Gemeente Amsterdam

Bezoekadres
Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 14 020
amsterdam.nl

Retouradres: Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan de leden van de gemeenteraad

Datum 11 juni 2019
Behandeld door Ruimte & Duurzaamheid, Harry de Vries

Onderwerp Bestuurlijke reactie op het onderzoek "Grondwatereffecten van onderkeldering in Amsterdam", modelstudie vier deelgebieden.
Waternet en Ingenieursbureau Amsterdam, 13 maart 2019

Geachte leden van de raad ,

Het rapport "Grondwatereffecten van onderkeldering in Amsterdam", modelstudie vier deelgebieden, is geagendeerd voor de vergadering van de raadscommissie Ruimtelijke Ordening van 27 maart 2019 omdat de resultaten samenhingen met de geagendeerde brief over de aanpak bouwdynamiek.
In deze brief informeren wij u over de belangrijkste conclusies uit het rapport en de voorstellen die het college daaraan verbindt.

1. Inleiding

Het onderzoek naar de gevolgen voor het grondwater van onderkelderingen bij bestaande bebouwing in Amsterdam is uitgevoerd door het Ingenieursbureau Amsterdam en Waternet in opdracht van Ruimte & Duurzaamheid naar aanleiding van motie 447 van de raadsleden Van Renssen, De Heer, Hammelburg en Flentge inzake het bestemmingsplan De Baarsjes (gevolgen onderkeldering en andere vormen van verstening van binnentuinen in Amsterdam). Deze motie is op 16 mei 2018 door uw raad aangenomen. In de motie werd het college gevraagd nader onderzoek te doen naar de gevolgen van onderkeldering in de gehele stad.

Naar aanleiding van dit verzoek is aan Waternet en Ingenieursbureau Amsterdam de opdracht verstrekt onderzoek te doen naar de gevolgen voor grondwaterstand en -stroom in Amsterdam. Door middel van een grondwatermodellering is antwoord gezocht op de vraag:

"Wat zijn, voor enkele typerende situaties in Amsterdam, de permanente gevolgen van onderkeldering voor de grondwaterstand?"

2. Aanleiding

Door de klimaatverandering, en de opgave om de stad daar bestendig tegen te maken, zijn de gevolgen van onderkeldering op grondwaterstand en -stroom actueler geworden. Het vermogen om toenemende hoeveelheden hemelwater op te nemen en af te voeren wordt beïnvloed door de grondwaterstand en -stroom. Als Amsterdam op termijn klimaatbestendig wil zijn, dienen er nu keuzes te worden gemaakt die in het beleid en de regels verankerd dienen te worden.

Onderkelderingen maken deel uit van de toenemende bouwdynamiek in de stad. Kelders worden toegevoegd om extra vierkante meters woonruimte te creëren. Deze extra vierkante meters voegen voor huidige bewoners woonoppervlakte toe aan hun huidige woning. Die extra woonoppervlakte is soms nodig om in Amsterdam te kunnen blijven wonen. Daarnaast wordt waarde gecreëerd die soms wordt ingezet om de (noodzakelijke) verbetering van de fundering te financieren. Ook komt het voor dat een eigenaar extra vierkante meters toevoegt om de (verkoop)waarde van het pand te verhogen. Aanleg van kelders leidt zo tot waardevermeerdering, toevoeging van woonoppervlak in de stad en soms tot kwaliteitsverbetering. De aanleg zorgt daarnaast echter ook voor bouwoverlast voor omwonenden. Deze uit zich in overlast tijdens de aanleg en mogelijke gevolgen voor naastgelegen woningen (scheuren).

Potentieel probleem is ook de afsluiting onder de grond waardoor barrièrewerking voor het grondwater optreedt. Het grondwater kan niet meer stromen waar het eerst wel stroomde. Daardoor kan de stand van het grondwater veranderen. Dat kan leiden tot zowel zogeheten overlast (een te hoge grondwaterstand met negatieve gevolgen voor met name woningen en groen, maar ook voor verharding) als tot zogeheten onderlast (een te lage grondwaterstand met negatieve gevolgen voor funderingen en wederom groen).

3. Inhoud

Het rapport is gebaseerd op modelstudies in vier gebieden in de stad. Deze gebieden zijn zo gekozen dat ze zo veel mogelijk verschillende typologieën van bebouwing vertegenwoordigen. Op basis van deze modelstudies is de conclusie gerechtvaardigd dat op langere termijn en bij cumulatie van aantallen kelders (tot 100% van de panden) de stroom en stand van het grondwater vrijwel altijd in meer of mindere mate gehinderd zal worden en daarmee tot negatieve effecten zal leiden. Er zijn enkele gebieden in de stad waar de stand van het grondwater juist gediend zou zijn met een toe te voegen barrière. Voor deze gebieden is maatwerk gewenst. Onderdeel van dat maatwerk kan het aanbrengen van een barrière door de gemeente zelf zijn.
Dit rapport gaat in op de gevolgen van kelders voor grondwaterstand en -stroom. Het geeft aan in welke gebieden dit op korte termijn en in welke gebieden dit op wat langere termijn tot problemen kan gaan leiden. Het rapport pleit voor het opnemen van de langere termijn doelstelling van klimaatbestendigheid van de stad in de vertaling van dit onderzoek naar maatregelen.
Die maatregelen liggen voor het grootste deel in eisen aan de manier waarop kelders worden aangelegd. Als grondwater goed kan doorstromen onder of naast (of in een enkel geval zelfs over) een kelder is er vanuit grondwateroptiek geen reden een beperking aan het aantal kelders of de omvang op te leggen.

Het rapport pleit ook voor een gesprek met marktpartijen (architecten, aannemers en constructeurs) om na te gaan hoe de eisen aan ontwerp en aanleg kunnen worden geëffectueerd. Dat geeft vervolgens een indruk hoe de eisen in regelgeving kunnen worden opgenomen.

De belangrijkste conclusies zijn de volgende: de cumulatieve effecten van kelderbouw in de stad kunnen op middellange termijn tot lange termijn tot ernstige (grond)wateroverlastsituaties leiden. Door de barrièrewerking van kelders kan de grondwaterstand bij bouwblokken stijgen en/of dalen. Overlast door te hoge of onderlast door te lage grondwaterstanden is dan een gevolg. Door de grondwaterstijging kan de bodem minder hemelwater bufferen, waardoor de klimaatbestendigheid afneemt. Daarnaast kan hemelwater dat in gesloten woonblokken met kelders valt onvoldoende afstromen naar de omgeving of andersom. Binnen de stad zijn de effecten per wijk nader te specificeren waarbij de meest negatieve effecten optreden in gesloten bouwblokken in de bestaande wijken binnen de ring.

Op basis van de aanbevelingen uit het rapport dient in regelgeving opgenomen te worden dat kelders in het vervolg zo aangelegd worden dat ze geen substantiële belemmering voor de stand en stroom van het grondwater betekenen. Op dit moment wordt nader onderzocht hoe deze eis vertaald kan worden in concrete maatregelen.

4. Vervolg

In één zin samengevat pleit het rapport voor het eisen van een grondwaterneutrale (dat wil zeggen zonder negatieve gevolgen voor stand en stroom van het grondwater) aanleg van een kelder. Alleen kelders die door de manier van aanleggen of andere flankerende maatregelen grondwaterneutraal zijn, zouden vergund moeten worden, met in sommige gebieden een afwijkend maatwerkvoorschrift. Andere kelders zouden zo snel mogelijk van een vergunning uitgesloten moeten worden.

De vraag of dergelijke kelders mogelijk zijn, is op 17 april 2019 met deskundigen besproken. Verschillende marktpartijen kwamen in een "Kennissessie kelders en grondwater" bijeen met deskundigen van de gemeente. Doel was te bepalen aan welke voorwaarden een kelder moet voldoen om grondwaterneutraal te zijn, hoe dit in regelgeving is vast te leggen en hoe dit gehandhaafd kan worden.

De uitkomst van deze sessie is dat het technisch mogelijk is om de stroom van het grondwater intact te laten tijdens en na de aanleg van een kelder. Nog niet duidelijk is op welke wijze de mate van doorstroming moet worden vastgesteld. Het is van belang bij elke kelder een voldoende capaciteit (debiet) aan te leggen voor de stroom van het grondwater. Maar te veel capaciteit leidt tot onnodig hoge kosten.
Op dit moment wordt onderzocht hoe dit zgn. minimum-debiet te bepalen. Dit minimum debiet dient op pand/straat/wijkniveau te worden vastgesteld en vervolgens in de vergunningsvoorwaarden opgenomen te worden. In een aangepast bestemmingsplan zal dan het doelvoorschrift: "de aanleg van een kelder mag geen substantiële belemmering voor de stroom

van het grondwater opleveren" kunnen worden opgenomen. In de vergunningsvoorwaarden staat hoe een aanvrager dit doelvoorschrift kan realiseren.

5. Conclusie

Het college is overtuigd van de noodzaak én de mogelijkheid om de negatieve effecten voor het grondwater van kelders in Amsterdam te beperken. Het risico op onder- dan wel overlast in delen van de stad is te groot evenals de negatieve effecten op de mogelijkheid tot klimaatadaptatie. Mede omdat het technisch mogelijk is de stroom van het grondwater niet te hinderen, én de extra kosten daarvoor overzienbaar lijken, zoekt het college naar de snelste weg om grondwaterneutraliteit op te nemen als voorwaarde voor het vergunnen van het aanleggen van een kelder.
Doel is om alleen kelders te vergunnen welke grondwaterneutraal zijn. Niet grondwaterneutrale kelders willen wij zo snel mogelijk verbieden.

De termijn waarop het nieuwe kelderbeleid geïmplementeerd kan worden is op dit moment nog niet aan te geven. Dit is onder meer afhankelijk van de snelheid waarmee het aanvullende technische onderzoek kan worden uitgevoerd en de juridisch-planologische vertaling kan worden gerealiseerd. Omdat het college prioriteit geeft aan maatregelen die bijdragen aan het klimaatbestendig maken van Amsterdam, en daarmee ook aan maatregelen die bedreigingen daarvoor verminderen, heeft deze uitdaging hoge bestuurlijke prioriteit.
In dit onderzoek wordt ook aandacht besteed aan de handhaafbaarheid van de op te stellen regels en de daarmee gepaard gaande kosten. In de eerstvolgende voortgangsrapportage aanpak bouwdynamiek wordt de raad verder geïnformeerd over dit onderzoek en de resultaten..

6. Afwegingskader

De motie die in de inleiding van deze brief is genoemd, vraagt ook om het opstellen van een afwegingskader voor de behandeling van aanvragen voor omgevingsvergunningen voor onderkeldering van tuinen. Omdat de problematiek van het belemmeren van grondwaterstromen over kelders in zijn algemeenheid gaat, hebben wij deze vraag geïnterpreteerd als het verzoek om een afwegingskader voor kelders.

In dit afwegingskader, waarvoor wij in de parallel met deze brief aan de raadscommissie Ruimtelijke Ordening toe te sturen Bestuursopdracht aanpak Bouwdynamiek, opdracht zullen verlenen, zal het technische uitgangspunt van "grondwaterneutrale kelderaanleg" verder uitgewerkt worden en vastgelegd worden hoe dit uitgangspunt juridisch planologisch kan worden verankerd.

Het op te stellen generieke afwegingskader zal een vertaling moeten krijgen naar bestemmingsplannen of het omgevingsplan. Het is wenselijk zo spoedig mogelijk over dit afwegingskader te kunnen beschikken. De vertaling van een afwegingskader naar bestemmingsplannen is een maatregel voor de langere termijn.

Op kortere termijn kan het afwegingskader leiden tot nadere voorwaarden met betrekking tot een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid voor onderkelderen die in sommige bestemmingsplannen is opgenomen. Op die manier kan het afwegingskader op kortere termijn effect hebben.
Enkele stadsdelen beschikken nu over één of andere vorm van 'afwijkingenbeleid' ('kruimelgevallenbeleid'). Het op te stellen afwegingskader kan de opmaat zijn tot een stedelijk afwijkingenkader over dit onderwerp, maar kan ook vertaald worden in het afwijkingenbeleid in de verschillende stadsdelen.

Er zijn enkele gebieden in de stad waar de stand van het grondwater juist gediend zou zijn met een toe te voegen barrière. Het afwegingskader zal deze gebieden precies definiëren. In deze gebieden is grondwaterneutrale aanleg van een kelder uiteraard niet wenselijk en zal dus ook geen deel uitmaken van de vergunningvoorwaarden.

Onderdeel van het afwegingskader zijn de maatregelen die nodig zijn om de eisen aan de aanleg van kelders ook te kunnen handhaven. Er dient voldoende zekerheid te zijn dat de eisen die geformuleerd worden ook daadwerkelijk worden nageleefd.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Namens het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

Marieke van Doorninck
Wethouder Ruimtelijke Ordening