Het betreft hier functionaliteit gericht op drie vraagpatronen, elk met een eigen autorisatieniveau. Het is evenmin noodzakelijk dat alle informatie fysiek in één nieuwe database gebundeld wordt. Componenten waarin informatie al beschikbaar is, waaronder de Basisregistraties, worden verbonden met aanvullende informatiebronnen en als geheel getoond aan gebruikers. "Onder de motorkap" vormt het echter een netwerk van verbonden informatiebronnen. Op basis van deze bronnen kunnen informatieproducten worden gemaakt ten behoeve van de genoemde gebruikersgroepen. Het gaat dan om gebieds-, object- of specifiek doelgroepgerichte overzichten. De combinatie van deze componenten vormt een datawaardeketen.

Het samenbrengen en ontsluiten van de verschillende soorten gegevens voor meerdere doelgroepen met een gedifferentieerd openbaarheidsregime, past uitstekend bij het concept van een datawaardeketen, zoals bedoeld in de visie "Zicht op Nederland" en de bredere beweging die de overheid nastreeft om informatie in samenhang beschikbaar en toegankelijk te maken voor burgers en bedrijven¹¹.

¹¹ www.zichtopnl.nl

In bijlage II geven we aandachtspunten mee voor de totstandkoming van en sturing op een publieke informatievoorziening funderingen.

4.4 Kennisontwikkeling

Een aspect waar nog weinig aandacht voor is, is de kennisontwikkeling ten aanzien van funderingsproblematiek. Nog niet alle relaties zijn bekend tussen de verschillende factoren die een rol spelen bij het ontstaan van funderingsproblematiek. Eerder is al opgemerkt dat in de BRO binnenstedelijk nog specifieke meetpunten en data ontbreken, maar ook dat het stedelijk systeem zo complex is dat er gewerkt moet worden met Grondwatermodellen. Het zelfde geldt voor de "maatregel-effect"-relaties: omdat nog niet voldoende duidelijk is wat het effect is van maatregelen, is het dus ook niet voldoende helder in welke mate maatregelen levensduurverlengend kunnen zijn. Dit vraagt verdere ontwikkeling van modellen en onderzoeks- en experimenteerruimte. Een voorbeeld waar een goede balans gevonden is, is het Nationaal onderzoeksprogramma broeikasgassen veenweiden (NOBV). In dit programma is een data-gedreven aanpak gecombineerd met een inzicht-gedreven aanpak. Daarbij is duidelijk geworden dat om data optimaal in te zetten, aanvullende investeringen in modellen en metingen en het opbouwen van inzicht nodig zijn.

4.5 Conclusies

Samenvattend:

- Er is nog onvoldoende feitelijke informatie beschikbaar over de staat van funderingen in Nederland;
- Er is daardoor onvoldoende zicht op de ernst en de huidige omvang van de problematiek, er zijn enkel schattingen;
- Het risico op funderingsschade op gebiedsniveau kan op basis van bestaande bronnen, publiek en privaat, relatief betrouwbaar worden geduid;
- Op gebouwniveau kan vaak geen betrouwbare inschatting van het risico op funderingsproblematiek gegeven worden;
- Daarvoor is het nodig dat er meer lokaal funderingsonderzoek wordt uitgevoerd en dat bestaande publieke bronnen, waaronder bouwtekeningen, worden ontsloten;
- De beschikbare data (en de interpretatie ervan) is nu verspreid over kennisinstellingen, overheden (waaronder de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed), financiële dienstverleners, ingenieursbureaus, aannemersbedrijven en private partijen;
- Niet alle doelgroepen hebben momenteel een gelijk en volledig informatieniveau, woningeigenaren hebben op dit moment het minste toegang tot informatie;
- Door het ontbreken van betrouwbare feitelijke gegevens en risico-informatie op gebouwniveau, hebben aspirant-kopers en -huurders geen

goede informatiepositie op de woningmarkt en is het voor eigenaren, overheden en corporaties moeilijk om tijdig te handelen;

- Tenslotte is er nog onvoldoende kennis over de relaties tussen de verschillende relevante factoren voor het ontstaan van funderingsschade en de maatregel-effectrelaties.

Gezien het bovenstaande is van belang om in ieder geval zorg te dragen voor:

- ✓ Sturing op kwaliteit, betrouwbaarheid en standaardisatie van gegevens;
- ✓ Uitbreiding van lokaal funderingsonderzoek;
- ✓ Investering in kennis op het effect van bodem- en watersystemen op funderingen.

4.6 Drie benaderingen voor het realiseren van betrouwbare data, informatie en risicomodellen

Afhankelijk van het perspectief op de rol van de overheid, kunnen de instrumenten die ingezet worden om de datapositie van woningeigenaren, overheden en zakelijke dienstverleners te verbeteren, variëren in reikwijdte, impact en de mate waarin de overheid ingrijpt.

In de benadering van de afstandelijke overheid is het randvoorwaardelijk dat er voldoende betrouwbare informatie laagdrempelig en transparant beschikbaar is, alleen zo kunnen woningeigenaren en andere belanghebbenden tot actie komen en kan de markt zijn werk doen. In dit model wordt vertrouwd op de markt en daarvoor is het realiseren van markttransparantie, open standaarden en in de markt gevalideerde risicomodellen een voorwaarde. Als het via private leveranciers kan, met de goede waarborgen voor kwaliteit en beschikbaarheid, dan is het verzamelen, bundelen en ontsluiten door de overheid niet nodig. Aangezien informatie en gegevens nu nog versnipperd zijn over meerdere bronnen en (gedeeltelijk) nog niet openbaar zijn, is het noodzakelijk dat deling en bundeling van beschikbare data door standaardisering mogelijk wordt. Op basis van in de markt gevalideerde risicomodellen en publieke eisen en standaarden wordt de markt uitgenodigd om het volume van beschikbare data te laten toenemen.

Op grond van de AVG hebben eigenaren voor zichzelf recht op inzage in hun eigen funderingsgegevens en hoe deze verwerkt zijn. Publiek gefinancierde dataverzameling wordt gratis of tegen verstrekkingskosten beschikbaar gesteld (open data beleid). Afgeleide producten, private data-verzamelingen en data-verrijkingen kunnen in private context op commerciële basis worden aangeboden. De overheid waarborgt via het reguliere mededingingsinstrumentarium dat de markt zijn werk doet en informatie laagdrempelig beschikbaar is voor (aspirant)woningeigenaren, (zakelijk)dienstverleners en overheden. Bij verkooptransacties wordt juridisch stevig verankerd dat relevante informatie vroegtijdig aan de aspirant-koper wordt gemeld (zie hoofdstuk 5).

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- Validering van risicomodellen in de markt en vaststelling en doorontwikkeling van een publiek gevalideerd risicomodel;
- Vaststellen standaarden en eisen voor eenduidige registratie feitelijke data.

Binnen de benadering van de betrokken overheid, is het bieden van informatie het fundament van het handelingsperspectief dat eigenaren geboden wordt. In deze benadering pakt met name de lokale overheid die dicht bij burgers staat en kennis heeft van de lokale situatie, een regisserende rol als funderingsproblematiek (door omvang of complexiteit) het individuele niveau ontstijgt. Gemeenten dienen daarvoor een goed beeld te hebben van de omvang van funderingsproblematiek in hun omgeving. Gemeenten maken hierbij gebruik van informatie die op nationaal niveau met behulp van de basisregistraties, privaat beschikbare informatie en een Landelijke Voorziening Gebouwgegevens gebundeld, verrijkt en ontsloten wordt via een Nationaal funderingsinformatiepunt en gratis of tegen verstrekkingskosten beschikbaar wordt gesteld.

Waar mogelijk vullen gemeenten deze informatie, al dan niet met inzet van de markt, aan met eigen veldonderzoek (inspectie, metingen), funderingsonderzoek (al dan niet financieel ondersteund door het verstrekken van gemeentelijke subsidies), de in hun opdracht door private bedrijven verrijkte informatie en eigen archiefmateriaal. Hierdoor ontstaat er op niveau van de desbetreffende gemeenten voor burgers een compleet overzicht.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- Ontsluiting van publieke en private data- en risicomodellen in het publiek domein, (openbaar raadpleegbaar via een Nationaal funderingsinformatiepunt);
- Gemeenten dragen actief zorg voor het verzamelen en ontsluiten van funderingsdata, daarbij gebruikmakend van het publiek gevalideerde risicomodel;
- Gemeenten kunnen hierbij gebruik maken van een meewerk- of onderzoeksverplichting voor woningeigenaren (naar analogie van de beleidsregel 'Onderzoeksplicht funderingen' in Rotterdam).

In de benadering van de verantwoordelijke overheid, pakt de (rijks-)overheid een grotere regisserende rol om funderingsproblematiek, de onderliggende water- en bodemmechanismen, het behoud van de woningvoorraad en de noodzaak tot stad vernieuwing grondig en in samenhang op te pakken. Hiervoor is het noodzakelijk dat de overheid beschikt over voldoende betrouwbare (sturings-)informatie om dit vraagstuk gericht en interbestuurlijk aan te pakken, om plannen en programma's te kunnen beoordelen en de voortgang van de aanpak te monitoren. Ook dit vraagt om het bundelen en ontsluiten van data en verrijkingen daarvan via een Nationaal funderingsinformatiepunt, waarbij de Rijksoverheid in overleg met de bronhouders stuurt op vermeerdering en bundeling van de beschikbare informatie. Daarnaast is ook in deze benadering

de informatiepositie van woningeigenaren van belang en is verbetering daarvan onderdeel van de zorgplicht van de overheid. Er is een rijkssubsidie voor funderingsonderzoek – met als vereiste het aanleveren van gegevens – teneinde meer betrouwbare data te vergaren.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- Ontsluiting van publieke en private data en risicomodellen in publiek domein, (openbaar) raadpleegbaar via nationaal informatiepunt;
- (Rijks)subsidie voor funderingsonderzoek;
- Investering in een data-gedreven kennisprogramma.

5 Bouwsteen 2: Verankering staat van funderingen in het verkoop- en aankoopproces

We kennen allemaal het beeld van het ene romantische huisje dat enigszins scheef is gezakt maar boordevol karakter zit. Soms zie je zo'n huisje goed opgeknapt en met een bijpassend vintage interieur in een woontijdschrift; een ideaal plaatje. Veel vaker worden deze huizen, al dan niet expliciet als kluswoning, gekocht door starters op de woningmarkt die daarvoor een maximale hypotheek afsluiten, met een te positieve inschatting van de noodzakelijke extra uitgaven. En daartussenin zit de variant die voor het oog wel heel mooi is opgeknapt, maar daaronder nog steeds op een slechte fundering staat. Doordat informatie over de staat van funderingen op de meeste plekken in Nederland nog niet transparant beschikbaar is (en funderingsproblematiek onder het grote publiek nog relatief onbekend is), hebben kopers nu onvoldoende zicht op wat ze in feite kopen en daarmee later nog moeten financieren. In dit hoofdstuk zetten we uiteen hoe de informatievervalsing in het aankoop- en verkoopproces op dit moment tot stand komt, wat daarin de beperkingen zijn en welke mogelijkheden er zijn om informatie tijdig en transparant beschikbaar te stellen.

5.1 De fundering als financieel drijfzand door onvoldoende informatie

Het is zowel voor bestaande eigenaren als voor kopers¹² essentieel om kennis te hebben van de conditie van de fundering. Het is de basis en die moet goed zijn. Bij goed huisvaderschap waarbij een eigenaar zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit en het onderhoud van zijn woning, hoort dat de koper weet wat er wordt gekocht voorafgaand aan het moment van de daadwerkelijke transactie. In feite start hier het goed huisvaderschap.

Op dit moment krijgen kopers vaak geen of beperkte informatie over de staat van de fundering vóórdat zij een bod uitbrengen. Deze informatie wordt met name verstrekt middels de door de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) ontwikkelde vragenlijst die uiterlijk bij het sluiten van de verkoopovereenkomst beschikbaar moet zijn om helderheid te geven over de kwaliteit van de woning en de eventuele bekende gebreken. Vraag 6 van de (overigens niet verplichte) vragenlijst adresseert of er sprake is (geweest) van gebreken aan de fundering. De verkopende partij kan hierop ja, nee of onbekend antwoorden, zonder verdere verplichtingen (behalve het toevoegen van een bewijsstuk als er onderzoek of herstel heeft

¹² Hieronder worden ook aspirant kopers verstaan.

plaatsgevonden). Tegenwoordig is er vaak online bij de makelaar een dossier met de beschikbare relevante documenten raadpleegbaar, maar het is aan de verkoper om al dan niet documenten beschikbaar te stellen. Als de koper daarnaast op eigen initiatief informatie opzoekt, is dat vaak een complex en tijdrovend proces, waarbij het per gemeente verschilt hoeveel informatie voor handen is, of deze actueel is en of deze informatie beschikbaar gesteld mag worden aan potentiële kopers. Voor zo'n zoektocht naar nadere informatie wordt in een gespannen woningmarkt met meer vraag dan aanbod vaak niet de tijd genomen.

In gebieden waar veel funderingsproblematiek voor komt, zijn ook woningmakelaars alerter op het vraagstuk en kunnen zij een positieve rol spelen vanuit hun professionele verantwoordelijkheid om relevante zaken voor het voetlicht te brengen. Hier wordt in de praktijk vooralsnog uiteenlopend invulling aan gegeven. Daar waar er veel bekendheid is met de problematiek wordt er ook vaker in een woningbrochure melding van gemaakt en is het ook vaker gemeengoed. Daar waar er onbekendheid is, komt het doorgaans nog niet vanzelf op tafel. Er is natuurlijk een informatieplicht bij de verkoper om zaken te melden die van belang kunnen zijn en er is een onderzoeksplicht bij de koper om zichtbare gebreken of juridische beperkingen zelf na te gaan. Maar het beroep daarop is vooral actueel op het moment dat er na het sluiten van de koopovereenkomst een conflict voor de rechter wordt gebracht en dan is er al veel leed geschied.

In de praktijk is het pas aan het eind van het verkoopproces voor kopers zinvol en rendabel om tegen eigen financiële kosten aanvullende informatie over de staat van de fundering te verzamelen. Dat is pas na het bereiken van de mondelinge overeenkomst en de acceptatie van het bod en kort voor ondertekening bij de notaris. Het verzamelen van informatie kan door middel van een taxatie, een bouwkundige keuring, een Gevelscan of een funderingsonderzoek. Taxaties en bouwkundige keuringen geven soms enig inzicht in de staat van de fundering, maar dit is wel afhankelijk van de beschikbaarheid van data, de aanwezigheid van zichtbare signalen aan de buitenkant en de wijze van taxeren en keuren. De duurste oplossing, een funderingsonderzoek met graafwerk geeft maximaal inzicht, maar is vaak ingrijpend en kost tussen de 5.000 en 10.000 euro waardoor kopers terughoudend zijn om deze te laten uitvoeren.

Een minder ingrijpende vorm die nu veel gebruikt wordt, is het maken van een risico-inschatting en dat kan op termijn – zeker in een groeitraject waarin steeds meer data beschikbaar komt – een reëel en betaalbaar alternatief zijn. Door middel van een samenwerking tussen het KCAF, het Nederlands Register Vastgoed Taxateurs (NRVT) en de Nederlands Woning Waarde Instituut (NWWI) wordt door het KCAF/Fundermaps een funderingsrisicorapport opgesteld ten behoeve van NWWI-taxaties. De gegevens zoals het funderingstype en de risico-inschatting worden daarbij door KCAF/Fundermaps ontsloten voor taxatie-doeleinden en geleverd aan zakelijke dienstverleners zoals een taxateur, makelaar of bouwkundige die de informatie kan duiden en op locatie kan beoordelen.

Daarbij wordt gebruik gemaakt van beschikbare publieke feitelijke gegevens (op pandniveau), afgeleide gegevens (op basis van vergelijkbare panden in directe nabijheid) en indien beschikbaar, indicatieve modelgegevens (bijvoorbeeld uit satellietdata over zakkingen en data over water en ondergrond). In het rapport wordt vermeld of het om een vastgestelde, afgeleide of indicatieve waarde gaat. Eerder is ook een pilot uitgevoerd met een zogeheten NWWI-woningkenmerkenrapport dat funderingsinformatie uit Fundermaps gaf en zeer betaalbaar gepositioneerd werd. De betrouwbaarheid van opgenomen gegevens is echter nog een aandachtspunt. Het kan veel onrust en schade geven als de risico-classificatie niet klopt. Een ander recent initiatief is van de Nationale Alliantie Fundering Onderzoek (NAFO), waarin bouwkundige keuringsbedrijven en vastgoedspecialisten samenwerken om door fysieke inspectie ter plekke door bouwkundige inspecteurs laagdrempelig feitelijke informatie beschikbaar te maken (het zogeheten Funderingsrisico onderzoek fase 0).

Hoe meer feitelijke informatie over de staat van funderingen beschikbaar komt en hoe betrouwbaarder de risicomodellen zijn die bij schattingen gehanteerd worden, hoe groter de waarde van laagdrempelige instrumenten zullen zijn.

De funderingsinformatie die op dit moment verstrekt wordt bij de aankoop van een huis is dus summier van aard. Het is vaak afhankelijk van hetgeen de verkoper, al dan niet met betrokkenheid van de makelaar, verstrekt, komt te laat in het aankoopproces (bijvoorbeeld als onderdeel van een prijzig taxatierapport) en betreft dan vaak alleen nog een risico-inschatting. Informatie over de (staat van de) fundering en daarmee over de te verwachte kosten zou in een zo vroeg mogelijk stadium van het aankoopproces eenduidig beschikbaar moeten worden gesteld.

Als informatie (te) laat in het verkoopproces kenbaar wordt, zijn kopers (emotioneel en juridisch) al verbonden aan het huis. Daarbij zijn er mogelijk al investeringen gedaan zoals het laten verrichten van taxaties en bouwkundige keuringen, is er tijd geïnvesteerd in het doen van bezichtigingen en biedingen en is er al een sterke wens van verkoper en koper om er met elkaar uit te komen. Wil een koper de staat van de fundering al eerder in het proces als voorbehoud aanhouden of vraagt deze indringend naar de beschikbaarheid van informatie, dan loopt hij of zij het risico om op basis van deze extra voorwaarden of vragen afgewezen te worden. Dit zien we zelfs al vaak bij het afzien van een voorbehoud voor het verkrijgen van een financiering. Degene die zonder enig voorbehoud koopt, is op gewilde locaties al de enige die überhaupt kan meedingen op een woning.

Hier komt nog bij dat de koopprijzen van huizen (ook in gebieden waarin veel funderingsproblematiek is) in een overspannen markt zo hoog zijn dat veel mensen een hypotheek met een maximale LtI (loan to income) moeten afsluiten. Een deel van deze groep, vooral de starters, sluit een hypotheek die ook nog dicht bij hun maximale LtV (loan to value) ligt.¹³ Als de financiële

¹³ De loan to value (Ltv) en loan to income (Lti) zijn normen op basis waarvan de maximale hypotheek kan worden vastgesteld. De Ltv norm toetst of de hypothecaire lening niet boven de waarde van de woning uitkomt. De Lti norm toetst of de rente en aflossing financieel haalbaar zijn bij het beschikbare inkomen.

instelling op basis van onvoldoende informatie over de staat van funderingen, geen aanleiding ziet tot afwijzing van de hypotheekaanvraag, dan zorgt dit voor situaties waarbij er geen financiële marge is voor herstel als er toch sprake blijkt van funderingsschade. Daarnaast kan in ernstige gevallen de staat van de fundering zo slecht zijn dat het financieel onderpand van de lening niet meer is dan de waarde van de grond. Dit kan het geval zijn als in de markt bekend is dat het pand er heel slecht bij staat en de prijsvorming daar ook bij aansluit.

5.2 Vroegtijdig leveren funderingsinformatie bij verkoop

Voldoende en tijdige informatie over de staat van funderingen stelt aspirant-kopers in staat om een rationele afweging te maken. Een verkoper kan zo beter invulling geven aan zijn wettelijke informatieplicht en de koper aan zijn onderzoeksplicht. Zolang er geen (gestandaardiseerde) funderingsinformatie is kan een verkoper zich beroepen op het gebrek aan informatie bij een juridisch geschil. Zodra deze funderingsinformatie wél beschikbaar is, moet deze ook aan een potentiële koper ter beschikking worden gesteld. Een verkoop- of aankoopmakelaar dient hier op basis van zijn professie nadrukkelijk een rol in te spelen. Via een recente NEN-norm over het koopproces van woningen, waarin ook een dataroom met te leveren informatie is opgenomen, is hier ook al een basis voor aanwezig.¹⁴

Een hypotheekverstrekker of financieel adviseur kan vanuit zijn wettelijke zorgplicht individueel toetsen of er voldoende financiële draagkracht is voor eventueel herstel én of de waarde van de woning een dergelijk herstel kan dekken (toets op LTV/LTI), maar dat is alleen maar doenlijk als er inzicht is in de concrete kosten en de waarde na herstel. Bij externe financiering weet een koper als de informatie er tijdig is dan al vroeg in het biedingsproces of een eventuele koopprijs - inclusief het funderingsrisico - voor hem financierbaar is. Als er sprake is van een groot funderingsrisico dat op korte termijn met grote zekerheid tot hoge kosten leidt, zal een financiële instelling zich nu al vanuit de wettelijke zorgplicht verplicht voelen van de maximale herstelkosten uit te gaan, om zo met zekerheid te kunnen vaststellen dat de financiering binnen de acceptatienormen van LTV/LTI valt. Voor de LTV zal een financier een flinke marge moeten aanhouden, want de marktwaaarde na herstel is moeilijk te bepalen. Uiteindelijk ontstaat er marktwerking waarbij de staat van de fundering verdisconteerd is in de prijs van een woning, maar het wegnemen van onzekerheid, dus meer kennis over de feiten en de risico's is daarvoor wel cruciaal.

¹⁴ NEN: NTA 8061 "Koopproces van woningen-minimale eisen aan het biedproces ten behoeve van een biedlogboek"

5.3 Conclusies

Samenvattend:

- Kopers nemen thans vaak onvolledig geïnformeerd beslissingen in een verkopersmarkt (dat wil zeggen dat zij snel beslissingen moeten nemen met mogelijke grote financiële en persoonlijke gevolgen), de huidige wettelijke informatieplicht en onderzoeksplicht krijgen pas invulling als het juridisch geschil er al is;
- Al dan niet gedetailleerde funderingsinformatie komt nu niet of pas kort voor het transport bij de notaris beschikbaar (bijvoorbeeld geïnitieerd door de noodzaak van een NWWI-taxatie ten behoeve van een financiering die na tekenen van de verkoopovereenkomst wordt gevraagd);
- In de huidige marktomstandigheden kunnen 'moeilijke vragen' of individuele voorbehouden leiden tot het afketsen van de woningaankoop. Mensen schatten het risico op het niet kunnen vinden van een passende woning hoger in dan de gevolgen van funderingsschade (als men zich daar al bewust van is);
- Uiteindelijk is prijsvorming op de markt wenselijk. De prijs van eventueel noodzakelijk funderingsherstel is dan, vergelijkbaar met de verduurzamingsopgaven en het energielabel, verdisconteerd in de prijs van de woning en kan ook vanuit de wettelijke zorgplicht volledig worden meegenomen in de beoordeling van financieringsaanvragen door hypotheekverstrekkers. Dit kan alleen als er voldoende betrouwbare informatie is over de aanwezigheid van of het risico op funderingsschade;
- Het beschikbaar komen van funderingsinformatie kan stevige prijsschokken geven en alleen terecht zijn als de funderingsinformatie ook feitelijk juist is.

Daarom is het van belang dat:

- ✓ Funderingsinformatie beschikbaar is als woningen te koop worden aangeboden, dat wil zeggen dat inzage wordt gegeven in feitelijke gegevens indien deze bekend zijn en anders een betrouwbaar geschat risico wordt afgegeven;
- ✓ Deze (risico)informatie vroegtijdig in het verkoopproces beschikbaar wordt gesteld;
- ✓ Makelaars - ook nu al - vanwege de bestaande informatieplicht en onderzoeksplicht hun verantwoordelijkheid nemen in het informeren van kopers en verkopers over beschikbare informatie;
- ✓ Financiers vanuit de wettelijke zorgplicht wanneer het aan de orde is toetsen of kopers (toekomstig) funderingsherstel kunnen betalen.

5.4 Drie benaderingen voor de verankering van de staat van funderingen in het verkoop- en aankoopproces

De instrumenten die ingezet kunnen worden om de informatiepositie van kopers te verbeteren, kunnen variëren in reikwijdte, impact en de mate waarin de overheid ingrijpt.

In de benadering van de afstandelijke overheid is het van belang dat het incorporeren van funderingsproblematiek in de woningmarkt plaatsvindt en de markt zijn werk doet. Daarvoor is het noodzakelijk dat kopers tijdig - voor ze een bod doen - beschikken over inzicht in het funderingsrisico van een woning. De rijksoverheid geeft richting aan de informatieplicht van de verkoper door de te verstrekken informatie te standaardiseren op basis van een eenduidige meetlat. Dat is extra noodzakelijk omdat data in deze benadering (zie hoofdstuk 4) nog niet door een publiek informatiepunt ontsloten wordt en er daardoor minder algemeen datamateriaal beschikbaar/kenbaar is om een oordeel te kunnen vormen. Wat de koper en de zakelijk financier vervolgens met deze informatie doen, is aan hen. Aangezien er steeds meer data verzameld wordt en het ontbreken van de juiste informatie civielrechtelijk stevig wordt afgestraft, zal er gaandeweg ook meer informatie dan nu beschikbaar komen en kan de markt steeds beter zijn werk gaan doen. Ook de informatie zelf is een product dat zoveel mogelijk in de markt tot stand komt.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- De staat van de fundering is voor huizen met risicoklasse D3 (matig), een op risico genormeerd en waar nodig gestandaardiseerd, onderdeel van de verplicht te leveren informatie voor aanvang van het biedingsproces. De staat van de fundering wordt daarmee een vast onderdeel van de informatieplicht;
- Een funderingsrisicorapport op basis van beschikbare en nog te verrijken data wordt, los van een volledige taxatie of bouwkundig rapport, vanaf risiconiveau D4 (ernstig) een verplicht onderdeel van de vroegtijdig aan te leveren informatie door de verkoper en wordt daarmee een vast onderdeel van de informatieplicht. Dit kan eventueel geschaard worden onder de "kosten koper".

Binnen de benadering van de betrokken overheid is er net als bij de benadering van de afstandelijke overheid voldoende informatie in het aankoopproces door middel van een specifiek ingevulde informatieplicht van de verkoper. Er is een Nationaal informatiepunt waar gegevens over de fundering opvraagbaar zijn door de verkoper, deze gegevens zijn - afhankelijk van de nog te maken keuzes over openbaarheid - ook beschikbaar voor kopers, makelaars of bijvoorbeeld notarissen. Omdat er een Nationaal informatiepunt is waar informatie laagdrempelig beschikbaar is, is het moeilijker om weg te kijken van de informatieplicht. Financiers worden bij woningen vanaf een hoog risicoprofiel via een specifieke invulling van de wettelijke zorgplicht of via de Gedragscode Hypothecaire Financiering verplicht de gemiddelde kosten van herstel mee te wegen bij de financiering, zodat er duidelijkheid is bij financiers en er op dit

onderwerp niet geconcurrereerd wordt op funderingsrisico-acceptatie.¹⁵ Dit kan alleen bij een met voldoende zekerheid vastgesteld hoog-risico. De verkoper kan natuurlijk altijd, als dit onterecht is, contra-informatie leveren.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- Invulling van de zorgplicht bij financieringen van huizen met een hoog risico.

In de benadering van de verantwoordelijke overheid behoedt de overheid kopers om in een financiële fuik te lopen door onverwachte funderingsproblematiek. Allereerst door ook hier de informatiepositie van kopers te verbeteren door de verder ingevulde informatieplicht van de verkoper. Daarnaast bevordert de wetgever dat in verkoopovereenkomsten bij een verhoogd funderingsrisico (vanaf een matig risico D3) een standaard financieringsvoorbehoud wordt opgenomen, zodat er geen concurrentie is tussen kopers die geen financieringsvoorbehoud hiervoor nodig hebben en kopers die dat wel nodig hebben. Bij het ontbreken van voldoende feitelijke informatie over de staat van de fundering wordt voor huizen met verhoogd risico (vanaf risico D4 - ernstig) door middel van wetgeving of via de gedragscode hypothecaire financieringen geregeld dat bij de financiering rekening wordt gehouden met volledig funderingsherstel, tenzij wordt aangetoond dat dit niet nodig is. Dit bevordert het beschikbaar komen van informatie en het kunnen maken van rationele afwegingen door kopers. De overheid zelf zorgt via een Nationaal informatiepunt funderingen voor de infrastructuur om relevante data beschikbaar en inzichtelijk te maken (op gebieds- en gebouwniveau) en bevordert de verzameling van informatie zodat verkopers gemakkelijker aan hun informatieplicht kunnen voldoen.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- De koper kan - zonder tussenkomst van de verkoper - onder inachtneming van beperkingen die de AVG stelt - bij het informatiepunt tegen verstrekkingskosten beschikbare funderingsinformatie op gebouwniveau opvragen.

¹⁵ Gedragscode hypothecaire financieringen 2020 van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en het Verbond van Verzekeraars

6 Bouwsteen 3: Financiering van onderzoek en herstel door woningeigenaren

De kosten van het herstellen van een woning met funderingsproblematiek zijn de laatste jaren fors gestegen. Bedroeg een volledig herstel van een houten fundering een aantal jaar geleden nog circa 50.000 – 70.000 euro, nu ligt de gemiddelde prijs hiervoor eerder in een ruime bandbreedte rond de 100.000 euro en het is onzeker hoe dit zich neerwaarts (door innovatie) of opwaarts (door schaarste) zal ontwikkelen. Woningcorporaties noemen regelmatig nog aanzienlijk hogere bedragen. Hoe hoog de kosten exact uitvallen hangt af van de ernst van de schade aan de fundering en de mogelijkheden die er zijn om de schade te herstellen. In sommige gevallen zal een beperkte ingreep kunnen volstaan of kan via actief grondwaterpeilbeheer verdere schade worden beperkt. Een aantal huiseigenaren zal in staat zijn om, zeker als de kosten wat lager zijn, herstel zelfstandig te financieren. Voor veel woningeigenaren is een aanvullende (gedeeltelijke) financieringsbron nodig, via een reguliere hypotheekverstrekking of in mindere mate via bijzondere financiële arrangementen.

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van bestaande (financiële) instrumenten voor diverse doelgroepen, doen we een uitspraak over hun werking, geven op basis hiervan enkele suggesties voor uitbreiding van de bestaande financiële instrumenten en leggen tot slot aan de hand van de drie benaderingen voor welke keuzes de overheid kan maken.

6.1 Bestaande instrumenten voor particuliere woningeigenaren (bewoners)

Woningeigenaren zijn zelf verantwoordelijk voor de staat van en het herstel van hun fundering. En dus ook voor de financiering daarvan. Wanneer het pand een rijksmonument betreft heeft de eigenaar op grond van de Omgevingswet bovendien een wettelijke instandhoudingsplicht: een eigenaar mag zijn of haar rijksmonument geen onderhoud onthouden dat voor de instandhouding daarvan noodzakelijk is.¹⁶ We gaan in paragraaf 6.1.1 in op de bestaande mogelijkheden. In de paragrafen 6.1.2 en 6.1.3 gaan we in op de mogelijkheden van aanvullend overheidsinstrumentarium.

¹⁶ Art.13.12 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

Er is, afhankelijk van het perspectief op de rol van de overheid, een aantal mogelijke redenen denkbaar voor financiële tegemoetkoming vanuit de overheid:

- Het ondersteunen van woningeigenaren die zelf niet (geheel) financieel in staat zijn om herstel te kunnen betalen (individuele vangnetvoorziening);
- Het vanuit overheidswege stimuleren van funderingsherstel ten behoeve van het behoud van de woningvoorraad en het bevorderen van de kwaliteit van de leefomgeving, wanneer individueel gedragen verantwoordelijkheid onvoldoende daaraan blijkt te beantwoorden;
- Een tegemoetkoming in kosten van herstel vanwege medeverantwoordelijkheid van de overheid voor het ontstaan van of in stand houden van funderingsproblematiek.

De nadruk ligt hier op de eventuele overheidsrol bij de kosten voor herstel, hoewel er ook redenen kunnen zijn om een bijdrage te leveren aan de kosten voor onderzoek. Daar wordt kort op ingegaan in paragraaf 6.1.4.

6.1.1 Een reguliere lening bij een financiële instelling

Er zijn woningeigenaren die zelf uit eigen middelen funderingsonderzoek en -herstel kunnen financieren. Daarnaast kunnen veel woningeigenaren met voldoende overwaarde funderingsschade financieren bij een reguliere geldverstrekker. Ook de combinatie van een deel eigen middelen en een deel financiering komt voor. Dit heeft het praktische voordeel dat in veel gevallen in een integrale afweging tegelijk ook verdere verduurzaming of onderhoud gefinancierd kan worden. Er zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar over het percentage huiseigenaren dat herstel kan financieren met eigen middelen of met behulp van een reguliere geldverstrekker, maar het zal het merendeel zijn. Dit betekent niet dat het daarmee gemakkelijk is: het zijn grote bedragen en er komt veel bij kijken.

Bij het vaststellen of een eigenaar van een bestaande woning wel of niet in aanmerking komt voor een aanvullende lening voor funderingsherstel, wordt door de hypotheekaanbieder gekeken naar de LTI (loan to income) en LTV (loan to value) financieringsnormen op grond van de (wettelijke) Tijdelijke Regeling Hypothecair Krediet. Voor de norm loan to value geldt ruwweg: stijgt de lening niet boven de waarde van de woning uit? De norm loan to income betreft de vraag of de rente en aflossing betaalbaar is uit het beschikbare inkomen. De (over-)waarde van een woning zegt niet of een eigenaar de lening vanuit zijn maandelijkse inkomen kan betalen; de waarde van de woning is vooral relevant als de woning verkocht wordt. In sommige gevallen is het niet mogelijk om te voldoen aan de wettelijke reguliere LTI en LTV eisen die hypotheekaanbieders moeten hanteren. Er is dan meer nodig.

6.1.2 Een funderingshypotheek met NHG garantie

Er is geen specifieke Nationale Hypotheek Garantie (NHG)-hypotheek voor funderingen. Indien een woningeigenaar al een hypotheek heeft onder NHG-garantie, dan kan, indien aan de NHG normen wordt voldaan, ook een aanvullende lening voor funderingsherstel onder NHG worden verstrekt. Mits dit

past binnen de kaders van het mededingingsrecht, kan het acceptatieproces van de lening door de financiële instelling/de garantieverstrekking door de NHG worden versneld indien deze leningen een uniforme werkwijze rond de uitvoering zouden kennen. Bijvoorbeeld met betrekking tot de kostenbepaling van het funderingsherstel, de uitbetaling ervan via bijvoorbeeld een depot (als er al op korte termijn kosten gemaakt gaan worden) en hoe hypotheekverstrekking op basis van de waarde na herstel wordt verstrekt. Dit geeft met name procesvoordelen in situaties waarin meerdere huiseigenaren in een huizenblok min of meer gelijktijdig financieringszekerheid moeten hebben voor een in de nabije toekomst voorzien funderingsherstel of bij de initiële aankoop van een woning met funderingsproblematiek waar tijdsdruk op staat. Bij een dergelijke financiering is er dan voor de (toekomstige) woningeigenaar al meteen zekerheid hoe het later noodzakelijke funderingsherstel (waar vaak nog vanwege alle afhankelijkheden enige tijd overheen gaat) gefinancierd kan worden, en welke voorwaarden daarbij gelden.

Het is denkbaar om ook een NHG lening voor funderingsherstel te verstrekken als de initiële woonhuisfinanciering niet onder NHG was verstrekt of ook een NHG garantie mogelijk te maken voor huizen die door deze aanvullende financiering boven de dan geldende NHG kostengrens uit stijgen. Voor woningen die pas kort geleden zijn gekocht en (nog) dichtbij de inmiddels geldende kostengrens van de NHG liggen, zal dat een verruiming zijn. Zeker wanneer meerdere huiseigenaren gezamenlijk funderingsherstel moeten plegen, kan enige verruiming oplossing bieden. Het zal immers niet vaak voorkomen dat burens in een straat allemaal een NHG hypotheek hebben. Daarbij kan het de drempel om tot herstel over te gaan verlagen. Bij een NHG lening bovenop een niet-NHG lening moet het punt worden opgelost dat er geen NHG-premie is betaald voor de niet-NHG lening, maar de garantie zich hier nu wel feitelijk toe gaat uitstrekken. Deze (relatief lage) NHG premie moet alsnog betaald worden. Ook zal een en ander in dat geval moeten worden ingepast in de risico-kaders van de NHG en door de beleidsverantwoordelijke departementen (de ministeries van Financiën en VRO) als uitbreiding van werkzaamheden van de NHG moeten worden goedgekeurd.

Er lijkt niet gemakkelijk ruimte te vinden te zijn om de normen zelf generiek te versoepelen voor de aankoop van een huis met funderingsproblematiek. De overwegingen daarbij zijn niet anders dan bij de betaalbaarheid van een woning zonder funderingsproblematiek. Er wordt gekeken naar de financieringslast voor een huishouden. Een herstellende fundering leidt, anders dan verduurzamingsmaatregelen waarvoor de normen wel generiek zijn aangepast, niet tot lagere woonlasten, zo is de redenering. Hierbij moet worden opgemerkt dat een niet-herstellende fundering wel tot hógere woonlasten leidt, doordat steeds meer gevolgschade ontstaat en herstel steeds ingewikkelder wordt en uiteindelijk niet meer mogelijk is. Bovendien worden bij herstel vaak ook meteen verduurzamingsmaatregelen getroffen, zoals vloerisolatie en dubbelglas als kozijnen vervangen moeten worden, hetgeen tot lagere woonlasten leidt.

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) ziet hier op toe. De "NHG beheercriteria" bieden financiële instellingen en woningeigenaren met een NHG-hypotheek wel de nodige ruimte in bijzondere situaties. Deze beheercriteria zijn oorspronkelijk ontwikkeld door NHG samen met het NIBUD om te beoordelen of na een

relatiebreuk krediet voor de achterblijvende partner verantwoord is, waarbij het niet gaat om nieuwe kredietverlening maar om de betaalbaarheid van de bestaande hypotheek. Deze beheercriteria worden door financiële instellingen ook wel gebruikt voor maatwerk ("explain") en bijzonder beheer. Hierin is misschien ook enige ruimte voor verantwoorde kredietverlening en gaat het er vooral om dat de banken hier ook gebruik van maken.

Er blijven echter nog wel problemen over. Indien een LTV niet verbetert, maar door het uitblijven van funderingsherstel de waarde van de woning omlaag gaat- misschien zelfs onverkoopbaar wordt- verslechtert de financiële situatie voor de eigenaar-bewoner. Wellicht is het dan toch in het belang van de woningeigenaar om het funderingsherstel te financieren als dit leidt tot waardebehoud of waardestijging. Een belangrijke rol is hier weggelegd voor de taxateurs die de woning voor funderingsherstel en na funderingsherstel goed moeten taxeren op objectieve maatstaven en marktomstandigheden. Lastig punt is dat funderingsproblemen nu nog niet goed in de markt verdisconteerd zijn en er dus met taxateurs afspraken over de waardering zouden moeten worden gemaakt. Deze discussie is recent ook met de sector gevoerd met betrekking tot het waarderen van bouwgrond. In het kader van Basel-III voor de financiële sector zijn voor taxateurs ook al handvaten beschikbaar voor voorzichtig en conservatief waarderen, ook wel bekend als "Property Value" of Eigendomswaarde, waarbij niet alleen gekeken wordt naar de marktwaarde, maar ook naar meer objectieve gebouwgebonden kenmerken.¹⁷ Als een woning vóór funderingsherstel niet fors is afgewaardeerd, dan zal funderingsherstel niet snel tot verbetering van de LTV leiden. Immers de lening komt erbij, terwijl de door de taxateur gerapporteerde waardestijging dan maar beperkt is.

6.1.3 Het Fonds Duurzaam Funderingsherstel

Voor eigenaren die ook bij gebruik van de extra ruimte die hypotheekverstrekkers hebben geen lening voor urgent herstel bij een reguliere financiële instelling kunnen krijgen, is het Fonds Duurzaam Funderingsherstel (FDF) nog een mogelijkheid. Het fonds wordt uitgevoerd door het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVn). In totaal zijn er tot nu toe een zeer beperkt aantal leningen verstrekt.¹⁸ Voor toelating tot een lening van het FDF zijn de voorwaarden lichter dan voor een reguliere lening. De eerste drie jaar zijn er geen maandlasten en vervolgens wordt periodiek hertoetst of de eigenaar inmiddels wel de lasten kan opbrengen. Een eventuele restschuld aan het einde van de looptijd van 30 jaar wordt kwijtgescholden.

Uit het beperkte gebruik kan niet geconcludeerd worden dat de beoogde doelgroep ook zeer beperkt is. Woningeigenaren zonder de mogelijkheid van reguliere financiering kunnen op dit moment alleen een beroep doen op het FDF als zij inwoner zijn van een gemeente die aangesloten is bij het FDF en als ook bij de omringende huizen in een huizenblok de fundering wordt hersteld. Op dit moment zijn er nog slechts zeven deelnemende gemeenten. Schiedam verstrekt als gemeente wel in ruime mate funderingsleningen en brengt deze onder bij het

¹⁷ Capital Requirements Regulation (EU) No. 575/2013

¹⁸ Jaarverslag 2023, Fonds Duurzaam Funderingsherstel

SVn, maar doet dit niet via het FDF. Het betekent ook dat vrijstaande huizen in het buitengebied geen toegang hebben tot het FDF.

Indien een woningeigenaar (nog) geen financiële ruimte heeft voor betaling van rente en aflossing, kan dit worden uitgesteld onder garantie van gemeenten. De huidige vormgeving waarin gemeenten zich moeten aansluiten en mensen alleen dan terecht kunnen bij het FDF, blijkt een (te grote) administratieve hobbel. De minister van VRO is daarom voornemens om het FDF een landelijke werking te geven waarbij de huidige garantstelling door gemeenten ten laste van het fonds wordt gebracht. Daarbij wordt ook nog eens kritisch gekeken naar de huidige voorwaarde dat bij de omringende huizen in een huizenblok ook de fundering moet worden hersteld. Als burens niet mee willen werken, ontbreekt verder handelingsperspectief voor de aanvrager en vindt herstel niet plaats (met een verdere achteruitgang van de woning als gevolg). Daarbij is het FDF bedoeld als financieel vangnet voor woningeigenaren en daarmee is de financiële draagkracht het primaire criterium en niet het herstel van een heel bouwblok. Op het moment dat de voorwaarde ten aanzien van het hele bouwblok vervalt en een lening dus ook stand alone mogelijk is, dan wordt de lening bij het FDF ook mogelijk voor mensen die in een vrijstaand huis wonen, bijvoorbeeld in het landelijk gebied. Woningeigenaren met urgente funderingsschade van alle gemeenten kunnen in de toekomst dan altijd een beroep op het FDF doen (mits voldaan is aan de overige voorwaarden).

De financiers bij monde van de NVB en het Verbond van Verzekeraars hebben recent – gecombineerd met een voorstel om op andere wijze mee te delen in de schade en nog onder voorbehoud van een formeel mandaat van beide verenigingen – zich hernieuwd gecommitteerd om een groei van het FDF naar een balanstotaal van 100 miljoen mogelijk te maken. Dit is het bedrag dat is afgesproken bij de start van het Fonds. Indien de vraag naar financiering bij het FDF groeit, dan delen de financiers conform de gemaakte afspraken mee in het financiële risico door het dragen van het LTV-risico voor hypotheekleningen zonder NHG. Zij zijn daarmee in toenemende mate co-financiers, waarbij het gaat om het LTV risico voor hypotheekleningen zonder NHG. Daarnaast draagt de NHG het LTV-risico voor hypotheekleningen met NHG of voor hypotheekleningen waarbij er sprake is van een eerste hypotheek met NHG. Het FDF draagt straks het renterisico (dat nu nog bij op het FDF aangesloten gemeenten ligt).

De vraag is of het totaal aan beschikbare financiële instrumenten inclusief het FDF voldoende bijdraagt aan het realiseren van tractie. Indien er de wens is om het FDF een grotere rol te laten spelen, vergelijkbaar met de leningen die het Nationaal Restauratiefonds (NRF) voor monumenten ter beschikking stelt, dan zijn er aantal opties:

- Het FDF kan met bijdragen vanuit financiële instellingen worden uitgebreid met lage rente leningen voor funderingsherstel die kunnen worden verstrekt aan zowel 'kunnens' als 'niet-kunnens', vergelijkbaar met de constructie van het NRF en het Nationaal Warmtefonds. Financiële instellingen hebben ook aanzienlijke financiering beschikbaar gesteld aan het Nationaal Warmtefonds voor dergelijke leningen. Dat zou hier ook goed denkbaar zijn. Het voordeel van uitbreiding van het FDF, is dat de beschikbaarheid van een lage rentelening aanzienlijk

drempelverlagend kan werken voor kunners en bijna-niet kunners. Dit kan een vliegwiel zijn voor de opschaling van funderingsherstel en daarmee voor het behalen van het beleidsdoel: het behoud van de woningvoorraad door herstel van funderingsschade. De gemeenten Rotterdam en Zaanstad hebben in het verleden positieve ervaringen opgedaan met dergelijke revolverende fondsconstructies met een lage rente. In de praktijk wordt goed afgelost en volledig terugbetaald bij verkoop. Voor hypotheekverstrekkers kan het gunstig zijn dat zij zichtbaar bijdragen aan dit maatschappelijke vraagstuk en daarin, ter behoud van de waarde van hun onderpand, via laagrentende leningen eigenaren verleiden om maatregelen te treffen, zonder dat dit tot een complex prijsbeleid leidt.

- Een andere aanvullende mogelijkheid, ook bekend van het NRF, is uitbreiding van het FDF naar funderingsherstel gecombineerd met verduurzaming. Zeker in oudere wijken, maar ook bij oude huizen in het landelijk gebied, is funderingsherstel alleen vaak niet afdoende om een oude woning weer toekomstbestendig te maken. Er is doorgaans weinig geïnvesteerd in verduurzaming, er zijn vochtproblemen; oudere woningen hebben vaak een gestapelde opgave. Eigenaren kunnen dan te maken krijgen met een wirwar aan regelingen en subsidies die betrekking hebben op dezelfde woning (zoals het FDF, ISDE, NIP/LAI en het Warmtefonds). Verruiming van de reikwijdte van het FDF (mogelijk in samenwerking met het Warmtefonds) of het bundelen van diverse subsidiestromen in het kader van een wijkaanpak, dan wel inschakeling van een financieel adviseur die individueel regie voert, kan een integrale aanpak bevorderen.

6.1.4 Subsidies vanuit gemeenten voor onderzoek

Meerdere gemeenten (waaronder Rotterdam, Zaanstad en Zevenaar) verstrekken een subsidie voor het laten uitvoeren van een funderingsonderzoek. Het doel van een dergelijke subsidie is het verhogen van de bewustwording, het behoud en verbetering van de woningvoorraad en het verkrijgen van data over de staat van de woningen in de gemeenten. Meer en betere data, mede gerealiseerd door ingrijpend (graaf-)onderzoek leidt er uiteindelijk toe dat er minder, gericht en minder ingrijpend (graaf-)onderzoek nodig is. Belangrijk, want (gravend) funderingsonderzoek is kostbaar (tussen de 5.000 en 10.000 euro) en daarmee een drempel voor veel woningeigenaren en gemeenten. Naar mate er meer tijd overheen gaat, er goedkopere betrouwbare onderzoeksmethoden komen, bijvoorbeeld het eerder genoemde “Funderingsrisico Onderzoek Fase 0” met feitelijk fysiek onderzoek, en meer data voor handen is waardoor kennis en inzicht toenemen, kan de woningeigenaar zijn verantwoordelijkheid beter waar maken en kan de gemeente een betere strategie ontwikkelen voor de aanpak van een wijk of straat.

Het blijft daarbij altijd een afweging of het zinvoller is om subsidie te geven ten behoeve van funderingsonderzoek of dit meteen ter beschikking te stellen voor herstel van funderingsschade. Zaanstad is inmiddels wel grotendeels gestopt met het subsidiëren van onderzoek: ‘vaak kunnen we het al aan de buitenkant

zien'. Daarbij hebben zij een groot aantal meetboutjes in de muren om het zakkingsgedrag te kunnen monitoren. Tegelijk wil je het liever weten voordat het aan de buitenkant zichtbaar is, want dan ben je vaak te laat. Dus onderzoek blijft belangrijk, inclusief het belang van gemeenten (of het Rijk) om daar zo nodig financieel aan bij te dragen.

6.1.5 Subsidies voor herstel en andere kostenverlagende constructies

Rechtstreekse subsidies aan eigenaren voor het herstel van funderingen, anders dan door middel van zachte leningen, komen op dit moment niet voor. De Rli heeft voorgesteld dat er een generieke subsidie op funderingsherstel ter hoogte van 30% van de kosten komt, ofwel een grote financiële solidariteit van de overheid met huiseigenaren met funderingsproblemen. Verdelingseffecten zouden in de ogen van de Rli bij het reguliere belastingstelsel, buiten de nationale aanpak van de funderingsproblematiek om, kunnen worden betrokken.

Uiteraard dient de overheid zich te buigen over de vraag of een algehele subsidie voor herstel, zoals de Rli adviseert, zinvol is. Los van de overweging of het betaalbaar is, is de vraag of een generieke subsidie effectief en eerlijk is. Het zijn immers juist woningeigenaren met voldoende eigen vermogen of financieringsmogelijkheden die aanspraak doen op generieke subsidies omdat zij de rest van het bedrag ook kunnen betalen. In economentermen is dat een heel groot "deadweightloss". Dit zou inderdaad meegenomen kunnen worden in de totale inkomensverdeling in Nederland door eventuele ongewenste verdelingseffecten ten gunste van (rijkere) woningeigenaren via het Belastingplan generiek te corrigeren. Daarmee worden de nadelen echter maar deels ondervangen: een onvoldoende gerichte subsidie wordt generiek gecorrigeerd.

Subsidies voor herstel zijn dus niet doelmatig via een landelijke generieke regeling, maar dat kan wel het geval zijn bij gerichte lokale subsidies, waarbij maatwerk wordt geboden aan individuele gevallen om zo tot een oplossing te komen voor een groter vraagstuk (dat verder gaat dan het individueel ondersteunen van een woningeigenaar waarvan de waarde stijging uiteindelijk ook bij die eigenaar terecht komt). Er is een aantal gemeenten die woningeigenaren tegemoet komt met constructies waarbij de gemeente de woning en/of de grond koopt (een zogenaamde erfpachtconstructie, zie hoofdstuk 8, de wijkgerichte aanpak). Dit type oplossingen wordt wel aangeboden, maar meer dan een incidenteel succes is er nog niet te melden. Hier zijn ongetwijfeld meer opties denkbaar en wenselijk op het moment dat er onder regie van gemeenten planmatig straten en wijken worden aangepakt en daar ook budgetten voor kunnen worden vrijgemaakt.

We hebben het hier overigens niet over die situaties waarin er wel een directe oorzaak-gevolg relatie is waarin compensatie of schadeloosstelling kan worden geboden. Over dergelijke situaties hebben we het in dit rapport in het geheel niet.

6.2 Bestaande financiële instrumenten voor overige woningeigenaren

6.2.1 Toekomstbestendig onderhoudsfonds VvE's

VvE's kunnen een beroep doen op het SVn, het stimuleringsfonds volkshuisvesting Nederland, door middel van het in 2024 opgerichte "Toekomstbestendig onderhoudsfonds VvE's". Het fonds biedt financiële steun voor noodzakelijk en achterstallig onderhoud in combinatie met verduurzaming voor VvE's vanaf acht appartementen tot een maximum van 65000 euro per appartement en een vaste rente over een maximale looptijd van 20 jaar. Dit bedrag is een substantiële stimulans om funderingsherstel te bekostigen. Het fonds wordt mede mogelijk gemaakt door financiering van BNG en Invest-NL. Dit fonds is zojuist gestart en daarmee is het nog te bezien of en hoe dit ook voor funderingsproblematiek in VvE-verband in een behoefte voorziet.

6.2.2 Financiering van bezit door woningcorporaties

Woningcorporaties financieren funderingsherstel doorgaans vanuit hun reguliere onderhoudsprogramma's. Gemeenten en woningcorporaties kunnen afspraken over de aanpak van funderingsschade vast leggen in de lokale prestatieafspraken. Woningcorporaties worden geconfronteerd met hele hoge kosten van herstel die dan ook afgewogen moeten worden tegen uitgaven voor andere opgaven, zoals verduurzaming of nieuwbouw (funderingsherstel is al snel onderdeel van kostbare totaalrenovaties die niet onder doen voor de kosten van nieuwbouw). Soms wordt door gemeenten gevraagd of het mogelijk is om in een huizenblok met gespikkeld bezit¹⁹ in de wijk waar de corporatie werkzaam is woningen in te ponden (dus het aankopen van particulier eigendom voor toekomstige verhuur). Belangrijke toetssteen is dat het vermogen van woningcorporaties bestemd is voor de bestaande en toekomstige huurders. Bijdragen aan funderingsproblematiek en wijk- en stadsvernieuwing moeten dus passen in een generieke afweging over de besteding van schaarse middelen van woningcorporaties.

Te verkennen mogelijkheden om woningcorporaties te ondersteunen in hun funderingsopgave zijn:

- De investeringsaftrek voor onderhoud met betrekking tot funderingsschade: bij het herstellen van de fundering doen woningcorporaties investeringen voor het verbeteren van het pand. Het

¹⁹ Van gespikkeld bezit wordt gesproken als een corporatie niet aaneengesloten rijen woningen bezit, maar een deel in particulier eigendom is. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat een aantal corporatiewoningen in het verleden verkocht is aan particulieren.

maakt fiscaal uit hoe deze worden gecategoriseerd in onderhoud dan wel investeringen;

- Een verduurzamingsaftrek voor verduurzaming in de vennootschapsbelasting (Vpb) voor sociale huurwoningen zou op gerelateerde, maar indirecte manier helpen om woningcorporaties financieel tegemoet te komen en zo de investeringscapaciteit te vergroten die ook moet worden aangewend om funderingsherstel te financieren. Daarbij komt dat verduurzaming en funderingsherstel vaak samen zullen gaan (beleids optie 11 van Interdepartementaal Beleidsonderzoek "Op grond kun je bouwen");
- Het verlagen van de BTW-tarieven voor renovatie en herstelwerkzaamheden aan woningen zou een manier zijn om funderingsherstel goedkoper te maken, maar kan door de ongerichtheid (niet alleen voor funderingen en voor iedereen in Nederland dan toepasbaar) ook grote effecten en budgettaire consequenties hebben;
- Subsidies vergelijkbaar met verlaging van de BTW-tarieven of andere fiscale maatregelen, zoals bijvoorbeeld de inzet van de herbestedingsreserves, kunnen ook meegenomen worden in andere trajecten gericht op de generieke verbetering van de financiële positie van woningcorporaties.

6.2.3 Financiering van bezit door eigenaar – verhuurders

Met name de (relatief) kleinere vastgoedbeleggers beschikken over ouder bezit met mogelijk funderingsproblematiek. Zij zullen het mee moeten nemen in hun onderhoudsprogramma's. Indien dit financieel niet inpasbaar is, gegeven de huurinkomsten, dan is verkoop aan iemand die funderingsherstel wel kan financieren de enige oplossing. Achterstallig onderhoud krijgt met funderingsproblematiek een extra dure dimensie. Indien "huisjesmelkers" een huis met funderingsproblemen doorverkopen aan een particulier die misschien lichtelijk naïef de uitdaging aan gaat, maar ook geen hoge extra kosten kan financieren, dan leidt dit tot verdere verslechtering van de onderhoudssituatie en verdere beperking van het handelingsperspectief voor de eigenaar of de gemeente die iets met de straat of wijk wil. Institutionele beleggers beschikken over het algemeen over een jonger bezit en/of in een hoger prijssegment waarbij funderingsproblematiek ongebruikelijk is, dan wel in de totale portefeuille geen substantiële financiële uitdaging vormt.

6.2.4 Instrumenten voor de instandhouding van het cultureel erfgoed in Nederland

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) heeft twee subsidieregelingen die, weliswaar primair gericht zijn op onderhoud en restauratie van Rijksmonumenten, maar ook (beperkt) mogelijkheden bieden tot het vergoeden van funderingswerkzaamheden. De tweede daarvan is niet voor woonhuizen en derhalve niet opgenomen.

De eerste subsidieregeling betreft de subsidie Woonhuismonumenten: eigenaren van een woning kunnen een gedeeltelijke financiering voor funderingsherstel aanvragen. De onderzoeks-, versterkings- en herstelkosten vallen onder de subsidiabele kosten van deze regeling.

Hiernaast biedt het Nationaal Restauratiefonds (NRF) een tweetal leningen en een vergoedingsregeling aan:

- Laagrentende leningen via revolverende fondsen voor restauratie van woonhuis rijksmonumenten: de Restauratiefonds-hypotheek voor woonhuizen (Rfh). Uit de Rfh kunnen ook funderingswerkzaamheden worden betaald. De reguliere Lti- en Ltv-eisen gelden hier wel, rentebetalingen kunnen niet worden opgeschort;
- Ook biedt het NRF sinds kort eigenaren van een rijksmonument een vergoedingsregeling aan voor funderingsonderzoek, waarbij de helft van de onderzoekskosten (tot een maximum bedrag van € 2.500) worden vergoed.

Er is nog onvoldoende zicht op financiële opgave van funderingsherstel van woningen in Nederland en dat geldt zeker ook voor het Nederlandse culturele erfgoed. Zo is er nog geen beeld van het aantal Rijksmonumenten waar funderingsherstel noodzakelijk is en de financiële opgave die hiermee is gemoeid. De huidige instrumenten voor funderingsonderzoek en -herstel voor rijksmonumenten van de RCE en het NRF zijn qua omvang ingericht op regulier onderhoud en restauratie, niet op (grootschalige) funderingswerkzaamheden. Er worden op dit moment nog relatief weinig aanvragen voor funderingsherstel gedaan. Mocht de vraag naar (grootschaliger) funderingsherstelwerkzaamheden toenemen, dan zijn de regelingen in hun huidige omvang onvoldoende toereikend. Het ministerie van OCW heeft goede ervaringen met de subsidieregeling voor verduurzaming van maatschappelijk vastgoed, de Dumava-regeling. Deze regeling houdt rekening met specifieke eisen voor monumenten, bijvoorbeeld door het opnemen van een aparte paragraaf met aangepaste isolatiewaarden voor monumenten.

Ook eigenaren van gemeentelijke en provinciale monumenten kunnen funderingsherstel meenemen in een restauratieaanvraag (lening) bij het Nationaal Restauratiefonds (NRF). Daarnaast bieden enkele provincies een restauratieregeling. Provincies en gemeenten ervaren eveneens dat het beschikbare budget is toespitst op reguliere instandhoudingskosten en daarmee onvoldoende toereikend is om de totale funderingskosten voor monumenten te dekken.

6.2.5 Nog geen instrumenten voor sloop/nieuwbouw

Soms is sloop-nieuwbouw de enige verstandige duurzame oplossing, de funderingsschade is simpelweg te ernstig of de algehele kwaliteit van de woning rechtvaardigt niet de hoge investering van het funderingsherstel. Nieuwbouw is dan verstandiger dan herstel. Sloop-nieuwbouw is meestal niet regulier financierbaar voor woningeigenaren als het betekent dat het onderpand onder de bestaande financiering moet worden gesloopt en er ook nog financiering nodig is voor de nieuwbouw. Hierbij spelen in de eerste plaats (fiscaal-)technische vraagstukken. Een financier raakt het onderpand kwijt op een bestaande financiering en wordt ook nog eens gevraagd om een financiering te leveren voor een nieuw huis. Hierbij spelen ook fiscale vraagstukken, omdat een financiering die niet aan de eigen woning gekoppeld is, niet als fiscaal aftrekbare hypothecaire lening kwalificeert. Fiscaaltechnisch zijn hier inmiddels

oplossingen voor denkbaar, gegeven de vergelijkbare problematiek bij sloop-nieuwbouw in Groningen. Voor de aardbevingsproblematiek in Groningen is dit geregeld.²⁰ Daarnaast speelt het vraagstuk dat de financier geen onderpand heeft, en daarom niet kan financieren zonder garantie van bijvoorbeeld een overheid. Daar zal dan ook een technische oplossing voor moeten zijn.

In de tweede plaats, als die technische vraagstukken oplosbaar zijn, speelt de vraag of de financiële polsstok van de eigenaar überhaupt zover reikt dat hij een dergelijke sloop-nieuwbouw zou kunnen financieren. Ook botst dat in grote mate met de verwachting van huiseigenaren dat het huis een zeker (en vaak het belangrijkste) vermogen is, waarvan de waarde alleen maar stijgt. Dit vraagstuk is wellicht mogelijk op te lossen door middel van het maken van maatwerkafspraken per geval met een projectontwikkelaar, maar is al snel alleen oplosbaar in een wijkaanpak/stadsvernieuwing. Dan zijn er oplossingen mogelijk waarbij binnen een totaaloplossing gemeenten, ontwikkelaars en/of woningcorporaties woningen of grond opkopen ten behoeve van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Een mogelijkheid is dat op dezelfde of een andere locatie in de buurt een woning kan worden aangeboden aan de voormalige eigenaren van de gesloopte woningen.

Daarnaast kan erfpacht een oplossing zijn in gevallen dat een woningeigenaar het herstellen van de woning dan wel sloop/nieuwbouw van een woning onmogelijk zelf kan financieren en de financiële lasten kunnen worden beperkt door verkoop van de grond aan gemeente of een private partij. De gemeente heeft immers een veel langere tijdshorizon dan een individuele eigenaar. De gemeente Zaanstad biedt dit aan als oplossing, waarbij de particulier zijn grond verkoopt en met een lage erfpachtcanon vervolgens financiële ruimte houdt om funderingsherstel te financieren. Ook voor institutionele beleggers zou dit interessant kunnen zijn, omdat ook zij een hele lange tijdshorizon en dito beleggingen zoeken. Belangrijk hierbij is dat aan de verkoper van de grond langjarige zekerheid kan worden geboden over zijn woonlasten. Anders zal hij/zij hier niet op in willen gaan.

6.3 Conclusies

Samenvattend:

- Funderingsherstel kan zeer kostbaar zijn. Bedragen verschillen en zijn sterk afhankelijk van de situatie, de mate van schade en het woningtype); veel mensen zullen funderingsherstel zelf kunnen financieren, maar lang niet iedereen;
- Voor woningcorporaties geldt dat funderingsherstel een zeer hoge kostenpost is als onderdeel van grotere renovaties en dat er een aantal mogelijkheden zijn om hun financiële positie te verbeteren;
- Ook kosten voor (gravend) onderzoek zijn doorgaans hoog. Dit is voor veel eigenaren een financiële en/of psychologische drempel. Het doen van onderzoek is niet in alle gevallen efficiënt (als ook zonder onderzoek

²⁰ Besluit van 6 december 2021, nr. DGB2010/3057M, Stcrt. 2021, 48336

voldoende zeker is dat fundering wel/niet in orde is), maar in sommige gevallen is het juist nodig om het 'niet willen weten' te doorbreken. Daarbij levert onderzoek een belangrijke bijdrage aan de algemene kennis over een straat of wijk, en daarmee zijn er dus ook grote voordelen voor anderen dan alleen voor de eigenaar die het onderzoek laat doen;

- Voor woonhuseigenaren met een lopende financiering is er op basis van maatwerk ruimte om verantwoorde aanvullende financiering te verstrekken. Het is van belang dat financiers ook van die al beschikbare ruimte gebruik maken. Dan gaat het ook om leningen waar de LTI geen bezwaar is, maar waarbij de LTV boven de 100% zit en deze wel wordt verbeterd door een aanvullende lening;
- Hypotheekverstrekkers kunnen, als de LTV en LTI eisen geen bezwaar vormen, funderingsleningen verstrekken. In de praktijk kunnen er toch belemmeringen zijn waardoor de praktische betaalbaarheid van funderingsherstel in het geding komt (zoals meerdere woningeigenaren met verschillende financiers en voorwaarden);
- Het FDF, bedoeld als landelijk vangnet en uitgevoerd door de SVn, is nog niet voor iedereen beschikbaar en daardoor heel beperkt in omvang. Daardoor draagt het er nog niet toe bij om tractie te krijgen. Uitbreiding naar een nationale werking van het fonds is wel al voorzien door het ministerie van VRO. Wanneer daarin ook de eis dat een heel bouwblok meedoet vervalt, wordt het FDF ook in het landelijk gebied voor vrijstaande huizen een mogelijkheid. Voor de financiers zijn er verbeteringen in het FDF mogelijk die het commitment van de banken aan het FDF vergroten;
- De mogelijkheden bij het Nationaal Restauratiefonds (NRF) voor monumenten zijn stevig in omvang, bereik en actieve betrokkenheid en is daarbij revolving, beschikbaar voor kunners. Naast funderingsherstel is het NRF ook te benaderen voor verduurzaming. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) voert een aantal subsidieregelingen uit gericht op instandhouding van rijksmonumenten, waarbij er ook (beperkte) mogelijkheden zijn voor het vergoeden van funderingsherstel (met uitbetaling door het NRF). Daarmee hebben het NRF en de RCE een centrale positie in het financieringsstelsel voor monumenten. Er is financieel echter onvoldoende ruimte als er groei komt in de vraag naar (grootschalige) funderingswerkzaamheden;
- Generieke subsidies komen onvoldoende terecht bij de mensen die deze het hardst nodig hebben en zijn daardoor niet kosteneffectief en efficiënt. Ze vormen daarmee een risico voor een maatschappelijk breed gedragen funderingsaanpak (juist woningeigenaren met ruime inkomens en overwaarde maken gebruik van de subsidies en de beperkt beschikbare bouwcapaciteit). Generieke fiscale correcties hierop zoals de Rli heeft gesuggereerd, beïnvloeden wel de verdelingseffecten, maar niet de prikkel om bij voorrang gebruik te maken van de subsidie.

Daarom is het van belang dat:

- ✓ Er voor woningeigenaren voldoende mogelijkheden zijn om funderingsschade te financieren, rekenend houdend met draagkracht en waarde van onderpand;

- ✓ Woningcorporaties er gegeven de hoge noodzakelijke bedragen er in hun financiële prognoses mee rekenen, en mogelijkheden worden verkend om hun financiële positie te verbeteren.

6.4 Drie benaderingen voor financiering van onderzoek en herstel door eigenaren

De instrumenten die ingezet kunnen worden ten behoeve van (hulp bij) financiering van onderzoek en herstel, kunnen variëren in reikwijdte, impact en de mate waarin de overheid ingrijpt.

In de benadering van de afstandelijke overheid, worden financiële drempels voor onderzoek en herstel niet verlaagd. De financiële markt biedt voldoende mogelijkheden voor financiering, zeker met het oog op de gemiddelde overwaarde en dit doet recht aan de eigen verantwoordelijkheid van woningeigenaren. In een concurrerende markt zullen financiers gebruik maken van alle ruimte die er is om bestaande klanten funderingsleningen te verstrekken. Financiële instellingen werken, al dan niet via NHG, en voor zover passend binnen de kaders van het mededingingsrecht, aan een uniforme werkwijze rond de uitvoering. Bijvoorbeeld met betrekking tot de kostenbepaling van het funderingsherstel, de uitbetaling ervan via bijvoorbeeld een depot, en hoe hypotheekverstrekking op basis van de waarde na herstel wordt verstrekt. Hierdoor wordt voor woningeigenaren het zoeken van financiering eenvoudiger en met meer zekerheden omkleed. Een aantal technische wijzigingen vooral technische belemmeringen worden opgelost, zonder verhoging van de risico-exposure voor het Rijk. De overheid biedt, via het huidige bestaande Funderingsfonds, enige financiële ondersteuning aan woningeigenaren. Woningcorporaties passen het in in hun reguliere kasstromen.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- Communicatie over de “explain”-mogelijkheden;
- Uniforme werkwijze in de uitvoering van hypothecaire funderingsleningen (kostenbepaling, uitbetaling via depot, bepaling waarde na herstel);
- Aanpassing schadefinancieringssysteem financiers FDF;
- Oplossen (fiscaal-)technische vraagstukken ontbreken onderpand bij sloop/nieuwbouw;
- Publieke of private erfpacht constructies kunnen financiële ruimte geven.

Binnen de benadering van de betrokken overheid, dragen woningeigenaren - net als in de benadering van de afstandelijke overheid - zelf zorg voor financiering van funderingsherstel. Er zijn op lokaal niveau subsidies voor onderzoek. Daarnaast wordt het voor woningeigenaren die een beroep moeten doen op het Funderingsfonds gemakkelijker om financiering van funderingsherstel en duurzaamheidsverbeteringen gelijktijdig te financieren (mogelijk door samenwerking met het Warmtefonds). Ook wordt financiering mogelijk gemaakt als niet alle huizen in een huizenblok tegelijkertijd overgaan tot herstel. Het laatste heeft dan als bijkomend voordeel dat het FDF ook

leningen verstrekken aan eigenaren van vrijstaande huizen in het buitengebied. Woningcorporaties maken lokale prestatieafspraken met gemeenten over de inzet van hun middelen.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- Landelijke werking FDF;
- Loslaten voorwaarde dat een individuele FDF lening alleen kan als daarmee herstel binnen een heel huizenblok met woningeigenaren wordt mogelijk gemaakt;
- Uitbreiding FDF naar fundering met verduurzaming in samenwerking met het Warmtefonds;
- Lokale subsidies voor herstel in individuele gevallen om een groter vraagstuk op te lossen;
- Lokale subsidies voor onderzoek voor woning-eigenaren ter verhoging van de lokale kennis van gemeenten;
- Oplossen (fiscaal-)technische vraagstukken ontbreken onderpand bij sloop/nieuwbouw.

De benadering van de verantwoordelijke overheid is gedreven door de wens om de financieringsmogelijkheden op de markt te bevorderen. In dat verband wordt de beschikbaarheid van NHG leningen vergroot door ook bovenop niet-NHG leningen NHG funderingsleningen mogelijk te maken en de NHG-kostengrens voor die gevallen te verruimen. Ook wordt – met bijdragen van financiële instellingen zoals dat ook bij het Warmtefonds gebeurt - het bereik van het FDF verruimd (laag rentende leningen ook voor kunners) en de middelen van het NRF verhoogd, om het vliegwiel op gang en in beweging te brengen, en daarmee het onderpand van hypotheekverstrekkers te versterken. Tenslotte worden er financiële middelen beschikbaar gesteld zodat op lokaal niveau in individuele gevallen subsidies voor herstel kunnen worden verstrekt. Dit laatste is in tijd begrensd, zodra een bepaald volume aan herstel bereikt is, en de markt zijn werk doet doordat funderingskosten zijn ingeprijsd in de aankoopwaarde van een woning wordt de subsidie afgeschaald.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- Vergroting bereik NHG door NHG funderingsleningen buiten de huidige NHG doelgroep (bereiken NHG-grens en eerste hypotheek zonder NHG);
- Uitbreiding FDF naar kunners voor een lage rentelening, en bijbehorende vergroting (revolverend) fondsvermogen met extra financiering vanuit financiële instellingen vergelijkbaar met het Warmtefonds;
- Subsidies voor onderzoek voor particuliere woningeigenaren, mogelijk met rijksbijdragen;
- Uitbreiding NRF voor (grootschalige) funderingswerkzaamheden in geval van groeiende vraag;
- Woningcorporaties maken nationale prestatieafspraken inclusief eventueel mogelijke financiële arrangementen;
- Oplossen (fiscaal-)technische vraagstukken ontbreken onderpand bij sloop/nieuwbouw.

7 Bouwsteen 4: Communicatie en procesbegeleiding bij funderingsherstel

7.1 Communicatie en bewustwording van de problematiek

Om de aanpak van de funderingsproblematiek te realiseren, is een eerste vereiste dat woningeigenaren en andere belanghebbenden zich bewust worden van de problematiek en kunnen beschikken over kennis en informatie. Funderingsproblematiek betreft een risico dat in potentie groter wordt naarmate de tijd verstrijkt en dan ook tot acute noodsituaties kan leiden. Het loont om er vroeg bij te zijn.

Het vergroten van de kennis en bewustwording onder woningeigenaren vraagt om brede communicatie over funderingsproblematiek en over de mogelijke oplossingen. De communicatie heeft, naast het bevorderen van kennis en bewustwording, als doel om eigenaren ertoe te bewegen onderzoek te doen naar de staat van hun fundering als daar aanleiding voor is. Dit betekent dat als de overheid gaat communiceren er duidelijkheid moet zijn over de mogelijke handelingsperspectieven van woningeigenaren. Ofwel, er zijn heldere routes als blijkt dat actie nodig is.

Momenteel is de situatie nog wat - willekeurig - versnipperd, ook op het gebied van communicatie. Op locaties waar er alertheid vanuit de overheid of woningcorporaties is, wordt veelal op woonblok-, straat-, soms wijkniveau gewaarschuwd voor de risico's op funderingsschade. Daarnaast is er in enkele gemeenten, al dan niet via een lokaal funderingsloket, aandacht en bekendheid voor funderingsproblematiek bij aankoop/verkoop van een woning. Daarbij zijn de routes naar oplossingen voor de eigenaar natuurlijk sterk afhankelijk van de uiteenlopende financiële armslag die men heeft, maar ook van het feit dat oplossingen voor eigenaren niet altijd goed voorstelbaar of moeilijk praktisch realiseerbaar lijken. Gecombineerd met een veelal hoge financiële drempel, maakt dit dat wegstappen en ontkenning in de praktijk regelmatig de eerste en tevens ook persistente reflexen zijn. Een andere reactie die voorkomt is dat een woning in de verkoop wordt gezet in de hoop dat de aanstaande koper met enige naïviteit en informatieachterstand de volgende drager van het risico wordt. Het verkopen van een pand met funderingsschade kan voorkomen bij particuliere eigenaren, maar ook bij vastgoedbeleggers en woningcorporaties. Een woningcorporatie zal dit met open vizier doen, maar kan ook wel degelijk, bijvoorbeeld bij monumentale complexen, uiteindelijk besluiten dat een renovatie te veel geld kost gegeven de opgaven waarvoor zij verder aan de lat staat.

Dit soort reflexen, die kunnen voortkomen uit een gebrek aan kennis, inzicht, handelingsperspectief, financiële mogelijkheden en/of een aversie om de kosten te dragen, moet doorbroken worden, zodat problemen opgelost kunnen worden voor zij zich als acuut voordoen. Heldere communicatie en publieksvoorlichting, zowel op landelijk als gemeentelijk niveau, spelen hierbij een belangrijke rol.

De communicatie over funderingsproblematiek moet in ieder geval voldoen aan de volgende voorwaarden:

- De communicatie moet breed zijn en door middel van landelijke voorlichting worden ondersteund, met daarin uitleg over de problematiek, welke handelingsperspectieven er zijn, wat de eigen verantwoordelijkheid is en waar men voor meer informatie en hulp terecht kan;
- De communicatie moet regionaal en lokaal worden ingekleurd, zodat woningeigenaren een beeld kunnen krijgen van het risico voor de eigen situatie en waar zij terecht kunnen voor nadere informatie en begeleiding;

Het doel van voorlichting is het creëren van meer maatschappelijk bewustzijn, zodat wegstijgen geen toekomstbestendige strategie meer is en woningeigenaren weten welke handelingsperspectieven zij hebben.

7.2 Funderingsloketten

Er zijn op dit moment circa tien lokale funderingsloketten operationeel in Nederland waar - op uiteenlopende wijze en intensiteit - lokale (toekomstige) woningeigenaren geïnformeerd, geadviseerd en geholpen worden als zij te maken krijgen met funderingsproblematiek. De meeste van deze loketten zijn opgericht door gemeenten die kampen met ernstige funderingsproblematiek, zoals Zaanstad, Haarlem, Rotterdam en Schiedam. Een enkel funderingsloket is ontstaan uit een samenwerkingsverband van een aantal gemeenten, zoals het funderingsloket Groene hart, of door een bredere samenwerking van decentrale overheden. Het Wetterskip in Fryslan heeft bijvoorbeeld een actieve rol in het funderingsloket Fryslan.

Veel gemeenten in Nederland hebben nu nog onvoldoende kennis en capaciteit in huis om hun inwoners goed te kunnen voorlichten en bijstaan. Sommige gespecialiseerde kennis en expertise is, realistisch gezien, te veel gevraagd voor gemeenten. De lokale overheid hoeft ook niet alle kennis zelf in huis te hebben, maar het is wel van belang dat gemeenten hun rol in de wijk en de straat als aanspreekpunt voor hun inwoners behouden en zo nodig verbeteren. Er is een flink aantal gespecialiseerde landelijk of lokaal werkende bedrijven die kennis in huis hebben en door gemeenten of eigenaren kunnen worden ingehuurd. Het is van belang dat zowel woningeigenaren in een gemeente waar funderingsproblematiek speelt, maar waar geen loket is (en dat zijn er op dit moment nog heel veel), als lokale overheden die nog onvoldoende kennis hebben over de wijze waarop zij hun inwoners kunnen voorlichten en bijstaan, ergens terecht kunnen. Vaak kan dat (ook) op de private markt, maar niet altijd.

Op landelijk niveau is al beperkt algemene informatie en voorlichting voor het brede publiek en kennis voor professionals beschikbaar via de publiek

gefinancierde landelijke loketten van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Kenniscentrum Bodemdaling en Fundering (KBF) en KCAF (die intensief samenwerken). Dit biedt voor zowel woningeigenaren als lokale overheden al enig handvat voor actie. Afhankelijk van de te kiezen rol van de overheid zijn meerdere uitbreidingen denkbaar, waarbij omvang, reikwijdte en de verhouding tot privaat aanbod nader te bezien is. Op dit moment is er bij gemeenten veelal geen capaciteit om ook daadwerkelijk en substantieel individueel eigenaren bij te staan en is er beperkte capaciteit om eigenaren individueel te informeren. Bij een uitbreiding zouden gemeenten - afhankelijk van de ernst van funderingsproblematiek in hun omgeving - de keuze hebben om óf zelf in de vorm van een eigen loket hun inwoners bij te staan, met alle lokale specifieke kennis, óf hiervoor het nationale loket in te schakelen óf een combinatie daarvan. Hierin zijn vele keuzes mogelijk, die ook de interbestuurlijke verhoudingen raken.

Indien gemeenten te maken hebben met middelmatige tot ernstige funderingsproblematiek heeft een loket ter plaatse sowieso de voorkeur. Het is van belang dat er lokaal en/of regionaal procesbegeleiders werkzaam zijn, die voorlichting en informatie verstrekken en regelmatig persoonlijk contact hebben met eigenaren van gebouwen met funderingsschade (zie ook hoofdstuk 8, bouwsteen wijk- en regionaal gerichte aanpak). Het landelijke loket zorgt dan voor kennisdeling met lokale loketten - wat werkt en wat niet - en kunnen desgewenst helpen bij de opzet en zijn bereikbaar voor vragen.

Op dit moment bieden KCAF en KBF en RVO zoals gezegd een aantal diensten die relevant zijn voor een "Nationaal Funderingsloket":

- Het Kenniscentrum aanpak funderingsproblematiek (KCAF) heeft als doel het vermeerderen van de kennis over de aanpak en preventie van funderingsproblemen en is beschikbaar voor vragen van eigenaren en lokale overheden over funderingsonderzoek, herstel, financiering, preventie en innovatie. Het KCAF biedt kennis, stappenplannen, leidraden en tools voor de aanpak van individuele en collectieve schadegevallen en betitelt dit ook als een Nationaal Funderingsloket (en heeft dit in het verleden ook in opdracht en met financiering van het Rijk gedaan). Het KCAF is, anders dan KB en RVO, slechts gedeeltelijk publiek gefinancierd. Het KCAF is ook deels, vooral via FunderMaps, als marktpartij actief en afhankelijk van commerciële opdrachten. Niet alle kennis van KCAF is door hen openbaar ter beschikking gesteld.
- Het KBF richt zich op het verspreiden van kennis en het vergroten van de bewustwording en samenwerking ten aanzien van bodemdaling, broeikasgasemissies en funderingsproblemen. Het KBF biedt algemeen onderzoek aan en ook ondersteuning bij publicaties van gemeenten, het ontwikkelen van beeldmateriaal, methoden en maatregelen. Hierbij functioneert het KBF als kennisborger en kennisverspreider. Alle kennis is openbaar beschikbaar.
- De RVO ondersteunt gemeenten en woningcorporaties door actief kennis met hen te delen en de expertise van koplopers beschikbaar te stellen voor andere overheden. Daarnaast draagt de RVO bij aan kennisontwikkeling en uitvoering van pilots en innovaties op het gebied van monitoring en herstel. Alle kennis is openbaar beschikbaar.

Het KBF, KCAF en RVO (op dit punt) zijn op kleine schaal georganiseerd, gelijk aan de huidige aandacht voor de funderingsproblematiek, waarbij het zwaartepunt momenteel ligt bij de bewustwording, kennisontwikkeling en -verspreiding onder professionals. Deze invulling is ontoereikend wanneer de maatschappelijke vraag toeneemt en er rechtstreeks dan wel indirect via de gemeenten een groter beroep gedaan wordt op nationale structuren.

Daarnaast heeft ook de Vereniging Eigen Huis (VEH) een belangrijke (en blijvende) rol in het aanbieden van informatie aan woningeigenaren die lid zijn. Als grote organisatie in het maatschappelijk middenveld hebben zij voldoende schaal en capaciteit om veel mensen een-op-een informatie te geven, ook gespecialiseerde kennis in huis te hebben en zo nodig gespecialiseerde diensten aan te bieden.

Voor een specifieke doelgroep, de monumenteigenaren, biedt de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) inhoudelijke kennis, data en informatie over de oorzaken van funderingsproblematiek bij cultureel erfgoed en de mogelijkheden voor en aandachtspunten bij funderingsherstel. Vanwege het behoud van monumentale waarden, zowel onder als boven de grond, kan niet elke technische oplossing voor het versterken van funderingen worden toegepast bij monumenten. Dit moet per situatie en object worden beoordeeld en vergroot de complexiteit van herstel. De kostprijs voor funderingsherstel bij monumenten ligt dan ook gemiddeld genomen hoger dan bij andere bebouwing. Daarnaast vergt het behoud van het archeologisch bodemarchief specifieke aandacht, zowel bij monumentale panden als bij niet-monumentale panden. Voor het herstel van de schade worden soms methoden toegepast die zeer ingrijpend zijn en het archeologisch bodem archief kunnen aantasten. De RCE biedt regionale advisering en ondersteuning aan monumenteigenaren, bijvoorbeeld bij (subsidie)aanvragen voor funderingsherstel. Ook gemeenten kunnen een beroep doen op de RCE voor expertise over het herstel van funderingen bij cultureel erfgoed. De RCE heeft de ambitie om deze informatie overzichtelijk te bundelen en te ontsluiten. Hiervoor is de website van de RCE een aangewezen plek, maar ook een nationaal funderingsloket of informatiepunt is een goede (aanvullende) mogelijkheid, hetzelfde geldt voor de websites van individuele gemeenten.

7.3 Procesbegeleiding

De complexiteit van funderingsproblematiek en daarmee de mate waarin woningeigenaren begeleiding nodig hebben, hangt sterk af van de ernst van mogelijke schade en de mate waarin de funderingsproblematiek samenhangt met verzakkingen van andere gebouwen en de openbare ruimte in de directe omgeving. Kernvraag is daarom: is oplossing mogelijk langs een individueel spoor of is er sprake van een geschakeld probleem en is er daarmee een collectief spoor nodig.

Het individuele spoor

Hiervan is sprake als een eigenaar alleen of met enkele burens onderzoekt of er sprake is van mogelijke funderingsschade en zo ja overgaat tot herstel. Het proces om zicht te krijgen op de conditie van de fundering tot – indien nodig –

het overgaan tot herstel omvat een veelvoud aan stappen. Het proces start veelal met het zoeken naar informatie over de risico's in het eigen gebied en het betrekken van andere informatiebronnen. Een (virtueel) bezoek aan een lokaal en/of nationaal funderingsloket biedt doorgaans informatie, eventueel gecombineerd met het doen van navraag bij de voorgaande eigenaar/verkoper of het opvragen van bouwtekeningen in het gemeentelijk archief. Een organisatie als Vereniging Eigen Huis kan eveneens een laagdrempelige informatiebron zijn. Als er zicht is op het risico van het gebied en het risico van het pand door bouwstijl en leeftijd en eventueel eerder onderzoek, kan dit aanleiding geven voor een volgende stap: het laten uitvoeren van een funderingsonderzoek. In deze fase kan er behoefte zijn aan informatie over de verschillende vormen van onderzoek. Wanneer zicht is op de omvang van de schade, kan een eigenaar afhankelijk van de urgentie besluiten om over te gaan tot herstel. Onderdeel van deze fase is het inventariseren van - indien nodig - financieringsmogelijkheden, het selecteren van een gecertificeerd bedrijf en, waar aan de orde, afstemming met burens. In het individuele spoor is het bereikbaar zijn voor vragen en het beschikbaar stellen van informatie en een lijst van gecertificeerde bedrijven, vaak voldoende.

Het herstellen van ernstige funderingsschade kan echter een grote (emotionele) impact hebben op eigenaren, zeker wanneer financiering ingewikkeld is of medewerking van burens uitblijft, waarbij uiteindelijk de rechter om een oordeel moet worden gevraagd. In dit soort gevallen kan ook in het individuele spoor procesbegeleiding nodig zijn. Bij een rijksmonument is funderingsherstel - in aanvulling op reguliere procedures voor bouwwerkzaamheden - specifiek vergunningplichtig.²¹ In deze gevallen zullen dus sowieso aanvullende stappen genomen moeten worden.

Het collectieve spoor

In wijken of regio's waar er sprake is van ernstige funderingsproblematiek (veelal wijken met gedeeltelijk ondiepe funderingen) en waar grote delen van straten en de openbare ruimte verzakken, is er sprake van een probleem dat boven het niveau van de individuele woningeigenaar uitstijgt. Regelmatig is in deze wijken ook sprake van andere leefbaarheidsvraagstukken zoals armoede, werkloosheid en gezondheidsproblematiek. In deze situatie is een meer collectieve aanpak nodig waarbij de problemen in samenhang worden aangepakt.

In het collectieve spoor is het noodzakelijk dat door de gemeente intensieve procesbegeleiding wordt geboden, startend vanaf de eerste communicatie tot en met het daadwerkelijke onderzoek en herstel. In het collectieve spoor raakt funderingsherstel direct aan stadsvernieuwing en heeft de gemeente, waar mogelijk/nodig met inzet van de markt, de regie op het gehele proces (zie hoofdstuk 8). Procesbegeleiding wordt bij voorkeur aangeboden door de gemeente, als nabije overheid. Desgewenst en indien nodig kan een gemeente

²¹ Art. 5.1 lid 1 onder b van de Omgevingswet

daarbij een beroep doen op de kennis en expertise van een nationaal funderingsloket.

7.4 Conclusies

Samenvattend:

- Bewustzijn en kennis van de problematiek bij eigenaren is laag en informatie is over het algemeen niet of niet begrijpelijk beschikbaar;
- Het ter beschikking stellen van meer, betere en begrijpelijke informatie zal voor veel eigenaren voldoende zijn. Dat kan door funderingsloketten, maar ook door organisaties als de Vereniging Eigen Huis;
- Binnenstedelijke funderingsproblematiek vergt doorgaans om besluiten die in samenhang met burens en de openbare ruimte moeten worden genomen; dit vraagt van betrokkenen inzicht in de problematiek ten behoeve van afstemming en samenwerking;
- Een in essentie individuele verantwoordelijkheid krijgt het karakter van een maatschappelijk vraagstuk op het moment dat het veel mensen treft, het individuele handelingsperspectief in de praktijk ontbreekt en het op de omgeving doorwerkt;
- In complexe en ernstige situaties, zeker als er sprake is van een collectieve en geschakelde problematiek, zijn gerichte voorlichting en procesbegeleiding doorgaans noodzakelijk;
- Sommige gemeenten beschikken al over funderingsloketten (die in enige informatie en begeleiding kunnen voorzien) en er zijn private intermediairs actief. Het niveau van kennis, bewustwording en voortgang van de aanpak is - ook in de koplopergemeenten ondanks actieve structurele inzet in de afgelopen jaren - beperkt in verhouding tot de problematiek;
- (Landelijke) voorlichting kan mogelijk ondersteunend werken voor de bredere bewustwording van de problematiek en bijbehorende handelingsperspectieven;
- Bij monumenten kan funderingsherstel extra complex en kostbaar zijn, maar er is via de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en het Nationaal Restauratiefonds een goed netwerk van ondersteuning;
- Bij archeologisch relevante locaties (bekend of onbekend) is er niet altijd oog voor de bijzondere situatie waarin een ingrijpend funderingsherstel plaats moet vinden en bestaat het risico op aantasting van het bodemarchief.

Daarom is het van belang dat:

- ✓ Er kennis en informatie voor woningeigenaren zowel op lokaal als nationaal niveau beschikbaar is;
- ✓ Er breed over de problematiek en oplossingen (zowel technisch als procesmatig) wordt gecommuniceerd en geïnformeerd, ondersteund door (landelijke) voorlichting;

- ✓ Er informatie beschikbaar is voor situaties, waarbij burens het niet eens kunnen worden over een gezamenlijke aanpak (bijvoorbeeld herstel van mandelige muren) en de manier waarop de rechter - bij voorkeur laagdrempelig - om een oordeel kan worden gevraagd;
- ✓ Procesbegeleiding voor woningeigenaren waar sprake is van collectieve en geschakelde problematiek laagdrempelig beschikbaar is. Deze begeleiding ook beschikbaar is voor woningeigenaren die anderszins te maken hebben met een complexe situatie ten aanzien van funderingsherstel;
- ✓ Bij collectieve problematiek informatie niet alleen beschikbaar is per website, maar - waar nodig - ook in de vorm van directe begeleiding, keukentafelgesprekken en bijeenkomsten dichtbij de woonomgeving;
- ✓ Bij een collectieve wijkaanpak is intensive procesbegeleiding nodig, dit vergt dat extra publieke en private uitvoeringskracht op meer plekken in Nederland beschikbaar komt;
- ✓ Kennis over de omgang met monumentale waarden en het archeologisch bodemarchief als een onmisbaar en vanzelfsprekend onderdeel wordt beschouwd bij het georganiseerd aanbieden van informatie.

7.5 Drie benaderingen voor communicatie en procesbegeleiding bij funderingsherstel

De instrumenten die ingezet kunnen worden om de communicatie, informatie en begeleiding van woningeigenaren te verbeteren, kunnen variëren in reikwijdte, impact en de mate waarin de overheid ingrijpt.

In de benadering van de afstandelijke overheid moeten woningeigenaren zelf procesbegeleiding uit de markt betrekken en bekostigen. Er is een beperkt aantal funderingsloketten in gemeenten met funderingsproblematiek, waarbij in enkele gevallen publiek gefinancierde procesbegeleiding (uit bestaande middelen) wordt geboden, veelal door het inschakelen van private bedrijven. Het is aan gemeenten of zij wel of niet het belang zien voor een loket of een voorlichtingscampagne, afhankelijk van het aantal vragen dat binnenkomt. Zij kunnen bijvoorbeeld een lijst met private bureaus plaatsen op de gemeentelijke website. Er is een beperkte landelijke tweedelijnssteuning via bestaande structuren (KCAF, KBF, RVO en de VEH) beschikbaar. Eventuele uitbreiding van landelijke voorlichting en ondersteuning gaat in beginsel via landelijk werkende aanbieders uit de markt.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- Lijst met private bureaus op alle gemeentelijke websites;
- Laagdrempelige toegang tot de rechter bieden door middel van een verzoekschriftprocedure (bv. op grond van art. 5:65 jo. 3:299 BW). Zodoende kan snel - en minder confronterend dan het moeten dagvaarden van burens - een rechterlijk oordeel worden verkregen in urgente gevallen, waarbij burens het niet eens worden over de noodzaak,

de wijze van herstel en/of de verdeling van kosten bij herstel van mandelige muren.²²

Binnen de benadering van de betrokken overheid, draagt de Rijksoverheid zorg voor een minimaal niveau aan informatievoorziening en advies aan gemeenten en individuele woningeigenaren door het maken van afspraken met gemeenten en het uitbreiden van de communicatie door bestaande landelijke structuren. Gemeenten met straten met veel huizen die ernstige of zeer ernstige schade hebben, dragen zorg voor een loket dat informatie, voorlichting, gesprekken en procesbegeleiding biedt. Gemeenten ontvangen daarvoor middelen. Naast extra aanbod vanuit marktpartijen wordt ook de bestaande nationale tweedelijnsondersteuning uitgebreid (ingevuld door capaciteit en expertise vanuit het KCAF en KBF waar dat bij de respectievelijke rollen past) en kunnen organisaties als de Vereniging Eigen Huis op verzoek van gemeenten aanvullende diensten leveren. Hierdoor kunnen individuele woningeigenaren en overheden laagdrempelig, gratis of tegen kostprijs, terecht voor kennis en expertise in een publieke inbedding.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- Gemeenten met ernstige funderingsproblematiek hebben allen een loket dat procesbegeleiding, voorlichting en tafelgesprekken biedt. Deze worden ook ingezet bij een gecoördineerde staat/wijkaanpak door gemeenten;
- Uitbreiding van middelen en capaciteit van de huidige landelijke tweedelijnsondersteuning via bestaande structuren.

In de benadering van de verantwoordelijke overheid zorgt de Rijksoverheid ervoor dat woningeigenaren en lokale overheden voor informatie, advies en begeleiding terecht kunnen bij een Nationaal funderingsloket met een uitgebreid dienstenpakket. Het loket biedt expertise en capaciteit voor overheden, gemeenten kunnen diensten afnemen, opdrachten verstrekken of zelf uitvoeren. Doel is om de drempel voor zowel eigenaren als overheden zo laag mogelijk te maken om een grootschaliger aanpak van funderingsproblematiek mogelijk te maken.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- Stapsgewijze opbouw van een nationaal funderingsloket met regie, sturing, protocollering en uitvoeringscapaciteit met landelijke dekking. Gemeenten kunnen diensten afnemen/opdrachten verstrekken of zelf uitvoeren;
- Landelijke voorlichtingsmiddelen ter ondersteuning van kennisverbreding en bewustwording.

²² Muren die verschillende eigenaars toebehoren.

8 Bouwsteen 5: Wijk- en buurtaanpak funderingsproblematiek

8.1 Funderingsproblematiek staat zelden op zichzelf

Soms is funderingsproblematiek een geïsoleerd probleem: dat ene huisje onder aan de dijk dat verzakt, een (woon)boerderij in het buitengebied, een al wat oudere bungalow net buiten de stad of een huis uit een andere periode dat in een veel slechtere staat is dan dat van de burens. Regelmatig is er echter sprake van een geschakeld probleem: een VVE die er samen uit moet zien te komen, een straat waarin meerdere panden verzakken, huizenblokken op een aaneengeschakelde fundering met mandelige muren tot hele wijken met uiteenlopende funderingsproblematiek.

Funderingsproblematiek in de bestaande woningvoorraad varieert niet alleen in oorzaken en vorm, maar ook in de schaal waarin het zich voordoet en de onderlinge afhankelijkheid tussen gebouwen.

Dit betekent dat de problematiek in het stedelijk gebied vaak nog complexer is.

Er zijn grofweg drie soorten opgaven te onderscheiden:

1. Een pand is individueel aan te pakken. Het is geen geschakeld object en/of de panden in de directe omgeving hebben geen vergelijkbaar probleem of nadeel van de aanpak van het individuele pand. Dit kan ook een huis in het buitengebied zijn, bijvoorbeeld een voormalige boerderij. In dat geval is doorgaans het bieden van informatie (hoofdstuk 7) en de beschikbaarheid van financieringsinstrumenten (hoofdstuk 6) aan de individuele woningeigenaar een goede start.
2. Het betreft een VVE of een grotere eenheid van panden, maar van beperkte omvang (straatwand, bouwblok), zodat de eenheid aangepakt kan worden zonder dat dit van invloed is op het grotere geheel (infrastructuur, stedenbouwkundige afwegingen). De fysieke samenhang van de gebouwen zorgt voor noodzaak om herstel gelijktijdig uit te voeren. Dit betreft een collectieve aanpak in kleine vorm. Ook in dit geval kunnen instrumenten ter ondersteuning van individuele eigenaren voldoende zijn, zij het dat coördinatie en begeleiding ten aanzien van het stroomlijnen van de uitvoering en het verkrijgen van financiering nodig kunnen zijn. Daarbij kan het ingewikkeld zijn als de burens niet bereid zijn om ook over te gaan tot herstel.
3. Het betreft een probleem dat speelt in een gehele buurt, wijk of gebied, dat zich uitstrekt tot aan de openbare ruimte en waarbij problemen niet

structureel opgelost kunnen worden, tenzij het geheel wordt aangepakt. In dit geval zijn ondersteunende instrumenten gericht op het individu onvoldoende om eigenaren te kunnen helpen bij het toekomstbestendig maken van de woningen en hun wijk, buurt of straat. Hier ligt een duidelijke en grotere rol voor de gemeente.

In de onderstaande passages beschrijven we eerst hoe de hierboven geschetste opgave tot uiting komen in het landelijk gebied, daarna volgt een beschrijving van het stedelijk gebied.

In het landelijk gebied

De hierboven geschetste driedeling en verdere uitwerking in dit hoofdstuk is naast het stedelijke gebied ook van toepassing op het landelijk gebied. Meer dan in het stedelijk gebied gaat het bij het landelijk gebied om individuele panden, vrij liggend of onderdeel van lintbebouwing en dorpen. Hierbij is het niet zozeer de relatie tot de openbare ruimte die een rol speelt, maar de relatie tot andere gebruiksfuncties in het gebied zoals natuur en landbouw. Meer dan in het stedelijk gebied worden oppervlaktewater- en grondwaterstanden hier beïnvloed door peilbesluiten en waterbeheer in landelijk gebied, waar de landbouw vanuit de ruimtelijke ordening de primair aangewezen functie is.

Waterschappen stellen het niveau van de drooglegging in peilbesluiten vast waarbij maatschappelijke opgaven zoals het voorkomen van bodemdaling en funderingsschade weliswaar worden meegewogen, maar hooguit zodanig dat de landbouw als primaire functie niet onevenredig wordt belemmerd. Om schade aan bebouwing zo veel als mogelijk te voorkomen, leggen waterschappen gangbaar hoogwatervoorzieningen aan rond straatbebouwing en dorpen. Of waterschappen maken daarvoor afspraken met individuele huiseigenaren. Omdat voor een dergelijke voorziening niet altijd een waterhuishoudkundig belang aanwezig is, wordt de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud in veel gevallen neergelegd bij de belanghebbenden, over het algemeen de eigenaren/gebruikers van één of meerdere percelen waaruit een hoogwatervoorziening bestaat.

Niet altijd worden met hoogwatervoorzieningen funderingsproblemen in voldoende mate uitgesteld en beperkt. Bijvoorbeeld omdat door de complexiteit van het grond- en oppervlaktewatersysteem na verloop van tijd de hoogwatervoorziening minder effectief blijkt dan gedacht om de grondwaterstanden op het voor bewoning gewenste niveau te houden. Of doordat er onvoldoende aandacht is voor beheer en onderhoud om de hoogwatervoorziening in stand te houden.

Met adequaat functionerende hoogwatervoorzieningen rond bebouwing kunnen funderingsproblemen worden uitgesteld en beperkt en wordt bodemdaling door te lage grondwaterstanden in belangrijke mate geremd. Buiten de hoogwatervoorzieningen is de drooglegging en daarmee ook de mate van bodemdaling groter. Dit kan leiden tot schade aan infrastructuur (transportleidingen, wegen) en hogere kosten voor het beheer van de openbare ruimte.

In het merendeel van de gevallen is de huidige situatie door meerdere redenen niet bestendig en is een gebiedsaanpak nodig, inclusief besluitvorming over de ruimtelijke ordening en het peilbesluit dat waterschappen daarop baseren.

In steden en dorpen

In steden en dorpen zien we de volgende opgaven:

VvE problematiek

In elke wijk is het lastig voor woningeigenaren om hun burens mee te krijgen. Dit geldt ook voor VvE's, ondanks dat er een besluitvormingsstructuur is vastgelegd in een VvE-reglement. Door de complexiteit van de problematiek en het funderingsherstelproces, is het van belang dat bewoners bij de overheid en/of private bureaus terecht kunnen voor procesbegeleiding waarbij het gehele spectrum gedekt is: van onderzoek, financieringsaanvraag tot herstel.

Straatproblematiek

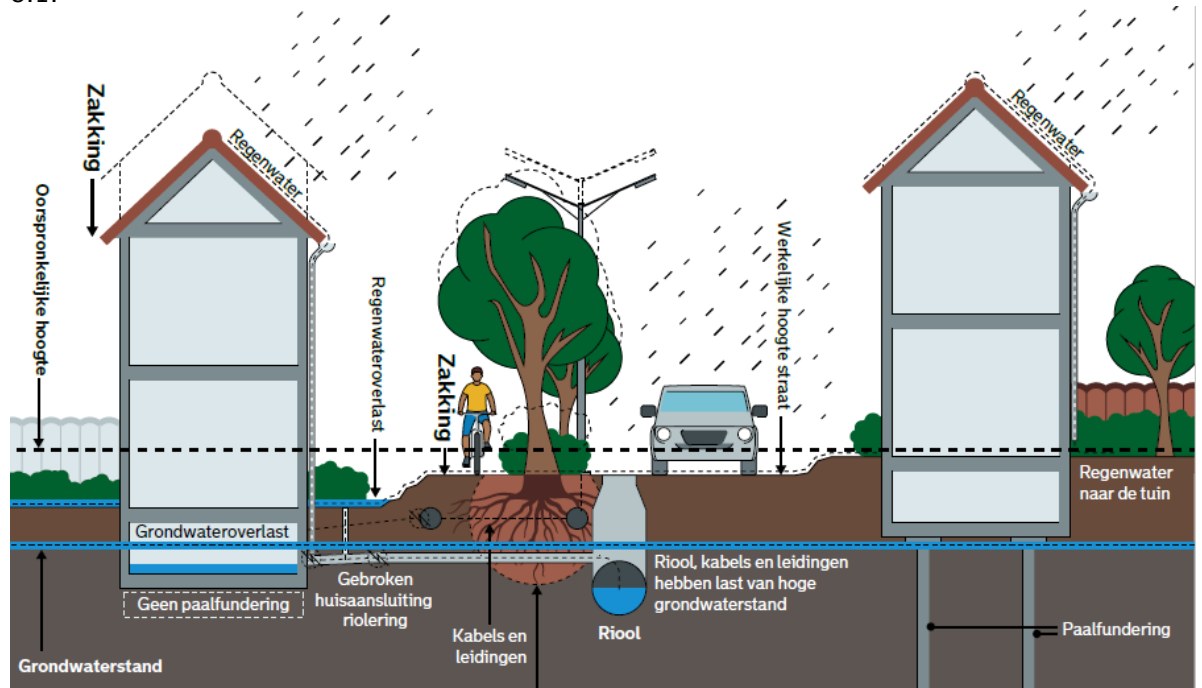
Er zijn twee vormen waarin straatproblematiek zich voordoet,

Allereerst, is er een lichtere vorm waarbij enkele huizen verzakken. Wanneer deze in een blok dicht bij elkaar staan, is het van belang dat de huizen tegelijkertijd hersteld worden. Anders ontstaat het risico dat een of meerdere huizen verder inzakken. Als enkele woningen niet zijn hersteld en andere wel heeft dat daarnaast impact op de verzakking van de openbare ruimte en de mogelijkheden voor herstel. Het laten herstellen van meerdere huizen kan een complexe operatie zijn: iedereen moet mee willen werken, financiering krijgen, het eens zijn over de wijze van herstel (en dus de rekening), het tempo, enzovoorts. Dit kan intensieve procesbegeleiding (keukentafelgesprekken, advies en zo nodig bemiddeling) vanuit een funderingsloket vergen, maar kan ook bij voldoende zelfredzaamheid zelfstandig en onderling, al dan niet geholpen door private intermediairs, door burens worden aangepakt.

Daarnaast kennen we, zeker in oude steden en dorpen, de ernstigere variant hiervan. Door bodemdaling verzakken woningen, straten en infrastructuur in een verschillend tempo doordat deze variëren in gewicht, bouwwijze (met of zonder fundering) en dagelijks belasting. Hierdoor ontstaan zettingsverschillen. Dit leidt vervolgens tot hoogteverschillen tussen woningen en straten, scheuren tussen de gebouwen, gebroken leidingen en wateroverlast op lager gelegen delen.

De gemeente moet vanuit haar wettelijke zorgtaak periodiek onderhoud plegen om straten, infrastructuur en buitenruimte te vervangen en daarbij wordt de openbare ruimte bij voorkeur op het oorspronkelijk niveau hersteld. Als woningen met een ondiepe fundering aanzienlijk verzakt zijn door bodemdaling en daardoor flink lager komen te liggen dan het straatniveau, dan is het ophogen van de openbare ruimte naar het oorspronkelijk aanlegpeil niet meer mogelijk. Dit heeft gevolgen voor de werking en afwatering van publieke voorzieningen zoals riolen, wegen en straten, maar met name voor de woningen zelf: als de verzakte woningen lager liggen ten opzicht van nutsvoorzieningen dan ontstaat overlast waardoor de woning lastig bereikbaar wordt en te maken

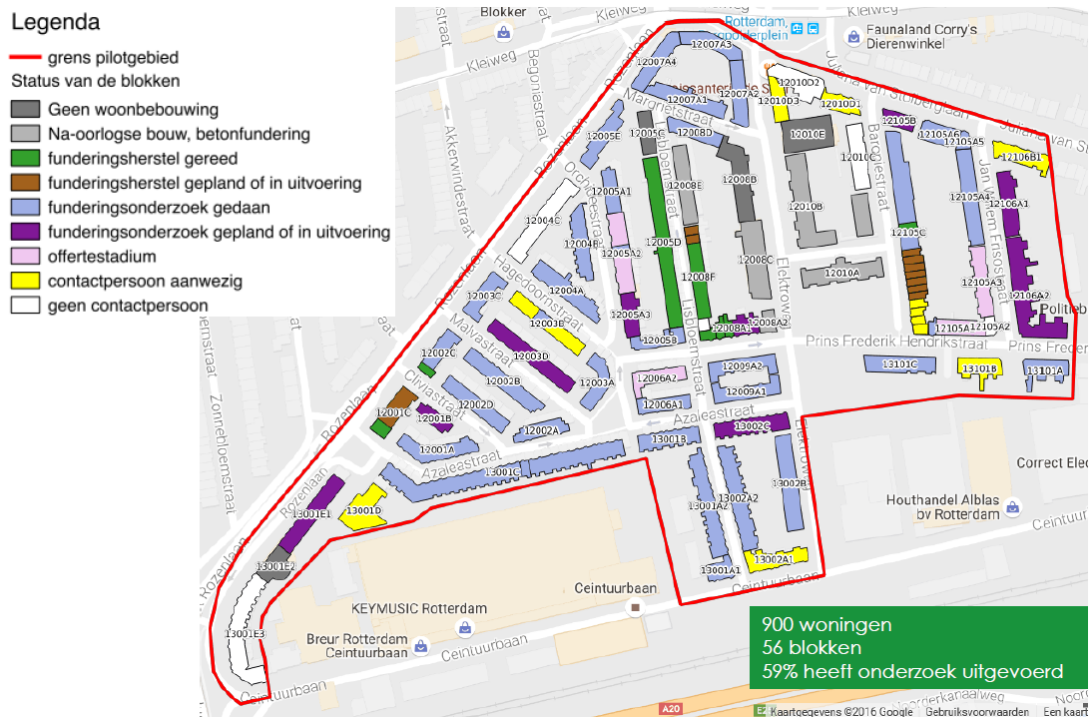
krijgt met vocht- en wateroverlast, dit is ter illustratie weergegeven in figuur 8.1.



Figuur 8.1 toont de samenhang tussen de openbare ruimte en verzakte ondiep gefundeerde woning bij bodemdaling (bron gemeente Rotterdam²³).

Woningen met een ondiepe fundering die mee-zakken met de bodemdaling bepalen uiteindelijk het niveau van de wijk. De buitenruimte en infrastructuur kunnen niet meer door de gemeenten en nutsbeheerders worden beheerd, onderhouden of vernieuwd. Dit leidt tot verminderde werking van nutsvoorzieningen en daarmee uiteindelijk tot verpaupering en verloedering van de straat. Funderingsherstel is bij een ondiepe fundering (waarbij het huis direct op de bodem is geplaatst) geen oplossing voor de lage ligging. Herstel, als dit al mogelijk is, lost de niveauverschillen niet op. De enige oplossing is dan een (gedeeltelijke) stads/wijk/buurtvernieuwingstraject, waarbij sloop/nieuwbouw een soms onontkoombaar onderdeel is.

²³ Ontwikkeld in 2023 door de gemeente Rotterdam ten behoeve van communicatie met bewoners in de wijk Bloemhof.



Figuur 8.2 geeft een overzicht van de diversiteit, status en voortgang van de wijkaanpak van funderingsproblematiek in Rotterdam

Wijkproblematiek

Juist in een aantal voor- en naoorlogse wijken, waar er soms al sprake is van zorgen over de kwaliteit en de leefbaarheid van de wijk, krijgen bewoners te maken met verzakte funderingen veelal gecombineerd met bodemdaling, wat zich dan uit in scheuren, scheefstand van muren en vloeren, moeilijk werkende deuren en ramen en optrekkend vocht.

Deze (vaak ondiep gefundeerde) woningen waren niet bedoeld om 100 jaar te blijven staan, ze moesten vooral snel en goedkoop gerealiseerd worden. De woningen zijn vaak tegelijkertijd gebouwd en dit betekent dat in dezelfde periode het einde van de technische levensduur van een woning in zicht komt (terwijl het voor mensen wel hun huis en haard is). Verduurzaming bevindt zich nog in een pril stadium of ontbreekt nog geheel.

Het zijn regelmatig sociaaleconomisch zwakkere wijken met de nodige leefbaarheids- en veiligheidsproblematiek, het kan ook wijken betreffen met een sterke sociale cohesie vanuit een gedeelde saamhorigheid en combinaties daarvan. In samenspel met grond en water verzakken funderingen en de publieke ruimte, inclusief riolering en overige (vitale) infrastructuur. Daardoor ontstaat in de woningen schimmel, tocht en vocht, is er soms wateroverlast of zijn er afwateringsproblemen en vaak ook gezondheidsrisico's. In een dergelijke wijk vindt de problematiek van de verschilzetting tussen huizen en de openbare ruimte door bodemdaling (zoals dit in de voorgaande paragraaf beschreven is) op nog grotere schaal plaats. Bij dit deel van de particuliere woningvoorraad, vaak afgewisseld met gespikkeld corporatiebezit, is de stapeling van opgaven zo groot, dat het handelingsperspectief voor eigenaren (en andere belanghebbenden) beperkt is. Een wijkgerichte aanpak vergt dan ook doorgaans een stadsvernieuwingstraject met een intensieve regie en procesbegeleiding vanuit de gemeenten.

Cultureel erfgoed en archeologie

Specifiek aandachtspunt bij een wijk- of gebiedsgerichte aanpak is de omgang met monumentale panden, beschermde stads- en dorpsgezichten en het archeologisch bodemarchief. Rijksmonumenten, provinciale en gemeentelijke monumenten en de beschermde stads- en dorpsgezichten vragen om een zorgvuldige funderingsaanpak om er op toe te zien dat de (bovengrondse en ondergrondse) monumentale waarden zoveel mogelijk behouden blijven. Soms zullen weloverwogen concessies nodig zijn omdat ook het belang van een leefbare en veilige omgeving en het efficiënt gebruik van schaarse middelen een rol spelen. Daarnaast is het behoud van het archeologisch bodemarchief tot nu toe een onderbelicht thema bij funderingsaanpak, zeker waar het niet-monumentale panden betreft. Het archeologisch bodemarchief beperkt zich daarbij doorgaans niet tot de grenzen van de huidige gebouwen. In een gebiedsgerichte aanpak is het dan ook essentieel om voorafgaand aan het herstel de aanwezigheid van cultureel erfgoed boven en onder de grond vast te stellen en de hiervoor geschikte funderingsherstelmethoden in beeld te brengen.

8.2 Naar een breder instrumentarium voor gemeenten

Gemeenten zijn of nemen – voor zover dat in hun mogelijkheden ligt – verantwoordelijkheid voor de algehele vitaliteit van wijken. Het instrumentarium dat gemeenten kunnen inzetten wat betreft funderingsproblematiek is echter beperkt. Gemeenten geven aan nu onvoldoende toegerust te zijn om de gestapelde opgaven goed aan te pakken. Dit geldt voor de aanpak van een wijk in brede zin, maar gaat ook om het stimuleren, faciliteren en bewerkstelligen van funderingsherstel in een straat, blok of buurt. Het gaat daarbij niet alleen om geld, maar ook om juridische mogelijkheden en – in de eerste plaats – om het organiseren van het noodzakelijke draagvlak bij mensen.

Op ons verzoek, hebben meerdere lokale overheden – in ronde tafelgesprekken en individuele gesprekken – aangegeven welke nog niet beschikbare instrumenten zeer behulpzaam of zelfs noodzakelijk zouden zijn bij het effectief en efficiënt uitvoeren van een wijkgerichte en/of gebiedsgerichte aanpak. Deze paragraaf geeft een overzicht van deze instrumenten.

8.2.1 Meer instrumenten ten behoeve van funderingsonderzoek

Voorafgaand aan funderingsherstel of sloop/nieuwbouw is het noodzakelijk om gegevens van de panden en de omgeving inclusief de grondwaterstand in beeld te hebben. Dit kan op gebieds- of wijkniveau door het monitoren van satellietdata en grondwaterstanden en op pandniveau door – meten van panden, het in beeld brengen van de zetting van een huis door het plaatsen van meetbouten, of het uitvoeren van verdiepend funderingsonderzoek.

- *Het preventief opleggen van een onderzoeksplicht aan woningeigenaren*
Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam heeft in haar lokale wet- en regelgeving de Beleidsregel

onderzoeksplicht funderingen opgenomen. De gemeente Rotterdam verplicht woningeigenaren tot het uitvoeren van funderingsonderzoek indien satellietdata en externe gebouwenmerken (zoals scheuren en verzakkingen) hier aanleiding toe geven en woningeigenaren geen gehoor hebben gegeven aan een dringend advies van de gemeente om funderingsonderzoek te laten uitvoeren.

Het verplichten van woningeigenaren om funderingsonderzoek uit te voeren vindt nu alleen plaats in situaties waar de problemen overduidelijk aanwezig zijn of een (bouwkundig) incident heeft plaatsgevonden. Bij de eerste signalen of omgevingsfactoren (zoals type fundering, bodemsoort en waterstanden) ontstaan, hebben gemeenten nu nog geen algemeen instrument in handen waarbij zij preventief woningeigenaren kunnen verplichten tot (eventueel door de gemeente medegefinancierd) funderingsonderzoek. Dit vergt mogelijk een nadere juridische grondslag, waardoor gemeenten ook in het kader van preventie woningeigenaren op basis van criteria over waarneming en meetgegevens kunnen verplichten tot het uitvoeren van (gesubsidieerd) funderingsonderzoek.

- *Meewerkverplichting van woningeigenaren voor het verzamelen van informatie voor strategie en aanpak*
Op dit moment is er geen juridische bevoegdheid voor gemeenten om zelf gericht en preventief funderingsonderzoek te doen ten behoeve van beleidsontwikkeling en het vaststellen van waar en wanneer een straat- of wijkaanpak noodzakelijk is. Vanuit de huidige wet- en regelgeving omtrent toezicht en handhaving mag het bevoegd gezag geen onderzoek uitvoeren, tenzij er daarvoor een urgente aanleiding is.

Om letterlijk zicht te krijgen op de staat van een fundering moeten inspectieputten gegraven worden. Er is monsternamen nodig en soms is hak- en breekwerk noodzakelijk, ook wel "destructief onderzoek" genoemd. Dit kan steekproefsgewijs (niet elk huis in een wijk hoeft te worden onderzocht om een beeld te krijgen van de conditie van de funderingen). Destructief onderzoek kan ingrijpend zijn en vergt toestemming van de eigenaar. Maar ook als de veiligheid niet in het geding is, kan het in de ogen van de gemeente wel een proportionele ingreep zijn met het oog op het algemeen belang.

Een meer preventieve en meer non-invasieve aanpak is bijvoorbeeld het plaatsen van meetboutjes. Deze meetboutjes zijn geschikt voor het monitoren van hoogteverschillen door de tijd heen waarbij een (klein) object wordt geplaatst op of in bijvoorbeeld een muur of dak in privaat eigendom. Ook hiervoor is toestemming nodig van de eigenaar. Als gemeenten de bevoegdheid zouden krijgen om op non-invasieve wijze funderingsschade preventief te monitoren door bijvoorbeeld het plaatsen van meetboutjes zouden zij, eventueel gecombineerd met satellietpandzakkingsinformatie, beter en tijdiger hun publieke verantwoordelijkheid kunnen waarmaken in – op termijn – kwetsbare gebieden. Hierdoor zouden gemeenten meer kunnen inzetten op een

preventieve aanpak van funderingsproblematiek en dit mee kunnen nemen in de lange termijn strategie voor stadsontwikkeling.

8.2.2 Meer instrumenten ten behoeve van funderingsherstel

- *Bevoegdheden voor het preventief opleggen van een herstelverplichting*
Rotterdam schrijft woningeigenaren aan als urgent funderingsherstel binnen een termijn van 0 – 5 jaar aan de orde is. Deze termijn volgt de KCAF-richtlijn Funderingen Onder Gebouwen. Als meer dan 50% van de eigenaren ook daadwerkelijk bereid zijn om funderingsherstel te plegen, dan worden de overige eigenaren verplicht ook mee te doen. Omdat bij een termijn van 0 – 5 jaar in veel gevallen al gevolgschade (casco) van de funderingsproblemen ontstaat (waardoor soms sloop/nieuwbouw als enige optie overblijft), is dit een te krappe termijn. Een meer 'preventieve' benadering die inzet op het voorkomen of uitstellen van gevaarlijke situaties, zou mogelijk zijn als gemeenten op basis van een juridische grondslag de bevoegdheid zouden krijgen om al bij een termijn van 10 jaar of minder woningeigenaren te kunnen verplichten om funderingsherstel uit te voeren. Vervolgens is er dan ook nog tijd om dat procesmatig goed in te richten, dan wel de woning te verkopen met een bekende herstelverplichting voor de aanstaande koper. Lastig, en daarmee niet goed te ondervangen, is dat funderingsonderzoekers constateren dat het verloop van funderingsschade moeilijk is om goed te prognosticeren. Het komt regelmatig voor dat een fundering die op basis van onderzoek nog een resterende levensduur van 5 á 10 jaar heeft, na 10 jaar niet substantieel is veranderd. Dit maakt dat een dergelijke maatregel - gebaseerd op een risicoafweging - minder goed uitlegbaar is aan eigenaren. Echter, de belangen van het voorkomen van gevaarlijke situaties en gevolgschade voor de eigenaar wegen zwaar.

8.2.3 Meer instrumenten ten behoeve van noodzakelijke sloop/nieuwbouw

In wijken waarin de stapeling van opgaven het grootst is, zijn de woningen vaak ondiep gefundeerd en in zo'n slechte staat dat voor delen van de bestaande woningvoorraad herstel betrokken zou moeten worden in een breder vraagstuk. De afweging of de panden behouden kunnen blijven hangt in grote mate af van:

- De verzakking die zij ondergaan hebben ten opzichte van het uitgiftepeil waarbij in veel gevallen nu al of op korte termijn sprake is van (grond)wateroverlast en/of onderhouds- en aansluitingsproblemen gelet op de buitenruimte, riolering en andere vitale infrastructuur. Een huis dat dieper is gezakt dan het riool kan bijvoorbeeld niet meer goed lozen op het riool en/of zal te maken kunnen hebben met rioolwater dat bijvoorbeeld bij forse regenbuien de woning instroomt. Het spreekt voor zich dat dit heel problematisch is en ongezonde situaties oplevert die niet zouden moeten voorkomen;

- In hoeverre de betreffende panden (gebouwkwaliteit los van locatie) beschikken over voldoende intrinsieke economische waarde om funderingsherstel en andere investeringen die (op termijn) nodig zijn in het kader van toekomstbestendigheid te kunnen verantwoorden;
- Of het een monument betreft waarop op grond van de Erfgoedwet een bescherming op rust als rijksmonument, of op grond van de Omgevingswet een bescherming als provinciaal of gemeentelijk monument. Of dat het een onderdeel is van een rijks- of gemeentelijk beschermd stads of dorpsgezicht. Voor rijksmonumenten geldt een wettelijke instandhoudingsplicht, voor gemeentelijke en provinciale monumenten is veelal eenzelfde plicht van toepassing;
- De afweging van de individuele eigenaar over de toekomst van de woning, los van de objectieve berekening of behoud rendabel is, en welke opties hij praktisch gesproken heeft. Daar zit een zakelijke kant aan, maar zeker ook een emotionele kant. Mensen zijn terecht gehecht aan hun huis, hun straat, hun leefgemeenschap.

Realistisch gesproken zijn er in deze gevallen geen eenvoudige oplossingen en is in de meeste gevallen behoud uiteindelijk niet goed mogelijk.

- *Wettelijk voorkeursrecht gemeenten bij wijkherstructurering*
Indien de financiële en intrinsieke waarde van een pand niet of nauwelijks boven de herstellkosten uitkomt, is sloop-nieuwbouw een toekomstgerichte oplossing. Sloop-nieuwbouw is voor zowel de woningeigenaar als de lokale overheid sociaal, financieel en juridisch complex. Het vraagt grote investeringen, andere vergunningstrajecten en kan ook politiek-bestuurlijke besluitvorming vragen, zeker als het gaat om een beschermd of bepalend stadsaanzicht. Introductie van een wettelijk voorkeursrecht gemeenten bij wijkherstructurering zou mogelijk kunnen helpen om woningen waarvoor sloop-nieuwbouw het meest toekomstgericht is in publiek bezit te krijgen, indien de eigenaar afstand wil doen van zijn woning.

8.2.4 Meer generieke instrumenten ten behoeve van een wijkgerichte aanpak

- *Gemeentefonds: maatstaven slappe bodem*
In het gemeentefonds wordt op dit moment al rekening gehouden met extra kosten voor weg- en waterbouw in verband met een slechte bodem. Ruim twintig gemeenten in het gemeentefonds hebben te maken met een zeer slechte bodemgesteldheid. De vraag is of deze maatstaven nog adequaat zijn op het moment dat de funderingsherstelopgaven ook veel van de gemeentelijke begrotingen gaat vragen. Bij het eventueel herzien van de maatstaven verandert de verdeling van het gemeentefonds waardoor gemeenten met een goede bodemgesteldheid minder ontvangen en gemeenten met een slechte bodemgesteldheid meer, maar wordt het Gemeentefonds zelf niet groter.

- *Gebiedsaanwijzing*

Een aantal koplopergemeenten pleit voor een uniform landelijk beleid voor gebieden met funderingsproblemen gecombineerd met een grote stapeling van opgaven. Dat wil zeggen, de Rijksoverheid wijst gebieden, wijken of buurten aan die kampen met (ernstige) funderingsproblematiek en andere leefbaarheidsvraagstukken. Met een gebiedsaanwijzing, naar analogie van bijvoorbeeld focuswijken in het kader van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV), moet voor alle belanghebbenden duidelijk worden dat in dergelijke gebieden een majeure opgave bestaat met betrekking tot veiligheid, gezondheid en toekomstbestendig wonen. Een dergelijk landelijk instrument is in eerste aanleg nodig om ruimte te bieden aan politiek en bestuur in steden waar deze problematiek beperkt of helemaal niet geagendeerd wordt. Voor steden die wel een actieve aanpak hebben moet een gebiedsaanwijzing bijdragen aan politiek-bestuurlijke daadkracht en bovenal de continuïteit van een aanpak ongeacht de couleur locale. Door het aanwijzen van gebieden in het kader van een wijkgerichte aanpak en het bundelen van financieringsstromen kunnen schaarse middelen worden ingezet op de plekken waar dit het hardst nodig is en kan ook het maatschappelijke draagvlak in de wijk of buurt beter georganiseerd worden.

8.3 Stads- en dorpsvernieuwingsfonds: financiering van een wijk- en buurtgerichte aanpak

Met het NPLV is in twintig wijken geïnvesteerd, waarbij naast veiligheids- en leefbaarheidsvraagstukken in vijf wijken ook funderingsproblematiek speelt. Hoewel het bij funderingsherstel vaak goedkoper is om tegelijkertijd andere verbeteringen in de omgeving te bewerkstellings, is funderingsherstel zelf te kostbaar om in een evenwichtige benadering uit het (huidige) budget van het NPLV te kunnen financieren. Het NPLV is bijzonder omdat het middelen bundelt en waar mogelijk ontschot. Daarbij is er een organisatievorm gekozen met een lokaal alliantiebestuur waarin onder meer de burgemeester, de woningcorporatiedirecteur en een hoge ambtenaar van het Rijk zitting hebben om doorbraken te forceren. Een programmabureau stuurt op operationeel resultaat.

Via het Volkshuisvestingsfonds, inmiddels vanwege uitputting van het beschikbare budget gesloten voor nieuwe aanvragen, konden middelen aangevraagd worden voor fysieke herstructurering waaronder de aanpak van achterstallig onderhoud, het inpassen van woningen ten behoeve van herstructurering en sloop/nieuwbouw. Dit betrof zowel herstructureringsprojecten in de NPLV wijken als daarbuiten. Voor funderingsproblematiek kon dit fonds niet worden aangesproken.

Voor de funderingsaanpak in gebieden met een grote stapeling van opgaven zou een vergelijkbare benadering als bij het NPLV/Volkshuisvestingsfonds door het ontschotten van middelen en jaargrenzen in een fondsstructuur voordelen

kunnen bieden. Gemeenten die samen met betrokken lokale partijen (waaronder woningcorporaties) een goed onderbouwd plan van aanpak hebben ontwikkeld met bijbehorende ambtelijke en bestuurlijke slagkracht, zouden dan een beroep kunnen doen op een bijdrage uit een dergelijk fonds met een langjarig financieel commitment. Dat is noodzakelijk vanwege de langjarige aanpak en de onzekerheid over de exacte timing en hoogte van noodzakelijke uitgaven. Ook zou dit kunnen helpen om - met de bewoners - tot een structurele aanpak te komen.

8.4 Inzet en financiering van woningcorporaties

Woningcorporaties hebben in nagenoeg alle gevallen substantieel bezit in wijken uit de twintigste eeuw waar kwetsbaarheden zich concentreren. Zij, dan wel hun rechtsvoorgangers, stonden immers veelal aan de basis van de woningbouw in dergelijke wijken. Dat maakt de woningcorporaties een natuurlijke partner in een wijkgerichte aanpak. Tegelijk hebben woningcorporaties vergelijkbare vraagstukken als de individuele woningeigenaren: er is vaak sprake van gespikkeld bezit en daarmee afhankelijkheid van de medewerking van burens en herstel is vaak kostbaar. Voor woningcorporaties is funderingsherstel vaak ook meteen onderdeel van hun verduurzamingsopgave en het toekomstbestendig maken van woningen.

Ook bij het bezit van woningcorporaties kan een onderscheid worden gemaakt tussen gebouwen met houten palen waarbij funderingsherstel in principe mogelijk is en gebouwen met een ondiepe fundering waarbij vaker sloop/nieuwbouw of herontwikkeling aan de orde is. Zeker als er sprake is van gespikkeld bezit is dat laatste een grote en complexe opgave.

Voor een groot aantal woningcorporaties staat funderingsschade - vergelijkbaar met de situatie bij het algemeen publiek en bij gemeenten - nog niet hoog in de aandacht, maar het groeit wel. Niet alle woningcorporaties hebben een heel precies beeld van hun funderingsopgave. Vaak wordt het meegenomen in de sloop-nieuwbouw prognoses en niet apart benoemd. Corporaties kunnen tegen hun (financiële) grenzen aanlopen door de combinatie van opgaven tot funderingsherstel en de afgesproken ambities in de Nationale prestatieafspraken (NPA), zoals het verbeteren van de bestaande voorraad, verduurzaming, het bevorderen van de leefbaarheid en het realiseren van nieuwbouw. Elke euro die naar funderingsherstel gaat, kan niet worden besteed aan andere opgaven. Het combineren van opgaven is wel mogelijk, maar als de veiligheid in het geding komt, kan herstel van funderingsschade niet worden uitgesteld. Is dat nog niet het geval en kan herstel wel worden uitgesteld en is uiteindelijk een fundamentele renovatie nodig, dan wordt wellicht volstaan met alleen beperkte onderhouds- en verduurzamingsmaatregelen. Ook moeten woningcorporaties hun woningen met een E, F of G label al op korte termijn verduurzamen, ook als op de iets langere termijn vanwege de funderingsproblematiek sloop-nieuwbouw nodig gaat zijn. Dus forse investeringen kunnen dan nodig zijn voor een woning die uiteindelijk op iets

langere termijn gesloopt moet gaan worden. Dit stelt bestuurders van corporaties voor lastige dilemma's.

Funderingsproblematiek biedt soms ook kansen, door tegelijk met funderingsherstel andere ambities waar te maken, zoals bijvoorbeeld het toevoegen van extra woningen via sloop-nieuwbouw, het optoppen, verdichten en/of door middel van renovatie het verduurzamen van woningen. Door kennis van de wijken waarin woningcorporaties hun bezit hebben, hun contacten met bewoners en hun ervaring met het herstel van woningen, zijn zij een onmisbare partner voor gemeenten bij een wijkgerichte aanpak van funderingsschade. Woningcorporaties kunnen binnenstedelijk belangrijke uitvoeringscapaciteit, kennis en expertise leveren. Daarbij kan het opkopen van bezit door woningcorporaties in wijken waarin woningeigenaren onvoldoende financiële middelen hebben (bijvoorbeeld in wijken waar sprake is van gespikkeld bezit) een belangrijke impuls geven aan het herstel van een wijk.²⁴

Een strategie voor de lange termijn met voldoende financiële middelen is nodig om de problematiek aan te pakken. Op nationaal niveau zou de agendering van de problematiek bij woningcorporaties kunnen worden versterkt als de herstelopgave van funderingen expliciet wordt opgenomen in de Nationale prestatieafspraken (NPA) en wordt meegenomen in de berekening van de Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW). Hiervoor dienen woningcorporaties, samen met gemeenten, huurders en de landelijke overheid, een scherper beeld van de opgaven vast te stellen.

Op lokaal niveau kan funderingsherstel opgenomen worden in de woonvisie van de gemeente en de lokale prestatieafspraken en daarmee onderdeel worden van de afwegingen over de besteding van middelen (en de IBW van de lokaal actieve woningcorporaties). Voor burgers is het daardoor helder dat de woningcorporatie hier samen met de gemeente optrekt. In wijken en steden met grote funderingsproblematiek zal ook een woningcorporatie naar verwachting tegen haar financiële grenzen aanlopen. Een gedegen financieel beeld is nog niet beschikbaar. In hoofdstuk 6 zijn al een aantal (fiscale) mogelijkheden opgenomen om de financiële positie van woningcorporaties te verbeteren.

8.5 Conclusies

Samenvattend:

- Funderingsschade betreft regelmatig een geschakeld probleem:
 - Binnenstedelijk bij een VVE, een straat waarin meerdere panden verzakken tot wijken uit de twintigste eeuw die op hetzelfde moment 'op' zijn en waarbij de problematiek onderdeel is van een veel groter vraagstuk rond kwaliteit, toekomstbestendigheid van de woningen en de openbare ruimte;
 - In het landelijk gebied, zoals bijvoorbeeld in de veenweidegebieden, gaat het minder vaak om geschakelde

²⁴ Voormalig corporatiebezit dat (gedeeltelijk) verkocht is aan particuliere eigenaren.

- woningen, maar heeft het bodem- en watersysteem al snel impact op meerdere functies zoals wonen, landbouw, natuur en de openbare infrastructuur;
- In een aantal gevallen is bij funderingsschade sloop/nieuwbouw de enige structurele (en duurzame) mogelijkheid. Sloop/nieuwbouw ligt veelal buiten de realisatiekracht van de particuliere eigenaar en is alleen financierbaar in een grotere oplossing met herstructurering of verdichting;
 - Ook voor woningcorporaties zijn de kosten van funderingsschade hoog, bij versnipperd bezit vergt dat een complex besluitvormingsproces. Dergelijke besluiten kunnen bedrijfseconomisch niet los gezien worden van verduurzaming en het toekomstbestendig maken van de woningvoorraad (met bijbehorende keuzes over verdichting et cetera);
 - Daarbij is de oorzaak en aard van funderingsschade divers en hangt dit samen met lokale kenmerken en factoren: de bouwstijl (houten paal, ondiepe fundering, beton), de bodem (veen, klei, zand) en de waterstand (droog of nat). Zo zijn er:
 - plekken waarbij houten palen vergaan omdat zij niet onder water staan;
 - plekken waarbij palen vergaan door bacteriële aantasting;
 - plekken waarbij niet onderheide woningen en buurten sterk zakken met wateroverlast tot gevolg;
 - plekken waar niet onderheide woningen schade ondervinden doordat de woning niet gelijkmatig zakt (verschilzettingen)
 - plekken waar niet onderheide woningen schade oplopen door krimp-zwel gedrag van de bodem, met name in kleigebieden rondom rivieren;
 - Een wijk- of gebiedsgerichte aanpak helpt voor het prioriteren van de inzet van schaarse middelen (zoals financiën, ambtelijke uitvoeringskracht en bouwcapaciteit) en faciliteert bewustwording en participatie onder woningeigenaren;
 - Een wijk- of gebiedsgerichte aanpak dient aandacht te hebben voor de aanwezigheid van en de omgang met cultureel erfgoed.

Daarom is het nodig dat:

- ✓ In wijken waar sprake is van ernstige funderingsproblematiek, funderingsherstel gecoördineerd en in samenhang met andere problematiek wordt aangepakt;
- ✓ In een aantal gevallen zal dit, afhankelijk van de financierbaarheid en politieke keuzes, vergelijkbaar zijn met de jaren '70 en '80 Stadsvernieuwing en de Stedelijke vernieuwing in de jaren '90 en '00 en meer recent met de aanwijzing van zogeheten NOVEX gebieden en NPLV;
- ✓ In landelijk gelegen gebieden met overeenkomstige funderingsproblematiek (zoals bijvoorbeeld de Veenweideaanpak) een zelfde gecoördineerde aanpak plaatsvindt;
- ✓ Gemeenten zijn de eerste overheid voor ingezetenen, maar dit kan alleen in een intensieve samenwerking met en de steun van de andere overheden (provincies, waterschappen en het Rijk);
- ✓ Woningcorporaties kunnen binnenstedelijk belangrijke uitvoeringscapaciteit leveren. Daarvoor is het noodzakelijk dat zij een

doorkijk maken hoe zij financieel en qua uitvoeringsexpertise hun bestaande volkshuisvestelijk bezit in wijken toekomstvast kunnen maken inclusief funderingsherstel (naast de nieuwbouwopgave).

8.6 Drie benaderingen voor een wijk- en buurtgerichte aanpak

De instrumenten die ingezet kunnen worden om de aanpak van funderingsproblematiek in wijken en regio's te verbeteren, kunnen variëren in reikwijdte, impact en de mate waarin de overheid ingrijpt.

In de benadering van de afstandelijke overheid vindt er geen tot weinig grootschalig herstel van funderingen plaats in wijken en regionale gebieden. Er zijn een aantal gemeenten die op basis van eigen middelen en bestaande financieringsstromen overgaan tot stadsvernieuwing, maar dit wordt niet vanuit de Rijksoverheid gestimuleerd of gefaciliteerd en dat heeft gevolgen voor het tempo dat gemaakt kan worden, en de stappen die gezet kunnen worden.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- Gemeenten intensiveren de samenwerking met de markt om vraag en aanbod in de wijken met een hoog funderingsrisico bij elkaar te brengen, en waar mogelijk met grote (commerciële) partijen toch vernieuwing tot stand te brengen;
- In de verdelingssystematiek van het Gemeentefonds wordt na onderzoek de maatstaf voor slappe bodem herzien om beter rekening te houden met kosten die gemeenten extra moeten maken ten behoeve van de veiligheid van de openbare ruimte en het bodem- en watersysteem.

Binnen de benadering van de betrokken overheid is er een belangrijke rol weggelegd voor lokale overheden en vooral voor gemeenten. Zij worden geconfronteerd met wijken waarin er sprake is van dusdanige funderings- en leefbaarheidsproblematiek dat deze het individuele niveau van de woningeigenaar ontstijgt. Naast het bieden van een regulier handelingsperspectief aan woningeigenaren die niet in een dergelijke wijk wonen (maar wel funderingsschade hebben), vindt funderingsonderzoek en -herstel bij voorkeur plaats in een gecoördineerde regionale/ wijkgerichte aanpak, waar mogelijk gekoppeld aan verduurzaming. Gemeenten werken hierin nauw samen met woningcorporaties en waterschappen. Het Rijk faciliteert langjarig met middelen die verstrekt worden aan gemeenten met een hoog risico en een realistisch en bestuurlijk en politiek geaccordeerd plan van aanpak.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- Funderingsonderzoek en -herstel wordt bij voorkeur uitgevoerd in een gecoördineerde regionale/ wijkgerichte aanpak, waar mogelijk gekoppeld aan verduurzaming;
- Uitbreiding van het gemeentelijk instrumentarium ten behoeve van een wijkgerichte aanpak, waaronder het voorkeursrecht voor gemeenten om woningen waar nodig in publiek eigendom te brengen, verplichtingen om

mee te werken aan onderzoek en het - proportioneel - kunnen opleggen van preventieve herstelverplichtingen aan woningeigenaren;

- Woningcorporaties zijn een volwaardig partner in de wijkgerichte aanpak. In de lokale prestatieafspraken wordt funderingsherstel expliciet meegenomen;
- Een langjarig stads- en dorpsvernieuwingsfonds met funderingsherstel als een van de toegangsvoorwaarden, vergelijkbaar met instrumenten als het Volkshuisvestingsfonds of in een verder verleden de ISV, stelt zoveel mogelijk ontschotte budgetten beschikbaar aan gemeenten met wijken met ernstige funderingsproblematiek. Vanwege het langjarig karakter van wijkvernieuwing worden de middelen ook langjarig, bijvoorbeeld voor tien jaar toegekend, met ruime mogelijkheid tot verschuiving tussen jaren om aan te kunnen sluiten bij de feitelijke dynamiek van de stadsvernieuwing. Toekenning zou plaats kunnen vinden op basis van voorstellen, die lokaal gedragen zijn door woningcorporaties en collega overheden om daarmee de samenwerking op lokaal niveau te bevorderen;
- De resultaten van de wijkgerichte aanpak zouden jaarlijks op nationaal niveau besproken kunnen worden om de voortgang te monitoren, van elkaar te leren en de beweging te versterken.

In de benadering van de verantwoordelijke overheid is verantwoordelijkheid nemen en snel opschalen om erger te voorkomen het uitgangspunt. De rijksoverheid stuurt op een nationale aanpak door het maken van afspraken met gemeenten en woningcorporaties en wijst na overleg met gemeenten en op basis van de lokale opgaven gebieden aan waar interventie nodig is. Gemeenten krijgen middelen ter beschikking, daarnaast kunnen zij een beroep doen op kennis-, expertise- en begeleidingscapaciteit vanuit de rijksoverheid. De rijksoverheid houdt toezicht en monitort de voortgang.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- Nationale samenwerking tussen gemeenten met funderingsproblematiek en een programmatische wijkaanpak;
- Gebieden en wijken waar intensivering van de aanpak van funderingschade noodzakelijk is, worden formeel vanuit het Rijk aangewezen en kunnen op basis daarvan, mits onderbouwd en met bestuurlijk en politiek commitment, een beroep doen op financiering, waarbij het Rijk ook actief participeert in de uitvoering;
- Middelen en uitvoeringscapaciteit beschikbaar vanuit het Rijk á la NOVEX en de Woningbouwimpuls (WBI). Borging en monitoring op basis van de wet regie Volkshuisvesting en de subsidievoorwaarden;
- Woningcorporaties maken op nationaal niveau prestatieafspraken over de beschikbaarheid van financiële middelen en uitvoeringscapaciteit voor toekomstvast volkshuisvestelijk bezit in bestaande wijken, inclusief monitoring van resultaten op rijksniveau.

9 Bouwsteen 6: Het bodem- en watersysteem: uitstellen en beperken funderingsschade

9.1 De relatie tussen funderingen en het bodem- en watersysteem

Naast aandacht voor het herstellen van funderingsschade, is het voor de kwaliteit en instandhouding van de bestaande woningvoorraad in Nederland - en het voorkomen van hoge kosten - ook noodzakelijk om het optreden van funderingsschade waar mogelijk uit te stellen of te beperken.

En voor de nieuwe huizen die nu en in de komende jaren gebouwd worden, is het zaak om te voorkomen dat dit de probleemhuizen van de toekomst zijn.

Eén van de factoren die tot funderingsschade kan leiden of kan bijdragen aan de ernst daarvan, is de grondwaterstand. Dit gaat via de volgende oorzaak-gevolg relaties:

- Houten funderingspalen kunnen droogvallen bij een te lage grondwaterstand, waardoor paalrot optreedt;
- Houten paalfunderingen kunnen schade oplopen door bodemdaling rondom de funderingspalen ('negatieve kleeft'), gestimuleerd door lage grondwaterstanden;
- Ondiep ('op staal') gefundeerde gebouwen kunnen schade oplopen bij ongelijkmatige zakking van de bodem, mede versterkt door uitzakkende grondwaterstanden en door krimp-zwel gedrag van klei bij het optreden van een tijdelijke uitzakking van de grondwaterstand;
- Ondiep ('op staal') gefundeerde gebouwen kunnen wegzakken ten opzicht van het maaiveld, waarmee de aansluiting op de openbare ruimte tekortkomingen en schade teweeg brengt (zowel bovengronds als leidingen ondergronds).

Grondwater heeft zo zowel directe als indirecte effecten op de staat van een gebouw, waarbij de grondwaterstand een voorspellende factor is voor de vraag of er in een specifiek gebied funderingsproblematiek ontstaat.

Grondwaterstanden worden met name bepaald door:

- Oppervlaktewaterstanden (peilbesluiten);
- Onttrekkingen en infiltraties;
- Kwel en wegzijging.

De eerste twee worden direct door menselijk handelen bepaald, zijn mede veroorzakers voor het ontstaan van bodemdaling en funderingsproblemen door grondwaterstandsverlagingen, en bieden daarmee aanknopingspunten voor handelingsperspectief om de grondwaterstanden hoog te houden. Een voorbeeld van onbedoelde onttrekkingen zijn lekkende riolen die als drainage zijn gaan

werken.²⁵ Het hoog houden van de grondwaterstand geeft bijvoorbeeld de mogelijkheid om nieuwe schade uit te stellen en in sommige gevallen ook te beperken voor de lange termijn.

De grondwaterstand is door menselijk handelen enigszins beïnvloedbaar. Te hoge of te lage grondwaterstanden kunnen veroorzaakt worden door het oppervlaktewaterpeil, ontwaterings- en afwateringsproblemen, grondwateronttrekkingen en -infiltraties of juist het stoppen daarvan, het afkoppelen van verhard oppervlak, drainage- of infiltratiesystemen en lekkende of juist niet meer lekkende riolen. Naast deze door de mens veroorzaakte factoren spelen natuurlijke omstandigheden vaak een rol, zoals kwel, zware neerslag, langdurige/extreme droogte (zoals in de zomer van 2018) en bodemdaling.

In de praktijk worden de volgende methoden (niet-uitputtend) benut om de grondwaterstand te beïnvloeden:

- Het wijzigen van oppervlaktewaterpeilen, via peilbesluiten;
- Het lokaal aanbrengen van hoogwatercircuits en watergangen met een verhoogd waterpeil ten opzichte van de omgeving;
- Het vergroten van de netwerkdichtheid van het oppervlaktewatersysteem, dat wil zeggen de afstand tot het oppervlaktewater verkleinen door de aanleg van meer watergangen;
- Het intensief toezien en beleid voeren op grondwateronttrekkingen;
- Het aanleggen van een drainage infiltratie transportriool (DIT-riool): een rioolleiding met waterdoorlatende wanden bestemd voor zowel de infiltratie als de drainage van de bodem, met als doel de grondwaterstand binnen de gewenste bandbreedte te houden;
- Het aansluiten van particuliere drainage-infiltratie systemen op het gemeentelijk DIT-riool, zodat het actief grondwaterbeheer ook verbeterd op particulier terrein.

Een voorbeeld van grondwaterbeheersing is in Rotterdam, waar - na het instorten van een woning - in nauwe samenwerking tussen bewoners, gemeente en waterschap een hele buurt is voorzien van drainage-infiltratiebuizen waarmee oppervlaktewater het grondwater aanvult. Dit heeft voor circa 800 huizen funderingsherstel voorkomen en uitgesteld.

Het beïnvloeden/beheersen van de grondwaterstand ten behoeve van de funderingen wordt in het Rli-rapport 'Goed gefundeerd' gevat onder de noemer 'preventie'. In dit rapport wordt expliciet de omschrijving 'uitstellen en beperken van schade' gebruikt met betrekking tot grondwaterbeheer, omdat volledige preventie niet mogelijk is in de praktijk en de term 'preventie' daarmee de lading van het handelingsperspectief niet goed dekt. Wel kan het woord gebruikt worden bij nieuwbouw. De beste preventie is een goede keuze van locatie en bouwwijze.

²⁵ Zie Dordrecht zaak Hoge Raad 2012, waarin is bepaald dat de gemeente als beheerder van de riolering aansprakelijk en verantwoordelijk is voor funderingsschade door een lek riool.

9.2 Verantwoordelijkheden grondwater- en oppervlaktewaterpeilbeheer

Grondwaterbeheer

De verantwoordelijkheid voor het grondwaterbeheer is in Nederland bij meerdere overheden belegd. Het is een interbestuurlijke verantwoordelijkheid. Taken en bevoegdheden voor grondwater liggen bij gemeenten, provincies en de waterbeheerders (Rijk en waterschappen). Daarnaast hebben particulieren op eigen terrein een verantwoordelijkheid voor grondwater. Er is dus samenwerking en overleg nodig om grondwater goed te beheren, zeker in gebieden met funderingsproblematiek.

Gemeenten hebben een grondwatertaak (artikel 2.16 van de Omgevingswet), die inhoudt dat zij in openbaar gebied maatregelen moeten treffen om nadelige gevolgen van de grondwaterstand zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken. Dit is een inspanningsverplichting. De te treffen maatregelen moeten doelmatig zijn en mogen niet (op grond de artikelen 2.17, 2.18 en 2.19 van de Omgevingswet) tot de taak van een waterschap, provincie of Rijk behoren. De gemeentelijke grondwatertaak staat in nauwe relatie tot de gemeentelijke riolerings- en hemelwatertaak en de taken op het gebied van bouwregelgeving (eisen aan gebouwen). Het goed uitoefenen van de gemeentelijke grondwatertaak is van belang voor de funderingsproblematiek, met name in binnenstedelijk gebied.

De taak richt zich op maatregelen van waterhuishoudkundige aard, zoals:

- Het inzamelen en transporteren van stedelijk afvalwater;
- Het inzamelen en verwerken (mits doelmatig) van afvloeiend hemelwater en grondwater; daar waar particulieren in redelijkheid dit water niet zelf kunnen verwerken;
- Het zoveel mogelijk voorkomen van structureel nadelige gevolgen van grondwaterstanden, met maatregelen in de openbare ruimte, mits deze doelmatig zijn.

Qua mitigerende maatregelen gaat het daarbij onder meer om:

- Het aanleggen van drainagevoorzieningen;
- Het verbeteren van de waterdoorlaatbaarheid van de bodemtoplaag;
- Het hydrologisch compartimenteren van de bodem door aanleg van kleidammen en kleischermen;
- Het aanleggen van infiltratievoorzieningen waarbij bijvoorbeeld hemelwater of oppervlaktewater actief wordt toegevoegd aan het grondwater.

De gemeente is verantwoordelijk voor de *afvoer* van water, zowel van openbaar terrein als van particuliere percelen. Voor het *inzamelen* op particuliere percelen is de perceeleeigenaar verantwoordelijk. Voor gemeenten is grondwaterpeilmonitoring (het verschil tussen maaiveld en grondwaterpeil) van

belang, hetgeen kan helpen bij een goede invulling van de gemeentelijke grondwatertaak.

Het waterschap, dat ook in het stedelijk gebied voor het oppervlaktewater de peilbesluiten vaststelt, treedt in het stedelijk gebied veelal op als (grond)waterkennisadviseur richting de gemeente. Waterschappen zijn daarnaast bevoegd gezag voor vrijwel alle onttrekkingen en infiltraties van grondwater. In de waterschapverordening stelt het waterschap in afstemming met provincies en gemeenten regels aan grondwaterbedreigende of grondwater-beïnvloedende activiteiten. Bemalingen, bijvoorbeeld door een projectontwikkelaar die in een droge werkvloer wil bouwen, en die gevolgen kunnen hebben voor de grondwaterstand of het nu binnenstedelijk of buitenstedelijk is, moeten worden gemeld aan het waterschap, ongeacht of dit (grond)water op oppervlaktewater wordt geloosd of onttrokken. Bemalingen kunnen invloed hebben op de grondwaterstand, zeker als dit op meerdere plekken tegelijkertijd gebeurt. Het waterschap kan in plaats van een meldingsplicht ook een vergunningplicht als (zwaardere) sturingsinstrument opnemen in de waterschapverordening. Een integrale benadering - en daarmee een structurele overleg- en samenwerkingsvorm tussen gemeente en waterschap - is vanuit meerdere invalshoeken nuttig en nodig.

Provincies zijn, als vergunningverlener, verantwoordelijk voor grote (industrie, drinkwater, bodemenergie) veelal diepere grondwateronttrekkingen en voor de kwaliteit van het diepere grondwater én treffen maatregelen ter bescherming van grondwater bedoeld voor de productie van als drinkwater. Deze onttrekkingen kunnen ook gevolgen hebben voor de grondwaterstand onder bestaand bebouwd gebied²⁶. Provincies stellen regionale waterprogramma's vast (artikel 3.8 Omgevingswet) met daarin het provinciale waterbeleid. De provincie coördineert de gebiedsgerichte uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen.

De wettelijke verdeling rondom het grondwater- en oppervlaktewaterpeilbeheer is toegelicht in het kader aan het eind van deze paragraaf dat de splitsing van de verantwoordelijkheid voor het grondwater- en oppervlaktewaterpeilbeheer belicht.

Op grond van de bouwregelgeving verzamelt de gebouw- en perceeleigenaar zijn eigen huishoudelijk afvalwater en hemelwater (via afvoerleidingen en dergelijke). Verder moet hij zijn eigen hemel- en grondwater zoveel mogelijk op het eigen perceel verwerken. Op grond van artikel 6:174 BW geldt een risicoaansprakelijkheid voor opstallen. De eigenaar is aansprakelijk voor schade die ontstaat aan een opstal ingeval de opstal niet voldoet aan de eisen die daaraan in de gegeven omstandigheden mogen worden gesteld. Dit geldt ook voor de fundering van de opstal.

Daarnaast zijn er privaatrechtelijke hinderbepalingen (5.38 - 5.40 BW), specifiek over water. Deze bepalingen houden in dat lager gelegen erven water moeten

²⁶ Een voorbeeld hiervan is de onttrekking van grondwater in de gemeente Delft.

kunnen ontvangen van hoger gelegen erven wanneer water daar van nature op afloopt, dat de eigenaar van een erf niet aan eigenaren van andere erven hinder mag toebrengen door wijziging aan te brengen in de loop, hoeveelheid of hoedanigheid van over zijn erf stromend water of grondwater of door gebruik van water op zijn erf dat in open gemeenschap staat met het water op het erf van een ander.

Tegelijkertijd heeft de perceeleigenaar een zorgplicht om hemel- en grondwater op het eigen perceel te verwerken om te voorkomen dat daar problemen ontstaan. Er kunnen van hem redelijke inspanningen gevraagd worden om te veel of te weinig grondwater op zijn perceel te voorkomen. De gemeente heeft een rol als er problemen spelen die niet door de perceeleigenaar alleen kunnen worden opgelost. Dit speelt met name als meerdere partijen betrokken zijn bij (dreiging van) een probleem. In het gemeentelijk water- of rioleringsprogramma geeft de gemeente aan hoe zij invulling geeft aan haar zorgplichten.

Deze verdeling van verantwoordelijkheden is te verklaren door de verschillende (beperkte) mogelijkheden tot het uitoefenen van invloed op het (grond)watersysteem. Het maakt de zorg voor en benutten van grondwaterbeheer ten behoeve van funderingen tot een complexe opgave. Hoe dichter bebouwd een gebied, hoe meer versnipperd de invloed en verantwoordelijkheden, aangezien elk perceel een eigen verantwoordelijke heeft, waarbij het geheel aan elkaar verbonden wordt door de openbare ruimte. Overleg en samenwerking zijn dan ook cruciaal.

De complexiteit wordt versterkt doordat de kennis en ervaring als het ware afneemt naarmate men dichter bij de fundering komt. Daar waar de waterschappen over de meeste kennis en ervaring beschikken met betrekking tot het water- en bodemsysteem staan zij in dit vraagstuk soms nog wel op enige afstand. Aan de andere kant van het spectrum staan de particuliere eigenaren die groot belang hebben bij een beheerste grondwaterstand onder hun perceel, maar vaak niet beschikken over de benodigde kennis en inzicht om op het eigen perceel het grondwaterniveau te sturen. En als zij dat al zouden doen, kan dit tot problemen of zelfs schade lijden bij de burens als gevolg waarvan er een aansprakelijkheidsclaim kan volgen. De invloed en het handelingsperspectief wordt nog beperkter naarmate het perceel kleiner is en er geen directe toegang is tot oppervlaktewater.

Er is vaak sprake van grote onderlinge afhankelijkheid in het stedelijk gebied. De grondwaterstand op het ene perceel, bijvoorbeeld als gevolg van bemaling om een kelderbak te kunnen aanleggen, kan gevolgen hebben voor de grondwaterstand op omliggende percelen. In Amsterdam worden al gebiedspecifieke eisen gesteld aan kelderbakken. Op een aantal plekken worden kelderbakken niet meer toegestaan omdat het risico te groot is dat door de aanleg de waterdichte deklaag in de bodem wordt doorbroken en daardoor permanent diep grondwater omhoog komt. Op andere plekken wordt de eis gesteld dat een kelderbak grondwaterneutraal moet zijn en dus de stroom van

het grondwater niet mag beïnvloeden door bijvoorbeeld het gebruik van waterdoorlatende voorzieningen.²⁷

Ook worden besluiten tot peilaanpassing niet snel geïnitieerd. Bij besluiten ontstaat een verantwoordelijkheid om de noodzakelijke afwegingen compleet te hebben gemaakt, inclusief de beoordeling van alle consequenties en deze zijn vaak moeilijk te overzien.

Er zijn zeker goede voorbeelden van intensieve samenwerking tussen gemeenten en waterschappen. En er liggen ook nog kansen om kennis en ervaring intensiever te benutten om gemeenten te ondersteunen bij het grondwaterbeheer; zowel in de praktijk als bij het in de gemeentelijke omgevingsvisie en GRP (gemeentelijke rioleringsprogramma) of WRP (water en rioleringsprogramma) vastleggen van de wijze waarop invulling gegeven wordt aan de grondwatertaak. Waterschappen en gemeenten kunnen gezamenlijk de particuliere eigenaren ondersteunen bij maatregelen voor grondwaterbeheer op het eigen perceel, waar dit doelmatig uitkomst kan bieden voor het verlengen van de levensduur van de funderingen.

Een intensivering in de afstemming en kennisdeling tussen waterschappen en gemeenten kan ertoe leiden dat particuliere eigenaren beter gefaciliteerd/gestimuleerd worden om ook daadwerkelijk de juiste waterhuishoudkundige ingrepen te plegen op hun eigen perceel, wanneer dit relevant is. Nastrevenswaardig is een situatie waarin de gemeente, waterschap en particuliere grondeigenaar vanuit de eigen verantwoordelijkheid en zorgplicht samenwerken aan een optimale grondwaterstand, waarbij ook de particuliere grondeigenaar op zijn perceel handelingsperspectief heeft. Dit gebeurt bijvoorbeeld al in situaties waar de koppeling met een drainage-infiltratiesysteem kansrijk blijkt.

Oppervlaktewaterpeilbeheer

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het nemen van oppervlaktewaterpeilbesluiten en het oppervlaktewaterbeheer van het regionale watersysteem. Bij het nemen van peilbesluiten worden door het waterschap maatschappelijke functies en belangen gewogen. Er wordt gekeken naar de belangrijkste gebruiksfuncties, zoals wonen, landbouw en natuur en welk waterpeil daarbij het beste past.

Het peilbesluit is op zichzelf ook een belangrijk bestaand instrument van waterschappen bij de aanpak van funderingsproblematiek. Daar waar oppervlaktewater aanwezig is in de nabijheid van woningen die gevoelig zijn voor lage of te hoge grondwaterstanden, kan met een peilbesluit mede de grondwaterstand worden beïnvloed. Gelet op de toenemende urgentie, zal het funderingsvraagstuk naar verwachting steeds nadrukkelijker een rol gaan spelen in de belangenafweging bij een peilbesluit.

²⁷ Beleidsregel Grondwaterneutrale kelders Amsterdam

Kader: De verantwoordelijkheid voor grondwater- en oppervlaktewaterpeilbeheer uitgesplitst.

De verantwoordelijkheid voor grondwater- en oppervlaktewaterpeilbaarheid uitgesplitst

1. Bij het gemeentebestuur berust, op basis van artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 2 van de Omgevingswet, de taak voor: "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 omgeving toegedeelde functies zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van de 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."

De achtergrond van dit artikel biedt toelichting op de relatie gemeente – perceeleigenaar. In de Memorie van de verantwoordelijkheid van de gemeente in feite beperkt is tot het ontvangen en daarna verwerken van grondwater aan de perceelgrens. (MvT voormalige Waterwet, neutraal omgezet en daarmee nog steeds van toepassing)

2. Bij het waterschap berust, op basis van artikel 2.17, lid 1 van de Omgevingswet, de taak: "Het beheer van watersystemen, voor zover aan het waterschap toegedeeld bij provinciale verordening als bedoeld in artikel 2.18, tweede lid, of bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid.
Onderdeel van het beheer van watersystemen, en belangrijk aspect voor het funderingsvraagstuk, zijn de peilbesluiten. In een peilbesluit geeft de beheerder de waterstanden of bandbreedtes (het 'streefpeil') aan die gedurende de aangegeven periodes zoveel mogelijk moeten worden gehandhaafd (art. 2.41 Ow). De aanwijzing tot het vaststellen van een peilbesluit vindt plaats bij of krachtens provinciale verordening voor wat betreft de regionale wateren en bij of krachtens AMvB in geval van Rijkswateren (art. 2.41 Ow).
3. Het provinciebestuur is, op basis van artikel 2.18 van de Omgevingswet, belast met de taken:
 - "Het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, in verband met de winning van daarvan voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water";
 - "Het beheer van watersystemen, voor zover dat aan de provincie is toegedeeld bij omgevingsverordening als bedoeld in het tweede lid of bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid."
4. Bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat berusten, op basis van artikel 2.19 van de Omgevingswet, onder andere de taak:
 - "Het beheer van Rijkswateren."

Voor grondwateronttrekkingen en -infiltraties zijn de provincies het bevoegd gezag (art. 4.3 Ob). Verdere regels over grondwateronttrekkingen kunnen gesteld worden bij omgevingsverordening, waterschapsverordening of het gemeentelijke omgevingsplan.

9.3 Gezamenlijke en gebiedsgerichte aanpak nodig

Gemeenten zijn nu primair verantwoordelijk voor de stand van het grondwater onder de openbare ruimte van hun gemeente via de grondwatertaak, waarvan in de omgevingsvisie beschreven wordt hoe deze invulling krijgt. Gemeenten hebben daarmee, theoretisch gezien, een instrument in handen om funderingsschade van hun woningvoorraad te helpen voorkomen. In de praktijk is de situatie echter zeer complex:

- De opbouw van de bodem in steden is niet homogeen, maar kan per wijk, straat of zelfs huis verschillen (veen, zand, klei of een variëteit aan combinaties daarvan);
- De daadwerkelijke opbouw van de bovenste meters van de bodem is in veel steden onbekend door de constante veranderingen door werkzaamheden. Historische gegevens bieden geen zekerheid voor de huidige samenstelling;
- Dit geldt tevens voor gegevens over met name de ondiepe grondwaterstanden, ook hier is niet altijd zicht op;
- Het type fundering varieert eveneens, en daarmee ook datgene dat nodig is om de fundering te beschermen;
- Het in een wijk verhogen van grondwaterstanden om bijvoorbeeld houten palen te beschermen, kan leiden tot een flinke toename van vochtproblemen in woningen die ondiep (op staal) gefundeerd zijn. Deze variatie kan zeker in wijken met meerdere bouwperiodes veel voorkomen;
- (Lekke) rioleringen kunnen onbedoeld als drainage werken en zo water afvoeren.

Daarbij wordt de grondwaterstand bepaald door een veelheid aan factoren: het type bodem, de bodembedekking (bomen, vegetatie, al dan niet waterdoorlatende bestrating), regenval, de stand van het oppervlaktewater, de temperatuur en de mate van bodemdaling. Dit betekent niet dat het ondoenlijk is om het grondwaterpeil ook in de steden in te zetten als instrument ten behoeve van het uitstellen en beperken van funderingsschade (het is immers ook één van de contribuerende factoren), integendeel, het betekent wel dat het complex is. Gezien deze complexiteit, is het van meerwaarde als waterschappen gemeenten ondersteunen bij de regulering van de grondwaterstand ten behoeve van het uitstellen en beperken van funderingsschade. Er zijn overigens ook private partijen die – met deskundigheid en ervaring – kunnen helpen.

Zoals eerder in paragraaf 9.2 aangegeven, kan de kennis en ervaring van waterschappen intensiever worden benut om de gemeenten te ondersteunen bij het grondwaterbeheer, zowel in de praktijk als bij het aan de voorkant in de gemeentelijke omgevingsvisie vastleggen van de wijze waarop invulling gegeven wordt aan de grondwatertaak.

Niet alleen de kennis en ervaring van waterschappen is van belang. In de praktijk zien we dat de koppeling tussen het stedelijk grondwaterbeheer door gemeenten en het oppervlaktewaterbeheer van waterschappen steeds belangrijker wordt bij de aanpak van funderingsproblematiek. Een goed

voorbeeld is de aanleg van drainage en infiltratiesystemen door gemeenten. Met een drainage en infiltratieleiding kan de grondwaterstand op een bepaald niveau worden gestabiliseerd. Bij een te hoge grondwaterstand wordt grondwater afgevoerd naar het oppervlaktewater. Bij te lage grondwaterstanden wordt dit via het leidingensysteem automatisch aangevuld vanuit het oppervlaktewater. Het peilbeheer van het waterschap is aldus direct gekoppeld aan het stedelijk grondwaterbeheer van de gemeente.

Overigens worden in het kader van uitstel en beperking van schade woningeigenaren door sommige gemeenten en waterschappen al wel gestimuleerd (bijvoorbeeld door subsidies) de waterhuishouding op het eigen perceel te verbeteren, door bestrating te verwijderen of te vervangen door waterdoorlaatbare tegels, de hemelwaterafvoer los te koppelen van de riolering, watertonnen te installeren en geveltuinen aan te leggen. Dit zou droogstand van funderingen kunnen helpen tegengegaan. Een redelijke inspanning mag hier van de eigenaar worden verwacht.

9.4 Conclusies

Samenvattend:

- Bij funderingsschade is er eigenlijk altijd sprake van multicausaliteit, waarbij de verantwoordelijkheid voor funderingsproblemen begint bij de woningeigenaar;
- Bodem en water spelen zowel in stedelijk als landelijk gebied een belangrijke rol (rechtstreeks effect van effect van krimp-zwel, bodemdaling en droogstaan van houten heipalen bij lage grondwaterstanden);
- De stand van het grondwater is moeilijk en niet direct te beïnvloeden, zeker niet door de woningeigenaar wanneer het perceel klein is en er geen sprake is van toegang tot het oppervlaktewater;
- De verantwoordelijkheid voor het grondwater is via taken en zorgplichten gefragmenteerd belegd;
- Daarmee zijn zowel interbestuurlijke samenwerking als samenwerking met de perceeleigenaren van groot belang;
- In het kader van uitstel en beperking van schade worden woningeigenaren door sommige gemeenten en waterschappen wel gestimuleerd (bv middels subsidies) om de waterhuishouding op het eigen perceel te verbeteren, bijvoorbeeld door bestrating te verwijderen of te vervangen door waterdoorlaatbare tegels, de hemelwaterafvoer los te koppelen van de riolering, watertonnen te installeren en geveltuinen aan te leggen. Dit zou droogstand van funderingen kunnen helpen tegengegaan;
- Soms is funderingsherstel op korte termijn de enige oplossing, soms is het echter ook via peilbeheer en andere beheersmaatregelen vanuit de bodem- en waterhuishouding mogelijk om funderingsherstel (soms nog lang) uit te stellen en het bijvoorbeeld mee te nemen in een grotere toekomstige herstructurering van een wijk of gebied en dit is daarmee een zeer waardevol instrument om kosten en beschikbare capaciteit in

de tijd te kunnen spreiden. Hier is inmiddels ook de nodige ervaring mee opgedaan, die ook gedeeld wordt;

- Peilbesluiten van waterschappen zijn gericht op het faciliteren van maatschappelijke functies die vanuit de ruimtelijke ordening (provincies, gemeenten) zijn vastgesteld (na advisering door het waterschap). Hierbij is sprake van een afweging en optimalisatie.

Daarom is het van belang om:

- ✓ Zowel in stedelijk als in landelijk gebied naast private expertise ook gebruik te maken van de expertise, inzichten en uitvoeringscapaciteit van waterschappen voor het uitstellen en beperken van funderingsschade. Dit is zowel van belang bij bestaand bebouwd gebied, bij functietoewijzing als bij nieuwbouw;
- ✓ Bij peilbesluiten geven waterschappen op een transparante wijze aan hoe zij funderingsvraagstukken en andere maatschappelijke opgaven meenemen in de afweging;
- ✓ Rijk en provincies geven beleidsmatig richting aan ruimtelijke en waterstaatkundige afwegingen waar de funderingsproblematiek onderdeel van uitmaakt. Aan de voorkant van besluitvorming over functietoewijzing, herinrichting en nieuwbouw moet goed rekening worden gehouden met de restricties vanuit het bodem- en watersysteem en de gevolgen voor de grondwaterstand c.q. funderingen. Waterschappen zullen daarbij betrokken moeten worden;
- ✓ De stand van het grondwater te beschouwen als een interbestuurlijke verantwoordelijkheid die noopt tot intensieve samenwerking en een gebiedsgerichte aanpak. Dit is ook in de geest van de Omgevingswet.

9.5 Drie benaderingen voor het reguleren van het water- en bodemsysteem

De instrumenten en maatregelen die ingezet kunnen worden ten aanzien van het water- en bodemsysteem, kunnen variëren in reikwijdte, impact en de mate waarin de overheid ingrijpt. Gezien de gefragmenteerde verantwoordelijkheden hebben alle overheden hierbij een rol. Op basis van art. 2.18 lid 1a Omgevingswet heeft de provincie al de taak om te komen tot gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen als dat nodig is met het oog op een provinciaal belang. Daarbinnen heeft het vooral meerwaarde om de rol van het waterschap te versterken: aan de voorkant bij ruimtelijke keuzes én inrichtingsmaatregelen van provincies en gemeenten die impact hebben op het watersysteem. En aan de achterkant om mee te werken aan het zoveel mogelijke voorkomen (van het verergeren) van problemen in de gemeente met funderingen. Al naar gelang de sturingsfilosofie van de overheid zijn ook hier drie benaderingen te onderscheiden.

In de benadering van de afstandelijke overheid beperkt de overheid zich tot algemene uitgangspunten en principes 'waar rekening mee wordt gehouden' en onthoudt de overheid zich van meer sturende water- en bodemprogramma's. Provincies, waterschappen en gemeenten zoeken binnen de bestaande kaders

meer de samenwerking op om op doelmatige wijze waar mogelijk te komen tot uitstel en beperking van funderingsschade bij bestaande bouw en te zorgen voor goede omstandigheden bij nieuwbouw.

Voor de concrete rolinvulling betekent dit het volgende:

- Gemeenten nemen op eigen initiatief daar waar (risico's op) funderingsproblemen spelen in hun (water- en) rioleringsprogramma een paragraaf op met daarin maatregelen die gericht zijn op het zoveel mogelijk voorkómen (van het verergeren) van funderingsproblemen. Hiermee wordt concreet invulling gegeven aan hun grondwatertaak (art. 2.16 Ow).
- Gemeenten doen dit in goed overleg met het waterschap.
- Het waterschap neemt in zijn waterbeheerprogramma een paragraaf op met daarin
- de maatregelen die gericht zijn op het zoveel mogelijk voorkómen (van het verergeren) van funderingsproblemen. Dit past binnen de algemene watersysteemtaak van waterschappen. Het waterschap doet dit in goed overleg met de verschillende gemeenten.

Het kader hiervoor is artikel 2.2 van de Omgevingswet (afstemming en samenwerking):

1. Een bestuursorgaan houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en stemt zo nodig met deze andere bestuursorganen af.
2. Bestuursorganen kunnen taken en bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen. Daarbij wordt niet voorzien in een overdracht van taken of bevoegdheden.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten en maatregelen:

- o Bij bestaande bouw wegen waterschappen, voor zover passend binnen de eigen rolinvulling, bij het nemen van peilbesluiten ook het uitstellen en beperken van funderingsproblemen mee in de afweging, om zo doelmatig bij te dragen aan het remmen van funderingsproblemen;
- o Bij nieuwbouw, herinrichting en andere ruimtelijke ontwikkelingen door provincies en gemeenten wordt, voor zover passend binnen de eigen rolinvulling, het waterschap aan de voorkant geraadpleegd, zodat de wederzijdse effecten van de ontwikkelingen en water- en bodemsysteem worden meegewogen in de besluitvorming. Daarmee kunnen funderingsproblemen uitgesteld en beperkt worden;
- o In gebieden met klei- en veenbodems wordt bij onderhoud, in de openbare ruimte en aan de riolering, actief grondwaterbeheer overwogen;
- o Perceeleigenaren worden gestimuleerd om maatregelen te treffen ten behoeve van de grondwaterhuishouding.

Binnen de benadering van de betrokken overheid, werken provincies, waterschappen en gemeenten intensief samen ten aanzien van de stand van het grondwater, met betrekking tot de effecten op de funderingen, vanuit hun bestaande bevoegdheden. Waterschappen benutten hun adviserings- en uitvoeringscapaciteit voor binnenstedelijke water vraagstukken.

Voor concrete rolinvulling betekent dit het volgende:

- Provincies nemen op basis van hun provinciale omgevingsvisie in hun provinciale omgevingsverordening gebieden op waar (risico's op) funderingsproblemen spelen (funderingsaandachtsgebieden) met bijbehorende beleidsdoelen.
- Deze doelen vormen het beleidskader voor gemeenten en waterschappen bij het uitvoeren van hun beheertaken en te nemen maatregelen om (het verergeren van) funderingsproblemen zoveel mogelijk te voorkómen.
- Provincies benadrukken en beschrijven hierbij ten minste de wenselijkheid van een goede samenwerking tussen gemeente en waterschap om dergelijke problemen zoveel mogelijk te voorkómen met de suggestie om daar programma's op vast te stellen, die waterschap respectievelijk gemeenten binden (en ook consistent met elkaar zijn).
- Bij bestaande bouw wegen waterschappen bij het nemen van peilbesluiten ook het uitstellen en beperken van funderingsproblemen mee in de besluitvorming, om zo doelmatig bij te dragen aan het remmen van funderingsproblemen.
- Bij nieuwbouw, herinrichting en andere ruimtelijke ontwikkelingen door provincies en gemeenten wordt het waterschap aan de voorkant betrokken, zodat het water- en bodemsysteem goed wordt meegenomen, in de besluitvorming. Daarmee kunnen funderingsproblemen uitgesteld en beperkt worden.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- o Waterschappen zetten adviserings- en uitvoeringscapaciteit in op binnenstedelijke watervraagstukken;
- o Bij de inrichting en onderhoud van de openbare ruimte en bij vervanging van rioleringen wordt rekening gehouden met de effecten op het water- en bodemsysteem. Actief grondwaterbeheer is hierbij het uitgangspunt;
- o Bij gepland onderhoud aan de bestrating, bodemafdekking, kijkt de gemeente kritisch waar bodemafdekking plaats kan maken voor een waterdoorlatende toplaag;
- o Perceeleigenaren worden gestimuleerd om maatregelen te treffen ten behoeve van de grondwaterhuishouding;
- o Indien de gemeente DIT riolering toepast krijgen gebouweigenaren het aanbod hun particuliere DIT-riolering aan te sluiten op het gemeentelijk systeem.

In de benadering van de verantwoordelijke overheid wordt gericht en stevig ingezet op een verplichte aanpak. Het instrumentarium van de Omgevingswet wordt actief gebruikt, zodat wordt geborgd dat waterschappen en gemeenten de funderingsproblematiek aanpakken door middel van een programma. Deze verplichting brengt met zich mee dat gemeenten en provincies waterschappen ook aan de voorkant betrekken bij besluitvorming rondom ruimtelijke ordening en inrichting van gebieden. Logischerwijs worden peilaanpassing en andere beheersmaatregelen waar doelmatig ingezet om funderingsschade uit te stellen of verdere verslechtering van funderingen te voorkomen.

Zowel provincie als het Rijk kunnen bij dit scenario gebruik maken van het Omgevingswet-instrumentarium (als de provincie het niet zou doen, zou het Rijk het kunnen doen):

- De provincie schrijft in de omgevingsverordening de verplichting (instructieregel) op dat gemeentes en het waterschap een programma funderingsproblematiek vaststellen (met een praktische werkwijze omdat een Waterschap niet met iedere gemeente in haar werkgebied een apart programma zal vaststellen). Programma van het Waterschap en de programma's van de gemeenten zullen consistent met elkaar moeten zijn in het huis van Thorbecke.
- Zo nodig kan de Provincie aanvullende instructieregels vaststellen
- Bij AMvB worden vanuit het Rijk gemeenten en waterschappen verplicht om in specifiek aangewezen risicogebieden (funderingsaandachtsgebieden) een programma op te stellen ter voorkóming (van het verergeren) van funderingsproblemen.
- Indien nodig kan ook het Rijk instructieregels vaststellen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Het kader hierbij is artikel 3.13 van de Omgevingswet (gezamenlijke vaststelling programma's): bij algemene maatregel van bestuur kunnen bestuursorganen worden verplicht om programma's als bedoeld in deze paragraaf gezamenlijk vast te stellen.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- o Gemeenten voeren funderingsonderzoek uit in gebieden met een verhoogd risico op funderingsschade en passen op basis hiervan DIT-riolering toe op de plekken waar dit doelmatig bij kan dragen aan de funderingsopgave, in afstemming met het waterschap. Woningeigenaren krijgen het aanbod hun particuliere DIT-riolering aan te sluiten op het gemeentelijke systeem;
- o Bij gepland onderhoud aan de bestrating, bodemafdekking, kijkt de gemeente kritisch waar bodemafdekking plaats kan maken voor een waterdoorlatende toplaag;
- o Perceeleigenaren worden verplicht en ondersteund om maatregelen te treffen ten behoeve van de grondwaterhuishouding.

10 Bouwsteen 7: Bouw en innovatie

Het merendeel van de ondergrond in Nederland, zo'n circa 70%, bestaat uit een zogenaamde slappe bodem gevormd door de delta's van rivieren. Bovendien is het grondwaterpeil vaak hoog, tot vlak bij het maaiveld. De aard van de Nederlandse bodem stelt eisen aan de bouw van onze huizen. Het zware metselwerk met bakstenen, wat zo kenmerkend is voor de bouw in Nederland, is eigenlijk enkel geschikt voor een stevige bodem. Daarom is al vroeg, zelfs de Romeinen pasten het al toe, overgegaan tot houten funderingen op palen die rusten op diepere zandlagen. Dit heeft door de eeuwen heen een steeds bredere toepassing gekregen op die plekken waar de bodem onvoldoende stevigheid had. Eerst bij paleizen en geestelijke gebouwen, maar later in de 17^e eeuw bijvoorbeeld ook bij de gehele Amsterdamse grachtengordel. Tegelijk bleef dit altijd een relatief dure en tijdrovende techniek. En er werd natuurlijk altijd gekeken of er op andere plekken gebouwd kon worden. Bijvoorbeeld op plekken waar de sterkte al van nature goed was, zoals hoger gelegen zandgronden. Vele oude kernen in het noorden en westen van Nederland zijn daar gevormd, zoals nog steeds is te zien. Op dit soort plekken werd als eerste gebouwd en daar werd ook het meeste voor betaald. Met name in de 20^e eeuw in de voor- en naoorlogse wijken, toen snelle stadsuitbreidingen nodig waren, kwamen er een aantal fenomenen bij elkaar: de beste plekken voor woningbouw waren vaker al gebruikt en er moest goedkoop en snel worden gebouwd. Bovendien was de kennis van de draagkracht van de bodem in sommige gevallen onvoldoende of was deze achteraf te optimistisch ingerekend, en is de toekomst sowieso moeilijk te voorspellen. Dit verklaart waarom funderingsproblematiek nu onevenredig hard een aantal voor- en naoorlogse wijken treft: hier staan veel slecht gefundeerde huizen op een slappe bodem.

Van de 425.000 huizen in Nederland waarbij er sprake is van funderingsproblematiek, zijn er 25.000 ernstig aan toe, want in de hoogste schadeklasse, waar in de komende jaren iets aan gedaan moet worden. Op dit moment worden er gemiddeld 1000 huizen per jaar aangepakt. Om al deze 25.000 woningen tijdig te kunnen herstellen, zou het tempo van het herstel fors, met een factor 5, moeten versnellen, om de komende vijf jaar deze acute gevallen aan te kunnen pakken, waarbij de methode van aanpak natuurlijk van geval tot geval kan verschillen. En soms zullen er ook technieken zijn, met aanpassingen in het bodem- en watersysteem, die uitstel mogelijk maken. Los van de vraag of een dergelijke ambitie realiseerbaar is, vereist het versnellen van de herstelaanpak hoe dan ook opschaling en innovatie in de bouwsector.

10.1 Continuïteit en volume

Huidig volume van het aanbod

Het aanbod in de funderingsonderzoek en de funderingsherstelmarkt is versnipperd en beperkt in omvang. Er zijn op dit moment circa 40-50 fte in het funderingsonderzoek en 50 bedrijven met ca 500-750 fte actief in het funderingsherstel. Dit zijn doorgaans gespecialiseerde bedrijven met kennis van de lokale bodem en mogelijkheden voor bemaling, met kennis van de lokale bouwmethodieken van bestaande gebouwen en met ervaring met lokaal bevoegd gezag en toezichthouders. De sector is relatief klein, wisselt onderling kennis uit en heeft relatief veel vakmanschap gebaseerd op ervaring. Zo zijn voor het uitvoeren van herstelwerkzaamheden aan monumentale panden vakkundige constructeurs met erfgoedkundige kennis nodig.

Het aantal beschikbare medewerkers in de sector dat kan worden opgeleid in het ambacht is daarnaast (zeer) beperkt. Het herstellen van funderingen, zeker door middel van de traditionele technieken, is lichamelijk zwaar en 'heroïsch' werk en daardoor niet voor iedereen aantrekkelijk. Bovendien is er ook vraag naar de competenties van deze medewerkers voor de algemene renovatiewerkzaamheden in de gebouwde omgeving, bijvoorbeeld voor werkzaamheden in het kader van verduurzaming en de energietransitie. Dit is tevens goed betaald werk, fysiek minder zwaar en geeft de zekerheid van een continue bouwstroom. Daarbij heeft funderingsherstel het imago van zwaar werk en daarmee niet altijd voldoende aantrekkingskracht voor jonge toetreders tot de arbeidsmarkt. TKI Bouw en Techniek heeft in 2024 op verzoek van BZK, een verdiepingsstudie uitgevoerd naar de innovatie- en opschalingsopgave in het funderingsvraagstuk en geeft hierbij aan dat het om het aanbod en de daarvoor beschikbare capaciteit te vergroten essentieel is om het opleidingsaanbod en de beeldvorming van de sector te verbeteren. Een gebrek aan voldoende volume in de aanbodzijde van de markt is een stevige rem voor de noodzakelijke opschaling van de funderingsaanpak.

Zorgdragen voor een continue en voorspelbare bouwstroom

Zowel voor bestaande als nieuwe bedrijven ontbreekt het aan een continue en voorspelbare bouwstroom met voldoende volume aan aanvragen voor funderingsherstel. Als de bouwstroom onvoldoende voorspelbaar is (en daarmee in tijden te beperkt van omvang) blijven investeringen en innovaties in aanbod en materieel achterwege en wordt het aandachtsgebied voor aspirant herstelbedrijven minder aantrekkelijk en wordt het voor bestaande bedrijven moeilijk om het hoofd boven water te houden, laat staan om te innoveren. Het inzetten op meer voorspelbare bouwstromen door het bundelen of gebundeld zichtbaar maken van aanvragen voor onderzoek en herstel (bijvoorbeeld door het lokale funderingsloket van een gemeente), zou wellicht meer zekerheid kunnen geven aan regionale aanbieders en beschikbaarheid kunnen borgen. Particuliere woningeigenaren biedt het daarmee een eenvoudiger handelingsperspectief. Daarnaast zorgt een gecoördineerde (en daarmee programmeerbare) regionale of wijkgerichte aanpak voor continuïteit en een

slimme inzet van de beschikbare capaciteit. Ook kan het combineren van herstel en verduurzaming een positieve prikkel geven. Woningcorporaties kunnen hier een belangrijke *driver* in zijn en daarmee hun eigen kennis van de problematiek vergroten voor betere investeringsprognoses.

Het verzachten van de financiële drempels voor woningeigenaren rondom de hoogte en onzekerheid van de kosten, helpt voor het aantrekken van de bouwstroom, mits deze voor langere periode beschikbaar is (zie hoofdstuk 6 financiering van onderzoek en herstel). Een aantal gemeenten heeft ervaren dat sterk gestegen kosten voor herstel leidt tot een drastische daling van de vraag naar funderingsonderzoek en – herstel in hun gemeente. De consequentie is dat de bouwstroom hapert en het aanbod van herstelbedrijven afneemt.

Andere drempels voor een continue opdrachtenstroom die door de sector worden genoemd zijn de kostenstijgingen voor alle betrokkenen en het feit dat er bij geschakelde woningen met gedeelde funderingen en/gevels noodzakelijk is om samen te werken met meerdere eigenaren waardoor besluitvorming tot aanpak van funderingen en het wijzigen van de aanpak tijdens de uitvoering moeizaam is. Hierbij kan procesbegeleiding - vanuit de markt of de gemeente - zeer behulpzaam zijn.

De samenwerking tussen lokale opdrachtgevers (zoals gemeenten, woningcorporaties en vastgoedeigenaren) en lokale onderzoeks- en herstelbedrijven is nog maar beperkt en dat is juist van essentieel belang bij het opschalen van een lokale of regionale funderingsaanpak. Daarbij kan het 'starten' met de funderingsopgave van institutionele eigenaren, zoals woningcorporaties grote vastgoedeigenaren (beleggers) en woningcorporaties een ondersteunend vliegwiel zijn voor versnelling van de opgave en daarmee ook de drempel voor particuliere woningeigenaren verlagen. Tegelijkertijd is het wel van belang dat het al beperkte aanbod niet wordt weggetrokken van de particuliere woningeigenaren die hun fundering moeten laten herstellen.

Standaardiseren en certificeren van de herstelaanpak

Omdat veel werk niet seriematig wordt uitgevoerd en er vaak slechts beperkte gegevens over de lokale bodem, stand van het grondwater en kenmerken van de gebouwenvoorraad beschikbaar zijn, is de kennis vaak ambachtelijk en lokaal gekleurd. Hierdoor zijn werkzaamheden voor herstel vaak kostbaar en lijken ze in mindere mate opschaalbaar. De vraag is natuurlijk in hoeverre dit waar is. De situatie, zeker als het bodem- en watersysteem een rol speelt en daar aanpassingen in gedaan worden, kan heel complex zijn, en moet technisch goed doorgrond worden, maar uiteindelijke oplossingen zijn dat niet in alle gevallen.

Het gebrek aan standaardisatie in de funderingssector is zowel zichtbaar in de aanbodzijde als in de vraagzijde. Aanbieders vinden ofwel zelf het wiel uit of vallen terug op oude technieken met relatief weinig schaalbare werkprocessen en methoden. Het ontwikkelen van een standaard aanpak bestaande uit kwaliteitseisen, instrumenten, berekeningsmethoden en materieel kan versnelling aanbrengen in de funderingsaanpak, productiviteitsverhogend werken en de drempel voor aspirant bedrijven verlagen. Daarbij werkt een standaard aanpak kosten reducerend en vereenvoudigt het opleiden van nieuw

aanbod. Een maatwerkaanpak voor het onderzoek en herstel van gebouwd en archeologisch erfgoed is echter wel aan te bevelen, waarbij aandacht is voor de benodigde kennis, kwaliteitseisen en standaarden bij de omgang met cultureel erfgoed.

Tot slot borgt certificering voor onderzoek- en herstelbedrijven de kwaliteit van het aanbod en helpt opdrachtgevers zoals gemeenten en woningeigenaren bij het zoeken naar een onderzoek- of herstelbedrijf. Bijkomend voordeel is dat ontwikkelde kennis wordt behouden. Gezien het vakmanschap van de funderingssector en het feit dat we nog aan het begin van de innovatiecurve staan, zou een door de sector zelf ontwikkelde 'soft law' certificering voor de hand liggen. Hierbij kunnen nieuwe ontwikkelingen, innovaties en eisen gedurende de loop van de tijd erin mee worden genomen.

Aan de vraagzijde, is zichtbaar dat opdrachtgevers, waaronder gemeenten, eveneens geen eenduidig proces hanteren bij het verstrekken van een opdracht. De richtlijnen, eisen en aanpak die gemeenten en waterschappen hanteren, verschillen soms per project. Veel opdrachtgevers hebben daarbij onvoldoende kennis van de funderingsproblematiek. Als gevolg hiervan varieert de uitvoering per project. Versnelling door standaardisatie kan hierdoor niet plaatsvinden en de huidige versnippering blijft in stand. Het bevorderen van standaardisatie stimuleert daarmee de continuïteit en doorstroming van de bouwopdrachten. Standaardisatie heeft echter ook een valkuil, het vermindert de drang tot innovatie en dat is, zoals we in de volgende paragraaf zullen bespreken, juist onontbeerlijk voor de opschaling van de funderingsaanpak.

10.2 Innovatie

De combinatie van de omvang van funderingsproblematiek en de hoge kosten van onderzoek en herstel voor woningeigenaren is dusdanig ongemakkelijk, dat innovatie weleens de cruciale factor kan zijn om een doorbraak te bewerkstelligen en een grootschalige aanpak mogelijk te maken. Er is op dit moment nog weinig innovatie binnen de herstel aanpak; in plaats daarvan leunt de sector op inventiviteit per project.

Zoals hierboven beschreven, kiezen zowel aanbieders als opdrachtgevers veelal voor bewezen oplossingen en daarmee is er weinig ruimte om te experimenteren in de praktijk. De eerder benoemde versnippering zorgt er voor dat innovatie beperkt blijft tot een project of een aanbieder en niet structureel en op grotere schaal wordt ingezet.

Innovatie kan juist een belangrijke impuls geven aan het verhogen van de productiviteit bij het herstellen van funderingen en daarmee aan het versnellen van de funderingsaanpak. Het bevorderen van innovatie vergt een samenspel van regie, experimenteren en het delen van kennis ten aanzien van funderingstechnieken en bemalingstechnieken. Dit samenspel zou plaats moeten vinden in de vorm van een kennis- en innovatieprogramma funderingen. Nader te verkennen is of hier een koppeling gemaakt kan worden met de Innovation Impact Challenge (de vroegere "SBIR") van RVO.

Dit kennis- en innovatieprogramma moet zich richten op het zoveel mogelijk verkorten van de doorlooptijden en het verlagen van de kosten van de opgave als geheel door:

1. Zo snel mogelijk te beginnen met leren en experimenteren op zo groot mogelijke schaal;
2. Opgedane kennis uit te wisselen tussen overheid, aannemers, ingenieursbureaus, grote kennisinstellingen als Deltares en TNO en de wetenschap;
3. Bij het programma ook ontwikkelaars van sleuteltechnologie, bouwmaterieel en bouwmaterialen te betrekken;
4. Actief kennis uit te wisselen met andere landen die ook ervaringen hebben met zettingen en vervormingen ten gevolge van bodemdaling;
5. Laten groeien van kleine bedrijven naar grotere bedrijven;
6. Regionaal samen te werken met innovatiehubs waarin onderwijs, onderzoek en bedrijfsleven samenwerken aan innovatie en kennis.

Het is hierbij essentieel dat de funderingssector een belangrijke rol krijgt bij het agenderen van de kennis- en innovatievragen; de sector zelf is de partij die zich zou moeten willen richten op de oplossingen. Maar zoals overal in de bouw is er ook conservatisme (en dat geldt ook voor de opdrachtgevers), dus zouden ook de grote kennisinstellingen door middel van experimentele opstellingen ontwikkelingen kunnen aanjagen. Tot slot is een belangrijk aandachtspunt dat het daadwerkelijk doorvoeren van innovatie tijd kost: om te ontwikkelen, te implementeren, te leren in de praktijk en op te schalen. Gegeven de omvang van de problematiek en de te verwachte (toekomstige) klimaateffecten op funderingen, is een termijn van 10 jaar gerechtvaardigd. Snel beginnen met een dergelijk programma is dus nodig.

10.3 Conclusies

Samenvattend:

- De omvang van de funderingsproblematiek is zeer omvangrijk (425.000 woningen met funderingsproblematiek, herstel in komende jaren nodig voor 25.000 woningen, nu worden slechts 1000 woningen per jaar hersteld).
- Huidige bouwcapaciteit is zeer beperkt en vanuit de specifieke situatie wordt veel problematiek ter plekke casuïstisch opgelost; er lijkt nog veel ruimte voor zowel standaardisatie als innovatie.
- Stijgende bouwkosten zijn onder meer oorzaak voor stokkende herstelopdrachten. Hierdoor stopt de continuïteit, de uitbreiding van capaciteit en schaalvergroting, innovatie en daarmee mogelijke daling van kosten (neerwaartse spiraal).
- Funderingsproblematiek is (te) omvangrijk, funderingsherstel is maatwerk en arbeidsintensief, daarom is innovatie essentieel.
- Daarbij: er is te weinig standaardisering en kwaliteitsborging in de herstellenaanpak (professionalisering noodzakelijk).

Daarom is het van belang om:

- ✓ Innovatie moet georganiseerd en gestimuleerd worden door een innovatieprogramma voor innovatief onderzoek ten behoeve van preventie en het ontwikkelen van goedkopere en minder ingrijpende onderzoek- en hersteloplossingen. De omvang van het vraagstuk is simpelweg te groot om met de huidige technieken het hoofd te bieden. Bij de juiste publiek-private samenwerking kan dit leiden tot innovaties die voor iedereen beschikbaar komen;
- ✓ Zorg te dragen voor continuering van de bouwstroom (waardoor capaciteit zal toenemen door bundeling van de vraag).

10.4 Drie benaderingen voor meer innovatie en verbetering van de bouwstroom

De instrumenten die ingezet kunnen worden om de continuïteit van de bouwstroom en het innovatievermogen van de funderingssector te verbeteren, kunnen variëren in reikwijdte, impact en de mate waarin de overheid ingrijpt.

In de benadering van de afstandelijke overheid wordt de wisselwerking in de markt tussen vraag en aanbod bijna ongemoeid gelaten. De markt wordt gestimuleerd om tot innovatie te komen, maar dient daar wel zelf een verdienmodel voor te ontwikkelen. Er worden dan ook geen additionele instrumenten ingezet.

Binnen de benadering van de betrokken overheid vindt er intensieve samenwerking plaats tussen gemeenten met een hoog funderingsrisico, woningcorporaties en de bouwsector teneinde de lokale opschaling binnen het stedelijk gebied en de regionale gebieden mogelijk te maken. Hiervoor is een continue bouwstroom noodzakelijk.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- Aanvragen voor onderzoek en herstel bundelen of gebundeld zichtbaar maken op het lokale funderingsloket van een gemeente;
- Gebundeld en geprogrammeerd inzetten van bouwcapaciteit in een wijkgerichte of gebiedsgerichte aanpak;
- Ontwikkelen van kwaliteitseisen en private standaarden voor funderingsonderzoek en herstel
- Inzet op het stimuleren van opleiding en werving van vakkundige constructeurs.

De benadering van de verantwoordelijke overheid wordt er grootschalig en met nationale sturing ingezet op het herstel en de preventie van funderingsschade. In deze benadering gaat het niet om snel en ad hoc die panden te herstellen die nu een veiligheidsrisico opleveren. In deze benadering neemt de overheid verantwoordelijkheid om, gegeven de klimaatrisico's, zorg te dragen voor het behoud van de (toekomstige) woningvoorraad en mee te investeren in de ontwikkeling van kostenbesparende en versnellende technieken. Dit gaat gepaard met een bewustzijn dat de aanpak een lange adem vergt en dus innovatie.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- Een langjarig kennis- en innovatieprogramma dat gericht is op het zoveel mogelijk verlagen van de kosten van de opgave en het mogelijk maken van opschaling en versnelling.

11 Bouwsteen 8: Meer uitvoeringskracht vanuit overheden

11.1 Het belang van uitvoeringskracht

Het funderingsvraagstuk is omvangrijk en de aanpak daarvan vindt niet plaats in beleidskolommen, maar in de uitvoering. Funderingsproblematiek is daarbij complex en dit geldt ook voor de reeks aan mogelijke interventies. Het gaat om het aanpakken van de openbare ruimte, om het doordenken en aanpassen van het water- en bodemsysteem, om het doen van metingen en onderzoek of fysiek ingrijpend funderingsherstel, of zelfs om stadsvernieuwing op wijk- of straatniveau. Op sommige plekken in Nederland kan het mee worden genomen in het reguliere beheer- en onderhoud of is het voorlopig meten en onderzoeken nog voldoende. Op andere plekken in Nederland zijn er nu al acute situaties die om ingrijpende oplossingen vragen. Een groot deel van het funderingsherstel zal uiteindelijk vanuit eigenaren zelf in een volledig private context gerealiseerd worden, maar er zal ook een relevant deel, bijvoorbeeld vanwege complexe lokale omstandigheden, vanuit de overheid begeleid moeten worden.

Het verzamelen en aanbieden van informatie over het signaleren en herstellen van funderingsschade, een wijk- en gebiedsgerichte aanpak en het bieden van procesbegeleiding, het vraagt allemaal om uitvoeringskracht. Zonder voldoende capaciteit in de uitvoering, komen de beste (technische) oplossingen niet op tafel, kan voorgenomen beleid niet gerealiseerd worden en zal de aanpak van funderingsproblematiek enkel mondjesmaat en druppelsgewijs plaatsvinden.

Beperkte uitvoeringskracht bij met name lokale overheden belemmert niet alleen de uitvoerbaarheid van plannen, maar is ook lastig en taai om te herstellen: het duurt lang voordat capaciteit is aangevuld, zeker als (technische) expertise vereist is en deze schaars is. We zien hiervoor, met het oog op funderingsproblematiek, meerdere – elkaar niet uitsluitende – opties om de uitvoeringskracht te versterken.

11.2 Inkoop van diensten vanuit de markt

Zowel particulieren als (lokale) overheden kunnen diensten, zoals het leveren van procesbegeleiding bij funderingsherstel, of het doordenken van technische oplossingen in het bodem- en watersysteem, inkopen op de markt. De gemeente Rotterdam huurt bijvoorbeeld op haar kosten private partijen in voor het leveren van procesbegeleiding aan woningeigenaren. De Vereniging Eigen Huis zou als maatschappelijke partij ook diensten kunnen leveren. En er zijn een aantal grote ingenieursbureaus die overal in Nederland, voor kleine en voor grote gemeenten, technische adviezen geven. Naast het feit dat de gemeente

daarmee over extra kennis uitvoeringskracht beschikt, kan het aanbieden van procesbegeleiding en kennis vanuit de markt bij dragen aan het normeren van de problematiek of aanleiding geven om tot normering te komen. Daarbij stimuleert het benutten van capaciteit en kennis vanuit de markt verdere verspreiding van kennis waardoor deze breder beschikbaar komt in Nederland waar dat nodig is. Dit maakt de aanpak eenvoudiger schaalbaar.

Procesbegeleiding op kosten van de gemeente kost natuurlijk geld, dus er moet financieel ruimte voor zijn, maar het neemt een belangrijke drempel weg voor woningeigenaren die daardoor niet eerst geruime tijd proceskosten moeten betalen, terwijl er, hoe noodzakelijk ook, nog geen euro aan daadwerkelijk herstel wordt uitgegeven. Nadeel is dat er in de markt een duidelijk verdienmodel ontstaat met de kans op prijsopdrijving en overconsumptie, en daar moet een inkopende gemeente op toezien. Dit geldt ook voor de kwaliteit van de aanbieders en of zij zich aan geldende richtlijnen houden.

Voor sommige individuele woningeigenaren met complexe funderingsproblematiek, zal het zelf individueel inkopen van procesbegeleiding – zonder financiële tegemoetkoming – geen aantrekkelijke optie zijn of geeft het maar een deel van het antwoord, omdat de problematiek ook breder in het water- en bodemsysteem kan zitten waar de gemeente aan zet is. De eigen financiële teller loopt en het risico is dat burens achterover leunen en tijd rekken. Voor andere woningeigenaren is het zelf of in VVE verband inschakelen en financieren van procesbegeleiding wel een logisch en haalbaar onderdeel en kan de overheid het bij de eigenaren zelf laten vanuit hun eigen verantwoordelijkheid. Het is denkbaar dat gemeenten ofwel (gedeeltelijk) een financiële tegemoetkoming geven ofwel zelf procesbegeleiding inhuren en dit vanuit de gemeenten aanbieden. Hier zijn verschillende smaken denkbaar met altijd weer als de achterliggende ratio: hoe ondersteunen we woningeigenaren, hoe financieren we dit en hoe komen we het beste tot resultaat. Uiteindelijk is het de wens van veel gemeenten dat de kwaliteit van de woon- en leefomgeving op orde is, dat het bodem- en watersysteem waarin dat bereikt moet worden goed functioneert, en dat huizen met (ernstige) funderingsschade worden hersteld.

11.3 Regionale flexpools

Met de al bestaande flexpoolregeling voor de ondersteuning van woningbouw, heeft het Rijk middelen beschikbaar gesteld aan provincies die 50% co-financieren en vervolgens via een flexpool hun gemeenten kunnen ondersteunen bij woningbouwprojecten. Deze middelen kunnen zowel gebruikt worden om een pool van experts vast te leggen als om gemeenten financieel te ondersteunen om zelf capaciteit en expertise in te huren. In de praktijk wordt vooral de laatste methode gebruikt. De constructie waarbij een pool van experts wordt vastgelegd heeft echter een aantal voordelen:

- Er vindt geen concurrentie tussen gemeenten plaats op het binnenhalen van schaarse (technische) expertise (waardoor deze wel voor één gemeente beschikbaar is, maar niet voor andere gemeenten);
- Deze capaciteit doet bij meerdere gemeenten ervaring op, waarmee de kennis en expertise over de regio (en wat werkt en wat niet) toeneemt;

- De constructie draagt daarmee ook bij aan het meer uniform werken over de grenzen van gemeenten en bestuurslagen heen.

Voor de funderingsproblematiek is een vergelijkbare flexpoolregeling voorstelbaar. Ook dan zou de constructie met een pool van experts inhoudelijke voordelen hebben boven de variant van middelen simpelweg doorsluizen naar gemeenten. Vanuit de inhoud zou als bovenlokaal bestuur zowel wederom als neutrale keuze de provincie gekozen kunnen worden, maar ook de waterschappen is een aantrekkelijke optie. In alle gevallen is het wenselijk om de link te vergroten tussen waterschappen, provincies en gemeenten waar het funderingsproblematiek en het bodem-watersysteem betreft.

Voor de koppeling tussen provincies en gemeenten, want die blijft ook belangrijk in dit kader, blijft in ieder geval de bestaande regionale flexpool voor woningbouw nuttig. Ook daarin kunnen accenten gelegd worden op stads- en dorpsvernieuwing.

11.4 Inzet capaciteit en expertise van woningcorporaties

Woningcorporaties zijn, zeker in stedelijk gebied, een onmisbare partner bij de aanpak van woningbouw- en huisvestingsvraagstukken. En dat geldt ook voor de aanpak van funderingsproblematiek. Woningcorporaties zijn doorgaans eigenaar van een groot aantal panden. Soms betreft dit het merendeel van de gebouwen in een wijk (al dan niet verspreid over een aantal woningcorporaties), soms gaat het om niet meer dan enkele woningen. Ook is er regelmatig sprake van gespikkeld bezit, dat wil zeggen dat er delen van het corporatiebezit in de loop der tijden met het oog op menging verkocht zijn. Zoals elke eigenaar, zijn de woningcorporaties ook verantwoordelijk voor het herstel van de funderingen van hun bezit en hebben zij belang bij een bodem- en watersysteem dat bijdraagt aan de levensduur van hun funderingen. Door de omvang van hun portefeuille kan herstel en verbetering van corporatiebezit direct een positieve impact hebben op de omliggende straten en de wijk. Woningcorporaties beschikken hiervoor, waar het hun eigen panden betreft, doorgaans over de benodigde (technische) kennis en expertise, daarbij kennen ze de wijken en hun bewoners door en door en zijn ze toegerust op persoonlijk contact met hun huurders.

Het binnenstedelijk en in nauwe samenwerking met gemeenten inzetten en uitbreiden van capaciteit vanuit woningcorporaties, kan een belangrijke injectie geven voor het herstel van funderingen, zeker daar waar er sprake is van gespikkeld bezit. Het is daarvoor wel noodzakelijk dat woningcorporaties de vereiste middelen in kaart brengen en daar samen met de gemeente de goede prestatieafspraken over maken. Nationale prestatieafspraken kunnen helpen om mogelijk te maken dat op lokaal niveau middelen beschikbaar worden gesteld. En tot slot, de aanwezigheid van een actieve corporatie in de wijk maakt de noodzaak voor de gemeente om zelf ook actief in de wijk te zijn niet minder.

11.5 Inzet capaciteit en expertise waterschappen

De relatie tussen het water- en bodemsysteem en de (versnelling van) funderingsschade is complex. De waterschappen kennen als geen ander de wisselwerking tussen water en bodem. Daarom is het, hoofdstuk 9 is hier uitgebreid om in gegaan, naast en samen met de inzet van private experts van grote toegevoegde waarde om ook in voorkomende gevallen een beroep te kunnen doen op de waterschappen om uitvoeringscapaciteit en expertise in te zetten voor de relatie tussen het watersysteem en funderingsproblematiek bij bestaande en nog te ontwikkelen bebouwing. Het is daarvoor noodzakelijk dat provincies en gemeenten de bijbehorende autoriteit geven aan deze rol van de waterschappen (aan de voor en achterkant) door hen te vragen om betrokkenheid bij het opstellen van omgevingsvisies en omgevingsplannen en de formele invulling ervan bij provinciale omgevingsverordening. Ook is het van belang om de waterschappen in de praktijk tot samenwerking uit te nodigen. Waterschappen zullen transparant capaciteit en kosten moeten kunnen toedelen aan al dan niet binnenstedelijke vraagstukken rond funderingsproblematiek, omdat de waterschappen deze kosten immers ook uit waterschapslasten dan wel via interbestuurlijke financieringslijnen financieren en verantwoorden vanuit hun taken en opdrachten.

We zien op dit moment een grote verscheidenheid bij waterschappen hoe zij hiermee omgaan. Rode lijn is wel dat waterschappen veelal beperkte capaciteit inzetten op stedelijke (funderings-) problematiek, dat het op het niveau van het bestuur van het waterschap nog niet overal een actief gespreksonderwerp is en dat de enkele medewerker op dit terrein daardoor wordt overvraagd. Het geldt - in mindere mate - ook voor actieve betrokkenheid van het waterschap bij gebiedsontwikkelingen, nieuwe uitleg of transformatie/inbreiding. Als aan waterschappen gevraagd wordt, hun de gelegenheid geboden wordt, om nadrukkelijker aan de voorkant betrokken te zijn bij funderingsproblematiek, betekent dit ook dat zij over de capaciteit moeten beschikken om hier uitvoering aan te geven.

11.6 Uitbreiding uitvoeringscapaciteit bij gemeenten met een hoog risicoprofiel

Gemeenten met een grote funderingsopgave kunnen geholpen zijn met het ter beschikking krijgen van extra capaciteit ten behoeve van een langdurige aanpak van funderingsproblematiek. Het gaat hierbij zowel om de financiering van extra capaciteit als om de beschikbaarheid van expertise. Het structureel inzetten van eigen gemeentelijke capaciteit heeft als voordeel dat medewerkers langdurig inzetbaar en zichtbaar zijn in de straten en wijken waar de problematiek speelt. Niet alleen helpt dit bij het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de woningeigenaren in een wijk, de gemeente vergaart zo direct uit eigen hand de kennis die nodig is bij verdere uitvoering en toezicht op de voortgang van de aanpak. Ook helpt het de structurele samenwerking tussen de diverse diensten binnen de gemeenten en andere lokale organisaties. Gemeenten kunnen bij

voldoende stevige bezetting vervolgens collegiale ondersteuning geven aan buurgemeenten of andere gemeenten die nog aan het begin staan van een lokale aanpak waardoor een lerend netwerk van gemeenten kan ontstaan.

We zien nu dat gemeenten, samenhangend met het feit dat de fundering in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de eigenaar zelf is, te weinig capaciteit beschikbaar (kunnen) stellen voor het onderwerp, en soms nog onvoldoende naar voren stappen. Daarbij moet er, gegeven de financiële situatie bij veel gemeenten, scherp geprioriteerd worden. Met de toenemende aandacht voor het onderwerp is een grotere structurele beschikbaarheid van capaciteit nodig, die gefinancierd moet kunnen worden en op de krappe arbeidsmarkt moet worden aangetrokken.

11.7 Ondersteuning vanuit nationale uitvoeringsorganisaties voor het fysieke domein

In de vorige paragrafen zijn een aantal handelingsperspectieven benoemd waarmee uitvoeringscapaciteit ingezet kan worden ten behoeve van de aanpak van funderingsproblematiek. Hetzij door capaciteit uit de markt te trekken, de huidige capaciteit van de overheden te benutten of uit te breiden door daar middelen voor beschikbaar te stellen. Feit blijft dat het gebrek aan uitvoeringscapaciteit een belemmering is om funderingsproblematiek steviger aan te pakken. Gemeenten leren nu onvoldoende van elkaar, een grotere organisatie of netwerk van organisaties kan helpen in de professionalisering van het vakgebied. Hieronder worden een aantal mogelijkheden in oplopende intensiteit besproken.

De behoefte aan meer uitvoeringskracht met (technische) expertise en ervaring is een gemeente overstijgend vraagstuk dat mogelijk tijdelijk of structureel om ontzorging vraagt op nationaal niveau. De methode van toepassing van een flexpool, ter beschikking gesteld via de provincies of de waterschappen, is al beschreven.

Het zou ook vorm kunnen krijgen door vanuit de huidige landelijk werkende organisaties met publieke financiering KBF en KCAF de capaciteit in het publieke domein uit te breiden ter ondersteuning van gemeenten, provincies en waterschappen. De RVO is een rijksbreed werkende organisatie die, mits tijdig voorzienbaar en mits het past binnen haar werkterrein gericht op overheden en ondernemingen, capaciteit kan opbouwen als het werkzaamheden betreft die bij RVO passen. Funderingsproblematiek past niet in de strategie van RVO.²⁸

Ook Deltares en TNO zouden, zeker in de kennisontwikkeling, een belangrijke rol kunnen spelen, omdat hun kennisontwikkeling ook voor iedereen beschikbaar komt. Daarnaast zijn er vanzelfsprekend een aantal zeer gespecialiseerde

²⁸ RVO, Kompas voor een duurzame toekomst.

bureaus die – vaak ook in goede samenwerking met non-profit kennisorganisaties in het publieke domein – capaciteit en kennis leveren. Gezien de omvang van de herstel opgave zal het bij een stevige intensivering van werkzaamheden al snel ook om meer fundamentele doordenking van de uitvoeringsstructuur vragen, met een helder onderscheid tussen in essentie publieke uitvoeringscapaciteit en private uitvoeringscapaciteit die in concurrentie op de markt beschikbaar is.

Een verdergaande optie bij opschaling van de aanpak is dan ook het gebundeld aanbieden van uitvoeringscapaciteit vanuit het publieke domein aan regionale en lokale overheden in een nader te verkennen (nieuwe of bestaande) publiek gefinancierde organisatievorm. Hierbij kan gedacht worden aan technische capaciteit ten aanzien van funderingen, procesbegeleiders (die effectiever zijn als zij lokaal wortelen of al geworteld zijn), projectmanagers voor de sturing en coördinatie van een wijkaanpak, et cetera. Bijzondere aandacht vraagt daarbij de wijze van aansturing, zodat de gemeente als eerste overheid richting haar burgers in positie blijft.

Een hele lichte vorm is het inlenen van medewerkers ten behoeve van een specifieke aanvulling van de capaciteit bij een gemeente vanuit een op nationaal of regionaal niveau gevulde pool van experts, vergelijkbaar met de nu al bestaande hierboven beschreven lichte structuren. Een zware vorm daar tegenover is een opdracht met een wettelijke grondslag aan een nationale uitvoeringsorganisatie om de uitvoering van de funderingsproblematiek – uiteraard aangevuld met capaciteit en expertise uit de markt – geheel of gedeeltelijk over te nemen (maar niet het opdrachtgeverschap, dat zou altijd bij de gemeente moeten blijven). Ter vergelijking: de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) voert versterkingsoperaties in het aardbeving gebied uit op basis van door de desbetreffende gemeenten jaarlijks formeel vast te stellen plannen van aanpak die binnen wettelijke kaders dienen als opdracht aan de NCG.²⁹

Dit zijn uitersten. Gegeven het feit dat het opbouwen van benodigde capaciteit doorgaans veel tijd vergt (en soms niet lukt vanwege een te beperkt aanbod), is het zinvol om te verkennen of er gebruik kan worden gemaakt van uitvoeringskracht bij bestaande uitvoeringsorganisaties, dan wel daarvan te leren. Substantiële organisaties in het overheidsdomein met relevante kennis en expertise zijn (in willekeurige volgorde) de RVO, Rijkswaterstaat, Rijksvastgoedbedrijf, de NCG, het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) en de waterschappen, maar ook de kennisinstituten als TNO, Kadaster en Deltares. Vanwege de grote huidige maatschappelijke uitdagingen op het fysieke terrein is het verstandig om capaciteit in de markt en bij de overheid beschikbaar te houden voor de voorspelbare aankomende fysieke uitvoeringsvraagstukken, de samenwerking op te zoeken, en daarin tijdig te investeren via opleiding en werving. Aandachtspunt hierbij is nog dat er op het fysieke terrein op nationaal niveau op dit moment geen organisatie is die zich vanuit haar missie richt op de

²⁹ zie bijvoorbeeld Eemsdelta, plan van aanpak versterking 2024 waarin op basis van artikel 13g van de tijdelijke wet Groningen geregeld is dat de gemeente een programma voor versterking vaststelt.

ondersteuning van individuele burgers.³⁰ Dit vraagt een lange termijn strategie voor fysieke vraagstukken. Een dergelijk overzicht van uitvoeringsvraagstukken met langjarige doorkijk is nu nog niet beschikbaar.

Een belangrijke rationale om – in een te kiezen maatvoering - uitvoeringskracht nationaal aan lokale overheden aan te bieden, is het gegeven dat het gebrek aan uitvoeringskracht met de juiste (technische) expertise een breed gedragen probleem is onder lokale overheden en tot uiteindelijk kostbare onnodige vertraging leidt; een gebrek dat niet (overal) snel in te vullen vanuit de markt terwijl gebrek aan capaciteit een belangrijke hobbel is voor de ontwikkelen en het aanpakken van funderingsproblematiek. Door gemeenten de keuze te geven hoe en waar capaciteit in te kopen, en oog te houden voor de mededingingseisen in de Wet Markt en Overheid kan een optimale mix van capaciteitsinzet gekozen worden.

Het ligt voor de hand om de taak van het beschikbaar stellen van uitvoeringskracht in samenhang te bezien met de organisatie en sturing die nodig is om 1) data te verzamelen, te bundelen en te ontsluiten, 2) kennis en innovatie in technieken te bevorderen en 3) een Nationaal informatiepunt voor woningeigenaren, vastgoedeigenaren, woningcorporaties en overheden met voldoende capaciteit te realiseren cq uit te bouwen. Dit betekent niet dat al deze taken binnen één organisatorische vorm gebundeld moeten worden en/of door het Rijk aangeboden moet worden, maar wel dat er besef is dat het hier gaat om een overkoepelende opgave en een aantal verbonden organisaties. In de wetenschap dat uitvoering de achilleshiel is voor een effectieve nationale aanpak, is een effectieve structuur voor overheden en marktpartijen nodig om de aanpak van de funderingsproblematiek op te schalen.

11.8 Conclusies

Samenvattend:

- Uitvoering geven aan een aanpak van funderingsproblematiek is, met name bij lokale overheden, een grote uitdaging door een gebrek aan (uitvoerings-)capaciteit. Dit is een knelpunt dat opgelost moet worden: als je als overheid verantwoordelijkheid neemt voor een maatschappelijk vraagstuk en beleid vaststelt, moet je dit ook kunnen waarmaken.
- Naast een gebrek aan uitvoeringscapaciteit, is er ook een gebrek aan (breed gedeelde) kennis en expertise ten aanzien van funderingsproblematiek en de invloed en mogelijkheden van het water- en bodemsysteem. Ook dit vormt een drempel voor het uitbreiden en opschalen van de aanpak van funderingsproblematiek.
- Het beschikken over voldoende capaciteit, bijvoorbeeld ten behoeve van communicatie met woningeigenaren of het sturen op een wijkgerichte

³⁰ de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland voert nu nog wel regelingen uit voor individuele burgers, bijvoorbeeld bij verduurzaming, maar richt zich voor de toekomst op ondernemingen en organisaties.

aanpak, is randvoorwaardelijk voor het bieden van een handelingsperspectief aan woningeigenaren.

- Indien door capaciteits- en kennisgebrek (en financiële beperkingen) een haalbaar handelingsperspectief voor woningeigenaren niet dichtbij ligt, zal bewustwording van funderingsproblematiek leiden tot maatschappelijke onrust zonder antwoorden.

Daarom:

- Lokale overheden (gemeenten en ook waterschappen) moeten een inhaalslag maken in eigen capaciteit en een beroep kunnen doen op externe capaciteit, kennis en expertise;
- Dit kan door stapsgewijze opbouw van eigen capaciteit, door het tijdelijk inhuren van capaciteit of het afnemen van diensten (voor bijvoorbeeld keukentafelgesprekken en intensieve persoonlijke begeleiding);
- Stads- en dorpsvernieuwing (binnen bestaande oude stadskernen) zal de komende decennia veel extra uitvoeringskracht (en financiële middelen) vragen en vergt dus om een impuls in beschikbare capaciteit (bovenop de aandacht die er is voor gebiedsontwikkeling, samenhangend met de nieuwbouwopgave voor de woningvoorraad).

11.9 Drie benaderingen voor meer uitvoeringskracht vanuit overheden

De instrumenten die ingezet kunnen worden om de beschikbare uitvoeringskracht voor lokale overheden te vergroten, kunnen variëren in reikwijdte, impact en de mate waarin de overheid ingrijpt.

In de benadering van de afstandelijke overheid, wordt benodigde capaciteit enkel onttrokken uit de markt. Aangezien (technische) expertise schaars is, ontstaan er afspraken tussen lokale overheden ingehuurde capaciteit inzetbaar is voor - bijvoorbeeld - meerdere gemeenten.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- Overheden kunnen capaciteit en diensten inhuren in de markt.
- Efficiëntere inzet van bestaande uitvoeringskracht bij overheden.

Binnen de benadering van de betrokken overheid, ontvangen gemeenten met een hoog funderingsrisico (en een onderbouwd en gedragen plan van aanpak) middelen om uitvoering te geven aan een wijkgerichte aanpak van funderingsherstel met bestedingsvrijheid. Een gemeente kan een deel van deze middelen aanwenden voor het aantrekken van benodigde capaciteit. Waterschappen alloceren meer capaciteit op funderingsproblematiek en financieren dit vanuit hun eigen belastinggebied, gegeven dat het onderdeel is van hun verantwoordelijkheid. Daarnaast worden gemeenten, provincies en waterschappen bij de opstart van een aanpak en soms voor langere tijd, ondersteund door (publieke) instellingen op nationaal niveau zoals KBF en KCAF met kennis, expertise en capaciteit. Een rijksgefinancierde flexpool vanuit de provincies of de waterschappen is beschikbaar ter ondersteuning van gemeenten.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- Het huidige KBF/KCAF wordt met een sterk publieke inbedding vanuit het huidige takenpakket uitgebreid om gemeenten, provincies en waterschappen te ondersteunen met expertise.
- Waterschappen of provincies ontvangen middelen van het Rijk waarmee ze conform de bestaande flexpools voor woningbouw capaciteit voor lokale opgaven van gemeenten kunnen realiseren

In de benadering van de verantwoordelijke overheid, is tijdigheid (het voorkomen van erger) en opschaling van primair belang om de huidige woningvoorraad te kunnen behouden. Dit vergt voldoende uitvoeringscapaciteit om een stevige impuls te geven aan funderingsherstel en, waar aan de orde, stadsvernieuwing. Lokale overheden kunnen daarvoor beroep doen op nationaal gebundelde capaciteit. Naast uitvoeringscapaciteit kan eveneens een beroep worden gedaan op kennis en expertise.

Mogelijk in te zetten additionele instrumenten:

- Beschikbare of uit te breiden uitvoeringscapaciteit bij het Rijk wordt in een nader te verkennen organisatievorm gebundeld aangeboden.

12 Drie mogelijkheden voor een nationale aanpak funderingsproblematiek

De noodzaak om de funderingsschade in Nederland aan te pakken is vanuit de beschikbare onderzoeken evident, maar staat maatschappelijk nog niet breed op het netvlies. Funderingsproblematiek is een hete aardappel waar niemand zich aan wil branden en de aardappel wordt al 20 jaar van bord naar bord geschoven. Zoals de Rli al constateerde, geen van de betrokken partijen heeft op dit moment belang bij transparantie, want voor zowel woningeigenaren als de overheid geldt: bewustwording leidt doorgaans tot hoge kosten.

Nederland heeft tussen de 375.000 en 425.000 huizen met een verwachte technische levensduur korter dan vijftien jaar. Dit is 13 procent van de 5,5 miljoen huizen in Nederland. In 25 jaar kan dit aantal oplopen tot ongeveer 730.000 a 780.000 huizen (Rli, 2024).

Bij 6 procent van het totaal aan huizen met funderingsschade, is herstel binnen de komende jaren urgent. Daarmee moeten er in de komende 5 jaar 25.000 huizen worden hersteld omdat ze "zeer ernstige" schade hebben. Circa 19 % van het totale aantal huizen met funderingsschade hebben "ernstige" schade. Dat is nog eens 80.000 huizen. De schade bij deze huizen is naar verwachting zodanig dat ingrijpend herstel binnen nu tot 15 jaar noodzakelijk is. Op dit moment worden er ongeveer 1.000 huizen per jaar hersteld. Zonder intensivering van de aanpak zullen grote aantallen huizen in steeds slechtere staat geraken en zal het aantal woningen in de bestaande woningvoorraad krimpen.

Hoe de overheid de funderingsproblematiek aanpakt en woningeigenaren bijstaat, kan verschillende vormen aannemen. We hebben in dit rapport drie benaderingen onderscheiden, ieder met een eigen perspectief op de rol van de overheid, die leidend kunnen zijn bij het maken van keuzes en het vormgeven van de nationale aanpak:

- De afstandelijke overheid
- De betrokken overheid
- De verantwoordelijke overheid

We hebben 8 bouwstenen geformuleerd die met elkaar de elementen vormen voor een landelijke aanpak:

1. Betrouwbare data
2. Transparantie van het verkoop- en aankoopproces
3. Financiering van onderzoek en herstel voor eigenaren
4. Communicatie en procesbegeleiding
5. De wijk- en gebiedsaanpak

6. Het bodem- en watersysteem
7. Bouw en innovatie
8. Uitvoeringskracht overheden

In de onderstaande paragrafen schetsen we vanuit het perspectief van de drie benaderingen, drie mogelijkheden voor een nationale aanpak funderingsproblematiek, elk met een eigen pakket aan handelingsperspectieven en instrumenten binnen de 8 bouwstenen. We schetsen de verwachte effecten van deze keuzes, de mogelijkheden voor sturing en samenwerking en we geven een indicatie van de belangrijkste financiële kostendrijvers.

Op basis van de benaderingen komen we tot drie vormen van een nationale aanpak:

- Vanuit de benadering van de afstandelijke overheid: Aanpak 1 – De markt aan zet
- Vanuit de benadering van de betrokken overheid: Aanpak 2 – De gemeenten aan zet
- Vanuit de benadering van de verantwoordelijke overheid: Aanpak 3 – Het Rijk aan het stuur

We beschrijven de drie aanpakken - bestaande uit de acht bouwstenen en gebaseerd op de drie benaderingen - in de volgende paragrafen. De drie mogelijke aanpakken zijn intern consistent, maar afhankelijk van voorkeuren kunnen ook bouwstenen uit verschillende benaderingen samen een stevig bouwwerk opleveren. In bijlage 2 staat een overzicht van alle instrumenten per aanpak.

12.1 De markt aan zet: een nationale aanpak vanuit de afstandelijke overheid

In de aanpak van de afstandelijke overheid staat zelfredzaamheid van woningeigenaren centraal. De overheid laat marktpartijen een belangrijke rol spelen bij de aanpak van funderingsproblematiek en stapt zelf in waar dat nodig is voor het functioneren en borgen van de veiligheid van de openbare ruimte en het bodem- en watersysteem.

De afstandelijke overheid gaat er vanuit dat woningeigenaren binnen een transparante woningmarkt als dat nodig is zelfstandig overgaan tot onderzoek en herstel, waar nodig in overleg/overeenstemming met hun burens, en dat zij hun rechtsoptvolgers of huurders/gebruikers informeren op een wijze waarbij zij uitvoering geven aan 'goed huisvaderschap'.

Zij worden daartoe ook geprikkeld, aangezien woningeigenaren bij de verkoop van hun huis (juridisch) verplicht zijn om informatie te verschaffen, waardoor aspirant-kopers een betrouwbare inschatting kunnen maken van een mogelijk funderingsrisico van een nieuwe woning. Voor huizen in risicoklasse D3 (matige

staat), is de staat van de fundering een gestandaardiseerd onderdeel van de generieke informatieplicht ten aanzien van de mogelijkheid van verborgen gebreken. De verkoper dient deze informatie te leveren bij aanvang van het verkoopproces. Voor huizen met risicoklasse D4 en D5 (ernstige staat en zeer ernstige staat), is het verplicht een funderingsrisicorapport te verstrekken. Verkopers zullen bij achterblijvend herstel hierdoor verlies in waarde moeten incasseren. Bij het niet leveren van de verplichte informatie is het aan de rechter om uitspraak te doen.

De overheid stelt standaarden vast voor het registreren van gegevens en de te gebruiken risicomodellen, maar laat uitbreiding van gegevens en de totstandkoming van informatieproducten verder over aan de markt. Woningeigenaren financieren zelf het onderzoek en herstel van hun fundering; financiële drempels worden niet verlaagd. Hypotheekverstrekkers kunnen met verantwoorde kredietverlening door toepassing van maatwerk funderingshypotheken verstrekken. De overheid fungeert indien strikt noodzakelijk als vangnet en biedt via het Funderingsfonds leningen aan woningeigenaren bij wie er anders geen funderingsherstel kan plaatsvinden. Daar waar bureaus het niet eens worden over de aanpak en kostenverdeling van herstel (b.v. van mandelige muren) staat de weg naar de rechter open. De mate waarin woningeigenaren het nodig vinden om hun fundering te herstellen, bepaalt het tempo waarin de totale omvang van gebouwen met funderingsschade kleiner wordt of in omvang toeneemt.

Enkel als de veiligheid en volksgezondheid in het geding is, grijpt de gemeente vanuit haar overheidstaak in. Voor zover gemeenten aanpassingen in de openbare ruimte en het bodem- en watersysteem moeten doen, bekostigen zij dit vanuit bestaande middelen. De gemeente brengt waar nuttig drainage- en infiltratiesystemen aan om in beheersbare omstandigheden (piekbuien en perioden van grote droogte zijn bijzondere omstandigheden) tekorten of overschotten aan water te voorkomen. Zij laat zich daarbij indien nodig adviseren door de grote ingenieursbureaus in de markt. Intensievere regionale en lokale samenwerking tussen provincies, waterschappen en gemeenten leidt tot een efficiëntere inzet van kennis en middelen. De markt is in deze aanpak de voornaamste motor om de schaal waarin funderingsproblematiek aangepakt wordt te vergroten. De standaardisering, professionalisering en innovatie die dit vergt moet uit de markt zelf komen.

Verwachte effecten aanpak 'De markt aan zet'

Verwachte positieve effecten:

In deze aanpak is er geen sprake van verschuiving van verantwoordelijkheden. Er ontstaan daarmee geen onduidelijkheden over wie waarvoor aan zet is. De woningeigenaar kan niet achterover leunen omdat de markt dat uiteindelijk bij verkoop afstraft. Overheden en andere betrokken partijen (zoals woningcorporaties) zijn niet gebonden aan (nieuwe) afspraken, maar kunnen naar eigen inzicht en beschikbaarheid van capaciteit en middelen variëren in de mate waarin zij zich inzetten voor de aanpak van funderingsproblematiek. Door het juridisch inregelen van een informatieplicht ontstaat meer markttransparantie, waarbij er minder asymmetrie is tussen kopers en

verkopers. De aanpak vindt plaats binnen de kaders van de huidige budgettaire middelen.

Verwachte negatieve effecten:

Het overlaten van de aanpak van funderingsschade aan individuele woningeigenaren lost het maatschappelijke probleem in al haar ernst en omvang niet op. Hoewel er uiteraard woningeigenaren zijn die geheel zelfstandig en vanuit eigen middelen overgaan tot onderzoek en herstel, blijken de hoge kosten en complexiteit van het proces (zeker wanneer herstel samen met burens moet plaatsvinden) voor een groep woningeigenaren dusdanig dat herstel te lang uitgesteld wordt of helemaal niet plaatsvindt. Ontkenning dan wel het wijzen naar een ander kan nog lange tijd een effectieve strategie zijn voor individuele eigenaren en overheden. Woningcorporaties zullen met het oog op de instandhouding van hun bezit noodzakelijk funderingsherstel doen, maar dit zoveel mogelijk, binnen de beperkte beschikbaarheid van middelen, inpassen in hun sloop/nieuwbouwprogramma's. De beschikbaarheid van data en de gewenste markttransparantie kan daarom nog lange tijd uitblijven. Daarbij kan de mate waarin deze aanpak leunt op de markt, leiden tot een ongelijk speelveld waarbij overheden en eigenaren afhankelijk blijven van commerciële partijen voor essentiële informatie en het leveren van basale diensten.

Substantieel funderingsherstel zal uitblijven, waardoor de omvang van het probleem aanzienlijk toeneemt. Er ontstaan in de steden en dorpen waar funderingsschade voorkomt 'rotte plekken' in het straatbeeld, waarbij funderingsproblematiek hand in hand gaat met leefbaarheidsvraagstukken en een verslechtering van de openbare ruimte. De overheid grijpt pas in bij zeer ernstige funderingsschade en enkel wanneer het echt onveilig wordt via een aanschrijving bestuursdwang of onbewoonbaarverklaring. Met deze benadering gaan met name 20e eeuwse uitbreidingswijken met veel snel en sober gebouwde huizen (van voor 1970) steeds verder achteruit.

Sturing en samenwerking voor de aanpak 'De markt aan zet'

De aanpak van de afstandelijke overheid, waarin overheden zich op basis van bestaande middelen en kaders en alleen indien nodig en op afstand, mengen in de problematiek, vergt geen programmatische sturing vanuit de rijksoverheid. Waar aanvullende regulering nodig is, zoals mogelijk in het aankoop- en verkoopproces van woningen, het proces van het vragen van een rechterlijke toets bij het ontbreken van overeenstemming met burens of bij blijvende imperfecties van de marktwerking, is er een rol voor de rijksoverheid. Samenwerking tussen regionale en lokale overheden vindt plaats, zij het niet op grote schaal en voornamelijk om efficiencyredenen. Vasthouden aan het bestaande financiële kader vergt dat overheden efficiënt hun uitvoeringskracht inzetten en dat betekent: alleen waar nodig en gemotiveerd samenwerken met medeoverheden om te besparen op uitvoeringskracht.

Kostendrijvers aanpak 'De markt aan zet'

Er zijn in het kader van dit rapport geen nieuwe financiële onderzoeken gedaan of bestaande financiële gegevens verstrekt waardoor een beeld kan ontstaan van de mogelijke kosten per benadering. Dit vraagt per kostendrijver een eigen

intensief traject met de betrokken partijen dat uitgewerkt kan worden op het moment dat er inhoudelijke keuzes gemaakt zijn.
Het uitgangspunt bij de aanpak vanuit de afstandelijke overheid en het daarbij gekozen instrumentarium is dat deze wordt uitgevoerd met bestaande middelen.

12.2 De gemeenten aan zet: een nationale aanpak vanuit de betrokken overheid

In deze aanpak staat het bieden van een handelingsperspectief aan woningeigenaren, overheden en andere betrokken partijen, zoals woningcorporaties en zakelijk dienstverleners, centraal. Er mag van woningeigenaren verlangd worden dat zij hun eigen verantwoordelijkheid oppakken als daar voldoende handelingsperspectief tegenover staat. De regie en drijvende kracht bij deze aanpak ligt bij de gemeente, als verantwoordelijke voor leefbaarheids-, huisvestings- en stadsvernieuwingsvraagstukken én als kenner van het eigen gebied en haar inwoners.

De gemeente is het eerste aanspreekpunt voor woningeigenaren die, voorzien van informatie, merendeels zelfstandig uitvoering geven aan onderzoek en herstel. Gemeenten met ernstige funderingsproblematiek hebben een funderingsloket ter ondersteuning van woningeigenaren. Dit loket biedt procesbegeleiding, voorlichting en 'tafelgesprekken'. Woningeigenaren dragen zelf zorg voor financiering van funderingsherstel. Als dat niet mogelijk is, kunnen zij terecht bij het Funderingsfonds waarbij zij ook terecht kunnen als zij als enige in een bouwblok of met een vrijstaand huis in het landelijk gebied een lening nodig hebben. Met funderingsherstel kunnen ook in een samenwerking met het Warmtefonds duurzaamheidsinvesteringen worden mee-gefinancierd. Bij het ontbreken van overeenstemming met burens over de aanpak en kostenverdeling wordt in urgente situaties een (laagdrempelige) verzoekschriftprocedure bij de rechter opengesteld.

Voor het verbeteren van de informatiepositie van woningeigenaren, overheden, corporaties en zakelijk dienstverleners, wordt publieke en private data gebundeld en ontsloten in het publiek domein. Woningeigenaren kunnen inloggen in een persoonlijke gebouwomgeving en hun eigen dossier raadplegen. Overheden en kennisinstellingen kunnen, met privacy-waarborgen, over alle gegevens beschikken ten behoeve van kennisontwikkeling en beleidsbepaling. Zakelijke dienstverleners krijgen op geaggregeerd niveau data tot hun beschikking om hun diensten te kunnen verlenen. Gemeenten breiden deze data uit door ter plaatse de mate van en het tempo van bodemdaling te onderzoeken, bijvoorbeeld met behulp van satellietdata. Ook nu moeten verkopers informatie verstrekken vroeg in het verkoopproces en wordt de wettelijke zorgplicht van financiers aangescherpt zodat er bij een hoog risico zekerheid is dat de koper ook het funderingsherstel zal kunnen financieren. De beschikbaarheid van een Nationaal Informatiepunt maakt wegstappen daarbij moeilijk.

Voor straten, buurten of wijken waar de problematiek ver boven het niveau van het individu uitstijgt, neemt de gemeente de regie door te sturen op en waar nodig uitvoering te geven aan een wijkgerichte aanpak. Het gemeentelijk instrumentarium, waaronder het voorkeursrecht voor aankoop en

meewerkverplichtingen van woningeigenaren, wordt daartoe vergroot. Ook worden er lokale prestatieafspraken met woningcorporaties gemaakt. Een langjarig Stads-en-dorpsvernieuwingsfonds, vergelijkbaar met het vroegere Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), stelt op aanvraag ontschot budgetten beschikbaar aan gemeenten met wijken met ernstige funderingsproblematiek. In deze aanpak kunnen gemeenten waar nodig ook individuele eigenaren maatgericht tegemoetkomen om de wijkaanpak te kunnen realiseren. Vanwege het langdurige karakter van wijkvernieuwing worden de middelen langjarig toegekend.

Het water- en bodemsysteem heeft een direct effect op de conditie van funderingen. Het reguleren van de waterstand, met name in stedelijk gebied, is bijzonder complex. Waterschappen prioriteren daarom meer advies- en uitvoeringscapaciteit op binnenstedelijke watervraagstukken. Bij bestaande bouw wegen waterschappen bij het nemen van peilbesluiten ook het uitstellen en beperken van funderingsproblemen mee in de besluitvorming, om zo doelmatig bij te dragen aan het remmen van funderingsproblemen. Bij nieuwbouw, herinrichting en andere ruimtelijke ontwikkelingen door provincies en gemeenten wordt het waterschap aan de voorkant betrokken, zodat het water- en bodemsysteem goed wordt meegenomen, in de besluitvorming. Daarmee kunnen funderingsproblemen uitgesteld en beperkt worden.

Voor het kunnen realiseren van een collectieve aanpak in de hoog risicowijken/gebieden in Nederland, is een continue bouwstroom en slimme inzet van beschikbare capaciteit in de bouw randvoorwaardelijk. Door samenwerking tussen gemeenten, woningcorporaties en de bouwsector kan vraagbundeling worden gerealiseerd om vaart te maken. Ook komen er in deze aanpak kwaliteitseisen en private standaarden voor funderingsonderzoek en herstel vanuit de bouwsector zelf (soft law certificering, uitgaande van zelfbinding) en wordt er inzet gepleegd op de opleiding en werving van vakmensen.

Meerdere delen van met name oude stadskernen in Nederland zullen in de komende jaren tegelijkertijd 'op' zijn. Dit vergt structurele capaciteit voor de lange termijn als een injectie met extra capaciteit om te starten met de aanpak. Zonder uitvoeringsparagraaf en voldoende capaciteit leiden beleid en omgevingsvisies niet tot uitvoering. De markt kan ook capaciteit leveren. Een helder onderscheid tussen aanbod vanuit de markt en aanbod vanuit het publieke domein schept de voor opschaling noodzakelijke helderheid. Daarom wordt het huidige KBF/KCAF in een volledig publieke inbedding gebracht en uitgebreid met capaciteit en expertise om lokale overheden en eigenaren te ondersteunen. Waterschappen en provincies ontvangen middelen van het Rijk om flexpools op te richten die gemeenten bij staan in lokale opgaven.

Verwachte effecten aanpak 'De gemeenten aan zet'

In de benadering van de betrokken overheid wordt het handelingsperspectief voor de diverse partijen aanzienlijk vergroot. Eigenaren worden indien nodig door gemeenten ondersteund bij noodzakelijk herstel, woningcorporaties pakken hun rol. Gemeenten hebben meer mogelijkheden om in eigen regie een wijk- en gebiedsgerichte aanpak vorm te geven, ondersteund door enkele krachtige

faciliteiten vanuit de Rijksoverheid, zoals een langjarig stadsvernieuwingsfonds. Ook deze benadering heeft naar verwachting positieve en negatieve effecten.

Positieve effecten

Woningeigenaren en gemeenten blijven volledig in positie maar krijgen een stevige steun in de rug. Daar waar al urgentie en energie is, wordt de noodzakelijke ervaring opgebouwd en worden funderingen hersteld. Dit kan zich geleidelijk uitspreiden over meer wijken in Nederland. Doordat in de woningmarkt funderingsproblematiek steeds beter ingeprijsd wordt, hebben kopers meer zicht op de te maken kosten voor funderingsherstel. Door de te verwachte kosten mee te nemen bij het bepalen van het financiële plafond bij de aankoop van een woning, ontstaat er stapsgewijs een grotere groep woningeigenaren die de ruimte heeft om onderzoek en herstel te bekostigen. In het kader van de wijkaanpak zijn er extra middelen beschikbaar om ook in individuele gevallen maatwerk te kunnen leveren. Daarnaast wordt woningeigenaren een duidelijk handelingsperspectief geboden doordat helder is waar informatie te verkrijgen is en hulp mocht dat nodig zijn vanwege een complexe situatie. De rijksoverheid kan gedoseerd middelen en mensen ter beschikking stellen, afhankelijk van de lokale urgentie en energie.

Als gemeenten samen met regionale en lokale overheden, met woningcorporaties en betrokkenheid van de markt goed onderbouwde plannen maken en het Rijk middelen beschikbaar stelt door middel van een voldoende gevuld langjarig Stads- en dorpsvernieuwingsfonds, kan de verbetering van buurten en wijken stapsgewijs uitbreiden. Deze aanpak kan zich geleidelijk verder uitbreiden naar steeds meer plekken in Nederland waar funderingsproblematiek speelt. Daarmee is het mogelijk om een vraagvolume op te bouwen dat voldoende in omvang en continuïteit is, waardoor een markt kan ontstaan waarin bouwcapaciteit de komende jaren geleidelijk kan toenemen en verbetering op steeds meer plekken zichtbaar wordt.

Negatieve effecten

In deze aanpak is veel afhankelijk van de daadkracht, spankracht en kennis van particuliere woningeigenaren, lokale overheden en lokale woningcorporaties. De rijksoverheid blijft in belangrijke mate op afstand. Het effect, bij een beperkte invulling van deze aanpak, kan zijn dat er te weinig gebeurt en het - uiteindelijk - aanpakken van 425.000 huizen te langzaam gaat en de problematiek alsnog toeneemt. In steden en dorpen wordt nu al erg veel gevraagd van bestuur en ambtenaren en het flink opschalen van de huidige 1.000 woningen herstel per jaar zal veel vergen. Ook wordt de rijksoverheid in dit scenario maar beperkt in stelling gebracht om te intensiveren en ligt de verantwoordelijkheid voor het succes van de aanpak bij de regionale en lokale overheden.

Het slagen van een wijk- en gebiedsgerichte aanpak hangt sterk af of van de vraag of lokale overheden een beroep kunnen doen op voldoende additionele middelen en capaciteit met kennis en expertise. Hoge verwachtingen zonder capaciteit en middelen om het waar te maken leiden onvermijdelijk tot een teleurstelling bij alle partijen en tot een in omvang en ernst toegenomen probleem. Daarbij moet er ook bij sommige gemeenten veelal nog een bewustwordingsproces op gang komen. Zonder sturing en inzet van de

rijksoverheid is het denkbaar dat een kleiner aantal gemeenten dan nodig, en in het bijzonder de gemeenten die nu al actief zijn, een beroep doet op de beschikbare middelen. Een ander risico is dat er in deze aanpak te veel focus op een collectieve aanpak in wijken ligt, waardoor de ondersteuning van individuele woningeigenaren in andere wijken achterblijft.

Sturing en samenwerking bij de aanpak 'Gemeenten aan zet'

In algemene zin

De rijksoverheid heeft in deze benadering met name een faciliterende rol richting de regionale en lokale overheden door het ter beschikking stellen van een langjarig Stads- en dorpsvernieuwingsfonds en het beschikbaar stellen van een beperkte omvang aan additionele capaciteit. De rijksoverheid stuurt en voert regie door het realiseren van de nodige ondersteunende wet- en regelgeving en door het toetsen op onderliggende subsidievoorwaarden. Van gemeenten wordt verwacht dat zij een bestuurlijk en politiek gedragen programma/plan van aanpak opstellen en indienen voor financiering uit het fonds. Dit plan van aanpak vindt zijn basis in de woonvisie van de gemeente en - indien van toepassing - in de lokale prestatieafspraken met woningcorporaties.

De woningcorporaties kunnen door de middelen die de gemeente toegekend krijgt uit het Stads- en Dorpsvernieuwingsfonds ook gemakkelijker hun opgaven vervullen en maken daarover prestatieafspraken. De voortgang van de wijk- en gebiedsgerichte aanpak en het bieden van een handelingsperspectief aan particuliere woningeigenaren wordt periodiek besproken in bestuurlijke overleggen tussen (vertegenwoordiging van) lokale overheden en het Rijk. De rijksoverheid monitort de voortgang van de aanpak aan de hand van het Stads- en dorpsvernieuwingsfonds en volgt welke gemeenten een wijkgerichte aanpak uitvoeren.

De belangrijkste samenwerkingstafels worden gevormd op regionaal en lokaal niveau. Op regionaal niveau vinden provincies, waterschappen en gemeenten elkaar om vast te stellen waar inzet nodig is ter bescherming van funderingen en op welke wijze deze bescherming plaats gaat vinden. De provincie stelt daartoe funderingsaandachtsgebieden vast, met bijbehorende beleidsdoelen. Waar relevant worden interbestuurlijke plannen en afspraken gemaakt. Er wordt gebruik gemaakt van programma's onder de omgevingswet waarmee gemeenten en waterschappen in formele zin met elkaar funderingsproblematiek adresseren.

Op lokaal niveau werken gemeenten, waterschappen, woningcorporaties en de bouwsector intensief samen - vanuit ieders verantwoordelijkheid en betrokkenheid - aan het beschermen en herstellen van funderingen en het bewerkstelligen van de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn. Deze samenwerking is niet beperkt tot 'een bestuurlijk overleg vier keer per jaar', maar betreft intensieve, gerichte samenwerking op alle niveaus inclusief de daadwerkelijke uitvoering. De praktijkdeskundigen - die kennis hebben van de lokale omstandigheden en mogelijkheden - vinden elkaar op regelmatige basis. Aangezien er in wijken met veel funderingsschade dikwijls ook sprake is van leefbaarheidsproblematiek is samenwerking met andere beleidsdomeinen van

groot belang. De capaciteit die nodig is voor de uitvoering van de lokale fysieke opgave wordt waar mogelijk vraaggestuurd aangevuld vanuit de rijksoverheid.

Sturing op de bundeling en ontsluiting van funderingsdata

Eén van de instrumenten die wordt ingezet in de aanpak van de betrokken overheid, is de koppeling van publieke en private bronnen en de ontsluiting van data en risicomodellen in het publieke domein. Hiertoe dienen meerdere van elkaar onafhankelijke organisaties (de bronhouders) hun data te ontsluiten ten behoeve van het geheel. Dit vereist allereerst een heldere, door alle partijen onderschreven doelstelling, onderlinge afspraken, een tijdpad, het vaststellen van standaarden en met name de wil en een structuur om goed samen te werken. Dit betekent dat regie en sturing nodig zijn – zowel in de realisatiefase als in de fase van het structureel beheer – en dat het opdrachtgeverschap goed ingeregeld moet zijn. Het ministerie van VRO is stelselverantwoordelijk en daarmee opdrachtgever en regisseur. De opdrachtgever formuleert na samenspraak het overkoepelende doel, faciliteert waar nodig en ziet toe op de werking van het geheel.

Het is zinvol om waar mogelijk gebruik te maken van bestaande organisatorische componenten die al operationeel zijn, zoals de organisaties van de basisregistraties, digitale archieven en kennisinstellingen. Daarnaast kunnen marktpartijen ingezet worden bij het ontsluiten en/of verrijken van bijvoorbeeld gebouwinformatie en satellietbeelden.

Specifiek aandachtspunt hierbij is dat de toegevoegde waarde van een funderingsinformatievoorziening valt of staat bij de mate waarin feitelijke (gebouw en funderings-) informatie toegevoegd kan worden aan de bestaande risicoschattingen. Deze feitelijke informatie zal deels afkomstig zijn uit bouwtekeningen en gemeentelijk onderzoek, maar zal daarnaast afkomstig zijn van particulieren die funderingsonderzoek of -herstel laten uitvoeren en de bouwsector die dergelijke verzoeken uitvoeren. Zowel in de vroege vormgeving van het geheel als de latere doorontwikkeling zullen deze primaire bronhouders daarom betrokken moeten worden.

Kostendrijvers aanpak 'Gemeenten aan zet'

Zoals hiervoor al aangegeven, zijn er in het kader van dit rapport geen nieuwe financiële onderzoeken gedaan of bestaande financiële gegevens verstrekt. Deze paragraaf is daarom beperkt tot het aflopen van de mogelijke kostendrijvers die aan de orde zijn in de aanpak van de betrokken overheid.

De volgende belangrijkste kostendrijvers zijn in ieder geval aan de orde:

- De realisatie, doorontwikkeling en het structureel beheer van de informatievoorziening funderingen. Dit betreft initiële investeringskosten om een stevige impuls te kunnen geven aan de realisatie van de voorziening en de jaarlijkse beheer- en doorontwikkelingskosten;
- De uitbreiding van het Funderingsfonds (FDF) met verduurzaming in samenwerking met het Warmtefonds: bij de uitbreiding van het FDF moet worden gekeken naar de voorwaarden die gelden voor verduurzaming, de verhouding tot het Warmtefonds en in hoeverre het

fonds op dit aspect kostenbesparend revolverend kan worden vormgegeven. Zeker in het begin zullen extra middelen nodig zijn;

- De uitbreiding van het Funderingsfonds (FDF) naar leningen zonder dat de betreffende woning onderdeel is van een bouwblok dat mee doet. Hierdoor worden ook vrijstaande huizen in het buitengebied onderdeel van de doelgroep;
- Het Stads- en dorpsvernieuwingsfonds: de wijze waarop het Stads- en dorpsvernieuwingsfonds wordt vormgegeven geeft veel ruimte om budgettair grenzen te stellen (op is op), maar stads- en dorpsvernieuwing met impact kan om veel (publiek) geld gaan. Gemeenten zullen op basis van de subsidievoorwaarden een inhoudelijk voorstel moeten doen, met een langjarige financiële doorkijk. Dit is per definitie geen open einde regeling. Gemeenten die al goed zicht hebben op hun funderingsproblematiek en daar plannen voor beschikbaar hebben, zullen eerder aan de voorwaarden van het fonds kunnen voldoen. Zo kan met deze gemeenten, met koploperprojecten, ervaring opgedaan worden waar andere gemeenten later van kunnen profiteren. Gegeven de urgentie dat de komende 5 jaar 25.000 woningen moeten worden hersteld, is het ontwikkelen van tempo en een financiële impuls urgent;
- De tweedelijnsondersteuning die op vraaggerichte basis capaciteit aan lokale overheden kan leveren en de in te richten flexpools bij de waterschappen en provincies, zijn budgettair gezien van beperkte omvang (met als kanttekening dat omvang en mogelijkheden voor opschaling met elkaar samenhangen). Het gaat hierbij wel om het langjarig beschikbaar stellen van middelen zodat er continuïteit in capaciteit kan worden geboden;
- Woningcorporaties leveren bij deze aanpak een flinke bijdrage en daar zullen financiële arrangementen voor nodig zijn, afhankelijk van de lokale inspanningen.

12.3 Het Rijk aan het stuur: een nationale aanpak vanuit de verantwoordelijke overheid

Deze aanpak gaat uit van het besef dat funderingsschade, in essentie een individuele verantwoordelijkheid, het karakter van een maatschappelijk vraagstuk krijgt als het veel mensen treft, het handelingsperspectief van mensen beperkt is en het niet aanpakken van de problematiek doorwerkt op de omgeving. Een belangrijke afweging in deze aanpak is dan ook het gegeven dat de problematiek simpelweg te groot en te urgent is om af te wachten of en wanneer gemeenten of individuele woningeigenaren tot actie overgaan. Deze benadering zet in op schaalvergroting en behoud van de nationale woningvoorraad en vergt een collectieve en programmatische aanpak, met nationale sturing waar nodig. Bij de grote opgaven waar Nederland voor staat, waaronder klimaatverandering en de bouw van 1 miljoen extra woningen, ook wel de “de grote verbouwing van Nederland” genoemd, hoort ook aandacht voor

de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad in dorpen en steden en voor de mensen die daar wonen.

Er is meestal sprake van multicausaliteit bij het ontstaan van funderingsschade - het water- en bodemsysteem is één van de contribuerende factoren. De overheid is in het algemeen niet civielrechtelijk aansprakelijk voor het ontstaan van funderingsschade. Dat ontslaat de overheid niet van haar algemene maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid. Vanuit de rijksoverheid is tot nu toe in beperkte mate actief gehandeld ten aanzien van funderingsproblematiek als collectief probleem. Als funderingsherstel noodzakelijk is zijn de kosten voor individuele woningeigenaren zeer hoog. Inmiddels zijn er hele straten en wijken waar de problemen gestaag steeds groter worden.

Afwachten brengt de oplossing niet dichterbij en maakt het probleem alleen maar groter. De rijksoverheid kan vanuit haar stelsel- en systeemverantwoordelijkheid stevig sturen om de aanpak in beweging te krijgen en schaalvergroting te realiseren. Naarmate er meer transparantie ontstaat in de markt, de noodzakelijke vernieuwing in steden en dorpen meer en meer vorm krijgt en zelfversterkend wordt en de problematiek afneemt, kan de sturing vanuit de overheid weer worden afgebouwd. Verantwoordelijkheid voelen en nemen en regie voeren is hierbij niet synoniem voor verantwoordelijkheid overnemen: ook deze aanpak ontslaat de individuele woningeigenaar en de regionale overheden niet van de eigen verantwoordelijkheid, maar geeft wel een steun in de rug.

In deze aanpak stuurt de rijksoverheid vanuit een regierol op de aanpak van de funderingsproblematiek. Hiervoor maakt zij afspraken met regionale en lokale overheden over een programmatische aanpak en ondersteunt hen vanuit nationaal niveau met middelen, capaciteit en waar nodig regelgeving bij de realisatie van de aanpak.

Burgers moeten zich (financieel) veilig en transparant kunnen bewegen op de woningmarkt. De overheid zorgt voor randvoorwaarden, zoals het bundelen en ontsluiten van gegevens in het publieke domein. Er wordt extra geïnvesteerd in kennisprogramma's om datagedreven meer inzicht te krijgen in de wisselwerking tussen de diverse relevante factoren op gebouwniveau, het bodem/watersysteem en de maatregel-effectrelaties. Daarnaast wordt gericht een (rijks)subsidie voor funderingsonderzoek beschikbaar gesteld aan woningeigenaren in gebieden waar grote risico's zijn, waarmee ook meer feitelijke gegevens op gebouwniveau beschikbaar komen. De overheid gebruikt de gegenereerde informatie zelf voor de sturing op en monitoring van de aanpak en stelt de informatie ten behoeve van transparantie kosteloos ter beschikking via een nationaal informatiepunt.

Het laten herstellen van een fundering is, zeker in gebieden met geschakelde woningbouw en grote verschillen in ondergrond en bouw, een complex traject dat veel vraagt van woningeigenaren. De overheid zorgt ervoor dat woningeigenaren bij de overheid terecht kunnen voor informatie en, indien

nodig, voor procesbegeleiding. Daar waar een oordeel van de rechter nodig is (b.v. bij stagnerende overeenstemming tussen burens in urgente situaties) wordt een laagdrempelige verzoekschriftprocedure opengesteld. Als gemeenten niet zelf in een funderingsloket kunnen voorzien, is er een uitgebreid loket op nationaal niveau waar gemeenten en eigenaren zelf ook terecht kunnen voor kennis, expertise, capaciteit en het afnemen van diensten. Gebieden en wijken waar intensivering van de aanpak van funderingsschade noodzakelijk is, worden formeel vanuit het Rijk aangewezen en krijgen middelen en uitvoeringscapaciteit vanuit het Rijk. Woningcorporaties maken op nationaal niveau prestatieafspraken over hun inzet ten aanzien van het volkshuisvestelijk bezit in bestaande wijken.

Voor woningeigenaren die het funderingsherstel niet (goed) kunnen financieren, zorgt de overheid voor extra mogelijkheden. Omdat het verminderen van de financiële drempels een voorwaarde is om opschaling op korte termijn mogelijk te maken, wordt de financiële zekerheid voor woningeigenaren vergroot door de mogelijkheid om een NHG funderingslening met ruimere grenzen af te sluiten bij een reguliere hypotheekverstrekker of een lage rentelening bij het FDF. Financiële instellingen leveren hiervoor een extra financiële bijdrage, vergelijkbaar met de bijdragen die financiële instellingen leveren aan het Warmtefonds.

Waterschappen zijn verplicht om in funderingsaandachtsgebieden een funderingsprogramma vast te stellen dat consistent is met de funderingsprogramma's van de gemeenten in hun werkingsgebied. Deze verplichting brengt met zich mee dat gemeenten en provincies waterschappen ook aan de voorkant betrekken bij besluitvorming rondom ruimtelijke ordening en inrichting van gebieden. Logischerwijs worden peil aanpassing en andere beheersmaatregelen waar doelmatig ingezet om funderingsschade uit te stellen of verdere verslechtering van funderingen te voorkomen. Waterschappen zetten hiervoor uitvoeringscapaciteit in, maar kunnen dit niet onbegrensd aanbieden. Ook gemeenten kampen met een gebrek aan capaciteit voor uitvoeringsvraagstukken. Een nationale uitvoeringsorganisatie biedt lokale overheden op verzoek waar nodig uitvoeringscapaciteit, het leveren van diensten, kennis en expertise zonder het stuur over te nemen.

Ook innovatie is een middel om op termijn de benodigde capaciteit te beperken. Het is tevens een randvoorwaarde om opschaling mogelijk te maken (want het kan dan sneller en goedkoper) en maakt dat de overheid het herstel eerder aan particulieren en de markt kan overlaten. De overheid faciliteert daarom een langjarig kennis- en innovatieprogramma dat gericht is op verlaging van de kosten van de opgave en het mogelijk maken van opschaling en versnelling.

Verwachte effecten aanpak 'Het Rijk aan het stuur'

In de benadering van de verantwoordelijke overheid wordt funderingsproblematiek stevig aangepakt met het oog op het behoud van de woningvoorraad, nu en voor de lange termijn. Ook deze benadering heeft naar verwachting positieve en negatieve effecten.

Positieve effecten

In deze benadering werken alle betrokken overheden, woningcorporaties en partijen uit de markt onder nationale sturing samen om de problematiek grondig aan te pakken. Doeltreffendheid is hier het kernwoord. Voor particuliere eigenaren zijn de financieringsmogelijkheden eenduidig en wordt de financiële drempel door een verdere uitbreiding van de mogelijkheden van het Funderingsfonds en de NHG verlaagd zonder de verantwoordelijkheid over te nemen, waardoor er ook vanuit de financiële sector de beweging naar verbetering van het onderpand wordt ingezet. Daarnaast is er door de combinatie van een nationaal loket met gemeentelijke loketten op een laagdrempelige wijze zicht op een handelingsperspectief, waardoor meer particuliere woningeigenaren over gaan tot herstel. Communicatie en informatieverstrekking zal vanuit de overheid eenduidiger plaatsvinden, waardoor onwetendheid vermindert en wegkijken minder makkelijk wordt en, door de aanwezigheid van een perspectief, minder nodig wordt.

Door het voeren van regie en het sturen op resultaat is de rijksoverheid medeverantwoordelijk voor het feit dat de resultaten op lokaal niveau ook daadwerkelijk bereikt worden. De middelen die het Rijk ter beschikking stelt in het Stads- en dorpsvernieuwingsfonds of een vergelijkbaar financieringsconstruct, zullen daar dus ook op toegesneden moeten zijn. Hetzelfde geldt voor de financiële ruimte die woningcorporaties hebben en de financiële arrangementen die het Rijk ter beschikking stelt als onderdeel van de Nationale Prestatieafspraken.

In stad en land - dus in steden, dorpen en het buitengebied - zijn er zo voldoende mogelijkheden voor eigenaren.

Gemeenten kunnen steunen op het nationaal loket voor kennis, expertise en zo nodig capaciteit ten behoeve van hun lokale (wijkgerichte) aanpak van funderingsproblematiek. Het daadwerkelijk uitvoeren van een passende lokale aanpak wordt ondersteund door een intensieve samenwerking tussen gemeenten en waterschappen als het gaat om de stand van het grondwater en een actieve bijdrage bij de bescherming van funderingen. Doordat financiering over langere termijn geborgd is en minder afhankelijk van politieke prioriteiten, kan er door gemeenten gestuurd worden op een geprogrammeerde wijkgerichte aanpak voor de gehele regio. Doordat het Rijk financiële middelen ter beschikking stelt, kan vernieuwing van wijken en buurten een forse impuls krijgen waar private partijen op kunnen mee-investeren. Het stimuleren van innovatie, waarbij de bouwsector, kennisinstellingen, wetenschap en overheden samenwerken, leidt eerst tot verdere opschaling en kostenvermindering, en daarna tot regulering van de markt van vraag en aanbod.

Negatieve effecten

Gemeenten kunnen, in afwachting van goedkeuring - en daarmee financiering - door de nationale overheid, bestaande interventies verminderen of afhouden. Indien het Rijk de touwtjes te sterk in handen wil of gaat houden, verschuift het 'eigenaarschap' van gemeenten naar de rijksoverheid. Dat betekent niet dat het daarmee beter gaat en is dus een opletpunt.

In een streven naar snel resultaat kan het Rijk gebieden aanwijzen waar nog weinig gebeurt om funderingsherstel aan te pakken. In gebieden waar al volop

actie wordt ondernomen maar die niet door het Rijk als prioritair gebied worden aangewezen, kan de motivatie afnemen.

Een overheid die vanuit nationaal - veelal beleidsmatig - perspectief stuurt op de aanpak van een maatschappelijk probleem, heeft soms de neiging om door te schieten in de gevraagde verantwoording, zo leert de ervaring. Bij het vormgeven van een aanpak vanuit de benadering van de verantwoordelijke overheid is het dus zaak om weg te blijven bij deze valkuil. Bovendien is de uitvoeringscapaciteit in de bouw beperkt en een gevraagd tempo van opschaling gaat niet automatisch gepaard met een toename van aanbod in de bouw.

Tot slot vergt deze aanpak een grotere financiële investering dan beide eerdere benaderingen, met name in de beginfase, waar tegenover kan staan dat bij tijdig ingrijpen op de lange termijn de woningvoorraad (langer) behouden blijft en er minder noodzaak is tot sloop/nieuwbouw.

Sturing en samenwerking aanpak Rijk aan het stuur

Net als in de aanpak van de betrokken overheid, ligt de primaire sturing op de uitvoering van de aanpak bij regionale en lokale overheden, woningcorporaties en marktpartijen. Echter, de rijksoverheid heeft in deze aanpak een eigen sturende rol vanuit haar overkoepelende stelsel- en systeemverantwoordelijkheid. Dit kan eventueel via een SMART geformuleerd nationaal programma onder de Omgevingswet. Deze rol vertaalt zich in het samen met betrokken partijen opstellen van overkoepelende doelen, het richting geven door middel van kaderstelling en wet- en regelgeving, het faciliteren van lokale overheden door het beschikbaar stellen van middelen en capaciteit en het bekrachtigen van de inzet van woningcorporaties in nationale prestatieafspraken. En daarna is het aan de lokale publieke en private overheden om uitvoering te geven aan de aanpak en de vastgelegde prestaties te realiseren.

De aanbevelingen voor publiek-private samenwerking die we in paragraaf 12.3.3 hebben benoemd, gelden hier eveneens. In de benadering van de verantwoordelijke overheid is de gebieds- en wijkgerichte aanpak die we in de benadering van de betrokken overheid beschreven hebben, ingebed in een nationale sturing, waarbij de schaal van de aanpak vergroot is door het toevoegen van een aantal nationale faciliteiten inclusief additionele middelen en capaciteit. Dit moet zo worden vormgegeven dat het ook maximaal uitnodigt tot inbreng van privaat initiatief en kapitaal. Stads- en dorpsvernieuwing gaat om grote bedragen die ook private investeringen moeten lostrekken.

Kostendrijvers aanpak Rijk aan het stuur

De volgende belangrijkste kostendrijvers zijn aan de orde:

- De realisatie, doorontwikkeling en het structureel beheer van de informatievoorziening funderingen. Dit betreft initiële investeringskosten en de jaarlijkse beheer- en doorontwikkelingskosten;

- Een data-gedreven kennisprogramma bij de relevante technologische instituten;
- Rijkssubsidie voor funderingsonderzoek;
- Uitbreiding FDF naar kunners, en bijbehorende vergroting (revolverend) fondsvermogen (met co-financiering door financiële instellingen);
- Uitbreiding NRF voor (grootschalige) funderingswerkzaamheden in geval van groeiende vraag;
- Financiering ten behoeve van een wijk – en gebiedsgerichte aanpak;
- Vergroting financiële ruimte voor funderingsherstel door woningcorporaties;
- Een langjarig kennis- en innovatieprogramma dat gericht is op het zoveel mogelijk verlagen van de kosten van de opgave en het mogelijk maken van opschaling en versnelling;
- Beschikbare of uit te breiden uitvoeringscapaciteit bij het Rijk wordt in een nader te verkennen organisatievorm gebundeld aangeboden en vraagt structurele financiering.

12.4 Interdepartementale en interbestuurlijke inbedding en organisatie

Interdepartementale inbedding en organisatie

Funderingsproblematiek is bij uitstek een interdepartementaal en interbestuurlijk vraagstuk. We beschrijven ze in deze paragraaf onder elkaar, maar ze zijn nauw met elkaar verweven.

De departementen VRO, I&W, LVVN, OCW en deels ook EZ werken al samen op dit beleidsterrein, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Welke aanpak de politiek straks ook kiest, de uitvoering van de diverse departementale verantwoordelijkheden komt op één plek samen: de stad, het dorp en het huis waarin mensen wonen. We hebben in dit rapport beschreven hoe complex funderingsproblematiek is. In technische zin (schade ontstaat door een samenspel van gebouwenkenmerken en veranderingen in het water- en bodemsysteem en omgevingsfactoren), in sociale zin (het is een complex proces, raakt aan gevoelens van veiligheid, burens moeten mee willen werken) en in economische zin (de kosten zijn vaak hoog en er is tot nu toe sprake van continue prijsverhogingen).

Een dergelijke complexiteit vergt allereerst goede samenwerking binnen het Rijk. Het ligt, gezien vanuit de stelselverantwoordelijkheid voor wonen, voor de hand dat de overall sturing op de voortgang van de aanpak funderingsproblematiek bij de minister van VRO ligt. De minister van I&W heeft een stevige medeverantwoordelijkheid door de dominante invloed die het bodem- en watersysteem heeft op funderingsproblematiek. Zij moeten de nationale aanpak funderingsproblematiek samen trekken. Daarnaast moet de betrokkenheid van LVVN, vanwege de samenhang in het landelijk gebied met natuur en landbouw en OCW vanuit de verantwoordelijkheid voor het cultureel erfgoed en het bodemarchief, goed worden ingeregeld. Een interdepartementale

stuurgroep (en deze bestaat al) en een daaronder ressorterende programma-organisatie (die bestaat nog niet) kan hiervoor de vorm zijn.

Met een programmatische aanpak kunnen responstijden worden verkort, de samenhang worden bewaakt en de voortgang bespoedigd. Dat helpt decentrale overheden en private partijen die dichtbij de burger staan om de intensiteit en impact van hun werk te vergroten. Een programmatische aanpak moet betrekking hebben op de ambitie van de aanpak (wat zijn de doelen), de afspraken die met betrokken partijen gemaakt moeten worden en de follow up daarvan, de doorlooptijden die daarbij gehanteerd worden en de realisatie van de instrumenten die ingezet kunnen worden, inclusief noodzakelijke wetgevingstrajecten en keuzes over uitvoering.

Een aantal Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) helpen om de voortgang en het resultaat te monitoren. Hierbij kan gedacht worden aan de groei in beschikbaarheid van data, het aantal herstelde huizen, afspraken over de samenwerking in het bodem- en watersysteem enzovoorts. Het dossier funderingen heeft de neiging zich onder de grond te verstoppen en daarom is het nodig om te sturen op zichtbaar resultaat, waar mogelijk door middel van zelfbinding. Een goed bezet interdepartementaal programmabureau met dedicated capaciteit uit de verschillende departementen zal daarbij helpen. Dat is er op dit moment niet. Het Rijk moet een been bijtrekken.

Interbestuurlijke samenwerking

Het aanpakken van de funderingsproblematiek vraagt ook een stevige interbestuurlijke samenwerking. Op nagenoeg iedere bladzijde van dit rapport zijn één of meer bestuurslagen genoemd wiens inzet van noodzakelijk is voor het succes van de aanpak. Ten behoeve van de totstandkoming van dit rapport hebben we bestuurders, maar vooral ook veel ambtenaren van gemeenten, waterschappen, corporaties en provincies gesproken. Dit zijn de mensen die concrete plannen maken, in de wijken rondlopen, de woningeigenaren spreken en de bedachte oplossingen in de praktijk moeten brengen.

Er zijn nu al diverse interdepartementale en interbestuurlijke overleggen (inclusief overleg met de private sector) op deelterreinen. Er is op landelijk niveau een "Platform Slappe Bodem" waar gemeenten, waterschappen en provincies waar de thematiek speelt samen optrekken. Op het niveau van VNG, Unie van Waterschappen en het IPO is het onderwerp de afgelopen jaren geen prominent thema geweest, maar het ligt in de rede dat dit verandert naarmate het voor een breder aantal overheden aan ervaren actualiteit wint.

Een volgende stap is om met elkaar interbestuurlijk de koers te bepalen en dat te verbinden aan bovengenoemde interdepartementale programmastructuur. Hierbij is het van belang om goed aan te sluiten bij wat de lokale overheid aan concrete ondersteuning nodig heeft. Een nationale aanpak kan alleen slagen als overheden en andere betrokken partijen gezamenlijk uitvoering geven aan de ambities. Het maken van concrete afspraken helpt bij het op één lijn brengen van verwachtingen en het monitoren van de voortgang. Voor het vergroten van de interbestuurlijke slagkracht op dit terrein is het nodig om op hoofdlijn en ook op detail smart te sturen en daar de bijbehorende capaciteit, middelen en kwaliteit voor vrij te maken.

Bij de interbestuurlijke samenwerking ten behoeve van een nationale aanpak zijn drie lagen te onderscheiden: het interbestuurlijke periodieke formele overleg op nationaal niveau, het interbestuurlijke periodieke overleg op niveau van de regio en op initiatief van de regio, en het dagelijks contact tussen de lokale uitvoerders van de aanpak: gemeenten, waterschappen, corporaties, provincies, de private sector (bouw, makelaardij en financiers) en de belangrijkste uitvoeringsorganisaties. Op het terrein van funderingen is er al een levendige community van betrokken medewerkers, het is zaak om dat te behouden en uit te breiden.

13 Conclusies en aanbevelingen

De huidige omvang van funderingsproblematiek in Nederland is groot en het probleem wordt zonder interventie alleen maar groter. Funderingsschade vormt inmiddels een bedreiging voor onze bestaande woningvoorraad en de woonkwaliteit voor mensen. Daarmee is er een maatschappelijk vraagstuk dat serieuze aandacht verdient. Zorgen voor voldoende woningen kent daarom twee kanten van een medaille: bijbouwen zonder oog voor de bestaande voorraad betekent dat wat je aan de ene kant wint, je aan de andere kant verliest in aantallen en in woonkwaliteit.

In dit rapport zijn vanuit de drie gestileerde benaderingen, acht bouwstenen in samenhang gepresenteerd in drie verschillende aanpakken om zo een basis te geven voor de te maken politieke keuzes. Het perspectief op de rol van de overheid ten aanzien van een specifiek beleidsterrein helpt om zichtbaar te maken welke keuzes voorliggen en wat mensen kunnen verwachten van de overheid. Echter, ook het bieden van duidelijkheid over hetgeen zij *niet* van de overheid kunnen verwachten is een onderdeel van een betrouwbare overheid.

13.1 Lessen uit Groningen

We begonnen dit rapport met een reflectie op de problematiek in Groningen. We benoemden daarbij vijf lessen die van belang zijn voor een nationale aanpak funderingsproblematiek:

1. Wacht niet tot een groeiend maatschappelijk probleem overgaat in een crisis;
2. Het bieden van handelingsperspectief is essentieel zowel voor eigenaren als lokale overheden;
3. De menselijke maat moet geborgd zijn in de aanpak van de problematiek;
4. Mensen en betrokken partijen hebben recht op toegankelijke en transparante informatie, zeker waar deze de eigen verantwoordelijkheid raakt;
5. Een succesvolle aanpak staat of valt bij de beschikbaarheid van uitvoeringscapaciteit.

De drie benaderingen – de afstandelijke overheid, de betrokken overheid en de verantwoordelijke overheid – pakken het funderingsprobleem niet in dezelfde mate en tempo aan en bereiken ook niet hetzelfde resultaat. De benaderingen

verschillen in de schaal waarin de problematiek wordt aangepakt, in de mate waarin woningeigenaren worden ondersteund én in de rol die de verschillende overheden hebben in de aanpak van deze problematiek. Als we de drie benaderingen en hun aanpak meten langs de meetlat van de geleerde lessen uit Groningen, zien we het volgende beeld.

Les 1 – Wacht niet tot een probleem een crisis wordt:

De aanpak 'De markt aan zet' leunt zwaar op de zelfredzaamheid van woningeigenaren en het zelfregulerend vermogen van de woningmarkt. Doordat de aanpak onvoldoende rekening houdt met en tegemoet komt aan de hoge drempel die veel woningeigenaren ervaren door de hoge kosten en complexiteit van funderingsherstel, duurt het lang voordat de aanpak tot een gewenst resultaat leidt. In wijken met een grote stapeling van fysieke opgaven neemt de problematiek alleen maar toe en komt de leefbaarheid verder onder druk te staan; het maatschappelijk probleem wordt onvoldoende doeltreffend opgelost. Bij de 'Gemeenten aan zet' en 'het Rijk aan het stuur' zet de overheid zich nadrukkelijk in voor de aanpak van funderingsproblematiek, waarbij de aanpak vanuit het Rijk het meest gericht is op landelijke opschaling van funderingsherstel en de gemeentelijke aanpak zich richt op die plekken waar er sprake van een (toekomstige) dreigende crisis.

Les 2 – Biedt een handelingsperspectief:

Bij de aanpak 'Markt aan zet' wordt vanuit de overheid weinig tot geen handelingsperspectief aan woningeigenaren geboden. 'De Gemeente aan zet' doet een beroep op de zelfredzaamheid van woningeigenaren door hen een handelingsperspectief dicht bij huis aan te bieden (want het aanbod is grotendeels lokaal). Waar de problematiek het individu overstijgt of te complex wordt, stapt de gemeente in. Bij het 'Rijk aan het stuur' wordt het handelingsperspectief van woningeigenaren ondersteund met een groter nationaal vangnet voor woningeigenaren en overheden. De vraag is of het vangnet dat bij het Rijk gecreëerd wordt ook structureel noodzakelijk is. Het vraagt echter tijd en steun van het Rijk voordat gemeenten in staat zijn om woningeigenaren het benodigde handelingsperspectief te bieden.

Les 3 – Zorg voor ruimte voor de menselijke maat:

Zowel de aanpak 'Markt aan zet' als 'het Rijk aan het stuur' kijken vanuit een breed landelijk perspectief naar de aanpak van funderingsproblematiek. De lokale gemeentelijke aanpak biedt de beste mogelijkheden voor aandacht voor de menselijke maat. Hiervoor is het wel nodig dat gemeenten beschikken over voldoende middelen (mogelijk gemaakt in de financieringssystematiek van het Rijk), niet verstrikt raken in beperkende regulering (opgelegd door het Rijk) of in een bureaucratische reflex schieten uit vrees voor negatieve precedentwerking (opgelegd door zichzelf).

Les 4 – Bied transparante informatie:

In de aanpak 'Markt aan zet' is er uiteindelijk, als de prijs van funderingsherstel in de woningmarkt verdisconteerd is, sprake van transparantie. Het gaat alleen lang duren en voor die tijd hebben veel mensen onwetend een huis gekocht met funderingsschade. Bij beide andere aanpakken is er sprake van directe sturing op de verbetering van gegevens, waarbij de nadruk op een wijkgerichte aanpak mogelijk leidt tot een snellere beschikbaarheid van feitelijke lokale

gebouwgegevens dan een zelfde aanpak vanuit een stevige nationale inbedding ('het Rijk aan het stuur').

Les 5 – **Zonder capaciteit geen uitvoering:**

De aanpak van funderingsschade vergt gespecialiseerde uitvoeringscapaciteit die nu – lokaal – nog niet voorhanden is. Het gebrek aan capaciteit is wellicht de grootste en hardnekkigste bottleneck voor de aanpak van funderingsproblematiek en wordt het minst benoemd. In de 'Markt aan zet' kan capaciteit onttrokken worden aan de markt, mits overheden daarvoor kunnen putten uit bestaande middelen en er lokaal in de markt voldoende capaciteit beschikbaar is. In de aanpak 'De gemeente aan zet' wordt additionele capaciteit aangeboden vanuit een kleine nationale unit (KCAF/KBF) en vanuit regionale flexpools bij provincies en/of waterschappen. Het op kleine schaal aanbieden van capaciteit aan lokale overheden past bij een stapsgewijze aanpak, maar de mogelijkheden voor opschaling zijn gelimiteerd. Bij het 'Rijk aan het stuur' wordt er vanuit een nationale uitvoeringsorganisatie voor grote, urgente fysieke vraagstukken de benodigde capaciteit beschikbaar gesteld aan lokale overheden. Dit biedt een stevige basis voor landelijke opschaling, maar kan wel tot veel afstemmingsvragen en bureaucratie tussen overheden leiden.

De ervaringen in Groningen laten zien dat als de overheid te laat haar verantwoordelijkheid neemt voor een maatschappelijk probleem, mensen het vertrouwen in hun overheid kwijtraken en dat dit zeer moeilijk te herstellen is. Een belangrijke overeenkomst met Groningen is dat ook funderingsproblematiek onder de grond zit: "de olifant zit onder de kamer". De schade is niet altijd - en niet meteen - met het blote oog te zien. De overheid en woningeigenaren kunnen er nog een tijd, met toenemende onrust, van weg kijken. Maar uiteindelijk raakt de problematiek de veiligheid en de woonkwaliteit van bewoners. In Groningen ging het – in maart 2025 – om 268.000 meldingen van fysieke schade in het aardbevingsgebied, sterk variërend in ernst. Bij de funderingsproblematiek gaat het op dit moment om 425.000 huizen, verspreid over heel Nederland, met verwachte matige tot zeer ernstige schade aan de fundering. Nu al moeten naar verwachting 25.000 huizen urgent en ingrijpend hersteld worden en 80.000 huizen komen daar snel achteraan. Zonder interventie kan dat aantal in 25 jaar stijgen naar rond de 750.000 huizen (Rli, 2024). Ook hier gaat het om grote aantallen en is het is een probleem dat niet weg gaat als je er niets aan doet, maar in omvang en ernst toeneemt.

13.2 Conclusies en aanbevelingen

Een aantal conclusies dringt zich vanuit de inhoud op en geeft ieder voor zich aanleiding tot een aanbeveling, waarin kleur bekend wordt op een voorkeursaanpak. Ongeacht welke beleidskeuze daadwerkelijk gemaakt wordt, is er voor iedere conclusie ook een actie die per definitie verstandig is, de 'no-regrets'.

Conclusie 1. Het funderingsvraagstuk is urgent en is niet aan te pakken zonder dat we onze kennis vergroten.

We hebben op het niveau van straten, wijken en gebieden een beeld van de omvang van funderingsproblematiek en we weten welke gebieden en wijken het ernstigst worden getroffen.

Op gebouwniveau is er vaak nog geen betrouwbare inschatting van het risico op funderingsproblematiek en hebben we nog onvoldoende beeld van de feitelijke situatie. Ook is er grote behoefte aan een meer data-gedreven ontwikkeling van technische kennis. Alle in dit rapport opgenomen bouwstenen voor een nationale aanpak (zoals transparantie in de woningmarkt, het informeren van woningeigenaren over de risico's, een wijk- en buurtgerichte aanpak en innovatie) zijn afhankelijk van de beschikbaarheid van data, kennis en informatie.

Aanbeveling 1: realiseer uitbreiding en ontsluiting van data en risicomodellen in het publieke domein met een Nationaal informatiepunt.

Stuur als overheid op de uitbreiding, koppeling en ontsluiting van publieke en private data, waarbij de kwaliteit, betrouwbaarheid en standaardisatie van gegevens geborgd zijn. Zorg met voeding vanuit de basisregistraties, een landelijke voorziening gebouwgegevens en informatie uit satellietbeelden voor een publiek Nationaal informatiepunt. Hier komt data bij elkaar die, waar nodig, wordt verwerkt tot informatie en die gratis of tegen verstrekingskosten raadpleegbaar is. Investeer ook in de uitbreiding van de publiek en privaat beschikbare technologische kennis en het inzicht in de complexe samenhang van externe factoren op funderingen. Maak daarbij gebruik van de Grote Technologische Instituten en private partijen.

No regret: Het bundelen en ontsluiten van bestaande bronnen geeft een flinke stap voorwaarts in het verkrijgen van een meer omvattend beeld van de aard en omvang van funderingsproblematiek. De publieke organisaties Deltares, TNO en Kadaster kunnen daar - gegeven de inmiddels lopende samenwerking op dit terrein - snel stappen in zetten. De overheid onderzoekt op dit moment de kansen en risico's van een landelijke voorziening voor gebouwgegevens, een dergelijke voorziening kan een belangrijk onderdeel zijn van de te leggen puzzel. Een vraag die daarnaast beantwoord moet worden, is in hoeverre FunderMaps onderdeel wordt van de te bouwen publieke informatievoorziening. Een combinatie van een gedeeltelijk private onderneming onder een publieke vlag is niet mogelijk en niet wenselijk.

Conclusie 2. Te vaak worden huizen verkocht met niet onderkende funderingsproblematiek.

Als mensen onwetend een huis kopen met funderingsschade, dan beginnen de zorgen en de financiële problemen.

Aanbeveling 2: Bij de start van het verkooptraject moet relevante funderingsinformatie verplicht op tafel liggen.

Informatietransparantie ontstaat niet vanzelf; simpelweg vertrouwen op de generieke informatieplicht of onderzoeksplicht bij verkopers en kopers is onvoldoende. Er zijn in de huidige constellatie nog te weinig prikkels om informatie vrij te geven. Gedragscodes of andere vormen van zelfregulering met makelaarsverenigingen helpen en zijn nodig, maar het is uiteindelijk niet genoeg. De mogelijkheid om weg te kijken en niet te willen weten is vaak toch te groot. Regelgeving of zich ontwikkelende jurisprudentie op basis van een verbeterd informatiesysteem, is het slot op de deur om zekerheid te hebben dat verplichte funderingsinformatie tijdig wordt verstrekt. De woningeigenaar kan – naast relevante informatie die de eigenaar zelf al heeft – in ieder geval als minimale vereiste in het Nationaal informatiepunt opvragen welke informatie er over de funderingssituatie van zijn huis beschikbaar is en deze informatie in het verkoopproces verstrekken aan geïnteresseerde kopers.

No regret: Het verbeteren van de informatiepositie van kopers, verkopers en zakelijke dienstverleners in het aankoop- en verkoopproces is noodzakelijk. Daarbij is vooral van belang welke combinatie van regulering en andere borging gekozen wordt om extra transparantie bij aankoop tot stand te brengen. Daarnaast is de kwaliteit van de informatie die gegeven kan worden van belang. In overleg met makelaarsverenigingen NVM en Vastgoed Nederland en consumentenvertegenwoordigers zoals de Vereniging Eigen Huis, moet het Rijk hier op korte termijn knopen over doorhakken. Stevigheid is nodig, want er is zeker in een gespannen woningmarkt te veel belang om weg te kijken.

Conclusie 3. Funderingsherstel is duur en financiële arrangementen voor woningeigenaren zijn nodig.

Vaak kunnen eigenaren – al dan niet met enige hulp – funderingsherstel op zich nemen, maar funderingsherstel is duur en de prijzen stijgen. Bij volledig herstel liggen de kosten vaak in een ruime bandbreedte rond de 100.000 euro.

Aanbeveling 3: Gerichte maatregelen kunnen herstel financieel haalbaar maken.

Generieke subsidies zijn niet efficiënt. Daarvoor zijn de verschillen tussen woningeigenaren en tussen huizen te groot. Niet iedereen zal echter funderingsherstel (geheel) kunnen betalen. Het is mogelijk om relatief eenvoudig belangrijke stappen te zetten: de inzet van maatwerk door hypotheekverstrekkers; de beschikbaarstelling van extra financiële middelen voor verruiming van het Nationaal Restauratiefonds zodat daar ook funderingsherstel uit gefinancierd kan worden en verruiming van de mogelijkheden voor het Funderingsfonds om ook leningen te kunnen verstrekken aan eigenaren van huizen in het buitengebied of in een huizenblok waar burens niet meewerken aan herstel. Afhankelijk van de bereidheid van financiële instellingen om een bijdrage te leveren, is uitbreiding van het FDF naar laagrentende leningen mogelijk om het vliegwiel op gang te brengen, de drempel voor opschaling te verlagen en het onderpand van hypotheekverstrekkers te versterken. Ook is het bieden van ruimere mogelijkheden voor de NHG, gebruikmakend van de financieel solide positie die NHG heeft, een verstandige optie.

In sommige gevallen moeten op het niveau van gemeenten financiële maatwerkoplossingen voor eigenaren mogelijk zijn om een groter vraagstuk in

de straat of wijk te kunnen oplossen. Een Stads- en dorpsvernieuwingsfonds moet hier ruimte voor kunnen bieden (zie aanbeveling 5).

No-regret: Voor de financiering zijn een aantal meer technische stappen no-regret en snel te zetten. Het overleg daarover loopt al. Hypotheekverstrekkers kunnen daarnaast maatwerk leveren. No-regret is om met hypotheekverstrekkers te monitoren of dat ook daadwerkelijk gebeurt en tegen welke belemmeringen hypotheekverstrekkers, dan wel huiseigenaren aan lopen.

Conclusie 4. Funderingsproblematiek is ingrijpend en complex voor eigenaren.

Voor veel woningeigenaren is funderingsschade en het herstel ervan emotioneel ingrijpend. Het raakt direct aan veiligheidsgevoelens van mensen, is technisch complex, kan leiden tot hoge financiële kosten en vraagt om intensieve samenwerking met (meerdere) burens, die soms andere opvattingen hebben en eveneens hun financiering rond moeten krijgen.

Aanbeveling 4: Bied vanuit de overheid eigenaren laagdrempelige informatie, hulp en ondersteuning.

Maak capaciteit voor vrij door waar nodig vanuit het Rijk financiering en capaciteit te leveren voor funderingsloketten bij gemeenten. Laat organisaties als de Vereniging Eigen Huis en financiële adviseurs een stevige rol spelen aan de private kant. Organiseer als gemeente procesbegeleiding zodat mensen er met elkaar, met de hypotheekverstrekker en t de aannemer uit kunnen komen. Biedt laagdrempelige toegang tot de rechter, door middel van een verzoekschriftprocedure (bijvoorbeeld op grond van art. 5:65 jo. 3:299 BW). Een dergelijke procedure helpt om snel - en minder confronterend dan het moeten dagvaarden van burens - een rechterlijk oordeel te kunnen krijgen in urgente gevallen, waarbij burens het niet eens kunnen worden over de noodzaak, de wijze van herstel en/of de verdeling van kosten bij het herstel van mandelige muren.

Als het funderingsvraagstuk manifest wordt, moeten de overheden voor de woningeigenaren zichtbaar zijn en vanuit de menselijke maat helpen om perspectief te bieden. We hebben ten behoeve van dit rapport meerdere lokale medewerkers ontmoet - soms vanuit de reguliere gemeentelijke organisatie en soms vanuit een apart funderingsloket - die in een lokale omgeving een cruciale rol vervullen bij de aanpak van funderingsproblematiek. Dit zijn medewerkers die een grote kennis hebben van de staat van de gebouwen, de onderliggende bodem en de instrumenten die een gemeente ter beschikking heeft. Maar bovenal zijn dit medewerkers die de bewoners kennen, voor hen makkelijk bereikbaar zijn en bij wijze van spreken een makelaar op de vingers tikken bij het niet melden in een verkoopadvertentie als het risico op funderingsschade bekend is. Het zijn medewerkers die vanaf het begin tot het eind van het proces contact hebben met woningeigenaren en met woningcorporaties.

Gemeenten die nog niet beschikken over een dergelijk loket kunnen een drempel ervaren om hier een start mee te maken. Het vraagt kennis, middelen en capaciteit die vaak niet voorhanden zijn. Woningcorporaties, waterschappen en hypotheekverstrekkers kunnen kennis en capaciteit leveren aan lokale

loketten en doen dat in een enkel geval ook al. In gemeenten of regio's waar (nog) geen loket beschikbaar is, moeten woningeigenaren terecht kunnen bij een landelijk loket, dat ook zo nodig gemeenten en regio's helpt bij de inrichting van een lokaal loket.

No regret: Er zijn meerdere gemeenten in Nederland die zich al lange tijd inzetten voor de aanpak van funderingsschade. Deze gemeenten hebben veel geleerd over de werking van de instrumenten die zij inzetten, de behoeften van woningeigenaren en het effect van communicatie met hen. Het is van belang dat gemeenten leren van elkaar. Een dergelijk lerend netwerk ontstaat niet vanzelf en dit vergt inspanning en capaciteit vanuit de gemeenten. De nationale werkende organisaties KBF/KCAF kunnen, als daar financiële middelen voor zijn, en aan noodzakelijke randvoorwaarden wordt voldaan, capaciteit opbouwen om met expertise het lerend netwerk van gemeenten te ondersteunen. Dit richt zich op overheden, en niet op individuele eigenaren.

Conclusie 5. Funderingsproblematiek is vaak onderdeel van groter vraagstuk.

Funderingsproblematiek komt vaak voor in oudere wijken en buurten waar al sprake kan zijn van achterstallig onderhoud en achterblijvende investeringen in de kwaliteit van woningen en straten. Met het verzakken van de huizen, het verzakken van de openbare ruimte en het ontstaan van vocht- en waterproblematiek, worden de gebreken in de leefomgeving van mensen steeds groter tot ook de veiligheid en de gezondheid in het geding komen. Zelden is er sprake van funderingsschade bij één huis. Doorgaans gaat het in steden en dorpen om geschakelde woningen of een hele straat, buurt of wijk. In het landelijk gebied is er doorgaans vanuit het bodem- en watersysteem een directe samenhang met landbouw en natuur. Funderingsschade is daarom zelden een enkelvoudig probleem.

Aanbeveling 5: Maak funderingsherstel onderdeel van groot onderhoud aan huis, straat of wijk en stel een langjarig Stads- en Dorpsvernieuwingsfonds in.

Huizen, straten en wijken in Nederland zijn niet gebouwd om zonder groot onderhoud eeuwig mee te gaan. Sommige wijken uit de twintigste eeuw zijn daarbij ook nog snel en goedkoop gebouwd. In lintdorpen in het landelijke gebied zijn uitbreidingen soms op te slappe bodems gebouwd. Dit alles maakt dat groot onderhoud en stads- of dorpsvernieuwing periodiek noodzakelijk is, inclusief de aanpak van de openbare ruimte en de infrastructuur, en de noodzakelijke aanpassingen in het water- en bodemsysteem. Als er groot onderhoud nodig is kan dit gecombineerd worden met verduurzaming en verbetering van de leefbaarheid en veiligheid. In de praktijk komt het nu soms voor dat er huizen worden verduurzaamd, terwijl de fundering in de basis niet goed is. Dit is niet doelmatig.

No regret: Gegeven de complexiteit van stads- en dorpsvernieuwing is er duidelijkheid nodig over de middelen die nodig zijn voor het collectief en wijkgericht aanpakken van funderingsproblematiek. Het starten met enkele koploperprojecten bij gemeenten die al een herstelaanpak uitvoeren en enkele aanjaagprojecten bij een aantal gemeenten die nog niet begonnen zijn, kan een eerste stap zijn en de benodigde inzichten geven. Het is verstandig om hier de

plaatselijk actieve woningcorporaties bij te betrekken en ook de financiële sector heeft aangegeven hierin graag gesprekspartner te willen zijn. Gegeven het feit dat funderingsproblematiek en dus ook de aanpak daarvan per definitie mensen raakt, is de zekerheid van een langjarige aanpak noodzakelijk. De lessen die worden opgedaan kunnen zich als onderdeel van een nationale aanpak vertalen in het vaststellen van de reikwijdte en omvang van een mogelijk Stads- en dorpsvernieuwingsfonds.

Conclusie 6. Funderingsproblematiek is altijd onlosmakelijk verbonden met het bodem- en watersysteem.

Een gebouw staat in een bodem- en watersysteem en de wisselwerking daartussen bepaalt wat er met de fundering gebeurt, en hoe snel dit gaat.

Aanbeveling 6: Laat waterschappen breder naar voren stappen als autoriteit op water en bodem. Ook in het stedelijk gebied.

Waterschappen zijn krachtige organisaties met heel veel kennis en praktische ervaring die nuttig is voor alle functies in het water- en bodemsysteem in het landelijke en stedelijke gebied. Deze kennis en ervaring wordt nu nog onvoldoende benut ten behoeve van de funderingsproblematiek. Als de waterschappen vooraf betrokken worden bij het maken van belangrijke ruimtelijke keuzes, kunnen zij in de oplossingen voor funderingsvraagstukken meer betekenen. Het is hiervoor noodzakelijk dat waterschappen, zodra bodem- en water een rol speelt, consequent worden betrokken bij (ruimtelijke) keuzes zowel in de bestaande bebouwing en de openbare ruimte als bij inbreiding, nieuwe uitleg en gebiedsontwikkeling. De kwetsbaarheden van nu kunnen immers de problemen zijn van later. Om deze rol te verankeren is het wenselijk dat gemeenten en waterschappen voor de door de provincies vast te stellen funderingsaandachtsgebieden programma's opstellen ten behoeve van het voorkomen en mitigeren van funderingsschade. Dit kan binnen de systematiek van de Omgevingswet zonder de noodzaak van wetswijziging. Het betekent dat waterschappen extra capaciteit beschikbaar stellen voor onder andere binnenstedelijke watervraagstukken. Dit vergt binnen het waterschap het bestuurlijke gesprek over de beschikbaarheid van capaciteit en middelen daarvoor.

No regret: Zoek in het bodem- en watersysteem de samenwerking tussen de overheden op. Dat wil zeggen: laat waterschappen intern positie bepalen op hun mogelijkheden en laat provincies overleggen met waterschappen en gemeenten om vanuit de ruimtelijke ordening de samenhang tussen functies en het bodem- en watersysteem te borgen. Dit vergt zowel het structureel bestuurlijke gesprek op niveau van de regio als de samenwerking op de werkvloer. Mensen met verstand van zaken vinden elkaar als zij daartoe uitgenodigd worden.

Conclusie 7. Er is onvoldoende capaciteit in de bouw en veel innovatie nodig.

De kosten van funderingsonderzoek en -herstel zijn de laatste jaren fors gestegen en volledig funderingsherstel kost inmiddels (in een ruime bandbreedte) rond de 100.000 euro. Het funderingsonderzoek en -herstel wordt uitgevoerd door een relatief klein aantal ondernemingen. Door de hoge kosten

van herstel en de complexiteit van besluitvormingsprocessen voor woningeigenaren en overheden, is er geen voorspelbare bouwstroom en geen groot volume aan aanbod dat kostenbesparingen door middel van investeringen in innovatie uitlokt. Funderingsherstel is op dit moment nog een zeer arbeidsintensief proces waarbij veel gebruik gemaakt wordt van traditionele technieken. Nieuwe methodieken worden situationeel op de bouwplaats bedacht en worden door de kleine omvang van de sector nog onvoldoende verspreid. Innovatie waardoor funderingsherstel sneller en goedkoper kan worden uitgevoerd of schade langdurig kan worden uitgesteld, is een doorslaggevende factor om uiteindelijk grote stappen te kunnen maken.

Aanbeveling 7: Voor opschaling en kostenverlaging is een langjarig kennis- en innovatieprogramma nodig.

Een kennis- en innovatieprogramma dat gericht is op verlaging van de kosten en het mogelijk maken van opschaling en versnelling, is nodig om tot grotere aantallen en betaalbaarder funderingsherstel te komen. Dit programma moet in samenwerking met publieke kennisinstellingen, de bouwsector en de wetenschap tot stand komen en, gezien de tijd die innovatieontwikkeling en het testen in de praktijk vergt, voor een duur van circa tien jaar financieel worden geborgd. (Private) certificeringssystemen kunnen helpen om de kwaliteit te borgen bij een sterke groei van de markt.

No regret: Maak als overheden (nationaal, regionaal en lokaal) in samenspraak met belangrijke vastgoedpartijen zoals de woningcorporaties duidelijk wat de langjarige ambities voor funderingsherstel zijn en zorg waar mogelijk voor vraagbundeling zodat in de bouwsector capaciteit beter kan worden gepland en kan meegroeien met de vraag. Dit vergt een goede samenwerking tussen lokale overheden, woningcorporaties en de bouwsector.

Conclusie 8. Gemeenten kunnen het niet alleen

Gemeenten hebben een belangrijke rol in de aanpak van funderingen: zij hebben zicht op de lokale problematiek, zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de leefomgeving in het eigen gebied en staan het dichtst bij hun inwoners, dus ook bij de woningeigenaren die te maken hebben met (het risico op) funderingsschade. Dit vergt wel regie, middelen en ondersteuning vanuit de rijksoverheid. Gemeenten hebben op dit moment, ook waar er sprake is van ernstige problematiek, noch de middelen noch de capaciteit en kennis om stads- en dorpsvernieuwing een voldoende stevige impuls te geven. Funderingsproblematiek is een interbestuurlijke opgave waarin naast de lokale en regionale overheden, het Rijk een belangrijke rol heeft.

Aanbeveling 8 – Zet als Rijk een stap naar voren in de interbestuurlijke samenwerking en zorg voor de voorwaarden waardoor gemeenten de funderingsaanpak lokaal kunnen regisseren en uitvoeren.

Gemeenten, waterschappen en provincies kunnen hun rol vervullen als het Rijk ook de eigen rol vervult. Concreet betekent dit dat het Rijk moet zorgen voor:

- een interbestuurlijk proces ten behoeve van een gezamenlijk beeld van te bereiken doelen en resultaten en de wijze van aanpak;

- de kaders en de benodigde wet- en regelgeving;
- additionele middelen en capaciteit in aanvulling op wat partijen zelf kunnen en moeten leveren;
- de bundeling en ontsluiting van data op nationaal niveau;
- het in samenspraak met gemeenten vaststellen van prioritaire gebieden, en
- het met elkaar monitoren van de voortgang van de aanpak.

Naarmate de aanpak vordert, kan het Rijk meer op de achtergrond ondersteunen.

No regret: Ga zo snel mogelijk in gesprek met gemeenten, provincies en waterschappen om tot samenwerking en gedragen besluitvorming te komen.

Conclusie 9. Woningcorporaties zijn een onmisbare partner

De woningcorporaties zijn belangrijke partners om grote stappen te kunnen zetten, maar dat vereist structureel meer financiële ruimte, gegeven de al bekende opgaves rond onderhoud, betaalbaarheid en nieuwbouw.

Aanbeveling 9. Maak Nationale Prestatieafspraken met woningcorporaties inclusief financiering.

Woningcorporaties moeten funderingsproblematiek mee nemen in hun prognoses, maar zij wegen de noodzaak van herstel af tegen andere criteria zoals nieuwbouw, betaalbaarheid en onderhoud.

No regret: Inventariseer de problematiek bij woningcorporaties en de mogelijkheden voor de aanpak van funderingsschade, inclusief de mogelijkheid van sloop-nieuwbouw, zodat er zicht is waar en op welke wijze woningcorporaties een motor kunnen zijn van stads- en dorpsvernieuwing.

Conclusie 10. Er is onvoldoende uitvoeringscapaciteit bij lokale overheden.

Funderingsherstel is complex en tijdrovend voor de individuele eigenaar, maar ook voor de diverse overheden als zij door complexiteit of schaalgrootte hulp moeten bieden. Overheden en met name gemeenten besteden nu veel tijd aan het organiseren van gespecialiseerde uitvoeringscapaciteit. Zeker als er sprake is van een straat, buurt of wijkaanpak vraagt dit langdurige beschikbaarheid van capaciteit met de juiste kennis en expertise.

Aanbeveling 10: Zorg voor een flexibele inzet van gespecialiseerde uitvoeringscapaciteit.

Zorg op nationaal niveau voor een grotere beschikbaarheid van capaciteit, kennis en expertise ten behoeve van lokale overheden, zodat doorlooptijden en resultaten versneld behaald worden en de noodzakelijke extra beweging tot stand komt, maar houdt de regie bij gemeenten en eigenaren. Gemeenten zullen capaciteit, kennis en expertise nodig hebben. Dit kunnen zij deels zelf, maar deels kan dit ook georganiseerd worden door uitbreiding van de diensten

van het huidige KCAF en KBF in publieke context of in een verdergaande stap door middel van een publieke uitvoeringsorganisatie voor het fysieke domein.

No regret: Houdt de publieke uitvoeringscapaciteit die er nu in het fysieke domein is bij organisaties zoals RVO, RVB, RWS, NCG en IMG beschikbaar voor de grote fysieke opgaven zodat kennis en capaciteit niet wegvloeit na voltooiing van een opgave. In plaats van het afbouwen van capaciteit op moment dat de ene opgave eindigt, om daarna weer moeizaam en vertraagd op te moeten bouwen als een nieuwe taak zich aandient, is het verstandiger om bestaande uitvoeringscapaciteit bij de overheid te behouden en breder (flexibel) in te kunnen zetten. Dat vraagt onder andere om een lange termijn perspectief voor de benodigde inzet van publieke uitvoeringscapaciteit in het fysieke domein en om samenwerking tussen de beleidsdepartementen en de uitvoerders. Kernvraag hierbij is hoe de publieke uitvoeringscapaciteit in het fysieke domein zo efficiënt mogelijk kan worden georganiseerd en vooruit te plannen is. Aandachtspunt hierbij is nog dat er, behalve NCG en IMG, op dit moment in het fysieke domein geen uitvoerder is op nationaal niveau die zich richt op de ondersteuning van particuliere woningeigenaren.

13.3 Groeimodel voor een nationale aanpak funderingsproblematiek

Funderingsproblematiek is lange tijd een dossier geweest dat op rijksniveau tussen alle andere prioriteiten weinig aandacht kreeg. Ook is de samenhang tussen bodem- en water en funderingen onvoldoende opgezocht. Inmiddels is dat veranderd. VRO en I&W moeten het voortouw nemen om een interdepartementaal programma met voldoende bezetting in te richten. Dit programma stuurt, op basis van interbestuurlijke kaders, op concrete resultaten en monitort de voortgang. Er is politiek ook gesproken over het aanstellen van een regeringscommissaris en daartoe is een motie aangenomen. De eerste stap is echter het organiseren van capaciteit en een programmatische sturing vanuit het Rijk. Pas als deze er in aanleg is, is het nuttig om “in de buitendienst” een aanjager in enige vorm aan te stellen.

Funderingsproblematiek is complex en omvangrijk, dit geldt daarmee ook voor de aanpak. Er zijn een aantal afwegingen die een rol spelen bij het bepalen van de eerste stappen in een aanpak:

- Afhankelijkheden tussen bouwstenen: een aantal zaken moeten eerst gerealiseerd worden voordat het ander plaats kan vinden (zo moet er goede informatie laagdrempelig beschikbaar zijn om in het aankoop-verkoopproces een rol te kunnen spelen);
- De ernst van funderingsproblematiek: gebieden of wijken waar een onveilige situatie ontstaat of dreigt te ontstaan, moeten als eerste worden aangepakt;
- Beschikbaarheid van capaciteit, kennis en middelen: een gebrek hieraan zet een stevige rem op de voortgang van de aanpak;
- En tot slot, de belangrijkste: het is nodig om tractie te krijgen, het vlieg wiel aan de gang te krijgen.

Op basis van deze drie afwegingen zijn de volgende stappen prioritair:

1. Inrichting van een interdepartementale programmaorganisatie met voldoende capaciteit die op de diverse uitwerkingslijnen kan sturen;
2. Verbetering van de beschikbaarheid van data en een keuze over een nationale data-infrastructuur;
3. Zorgdragen voor financiering in de vorm van een Stads- en Dorpsvernieuwingsfonds. Een wijk/buurtgerichte aanpak, het inrichten van funderingsloketten en het opschalen van de funderingsaanpak vereist dat lokale overheden en woningcorporaties beschikken over de benodigde middelen. Zonder middelen ontstaat er te weinig beweging;
4. Beschikbaar stellen van gespecialiseerde uitvoeringscapaciteit voor overheden. Dit kan plaatsvinden in een groeimodel, beginnend met een kleine uitbreiding van het huidige KCAF/KBF en mogelijk uitgroeiend naar een flexibele pool van uitvoeringscapaciteit in het fysieke domein (al dan niet vastgelegd in een specifieke organisatievorm). Zonder voldoende expertise en capaciteit vindt er op lokaal niveau onvoldoende beweging plaats;
5. Een wijkgerichte aanpak kan snel van start gaan in koplopergemeenten waar bestuurlijk gedragen plannen snel concreet gemaakt kunnen worden. Dit zijn doorgaans de gemeenten waar sprake is van ernstige problematiek. Hiervoor moeten punt 3 en 4 zijn ingevuld. Zorg ook voor kleine trajecten (bijvoorbeeld in de vorm van pilots) in gemeenten die wel te maken hebben met de problematiek, maar nog geen actieve aanpak hebben;
6. Uitbreiding en inrichting van funderingsloketten in de gemeenten en regio's waar de thematiek speelt dient zo snel mogelijk te worden gerealiseerd. Zodra er meer kennis en bewustzijn van de problematiek is, moeten eigenaren ook met hun vragen en mogelijke oplossingen eenvoudig contact kunnen zoeken met de overheid. Als dat nog niet op lokaal niveau kan, dan moet er een goed bezette nationale tweedelijnsvoorziening beschikbaar zijn,
7. Zorgdragen voor voldoende financiële arrangementen voor particuliere woningeigenaren, waaronder verruiming van de voorwaarden voor het FDF en de NHG is van belang om de financiële drempel voor woningeigenaren te verlagen. Dit is randvoorwaardelijk voor het realiseren van funderingsherstel op grotere schaal. Daarbij hebben hypotheekverstrekkers een direct belang bij het herstel van funderingen, het gaat immers om het onderpand van hun bezit. Hoe en op welke wijze dit financieel belang tot uitdrukking komt in de betrokkenheid van hypotheekverstrekkers vergt bestuurlijk overleg;
8. Waterschappen kunnen lokaal per direct het overleg met de gemeenten en de provincies starten om tot een intensievere samenwerking op het terrein van bodem- en water te komen;
9. Initieer een kennis- en innovatieprogramma, dat naast een technisch onderdeel ook een data-gedreven onderdeel heeft.

Een aantal van deze sporen (1, 2,3, 4) kunnen en moeten parallel of snel achter elkaar plaatsvinden omdat ze randvoorwaardelijk zijn voor een verdere aanpak. Voor het breed activeren van particuliere woningeigenaren is eerst het realiseren van 6 en 7 noodzakelijk.

13.4 Tot slot

Funderingsproblematiek is in een klein aantal gemeenten al jarenlang een vraagstuk en daar wordt op lokaal niveau naar beste eer en geweten hard aan gewerkt. Maar het gaat niet snel genoeg en heeft daardoor nog onvoldoende effect. Op rijksniveau is er met de adviesaanvraag aan de Rli vanuit het Rijk door VRO, I&W en LNV en het daaruit volgende rapport “Goed Gefundeerd” erkenning gegeven aan het belang om tot een nationale aanpak te komen.

De Olifant onder de kamer is benoemd, en nu komt het aan op actie. In dit advies dat voortbouwt op het rapport van de Rli zijn de mogelijkheden van een langjarige nationale aanpak verkend, variërend in het ambitieniveau van de aanpak en de bijbehorende interbestuurlijke en publiek-private samenwerking. Op het moment dat er politiek-bestuurlijke keuzes gemaakt gaan worden, wordt het ter beschikking stellen van financiële middelen een prominent vraagstuk. Een financiële analyse uitgevoerd door of in opdracht van de betrokken ministeries zal meer zicht geven op de benodigde middelen voor de diverse benoemde bouwstenen, maar duidelijk is wel dat de huidige beschikbare middelen op de begroting van VRO onvoldoende in verhouding staan tot de omvang en ernst van de problematiek.

De Rli heeft begin 2024 een schatting gemaakt van de benodigde middelen. Op een door haar berekend schadebedrag van €54 miljard (dat was destijds de maximumschatting), heeft de Rli voorgesteld dat de Rijksoverheid €12 miljard zou investeren om uiteindelijk funderingsproblematiek te laten indalen in de marktprijzen van woningen. Dat was €1 miljard per jaar, vergelijkbaar met de €1 miljard per jaar die nu vanuit het Rijk beschikbaar gesteld wordt voor de bouw van 1 miljoen nieuwe woningen. Deze €1 miljard per jaar werd in belangrijke mate besteed aan individuele subsidies voor woningeigenaren. Daar tegenover staat dat er in de berekeningen van de Rli geen noemenswaardige bedragen voor stads- en dorpsvernieuwing waren gereserveerd, noch voor woningcorporaties. Ook werden er via het Funderingsfonds geen extra impulsen gegeven aan leningen voor woningeigenaren.

Voor een nationale aanpak, waar in dit rapport een aantal benaderingen voor zijn verkend, kan de €1 miljard per jaar als ankerpunt dienen. Welke benadering ook gekozen wordt, er kan gestart worden met lagere bedragen die afhankelijk van de planvorming en feitelijke voortgang, kunnen groeien. Er moeten investeringen gedaan worden in de basisinfrastructuur vanuit het Rijk, en daarnaast komt het er op aan om interbestuurlijk realistische plannen te maken en deze met een langjarige doorkijk financieel mogelijk te maken. Wanneer deze plannen, startend met koploperprojecten op de meest urgente plekken en proefprojecten op plekken waar men nog helemaal aan het begin staat, in goede samenwerking tussen de overheden daadwerkelijk tot resultaten leiden, geeft dat vertrouwen in de gekozen aanpak. Het wordt dan zichtbaar dat de overheid ook in de bestaande woningvoorraad gezamenlijk de urgente vraagstukken tijdig aanpakt. Naast het bouwen van nieuwe woningen is onderhoud en behoud van de bestaande voorraad immers nodig om ook per saldo tot een uitbreiding van de totale woningvoorraad te kunnen komen.

De fundering is de basis van je huis, van je veiligheid en comfort en van een toekomst in dat huis. Daar ben je als eigenaar zelf verantwoordelijk voor. Maar als het voor een aanzienlijk aantal mensen een verantwoordelijkheid is die, om een veelheid van redenen, niet leidt tot oplossing van het probleem, en het ook gaat om hele straten, wijken en buurten die steeds verder achteruit gaan, dan is het aan de overheid om de oplossing te helpen organiseren. De overheid moet een stap vooruit zetten, zodat iedereen dat kan doen.

Bijlagen

Bijlage I Overzicht instrumentarium per aanpak

Onderstaand overzicht geeft een overzicht van de het instrumentarium dat ingezet kan worden in drie verschillende vormen van een nationale aanpak funderingen. De drie vormen van aanpak zijn gebaseerd op drie benaderingen ten aanzien van de rol van de overheid: de afstandelijke overheid, de betrokken overheid en de verantwoordelijke overheid. In het rapport worden de benaderingen en de daaruit voorkomende aanpakken toegelicht. Combinaties zijn mogelijk, maar in de aanpakken zijn de maatregelen wel zo gekozen dat dan in ieder geval een samenhangend pakket ontstaat.

	'De markt aan zet' vanuit de afstandelijke overheid	'De gemeenten aan zet' vanuit de betrokken overheid	'Het Rijk aan het stuur' vanuit de verantwoordelijke overheid
<i>Acht bouwstenen voor een nationale aanpak</i>			
Betrouwbare data	Validering van risicomodellen en vaststelling en doorontwikkeling van een publiek gevalideerd risicomodel. Vaststellen standaarden en eisen voor eenduidige registratie feitelijke data.	Ontsluiting van publieke en private data en risicomodellen in publiek domein, openbaar raadpleegbaar via nationaal informatiepunt. Gemeenten leveren als bijvangst van de lokale aanpak van funderingsproblematiek een belangrijke bijdrage door het verzamelen en ontsluiten van funderingsdata. Gemeenten kunnen hierbij gebruik maken van een meewerk- of onderzoeksverplichting voor woningeigenaren.	Ontsluiting van publieke en private data en risicomodellen in publiek domein, openbaar raadpleegbaar via nationaal informatiepunt. Rijkssubsidie voor funderingsonderzoek. Investering in een data-gedreven kennisprogramma.
Transparantie verkoop- en aankoopproces	De staat van de fundering is voor huizen met risicoklasse D3 een op risico genormeerd gestandaardiseerd onderdeel van de informatieplicht, verplicht bij aanvang van het biedingsproces. Vanaf risiconiveau D4 is een funderingsrisicorapport een vast onderdeel van de informatieplicht en dient vroegtijdig te	Invulling van de zorgplicht van financiers bij financieringen van huizen met een hoog risico door de gemiddelde kosten van herstel mee te wegen.	De aspirant-koper kan – zonder tussenkomst van de verkoper – onder inachtneming van beperkingen die de AVG stelt – bij het informatiepunt tegen kostprijs beschikbare funderingsinformatie op gebouwniveau opvragen.

	worden aangeleverd. Dit kan eventueel onderdeel worden van de "kosten koper".		
Financiering van onderzoek en herstel	Communicatie over de "explain"-mogelijkheden. Uniforme werkwijze in de uitvoering van hypothecaire funderingsleningen (kostenbepaling, uitbetaling via depot, bepaling waarde na herstel) Aanpassing schadefinancierings-systeem financiers FDF Oplossen (fiscaal-) technische vraagstukken ontbreken onderpand bij sloop/nieuwbouw Publieke of private erfpachtconstructies kunnen financiële ruimte geven.	Landelijke werking FDF Loslaten voorwaarde dat een individuele FDF lening alleen kan als daarmee herstel binnen een heel huizenblok met woningeigenaren wordt mogelijk gemaakt. Uitbreiding FDF naar funding met verduurzaming in samenwerking met het Warmtefonds. Lokale subsidies voor herstel in individuele gevallen om een groter vraagstuk op te lossen. Lokale subsidies voor onderzoek voor woning-eigenaren ter verhoging van de lokale kennis van gemeenten. Oplossen (fiscaal-) technische vraagstukken ontbreken onderpand bij sloop/nieuwbouw	Vergroting bereik NHG door NHG funderingsleningen buiten de huidige NHG doelgroep (bereiken NHG-grens en eerste hypotheek zonder NHG). Uitbreiding FDF naar kunners, en bijbehorende vergroting (revolverend) fondsvermogen met co-financiering. Subsidies voor onderzoek in individuele gevallen, mogelijk met rijksbijdragen. Uitbreiding NRF voor funderingswerkzaamheden in geval van groeiende vraag. Woningcorporaties maken nationale prestatie-afspraken inclusief mogelijke financiële arrangementen. Oplossen (fiscaal-) technische vraagstukken ontbreken onderpand bij sloop/nieuwbouw.
Communicatie en proces-begeleiding	Lijst met private bureaus op alle gemeentelijke websites. Laagdrempelige toegang tot de rechter bieden door middel van een verzoekschriftprocedure (bv. op grond van art. 5:65 jo. 3:299 BW) ingeval van stagnerende overeenstemming tussen bureaus.	Gemeenten met ernstige funderingsproblematiek hebben een loket dat procesbegeleiding, voorlichting en 'tafelgesprekken' biedt. Deze worden ook ingezet bij een gecoördineerde staat/wijkaanpak door gemeenten. Uitbreiding van middelen en capaciteit van de huidige landelijke 2e lijn ondersteuning via bestaande structuren.	Stapsgewijze opbouw van een nationaal funderingsloket met regie, sturing, protocollering en uitvoeringscapaciteit met landelijke dekking. Gemeenten kunnen er diensten afnemen, opdrachten aan verstrekken of zelf uitvoeren. Landelijke voorlichtingsmiddelen ter ondersteuning van kennisverbreding en bewustwording
Wijk- en buurtaanpak	Gemeenten intensiveren de samenwerking met de markt om vraag en aanbod in de wijken met een hoog funderingsrisico bij elkaar te brengen. In de verdelingssystematiek	Funderingsonderzoek en -herstel wordt bij voorkeur uitgevoerd in een gecoördineerde regionale/ wijkgerichte aanpak, waar mogelijk gekoppeld aan verduurzaming.	Nationale samenwerking tussen gemeenten met funderingsproblematiek en een programmatische wijkaanpak. Gebieden en wijken waar intensivering van de aanpak van funderingschade noodzakelijk is, worden

	van het Gemeentefonds wordt na onderzoek de maatstaf voor slappe bodem herzien om beter rekening te houden met kosten die gemeenten extra moeten maken ten behoeve van de veiligheid van de openbare ruimte en het bodem- en watersysteem.	Uitbreiding van het gemeentelijk instrumentarium ten behoeve van een wijkgerichte aanpak, waaronder het voorkeursrecht voor gemeenten om woningen waar nodig in publiek eigendom te brengen, verplichtingen om mee te werken aan onderzoek en het - proportioneel - kunnen opleggen van preventieve herstelverplichtingen aan woningeigenaren. Woningcorporaties zijn een volwaardig partner in de wijkgerichte aanpak. In de lokale prestatieafspraken wordt funderingsherstel expliciet meegenomen. Een langjarig stads- en dorpsvernieuwingsfonds, stelt ontschotte budgetten langjarig beschikbaar aan gemeenten met wijken met ernstige funderingsproblematiek.	formeel vanuit het Rijk aangewezen en kunnen op basis daarvan, mits onderbouwd en met bestuurlijk en politiek commitment, een beroep doen op financiering, waarbij het Rijk ook actief participeert in de uitvoering. Middelen en uitvoeringscapaciteit beschikbaar vanuit het Rijk á la NOVEX en WBI. Borging en monitoring op basis van de wet regie Volkshuisvesting en de subsidievoorwaarden. Woningcorporaties maken op nationaal niveau prestatieafspraken over de beschikbaarheid van financiële middelen en uitvoeringscapaciteit voor toekomstvast volkshuisvestelijk bezit in bestaande wijken
Bodem- en watersysteem	Provincies, waterschappen en gemeenten zoeken op eigen initiatief binnen de bestaande kaders meer de samenwerking op voor de aanpak van funderingsproblematiek. Bij bestaande bouw wegen waterschappen, voor zover passend binnen de eigen rolinvulling, bij het nemen van peilbesluiten ook het uitstellen en beperken van funderingsproblemen mee in de afweging, om zo doelmatig bij te dragen aan het remmen van funderingsproblemen. Bij nieuwbouw, herinrichting en andere ruimtelijke ontwikkelingen door provincies en gemeenten wordt, voor zover	Provincies, waterschappen en gemeenten werken intensief samen. Er worden funderingsaandachtsgebieden aangewezen door de provincie. Waterschappen zetten adviserings- en uitvoeringscapaciteit in op binnenstedelijke water vraagstukken. Bij de inrichting en onderhoud van de openbare ruimte en bij vervanging van rioleringen wordt rekening gehouden met de effecten op het water- en bodemsysteem. Actief grondwaterbeheer is hierbij het uitgangspunt. Bij gepland onderhoud aan de bestrating, bodemafdekking, kijkt de gemeente kritisch waar	Provincies (of evt. Rijk) verplichten waterschappen en gemeenten tot het opstellen van programma's voor funderingsaanpak in zg. funderingsaandachtsgebieden. Gemeenten en provincies betrekken waterschappen ook aan de voorkant bij besluitvorming over ruimtelijk beleid. Gemeenten voeren funderingsonderzoek uit in gebieden met een verhoogd risico op funderingsschade en passen op basis hiervan DIT-riolering toe op de plekken waar dit doelmatig bij kan dragen aan de funderingsopgave, in afstemming met het waterschap. Woningeigenaren krijgen het aanbod hun particuliere DIT-riolering aan te sluiten op het gemeentelijke systeem.

	passend binnen de eigen rolinvulling, het waterschap aan de voorkant geraadpleegd, zodat de wederzijdse effecten van de ontwikkelingen en water- en bodemsysteem worden meegewogen in de besluitvorming. Daarmee kunnen funderingsproblemen uitgesteld en beperkt worden. In gebieden met klei- en veenbodems wordt bij onderhoud, in de openbare ruimte en aan de riolering, actief grondwaterbeheer overwogen. Perceeleigenaren worden gestimuleerd om maatregelen te treffen ten behoeve van de grondwaterhuishouding.	bodemafdekking plaats kan maken voor een waterdoorlatende toplaag. Perceeleigenaren worden gestimuleerd om maatregelen te treffen ten behoeve van de grondwaterhuishouding. Indien de gemeente DIT riolering toepast krijgen gebouweigenaren het aanbod hun particuliere DIT-riolering aan te sluiten op het gemeentelijk systeem.	Bij gepland onderhoud aan de bestrating, bodemafdekking, kijkt de gemeente kritisch waar bodemafdekking plaats kan maken voor een waterdoorlatende toplaag. Perceeleigenaren worden verplicht en ondersteund om maatregelen te treffen ten behoeve van de grondwaterhuishouding.
Bouw en innovatie	Er worden geen additionele instrumenten ingezet	Aanvragen voor onderzoek en herstel bundelen of gebundeld zichtbaar maken op het lokale funderingsloket van een gemeente. Gebundeld en geprogrammeerd inzetten van bouwcapaciteit in een wijkgerichte of gebiedsgerichte aanpak. Ontwikkelen van kwaliteitseisen en private standaarden voor funderingsonderzoek en herstel Inzet op het stimuleren van opleiding en werving van vakkundige constructeurs.	Een langjarig kennis- en innovatieprogramma dat gericht is op het zoveel mogelijk verlagen van de kosten van de opgave en het mogelijk maken van opschaling en versnelling.
Uitvoeringskracht	Overheden kunnen capaciteit en diensten inhuren in de markt. Efficiëntere inzet van bestaande uitvoeringskracht bij overheden.	Het huidige KBF/KCAF wordt met een sterk publieke inbedding vanuit het huidige takenpakket uitgebreid om gemeenten, provincies en waterschappen te ondersteunen met expertise.	Beschikbare of uit te breiden uitvoeringscapaciteit bij het Rijk wordt in een nader te verkennen organisatievorm gebundeld aangeboden.

		Waterschappen en provincies ontvangen middelen van het Rijk waarmee ze conform de bestaande flexpools voor woningbouw capaciteit voor lokale opgaven van gemeenten kunnen realiseren	
--	--	--	--

Bijlage II Data ontsluiten in een Informatievoorziening funderingen

In deze bijlage gaan we dieper in op de vormgeving van een mogelijk in te richten informatievoorziening funderingen. Hoofdstuk 4 in het rapport zelf geeft een bredere analyse van de gegevens die nodig zijn om een beeld te krijgen van de aard en omvang van funderingsproblematiek en welke gegevens al beschikbaar en openbaar zijn.

De informatiepositie van (aspirant)woningeigenaren, overheden en zakelijke dienstverleners ten aanzien van funderingen is op dit moment onvoldoende. Woningeigenaren hebben doorgaans geen of maar beperkt zicht op de staat van hun fundering en het risico dat zij lopen op schade. Kopers op de woningmarkt krijgen geen of onvoldoende informatie in het verkoopproces, overheden - lokaal, regionaal en nationaal - hebben beperkt zicht op de schaal waarin funderingsproblematiek zich voordoet en zakelijke dienstverleners zoals makelaars, notarissen en banken, beschikken niet of in beperkte mate over de informatie die zij nodig hebben voor de professionele uitvoering van hun diensten.

Grofweg liggen hier drie oorzaken aan ten grondslag:

1. Beschikbare gegevens zijn versnipperd over meerdere publieke en private bronhouders, waaronder kennisinstellingen, overheden, woningeigenaren, zakelijke dienstverleners en bouwbedrijven. Deze gegevens (zonder uniforme standaarden, definities en kwaliteitswaarborgen) worden nu gedeeltelijk en in beperkte mate ontsloten en gebundeld om risicoschattingen te genereren en de hierbij gehanteerde risicomodellen zijn – onvermijdelijk – met veel onzekerheden omgeven, met name bij toekomstduidingen.
2. Er zijn in een aantal gemeenten gegevens ontsloten op gebouwniveau over het type fundering, er zijn echter weinig harde gegevens over de staat van de funderingen zelf. In het merendeel van de gemeenten in Nederland is er nog helemaal geen beeld. Hierdoor is er – ook op nationaal niveau – geen tot beperkt zicht in de feitelijke omvang van de problematiek.
3. Er is geen publiek portal dat alle relevante informatie verbindt en raadpleegbaar maakt. De data die nu ontsloten en gebundeld wordt en de daaruit gegenereerde risicoschattingen zijn soms niet, soms wel openbaar en niet eenvoudig te doorgronden door niet-professionals zoals particuliere woningeigenaren.

Het verbeteren van de informatiepositie van (toekomstige) woningeigenaren, overheden en (zakelijke) dienstverleners is fundamenteel voor de bewustwording en aanpak van funderingsproblematiek. Dit noodzaakt tot de ontwikkeling van een publieke informatievoorziening, bestaande uit:

I) een 'achterkant', waar data verzameld, ontsloten en verrijkt wordt, en

II) een 'voorkant', in de vorm van een 'landelijk informatiepunt funderingsproblematiek', dat verschillende doelgroepen toegang geeft tot feitelijke en geaggregeerde data en begrijpelijke informatieproducten:

Ad I. Data uit publieke en private bronnen wordt ontsloten, gebundeld en verrijkt in een publiek domein teneinde een beeld te kunnen genereren van de feitelijke aard en omvang van funderingsproblematiek in Nederland op gebouw-, lokaal, regionaal en landelijk niveau en de risico's daarop. Daarmee is er een publiek doel gediend bij deze dataverzameling. Het gaat daarbij om:

- Feitelijke gebouwgegevens: type fundering, leeftijd gebouw (en andere data die toch al gestandaardiseerd beschikbaar komt via de Landelijke voorziening gebouwgegevens (LVG) en – als daar sprake van is - uitgevoerd onderzoek naar de fundering en eventuele getroffen herstelmaatregelen). Dit vereist nog standaardisatie en dataverzameling;
- Feitelijke gegevens over de ondergrond en waterstand. Deze data is al beschikbaar via onder andere de basisregistratie ondergrond (BRO);
- (Private) satellietzakkingsbeelden en daaruit af te leiden informatie;
- Het huidige risico op funderingsschade, gegeven de bovengenoemde feitelijke gegevens op gebouwniveau, lokaal, regionaal en nationaal niveau. Dit vraagt om gevalideerde risicomodellen;
- Het risico op toekomstige funderingsschade gebaseerd op voorspellingen van klimaat, bodem en water op basis van deze feitelijke gegevens. Dit vraagt om gevalideerde toekomstmodellen.

Ad II. Een portaal in vorm van een landelijk informatiepunt funderingsproblematiek, dat toegang geeft tot de gegenereerde data en informatie, waarbij:

- Woningeigenaren kunnen inloggen in een persoonlijke gebouwomgeving, vergelijkbaar met een PGO - een persoonlijke gezondheidsomgeving-, en een compleet dossier raadplegen over het gebouw dat in hun bezit is. Een woningeigenaar vindt hier feitelijke gebouw- en omgevingsgegevens en een risicoprofiel voor de kans op funderingsschade van het eigen gebouw (zie ad I.);
- De woningeigenaar heeft hierbij de regie over de eigen gegevens, waarbij de informatie uit het dossier door de woningeigenaar bij verkoop van het huis door de woningeigenaar beschikbaar wordt gesteld aan aspirant kopers en betrokken zakelijk dienstverleners (waaronder makelaars). De wijze waarop en het tijdstip zijn dwingend voorgeschreven);

- Overheden en kennisinstellingen kunnen inloggen in een omgeving waar zij de beschikking hebben over de complete ruwe en verrijkte data (dus ook op gebouwniveau) voor analyses en verfijning van risicomodellen. Gebruik en ontsluiting van data vindt plaats met privacy waarborgen voor de individuele woningeigenaar (dat wil zeggen autorisatie, zorgvuldige omgang, proportioneel, doelbinding en waar nodig anonimiseren, conform de CBS-wetgeving);
- Zakelijke dienstverleners en andere geïnteresseerden feitelijke informatie over funderingen, bodem en water en risicoschattingen op lokaal, regionaal en nationaal niveau (dus niet op gebouwniveau) zonder autorisatie kunnen inzien;
- Alle geïnteresseerden algemene openbare informatie kunnen vinden over funderingsschade, preventie, risico's, onderzoek en herstel inclusief een telefoonnummer voor verdere informatie (de nationale helpdeskfunctie, zie hoofdstuk 7).

Funderingsdata (feiten en risico's) wordt daarmee getrapt openbaar, gericht op de verschillende doelgroepen, waarbij autorisatie leidend is voor wie toegang krijgt tot individuele gebouwgegevens.

Dit laat onverlet dat bij gemeenten en andere instellingen, zoals het Kadaster, ook eigen gegevens en documenten raadpleegbaar kunnen zijn. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een veelheid aan onderzoekdocumenten van gemeenten die actief zijn met funderingsherstel. Ook dan zullen de gemeenten moeten zorgdragen dat wordt voldaan aan de eisen van de AVG. Hetzelfde geldt voor private partijen die data verrijken en aanbieden, al dan niet als aanvulling op dat wat er in het publieke domein beschikbaar is.

Aandachtspunten bij de inrichting van de informatievoorziening

Onderstaand wordt een aantal aandachtspunten benoemd, die van belang zijn bij de inrichting van een landelijke informatievoorziening:

Standaarden

Om de gegevens in de datawaardeketen eenduidig, vergelijkbaar en uitwisselbaar te maken is standaardisatie nodig. Voor de objectgerichte informatie gaat het met name over een standaard voor funderingseigenschappen (type, materiaal en conditie). Daarnaast is het nodig een richtlijn te hebben voor het uitvoeren van een funderingsinspectie, zodat de uitkomsten hiervan ook eenduidig en vergelijkbaar zijn. Voor de gebiedsgerichte informatie zijn standaarden nodig voor het kwalificeren van de risico's op funderingsschade, alsmede beschrijvingen van de uitgevoerde analyses om deze risico's in een kaartbeeld te kunnen vatten. Dit is vergelijkbaar met de totstandkomingsrapporten van de modellen in de BRO. Gebruikers weten hierdoor welke analyses zijn uitgevoerd en welke modellen, theorieën en interpretaties zijn toegepast. Dit verhoogt de transparantie en komt de betrouwbaarheid ten goede.

Organisatie

Bij de organisatie gaat het om het inrichten van de werkorganisatie en de sturing daarop. Daarbij kan zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van bestaande organisatorische componenten die al operationeel zijn, zoals de organisaties van de basisregistraties, digitale archieven, kennisinstellingen en een landelijke voorziening gebouwgegevens dat momenteel door de overheid verkend wordt. De werkorganisatie is in die optiek niet één organisatorische eenheid, maar een netwerk van samenwerkende organisaties in publiek en privaat domein. Een nog op te stellen informatiearchitectuur dient zo concreet mogelijk aan te geven hoe de verschillende bronhouders en hun beheerprocessen samenhangen en op welke wijze data ontsloten worden. Hierbij hoort ook het aanwijzen van een coördinerende beheerorganisatie voor de achterkant, en de positionering van het landelijk informatiepunt (dat hoeft niet dezelfde organisatie te zijn: vergelijk het DSO waarvoor Kadaster de beheerorganisatie is, maar het IPLO met de publiekscant bij de RWS is ondergebracht).

Werk dat al wordt uitgevoerd, zoals het bijhouden van de basisregistraties en het archiveren van bouwvergunningen, al is dat nu mogelijk nog niet gericht op deze problematiek, moet gewoon doorgaan. Nieuw werk moet echter nog worden toebedeeld. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het registreren van nieuwe en eerder uitgevoerde bouwkundige onderzoeken, schaderapporten en het analyseren van bouwtekeningen voor het genereren van informatie over de constructie van de funderingen. Een deel van dit werk kan desgewenst ook door marktpartijen in opdracht worden uitgevoerd, mits goed ingekaderd. Te denken valt eventueel aan een situatie vergelijkbaar met de werkwijze ten aanzien van de APK voor auto's, waarbij garagebedrijven deze keuringen uitvoeren op basis van eisen die de Rijksdienst voor Wegverkeer stelt. Het resultaat daarvan wordt gebundeld in een landelijke registratie. Voor het ontwikkelen van de benodigde standaarden zijn organisaties zoals de NEN en Geonovum logische partijen. Zij kunnen, in samenwerking met andere organisaties in het domein, tot een set van gedragen standaarden komen.

Voor de realisatie en het beheer van de waardeketen lijkt het logisch gebruik te maken van de beheerorganisaties van de huidige basisregistraties. Voor de objectgerichte gegevens is dit het Kadaster en voor de gebiedsgerichte gegevens TNO-Geologische Dienst Nederland. Voor de genoemde extensies op de basisregistraties kunnen echter ook andere partijen aan de orde zijn, met name voor het verzamelen van gebouwgegevens of het verwerken van satellietbeelden. Voor de analyses die een rol spelen in de waardeketen zou aansluiting kunnen worden gevonden bij de TO2 kennisinstututen (m.n. TNO en Deltares), maar zijn ook private partijen mogelijk. Het beleggen van rollen ten aanzien van nieuwe componenten vergt nog nadere overdenking.

Het is zinnig om te verkennen of en op welke wijze het werk van het private FunderMaps dat onder andere gebouwgegevens heeft ontsloten van bijna 10% van de voor funderingsproblematiek relevante gebouwen betrokken kan worden bij de realisatie van de informatievoorziening funderingen (inclusief het nationale Informatiepunt). Voorwaarden daarvoor zijn dat er sprake is van publieke sturing, openbaarheid en toetsing van risicomodellen en borging van de kwaliteit van publieke en private bronnen. De regie en eindverantwoordelijkheid moet hoe dan ook publiek belegd zijn.

Governance

Bij het inrichten van de netwerkorganisatie voor de registratie van relevante data en informatie kan in ieder geval gedeeltelijk aangesloten worden op de eisen die voor basisregistraties gelden. Deze bevatten veel institutionele aspecten die hier ook goed kunnen werken zoals de ministeriële verantwoordelijkheid, een wettelijk kader, het beleggen van het beheer bij een publieke partij, een toekomstvast financieringsmechanisme, niet vrijblijvende gebruikersinvloed, kwaliteitszorg en toezicht. Zo'n kader doet recht aan het maatschappelijk belang van deze informatie.

In de spelregels voor basisregistraties zitten veel aanknopingspunten voor de inrichting van de governance. Voor deze concrete casus lijkt het logisch de regie voor de informatiepositie rond funderingen te beleggen bij het ministerie VRO vanuit de systeemverantwoordelijkheid voor het domein Bouw (en Energie). Daar waar aanpassingen aan de geobasisregistraties gewenst zijn dient de besluitvorming langs de daarvoor bestaande governance³¹ te lopen via VRO Geo-informatie. Idem kan er een rol zijn weggelegd voor bijvoorbeeld de organisatie van de Omgevingswet als het gaat om de informatie bij vergunningen voor nieuwe gebouwen of verbouwingen.

In de governance past ook een overlegstructuur met de partijen die (als bronhouder) een verantwoordelijkheid hebben in de realisatie en het beheer van de informatiepositie. Ook is het noodzakelijk dat de belanghebbende gebruikers een plek hebben in het structurele proces van aanbod en vraagsturing. Omdat die laatste groep voor een belangrijk deel uit niet-overheidspartijen bestaat, vergt dit extra aandacht bij de inrichting van de governance. Te denken valt aan belangenverenigingen van gebouweigenaren, partijen in de vastgoedketen, de bouwsector en betrokken marktpartijen.

Op dit moment wordt publieke data ten aanzien van gebouw, bodem en water – op basis van een beperkt aantal publieke bronnen – deels ook in het private domein ontsloten en aan derden beschikbaar gesteld. Gezien het algemeen maatschappelijk belang van het verzamelen en beschikbaar stellen van funderingsinformatie, de mogelijke impact op de markt bij openbaarheid en het feit dat er sprake is van het (indirect) verwerken van persoonsgegevens (de beschrijving van de staat van een fundering van een specifiek gebouw/adres kan leiden tot identificeerbaarheid van de eigenaar of gebruiker), moet de overheid zich indien zij er zelf in acteert, ervan verzekeren dat de data en de verrijking daarvan betrouwbaar zijn, doelgericht en proportioneel en met privacy-waarborgen gebruikt worden. Dit betekent niet dat alle data binnen het publieke domein moet worden gegenereerd. Indien private bedrijven worden ingehuurd/gecontracteerd om data te verzamelen of bewerken moeten hiervoor de noodzakelijke waarborgen worden getroffen. Zo zijn er ook een aantal private bedrijven die satellietzakkingsdata verrijken en daar relevante producten op aanbieden. Op basis van publieke open standaarden, eisen en risicomodellen (open source) kan informatie met inzet van de markt aanvullend worden verzameld, verrijkt en omgezet in producten. Indien bedrijven volledig in het

³¹ Het gaat dan om de Programmaraad Datafundament en het Beraad voor Geo-informatie (GI-beraad).

private domein opereren, dan gelden daar de reguliere wettelijke kaders voor, zoals de AVG en is het aan het bedrijf zelf om zich daaraan te houden.

Aanpak en fasering

Op dit moment ontbreekt het in het publieke domein nog grotendeels aan feitelijke informatie over de staat van funderingen (op een paar actieve koplopergemeenten na). Ook zijn nog maar beperkt de gebouwgegevens uit de bouwdoSSIers bij gemeenten ontsloten. Het is dus nog niet mogelijk om een voldoende betrouwbaar landelijk dekkend beeld van funderingen op gebouwniveau op te stellen. Het is raadzaam wel al direct te starten met het Nationaal Informatiepunt en daarin de data op gebiedsniveau te presenteren die er is en dit programmatisch en gefaseerd uit te breiden met nieuwe data die beschikbaar komt (groeimodel).

Fasering ten aanzien van de inhoud:

1. Een eerste stap is om op basis van in basisregistraties, bij kennisinstituten en private partijen voorhanden zijnde informatie op transparante en controleerbare wijze een inschatting geven over de risico's per gebied;
2. Een vervolgstap is het verder gaan met het op basis van archiefstukken vastleggen van meer gedetailleerde objectgegevens, bijvoorbeeld het type gebruikte funderingen en eventueel geconstateerde schade en herstelmaatregelen. Het gaat hierbij om feitelijke informatie over de funderingen per object. Aan de hand hiervan kan een inschatting gegeven worden van de risico's voor de gebouwen per gebied;
3. Parallel kunnen nieuwe documenten (vergunningen, bouwkundige rapporten) worden toegevoegd;
4. Ook parallel kan worden gewerkt aan de verfijning van (modellen voor) gebiedsgerichte risico's en de ontwikkeling daarvan;
5. In een vervolproces kan verfijnde informatie over de risico's per gebouw worden toegevoegd.

Voor het verzamelen van gebouwinformatie zijn meerdere aanpakken denkbaar met een verschillend tijdpad. Een optie is een landsdekkende programmatische aanpak met een doorlooptijd van enkele jaren. Alternatief is een koppeling aan momenten in de levenscyclus van een gebouw, dit zijn bijvoorbeeld verbouwingen, overdrachten van eigendom of herstel en onderzoek op initiatief van de eigenaar. Bij de laatste aanpak kan het creëren van de beoogde informatiepositie tientallen jaren duren.

Fasering ten aanzien van de inrichting van de gebruiksvoorziening:

- Een eerste stap is het inrichten van een omgeving voor de vastlegging en raadpleging van openbare (risico-)informatie op basis van de nu beschikbare informatie;
- De tweede stap is een omgeving realiseren voor detailinformatie over objecten die beperkt toegankelijk is afhankelijk van de autorisatie van de gebruiker;

- De derde stap is het realiseren van een omgeving voor analyses op basis van bestaande bronnen en toegevoegde informatie op gebouwniveau;
- Parallel hieraan worden de voor de verschillende doelgroepen benodigde informatieproducten ontwikkeld. Dit zijn diverse gestandaardiseerde selecties uit de data als antwoord op veel voorkomende informatievragen.

Deze benadering zorgt ervoor dat er al vrij snel een eerste beeld kan worden geschetst van de gebieden waar sprake is van grotere risico's. Het opbouwen van een landsdekkend beeld op basis van detailinformatie per object gaat echter langer duren. De aanpak lijkt op de wijze waarop het Energielabel voor gebouwen is ingevoerd in Nederland. Eerst is een voorlopige waarde op basis van beschikbare informatie beschikbaar, daarna wordt deze getoetst en aangescherpt op basis van aangeleverd bewijsmateriaal.

Bijlage III Geraadpleegde literatuur

- Cleef, van C. Bodemdaling in stedelijk gebied, Sluipmoordenaar die zich vaker laat gelden, Milieu en Recht 2021.
- Deltares/TNO, Nationale aanpak funderingsproblematiek, aard en technische maatregelen, 2024
- Deltares/TNO, Verdiepende analyse en kennisontwikkeling funderingsproblematiek, 2025
- Fundermaps, Risico-bepaling ondiep gefundeerde bebouwing, Aanpak op basis van vijf buurten in vijf gemeenten, 2024
- Kadaster, Landelijke Voorziening Gebouwgegevens, Een verkenning ter ondersteuning van besluitvorming, 2024
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Water en Bodem Sturend, Uitgewerkte borgingskalender, 2024
- Momentum Technologies, Funderingsherstel, de mogelijkheden vanuit een investeringsperspectief, 2023
- Moster, E., Nederlands waterrecht van oud naar nieuw, 2022
- Nationale Ombudsman, Herstel bieden: een vak apart, Een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten, 2023
- Putter, de P.J., Peilbeheer als middel om bodemdaling in veemweidegebieden terug te dringen, Milieu en Recht, 2021
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Goed gefundeerd, 2024
- Rebel Strategy & Development, Landelijke werking Fonds Duurzaam Funderingsherstel, Onderzoek naar knelpunten en oplossingsrichtingen, 2023
- Rebel Strategy & Development, Verkenning beleidsvarianten aanpak funderingsproblematiek, 2024
- Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Cultureel Erfgoed, Huidige risico's Nationale Adaptatiestrategie 2022-2026, 2023
- Rijksoverheid, Op grond kun je bouwen, IBO woningbouw en grond, 2024
- Royal Haskoning DHV, Versterken uitvoeringskracht in het ruimtelijk domein, Inventarisatie & analyse van huidige uitvoeringsstructuur met perspectief op meer slagkracht, 2021

TKI Bouw en techniek, Funderingsproblematiek, verdiepingsstudie naar innovatie- en opschalingsopgave, 2024

Bijlage IV Gesprekspartners

Naam	Organisatie
Ab van der Meer	Schiedam
Albert Vermue	VNG
André van de Nadort	Weststellingwerf
Rogier André de la Porte	Rotterdam
Anne Koning	PZH
Anne Nijland	Kampen
Anke van Houten	UvW
Annemiek Nijhof	Deltares
Annette Hildering	Zaanstad
Arco Bikker	Molenlanden
Arjen Gielen	SVn
Arne Weverling	PZH
Astrid Overvoorde	Rotterdam
Barbara Wolfensberger	OCW
Bart van de Bemt	Platform Lingewaard
Bart Tonnaer	RVO
Carla Muters	Nationale Hypotheek Garantie
Chantal de Jong	Kampen
Chantal van Rooijen	VNG
Chantal Zeegers	Rotterdam
Chris Geurts	TNO

Chris Kuijpers	BZK
Christa ter Braak	Kadaster
Cis van Apeldoorn	HDSR
Co Verdaas	TU Delft, Deltacommissaris
Cor Habben Jansen	HHSK
Coert Fossen	Groninger Bodembeweging
Constantijn Kats	Kampen
Corné Nijburg	KBF
Cornelis Nauta	Rijksvastgoedbedrijf
Daniël Vahl	Kampen
Daphne Pel	Wetterskip Fryslân
Dick de Jong	KCAF
Dirk Riezebos	Kampen
Don Zandbergen	Fundermaps
Donné Slangen	LVVN
Edwin de Nijs	De Coogh
Ellen Kelder	Dordrecht
Ellen en Pieter Dekker	Weststellingwerf
Eric Gijsbertsen	Haarlem
Erik Koldewijn	NN
Erwin de Jong	GeoBest
Esther Pijs	EZK
Ferry van der Kwaak	KCAF
Francis Hendriks	Molenlanden
Frank Wilschut	Aedes

Frank Slooten	VEH
Frank Soede	BLG Wonen
Frank van Lier	KCAF
Gerrie Rozema	Heerenveen
Gert-Jan Duitman	NVB
Gerco van den Berg	NVM
Gilles Erkens	Deltares
Hanke Haagsma	Rotterdam
Hans Jacobs	Restauratiefonds
Hans Rietveld	Verbond van Verzekeraars
Harold Herbert	Verbond van Verzekeraars
Henk de Bruin	Kampen
Henk Korvinus	Instituut Mijnbouwschade Groningen
Henne Ticheler	Waterschap Rivierenlanden
Herman van Os	NCG
Hilbert Bouwman	SVn
Iris de Rijke	RVO
Jan Molenaar	FDF
Jaap Estie	NVAF
Jaap Sloomaker	I&W
Jan Cees Kok	Haarlem
Jan Lock	Molenlanden
Jan Prins	Nationale Ombudsman
Jan Prinsen	Gouda
Jan van de Veen	Provincie Zuid Holland

Jan Vente	Lopik
Jeroen Mekenkemp	Platform Slappe Bodem
Jeroen Haan	HDSR/UvW
Jesse Luijendijk	Almere
Jiska Krikke	Arnhem
Jitske Stavenga	Provincie Friesland
John van Dijk	Rotterdam
Judith Sargentini	Gouda
Karsten Klein	VEH
Kees Hazewinkel	IMG
Kees de Jong	Lingewaard
Kim Koppelaar	Molenlanden
Klazien Hartog	HHNK
Kees Romijn	Waterschap Rivierenlanden
Kees Jan van Henten	NHG
Karsten Klein	Vereniging van Eigen Huis
Kirsty Blatter	Waternet
Laura Broekhuizen	Woonstichting Groninger Huis
Laris Noordegraaf	Kadaster
Levinus Jongmans	Zaanstad
Lisette Broersen	RVO
Lot Berkelmans	De Alliantie
Luuk Jacobs	KBF
Mandy Korf	Deltares
Marc Trouwborst	Molenlanden
Marco Bekker	Rotterdam

Marco Poppelaars	Brefu
Marc Trouwborst	Molenlanden
Margreet den Breeje-Koekkoek	ASR
Marieke Ferwerda	NCG
Marinka van Dam	Zaanstad
Marjan de Vries	GeoSync
Marjorie Verhoek	Rijksdienst Cultureel Erfgoed
Mark Born	KCAF
Mark de Boer	BZK
Martijn Dadema	Overijssel
Mark Kramer	Hoogheemraadschap Rijnland
Martijn van Gils	Universiteit Utrecht
Mavis Letter	VNG
Meindert Smallenbroek	UvW
Michiel van der Meulen	TNO
Miriël Weber	Dordrecht
Mohamed el Achkar	Woonstad Rotterdam
Nico Stolwijk	VEH
Niels de Jong	HHNK
Paul Jansen	WDOD
Peter de Putter	Sterk Consulting
Peter Nijssse	BNG Bank
Philip Tan	Innoquest
Pieter Elsinga	NCG
Pim de Waard	RVO

Rien Fraanje	IPO
Remco Bosma	HHNK
Remco van Maurik	Wetterskip Fryslan
Remco Smith	Fundament advocatuur
René Vrugt	I&W
Rik van der Linden	Dordrecht
Roald van de Linde	NHG
Robert Mosch	AFM
Robert van Cleef	KBF
Rob Ligtenberg	Provincie Zuid Holland
Ronnie Takens	RVO
Roxanne Daniels	VNG
Ruben Kamphof	Kampen
Sandra ter Huurne	Uretek
Simon van der Gaast	IVBM
Stefanie Fernández van Leeuwen- Leenman	ASN
Stephan Gruijters	TNO
Stijn Verburg	NN
Susan Lammers	RCE
Tieme Walta	Zaanstad
Tirza van Daalen	TNO
Theodor Kockelkoren	SODM
Tom Bresser	Bresser
Tristan Bons	VBO

Ugur Ozkan	Restauratiefonds
Vincent Schuurman	Kampen
Wessel van Boetzelaer	Kcaf
Willem de Vreeze	AEDES
Willem van Rees	Zevenaar
William Niekerk	TKI Bouw en Techniek
Wim Flikweert	ING
Wouter Elsenburg	SEO
Wouter Kooijman	Aveco de Bondt