

DE VERGETEN BURENPLICHT

**ADVIES VAN 12 APRIL 2021, UITGEBRACHT AAN DE RAAD EN HET COLLEGE VAN
BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN DE GEMEENTE UTRECHT EN DE EIGENAREN**

COMMISSIE VAN WIJZEN WERVENGEBIED UTRECHT



A Inhoudsopgave

1	Samenvatting met conclusies en aanbevelingen	5
2	De opdracht.....	13
	Inleiding	13
	Nadere omgrenzing van de opdracht	14
	Opbouw van het advies	15
3	De door ons gevolgde werkwijze	16
4	Beknopte weergave van de voorgeschiedenis en de meest relevante aspecten	19
	De voorgeschiedenis.....	19
	De eigendomssituatie en de ruimtelijke situatie	21
	Staat, status en functie van de werfkelders.....	23
	Enkele andere aspecten.....	23
5	De resultaten van onze inventarisatie	25
	Enkele algemene aspecten, waaronder een gebrek aan vertrouwen.....	25
	Juridische verhoudingen	27
	Bouwkundige aspecten, waaronder invloeden op de staat van de werfkelders	28
6	Ons oordeel over de eigendomsverhoudingen	33
	Algemeen	33
	De eigendom van de wegen.....	33
	De eigendom van de werfkelders.....	35
	De eigendom van werven, wal-, kluis- en werfmuren, bruggen en groen	37
	De eigendom van trekankers	37
	De eigendom van stoepen en opgangen naar de voordeuren	38
7	Rechten en plichten.....	39
	Algemeen	39
	Plichten voor het voorkomen en herstel van schade	41
	Een bewijsregel en daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden	47
	Vorzorgsmaatregelen	52
8	Over samenwerking en samenwerkingsvormen	54
	Gemeenten en samenwerking	54
	Beheer en onderhoud: een complexe opgave met parallelle belangen.....	55
	Ontwerp integraal (gebiedsprofiel)	56
	Uitvoering van de opgaven	57
9	Samenwerking in het herstel via een stichting	61

Algemeen	61
De stichtingsvorm	61
Het overlegorgaan	66
Bouw- of herstelbegeleiding	67
Mediation	67
Geschilregeling	67
Samenwerkingsovereenkomsten	68
Financiële aspecten	68

B Lijst van bijlagen

- 1 De opdracht aan de CvWW en de daaraan gekoppelde vragen
- 2 Kaart van het wervengebied
- 3 Enkele tekeningen van de werfkelders en hun directe omgeving
- 4 De eerste door de CvWW aan de bekende eigenaren verzonden brief
- 5 Rubricering van de ontvangen reacties van eigenaren
- 6 Spreiding van de reacties
- 7 Lijst van de belangrijkste geraadpleegde documenten

C Verklarende woordenlijst (met enkele gebruikte afkortingen)

asdruk	het deel van het gewicht van een voertuig dat via de wielen van één as wordt overgebracht op de ondergrond
aslastbeperking	maatregel waarbij de maximaal toegestane <i>asdruk</i> van voertuigen wordt beperkt
B&W	het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
CvWW	Commissie van Wijzen Wervengebied Utrecht
HDSR	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
huiskelder	de kelder onder het (grachten)pand, veelal verbonden met de <i>werfkelder</i>
kademuur	grondkerende constructie tussen de gracht en straat
keldergewelf	gebogen bouwconstructie voor het overspannen van een kelder
kluis-kelder	een <i>werfkelder</i> die direct aan de gracht grenst (zonder tussenliggende werf)
kluismuur	muur van een <i>werfkelder</i> die direct aan de gracht grenst
mandeligheid	gemeenschappelijke eigendom van een onroerende zaak die nuttig is voor twee of meer erven
onderloopheidscherm	een aaneengesloten scherm tussen de palen van de fundering, dat ervoor zorgt dat er geen zand of grond tussen de palen door naar het water kan stromen waardoor er geen gaten in de <i>fundering</i> vallen
opstalrecht	het recht om in, op of boven de grond van een ander een gebouw of werk (bijvoorbeeld een kelder) in eigendom te hebben
raad	de gemeenteraad van Utrecht
rak	deel van een gracht tussen twee bruggen (er zijn 26 rakken)

RCE	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (vroeger: Rijksdienst voor de Monumentenzorg)
spookkelder	los gelegen kelder onder de openbare weg waarvan het bestaan en dus ook de ligging onbekend zijn of hooguit kunnen worden vermoed
straatkelder spuwer	<i>werfkelder</i> onder de straat zonder naastgelegen water natuurstenen waterafvoer (van de straat door de muur naar de gracht of de <i>werf</i>)
trekanker	een anker aan de buitenzijde van de werfmuur die de werfmuur vastmaakt aan de werfkelder door een verbinding met de keldermuur
VvE	vereniging van eigenaren (van een in appartementsrechten gesplitst gebouw)
walmuur	kademuur die grenst aan de gracht en de <i>werf</i>
watergevel	direct aan de gracht grenzende achtergevel van een grachtenpand
weeskelder	los gelegen kelder zonder (bekende) eigenaar
werf	openbare ruimte tussen <i>werfmuur</i> en de overgang van <i>walmuur</i> naar gracht
werfkelder	kelder meestal haaks op de gracht, met een toegang op de werf en vaak ook een verbinding met een <i>huiskelder</i> (NB: in dit advies wordt het begrip “werfkelder” ook wel gebruikt als overkoepelend begrip voor alle soorten kelders onder een weg, zoals een <i>werfkelder</i> in de hier beschreven betekenis, een <i>kluis</i> kelder en een <i>straat</i> kelder)
werfmuur	muur die de <i>werfkelder</i> afsluit aan de werfzijde
WKM	project herstel wal- en kluis muren (vanaf 2008)

1 Samenvatting met conclusies en aanbevelingen

Vooraf: van conceptadvies naar eindadvies

Op 30 oktober 2020 hebben B&W van de gemeente Utrecht, samen met eigenaren van werfkelders en in opdracht van de raad van de gemeente, de Commissie van Wijzen voor het wervengebied Utrecht ("CvWW") ingesteld. De CvWW bestond uit drie leden: de heren mr. H.F.M. (Hans) Hofhuis (voorzitter), prof. dr. ir. J.G. (Jan) Rots en drs. A.H.L.M. (Ton) van Snellenberg, en is bijgestaan door mevrouw drs. A.E.H. (Anneke) van der Kluit als secretaris. De CvWW heeft op 1 maart 2021 een conceptadvies uitgebracht aan de raad en B&W van de gemeente Utrecht en de eigenaren van werfkelders. In een periode van ruim drie weken daarna heeft een ieder kunnen reageren op het concept. Voor u ligt nu het eindadvies, waarin rekening is gehouden met de ingekomen reacties, waaronder een uitgebreid commentaar van 24 maart 2021 van B&W. Al deze reacties hebben de CvWW reden gegeven tot nader grondig beraad over haar bevindingen en aanbevelingen. Dit heeft geleid tot enkele wijzigingen, die in het advies worden besproken en toegelicht, en tot een ruim aantal verduidelijkingen. De CvWW handhaaft de kern van haar oordeel en advies, die zijn gebaseerd op de waarneming dat in de loop van de jaren een ernstig gebrek aan vertrouwen van de eigenaren in de gemeente is ontstaan. B&W hebben geschreven dat zij dit beeld herkennen en dat zij het als hun maatschappelijke verantwoordelijkheid zien om het vertrouwen van hun "buren" te herstellen. De CvWW ziet in de reactie van B&W nog voorzichtigheid in het omarmen van de gedachte aan een ruimere invulling van zorgplichten en het nemen van ruimhartige verantwoordelijkheid voor schade aan de werfkelders. Deze voorzichtigheid is te begrijpen; de CvWW ziet de scherpe en deels kritische vragen van B&W als een uiting van het standpunt dat overtuigende antwoorden op deze vragen nodig zijn om deze ruimere verantwoordelijkheden te kunnen nemen. Het gaat immers om de besteding van publieke middelen en de democratische verantwoording daarover. Daarmee biedt deze eerste reactie hoop op een betere invulling van de burenplicht en de maatschappelijke zorgplicht van de gemeente, en daarmee op het noodzakelijke herstel van vertrouwen. De CvWW wenst de raad, B&W en de eigenaren wijsheid en succes in het toekomstige herstel, onderhoud en beheer van het wervengebied, waaronder de werfkelders.

Algemene inleiding, aard van deze samenvatting

De CvWW is onafhankelijk en heeft een dubbele opdracht: zij moet adviseren over (1) de rechten en plichten van eigenaren en gemeente en de eigendomsverhoudingen, en (2) de mogelijke samenwerkingsvorm van eigenaren en gemeente bij het herstel, beheer en onderhoud van het wervengebied. Het wervengebied is uniek in de wereld, heeft nationale betekenis als erfgoed en is een van de iconen van de binnenstad van Utrecht.

Met dit eindadvies geeft de CvWW uitvoering aan haar opdracht.

Deze samenvatting, met conclusies en aanbevelingen, is zelfstandig leesbaar en geeft een beknopt maar volledig beeld van onze bevindingen. De CvWW heeft zich een indruk gevormd van alles wat er speelt in het wervengebied op basis van een ruim aantal ingekomen reacties: ongeveer 100 van eigenaren en ongeveer 25 van hierbij betrokken *stakeholders* en verschillende gemeentelijke afdelingen. Daarnaast heeft de CvWW vele gesprekken met eigenaren gevoerd. Ook heeft zij kennisgenomen van tientallen documenten: ambtelijke stukken uit het verleden en het heden, technische rapporten, juridische studies en boeken over het wervengebied. Niet alles wat dit onderzoek heeft opgeleverd laat zich eenvoudig in de mal van eigendomsverhoudingen, rechten en plichten en samenwerkingsvormen gieten. Want onder deze meer formele vraagstukken speelt zich

de echte werkelijkheid af. Daarom ligt in deze samenvatting het accent op bevindingen die onder de oppervlakte – zeg maar door de keldergewelven – van dit rapport lopen. In de conclusies vat de CvWW haar oordeel over de eigendomsverhoudingen en de rechten en plichten samen. De aanbevelingen bevatten het advies over samenwerkingsvormen en suggesties voor een daarbij passende juridische structuur.

Gebrek aan vertrouwen

Een eerste bevinding die in het overgrote deel van de gesprekken met eigenaren van werfkelders naar voren kwam, is een gebrek aan vertrouwen in de gemeente. Dit speelt in veel opzichten, maar het zware verkeer over de grachten, het gebrek aan effectieve handhaving daarvan en de afhoudende opstelling van de gemeente na meldingen over scheurvorming en lekkages in de werfkelders vormen hierbij de boventoon. De vraag is vervolgens: hoe heeft deze situatie kunnen groeien? Om tot een antwoord te komen heeft de CvWW eerst de belangen, de onderlinge verhoudingen en vroegere onderzoeksresultaten geïnventariseerd.

De belangen in het wervengebied lopen parallel.

De opdracht geeft de CvWW mee om “niet uit te gaan van belangentegenstellingen”. Opmerkelijk is dat inhoudelijke belangentegenstellingen nauwelijks aan de orde zijn, in ieder geval niet tussen gemeente en eigenaren. Beide hebben het belang van het erfgoed hoog in het vaandel staan: de gesprekken met eigenaren wezen vooral op veel liefde voor het erfgoed en de gemeente wilde tot een aantal jaren geleden het wervengebied zelfs op de UNESCO-werelderfgoedlijst krijgen. En zowel eigenaren als gemeente vinden constructieve veiligheid een eerste vereiste. Voor veel eigenaren is dat reden om scherp en kritisch te blijven ten opzichte van handhaving van de aslastbeperking in het gebied. Blijft over de functionaliteit. Ook daar lopen de belangen niet ver uiteen. De gemeente heeft het functionele belang van bereikbaarheid al decennia geleden verbonden met de belangen van erfgoed en veiligheid door de introductie van een aslastbeperking van twee ton langs de grachten in het wervengebied. Het is immers bekend dat een te hoge aslast risico's geeft voor de stabiliteit van de werfkelders en kans op schade geeft. Een andere functionaliteit – of beter: voorwaarde voor functionaliteit – is de waterdichtheid van de werfkelders. Ook dat is niet een belang dat alleen door eigenaren wordt gehuldigd; de gemeente heeft zelf in het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw in goed overleg met de eigenaren een actie tot gezamenlijk herstel opgezet. Waterdichte werfkelders zouden immers andere functies in de werfkelders mogelijk maken, zoals wonen en bedrijvigheid, waaronder horeca. Dat zou de aantrekkingskracht van de binnenstad kunnen verhogen. Dit doel is ook bereikt. Kortom: de belangen die in onze opdracht centraal staan, lopen tussen gemeente en eigenaren feitelijk al parallel. Natuurlijk zijn er *stakeholders* met andere belangen. Daarbij gaat het vooral over de aslastbeperking. Voor de bevoorrading van de binnenstad en voor grotere bouwprojecten zou het behulpzaam zijn als de aslast in ieder geval op strategische plekken of routes hoger zou kunnen zijn.

Een vergeten burenplicht

Het echte probleem zit hierin dat de parallel lopende belangen niet als een gezamenlijk belang worden gezien. In ieder geval niet door de gemeente. Even is dat wel zo geweest, namelijk in de periode 1993-2002, toen het gezamenlijke herstelproject van de werfkelders is uitgevoerd. Daarbij zijn, zoals gezegd, veel kelders ook waterdicht gemaakt. Ook toen ging er een fase van aandacht voor de juridische verhoudingen met vragen over rechten en plichten aan vooraf, en die heeft uiteindelijk tot een gezamenlijke aanpak en actie geleid. Deze gezamenlijkheid is na afloop van dat project echter uit het zicht verdwenen.

De opvatting van de gemeente dat de gezamenlijke belangen scherp te scheiden zijn in een publiek belang, dat zij vertegenwoordigt, en een privaat belang dat van de eigenaren is, lijkt in eerste aanleg

logisch. Normaal gesproken kunnen eigenaren van een gewoon woonhuis ook niet bij de gemeente aankloppen bij scheurvorming of lekkage, hoewel het ook een gemeentelijk belang is dat huizen veilig zijn en gezond om in te wonen. Maar in het wervengebied wringt deze opvatting. Hier is vanuit de historie immers de situatie gegroeid dat eigenaren van werfkelders de gemeente in veel gevallen aan drie zijden als zeer directe “buur” hebben: door de weg als bovenbuur, de werfmuur als voorbuur en de fundering of ondergrond als onderbuur. Ook al betekent dit niet dat de gemeente hiermee een buur in de gebruikelijke zin is, het leidt er wel toe dat de gemeente hier in de uitoefening van haar publieke taak een “burenplicht” heeft. Een gebrekkige handhaving van de aslastbeperking heeft langs de grachten de consequentie dat er scheuren in de dragende delen van de werfkelders komen, met schade en veiligheidsrisico’s: gebrekkige hemelwaterafvoer leidt tot lekkage, uitspoeling van zand door een onvolkomen oeverbeveiliging leidt tot aantasting van de fundering, en onvoldoende aansluiting van werfmuren op de werfkelders leidt ook tot lekkages. Je zal maar een buur hebben die bij gevolgen als deze niet altijd thuis geeft, in algemene zin afhoudend is en dan laat weten dat lekkages je eigen probleem zijn en dat je maar moet aantonen dat de scheuren een gevolg zijn van overtredingen van de aslast. Ondanks de vele acties die de gemeente wel heeft ondernomen is dit het overheersende beeld van de gemeentelijke werkwijze dat uit het onderzoek van de CvWW naar boven komt.

Hier komt bij dat alle optredende schade ook het unieke erfgoed aantast, zij het vaak op plekken die voor het algemene publiek minder zichtbaar zijn. Alles bijeen vraagt het van de gemeente dat zij aan haar zorgplicht voor het beheer en onderhoud in het wervengebied een veel nauwkeuriger invulling geeft, zowel vanuit het belang van het erfgoed zelf maar vooral ook vanuit een burenplicht die in vergetelheid is geraakt. Zorgplicht en burenplicht, ook wel *noaberschap*, zijn in het unieke wervengebied dure plichten, waarbij het woord “duur” een morele betekenis heeft.

Van onderzoek naar onderzoek

Een andere invulling van de gemeentelijke zorgplicht kan ook aanzienlijke financiële consequenties hebben. Mogelijk ligt hierin ook een van de redenen waarom in het afgelopen decennium verschillende onderzoeken hebben plaatsgevonden, vooral technische onderzoeken, maar ook nogal eens juridische onderzoeken. Aan de aanbevelingen uit dergelijke onderzoeken, die zich vooral richtten op het achterhalen van oorzaken van schade, de schade zelf en de juridische rechten en plichten, is niet of onvoldoende zichtbaar uitvoering gegeven. Er zijn verkeersmaatregelen getroffen of geïntensiveerd, maar de handhaving liet te wensen over. Het vraagstuk van de gezamenlijke belangen van eigenaren en gemeente werd ook pas urgent toen het project voor het herstel van de wal- en kluiswanden aanbeldde bij de eerste kluiswanden aan de Kromme Nieuwegracht. Daar bleek onmiskenbaar dat kluiswand en werfkelders één geheel vormen, dat uitgespoeld zand van de fundering ook de werfkelder en soms zelfs het achtergelegen pand beschadigt en dat dagelijkse vrachtwagens over de gracht niet ten goede komen aan de kwaliteit van het gezamenlijke erfgoed. Wat op dat momentum volgde was deels voorspelbaar: een grote behoefte aan meer onderzoek, onder meer op technisch en juridisch vlak. Met als wezenlijke verandering dat het onderzoek fundamenteeler van aard lijkt; het is gericht op het bepalen van de uiterste belastbaarheid van de werfkelders en het diagnosticeren van schade en er is meer nadruk komen te liggen op samenwerking tussen gemeente en eigenaren. Het streven om het nu goed te doen wordt tegelijk belast door het gebrek aan vertrouwen dat de afgelopen jaren bij eigenaren is ontstaan, en bij meerdere eigenaren is omgeslagen naar wantrouwen.

Naar de conclusies en aanbevelingen

De CvWW hoopt met dit advies bij te dragen aan herstel van het vertrouwen. Dit begint met een goed beeld van de eigendomsverhoudingen en de rechten en plichten van gemeente en eigenaren. Duidelijkheid daarover is een eerste basis voor samenwerking. Wie is waarop aan te spreken in het

wervengebied? Rechtsregels moeten in dit verband duidelijkheid en houvast bieden, en geen bron zijn voor haarkloverij of eindeloze geschillen. De CvWW adviseert tot een zo eenvoudig mogelijke structuur, ook voor hier en daar ingewikkelde juridische kwesties. Daarbij formuleert zij hoofdregels, met de mogelijkheid van welomschreven uitzonderingen. Dit laatste is nodig omdat zij geen bindende en algemeen geldende uitspraken kan doen over de eigendomsverhoudingen en de daarmee verbonden rechten en plichten. Zij heeft immers niet “pand voor pand” onderzoek gedaan naar oude akten, kadastrale registraties enzovoort. Het is echter wel mogelijk om algemene vuistregels te formuleren.

Na deze conclusies volgen aanbevelingen over de samenwerking. Hierbij maakt de CvWW onderscheid tussen de uitvoering van het beheer en onderhoud, gezamenlijke planvorming en samenwerking in het herstel van de werfkelders. Voor de samenwerking in dit herstel beveelt de CvWW ook een bepaalde juridische structuur aan.

Conclusies over eigendomsverhoudingen en rechten en plichten

De eigendomsverhoudingen

De eigendomsverhoudingen zijn in algemene zin duidelijk. De gemeente is de eigenaar en de beheerder van de wegen. Zij is ook de eigenaar van de werven, de werfmuren, de kade-, wal- en kluiswanden (met inbegrip van de fundamenteen daarvan), de bruggen en het openbaar groen. En zij is verlener van zogenoemde opbrekvergunningen voor de aanleg en het onderhoud van kabels en leidingen, inclusief de handhaving daarvan.

De werfkelders behoren toe aan de eigenaren van de met de kelders verbonden grachtenpanden. Hier geldt de juridische leer van de “horizontale natrekking”: ook al ligt de werfkelder in gemeentegrond, de horizontale verbinding met het achterliggende grachtenpand is bepalend voor de eigendom. “Losse” kelders zonder bekende eigenaar, de zogeheten wees- en spookkelders, behoren in het algemeen toe aan de gemeente. Hier geldt de verticale natrekking: de eigenaar van de weg is ook eigenaar van hetgeen daaronder ligt. Voor de “straatkelders” geldt hetzelfde: afhankelijk van de feitelijke situatie zijn ze ofwel van de gemeente ofwel bestanddeel van het pand waarmee ze zijn verbonden.

De rechten en plichten, waaronder verantwoordelijkheden voor schade

De rechten en plichten van gemeente en eigenaren vloeien uit deze eigendomsverhoudingen voort. Als beheerder van de wegen is de gemeente verantwoordelijk voor de regulering van het verkeer over de grachten en voor de handhaving van de genomen maatregelen, met inbegrip van de regels gericht op een aslastbeperking tot twee ton. De gemeente is ook verantwoordelijk voor een goede en doeltreffende afvoer van het hemelwater en voor de riolering. En zij is verantwoordelijk voor het doelmatige beheer en onderhoud van haar eigendommen: de werven, de werfmuren, de kade-, wal- en kluiswanden (met inbegrip van de fundamenteen daarvan), de bruggen en het openbaar groen. Zo ook voor de regulering van de aanleg en het onderhoud van kabels en leidingen. De veelomvattende taak van dit beheer en onderhoud, dat het overgrote deel van het wervengebied omvat, kan worden gezien als een uiterst belangrijke zorgplicht. Omdat deze zorgplicht betrekking heeft op monumentaal erfgoed dat uniek in de wereld is, is de verantwoordelijkheid groot om hier goed invulling aan te geven. Onderdeel van deze zorgplicht is de hiervoor geïntroduceerde burenplicht ten opzichte van de eigenaren van de werfkelders.

Verantwoordelijkheden voor schade

Het zorgen voor goed onderhoud van de werfkelders is de taak van de eigenaren, maar schade die ontstaat door het tekortschieten van de gemeente in háár taak moet voor rekening van de gemeente komen. Voor de gemeente ziet de CvWW bij schade aan werfkelders een ruime

verantwoordelijkheid. De middeleeuwse kelders zijn een wezenlijk onderdeel van het unieke geheel van grachten, werven en de onder het openbare gebied gelegen kelders. Een goede staat van de kelders is essentieel voor het behoud van het erfgoed, dat een algemeen belang vormt waarvoor nu juist de overheid verantwoordelijk is. De zorgplicht voor het beheer en onderhoud van het overgrote deel van dit erfgoed is zoals al vermeld een publieke verantwoordelijkheid. Schade die een gevolg is van de wijze waarop die verantwoordelijkheid tot uitvoering is gekomen, komt daarmee voor rekening van de gemeente.

De CvWW werkt deze algemene beoordeling uit in bewijsvermoedens, op een wijze die in het Burgerlijk Wetboek is vastgelegd voor schades door mijnbouw in het Groningenveld. Daarbij is dan de hoofdregel dat bepaalde, nader te omgrenzen, schades worden *vermoed* te zijn veroorzaakt door gedragingen van de gemeente. De gemeente heeft echter de mogelijkheid om aan te tonen of aannemelijk te maken – op het verschil tussen deze begrippen gaat de CvWW nader in – dat dit vermoeden niet gepast is. Als zij hierin slaagt, geldt een uitzondering op de hoofdregel. Het omgekeerde, een vermoeden ten nadele van de eigenaar, kan ook voorkomen. De introductie van bewijsvermoedens van deze aard is bedoeld als verheldering en vereenvoudiging, als een manier om te “dejuridiseren”. Dergelijke bewijsvermoedens passen in het rechtssysteem, waarin uitzonderingen mogelijk zijn op de normaal geldende regels voor het verdelen van de bewijslast (wie moet wat bewijzen?) bijvoorbeeld op grond van “*de eisen van redelijkheid en billijkheid*”. Bij de bewijsvermoedens maken we een onderscheid. Enerzijds zijn er werfkelders die onderdeel waren van de hersteloperatie in de jaren 1993-2002 en werfkelders die langs andere weg in het niet al te lang voorbij verleden zijn hersteld. Voor deze categorieën werfkelders gelden de hierna beschreven bewijsvermoedens. Anderzijds zijn er werfkelders, ongeveer 20% van het totaal, die niet hebben deelgenomen aan die hersteloperatie en ook niet langs andere weg in de recente geschiedenis hersteld. Op deze groep van werfkelders verklaren wij de genoemde uitzondering niet van toepassing. Het advies bevat de volgende bewijsvermoedens:

- Scheuren in de gewelven, muren en vloeren met de daaruit voortvloeiende gevaren voor veiligheid of lekkage, worden vermoed te zijn veroorzaakt door omstandigheden waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Hierbij is te denken aan: een te zware belasting van de weg, ontoereikende afvoer van hemelwater, beschadiging door leidingaanleg, wortelgroei bij bomen en zettingen door nabije bouwwerkzaamheden van de gemeente of andere zettingsproblemen, bijvoorbeeld door (grond)waterstandsveranderingen. Een soortgelijk vermoeden geldt bij schade die is ontstaan na de aanleg of het herstel van leidingen in de weg of boven de werfkelders. Het vermoeden bestaat dat alle werfkelders (vanouds) constructief zijn opgewassen tegen verkeer dat de aslastbeperkingen in acht neemt. De gemeente mag tegenbewijs leveren door aan te tonen dat de hier bedoelde schade een of meer oorzaken heeft die buiten haar invloed liggen. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om onoordeelkundig uitgevoerde particuliere verbouwingen, autonome veroudering of nalatigheid in het onderhoud door eigenaren.¹
- De kosten van het “binnenwerk” in de werfkelders komen in beginsel voor rekening van de eigenaren. Hieronder zijn te verstaan: alle “dagelijkse” reparaties en herstelwerkzaamheden als gevolg van scheurvorming; samengevat: alle niet-constructieve ingrepen die aan de binnenkant van het gewelf zijn uit te voeren. De kosten van het binnenwerk zijn echter voor rekening van de gemeente voor zover de eigenaar aannemelijk maakt dat het gaat om gevolgen van scheuren in de gewelven, de muren en de vloer.

¹ Voor de goede orde: met deze eerste aanbeveling, die ook betrekking heeft op lekkage, zegt de CvWW niet dat de gemeente verantwoordelijk is voor de waterdichtheid van de werfkelders. Wel is de gemeente ervoor verantwoordelijk dat de waterdichtheid niet door haar handelen of nalaten wordt aangetast.

- Schade in werfkelders door optrekkend vocht wordt vermoed te zijn veroorzaakt door omstandigheden waarvoor de eigenaar verantwoordelijk is. Dit vermoeden kan opzij worden gezet als de eigenaar aannemelijk maakt dat de vochtverlast is ontstaan door een oorzaak die bij anderen, zoals de gemeente, ligt.

Bij de kelders die niet betrokken zijn geweest in de hersteloperatie in de jaren 1993-2002 en in het niet al te lange voorbije verleden ook niet op andere wijze zijn hersteld met een eigen bijdrage van de eigenaar, komen de kosten van herstel en waterdicht maken voor 40% voor rekening van de eigenaren. Anders gezegd: op deze kelders passen we de regeling van de eerdere hersteloperatie toe. Zie het als een “spijtoptantenregeling”.

Deze bewijsvermoedens moeten – om gemeente en eigenaren te kunnen binden – worden opgenomen in een bepaalde (juridische) structuur. Deze komt hierna ter sprake in het onderdeel over samenwerking. Ten aanzien van de in noot 1 genoemde waterdichtheid doen wij de volgende aanbeveling. De garantietermijn van de bitumenlaag is na tien jaar afgelopen. De gemiddelde levensduur van een bitumenlaag is echter rond 30 jaar. Voor het geval dat het nodig is om de bitumenlaag te vervangen, of als het opportuun is dat te doen omdat met het oog op een hersteloperatie de weg toch wordt opengebroken, doen wij de suggestie de materiële kosten en de aanlegkosten van een nieuwe bitumenlaag te verdelen tussen de gemeente en de eigenaar (op 50-50%-basis). Eventuele meerkosten voor een andere waterdichte laag worden gedragen door de eigenaar.

Aanbevelingen over samenwerking en samenwerkingsvormen

Na deze uiteenzetting over de bevinding dat de belangen tussen gemeente en eigenaren niet alleen parallel lopen, maar ook gezamenlijk zijn en zelfs uitmonden in een “burenplicht” of *noaberschap*, komt de vraag aan de orde hoe deze gezamenlijkheid vorm kan krijgen. Het is goed hierbij onderscheid te maken tussen (1) de uitvoering van het beheer en onderhoud, (2) gezamenlijke planvorming en (3) samenwerking in het herstel. Voor suggesties over de samenwerking is de CvWW ook te rade gegaan bij de eigenaren. Zij noemen vooral randvoorwaarden voor de uitvoering: zorg voor continuïteit in menskracht, in aanpak en in aandacht, zorg voor één goed aanspreekpunt, zorg voor expertise, voor mensen die kennis hebben van de belangen, de problemen en mogelijke praktische oplossingen, ga uit van gelijkwaardigheid, laat dit ook zien in de wijze van communiceren, zorg voor een overzicht van alle informatie over het wervengebied (door een kennisbank), doe recht aan de ingewikkeldheid in het wervengebied en kom in actie als het urgent is – en voer niet alleen het zoveelste onderzoek uit.

Samenwerking in het beheer en onderhoud

In een minimale variant van beheer en onderhoud is het samenwerkingsvraagstuk overzichtelijk. Als de gemeente een goede invulling geeft aan haar zorgplicht voor beheer en onderhoud in het wervengebied, voorkomt dat veel schade. Het gaat om: het daadkrachtig en effectief weren van te zwaar verkeer uit het wervengebied, tijdig onderhoud van de wal- en kluiswanden en van de werfwanden, prognose en verkleining van de invloed van bouwwerkzaamheden op nabijge constructies, het op orde hebben van de oeverbeveiliging in de grachten, zorgen voor een deugdelijke hemelwaterafvoer en goed onderhoud van de bomen. Het *noaberschap* in de relatie met de eigenaren van de werfkelders zou vervolgens in heel eenvoudige dingen kunnen zitten: bijvoorbeeld de stelregel dat de eigenaren van werfkelders bij werkzaamheden tijdig worden geïnformeerd en – nog beter – voorafgaand worden betrokken om te achterhalen of er parallelle belangen zijn die zich lenen voor een gezamenlijke aanpak. Veel meer lijkt er niet nodig, zij het dat vanzelfsprekend ook van de eigenaren van werf- en kluiswanden tijdig onderhoud van hun werfkelder

wordt geveerd. Anders gezegd: in een ideale situatie, waarin de gemeente haar verantwoordelijkheid voor de “commons” – in dit geval het beheer en onderhoud van het wervengebied – adequaat op zich neemt en daaraan even adequaat uitvoering geeft, is er geen extra juridische samenwerkingsstructuur nodig tussen gemeente en eigenaren. Nodig is slechts een “responsieve gemeente”, dat wil zeggen: een gemeente die haar talent om samen te werken met eigenaars in het wervengebied heeft hervonden, en haar uitvoering daarop ent. Alle randvoorwaarden die eigenaren hebben geformuleerd kunnen zo met deze werkwijze worden verbonden. Dit leidt tot twee nadere aanbevelingen:

- De herintroductie van de functie van keldermeester; kort gezegd: een vooruitgeschoven post van de gemeente in het wervengebied, een eerste contactpersoon die het gebied en de mensen kent en zowel zelfstandig voor oplossingen van voorkomende problemen kan zorgen als intermediair is naar de verschillende uitvoeringsonderdelen.
- Betrokkenheid van eigenaren bij de monitoring van de staat van de verschillende onderdelen in het wervengebied. Bewoners kennen hun pand en de omgevingsfactoren als geen ander. Hun participatie in monitoring en observatie kan ook behulpzaam zijn in het omgaan met de onzekerheden die in de technische onderzoeken en de beoordeling naar voren komen. Er is dan in elk geval een gezamenlijk beeld van de feitelijke toestand.

Samenwerking in de planvorming

Het is voor iedereen duidelijk dat er een veelheid van zeer uiteenlopende vraagstukken in het wervengebied speelt. Dit leidt tot het advies om te komen tot een integrale of samenhangende visie op de toekomst van het wervengebied. Zo'n visie kan een uitwerking zijn van de *Omgevingsvisie binnenstad* die in de afgelopen periode is opgesteld; dit heet ook wel een “gebiedsprofiel”. Uitkomst daarvan kan een integraal programma voor de ontwikkeling, het beheer en het onderhoud in het gehele wervengebied zijn. Daarin zijn constructieve veiligheid en schadebeperking harde randvoorwaarden. Als dit advies wordt overgenomen, zijn drie randvoorwaarden van belang. In de eerste plaats is het nodig om rekening te houden met de verschillen tussen rakken. Deze verschillen kunnen bijvoorbeeld betekenis hebben voor noodzakelijke voorzieningen, zoals die voor de bereikbaarheid en het parkeren. In de tweede plaats is het raadzaam om meteen ook “de netwerklaag” – kabels en leidingen, riolering, stadsverwarming, enzovoort – op te nemen in de visievorming. Al is het maar om ook tegemoet te kunnen komen aan de toekomstige opgaven van de energietransitie, waaronder de warmtetransitie in de gebouwde omgeving, en de omgang met klimaatverandering, waaronder wateroverlast. In de derde plaats is het van het grootste belang om voor het gebiedsprofiel een voorbeeldig participatieproces te ontwerpen en te organiseren, onder deskundige leiding. Een dergelijk proces kan veel doeleinden dienen, waaronder het herwinnen van vertrouwen van eigenaren.

Samenwerking in het herstel van de werfkelders

De CvWW adviseert tot samenwerking in een op te richten stichting waarin vertegenwoordigers van eigenaren en gemeente samen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Het model van een stichting heeft eerder, in de jaren 1993-2002, goed gefunctioneerd bij het herstelplan voor de werfkelders. Daarbij ging het ook om het waterdicht maken. Niemand is verplicht om deel te nemen aan de stichting, maar iedere eigenaar die daarvoor kiest kan voor herstel van zijn werfkelder een samenwerkingsovereenkomst met de stichting aangaan. Zo'n overeenkomst vormt de grondslag voor de uitvoering van de noodzakelijke werkzaamheden. Binnen deze samenwerking gelden de eerder genoemde bewijsvermoedens. De stichting verkrijgt haar geldmiddelen primair van de gemeente en voor het overige van de eigenaren, indien het gaat om maatregelen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Zij kan ook subsidies van derden krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van monumentensubsidies. Een stichting in de hier voorgestelde opzet heeft onder meer de volgende kenmerken:

- Het doel is: het uitvoeren van een integrale (dat wil zeggen: alle relevante aspecten omvattende) aanpak – met de daarbij behorende maatregelen – die nodig is voor een duurzaam herstel en behoud van de werfkelders in het wervengebied.
- Het bestuur bestaat uit een gelijk aantal vertegenwoordigers van eigenaren en van de gemeente, met een externe, onafhankelijke voorzitter.
- Er komt een permanent overlegorgaan, met vertegenwoordigers van eigenaren en van de gemeente onder leiding van een externe en onafhankelijke voorzitter. Dit overlegorgaan wordt in een vroeg stadium betrokken bij plannen en kan spreken over belangen, (on)mogelijkheden en denkbare oplossingen. Het heeft geen formele bevoegdheden.
- Om de kwaliteit van de feitelijke uitvoering te bevorderen en om eigenaren waar nodig bij te staan volgt de aanbeveling om een vorm van bouw- of herstelbegeleiding toe te voegen. Deze begeleiding kan lopen van schade-inventarisatie tot een herstelplan en van offertebeoordeling tot aan begeleiding in de feitelijke uitvoering.
- Doet zich toch een potentieel conflict voor, dan wordt zo mogelijk geprobeerd om door mediation het geschil in de kiem te smoren.
- Als ook mediation niet tot een oplossing leidt, bestaat de mogelijkheid van bindend advies door een of meer externe deskundigen – uit een daarvoor beschikbare groep personen – om laagdrempelig, snel en relatief goedkoop tot een oplossing te komen.

De CvWW komt ook met enkele andere aanbevelingen:

- De gemeente moet zorgen voor een goede en toegankelijke registratie van alle gegevens (meldingen, onderzoeken en dergelijke) met betrekking tot elk pand dat over een werfkelder beschikt. De eigenaren moeten hierin een belangrijke rol spelen. Zij zijn “oog en oor” voor waarnemingen in dit gebied. De gemeente draagt zorg voor een kennisbank over het wervengebied en doet dat zoveel mogelijk samen met eigenaren en erfgoedpartners.
- Voordat in dit kwetsbare gebied werkzaamheden worden uitgevoerd, moet er een deugdelijke nulmeting zijn. Er moet ruim aandacht zijn voor voorzorgsmaatregelen. De fragiele evenwichtstoestand vraagt om goede prognoses van het effect op nabije objecten en extra monitoring tijdens bouwwerkzaamheden. De betrokkenen moeten hierover tijdig en goed worden geïnformeerd.

Verdere samenwerking

De CvWW beveelt tot slot aan om op dit moment nog geen andere juridische constructies voor structurele samenwerking te ontwikkelen. Eerst moet vertrouwen terugkeren, onder meer door een dagelijks aanspreekpunt met expertise en uitvoeringskracht, bijvoorbeeld in de vorm van een keldermeester. En door een geolied herstelproces, waarbij op zijn minst duidelijkheid en eensgezindheid bestaat over de rechten en plichten van gemeente en eigenaren, met inbegrip van de eigendomsverhoudingen. Mogelijk kan vertrouwen ook voortkomen uit samenwerking in de monitoring en de duiding van de uitkomsten daarvan én door het gezamenlijk ontwerpen van een nieuw, gezamenlijk toekomstbeeld in een gebiedsprofiel. Is vervolgens langs sporen als deze een hernieuwde basis van vertrouwen ontstaan, dan kunnen van daaruit nieuwe samenwerkingsvormen worden overwogen, die voortbouwen op de samenwerking in het herstelproces. Op deze basis is het ook mogelijk om vooruit te kijken en de opgaven voor de werfkelders te koppelen aan opgaven door de energietransitie en klimaatadaptatie. De hier bepleite samenwerking is ook een gezamenlijke “ontwerpogave”; niet iets dat kan worden aangeraden in een extern advies in een situatie met onderling wantrouwen. Het omgekeerde geldt ook: het is af te raden om nieuwe samenwerkingsvormen te laten voortkomen uit een situatie van onderling wantrouwen.

2 De opdracht

Inleiding

2.1 Op 30 oktober 2020 hebben B&W, na een gezamenlijke voordracht van de gemeente en enkele participerende eigenaren in het wervengebied van de gemeente, de “Commissie van wijzen wervengebied Utrecht” (“de CvWW”) ingesteld. De CvWW bestaat uit de volgende personen:

- mr. H.F.M. (Hans) Hofhuis, oud-rechter, tevens voorzitter;
- prof. dr. ir. J.G. (Jan) Rots, hoogleraar constructiemechanica aan de TU Delft;
- drs. A.H.L.M. (Ton) van Snellenberg, programmamanager bij de gemeente Enschede.

De CvWW is bijgestaan door mevrouw drs. A.E.H. (Anneke) van der Kluit, zelfstandig adviseur, die als secretaris is opgetreden. De volledige opdracht van de CvWW is opgenomen in **Bijlage 1**. De CvWW is onafhankelijk, en dus ook ten opzichte van de gemeente en van de eigenaren.

2.2 De centrale vraag aan ons, als de leden van de CvWW, is: *“te adviseren over a. de rechten en plichten van eigenaren en de gemeente alsmede de eigendomsverhoudingen en b. de mogelijke samenwerkingsvorm van eigenaren en de gemeente bij het herstel, beheer en behoud van het wervengebied”*. Uit deze centrale vraag vloeien de in **Bijlage 1** tevens weergegeven deelvragen voort. Aan ons is gevraagd het concept van ons advies uiterlijk in februari 2021 gereed te hebben. In nader overleg met de gemeente en eigenaren hebben wij als streefdatum 1 maart 2021 genoemd. Op deze datum hebben wij een conceptrapport aangeboden aan de opdrachtgever. Wij hebben het ook op onze website geplaatst en toegestuurd aan degenen (eigenaren en anderen) met wie wij eerder contact hebben gehad. Op basis van de nu te ontvangen reacties zijn wij tot dit definitieve rapport gekomen.

2.3 De opdracht bevat drie hoofdelementen: veiligheid en schade, behoud en beheer van het erfgoed en functionaliteit. Een ander belangrijk aspect is de leefbaarheid van het wervengebied.

2.4 Onze opdracht is veelomvattend. In de binnenstad van Utrecht bevinden zich ongeveer 750² werfkelders, die dateren uit de middeleeuwen. **Bijlage 2** bevat een kaart waarop de grenzen van het wervengebied zijn te zien. Centraal daarin zijn de waterlopen langs de Oudegracht, de Nieuwegracht, de Kromme Nieuwegracht, de Drift en de Plompetorengracht. De problemen die zich daarbij nu voordoen hebben een lange voorgeschiedenis. Het gebied heeft een uniek en monumentaal karakter. Het is mede daardoor van bijzondere betekenis voor de stad Utrecht en is zelfs van nationale waarde. Naast de Domtoren zijn de stadswerven, met een totale lengte van ongeveer 4 km, *iconen* van de (binnen)stad, met grote beeldbepalende en toeristische waarde.

2.5 De huidige problemen met de werven, de werfmuren, de wal- en kluiswanden en de werfkelders zijn van zeer uiteenlopende aard. Het geheel van problemen vraagt om een integrale aanpak. Er moeten niet alleen oplossingen komen voor technische of juridische problemen, het is ook noodzakelijk dat er een besef groeit van onderling verbonden verantwoordelijkheden, van eigenaren, mogelijk andere betrokkenen en de gemeente. En dit

² Het precieze aantal blijkt niet uit de ons bekende stukken.

besef moet ook doorklinken in de dagelijkse praktijk van de uitvoering van plannen, regelgeving en beleid. **Bijlage 3** toont enkele tekeningen van dwarsdoorsneden van de werfkelders, muren, werven en waterlopen.

Nadere omgrenzing van de opdracht

- 2.6 De ons gegeven opdracht vermeldt dat het ons vrijstaat om in het advies, gemotiveerd, “*af te wijken van de strikte regels van het recht*”. Hiervoor is ruimte als wij menen dat de gegeven feiten en omstandigheden daartoe aanleiding geven.³ Wij zullen, op de hierna toe te lichten beperkte manier, van deze vrijheid gebruikmaken.
- 2.7 Het is ook van belang om vast te stellen wat *niet* onder onze opdracht valt. Dit is een veelheid van onderwerpen en aspecten. Gemeenschappelijk aan de hierna volgende thema’s is dat ons advies niet rechtstreeks daarop betrekking heeft, maar dat wij ons daarin veelal wel hebben verdiept. Het gaat steeds om belangrijke randvoorwaarden of de context waarin ons advies moet worden gezien.
- Buiten onze opdracht valt in de eerste plaats de beoordeling van individuele dossiers (in bouwtechnisch of in juridisch opzicht), met beschouwingen over schuld en aansprakelijkheid. Nog afgezien van het gegeven dat wij als CvWW slechts adviseren, zijn wij geen rechterlijke instantie. Wij bepalen niet, na hoor en wederhoor, wie in lopende of toekomstige zaken gelijk of ongelijk heeft en kunnen dus niet bindend vaststellen hoe de juridische posities liggen. Dit betreft uiteraard ook mogelijke juridische geschillen tussen burens, bijvoorbeeld na bouwkundige ingrepen of verwaarlozing in een bepaalde kelder met gevolgen voor de daarnaast gelegen kelder(s). Wij hebben ook geen onderzoek in de kadastrale registers uitgevoerd. Wel hebben we *kennisgenomen* van diverse individuele problemen en juridische dossiers. Die hebben ons een goede illustratie gegeven van de huidige situatie en van de problemen die zich daarbij kunnen voordoen en waren behulpzaam bij het vinden van algemene patronen.
 - Ook het uitvoeren van eigen technische of bouwkundige opnamen en onderzoeken behoort niet tot onze opdracht. Wij hebben in dit opzicht slechts kennisgenomen van de resultaten van dergelijke onderzoeken in het (soms verdere) verleden en van tussenrapporten van lopende onderzoeken. Bij dit laatste betreft het inventariserende onderzoeken van Royal HaskoningDHV BV (“RHDHV”), Witteveen + Bos Raadgevende ingenieurs BV (“W+B”) en Antea Group (“Antea”), alle in opdracht van de gemeente. Een van ons heeft enkele gesprekken van deze adviesbureaus met vertegenwoordigers van de gemeente bijgewoond. Algemene gegevens over de bouwkundige staat van de kelders en hun directe omgeving, waaronder de wal- en kluiswanden, en over omgevingsfactoren zoals verkeersbelasting en mogelijke zettingen, vormen de context van onze advisering.
 - Het beoordelen van stedenbouwkundige en planologische ontwikkelingen en visies, zoals de *Omgevingsvisie voor de binnenstad*, valt evenmin binnen onze opdracht. In zekere zin beschouwen wij de gedachten daarover, en de daaruit mogelijk voortvloeiende maatregelen, als een gegeven waarbinnen ons advies moet passen of waarvan wij in ons advies gebruik kunnen maken.
 - Ditzelfde geldt voor het adviseren over oplossingen voor verkeersproblemen. Deze problemen en hun voorgeschiedenis komen echter wel in verschillende opzichten

³ Zie artikel 2 lid 6 van de opdracht.

prominent naar voren: onder meer bij het duiden van de huidige staat van de werfkelders en bij het adviseren over belangrijke randvoorwaarden voor oplossingen van de problemen. Op diverse plaatsen komen wij hierop terug.

- Buiten de opdracht valt ook het begroten van de zuiver financiële aspecten van de problemen en het bedenken van oplossingen daarvoor. Wij beseffen dat “geld” een hoogst belangrijke voorwaarde is voor het uitvoeren van welke oplossing dan ook. Het ramen van de totale kosten van herstel en onderhoud van het wervengebied, en de werfkelders in het bijzonder, is echter geen onderdeel van onze opdracht en valt overigens ook buiten onze deskundigheid. De besluitvorming over het beschikbaar stellen van de financiële middelen voor herstel en behoud is in handen van de gemeentelijke organen, in het bijzonder de raad, en van de individuele eigenaren voor zover de kosten voor hun rekening (moeten) komen. Uiteraard hebben onze aanbevelingen wel ingrijpende financiële gevolgen. Waar nodig gaan wij daarop nog in.

Opbouw van het advies

- 2.8 Ons advies is als volgt opgebouwd. De samenvatting met conclusies en aanbevelingen is opgenomen in de hieraan voorafgegane § 1, de opdracht in § 2. Wij geven hierna allereerst een beschrijving van de manier waarop wij te werk zijn gegaan (§ 3). Daarop volgt in § 4 een beknopte weergave van de voorgeschiedenis, met de historie van het wervengebied en de historie van de problemen die reden hebben gegeven tot de opdracht aan onze commissie. In § 5 komen onze eigenlijke bevindingen aan bod: in feitelijke zin (wat hebben wij vastgesteld?) en in juridisch en bouwkundig opzicht. In § 6 geven wij ons oordeel over de eigendomsverhoudingen en § 7 bevat een overzicht van de rechten en plichten in het wervengebied. Vervolgens bespreken wij in § 8 het kernelement “samenwerking” en mogelijke vormen van samenwerking. Dit wordt uitgewerkt in § 9, die een schets geeft van de door ons aanbevolen stichtingsvorm.

3 De door ons gevolgde werkwijze

- 3.1 Ons onderzoek viel in een ongelukkige tijd. De beperkingen als gevolg van COVID-19 hebben ons zeer in de weg gezeten. Wij hebben daardoor niet ook *op locatie* ons werk kunnen doen, door rond te lopen in het wervengebied, daar te worden rondgeleid, kelders met eigen ogen te bekijken en belanghebbenden in hun eigen omgeving te spreken (individueel of samen met anderen). Mogelijk hebben wij daardoor bepaalde bijzonderheden gemist.
- 3.2 Een tweede algemene opmerking vloeit voort uit het feit dat op het moment waarop wij zijn begonnen, al op veel terreinen onderzoek werd gedaan en overlegvormen bestonden of daarmee een begin werd gemaakt. Zo bezien zijn wij op een rijdende trein gestapt. Veel onderzoeken zijn op dit moment, bij het uitbrengen van dit advies, ook nog niet afgerond. Daardoor hebben wij geen kennis kunnen nemen van de resultaten en van de commentaren daarop. Maar dit alles is – anders dan de beperkingen door de coronapandemie – onvermijdelijk bij een onderzoek als dit. Het gewone leven gaat immers door.
- 3.3 Onze eerste stap was het achterhalen van de namen en de adressen van de eigenaren in het wervengebied en daarbij in het bijzonder: de eigenaren met een werfkelder. Ook andere vaste belanghebbenden (de zogeheten *stakeholders*) wilden wij in kaart brengen. Tot onze verrassing bleek dit alles veel moeilijker te zijn dan wij hadden voorzien. Voor het opstellen van een lijst met namen en adressen waren wij aangewezen op de gemeente. Maar de gemeente bleek deze gegevens slechts zeer ten dele beschikbaar te hebben. Het heeft ons veel moeite gekost om een lijst met keldereigenaren en hun adressen samen te stellen. Later zijn daarop aanvullingen gekomen, maar een compleet overzicht ontbreekt nog steeds. Dit was een tegenvaller, en voor ons onderzoek ook lastig. Het gevolg van de incompleetheid van de lijst met namen en adressen is dat wij niet alle eigenaren hebben kunnen bereiken. Sommigen waren hierover begrijpelijkerwijs teleurgesteld.
- 3.4 Wij hebben alle ons bekende eigenaren en andere belanghebbenden (waaronder de gemeente zelf, in allerlei rollen en verantwoordelijkheden) op diverse manieren benaderd. De bij ons bekende eigenaren hebben per post een op naam gestelde brief gekregen. De tekst daarvan is bijgevoegd als **Bijlage 4**. Tot die eigenaren behoren zowel particulieren als rechtspersonen (verenigingen van eigenaren, bedrijven, beleggers en dergelijke). Afzonderlijke brieven zijn uitgegaan naar elf gemeentelijke diensten, maar ook naar veertien andere betrokkene partijen, zoals het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR), de Rijksdienst voor cultureel erfgoed (RCE), kabel- en telecombedrijven en Brandweer Veiligheidsregio Utrecht. De brieven bevatten de uitnodiging om te reageren op de hoofdpunten van onze opdracht. Daarnaast hebben wij een eigen website geopend, met onder meer documenten en uitnodigingen tot reacties, en zijn er berichten over de CvWW opgenomen in huis-aan-huis-wijkberichten. In al onze uitingen hebben wij onze onafhankelijkheid beklemtoond. In totaal hebben ongeveer 100 eigenaren op onze brieven gereageerd. Zij zijn afkomstig van alle grachten en in redelijke mate verdeeld over de rakken. In **bijlage 5** zijn de binnengekomen reacties op een kaart gezet. **Bijlage 6** geeft een indicatie van de spreiding van deze reacties over het gebied. De door ons ontvangen berichten waren deels afkomstig van *groepen* bewoners, die soms per rak zijn georganiseerd. Ook hebben wij van het grootste deel van de gemeentelijke diensten en van de andere betrokkenen een reactie gehad.

- 3.5 Verder hebben wij kennisgenomen van stukken van allerlei aard: boeken, oude en recente raadsstukken (waaronder die over een eerdere aanpak van de werfkelders in de jaren '90 van de vorige eeuw), technische en andere rapporten, stukken die eigenaren ons hebben toegestuurd, enzovoort. In **Bijlage 7** zijn de belangrijkste door ons geraadpleegde documenten opgesomd, deels met verwijzing naar nog weer andere stukken. Tot deze documenten behoort een memo over juridische kwesties met betrekking tot de werfkelders dat in opdracht van de gemeente is opgesteld door het advocatenkantoor Van Benthem & Keulen ("VBK"). De gemeente heeft ons dit memo ("memo VBK"), van 12 november 2020, toegestuurd. Wij hebben over enkele belangrijke onderdelen van dit memo een *second opinion* ingewonnen bij een door ons aangezochte externe deskundige, mr. H.D. Ploeger, die is verbonden aan de TU Delft. Hij heeft op 26 januari 2021 zijn advies (gedateerd 20 januari 2021) toegestuurd. Wij hebben het memo en dit advies ("advies HP") gepubliceerd op onze website. Wij hebben op 28 januari 2021 aan alle eigenaren en andere belanghebbenden die persoonlijk hadden gereageerd op onze uitnodiging om problemen en oplossingen aan ons door te geven, een afzonderlijke brief gestuurd over deze externe juridische rapporten, met de uitnodiging daarop desgewenst te reageren. Sommigen, onder wie enkele collectieven van eigenaren, hebben van deze mogelijkheid gebruikgemaakt.
- 3.6 Afzonderlijk vermelden wij hier de vele technische gegevens waarvan wij hebben kennisgenomen. In de loop van vele jaren zijn er allerlei opnamen en inventarisaties geweest. Soms is daaraan uitvoering gegeven, maar er zijn ook gevallen waarin de aanbevelingen zonder gevolg zijn gebleven. Van recente datum zijn enkele hierna te noemen interimrapporten van externe adviseurs van de gemeente, zoals RHDHV, W+B en Antea. Dit betreft onder meer een voorlopige expertbeoordeling van de constructieve veiligheid in verhouding tot geobserveerde schades, voor een aantal kelders.
- 3.7 Wij hebben half januari 2021 een communicatieplan gepubliceerd op onze website, waarin alle toen verrichte en voorgenomen vormen van communicatie van ons met directe belanghebbenden zijn opgenomen. Omstreeks half januari en half februari hebben we voortgangsberichten over onze activiteiten gepubliceerd. Wij hebben diverse (digitale) bijeenkomsten van de gemeente met groepen belanghebbenden, van bewoners tot vertegenwoordigers van Centrum Management Utrecht, bijgewoond. We hebben ook zelf dergelijke bijeenkomsten belegd, met (groepen van) eigenaren die ons een reactie hadden gestuurd. Enkele individuele eigenaren hebben wij telefonisch benaderd, sommige andere eigenaren hebben een schriftelijke reactie op specifieke opmerkingen en suggesties gekregen. Ook hebben enkelen van ons *on line* gesprekken met een of meer van de betrokken wethouders gehad.
- 3.8 Op 1 maart 2021 hebben wij – zoals aan ons was gevraagd – een conceptadvies gepubliceerd. Het is toegestuurd aan de opdrachtgevers (met inbegrip van de drie initiatiefnemers-eigenaren) en aan allen die eerder commentaren hadden ingestuurd. Het is ook op onze website geplaatst. Wij hebben daarop ongeveer tien schriftelijke reacties ontvangen, deels van een eigenaarscollectief, en daaronder ook een brief van 24 maart 2021 van B&W. We hebben zes *online*-bijeenkomsten gehad met groepen eigenaren of vertegenwoordigers van de gemeente. En er zijn enkele individuele contacten, per telefoon, geweest. Wij hebben het conceptadvies ook voorgelegd aan twee hoogleraren van de Radboud Universiteit, te weten prof. dr. T. Brandsen (bestuurskunde) en prof. dr. E. van der Krabben (planologie), voor hun commentaar daarop. Mede op basis van al deze reacties en het daarop gevolgde intensieve

nadere interne beraad zijn wij tot dit definitieve advies gekomen. In dit eindadvies gaan wij op enkele van de ontvangen reacties in. Hierbij worden B&W met name genoemd, omdat zij hun reactie openbaar hebben gemaakt, maar de anderen die een reactie hebben ingestuurd niet. Dit laatste vanwege de vertrouwelijkheid die wij hun hebben toegezegd. Voor de leesbaarheid van het advies beperken wij ons hier tot hoofdpunten. Een meer gedetailleerd commentaar is te vinden in twee afzonderlijke stukken, een voor eigenaren en een voor B&W, die wij tegelijk met de publicatie van dit advies hebben toegestuurd aan allen die een reactie op het conceptadvies hadden ingezonden.

4 Beknopte weergave van de voorgeschiedenis en de meest relevante aspecten

De voorgeschiedenis

- 4.1 De werfkelders hebben een lange voorgeschiedenis. De eerste werfkelders, met de daaraan grenzende veelal oudere werven, dateren van het begin van de dertiende eeuw. In de latere middeleeuwen zijn vele andere werfkelders gebouwd. Door de ligging direct aan de waterlopen was er een praktische mogelijkheid voor opslag. Het stelsel van grachten, bruggen en werven is een middeleeuws havencomplex. De werfkelders zijn veelal, in de loop van vele jaren, gegraven onder of in de hoger gelegen wegen (dijken) en vormden een gemakkelijke verbinding met de particuliere huizen aan de andere kant van de weg. Geleidelijk aan ontstond zo een bijzonder geheel van waterwegen, werven, wegen, bruggen, bomen en monumentale panden met kelders onder de wegen. Op sommige stukken ontbreken werven. Daar grenzen de kelders, gescheiden door de kluiswanden, direct aan het water. Deze kelders worden ook kluiswanden genoemd. De hier aanwezige combinatie van waterlopen met de werven en de onder de inmiddels voor ieder toegankelijk geraakte, openbare, weg gelegen werfkelders, op zo grote schaal, is uniek in de wereld. Zo is het gehele wervengebied aangewezen als het rijksmonument *Stadsbinnengrachten en werven* en hebben veel afzonderlijke panden en andere objecten, zoals bruggen, de status van rijksmonument of gemeentelijk monument. De met deze panden verbonden werfkelders hebben daarmee als vanzelf ook een monumentenstatus. Het wervengebied maakt deel uit van het beschermde stadsgezicht *Utrecht binnenstad*.
- 4.2 In de loop van de tijd is bij veel werven, werfwanden, wal- en kluiswanden en werfkelders schade ontstaan, zowel mechanisch (bijvoorbeeld scheuren in gewelven en muren) als bouwfysisch (bijvoorbeeld problemen met waterdichtheid en ouderdom). Deze zaken hebben veel perioden met slecht onderhoud gekend. Aan het einde van de jaren '40 en in de jaren '50 van de vorige eeuw zijn, op enkele uitzonderingen na, de werven, de wal- en kluiswanden en de werfwanden in handen van de gemeente gekomen, deels door onteigening ("*in het belang van monumentenzorg*") en voor het overige door minnelijke aankoop. In die periode en later – tot in de jaren '80 – zijn de panden aangesloten op het openbare riool. De gemeente heeft, als eigenaar, de toegankelijkheid van de werven vergroot. Ze werden deel van het openbare gebied, waardoor, ook weer met enkele uitzonderingen, looproutes direct langs het water ontstonden.
- 4.3 Gaandeweg is er stelselmatige aandacht gekomen voor het herstel en het onderhoud van de werven en de werfkelders. Dit leidde tot diverse vormen van een collectieve aanpak van de daarmee samenhangende problemen. Soms was zo'n aanpak succesvol. Na verloop van jaren ontstonden nieuwe problemen, die deels met goed gevolg zijn verholpen en ook wel in hun uitvoering zijn gestrand. In 1985 is een begin gemaakt met een project voor de restauratie van de werfwanden over een lengte van 1 km. Hiervoor zijn zowel van het rijk als van de provincie subsidies verkregen.

- 4.4 In 1993 heeft de aanpak van de werfkelders een nieuwe impuls gekregen. De toestand werd in dat jaar als “*zorgwekkend*” beschreven. Bij 613 van de toen bekende 726 werfkelders⁴ is de toestand geïnspecteerd. De toestand is bij 280 werfkelders als “*matig*” beoordeeld en bij 138 als “*slecht*”. In een ontwerp raadsvoorstel uit november 1992 is te lezen dat de hoofdoorzaak van de scheurvorming ligt in de voortdurende wisselende belasting op de keldergewelven door relatief zwaar verkeer. Volgens ditzelfde voorstel wordt een ander probleem veroorzaakt door het binnendringen van vocht. In 1993 is de Stichting Herstel Werfkelders opgericht. Deze stichting had een privaatrechtelijke vorm, met een directe band met de gemeente. De meerderheid van de bestuursleden bestond uit eigenaren van werfkelders. De functies van secretaris en penningmeester werden vervuld door gemeenteambtenaren. Het doel van de stichting was de bevordering van de realisatie van het herstelplan voor de werfkelders, aanvankelijk alleen aan de Oudegracht aan de Tolsteegzijde, maar in de praktijk en gaandeweg in een veel ruimer gebied. De stichting moest dit doel bereiken door het sluiten van overeenkomsten waarbij eigenaren van de werfkelders aan de stichting de last geven om (1) werkzaamheden, zoals het herstel van scheuren en het waterdicht maken, uit te voeren en (2) de eigenaren daarbij te vertegenwoordigen. De statuten voorzagen in binding van de stichting aan het door de raad goedgekeurde plan, met inbegrip van een kostenverdeling tussen gemeente en eigenaren. Bij deze aanpak van de werfkelders zijn de straten opengelegd. Er zijn waterdichte lagen (met bitumen) aangebracht boven de (ton)gewelven. De eigenaren waren niet verplicht om mee te werken, maar een heel groot aantal van hen heeft dit wel gedaan. Een van de belangrijkste redenen om deel te nemen lag in de mogelijkheid om de werfkelders waterdicht te maken. Dat vergrootte de gebruiksmogelijkheden, bijvoorbeeld voor wonen of bedrijvigheid, waaronder horeca. De gemeente heeft dit doel ook actief bevorderd, omdat een groei van de functies langs de werven kon bijdragen aan de aantrekkingskracht van de binnenstad. Uiteindelijk lag de participatiegraad onder de eigenaren op ongeveer 80%. Enkelen waren geen voorstander van het gebruik van de bitumen afdeklaag en hebben daarom niet meegedaan. Ook andere redenen zullen hebben bestaan om geen gebruik te maken van deze mogelijkheid. Daaronder vielen bijvoorbeeld beperkingen in de werfkelders zelf die in de weg stonden aan andere gebruiksmogelijkheden, onder meer door een te geringe hoogte. De kosten van de aanpak van de werfkelders (zonder de werf- en kluiswanden, die eigendom zijn van de gemeente) en de daarboven gelegen straten, met alle daaronder gelegen openbare voorzieningen, zijn door de gemeente en de eigenaren gezamenlijk gedragen. Heel algemeen gezegd heeft de gemeente 60% van de kosten gedragen en is 40% voor rekening van de eigenaren gekomen. Het project heeft geduurd tot ongeveer 2002. De toenmalige wethouder Van Zanen heeft in het “Woord vooraf” van het boekje *Verborgene wereld aan de werf* (2002) met trots opgetekend dat het project Herstel en Waterdicht maken Werfkelders “*is afgerond*”. Wij hebben van veel (oudere) eigenaren gehoord dat men over het algemeen tevreden was over de aanpak van dit project en over de bereikte resultaten.
- 4.5 Ondanks dit herstelprogramma zijn in de afgelopen jaren weer problemen aan het licht gekomen, met scheuren en vocht in de werfbogen en de muren, lekkages en allerlei andere problemen. Op meerdere plaatsen in en bij werfkelders zijn onveilige situaties ontstaan, met verzakkingen en instortingen. Naar onze waarneming is de gemeentelijke aanpak van deze problemen in deze periode vooral afhoudend geweest. Hierbij werd uitgegaan van gedeelde verantwoordelijkheden, met een nadruk op de verantwoordelijkheid van de eigenaren om de eigen werfkelder waterdicht te houden en constructief veilig. In geval van instortingen laat de

⁴ Zoals ook in noot 2 is vermeld, is het totale aantal werfkelders niet precies te noemen. In oudere en recente stukken zijn wij diverse aantallen tegengekomen.

gemeentelijke aanpak zich kenschetsen als incidentgericht, en in mindere mate gericht op het achterhalen van oorzaken en het voorkomen van problemen.

- 4.6 In 2008 heeft de gemeente een begin gemaakt met een ander project, dat was gericht op het herstel van de funderingen van de wal- en kluisuren ("WKM") langs de historische grachten in de binnenstad, met als doel het waarborgen van de veiligheid van de constructies voor de komende 100 jaar. De uitvoering van het project is begonnen in 2013 en is in 2019 stilgelegd. Nadat ongeveer 63% van de werkzaamheden was uitgevoerd en de kosten al aanzienlijk hoger bleken te zijn uitgevallen dan aanvankelijk was begroot, heeft de gemeente noodgedwongen pas op de plaats gemaakt. Hierbij speelde mee dat het project zich in het eerste deel vooral heeft gericht op de walmuren langs de werven. Op die plekken is er door de tussenliggende werven geen directe relatie met de werfkelders. Toen het project de aanpak van de kluisuren bereikte, was er wel een direct verband met de (kluis)kelders daarachter. De daar aangetroffen funderingsvraagstukken raakten direct aan de staat van de kluis-kelders, waardoor plots de noodzaak tot samenwerking tussen de gemeente en de eigenaren van kluis-kelders in beeld kwam. Daarbij kwam meteen de vraag naar voren wie nu waarvoor verantwoordelijk is. En ook: welke oorzaken liggen ten grondslag aan de geconstateerde problemen? De uitvoering is ook stil komen te liggen door deze samenhang; er kon niet verder worden gewerkt aan de kluisuren zonder dat tegelijk iets werd gedaan aan de geconstateerde problemen. Konden tot dat moment de problemen met de werfkelders nog worden opgevat als toevallige incidenten, zonder relatie met de gemeentelijke eigendommen, van dat moment af was dat niet meer mogelijk. De gemeente heeft daarop een extern bureau, Antea, ingeschakeld om de oorzaken van het vastlopen te analyseren en daarover te rapporteren. Het hierop gevolgde rapport van Antea dateert van 14 november 2019. Een van de aanbevelingen van Antea betrof het scheppen van zoveel mogelijk duidelijkheid over de technische staat van de wal- en kluisuren en de fundering, en over de verschillende eigendomsverhoudingen in het wervengebied. Antea heeft beschreven onder welke voorwaarden het project alsnog succesvol kan worden afgerond. Alles bijeen heeft deze gang van zaken geleid tot een vernieuwd *Plan van Aanpak programma wervengebied*, dat op 9 juli 2020 door de raad is vastgesteld.

De eigendomssituatie en de ruimtelijke situatie

- 4.7 De gemeente is de beheerder van de openbare wegen in het wervengebied en de eigenaar van bijna alle werven⁵, kluisuren en werfmuren⁶, de walmuren, de bruggen, het openbaar groen enzovoort. De vraag of de gemeente ook de eigenaar is van de wegen, komt hierna in de nrs. 6.2 en volgende afzonderlijk aan de orde.
- 4.8 Een groot deel van de werfkelders is in handen van particulieren (de eigenaren van het veelal daarmee verbonden pand aan de gracht). De panden aan de grachten (de Oudegracht, de Nieuwegracht, de Kromme Nieuwegracht, de Drift en de Plompetorengracht) zijn over het algemeen in private handen. Veruit de meeste eigenaren zijn particulieren. Daarnaast zijn veel rechtspersonen eigenaar. Hierbij gaat het om (private) verenigingen van eigenaren (VvE's) en om bedrijven, zoals beleggers. Enkele honderden werfkelders vallen in deze categorieën. Bij de

⁵ Een beperkt aantal werven is eigendom gebleven van de eigenaar van de daaraan grenzende werfkelder. Deze eigendom staat er niet aan in de weg dat de werf ook in die gevallen openbaar toegankelijk is.

⁶ Ook bij de kluis- en werfmuren heeft in het verleden in enkele gevallen geen overgang (door onteigening of op andere wijze) aan de gemeente plaatsgevonden.

VvE's betreft het grachtenpanden die in appartementsrechten zijn gesplitst. De gemeente bezit zelf 32 werfkelders, die veelal zijn verhuurd aan derden. In een beperkt aantal gevallen hebben de werfkelders andere rechthebbenden dan de eigenaren van het grachtenpand. Kadastraal hebben zij dan een eigen nummer. Voor zover ons bekend is dit juridisch vormgegeven door de vestiging van een opstalrecht betreffende de kelder. Dit is het geval bij een aantal kelders op of bij de Oudegracht; niet op andere plaatsen. In de ons bekende gevallen heeft de gemeente daar voor de kelder een opstalrecht gevestigd, dat is "afgesplitst" van haar eigendom en aan bepaalde (onderhouds)voorwaarden is gebonden. Het is ook mogelijk een apart (van de rest van de eigendom afgesplitst) appartementsrecht voor de kelder te vestigen. Zo'n appartementsrecht is dan in handen van een eigenaar die niet het desbetreffende pand bezit. Er zijn ook "losse" kelders, die niet zijn verbonden met een achterliggend pand en waarvan de eigenaar onbekend is: de zogeheten weeskelders. Ten slotte zijn er "spookkelders": kelders waarvan het bestaan en dus ook de ligging onbekend zijn of hooguit kunnen worden vermoed. In een raadsbrief van 19 juni 2020 hebben B&W melding gemaakt van 140 kelders waarvan het bestaan bekend is maar die niet worden gebruikt of door verbouwingen niet meer eenvoudig toegankelijk zijn, en van ongeveer 60 adressen met "onbekende holttes". Een van de kenmerkende elementen van het wervengebied is dat de (huis)kelders onder de panden zijn verbonden met werfkelders, die onder de openbare weg – veelal een van de genoemde grachten – liggen. Een vrij algemeen kenmerk van de werfkelders is daarmee dat zij deel uitmaken van het pand waarmee zij inwendig zijn verbonden. De huiskelder vormt in de regel één geheel met de werfkelder.

- 4.9 Bij de overgang van de werfmuren aan de gemeente, door onteigening of een daarop gerichte overeenkomst, is veelal een erfdiensbaarheid ten gunste van het perceel met de werfkelder gevestigd. Deze erfdiensbaarheid houdt in dat de keldereigenaren het recht hebben om in de werfmuren deuren en ramen te hebben (in de omvang waarin deze op het tijdstip van de overgang aanwezig waren) en om een in- en uitgang te hebben vanaf en naar de werf ter plaatse. Vastgelegd is ook dat het herstel van het hang- en sluitwerk van deze deuren en ramen en de vervanging van gebroken ruiten voor rekening van de keldereigenaar komen. Voor het overige heeft de gemeente zich verplicht tot herstel, vernieuwing en onderhoud van de werfmuren.
- 4.10 De werfkelders doen zich, ruimtelijk gezien, in diverse typen voor. Veruit de meeste werfkelders grenzen aan werven of direct aan het water; in dit laatste geval betreft het de kluiskeiders. Sommige kelders liggen onder de openbare weg zonder naastgelegen water. Dit is bijvoorbeeld het geval in de Choorstraat. Deze kelders worden wel aangeduid als "straatkeiders".
- 4.11 Bij dit alles is van belang om op te merken dat de kadastrale registratie lang niet altijd compleet is. Voor een deel is dat het gevolg van een algemeen kenmerk van deze registratie. Sommige gebeurtenissen, zoals verkrijging door verjaring, leiden niet tot vastlegging in de registers. Bij de werfkelders en hun directe omgeving is de registratie ook door andere oorzaken gebrekkig. Van diverse kanten hebben wij gehoord dat de eigendomsbewijzen van de eigenaren van de grachtenpanden en de daarmee verbonden werfkelders in veel gevallen niet compleet zijn in de beschrijving van wat tot de eigendom behoort. De wees- en spookkeiders hebben naar hun aard geen geregistreerde eigenaar. Zoals eerder vermeld, hebben wij niet zelf een onderzoek in de kadastrale registratie ingesteld.

Staat, status en functie van de werfkelders

- 4.12 De werfkelders verkeren in wisselende staat. Een deel is goed tot zeer goed onderhouden en constructief in orde. Een ander deel heeft problemen. Deze zijn van allerlei aard: scheuren, met soms gevaar voor de veiligheid, vochtoverlast, schimmel enzovoort. Mede afhankelijk van de bouwkundige staat en de omvang (grondoppervlak, hoogte) van de werfkelders is er een grote variatie in het gebruik van de werfkelders. Er zijn soms sterke verschillen tussen de rakken. Zo zijn de werfkelders aan de Kromme Nieuwegracht in het algemeen veel kleiner dan die aan de Oudegracht. Werfkelders hebben – uiteraard mede afhankelijk van hun grootte – soms een woonbestemming, al dan niet als deel van het daarmee verbonden woonhuis, of een bedrijfsbestemming. Dit alles geldt in het bijzonder voor de hogere werfkelders. Werfkelders met een bedrijfsbestemming zijn veelal in gebruik als kantoor, als atelier of voor bedrijfsmatige opslag. Vooral aan de Oudegracht hebben diverse werfkelders een horecabestemming. De lagere werfkelders worden vaker alleen gebruikt voor opslag. Het ligt voor de hand dat kelders die niet of weinig in gebruik zijn, zelden of nooit worden geïnspecteerd. Dan zal achterstallig onderhoud vaker kunnen voorkomen.

Enkele andere aspecten

- 4.13 Een belangrijk gegeven, dat nog nader aan de orde komt, is de verkeersfunctie van de grachten (de wegen boven de werfkelders). Het feit dat de werfkelders zijn gebouwd in tijden met heel ander verkeer is een belangrijke factor bij het ontstaan en het oplossen van de problemen. Ook de ligging aan open water – gemakkelijk voor bevoorrading – is van belang. Dit gegeven vormt een van de bepalende elementen van het wervengebied, maar is tegelijk een aandachtspunt. Denk aan overmatige pleziervaart en de gevolgen van de diepte en de stroming voor de staat van de fundering van de bebouwing (uitspoeling van zand). Ook het grondwaterpeil is van invloed op de fundering en daarmee op de aanpalende kelders. Werkzaamheden zoals het herstel van kades of van woningen kunnen bronbemaling nodig maken, en ook die kan – door aantasting van de fundering – gevolgen hebben voor de staat van de werfkelders en andere bouwwerken. In algemene zin geldt dat de aaneenschakeling van naburige metselwerkconstructies, de funderingen, de grond die zowel belasting als ondersteuning is, en het water tezamen door de jaren heen een fragiel evenwichtssysteem hebben gevormd dat de tand des tijds heeft doorstaan. Een ingreep in één van de componenten raakt al gauw een andere component. Alles hangt constructief met elkaar samen. Ingrepen die invloed hebben op de zogenoemde randvoorwaarden of ondersteuning van de gewelven kunnen deze negatief beïnvloeden, evenals de hoge externe belastingen, waaronder gewicht van boven. Bovendien betreft het metselwerk dat – anders dan gewapend beton – ongewapend is en daarmee gevoelig is voor scheurvorming. Dit alles noopt tot voorzichtigheid en voorzorg.
- 4.14 Onder of naast de wegen, en soms dwars door de werfkelders, komen allerlei vormen van infrastructurele voorzieningen voor. Hierbij gaat het om kabels en andere leidingen, bijvoorbeeld voor de stadsverwarming. Leidingen daarvan lopen in delen van de Nieuwegracht zelfs *door* de tongewelven van de werfkelders heen. Daarnaast betreft het de riolering, die voor een belangrijk deel *langs* de wal- en kluismuren is gelegd, en andere voorzieningen voor waterafvoer. Dit aspect, dat in het ruimtelijke beleid ook wel “de netwerklaag” wordt genoemd, is temeer relevant door een aantal grote gemeentelijke opgaven, waaronder de energietransitie – vooral de warmtetransitie in de gebouwde omgeving – en klimaatadaptatie. Bij dit laatste gaat het om de omgang met toenemende wateroverlast; en dit terwijl ook de

huidige hemelwaterafvoer in het wervengebied al een probleem kan vormen.

- 4.15 Een kenmerkend en beeldbepalend aspect van het wervengebied is het openbaar groen. Op de werven staan veel – deels al oude – bomen, met kruinen op straathoogte. Het wortelstelsel heeft zich in de loop van vele jaren een moeizame weg gebaad tussen de ondergrond van de werven en de werfkelders, met de reële mogelijkheid van schade aan opstallen of de bestrating.
- 4.16 En ten slotte is de Utrechtse binnenstad ook en vooral een aantrekkelijk en karakteristiek gebied met een veelheid aan functies. Het is een geliefd woon-, werk- en winkelgebied en het trekt veel toeristen, ook over het water. Ook hier zien wij verschillen tussen de grachten, waarbij bedrijfsfuncties vooral op de Oudegracht voorkomen en de Nieuwegracht en de Kromme Nieuwegracht zich veel meer kenmerken door woonfuncties. De karakteristieke werven en de daarmee verbonden werfkelders spelen een belangrijke rol bij de aantrekkelijkheid van het gebied. Een voorwaarde voor het vervullen van dit geheel aan functies is een goede bereikbaarheid voor bewoners, bedrijven en bezoekers, en voor bevoorrading, waarbij ook voldoende parkeervoorzieningen nodig zijn. Het zal duidelijk zijn dat ook hierin verschillen tussen de grachten of zelfs de rakken optreden.

5 De resultaten van onze inventarisatie

Enkele algemene aspecten, waaronder een gebrek aan vertrouwen

- 5.1 Een vaak terugkerend thema in veel van onze contacten met eigenaren van werfkelders is het gebrek aan vertrouwen in de gemeente. Niet alle reacties maken hier melding van, en wij kennen de ervaringen van degenen die niet hebben gereageerd uiteraard niet. Het is in theorie denkbaar dat de non-respondenten in algemene zin tevreden zijn en “niets te melden” hebben, maar het kan ook zijn dat mensen zijn afgehaakt omdat zij geen vertrouwen meer hebben in welke collectieve acties ook. Ook kan het zijn dat eigenaren die hun werfkelder actief gebruiken of bijvoorbeeld een grote passie hebben voor behoud van het wervengebied, een grotere neiging hebben gehad om ons te informeren dan andere eigenaren. Bij deze laatste categorie (“andere eigenaren”) is mogelijk vooral te denken aan de verhuurde panden. Hoe dit ook zij: in veel van onze contacten had het gebrek aan vertrouwen een prominente plaats. Een ander algemeen aspect is dat veel respondenten hebben geprobeerd om in goed contact met de gemeente te komen over problemen in hun werfkelders. Het verlies van vertrouwen hangt samen met een groot aantal verschillende factoren en achtergronden. Wij geven hiervan in willekeurige volgorde een opsomming:
- a. Veelvuldig zijn er wisselingen van contactpersonen (“aanspreekpunten”) binnen de gemeente geweest. Daarbij was er vaak een gebrekkige overdracht van dossiers als een contactpersoon wordt opgevolgd door een ander. Mede daardoor ontbreekt het bij de gemeente veelvuldig aan een “collectief geheugen” en is er een groot gebrek aan continuïteit in de aanpak.
 - b. Meermalen hebben eigenaren ons, aan de hand van concrete voorbeelden, gevallen genoemd van opeenvolgende opnamen in hun kelders of de werfmuren en de fundering daarvan – soms met duikers die de situatie onder de waterspiegel hebben opgenomen – waarover zij vervolgens nooit een terugkoppeling hebben ontvangen. Soms werden zelfs scheurimeters in een werfkelder geplaatst en later weer weggehaald, zonder enig bericht. Ook verzoeken om dergelijke informatie alsnog te krijgen, hebben volgens onze zegslieden geen effect gehad of hooguit heeft geleid tot terughoudende reacties van de gemeente. In veel gevallen is ook onduidelijk tot welke actie(s) onderzoeken hebben geleid, behalve (soms) nieuw onderzoek.
 - c. De handhaving op de aslastbeperking schiet tekort, ondanks soms dagelijkse meldingen van bijvoorbeeld te zwaar verkeer. In het verlengde hiervan hebben wij signalen gekregen die erop wijzen dat de gemeente in haar contacten gedurende de afgelopen jaren een oorzakelijk verband tussen overtredingen van de aslastbeperking en schade aan de werfkelders bewust buiten beeld heeft gehouden.
 - d. Reacties van de gemeente op serieuze problemen worden als afhoudend en als onnodig juridiserend ervaren. Tot deze problemen behoren lekkages als gevolg van hemelwater vanaf de weg en langs de werf- of kluismuren. De gemeente volgt hierbij samengevat de volgende beantwoordingsslijn: “U bent zelf verantwoordelijk voor de waterdichtheid van uw werfkelder, de gemeente heeft daar geen belang bij, en als u vindt dat de gemeente u schade heeft berokkend, dan kunt u daarvoor een schadeclaim indienen.”
 - e. Er zijn soortgelijke ervaringen met de handhaving betreffende de staat van de gebouwde omgeving. Bij constructief onveilige situaties in de werfkelders kiest de gemeente voor bestuursrechtelijke handhaving, waarbij de eigenaar onder dreiging van een dwangsom of bestuursdwang wordt gelast de werfkelder te herstellen. En dit

ondanks een door eigenaren ervaren samenhang met bijvoorbeeld veelvuldige en forse overtredingen van de aslastbeperking of samenhang met werkzaamheden aan aanpalende constructies.

- f. Ook hebben wij gehoord over abrupte confrontaties met besluiten die zonder waargenomen inbreng van belanghebbenden “van bovenaf” worden opgelegd. Hiertoe behoort druk van de gemeente om *per omgaande* medewerking te verlenen aan het herstel van een werfkelder omdat de gemeente haar eigen naastgelegen kelder(s) wil opknappen.
- g. Er zijn ook eigenaren die de communicatie van de gemeente best goed vinden, met als toevoeging dat wanneer het onderwerp “schade” naar boven komt, de communicatie afhoudend wordt en vaak zelfs stopt.
- h. Eigenaren ervaren ook een gebrek aan expertise bij de gemeente. Volgens hen ontbreekt het aan ambtenaren die “alles” weten van het wervengebied, de problemen kennen en een beeld hebben van oplossingen. Die zich eigenaar voelen van de complexiteit aan vraagstukken die daar spelen en “handelingsvaardig” zijn, in actie komen bij problemen, dat wil zeggen: niet afhouden en juridiseren en niet slechts overgaan naar weer een nieuw onderzoek.
- i. Juist in de periode van onze betrokkenheid speelt ook mee dat de gemeente het onderzoek (ten behoeve van ons als CvWW) naar rechten en plichten en eigendomsverhoudingen heeft laten uitvoeren door haar “huisadvocaat” VBK. Een ruim aantal eigenaren heeft hierin een schijn van belangenverstrengeling gezien. Daardoor is het vertrouwen in het huidige proces nog verder onder druk komen te staan.
- j. Hetzelfde geldt voor het huidige proces waarin de gemeente participatie opzet met vertegenwoordigers van rakken. Bij de daarbij te zetten stappen ligt de nadruk op het verzoek om schriftelijk te reageren op de technische en juridische onderzoeken die de gemeente heeft uitgezet. Deze reacties “worden dan meegenomen in de actualisatie van het programmaplan voor het wervengebied”. Er zijn bewoners die zich ongemakkelijk voelen bij dit beperkende frame en er niet een begin in zien van de nagestreefde samenwerking tussen gelijkwaardige partners in het wervengebied.
- k. En tot slot: argwaan en wantrouwen hebben zich doorgezet tot het einde van ons onderzoek. Een deel van de respondenten heeft er weinig vertrouwen in dat de gemeente iets gaat doen met voor haar onwelgevallige conclusies en aanbevelingen uit ons conceptadvies.

5.2 Deze en dergelijke negatieve ervaringen staan een voortvarende en effectieve, breed gedragen aanpak in de weg. Dit is extra spijtig omdat zeer velen zich nauw betrokken voelen bij de omgeving van hun panden en kelders. Sommigen hebben mooie historische beschrijvingen gestuurd van hun pand. Uit dit alles blijkt een grote liefde voor de binnenstad en het wervengebied of het eigen rak in het bijzonder. Werken aan herstel van vertrouwen is dan ook een eerste opgave om een basis te leggen onder toekomstige samenwerking in het dit gebied. Allerlei onderdelen van het *Plan van Aanpak programma Wervengebied* (april 2020) en de opdracht tot de kort geleden in gang gezette technische en bouwkundige onderzoeken laten zien dat de gemeente zich hiervoor inspant, maar wij hebben bij de eigenaren daarover ook scepsis ervaren.

5.3 Wij voegen hieraan toe dat ook ambtenaren zelf niet altijd gelukkig zijn met het keurslijf waarin zij zich bevinden. In het bijzonder gaat het dan om de punten die in nr. 5.1 na de letters

d en e zijn vermeld en als onnodig juridiserend worden ervaren. Uit deze waarneming volgt dat de gemeente er nog niet in is geslaagd een integrale verbinding tot stand te brengen tussen de complexiteit aan problemen in het wervengebied en de instrumenten die daarop kunnen worden ingezet. Hiertoe behoort ook de wijze van omgang met belanghebbenden, waarbij naast eenzijdig handhavend of afhoudend optreden ook uit een ander, meer op samenwerking gericht, gedragsrepertoire zou kunnen worden geput.

- 5.4 Een ander algemeen punt betreft de onvolledige en moeilijk beschikbare registratie van de belanghebbende eigenaren en hun panden. Wij noemden al de moeilijkheden die wijzelf hebben ondervonden bij onze zoektocht naar de namen en adressen van de keldereigenaren. Maar de registratie kent meer gebreken. De kadastrale registraties blijken niet zelden incompleet te zijn en overdrachtsakten die betrekking hebben op de panden-met-werfkelder zijn ook lang niet altijd volledig. Een ander punt van registratie heeft betrekking op meldingen, vooral van schade. Volgens recente informatie van de gemeente aan ons zijn er in de afgelopen drie jaren 68 meldingen (met mogelijk enkele dubbelingen) bij de gemeente binnengekomen. De gemeente heeft plannen voor een project om met inschakeling van een externe specialist eigenaren beter en gericht bij te staan.⁷
- 5.5 Wij hebben al aangestipt dat er in het wervengebied veel onderlinge verschillen zijn. De grachten zijn niet eender, er zijn brede en smalle werven en kelders die direct aan het water grenzen (zonder tussenliggende werf) en grote en kleine werfkelders (met zeer uiteenlopende hoogten en gebruik). Ook de bouwkundige staat van de kelders toont grote verschillen. Dit betreft ook de funderingen van de wal- en kluiswanden, die soms vrijwel ontbreken en in andere gevallen deugdelijk zijn. Daarnaast zijn er de genoemde wees-, spook- en straatkelders. Geregeld ontbreekt goede documentatie over al deze aspecten en variaties. In dit advies kunnen wij dus niet uitgaan van één basispatroon.
- 5.6 Bij een overzichtelijke verdeling van eigendomsverhoudingen en daarmee verbonden verantwoordelijkheden in het wervengebied heeft iedereen belang. Dit thema vormt ook een van de hoofdpunten van onze opdracht. Zoals wij eerder al hebben vermeld, kunnen wij geen bindende uitspraken doen over de eigendomsverhoudingen. Individuele eigenaren kunnen dus geen zekerheid ontlenen aan dit advies. Wij *adviseren* slechts en wij beschikken bovendien niet over alle individuele gegevens (zoals oude akten) die daarvoor geraadpleegd zouden moeten worden. Ook hebben wij geen onderzoek per pand ingesteld, laat staan dat wij zorgvuldig alle daarbij betrokkenen hebben gehoord. Op basis van de gegevens waarover wij wel beschikken, komen wij tot “vuistregels” of “standaardmodellen”, die naar onze mening een stevige basis hebben in de wet en de langjarige praktijk, maar waarop in bijzondere gevallen uitzonderingen mogelijk zijn. Op veel punten formuleren wij een *hoofdregel*, waarop binnen strikte grenzen *uitzonderingen* mogelijk zijn. De belangrijkste spelers daarbij zijn de (kelder)eigenaren en de gemeente. Het hierna volgende overzicht moet dus worden gelezen met inachtneming van deze beperkingen.

Juridische verhoudingen

- 5.7 Er is onduidelijkheid over de juridische verhoudingen in het wervengebied. Dit was een van de redenen voor de instelling van de CvWW. De grachten met de werven, bruggen, openbaar

⁷ Zie ook het gemeentelijke *Plan van Aanpak programma wervengebied*, p. 22 en 23, waarin deze aspecten ook worden genoemd.

groen, wal- en kademuuren, kluiswanden en werfkelders vormen soms een juridisch doolhof, dat “voer voor juristen” oplevert en ertoe leidt dat de onderlinge verhoudingen op scherp worden gezet. En dit temeer bij grote schade – dreigende of zelfs al opgetreden schade – en bij lastige vragen over de verantwoordelijkheid en de aansprakelijkheid daarvoor. Dergelijke vragen kunnen ook de verhoudingen tussen private burens betreffen, al dan niet in samenloop met de verhouding tot de gemeente of andere partijen. Hierbij kan vanuit het perspectief van de eigenaren van de werfkelders de gemeente – als de eigenaar van de daarboven gelegen weg (zie nrs. 6.2 en volgende), de eventuele onderliggende fundering en de aangrenzende werf- of kluiswand – ook als (“driezijdige”) buur worden gezien. Voor alle betrokkenen staat er veel op het spel. Zoals gezegd hebben wij kennisgenomen van het memo VBK en van het advies HP, en ook van de soms zeer uitgebreide beschouwingen van eigenaren, deels ook met commentaar op deze stukken. Over allerlei relevante juridische kwesties bestaat geen eenstemmigheid. Wij gaan daar uiteraard nader op in.

Bouwkundige aspecten, waaronder invloeden op de staat van de werfkelders

- 5.8 De toestand van de werfkelders is vanzelfsprekend ook, en in belangrijke mate, een bouwkundig en “technisch” probleem. Hierbij zijn twee hoofdelementen aan de orde: de veiligheid en schade. Het begrip veiligheid verwijst naar het gevaar voor instortingen en mogelijk slachtoffers. Hier kunnen grote individuele risico’s in het geding zijn. Veiligheid heeft de hoogste prioriteit. Bij het begrip schade is het nodig eerst een goede diagnose te stellen (welke schade is er) en vervolgens te beoordelen hoe die is te behandelen en te repareren. Daarnaast moet worden vastgesteld hoe toekomstige schade is te voorkomen of te beperken. Dit is een zaak van secundaire prioriteit (in verhouding tot de veiligheid). Er zijn uiteenlopende soorten schade (of dreigende schade). Er kunnen scheuren optreden in de gewelven en de muren, met mogelijk fysiek gevaar voor de stabiliteit van de constructie en daarmee voor de veiligheid, en er kan wateroverlast zijn; door lekkage vanaf de daarboven gelegen weg en van opzij (bijvoorbeeld door een ondeugdelijke verbinding tussen werf- of kluiswanden en de keldermuren). Ook kan er sprake zijn van optrekkend vocht van onderaf, in het bijzonder als gevolg van een hoge grondwaterstand.
- 5.9 In de loop van de tijd zijn er veel onderzoeken en enkele hersteloperaties geweest. In de jaren 1993-2002 zijn, zoals vermeld, veel werfkelders waterdicht gemaakt. In 2009 heeft de gemeente het rapport *Situatie waterkering Utrechtse Grachten* laten opmaken. Dit rapport had betrekking op de wal- en kluiswanden en hun fundering, waarvan de staat is opgenomen mede na duikinspecties. In het rapport is beschreven dat de houten paalfunderingen van de walmuren in een matige tot slechte staat verkeren en een “restlevensduur” van naar schatting hooguit tien jaar hebben. Ook de onderloopheidschermen zijn in slechte staat bevonden. Dit leidt tot uitspoeling van grond van achter de wal- of kluiswanden, met als gevolg verzakkingen in de bestrating op de werven. Het rapport vermeldt ook de gevolgen van de aanwezige bomen. Deze spelen, mede door hun grootte, een rol bij de geconstateerde problemen. De bomen kunnen het fundament van de muren aantasten en een opwaartse druk geven op het oppervlak van de werven. Dit heeft geleid tot maatregelen waarbij het straatwerk is opgehoogd. Gevolg daarvan is dat de bestrating op tegenschot kan komen te liggen, waardoor regenwater vanaf de boomstam naar (en in) de werfkelders loopt. Het onderzoek uit 2009 vormt de basis onder de latere aanpak van de wal- en kluiswanden. De kostenraming in het rapport komt ook exact overeen met de bedragen die daarvoor in de latere aanpak zijn begroot. Terzijde voegen wij hieraan toe dat het rapport goed laat zien waar de staat van de wal- en kluiswanden en van de fundering goed, matig of slecht is. Funderingen in slechte staat

werden onder meer aangetroffen langs de Kromme Nieuwegracht. Ondanks vragen van bewoners heeft het nog tot 2019 geduurd voordat een begin is gemaakt met de aanpak van dit deel van de grachten. De toestand die daar toen werd aangetroffen is inmiddels bekend.

- 5.10 De tot dusver verrichte onderzoeken van RHDHV, W+B en Antea zijn gericht op het opstellen van eenvoudige, snelle en grofmazige modellen (“spoor 2”) en meer nauwkeurige modellen (“spoor 1”). Hierdoor ontstaat een beter zicht op de hoofdaspecten veiligheid en schade, en op de samenhang daartussen. Hoe meer “weetbare kennis” er is, des te beter kan het belang van veiligheid en schadeherstel worden afgewogen tegenover andere belangen, zoals die van het verkeer en de toegankelijkheid. Een voorbeeld hiervan: als op basis van goed onderzoek bekend is welke kelders het zwakst zijn, kunnen die als eerste worden aangepakt en ontstaat er meer ruimte voor andere doeleinden binnen het wervengebied. Wij lichten dit toe aan de hand van een voorbeeld. De bereikbaarheid van de binnenstad is van groot (functioneel) belang. Soms is, binnen strakke regulering, enig zwaar verkeer daarvoor onvermijdelijk. Denkbaar is dat herstel van enkele minder sterke werfbogen, de “zwakste schakels”, of versterking op strategische punten de meest doelmatige oplossing is om dit doel op een veilige manier te bereiken. Of dit het geval is, moet uiteraard uit degelijk onderzoek blijken.
- 5.11 Wij vermelden hier in algemene zin de belangrijkste mogelijke invloeden op de werfkelders, de wal- en kluiswanden en hun fundering. De veelheid van invloeden onderstreept het belang van een integrale of op zijn minst samenhangende aanpak:
- a. Zoals gezegd: de werfkelders zijn niet gebouwd op zwaar verkeer. Te zwaar – maar ook: te frequent en te snel rijdend – verkeer kan grote schade aan de onder de weg gelegen kelders veroorzaken. Het gaat hierbij zowel om statische belasting als om dynamische belasting. In 1975 is langs de grachten een aslastbeperking ingesteld. Deze geldt nog steeds, al laat, zoals wij eerder hebben opgemerkt, de handhaving te wensen over. In onze onderzoeksperiode ontvingen we soms bijna dagelijks meldingen van eigenaren, met foto’s van vrachtauto’s en zelfs een betonmixer – met een mogelijk gewicht van 41 ton – langs de grachten. En dit terwijl in het overgrote deel van het gebied langs de grachten een aslastbeperking van maximaal twee ton geldt. Ter vermindering van een mogelijk misverstand voegen wij hieraan toe dat dit niet wil zeggen dat een aslast onder de twee ton geen invloed kan hebben. Zo is het denkbaar dat verzwakkingen in een eerder stadium, ook door zwaarder verkeer, zijn ingetreden en dat een “toevallige” kleine latere belasting fataal wordt. Wij kunnen dit echter niet goed beoordelen.
 - b. Om het aantal overtredingen van de aslastbeperking terug te dringen is er met ingang van 2 maart 2021 een nieuw verkeersbesluit van kracht. Op grond hiervan gelden nu voor de Oudegracht, de Nieuwegracht, de Kromme Nieuwegracht, de Drift en enkele toegangswegen een vrachtwagenverbod en breedtebeperkingen. Daardoor mogen vrachtwagens en andere voertuigen breder dan 2,2 meter niet meer over de grachten rijden. De binnenstad blijft wel bereikbaar voor nood- en hulpdiensten. Sommige eigenaren hebben ons laten weten dat zij de positieve gevolgen van deze nieuwe maatregel ervaren. Maar er zijn ook relativeringen. Zo hebben enkelen ons erop gewezen dat de breedtebeperkingen niet voor alle grachten in volle omvang gelden. Ook is ons gezegd dat de maatregelen in bepaalde gevallen tot *gevaarlijker* verkeerssituaties kunnen leiden, bijvoorbeeld als iemand bij eenrichtingverkeer extra hard rijdt om tegen het verbod in snel op de beoogde plek wil komen. Wij hebben ook opmerkingen gehoord over trilschade die is ontstaan doordat auto’s te snel over een

verkeersdrempel rijden. Wij vermelden al dergelijke opmerkingen slechts, maar verbinden daar geen advies aan. Zoals in nr. 2.7 is gezegd, vallen oplossingen voor verkeersproblemen buiten onze opdracht.

- c. Wij hebben ook opmerkingen gehoord over trilschade door auto's die te snel over een verkeersdrempel rijden. En ook dat de (dynamische) belasting van bijvoorbeeld een over de hobbelige klinkers stuiterende pizzascooter hoger kan zijn dan die van een langzaam rijdende vrachtwagen. Trilschade kan ook volgens diverse eigenaren ook ontstaan door het gebruik van trilplaten om het terug te plaatsen zand te verdichten.
- d. Ook de statische belasting van het parkeren van voertuigen langs de gracht is meermalen genoemd als oorzaak van schade. Er zijn eigenaren die op dit punt vrezen dat het toelaten van autoverkeer, met de daarbij behorende parkeerplaatsen in dit gebied, een "verdienmodel" voor de gemeente blijft vormen, en om die reden niet aangepast zal worden.
- e. Ook allerlei vormen van bijzonder verkeer verdienen de aandacht. Dit kan betrekking hebben op bevoorrading (ook privé, bijvoorbeeld door pakketbezorging), calamiteiten (brand, ambulances), verhuizingen, het ophalen van afval en bouwverkeer bij bouwwerkzaamheden. In dit verband doet de gemeente er alles aan om haar eigen taken, zoals afvalinzameling, uit te voeren met wagens die binnen de grenzen van de aslastbeperking blijven. Voor de bevoorrading van het winkelgebied is de aslastbeperking een grote opgave, omdat ook autobussen al snel op een aslast van twee ton zitten. Ook de verduurzaming van het autoverkeer loopt niet vanzelf parallel met de aslastbeperking; elektrisch aangedreven voertuigen zijn gemiddeld immers zwaarder.
- f. De gebrekkige hemelwaterafvoer van of via de wegen naar de grachten is op veel plekken een punt van zorg. Spuwers die dicht zitten, bijvoorbeeld door bladeren en soms zelfs met cement, drainage die niet goed werkt, grindopvangbakken op de werven die ontbreken, enzovoort. De gebrekkige afvoer is niet alleen een oorzaak van lekkages, maar leidt, als water in de tongewelven trekt, ook tot een vermindering van het draagvermogen. De druksterkte van metselwerk kan afnemen zodra het verzadigd is met water. Daarmee raakt het ook de veiligheid.
- g. Ook de bomen en vooral hun wortels kunnen invloed hebben op de werven en de werfkelders. Hoe kleiner de ruimte voor de wortels, hoe groter de kans op schade. Enkele eigenaren hebben ons meegedeeld dat wortels bij hen tot in het huis en in de riolering zijn doorgroeid en scheuren hebben veroorzaakt.⁸ Met het oog op dergelijke problemen heeft de gemeente in 2012 een *Bomenvisie Utrechtse Werven* opgesteld.
- h. Een andere invloed hangt samen met de werkzaamheden die nodig zijn voor het aanleggen of vernieuwen van kabels en leidingen, onder meer door energiemaatschappijen. Deze werkzaamheden vinden plaats in de laag boven de tongewelven. Soms lopen leidingen, zoals eerder vermeld, zelfs door de tongewelven; dit betreft bijvoorbeeld het warmtenet onder de Nieuwegracht. Verder zijn er noodzakelijkerwijs aftakkingen door het erfgoed heen om in de woningen te komen. De werkzaamheden worden gereguleerd via een stelsel van opbrekvergunningen op basis van de *Verordening kabels en leidingen Utrecht 2013*, waarbij ook op

⁸ Een enkele eigenaar heeft ons verzocht een aanbeveling te doen over het zo nodig verwijderen van bomen. Daaraan geven wij geen gevolg, omdat dit buiten onze opdracht valt. Wij geven een advies over mogelijke aansprakelijkheden en daaruit voortvloeiende verplichtingen tot herstel of vergoeding van schade, maar de vraag of bomen behouden moeten worden – en zo ja, onder welke voorwaarden – valt daarbuiten.

archeologische waarden worden getoetst. Er is geen tot nauwelijks toezicht op de uitvoering. Wel zullen, naar ons is meegedeeld, in het *Handboek voor kabels en leidingen* specifieke eisen worden opgenomen voor het werken boven de werfkelders. Eigenaren hebben ons voorbeelden genoemd van problemen die kennelijk na (en door) werkzaamheden met leidingen en de aanleg van leidingdoorgangen zijn ontstaan. Hiertoe behoren ook de gevolgen van het werken met trilplaten, die worden gebruikt om het zand te verdichten dat in een gat wordt teruggeplaatst.

- i. Aan ons zijn ook negatieve ervaringen met de wijze van herbestrating meegedeeld. Volgens diverse betrokkenen wordt hierbij niet altijd voldoende aandacht besteed aan de waterafvoer of is er geluidsoverlast in de werfkelders ontstaan door de “losse” wijze waarop de straatklinkers zijn gelegd.
- j. Het lijkt erop dat het herstel van de wal- en kluiswanden in de afgelopen jaren invloed heeft gehad op de staat van werfkelders. Ons is in meerdere gesprekken gezegd dat in werfkelders kort na afloop van dergelijke werkzaamheden lekkages zijn opgetreden of sterk zijn verergerd. Hierbij gaat het soms ook over het losraken van de aanhechting van de werfkelders en (de voorgevel van) het pand of over schade *in* panden.
- k. Omgekeerd geldt dat het uitblijven van een samenhangende aanpak bij het eerdere herstel van werf- en kluiswanden tot schade heeft geleid. De staat van de wal- en kluiswanden heeft immers invloed op de bouwkundige staat van de kelders. Als de fundering van de wal- en kluiswanden gebrekkig is of zelfs bijna ontbreekt, vergroot dat in sterke mate de kans op schade aan de kelders.
- l. Ook het vaarwegbeheer is van belang, zowel voor pleziervaart, rondvaart en bevoorrading – onder meer de “bierboot” – als voor boten voor afvalinzameling. De stroming die boten veroorzaken is een punt van aandacht. Voor de pleziervaart zijn er drie routes door Utrecht, waarbij de route met de hoogste doorvaarhoogte (3,2 meter) langs de Oudegracht loopt. Wordt de doorgang voor deze schepen afgesloten, dan moet een deel van deze kleinere schepen via het met vrachtschepen gevulde Amsterdam-Rijnkanaal.⁹ Dat is onwenselijk. Onderwerpen van regulering zijn onder meer: een verbod om de schroef van een schip in werking te hebben als het schip vast ligt en een toegangsbeperking voor bepaalde boten in de kwetsbare – vaak smallere – delen van de grachten. Daarom geldt er in de Plompetorengracht, de Drift, de Kromme Nieuwegracht en de Nieuwegracht een beperking tot boten aangedreven door spierkracht.
- m. Vanzelfsprekend hebben ook de taken van het waterschap (het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, HDSR) invloed. Deze taken omvatten het peilbeheer en het waterkwaliteitsbeheer. HDSR heeft de taken in 1995 overgenomen van de gemeente. HDSR gaat over de waterkolom en de waterbodem. Daaronder valt de taak om te baggeren; de diepte van de waterbodem is formeel vastgelegd in een “legger” van het waterschap. Het baggeren is toegestaan tot een bepaalde overdiepte (in de legger staat bijvoorbeeld 1,50 meter; er mag dan tot 2 meter worden gebaggerd). De gemeente gaat over de “oeververdediging”, waarmee is bedoeld: de handhaving van een goede staat van de wal- en kluiswanden en de fundering daarvan. Hier zit dus een onderlinge afhankelijkheid: zeker bij baggeren tot een bepaalde overdiepte is het nodig dat de oeververdediging op orde is. Het peilbeheer is een kwestie van nauwkeurigheid in de Utrechtse grachten: staat het water te hoog, dan kan het de

⁹ In een van de commentaren op ons conceptrapport is een opmerking gemaakt over een nu beschikbare alternatieve route via de recent geopende Catharijnesingel. Wij vermelden deze opmerking zonder eigen oordeel daarover.

werfkelders in stromen, staat het te laag, dan kan dat gevolgen hebben voor de houten funderingspalen. De bewegingsruimte zit in + of - 10 cm waterhoogte. Tegelijk is het ook vrij nauwkeurig te reguleren. Als het nodig is, kan er 12 m³ per seconde in gepompt worden en 30 m³ per seconde er uit. Wel moet de stroming niet te hard zijn. Te harde stroming kan bijdragen aan uitspoeling van zand onder de oeververdediging. Dit laat onverlet dat stroming nodig is om geurhinder door het water te voorkomen. Gezien de kwetsbaarheid van de oeververdediging bij de Kromme Nieuwegracht – in het bijzonder in rak 21 – zijn er gesprekken tussen HDSR en de gemeente over het ondieper maken van de grachten (van 1,80 meter naar 1,20 meter door het ophogen met zand en/of puin), waardoor de waterbodem tot grotere hoogte steun kan bieden aan de oeververdediging. Het risico van een hogere stroomsnelheid neemt dan wel toe.

- n. Bronbemaling bij werkzaamheden kan zowel tot zettingen als tot aantasting van funderingspalen leiden. De bronbemaling wordt gereguleerd door HDSR aan de hand van een vergunningstelsel. Het plaatsen van damwanden in de bodem leidt tot waterbarrières, waardoor een deel van de watervoerende laag wordt afgesloten. Dit kan gevolgen hebben voor de grondwaterstand onder de bebouwing, met verdere gevolgen zoals wateroverlast in de kelders en aantasting van het metselwerk. Ook het tijdelijk afgraven van zand tijdens de werkzaamheden kan de stabiliteit van de kelders ondermijnen, met gevolgen bijvoorbeeld voor de voorgevels van de panden.
- o. Schade aan werfkelders kan ook ontstaan door gebrekkig onderhoud van de kelders door de eigenaren. Ook onoordeelkundig uitgevoerde verbouwingen en andere constructieve ingrepen, zoals het weghalen van tussenmuren, kunnen schade veroorzaken. Ingrepen bij buurkelders kunnen evenzeer problemen veroorzaken.

5.12 Uiteindelijk leiden al deze invloeden – samengevat – slechts tot enkele soorten schade:

- scheurvorming in de muren, gewelven en vloeren van de werfkelders en scheuren tussen werfmuren en werfkelders en tussen kluiswanden en kluiswanden;
- schade aan het binnenwerk door (1) lekkage via scheuren en via voegen en (2) scheuren in het pleisterwerk door scheurvorming in de muren, gewelven en vloeren;
- optrekkend vocht.

Over de scheuren merken wij nog het volgende op. Uit de verschijningsvorm daarvan is niet altijd direct af te leiden is wat de schadeoorzaak of -oorzaken zijn. Eenzelfde schadepatroon kan verschillende en ook meer dan één (gecombineerde) oorzaken hebben. Er zijn meerdere scenario's mogelijk die tot de schade hebben geleid, elk met een bepaalde mate van waarschijnlijkheid. Uiteindelijk gaat het om de best verklarende, meest waarschijnlijke scenario's. In dit proces van schadediagnose spelen omgevingskenmerken, schadekenmerken en gebouwkenmerken een rol. Kortom: causaliteit en toerekening van schade zijn in technische zin – maar ook in juridische zin – een complexe kwestie. Voor het eerste aspect zijn technische onderzoeken heel behulpzaam. Daarbij houden wij voor ogen dat in veertien van de zojuist in nr. 5.11 genoemde vijftien oorzaken de gemeente een rol speelt of kan spelen. Voor de laatste oorzaak, onder de letter o, komen wij tot het oordeel dat gebrekkig onderhoud geen oorzaak kan zijn van scheuren in de werfkelders die onderdeel waren van de hersteloperatie in de periode 1993-2002. En voor ondeugdelijke verbouwingen geldt dat deze meestal eenvoudig aan te tonen zijn. Al deze omstandigheden kunnen ook gevolgen hebben voor de juridische beoordeling van de schadeoorzaken en de daaruit voortvloeiende aansprakelijkheden. Wij komen hierop terug in § 7.

6 Ons oordeel over de eigendomsverhoudingen

Algemeen

- 6.1 In nr. 2.7 hebben wij vermeld dat het niet onze taak is om in dit advies uitspraken te doen over individuele eigendoms kwesties. Als dat wel binnen onze opdracht zou hebben gelegen, zou dat een nauwkeurig en op alle individuele bijzonderheden afgestemd onderzoek hebben gevraagd. Dat is heel veel werk, mede doordat de documentatie op dit punt vaak onvolledig is. Onze antwoorden op de vragen van de opdracht bevatten inzichten en oplossingen die naar onze mening voor het overgrote deel van de gevallen opgaan. Dit rechtvaardigt het geven van *hoofddregels*. Daarop zijn dan, in bijzondere gevallen, *uitzonderingen* mogelijk. Deze structuur, met hoofddregels en uitzonderingen, maakt het ons mogelijk tot algemene uitspraken te komen die voor de meeste gevallen het gewenste houvast bieden. Een individuele eigenaar kan daaraan dus niet direct rechten ontlenen, maar ons advies kan naar wij hopen wel helpen om meer duidelijkheid te krijgen over problemen die een snelle oplossing in de weg zitten.

De eigendom van de wegen

- 6.2 De wegen zijn, als openbare weg, voor een ieder toegankelijk. Zij zijn in beheer en onderhoud bij de gemeente. Dit gegeven staat niet ter discussie. De vrij algemene opvatting is dat de gemeente tevens de eigenaar van de wegen is, ook van de gedeelten die boven de particuliere werfkelders liggen. Enkele eigenaren hebben, mede met een beroep op historische gegevens, de eigendom van de gemeente in twijfel getrokken of betwist.¹⁰ Dit leidt tot de vraag wie eigenaar van de weg is; een vraag die ook de eerste van de aan ons gestelde juridische vragen vormt.
- 6.3 De kadastrale registratie geeft geen antwoord op deze vraag. Afgezien van het al vermelde gegeven dat deze registratie nooit volledig uitsluitel geeft over de eigendom, moeten wij ervan uitgaan dat de gegevens die in deze openbare registers zijn te vinden juist op dit punt heel incompleet zijn. Bovendien dateren de registers van ver na de aanleg van de werven, de wegen in het wervengebied en de werfkelders. Zoals gezegd, hebben wij zelf geen kadastrale onderzoeken ingesteld – laat staan naar alle vele honderden werfkelders en hun directe omgeving –, maar in diverse door ons geraadpleegde bronnen is te lezen dat eerder steekproefsgewijs uitgevoerd onderzoek geen duidelijkheid biedt.¹¹ Soms hebben grotere stukken weg, bijvoorbeeld die tussen twee bruggen, één kadastraal nummer, en dit niet altijd met duidelijke vermelding van een eigenaar. Ook allerlei andere varianten komen voor. De ons bekende overdrachtsakten bevatten op dit punt geen duidelijke afspraken. Ook individuele eigenaren hebben hierop gewezen.¹² Het geregeld voorkomende gegeven dat alle grond

¹⁰ In een van de ontvangen reacties is op dit punt verwezen naar de tekening (aangeduid als “*Artist impressie*”) in § 4.1 van de gemeentelijke publicatie *Kelders in het stadshart Utrecht* van oktober 2020. Daarop is de ondergrond van de werf- en kluis kelders weergegeven met een kleur die duidt op “privaat bezit”. Wij menen dat deze tekening geen uitsluitel geeft over – en ook niet is bedoeld als – het juridische standpunt van de gemeente. Afgezien daarvan komen wij in het navolgende tot een eigen beoordeling van deze eigendom.

¹¹ Zie onder meer: G.M. van den Broek e.a., *De Utrechtse werven*, Een eerste inventarisatie van gemeentelijke bevoegdheden die kunnen worden ingezet ter bescherming van het wervengebied Utrecht (Universiteit Utrecht, 2014), p. 22 en 23.

¹² In een reactie van een collectiviteit van eigenaren hebben wij gelezen over de ontkenning van “*het bestaan van een eigendomssplitsing binnen hun gebouwen*”. Daaraan is een beschouwing over de eigendom van de

waarop de weg tussen twee bruggen is gelegen kadastraal als één perceel (met één nummer) geldt, vormt overigens wel een aanwijzing voor eigendom in handen van de gemeente. Hierbij kan in het midden blijven welk *belang* een keldereigenaar erbij zou kunnen hebben om eigenaar te zijn ook van het stuk openbare weg boven zijn kelder.

6.4 Hoe zit ook zij, bij deze stand van zaken vormt artikel 13 van de Wegenwet het vertrekpunt bij onze benadering. Dit artikel heeft twee leden en luidt als volgt:

1. *De eigendom van wegen wordt, zolang en voor zoover niet het tegendeel blijkt, vermoed te zijn bij de provincie, de gemeente of het waterschap, door welke of door hetwelk de weg wordt onderhouden.*
2. *Dit vermoeden werkt niet tegen dengene, van wien wel het onderhoud is overgenomen doch niet de eigendom.*

Dit artikel, dat uit 1930 dateert, schept in lid 1 dus het rechtsvermoeden dat de gemeente, die zoals we zagen de openbare wegen in het wervengebied onderhoudt, ook de *eigenaar* van deze wegen¹³ is.¹⁴ Het artikel is een voorbeeld van een publiekrechtelijke regeling (de Wegenwet) met een privaatrechtelijke regel van eigendomsrecht. Het omvat naar zijn aard ook situaties die in 1930 al bestonden en mogelijk al een lange geschiedenis hadden. Beschouwingen over het (verre) verleden van de werfkelders in de verhouding tot de daarboven gelegen openbare wegen hebben dus geen zelfstandige betekenis voor het antwoord op de vraag wie de eigenaar van de weg is. Een vermoeden als dat van dit artikel levert geen dwingend bewijs van eigendom op. Tegenbewijs is mogelijk. Lid 2 voorziet afzonderlijk in de mogelijkheid dat er oorspronkelijk één eigenaar van de weg en het aan de weg gelegen pand is die alleen de onderhoudsverplichting aan de gemeente heeft overgedragen maar de eigendom heeft voorbehouden. In beide gevallen rust de bewijslast ten aanzien van dit “tegendeel” dus op de pandeigenaar (keldereigenaar). Wij hebben geen concrete voorbeelden gezien van eigenaren die dit bewijs kunnen leveren, maar wij hebben ook hiernaar geen afzonderlijk, laat staan compleet, onderzoek ingesteld. Akten die zijn opgemaakt tussen twee opeenvolgende eigenaren van werfkelders en bijbehorende panden geven geen uitsluitel over de verhouding tot de gemeente, als deze geen partij is geweest bij die akten. Het staat vast dat de gemeente al sinds jaar en dag het standpunt inneemt dat zij de eigenaar van de wegen is. Dit komt overeen met het hier aangehaalde vermoeden van de Wegenwet. Voor zover ons bekend, zijn er geen eigenaren (geweest) die deze aanspraak in een procedure hebben betwist. Dit alles brengt ons tot de conclusie dat de gemeente de eigenaar van de wegen in het wervengebied is. Wij gaan voorbij aan de (niet volkomen uit te sluiten) *mogelijkheid* dat dit in een enkel geval anders ligt. Zoals wij al meermalen hebben gezegd, geven wij hoofdregels, met de mogelijkheid van welomschreven uitzonderingen. Voor de volledigheid voegen wij hieraan toe dat ook als bewezen is dat de gemeente geen eigenaar

boven de werfkelder gelegen weg gekoppeld. Dit lijkt ons niet een relevant gezichtspunt. Wij gaan hierop in nr. 6.6 nader in.

¹³ Het begrip “weg” omvat niet alleen de stenen (of het asfalt) van de rijweg. Weg en grond zijn één, zoals H.P.J.A.M. Hennekens het heeft geformuleerd in zijn proefschrift *De openbare weg en het privaatrecht* (1977), p. 4. Hij acht scheiding van weg en grond onjuist, zowel feitelijk als juridisch.

¹⁴ De memorie van toelichting bij het ontwerp van deze wet vermeldt dat hierin geen “onbillijkheid” tegenover mogelijke rechten van particulieren ligt. Meestal zal het vermoeden immers wel overeenkomen met de werkelijkheid. En in andere gevallen zal de rechthebbende, als het recht nog enig praktisch belang voor hem heeft, er wel in slagen het vermoeden te ontzenuwen. Aldus deze memorie van toelichting.

van een deel van de weg is, deze weg op basis van de Wegenwet gewoon openbaar blijft (zie artikel 4 van de Wegenwet) en dat de eigenaar het verkeer daarover moet dulden (artikel 14 lid 2 van de wet).

De eigendom van de werfkelders

- 6.5 Volgens artikel 5:20 lid 1 BW omvat de eigendom van de grond “voor zover de wet niet anders bepaalt” zowel de bovengrond als de aardlagen die zich daaronder bevinden en de gebouwen die “duurzaam met de grond zijn verenigd”, bijvoorbeeld door vereniging met andere gebouwen en werken. Dit laatste is anders voor zover dergelijke gebouwen en werken bestanddeel zijn van de zaak van iemand anders. De eigenaar van de bovengrond – in dit geval dus de weg – is dus eigenaar van alles wat zich daarboven en daaronder (in de grond) bevindt. Kortom: “verticale natrekking” is de hoofdregel.
- 6.6 Op deze hoofdregel vormt de eigendom van de werfkelders een uitzondering *in die gevallen* waarin de werfkelders in verbinding staan met (en daardoor “bestanddeel” zijn van) de particuliere panden die aan de wegen zijn gelegen. Hieruit volgt dat de redenering dat de werfkeldereigenaar eigenaar is van de “bovengrond” van de kelder, niet opgaat. Er is immers een hiërarchie tussen de verticale natrekking (hoofdregel) en de horizontale natrekking (uitzondering). Het is overigens niet steeds eenvoudig om te bepalen wat een “bestanddeel” is. Volgens artikel 3:4 lid 1 BW is alles wat “volgens verkeersopvatting onderdeel van een zaak uitmaakt” bestanddeel van die zaak. Veel zal afhangen van de precieze feitelijke situatie. Daarbij kan bijvoorbeeld van belang zijn wie toegang heeft tot de kelder (wie heeft de sleutel). Door de hier beschreven uitzonderingssituatie, ook wel “horizontale natrekking” genoemd, behoren de kelders toe aan de eigenaren van de panden in kwestie. Het in noot 12 aangestipte thema van het al dan niet bestaan van een “eigendomssplitsing” in geval van horizontale natrekking doet hierbij niet ter zake. De hoofdzaak (in dit geval het pand) en het bestanddeel (de werfkelder) vormen immers bijna altijd één ongesplitste zaak.
- 6.7 Het gegeven dat de gemeente de eigenaar is van de weg heeft verder tot gevolg dat zij ook de eigenaar is van de ondergrond *onder* de werfkelders.¹⁵ Het belang hiervan lijkt gering, maar kan aan de orde komen bijvoorbeeld als de werfkeldereigenaar zijn kelder wil verdiepen. Daarvoor is hij dan, afgezien van eventuele publiekrechtelijke vergunningen, afhankelijk van toestemming van de grondeigenaar, in dit geval dus de gemeente. Voor zover ons bekend, heeft de gemeente bij eerdere verdiepingen dit aspect niet aan de orde gesteld. Wij gaan ervan uit dat zij dit beleid zal voortzetten.
- 6.8 De gemeentelijke eigendom van de weg heeft nog een ander gevolg. De gemeente is daardoor ook de eigenaar van de wees- en spookkelders. Dit is een rechtstreekse toepassing van de hoofdregel van artikel 5:20 lid 1 BW met de daarin neergelegde verticale natrekking. Als deze bijzondere categorie kelders niet verbonden is met het nabijgelegen pand (en de kelders dus geen bestanddeel van dat pand zijn), is er geen plaats voor horizontale natrekking. Deze vorm van natrekking is immers een uitzondering op de hoofdregel van verticale natrekking. Een zoektocht naar degenen die het laatst als eigenaar konden gelden, kan daarom achterwege

¹⁵ Hierbij zien wij af van de eigendom van de daarin gelegen kabels en leidingen. Daarvoor geeft artikel 5:20 lid 2 BW een afzonderlijke (sub)regel, die kort samengevat inhoudt dat de eigendom van een kabel- of leidingnet voor het transport van water, energie of informatie, dat onder de grond van een ander ligt, toebehoort aan de aanlegger van dat net.

blijven. Dit geldt vanzelfsprekend niet voor “losse” werf-, kluis- en straatkelders waarvan wel een eigenaar bekend is. Dan betreft het immers geen wees- of spookkelder.

- 6.9 Een bijzondere positie nemen de “straatkelders”, zoals die onder de Choorstraat, in. Daar rijst de vraag of die, evenals de “normale” werfkelders, door horizontale natrekking zijn verbonden met een achterliggend pand. Ook hier geldt dat dit het geval zal zijn als ze een “bestanddeel” van dat pand zijn, dat wil zeggen: daarmee intern zijn verbonden en daarvan volgens verkeersopvattingen deel uitmaken. De precieze individuele situatie, met inbegrip van de wijze van constructieve verbondenheid, zal hier de doorslag geven. Als er alleen een mogelijkheid van toegang tot de straatkelder bestaat, waarvan al sinds jaar en dag geen gebruik meer wordt gemaakt, is er – mede afhankelijk van andere relevante omstandigheden – misschien reden om te concluderen dat de straatkelder geen bestanddeel van het pand is. Dan is er geen horizontale natrekking en herleeft de hoofdregel van de verticale natrekking. Dit betekent dan dat de eigenaar van de straat, te weten de gemeente, de eigenaar is van de daaronder gelegen straatkelder.
- 6.10 In het memo VBK is de mogelijkheid besproken dat de bovenmuren van de werfkelders, de (ton)gewelven, gezamenlijk eigendom zijn van de keldereigenaren en de gemeente. Aan deze mogelijkheid van gezamenlijke eigendom (juridisch aangeduid als “mandeligheid”) ligt de gedachte ten grondslag dat het keldergewelf een dubbele functie vervult: het is onderdeel van de dragende constructie van de kelder en draagt ook de daarboven gelegen weg. Deze mandeligheid zou dan ook kunnen gelden voor de bouwkundige elementen van de werfkelder die de door de weg uitgeoefende krachten afdragen naar de fundering én voor de fundering zelf. Wij verwerpen deze mogelijkheid. De wet bestempelt een gemeenschappelijke “scheidsmuur” als gemeenschappelijk en mandelig, maar een plafond is geen muur. Het gewelf ondersteunt de daarboven gelegen weg, maar is daarvan geen constructief onderdeel.¹⁶
- 6.11 Enkele eigenaren hebben onze aandacht gevraagd voor de mogelijkheid dat een eigenaar – *om niet*, dan wel tegen een bepaalde, nader vast te stellen, vergoeding – afstand doet van de werfkelder ten gunste van de gemeente. Ons is niet gebleken dat deze mogelijkheid veel steun heeft; noch bij andere eigenaren noch bij de gemeente. Dit neemt natuurlijk niet weg dat betrokkenen hiervoor in een concreet geval een regeling kunnen treffen. Hoe dit ook zij: strikt juridisch gezien zou sprake kunnen zijn van zo’n afstand als de verbinding tussen de huiskelder en de werfkelder duurzaam wordt verbroken, bijvoorbeeld door de bouw van een gesloten tussenmuur. Dan is de werfkelder geen “bestanddeel” meer van het pand en herleeft automatisch de hoofdregel van de verticale natrekking, met de gemeente als de (nieuwe) eigenaar. De band met het pand moet dan wel volledig zijn verbroken; zo kan er, als de pandeigenaar als enige de sleutel voor de toegang via de werf behoudt, reden zijn voor een andere uitkomst. Ook hier zal echter veel afhangen van de verdere omstandigheden van het hier besproken geval. Bij deze kenschets passen twee kanttekeningen. Ten eerste: in het Nederlandse recht is het niet mogelijk afstand te doen van eigendom van een onroerende zaak. In dit concrete voorbeeld biedt het recht mogelijk in zoverre een oplossing dat er meteen, van rechtswege, een nieuwe eigenaar is. Ten tweede: het eenzijdig afstand doen van een werfkelder, die daarmee aan de gemeente vervalt, kan de gemeente op extra kosten jagen. Denk aan een kelder die noodzakelijk en kostbaar herstel behoeft. Los van de mogelijke overgang van eigendom is de vorige eigenaar daardoor tegenover de gemeente mogelijk aansprakelijk uit onrechtmatige daad.

¹⁶ In deze zin ook advies HP, p. 8.

- 6.12 In hun reactie van 24 maart 2021 op ons conceptadvies hebben B&W onze aandacht gevraagd voor de zogeheten watergevels, dat wil zeggen: de particuliere achtergevels voor de grachtenpanden waarvan de gevelmuur direct in het water staat. Zij vragen om een “aanvullend advies” daarover. Wij zijn daartoe maar heel beperkt in staat. De vraag was nieuw voor ons; voor zover wij konden nagaan, is die niet eerder aan de orde gesteld. Voor zover ons bekend, zijn de achtergevels niet opgenomen geweest in de onteigeningsbesluiten (of de daarmee overeenstemmende minnelijke verwervingen door de gemeente) van de jaren '40 en '50 van de vorige eeuw. Als dat wel het geval is geweest, is de gemeente de eigenaar van de watergevels en de fundamenteen daarvan. Dan ligt de parallel met de kluisuren voor de hand. Als de gemeente destijds – of op enig ander moment – deze eigendom niet afzonderlijk heeft gekregen, ligt het voor de hand om aan te nemen dat de eigendom bij de eigenaar van de grachtenpanden in kwestie berust. Dan zijn de watergevels immers bestanddeel van deze panden. Als gevolg daarvan valt het beheer dan in beginsel onder de verantwoordelijkheid van de eigenaar van het grachtenpand. Maar ook dan kan er reden zijn voor een uitzondering op deze hoofdregel volgens de – hierna uit te werken – overwegingen.

De eigendom van werven, wal-, kluis- en werfmuren, bruggen en groen

- 6.13 Vooral door de in nr. 4.2 genoemde verwervingen (deels door onteigening) is de gemeente de eigenaar van vrijwel alle werven. Ditzelfde geldt voor de kademuren, de wal- en kluisuren en het overgrote deel van de werfmuren. Deze “buitenmuren” zijn dus in andere handen dan de direct daarmee verbonden werfkelders. De gemeente is ook de eigenaar van de bruggen en van de bomen in het openbare gebied.

De eigendom van trekankers

- 6.14 De trekankers – voor zover aanwezig – zijn bedoeld om de werf- en kluisuren te hechten aan de overige keldermuren. Ze bevorderen een goede afdichting en moeten daarmee voorkomen dat er zand tussen de beide soorten muren weglekt. Door de wijze van aanhechting zijn de trekankers in de regel op te vatten als bestanddeel van de werf- of kluisuur waarop zij zijn vastgemaakt. De gemeente, als de eigenaar van de werf- en kluisuren, is dan door natrekking eigenaar ook van de trekankers. Gegeven de eigendom van de trekankers zijn het onderhoud en het beheer van de trekankers een verantwoordelijkheid van de gemeente. Deze hoofdregel over de verantwoordelijkheid van de gemeente kan uitzondering lijden als er concrete aanwijzingen zijn voor het tegendeel, bijvoorbeeld op basis van eigendomsbewijzen. Wij kennen daarvan overigens geen voorbeelden. Ook is het mogelijk dat een trekanker los is geraakt van de keldermuur die eigendom is van de eigenaar van de werfkelder in kwestie, bijvoorbeeld door verwaarlozing door deze eigenaar in geval van oxydatie. Ook in zo'n geval kan er, afhankelijk van de verdere omstandigheden, reden zijn voor een uitzondering op de hoofdregel. De bewijslast daarvoor rust op de gemeente, als de aansprakelijke partij volgens de hoofdregel.
- 6.15 Het ligt voor de hand om aan te nemen dat er wat de trekankers betreft ten laste van de werfkelder (als “dienend erf”) en ten behoeve van de grond met de werf- of kluisuur (als “heersend erf”) een erfdienstbaarheid bestaat. Op grond daarvan moet de keldereigenaar dulden dat zijn keldermuur door de trekankers verbonden is met de daaraan grenzende werf- of kluisuur.

- 6.16 Met enig voorbehoud – mede gevolg van het feit dat wij de diverse feitelijke situaties niet hebben kunnen waarnemen en niet bekend zijn met de verschillende manieren waarop de eigendomsakten hierover mogelijk een regeling bevatten – maken wij nog een enkele opmerking over de eigendom van de stoepen tussen de eigenlijke weg en het (grachten)pand in kwestie en over de daaraan grenzende opgangen naar de voordeur van het pand. Het is aannemelijk dat de stoepen, door hun openbare bestemming, de eigendom van de weg volgen. De gemeente geldt dan dus als de eigenaar. Wij beschouwen de hier bedoelde opgangen als bestanddeel van het pand. Zij zijn daarmee dan in dezelfde handen als het pand. Dit heeft gevolgen voor het beheer (onderhoud), met de kanttekening dat de gemeente verantwoordelijk kan zijn voor het herstel van beschadigingen door verkeer. Op dit aspect komen wij in algemene zin nog terug.

7 Rechten en plichten

Algemeen

- 7.1 Terecht is buiten discussie dat het onderhoud en het herstel van de werven, de werf-, wal- en kluiswanden, de wegen, de bruggen en de bomen voor rekening komen van de gemeente, die de beheerder en naar ons oordeel in de regel ook de eigenaar van deze objecten is. Dit is in overeenstemming met de uitgangspunten van het vastgelopen project Herstel Wal- en Kluiswanden, waarmee in 2008 een begin is gemaakt en dat vanaf 2013 in uitvoering is genomen.
- 7.2 Op grond van artikel 3.5 van de Waterwet behoort *“een doelmatige inzameling van het afvloeiend hemelwater”* in beginsel tot de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente. Artikel 3.6 van de Waterwet bepaalt daarnaast, kort gezegd, dat de gemeente ook zorgt voor maatregelen in het openbaar gebied om *“structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming”* zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. B&W hebben in hun reactie van 24 maart 2021 op ons conceptadvies geschreven dat deze zorgplichten slechts inspanningsverplichtingen van de gemeente zijn. In het eerste geval betekent het volgens B&W dat de gemeente niet de rechtstreeks afdwingbare verplichting heeft om te voorkomen dat hemelwater de werfkelder bereikt. Dit is op zichzelf waar, maar betekent niet dat deze bepalingen van de Waterwet geen rol kunnen spelen bij een eventuele aansprakelijkheid van de gemeente. Om te beginnen is het van belang om vast te stellen of de gemeente heeft voldaan aan haar zorgplicht, waarover in de desbetreffende memorie van toelichting is vermeld dat die *“zoveel mogelijk moet worden nagekomen”*.¹⁷ Bovendien leggen de hierna nader toe te lichten bepalingen van het civielrechtelijke burendrecht gewicht in de schaal. Deze bepalingen vergroten de verantwoordelijkheid om invulling te geven aan die zorgplicht, in ieder geval in de relatie tot directe burend die daarvan schade kunnen ondervinden. In dit verband is ook de gemeentelijke zorgplicht voor het behoud van het erfgoed van belang. Bij de verplichtingen op grond van de Waterwet gaat het hier nu eenmaal niet slechts om algemene uitgangspunten van een publiekrechtelijke regeling, maar om een bijzondere verwevenheid, ook in ruimtelijke zin, tussen private en publieke erven in een kwetsbaar, monumentaal gebied. Bij de privaatrechtelijke beoordeling van de mogelijke onrechtmatigheid van overheidshandelen kan een eventuele overtreding van publiekrechtelijke zorg- of inspanningsverplichtingen een bijkomende rol spelen. Deze gezichtspunten leiden ons onder meer tot de – hiermee nader gefundeerde – conclusie van aansprakelijkheid van de gemeente voor de gevolgen van tekortkomingen van haar in haar verplichtingen voor een adequate waterafvoer in het wervengebied.
- 7.3 Bij de werfkelders liggen de rechten en plichten genuanceerder. In beginsel is iedere eigenaar verantwoordelijk voor de goede en veilige staat van zijn eigendom en ligt het dus op zijn¹⁸ weg

¹⁷ De memorie van toelichting bij een wijziging van de Wet op de waterhuishouding, die in 2009 is opgegaan in de Waterwet, houdt over de toen geïntroduceerde nieuwe zorgplicht voor de hemelwaterafvoer het volgende in: *“De nieuwe wettelijke taak heeft het karakter van een zorgplicht, die zoveel mogelijk moet worden nagekomen. De woorden «zoveel mogelijk» duiden erop dat er van een inspanningsverplichting sprake is. (...) Bij de concrete invulling van de zorgplicht hebben gemeenten beleidsvrijheid om op het lokale niveau de integrale afweging te maken op welke wijze het beste kan worden omgegaan met hemelwater, rekening houdend met de maatschappelijke lasten en de verschillende randvoorwaarden (zoals een duurzaam watersysteem, leefomgeving, functie van een gebied, milieu, volksgezondheid)”* (zie Kamerstukken II, 2005/06, 30 578, nr. 3).

¹⁸ Of: haar. Dit geldt voor alle gevallen ons advies waarin wij de hij-vorm gebruiken.

om met het oog daarop te zorgen voor tijdig en voldoende onderhoud. Uitgangspunt is daarmee dat de eigenaar opdraait voor schade aan zijn object en voor schade die anderen mogelijk lijden door de ondeugdelijkheid daarvan. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij instortingen. Bij de ons bekende gevallen van een opstalrecht (met de gemeente als de blooteigenaar en een andere partij als de houder van een opstalrecht op een “los gelegen” werfkelder) geldt dit uitgangspunt voor de “opstaller”. Vaak zullen de daarop betrekking hebbende verplichtingen ook zijn vastgelegd in de opstalvoorwaarden die de gemeente heeft bedongen.

- 7.4 Er zijn echter factoren die het ingewikkelder maken en in andere richting (kunnen) wijzen. De verantwoordelijkheid voor de goede en veilige staat van de werfkelders ligt bij derden als *hun* gedragingen – of gebeurtenissen die binnen hun verantwoordelijkheid vallen – schade aan de werfkelders veroorzaken. Het is hoogst aannemelijk dat dit zich, in de verhouding tot de gemeente, voordoet onder meer bij schade door te zwaar, te frequent en/of te snel rijdend verkeer op de grachten, en soms ook bij schade door geparkeerde voertuigen. Daarop zijn niet alle werfkelders berekend en behoeven zij ook niet (ten laste van de eigenaar) berekend te zijn. Dat is ook de reden dat de gemeente al in de jaren '70 van de vorige eeuw een aslastbeperking van twee ton langs de grachten heeft ingevoerd. Gebreken in het toezicht en tekortschietende handhaving van die aslastbeperking vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Handhaving van de eigen regels behoort mede tot de taken van de gemeente, die daarvoor in dit geval ook bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) in dienst heeft. Wij beseffen dat handhaving voor de gemeente niet altijd gemakkelijk is. Het gaat veelal om kortdurende overtredingen, door steeds wisselende overtreders. Dit gegeven doet naar ons oordeel niet af aan de hier geschetste algemene verantwoordelijkheid van de gemeente. Daarvoor is te minder reden als de gemeente is gewaarschuwd voor overtredingen maar desondanks nalaat nadere maatregelen te treffen of in te grijpen. Een toezichthouder of degene die belast is met handhaving is niet automatisch en onder alle omstandigheden (naast de primaire veroorzaker, de “overtreder”) aansprakelijk voor schade die bij voldoende toezicht of effectieve handhaving mogelijk niet zou zijn opgetreden, maar in dit geval is een dergelijke aansprakelijkheid wel gerechtvaardigd. Hiervoor bestaan diverse redenen. Het is lastig – en vaak onmogelijk – om de primaire overtreder te achterhalen. Het is vaak ook niet één overtreder die voor het geheel van schade zorgt; het is juist de optelling van de gedragingen van vele overtreders, gedurende vele jaren, die een belangrijk deel van de schade aan de werfkelders veroorzaakt. De gemeente is de instantie die bij machte is verboden in te stellen en – ondanks de zonet vermelde beperkingen – toe te zien op de naleving daarvan. Het gaat om verkeer op háár weg. Daar komt bij dat de gewelven van de werfkelders in de loop van de tijd hebben bewezen verkeer van enige omvang en enig gewicht (indicatie: een aslast twee ton) te kunnen dragen, hoewel ze daarop nooit ontworpen waren. Doordat repeterende overbelasting en andere externe invloeden hebben geleid tot verzwakkingen en constructieve scheuren, is niet bekend of er nog steeds voldoende “verborgen reserve” in deze oude constructies zit. Het is dan ook een zorgplicht voor de gemeente om zowel onderzoek uit te voeren naar de resterende draagkracht als maatregelen te treffen, dat wil zeggen: tot actie over te gaan. Voor de volledigheid voegen wij hieraan toe dat de gemeentelijke nota *Voorstel aanpak werfkelders* uit 1993, het jaar waarin een begin is gemaakt met het herstel van de werfkelders, al melding maakte van de noodzaak van het tegengaan van zwaar verkeer om het toen ingezette herstel een duurzaam karakter te geven. De nota houdt hierover het volgende in: “*Het voorliggende herstelplan voor de werfkelders is afgestemd op handhaving van de wieldrukbeperking.*” Volgens de nota vormt de belasting door relatief zwaar verkeer, waaronder ook geparkeerd verkeer, zelfs de hoofdoorzaak van de scheurvorming tussen de

aansluiting van de werfkelders en de werfmuren. Intentie van de aanpak was om de situatie na afloop van het herstel *“te consolideren door onder andere de bevoorrading van de bedrijven op verantwoorde wijze te laten plaatsvinden”*. Als laatste vermeldt de nota naar aanleiding van vele gesprekken met particuliere eigenaren nog dit: *“Bovendien blijkt, dat een vrij algemene irritatie bestaat omtrent de onvoldoende handhaving van de wioldrukbeperking. Deze schadeoorzaak is bekend.”* Het zal duidelijk zijn dat de geschiedenis zich op dit punt heeft herhaald.

Plichten voor het voorkomen en herstel van schade

7.5 Het voorkómen van schade is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente én de eigenaren. Ook hierbij heeft de gemeente een bijzondere taak. In diverse opzichten en om meer dan één reden heeft zij de eindverantwoordelijkheid (met de daarbij horende regierol) voor het schadeherstel en het latere behoud. De bescherming van de publieke waarde en betekenis van het wervengebied als gemeenschappelijk erfgoed behoort bij uitstek tot het domein van de gemeente, als de hoeder van het algemeen belang. Illustratief is dat de onteigeningen van werven en wal-, kluis- en werfmuren in de jaren '40 en '50 van de vorige eeuw heeft plaatsgevonden *“in het belang van monumentenzorg”*. De gemeente heeft ook veel *“profijt”* van de monumentale en toeristische waarde van het wervengebied. Bij deze publieke taak en verantwoordelijkheid past ook de daarop afgestemde democratische controle, waarbij de raad de centrale plaats inneemt. Ook overigens vervult de gemeente in veel opzichten een centrale rol, en wel:

- als de eigenaar en in elk geval de beheerder van de zaken met een publieke bestemming (zoals: wegen, bruggen, waterlopen, werven, wal- en kluiswanden, riolering, bomen enzovoort), met de daaruit voortvloeiende handhavende taken;
- als de verantwoordelijke voor de waterafvoer (zie het aangehaalde artikel 3.5 van de Waterwet en onze beschouwing daarover);
- als de vergunningverlener in allerlei opzichten (onder meer voor graafwerk voor kabels en leidingen);
- als regelgever (bijvoorbeeld voor verkeersmaatregelen) en
- als toezichthouder (bijvoorbeeld op grond van de Woningwet).

Hier komt bij dat, zoals gezegd, schade aan de (particuliere) werfkelders vaak – maar natuurlijk niet altijd – samenhangt met gebrekkig onderhoud van (of werkzaamheden aan) zaken met een publieke bestemming of onvoldoende uitvoering van regelgeving, waaronder handhaving van de aslastbeperkingen. Alles bijeengenomen zien wij een veelomvattende zorgplicht voor de gemeente voor het publieke domein en voor alles wat zich, in allerlei vormen, in het grensgebied met het private domein voordoet.

7.6 Dan rijst de volgende vraag: wat is in deze gezamenlijke verantwoordelijkheid de taak (of plicht) van de eigenaren? Wij zien hier drie elementen:

- het voorkomen van gevaar en schade door het uitvoeren van voldoende onderhoud aan de kelder;
- het *“oordeelkundig”* laten uitvoeren van eventuele verbouwingen, dat wil zeggen: op basis van voldoende bouwkundige expertise en expertise op het gebied van erfgoed;
- waar dat nodig is: het verlenen van medewerking aan de gemeente bij herstelwerkzaamheden, bijvoorbeeld aan de werf- en kluiswanden.

7.7 In hun reactie op ons conceptrapport hebben B&W indringende vragen gesteld over het begrip bestuurlijke zorgplicht. Zij nodigen ons uit om toe te lichten hoe wij vanuit juridische plichten

tot die bestuurlijke plicht komen, tegen de achtergrond van hun verplichting tot een goede afweging en verantwoording voor de inzet van publieke middelen. Wij reageren hierop als volgt. Wij beschrijven de rechten en de plichten van alle betrokkenen, gemeente én eigenaren; en dit uiteraard voor zover het relevant is voor het behoud en waar nodig het herstel van de werfkelders in dit kwetsbare gebied. De gemeente heeft publiekrechtelijke verplichtingen, zoals die voor een adequate waterafvoer, voor handhaving van de aslastbeperking en eventuele andere verkeersmaatregelen, voor het behoud van dit collectieve erfgoed en veel meer. De gemeente is bovendien, zoals wij ook in nr. 5.7 hebben vermeld, langs drie zijden “buur” van de werfkelders: aan de voorzijde van de werfkelder bevindt zich de werf- of kluismuur, aan de bovenzijde ligt de weg en ook de ondergrond van de werfkelder behoort (door verticale natrekking) toe aan de gemeente. Het onderhoud van werf- en kluismuur, de regulering van verkeer, het afvloeien van hemelwater over de weg en het onderhoud van eventueel aanwezige fundering zijn in handen van de gemeente, op basis van haar publieke taak. Ook al wordt de gemeente in het gewone spraakgebruik niet gezien als een “privaatrechtelijke” buur (*noaber*), de wet beschouwt een gemeente wel degelijk als “buur” ook als zij “slechts” eigenaar en beheerder van een openbare weg is.¹⁹ Dit roept de vraag op of de gemeente zich in dit bijzondere geval niet meer als goede buur zou kunnen of zelfs moeten gedragen. Wij beantwoorden deze vraag positief: ook de gemeente heeft verplichtingen als goede buur, in privaatrechtelijke zin.

7.8 Deze verplichtingen als buur hebben ook consequenties voor de uitvoering van de publiekrechtelijke zorgplichten en onderhouds- en beheerplichten. Hieronder noemen wij enkele van de belangrijkste plichten als voorbeeld:

- *Aslastbeperking*. De aslastbeperking komt voort uit het bewustzijn dat zich onder de weg werfkelders bevinden en dat deze slechts een beperkte draagkracht hebben. Ongetwijfeld is de aslastbeperking deels in het leven geroepen uit het oogpunt van verkeersveiligheid. Maar ook het belang van behoud van erfgoed en van bescherming van eigendom zal hieraan ten grondslag hebben gelegen.
- *Handhaving van de aslastbeperking*. Als een aslastbeperking nodig is voor het behoud van de werfkelders en daarmee van het erfgoed, zal deze beperking ook moeten worden gehandhaafd. Dit geldt temeer omdat vóór het herstel van de werfkelders in 1993 de handhaving van de aslastmaatregel als een noodzakelijke voorwaarde voor zinnig herstel is gepositioneerd (zie ook in nr. 7.4). De recente historie laat zien dat de gemeente er niet in is geslaagd aan deze verplichting een goede uitvoering te geven.
- *De zorgplicht voor hemelwaterafvoer*. Zoals wij al enkele malen hebben vermeld gaat het hier om een zorgplicht die “zoveel mogelijk” moet worden nagekomen. De ook genoemde beleidsvrijheid van de gemeente ligt vooral in de vrijheid om een integrale afweging te maken over de manier waarop *het beste* kan worden omgegaan met hemelwater, rekening houdend met de maatschappelijke lasten en de verschillende randvoorwaarden (zoals een duurzaam watersysteem, leefomgeving, functie van een gebied, milieu en volksgezondheid). Bij het begrip “functie” is in het wervengebied een bijzonder gegeven dat in de ondergrondse werfkelders (ook) wordt gewoond en gewerkt. Het zijn onder meer deze ondergrondse functies die het gebied ook in dit opzicht uniek maken. Deze omstandigheid vormt een reden om langs de grachten van Utrecht een ruimere inhoud te geven aan de zorgplicht voor hemelwaterafvoer dan in openbaar gebied waar zich geen ondergrondse functies (lees: “onderburen”) bevinden.

¹⁹ Zie de artikelen 5:42, 5:49 en 5:50 BW.

- Deze aangescherpte zorgplicht geldt temeer omdat het de gemeente zelf was die de zojuist beschreven functies in de werfkelders heeft gepropageerd. Reden daarvoor was dat – volgens de eerder aangehaalde nota uit 1993 – een waterdichte werfkelder *“ons inziens ook een hogere waarde heeft voor de binnenstad als economisch, cultureel en toeristisch geheel. Daarom achten wij het van belang zoveel mogelijk eigenaren te stimuleren tot deelname in dit project.”* Vervolgens is ongeveer 80% van de eigenaren ertoe verleid om deel te nemen aan de hersteloperatie, waarbij het toegevoegde perspectief van waterdichtheid voor velen doorslaggevend was. De recente historie laat zien dat de gemeente afhoudend is (geworden) in deze aangescherpte zorgplicht ten opzichte van haar “onderburen”.
- Een laatste gegeven dat de zorgplicht voor hemelwater aanscherpt is de al eerder genoemde omstandigheid dat de druksterkte van metselwerk kan afnemen met 10 tot 40% als dit verzadigd raakt met water. Daarmee raakt een goede hemelwaterafvoer ook de veiligheid.
- Het voorgaande geldt ook voor het onderhoud van werfmuren, kluismuren, bomen en oeverbeveiliging. Al deze taken vragen om een uitvoering waarin de belangen van “buren” worden meegewogen.
- En *last but not least*: alle voorgaande zorgplichten en beheer- en onderhoudsplichten vinden plaats binnen de context van een zorgplicht voor het behoud van uniek historisch erfgoed, en dragen ook bij aan het behoud van dat erfgoed.

7.9 Als wij – zoals ook van ons mag worden verwacht – op enige afstand kijken naar de manier waarop de gemeente in de afgelopen jaren is omgegaan met deze zorgplichten, zien wij daarin een “vergeten burenplicht”. Wij worden hierin gesterkt doordat bijna alle door ons opgevangen geluiden erop wijzen dat de gemeente in de afgelopen jaren schade bij haar “buren” als gevolg van haar handelen of nalaten stelselmatig heeft afgehouden. Ook de verbinding met de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de hersteloperatie in de jaren 1993-2002, lijkt uit het geheugen te zijn gewist. Dit is om meer dan één reden niet goed te begrijpen. Hierbij springt vooral in het oog dat de gemeente en de eigenaren van de werfkelders voor een belangrijk deel gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de staat van het unieke cultureel erfgoed in het wervengebied. Door de beperkte invulling van haar zorgplichten, waarbij geen rekening is gehouden met deze burenplicht, is veel schade aan dit erfgoed ontstaan.

7.10 Alle hiervoor genoemde verplichtingen van de gemeente – zorgplichten en uitvoerings-, beheer- en onderhoudsplichten, met de daarmee verweven burenplichten – samen zien wij als een bestuurlijke zorgplicht; “bestuurlijk” omdat degene met deze verplichtingen een overheidslichaam is. Uit het verzaken van deze plicht, daar waar dit het geval is, vloeien financiële verplichtingen voort, onder meer tot schadevergoeding. Dat is juridisch niets bijzonders. Vanzelfsprekend zal steeds in een concrete situatie moeten worden beoordeeld hoe de gemeentelijke plicht zich verhoudt tot mogelijke particuliere plichten, in dit geval van eigenaren in het wervengebied. Dat is soms een complexe zaak, door de nauwe verwevenheid van *deze* burens (waaronder dus ook de gemeente), met hun in elkaar overlopende eigendommen. Wij hebben oog voor deze complexiteit en zullen daarom nauwkeurig onze verdere afwegingen en keuzen toelichten. Zoals wij al meermalen hebben gezegd, gaat onze sterke voorkeur daarbij uit naar regels van algemene strekking, met de mogelijkheid van welomschreven uitzonderingen daarop. Dit om zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden, om onnodige juridisering tegen te gaan en om de almaar gegroeide impasse waarin het herstel van het wervengebied zich bevindt, te verkleinen.

- 7.11 Wij komen tot de aanbeveling aan de gemeente om in algemene zin – en dus behoudens de hierna te beschrijven uitzonderingen – verantwoordelijkheid te nemen voor schade aan de werfkelders. Uitgangspunt is weliswaar dat een eigenaar verantwoordelijk is voor het behoud van zijn eigendom. Schade en waardevermindering door slijtage en natuurlijk verval komen *in beginsel* geheel voor zijn rekening. Dit geldt ook voor de gevolgen van gebrekkig onderhoud. Maar de gelding van deze algemene uitgangspunten en regels wordt hier sterk beïnvloed door andere gegevens. Deze gegevens wegen naar ons oordeel veelal zwaarder. Hierin zien wij aanleiding om in dit bijzondere en unieke geval van de werfkelders in het Utrechtse wervengebied zo nodig – maar niet in de kern, zo voegen wij hieraan al direct toe – af te wijken van de strikte regels van het recht. Wij lichten dit als volgt nader toe. De middeleeuwse werfkelders zijn een wezenlijk onderdeel van het unieke geheel van grachten, werven en onder het openbare gebied gelegen kelders in de Utrechtse binnenstad en staan daardoor niet op één lijn met andere onroerende zaken. De invloed van de openbare ruimte – met alle daarbij behorende functies zoals (zwaar) verkeer of openbaar groen – op de staat van de werfkelders is onmiskenbaar. Lekkages “van bovenaf” zijn veelal het gevolg van gebreken in de waterafvoer en daardoor veroorzaakte omstandigheden. Voor die gevolgen is in de verhouding tot de werfkeldereigenaren in beginsel, bij wijze van vuistregel, de gemeente verantwoordelijk. Dit is ook het geval bij een onvoldoende (geworden) aanhechting van de werf- of kluismuur en de keldermuur. Deze aanhechting was een van de kernpunten in de aanpak vanaf 1993. Ook toen erkende de gemeente overigens al dat die aanhechting haar verantwoordelijkheid was. Deze algemene overwegingen rechtvaardigen de algemene hoofdregel dat de gemeente substantieel bijdraagt aan de kosten van het herstel, waaronder deels ook herstel van de binnenruimten. In zoverre is er dus een grondslag voor het maken van een uitzondering op de hier al enkele keren beschreven uitgangspunten en regels. De uitzondering heeft een algemeen karakter en “*overrullet*” in zoverre dus het uitgangspunt of beginsel van verantwoordelijkheid van de eigenaar van de werfkelder.
- 7.12 Op dit punt is het goed om alvast aan te kondigen dat wij in de nrs. 7.22 en volgende een onderscheid zullen maken tussen twee soorten werfkelders. Enerzijds de werfkelders die onderdeel waren van de hersteloperatie in de jaren 1993-2002 en de werfkelders die langs andere weg in het niet al te lang voorbijge verleden zijn hersteld. Voor deze categorieën werfkelders geldt de hier genoemde uitzondering. Anderzijds zijn er werfkelders waarvan de eigenaren destijds niet hebben meegedaan en die in het recente verleden ook niet op andere wijze zijn hersteld. Buiten de operatie van toen is, zoals ook eerder is gezegd, ongeveer 20% van de werfkelders gebleven. Op deze beide categorieën werfkelders verklaren wij de genoemde uitzondering niet van toepassing. Dit laat onverlet dat eigenaren van deze werfkelders wel kunnen deelnemen in de samenwerkingsvorm die wij in § 9 van dit advies introduceren en daarmee kunnen profiteren van de daaraan verbonden voordelen. Daarnaast stellen wij voor om voor deze groep de kostenverdeling voor het herstel en waterdicht maken die toen tussen gemeente en eigenaren is toegepast, te herintroduceren.
- 7.13 Deze overwegingen brengen ons tot de volgende aanbevelingen voor de hiervoor omschreven groep van werfkelders:
- Scheuren in de gewelven, muren en vloeren met de daaruit voortvloeiende gevaren voor veiligheid of lekkage komen in beginsel voor rekening van de gemeente. Dit geldt ook voor scheuren in de muren en vloeren en de aansluitingen tussen de werf- en kluiswanden en de werf- en kluiswanden. De wijze waarop dit gebeurt werken wij uit in het hierna, in de nrs. 7.18 en volgende, te noemen bewijsvermoeden. Voor de goede

orde: met deze aanbeveling, die ook betrekking heeft op lekkage, zeggen wij niet dat de gemeente verantwoordelijk is voor de waterdichtheid van de werfkelders. Wel is de gemeente ervoor verantwoordelijk dat de waterdichtheid niet door haar handelen of nalaten wordt aangetast. Op scheuren door zettingen gaan wij in nr. 7.24 afzonderlijk in.

- Voor de waterdichtheid zelf doen wij de volgende aanbeveling. De garantietermijn van de bitumenlaag bedraagt tien jaar. De gemiddelde levensduur van een bitumenlaag is echter ongeveer 30 jaar. Voor het geval dat het nodig is de bitumenlaag te vervangen, of dat het opportuun is dat te doen als de weg met het oog op een hersteloperatie toch wordt opengebrouwen, komen wij tot de aanbeveling om de materiële kosten en de aanlegkosten van een nieuwe bitumenlaag te verdelen tussen de eigenaar en de gemeente (op 50-50%-basis). Eventuele meerkosten voor een andere waterdichte laag komen dan geheel voor rekening van de eigenaar.
- De eigenaar van de werfkelder neemt in beginsel de kosten van het “binnenwerk” voor zijn rekening. Hieronder zijn te verstaan: alle “dagelijkse” reparaties en herstelwerkzaamheden als gevolg van scheurvorming; kort samengevat: alle niet-constructieve ingrepen die aan de binnenkant van het gewelf zijn uit te voeren. Te denken is aan scheuren in eventuele pleisterlagen, en door seizoenswisselingen (met veranderingen in warmte en koude), schimmels, uitslag, veroudering van de mortel en dergelijke; mogelijk ook vorstschade. De kosten van het binnenwerk komen echter voor rekening van de gemeente als en voor zover de eigenaar aannemelijk maakt dat de werkzaamheden noodzakelijk zijn door scheuren in de gewelven, de muren en de vloeren. Daarvoor is in beginsel immers de gemeente verantwoordelijk. Een en ander wordt uitgewerkt in bewijsvermoedens.
- Bij kelders die niet betrokken zijn geweest in de hersteloperatie in de jaren 1993-2002 en in het niet al te lange verleden ook niet op andere wijze zijn hersteld met een eigen bijdrage van de eigenaar, komen de kosten van herstel en waterdicht maken voor 40% voor rekening van de eigenaren. Wij lichten dit toe in nr. 7.22.
- Maatregelen ter voorkoming van optrekkend vocht en herstel van daardoor veroorzaakte schade komen in beginsel, met een uitwerking in de vorm van een bewijsvermoeden, voor rekening van de eigenaar van de werfkelder. Met optrekkend vocht kan elke eigenaar, ook elders, te maken hebben.
- In de verhouding tot de individuele eigenaren is een eventuele verantwoordelijkheid van het hoogheemraadschap toe te rekenen aan de gemeente. Deze kan zich dan zo nodig verhalen op HDSR. Een dergelijke toerekening is, zo nodig ook weer in afwijking van de strikte regels van het recht, verantwoord en geboden door de lastige bewijspositie waarin de individuele eigenaar anders zou komen te verkeren, in samenhang met het gegeven dat overheidslichamen gemakkelijker onderling hun problemen kunnen oplossen.

Bij deze aanbevelingen is het goed hier expliciet een voorwaarde te parafraseren die ook is geformuleerd vóór de hersteloperatie van 1993, namelijk: invulling geven aan deze verantwoordelijkheden is alleen zinvol als de gemeente op een ruimere, meer doeltreffende en structurele wijze uitvoering gaat geven aan haar zorg-, onderhouds- en beheerplichten in het wervengebied.

- 7.14 De hier gegeven hoofdregels en de daarop te enten bewijsvermoedens ten laste van de gemeente lijden uitzondering als de gemeente het bewijs levert van een andere, niet aan haar toe te schrijven, oorzaak, of zo'n andere oorzaak aannemelijk maakt. Het kan van de aard van

de uitzondering afhangen welke eisen hier aan dit tegenbewijs moeten worden gesteld. Tegenbewijs kan bijvoorbeeld betrekking hebben op (de gevolgen van) ondeskundig uitgevoerde werkzaamheden in opdracht van de eigenaar zelf. Omgekeerd berust de hier weergegeven primaire aansprakelijkheid van de werfkeldereigenaar ook steeds op een bewijsvermoeden, waartegen deze eigenaar tegenbewijs – in de vorm van het aannemelijk maken van oorzaken die buiten zijn verantwoordelijkheid vallen – kan leveren.

- 7.15 Een tegenwerping tegen de hier aanbevolen vrij algemene – en mogelijk verregaande – verantwoordelijkheid van de gemeente zou kunnen inhouden dat alle huidige eigenaren hun eigendommen hebben verkregen in een tijd waarin de gevolgen van (te) zwaar verkeer op de grachten zich al hebben laten gelden. Hieraan kan het argument worden verbonden dat in de aankooprijzen dit nadeel al is verdisconteerd. Daarop doorgeredeneerd zou dan de gedachte kunnen opkomen dat een financiële bijdrage van de gemeente die gebaseerd is op verantwoordelijkheid voor het toelaten van te zwaar verkeer “dubbelop” is; de aankoopwaarde van het pand-met-kelder zal immers al lager zijn geweest door deze potentiële schade. Wij onderschrijven een dergelijke redenering niet. Daardoor zou immers per saldo het nadeel bij de eigenaren terecht komen (of blijven). Dit is niet redelijk. Soortgelijke overwegingen gelden voor de mogelijke tegenwerping dat de eigenaren van werfkelders op de hoogte zullen zijn geweest van de bijzondere risico's die aan deze kelders kleven en dergelijke risico's dus bij voorbaat hebben aanvaard.
- 7.16 Tussen een overheid (zoals hier de gemeente) en de individuele burgers bestaat een bijzondere relatie. Een overheidsorgaan moet altijd rekening houden met publieke verantwoording, met een zuinig en effectief beheer van de openbare middelen en met de eis dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. De mogelijkheid dat bepaalde gedragingen tegenover de ene burger of gevallen waarin het overheidsorgaan ten opzichte van die burger iets nalaat, een precedent scheppen in de verhouding tot andere burgers, kan het overheidsorgaan beducht maken voor medewerking aan het herstel van schade van individuele eigenaren waarmee publieke middelen gemoeid zijn. De overheid moet er anderzijds voor waken dat dit richtsnoer niet te strak wordt. Een bijzonder gebied zoals het wervengebied kan bijzondere maatregelen of bejegeningen van de gemeente rechtvaardigen of zelfs nodig maken. Door het unieke karakter van dit gebied, met zijn openbare wegen boven historische werfkelders, gaan vergelijkingen met andere situaties, elders, niet op. Als er echt maatwerk wordt geleverd, dat is afgestemd op bijzondere situaties, is het gevaar voor ongewenste of onbedoelde precedentwerking klein en behoeft daarvan geen verlamme werking uit te gaan. De op zichzelf begrijpelijke vrees voor precedentwerking moet niet leiden tot afhoudend en defensief gedrag.
- 7.17 Bij dit alles is het in veel opzichten en voor allerlei doeleinden nodig dat er een deugdelijke inventarisatie en registratie komt van het eigenaarschap, de technische staat van de muren, de werfkelders enzovoort. Het behoort bij uitstek tot de verantwoordelijkheid van de gemeente, als de “spin het web”, om hiervoor te zorgen. Dit vereist een structuur waarin, voor zover mogelijk, toekomstige veranderingen snel en volledig kunnen worden verwerkt. Zo'n registratie moet vermelden wat uit het verleden bekend is (denk aan een beschrijving van de bouwkundige situatie en de vastlegging van onderzoeken uit het verleden en van wat er vervolgens is uitgevoerd). De registratie moet toegankelijk zijn voor belanghebbenden. Hieruit moet ook snel duidelijk worden welke meldingen voor een bepaald pand of rak in het verleden zijn gedaan, en wat daarmee al dan niet is gebeurd. In een dergelijk systeem kunnen ook de

waarnemingen uit de verderop in ons advies te beschrijven mogelijkheden voor permanente monitoring van de toestand van de werfkelders een plaats krijgen. Het is om diverse redenen van groot belang dat de eigenaren en bewoners hierin een rol krijgen; zij zijn “oog en oor” van de toestand van de kelders en de directe omgeving daarvan en kunnen een rol spelen in het monitoren van de stand van zaken. Maar dan moeten hun waarnemingen en meldingen wel een voor hen zichtbaar gevolg krijgen.

Een bewijsregel en daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden

- 7.18 Het is niet eenvoudig om binnen (het bereik van) een gemeente algemene regels te laten gelden die recht doen aan de hier vermelde verdeling van verantwoordelijkheden, rechten en plichten. Dergelijke regels zijn van civielrechtelijke aard en horen thuis in het BW of vloeien voort uit de voorschriften van dit wetboek. Soms bevat het BW bijzondere regels voor een bepaald (territoriaal) gebied. Artikel 6:177a lid 1 BW²⁰ is daarvan een voorbeeld. Het betreft schade door mijnbouw in het Groningenveld. Deze bepaling bevat een bewijsregel. Wij bevelen een soortgelijke bewijsregel aan voor het wervengebied. De bewijsregel komt dan kort gezegd hierop neer dat bepaalde, welomschreven, schade *wordt vermoed* te zijn veroorzaakt door het gebruik van de openbare weg of andere oorzaken waarvoor de gemeente aansprakelijk is, *tenzij* er concrete – door de gemeente te bewijzen of aannemelijk te maken – aanwijzingen voor het tegendeel zijn. Bij dit laatste is te denken aan bijvoorbeeld schade door kennelijk onvoldoende onderhoud of ondeskundig uitgevoerde bouwwerkzaamheden van de werfkeldereigenaar. Een zelfde constructie kan worden gekozen voor de situaties waarin de oorzaak in beginsel in de risicosfeer van de eigenaren liggen. Strikt genomen is hiervoor een afzonderlijk vast te leggen bewijsvermoeden overigens niet nodig. Het Nederlandse recht kent immers het uitgangspunt dat een ieder in beginsel verantwoordelijk is voor schade aan zijn eigendommen. Daaruit volgt dat een eigenaar die meent dat de schade voor rekening van een ander – in dit geval de gemeente – moet komen, moet aantonen dat de schade is veroorzaakt door omstandigheden waarvoor die ander verantwoordelijk is. Ons voorstel houdt in dat deze en dergelijke bewijsregels worden opgenomen in de statuten van de hierna te introduceren stichting van eigenaren en gemeente samen (zie verder § 9) en daarmee de gemeente en de aangesloten eigenaren binden.
- 7.19 Wij gaan hier nog wat nader op in, mede omdat B&W in hun reactie op ons conceptadvies, waarin deze mogelijkheid van bewijsvermoedens ook al was opgenomen, de zorg hebben uitgesproken dat zo’n opzet tot verdere juridisering leidt. Wij delen deze zorg niet. In de bestaande situatie verkeren eigenaren met schade die naar hun overtuiging is veroorzaakt door omstandigheden waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, in een “onmogelijke” bewijspositie. Het is voor hen heel lastig, om niet te zeggen onmogelijk, om het bewijs te leveren dat er inderdaad omstandigheden van dergelijke aard in het spel zijn. Het inschakelen van eigen deskundigen is kostbaar en tijdrovend, en individuele eigenaren voelen zich klein ten

²⁰ Dit artikellid luidt als volgt: “Bij fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of [...] zou kunnen zijn, wordt vermoed dat die schade veroorzaakt is door de aanleg of de exploitatie van dat mijnbouwwerk.”

opzichte van een “machtige” en van eigen deskundigheid voorziene gemeente, die een veel breder veld kan overzien en naar de ervaring van velen in de afgelopen jaren de verantwoordelijkheid voor schade heeft afgehouden. Dit is onbillijk, en zeker als er – zoals hier het geval is – structurele oorzaken aanwezig zijn die wijzen op verantwoordelijkheid van de gemeente, bijvoorbeeld wegens het verzaken van háár verplichtingen, die van publiekrechtelijke en van buretrechtelijke aard kunnen zijn. De mogelijkheid van een bewijsvermoeden ten nadele van de gemeente in bepaalde, welomschreven gevallen, heft deze structurele onbillijkheid op. Dat is in onze ogen geen vorm van juridisering, maar van het tegendeel: dejuridisering. Het gevolg daarvan is ook niet, zoals B&W kennelijk vrezen, dat het nu de gemeente is die in een “onmogelijke” bewijspositie komt te verkeren. Wij komen immers tot aanbevelingen waarin de mogelijkheid van tegenbewijs, of de lichtere vorm daarvan (het aannemelijk maken), wordt uitgewerkt en gefaciliteerd. Dit past in ons algemene streven om uit te gaan van hoofdregels met een generiek karakter, die de meeste gevallen dekken, maar waarop door afwijkende specifieke omstandigheden uitzonderingen mogelijk zijn. Het leveren van (tegen)bewijs door de gemeente zal overigens niet zelden ook gemakkelijker zijn dan het leveren van bewijs van het tegendeel door individuele eigenaren. Zoals gezegd, overziet de gemeente immers een ruimer veld en beschikt zij structureel over een veel bredere eigen deskundigheid. De bewijsmoeilijkheden die zich over en weer aandienen staan dus niet op één lijn. Anders gezegd: zij kunnen niet tegen elkaar worden weggestreept. En afgezien daarvan is het, heel in het algemeen gezegd, redelijker en bevredigender dat de gemeente in een niet eenvoudige of vrijwel “onmogelijke” bewijspositie verkeert dan dat er voor een veelheid van individuele eigenaren een “onmogelijke” bewijspositie in het verschieft ligt. Waarbij te bedenken is dat dit zich alleen kan voordoen als er aanwijzingen zijn voor het gelijk van de een én dat van de ander. Wij verwijzen hier tot slot naar § 9, waarin wij voorstellen doen om bij serieuze tegenstellingen en conflicten verregaande juridisering te voorkomen door vormen van mediation en van geschilbeslechting door bindend advies.

- 7.20 In nr. 2.6 hebben wij in herinnering geroepen dat wij de vrijheid hebben om, gemotiveerd, “*af te wijken van de strikte regels van het recht*”. Ons voorstel voor bewijsvermoedens kan worden gezien als zo’n afwijking, omdat het een regel – zij het bij wijze van vertrekpunt – toevoegt aan de bestaande algemeen werkende rechtsregels. Maar hierbij verdient wel de aandacht dat artikel 150 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv), dat betrekking heeft op de verdeling van de bewijslast, zelf al de structuur heeft van een hoofdregel, met de mogelijkheid van uitzonderingen. De hoofdregel is – kort samengevat – dat degene die zich beroept op de gevolgen van bepaalde feiten of rechten (zoals hier: aansprakelijkheid van de gemeente op grond van omstandigheden waarvoor zij verantwoordelijk is) dergelijke feiten moet bewijzen. Er is plaats voor een uitzondering op deze hoofdregel onder meer als “*uit de eisen van redelijkheid en billijkheid*” een andere verdeling van de bewijslast voortvloeit. Het is dus mogelijk dat de rechter, in een eventuele procedure over deze kwestie, van oordeel is dat de eisen van redelijkheid en billijkheid tot gevolg hebben dat de bewijslast niet op de eigenaar maar op de gemeente rust. Het door ons voorgestelde bewijsvermoeden past in dit systeem. Anders gezegd: ons advies houdt op dit punt niet méér in dan dat wij om de door ons genoemde redenen de uitzonderingsbepaling van artikel 150 Rv generiek van toepassing verklaren voor een groot deel van de werfkelders. De toegevoegde waarde daarvan is dat er vooraf duidelijkheid is over een hoofdvraag waarover anders een mogelijk ingewikkelde en lange juridische strijd moet worden gevoerd.

7.21 Ons streven naar vermindering van juridisering wordt ook gediend door een zo groot mogelijke duidelijkheid-vooraf over de mogelijkheden om aan het bewijsvermoeden te ontkomen door het leveren van tegenbewijs of het aannemelijk maken van feiten die het bewijsvermoeden opzijzetten. Het vermindert ook de kans op onbillijke uitkomsten. Wij hebben al enkele keren iets gezegd over omstandigheden die het gewenst maken dat het bewijsvermoeden niet opgaat. Wij geven hiervan enkele voorbeelden. Bepaalde schade aan een werfkelder wordt vermoed te zijn veroorzaakt door te zwaar of te snel rijdend dan wel te frequent verkeer, en komt daarmee in beginsel voor rekening van de gemeente. Maar er kunnen aanwijzingen zijn voor de conclusie dat deze specifieke schade geheel of voor het grootste deel het gevolg is van andere omstandigheden, die tot de verantwoordelijkheid van de eigenaar of de eigenaar van een buurpand behoren. Te denken is dan bijvoorbeeld aan:

- zichtbare jarenlange verwaarlozing van de werfkelder, die zich manifesteert in een vorm die het aannemelijk maakt dat de schade geheel of grotendeels dáárdoor is veroorzaakt;
- verbouwingen in of bij de werfkelder die de constructie hebben aangetast en kennelijk tot de onderzochte schade hebben geleid;
- een kelder die nooit waterdicht is geweest en niet voor commerciële of woondoeleinden is gebruikt en nu waterdicht wordt gemaakt voor dergelijk gebruik.

Het zou niet redelijk zijn om de kosten van herstel dan geheel voor rekening van de gemeente te brengen. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de kosten van het waterdicht maken van een kelder die nooit waterdicht is geweest en niet voor commerciële of woondoeleinden is gebruikt.

7.22 Vier onderwerpen verdienen hierbij nog afzonderlijke aandacht. Het eerste betreft de positie van de eerder al aangeduide eigenaren van de panden die niet betrokken zijn geweest in de hersteloperatie van de jaren 1993-2002 en die ook niet op andere wijze hun werfkelder in het niet al te lang voorbijge verleden hebben hersteld. Zoals eerder beschreven, hebben de toen wel deelnemende eigenaren globaal 40% betaald van alle kosten van het waterdicht maken en de verdere herstelmaatregelen. De reactie van B&W op ons conceptadvies komt er, samengevat, op neer dat het onbillijk zou zijn om degenen die toen niet hebben meegedaan nu te “belonen” met een volledige vergoeding van die kosten. B&W schrijven dat zij “*het beeld*” hebben dat het veelal deze kelders zijn waarover zij nu meldingen van ernstige lekkages ontvangen. Ons was en is niet bekend of de huidige schades zich vooral voordoen bij deze categorie panden. Maar los daarvan onderschrijven wij op dit punt de opvatting van de gemeente. Er is geen goede grond om, voor zover het gaat om de kosten van herstel en waterdicht maken van de werfkelders, de hier bedoelde eigenaren in verhouding tot andere eigenaren te bevoordelen door het bewijsvermoeden dat tegen de gemeente werkt. In de lijn van de destijds gemaakte en breed gedragen afspraken is het redelijk om van de eigenaren om wie het hier gaat, een bijdrage van 40% van de totale kosten voor het herstel en waterdicht maken te vragen. Dit is te zien als een spijtoptantenregeling. Voor de werfkelders die wel onderdeel waren van de hersteloperatie van 1993-2002 zijn ons geen concrete voorbeelden bekend van recente schades die zijn toe te schrijven aan bijvoorbeeld het einde van de levensduur van de bitumen afdeklaag die in de jaren 1993-2002 is aangebracht. Integendeel: er zijn sterke aanwijzingen voor de algemene veronderstelling dat nadien opgekomen gebreken in belangrijke mate zijn toe te schrijven aan oorzaken waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, zoals de almaar voortgegangene verkeersdruk en gebreken in de afvoer van hemelwater. Voor de categorie eigenaren van werfkelders die destijds wel hebben meegedaan aan de hersteloperatie, bevelen wij de 60-40-verhouding dus niet aan. In algemene zin hebben

gebouwen te maken met veroudering (“aging”, “autonome degradatie”), maar het is bepaald onaannemelijk dat dit inmiddels heeft geleid tot schade bij werfkelders die in de jaren 1993-2002 zijn hersteld en waterdicht zijn gemaakt. Ook normaal te verwachten zettingen zijn bij deze al eeuwenlang bestaande gebouwen wel “uitgewerkt”.

- 7.23 De tweede opmerking betreft de mogelijkheid dat er meerdere oorzaken van de schade zijn aan te wijzen of voor de hand liggen. B&W hebben ons geschreven dat soms aan de hand van de aard van de scheuren kan worden vastgesteld wat daarvan de oorzaak is. Zo passen lengtescheuren in de gewelven (dat wil zeggen: scheuren loodrecht op de rijrichting) in het beeld van schade door te zwaar verkeer en hebben breedtescheuren (scheuren parallel aan de rijrichting) veelal een andere oorzaak, gerelateerd aan verschil-zettingen. Met het eerste zijn wij het eens, maar het tweede ligt niet zwart-wit. Als in een werfkelder die in de jaren 1993-2002 is hersteld en waterdicht is gemaakt intussen weer schade is opgetreden, ligt een oorzaak binnen de risicosfeer van de eigenaar niet voor de hand; behalve (weer) als er zo’n aanwijsbare oorzaak is aan te wijzen bijvoorbeeld door een ondeskundig uitgevoerde verbouwing in de jaren na de eerdere hersteloperatie. Bij een vermoedelijke of aannemelijke samenloop van oorzaken – zoals: te zwaar verkeer en mogelijk onvoldoende eigen onderhoud door de werfkeldereigenaar – is het bewijsvermoeden ten laste van de gemeente veelal weer wel gerechtvaardigd.
- 7.24 Dit brengt ons tot de derde opmerking. Een lastige categorie schadeoorzaken wordt gevormd door zettingen van de ondergrond. Er zijn gevallen waarin een duidelijke oorzaak van dergelijke zettingen is aan te wijzen, zoals het uitvoeren van werkzaamheden in de directe omgeving of bewust aangebrachte veranderingen in de grondwaterstand. In algemene zin is er dan voldoende reden om het bewijsvermoeden ten laste van de gemeente toe te passen. Dit is ook het geval als het gaat om werkzaamheden die de gemeente in het algemeen belang (“ten algemene nutte”) heeft uitgevoerd. Dat is op zichzelf rechtmatig, maar het zou onredelijk zijn – en in bepaalde gevallen onrechtmatig – om onevenredig nadeel dat bepaalde eigenaren daarvan ondervinden, voor hun rekening te laten. Maar er zijn ook gevallen waarin geen oorzaak van zettingen valt aan te wijzen die een kenbare relatie hebben met gedragingen (of nalaten) van de gemeente. Denk aan de gevolgen van droge zomers of een algemene vernatting of van een algehele bodemdaling. Dergelijke ontwikkelingen kunnen leiden tot veranderingen in de grondwaterstand en tot “autonome”, ongelijke, zettingen, met schade ook aan werfkelders. In dit verband wijzen wij ook op de lopende onderzoeken van RHDHV, W+B en Antea, die al waren ingezet toen wij onze opdracht kregen en nu, aan het einde van de opdracht, nog lang niet zijn afgerond. In nr. 3.1 hebben wij hiervoor al de beeldspraak van het “op een rijdende trein stappen” gebruikt. Het is denkbaar dat de lopende onderzoeken inzichten geven over schadeoorzaken en schadepatronen die wij nog niet goed in beeld hebben. Wij kunnen daarover nu geen zinvolle uitspraken doen. Niettemin handhaven wij de door ons aanbevolen structuur van hoofdregels (met in het verlengde daarvan: bewijsvermoedens) met de mogelijkheid van uitzonderingen (door tegenbewijs). Als er sterke aanwijzingen zijn voor oorzaken buiten de macht van de gemeente én van de betrokken eigenaren, kan er reden zijn voor het maken van zo’n uitzondering. Hierbij is te denken aan de zonet bedoelde natuurlijke, “autonome” oorzaken, waarvoor ook geen oplossing kan worden gevonden in de zorgverplichting van de gemeente om “structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand” voor de aan de grond gegeven bestemming te voorkomen, zoals het al eerder aangehaalde artikel 3.6 van de Waterwet het formuleert. Een dergelijke uitzondering tast de basisstructuur van ons advies niet aan. Ook overigens is het goed om voor ogen te

houden dat wij geen uitspraken doen met een gelding van 100% voor alle gevallen. Maar deze beperking mag er niet toe leiden dat er over de hele linie fundamentele onzekerheid blijft bestaan. Wij weten ook veel *wel*.

- 7.25 De vierde opmerking betreft schade door lekkage in de voegen tussen gemeentelijk eigendom (de werf- en kluismuren) en particulier eigendom (de overige keldermuren). Het is aannemelijk dat voegwerk een van de zwakke plekken is. Dit geldt in zijn algemeenheid voor overgangen. Daarom zijn er dilatatievoegen, die de gevolgen van bewegingen van de muren ten opzichte van elkaar moeten beheersen. Metselwerk beweegt altijd in meerdere of mindere mate, bijvoorbeeld in een dag- of nachtcyclus en een seizoenscyclus. Het gegeven dat het hier gaat om schade bij de overgang tussen deze gemeentelijke eigendommen en private eigendommen rechtvaardigt naar ons oordeel niet dat de eigenaren in de regel moeten bijdragen in de kosten van het herstel van schade door lekkage in de voegen. In het al eerder genoemde raadsvoorstel uit 1993, dat ten grondslag heeft gelegen aan het herstelplan 1993-2002, hebben B&W als de "*hoofdoorzaak van de scheurvorming*" ter plaatse van de aansluiting van de werfkelders aan de werfmuren aangewezen de voortdurend wisselende belasting op de keldergewelven door relatief zwaar verkeer. Hieronder verstonden zij zowel het rijdende verkeer als het geparkeerde verkeer langs de balies aan de werfmuren. Wij menen dat deze generieke oorzaak ook nu nog gelding heeft, zeker na de toen in gang gezette hersteloperatie. Maar ook hier heeft deze zienswijze (slechts) de kracht van een bewijsvermoeden, dat opzij kan worden gezet als er sterke aanwijzingen zijn voor andere oorzaken. Denk bijvoorbeeld aan aantoonbaar falend onderhoud aan voegen "van binnenuit" in gevallen waarin de eigenaar daarmee bekend was of kon zijn en de gemeente daarvan onkundig was. Ook hier geldt dat wij niet alle concrete of denkbare gevallen kunnen overzien en met algemene aannamen, met daarop gebaseerde bewijsvermoedens, werken.
- 7.26 In algemene zin is de eigenaar van een object (gebouw) verplicht tot het onderhouden van het object. Dit volgt ook uit art. 1a lid 1 van de Woningwet, dat een zorgplicht legt op de eigenaar van een bouwwerk. Dit betekent dat deze plicht normaal gesproken niet op anderen rust. Een eigenaar heeft tot op zekere hoogte de vrijheid om zijn object te verwaarlozen. Maar anderen mogen daarvan niet de dupe worden. Als gebrekkig onderhoud van een werfkelder gevaar voor de veiligheid oplevert, dient de eigenaar maatregelen te nemen om dat gevaar af te wenden. Dit geldt dus ook voor de gemeente in haar hoedanigheid van eigenaar en beheerder van de weg: als een te zware belasting of gebrekkig onderhoud van de weg nadeel aan anderen (zoals de eigenaar van de daaronder gelegen werfkelder) berokkent, levert dit een onrechtmatige daad van de gemeente tegenover die anderen op. De gemeente dient dan maatregelen te treffen om dergelijk nadeel te voorkomen of te herstellen. Hetzelfde is het geval bij gebreken in de waterafvoer vanaf de openbare weg.
- 7.27 Deze overwegingen rechtvaardigen, samengevat, de regel dat schade die zich manifesteert in scheurvorming en lekkages wordt vermoed het gevolg te zijn van oorzaken waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Hiertoe behoren in het bijzonder de te zware belasting van de weg, een ontoereikende afvoer van hemelwater met daardoor onder meer het gevaar van weggespoeld zand onder de weg, onvoldoende onderhoud aan de oeververdediging waardoor funderingen kunnen worden aangetast en beschadiging door wortels van bomen. Hierbij bestaat de mogelijkheid van tegenbewijs, waarbij de gemeente moet aantonen dat er oorzaken in het spel zijn waarvoor de eigenaar van de werfkelder verantwoordelijk is. Deze regel geldt niet voor maatregelen die nodig zijn voor het herstel en waterdicht maken van de

werfkelders die niet betrokken zijn geweest in de hersteloperatie van de jaren 1993-2002. Wij komen tot de aanbeveling om van de eigenaren van deze kelders in beginsel een bijdrage van 40% van de kosten van deze operatie te vragen.

- 7.28 Samenvattend komen wij tot de volgende verdeling van verantwoordelijkheden voor de werfkelders die onderdeel waren van de hersteloperatie in de jaren 1993-2002, of die op andere wijze in het niet al te lang voorbij verleden zijn hersteld en waterdicht gemaakt:

Aard van het probleem	Aansprakelijke partij (bij wijze van bewijsvermoeden)	Uitzondering
Scheuren in de gewelven, muren en vloeren en tussen werf- en kluismuur of tussen werf- en kluiskeider	Gemeente	Bij ondeugdelijk uitgevoerde ingrepen in de werfkelder door eigenaar of door burens
“Binnenwerk” werfkelder, met “dagelijkse” reparaties; samengevat: alle niet-constructieve ingrepen aan de binnenkant van het gewelf	Eigenaar	Als aannemelijk is dat de werkzaamheden nodig zijn als gevolg van scheuren in de gewelven, muren en/of vloer of andere omstandigheden waarvoor de gemeente verantwoordelijk is
Vervanging bitumenlaag	Gemeente en eigenaar elk voor de helft verantwoordelijk	
Vochtdoorslag “van onderop”	Eigenaar	Als aannemelijk is dat de schade het gevolg is van een andere, niet aan de eigenaar toe te schrijven, oorzaak

- 7.29 De gemeente en nuts- en kabelbedrijven hebben een specifieke zorgplicht voor de leidingen die in de weg en boven de werfkelders liggen. Schending van deze zorgplicht leidt tot aansprakelijkheid voor de daardoor veroorzaakte schade voor anderen, zoals de eigenaren van werfkelders. Een eventuele aansprakelijkheid van HDSR is – zoals wij in nr. 7.13 ook al hebben geschreven – in de verhouding tussen een eigenaar en de gemeente toe te rekenen aan de gemeente, die daarvoor zo nodig verhaal kan zoeken bij HDSR.
- 7.30 Eigenaren van naastliggende percelen hebben op grond van het burensrecht en de algemene regels van het aansprakelijkheidsrecht (onrechtmatige daad) de verplichting om hun pand zo te onderhouden en bij bouwactiviteiten zodanig te werk te gaan dat de buurpercelen daarvan geen schade ondervinden. Ook hier leidt schending van deze plicht tot aansprakelijkheid voor de daardoor veroorzaakte schade van anderen.

Voorzorgsmaatregelen

- 7.31 Voorzorg en maatregelen op dat gebied beginnen met inzicht. Met het oog daarop bevelen we aan dat de gemeente zorgdraagt voor een goede en toegankelijke registratie van alle gegevens (meldingen, onderzoeken en dergelijke) met betrekking tot elk pand dat over een werfkelder beschikt. De eigenaren moeten hierin een belangrijke rol spelen. Zij zijn “oog en oor” voor waarnemingen in dit gebied. In bredere zin kan de gemeente inzetten op een kennisbank over

het wervengebied. Het ligt voor de hand dat zoveel mogelijk samen met eigenaren en erfgoedpartners te doen. Onderdeel van de kennisbank kan bijvoorbeeld ook zijn een advies of richtlijn voor deugdelijk onderhoud van het erfgoed, waaronder in ieder geval de werfkelders, en waar je voor onderhoudsvragen terecht kan. Of voor subsidies.

- 7.32 Allereerst is degene die in dit gebied bouwactiviteiten gaat uitvoeren, verplicht alles te doen wat redelijkerwijs mogelijk is om te voorkomen dat deze activiteiten schade aan anderen of gevaar veroorzaken. Het gaat dan om fysieke schade aan objecten in de omgeving, maar ook om de mogelijke gevolgen van bijvoorbeeld bronbemaling. Dit geldt in algemene zin en zeker ook in dit kwetsbare gebied. Daarnaast is het, ook voor de eigenaren van die andere objecten, verstandig om de situatie van juist vóór deze activiteiten vast te leggen in een “nulmeting”. Voorafgaand overleg tussen de initiatiefnemer en deze eigenaren is ook hoogst gewenst. Als de eigenaren tevoren weten wat er gaat gebeuren, kunnen ook zij – wanneer dat op eenvoudige wijze binnen hun mogelijkheden ligt – maatregelen nemen om eventuele schade aan hun eigendommen te voorkomen. Maar de primaire verantwoordelijkheid ligt bij de degene die gaat bouwen.
- 7.33 Bij dreigend gevaar, bijvoorbeeld voor instorting, of bij serieuze vrees daarvoor, dient de eigenaar van een werfkelder zijn medewerking te verlenen aan een onderzoek door de gemeente naar de situatie in en rondom zijn kelder. Zo nodig kan hij verplicht zijn tot herstel. Voor de draagplicht (wie betaalt uiteindelijk de kosten?) geldt het hiervoor in de nrs. 7.17 en verder geïntroduceerde bewijsvermoeden.
- 7.34 De zorgplicht van de gemeente omvat ook het doorzetten van het door haar in gang gezette onderzoek naar de resterende weerstand van de keldergewelven en het nemen en handhaven van maatregelen die de belasting beperken. Risicoanalyses zetten de belasting op een constructie af tegen de weerstand (capaciteit, draagkracht) ervan. Ruw gezegd: de belasting moet kleiner zijn dan de weerstand, met inachtneming van veiligheidsfactoren. De werkelijke weerstand van de keldergewelven, al dan niet beschadigd, is thans onbekend. Kennis uit onderzoek maakt het mogelijk om de weerstand beter in te schatten, zowel de weerstand tegen schade als die tegen bezwijken. In de tussentijd moet het zekere voor het onzekere worden genomen, met strikte verkeersbeperkende maatregelen. Bij meer kennis over en inzicht in de werkelijke draagkracht en mogelijke “verborgen reserves” is meer belasting mogelijk verantwoord. Ook kunnen op bepaalde trajecten de meest kwetsbare kelders worden opgespoord en vervolgens versterkt, zodat meer belasting kan worden toegelaten om ook andere belangen, zoals bereikbaarheid en bevoorrading, te dienen. Voorbeelden van versterkingsmogelijkheden zijn ophogingen boven de gewelven (geven meer druk in de gewelven en zijn dus gunstig) of het toevoegen van slimme compatibele wapening aan binnen- of buitenzijde van de gewelven. In feite zijn er twee knoppen om aan te draaien: de belasting reduceren (beperken verkeersbelastingen statisch en dynamisch, beperken opgelegde zettingsverschillen) of de weerstand verhogen (de constructie *upgraden*, versterken). Dergelijke afwegingsmogelijkheden kunnen op termijn in zicht komen.

8 Over samenwerking en samenwerkingsvormen

8.1 In het voorgaande hebben wij een advies gegeven over de eigendomsverhoudingen in het wervengebied en de rechten en plichten die daarmee samenhangen. Daarmee is er een solide basis voor gedachten over toekomstige samenwerking, die is gericht op het beheer en onderhoud en op het herstel in het wervengebied. Met het oog daarop geven we eerst in zevenmijlslaarzen een algemeen beeld van gemeenten en samenwerking met inwoners. Vervolgens gaan we in op samenwerking in het wervengebied, waarbij we onderscheid maken tussen samenwerking in de totstandkoming van beleid en uitvoeringsplannen en samenwerking in de uitvoering zelf. We sluiten af met een advies over samenwerking in het herstel van werfkelders die schade hebben. Dat is een even noodzakelijk als te onderscheiden onderdeel van de uitvoering, waarvoor wij ook een bepaalde juridische samenwerkingsvorm adviseren²¹.

Gemeenten en samenwerking

8.2 Gaan we ver terug in de tijd, dan zien we dat de oorsprong van lokaal bestuur mede ligt in de behoefte van ingezetenen om gezamenlijk en in onderlinge samenwerking om te gaan met gemeenschappelijk bezit of gemeenschappelijke voorzieningen. Dat kon zijn een gezamenlijke meent voor het vee om te kunnen grazen of de omliggende “woeste grond” voor het kappen van hout of voor heideplaggen. Het doel van het besturen lag voornamelijk in het reguleren van het gebruik om de meent of de woeste grond te beschermen tegen overexploitatie en daarmee verval te voorkomen. Het oogmerk van samenwerking zit daarmee – om het zo te zeggen – in het DNA van het lokale bestuur. We nemen in deze introductie bewust deze stap terug in de tijd omdat in stukken die zijn voorafgegaan aan de opdracht van de CvWW ook wel is verwezen naar de vroegere “commons” (meent) en naar de wijze waarop deze door de gezamenlijkheid van (private) ingezetenen werd bestuurd. En dan is het goed te weten dat deze wijze van besturen als een voorloper van (publiek) lokaal bestuur kan worden gezien.

8.3 In de groei van gemeenten in de afgelopen eeuw en in de toeneming van hun taken, waaronder de uitvoering van een voortdurend aanwassende last aan regelgeving, is een samenwerkende stijl ten opzichte van inwoners eerder uitzondering dan regel. Gemeenten stuurden vooral hiërarchisch en raakten verkokerd. De aandacht ging meer uit naar de uitvoering van taken dan naar de effecten daarvan op inwoners. In de afgelopen decennia groeit de inzet om samenwerking met inwoners hoger op de agenda te krijgen. Meestal gebeurt dat onder de noemer van “participatie”. Enerzijds vanuit een behoefte van inwoners om meer zeggenschap te hebben over het gemeentelijke beleid, waaronder in elk geval dat voor de eigen woon- en leefomgeving, en anderzijds steeds meer ook vanuit gemeenten zelf. Voor een deel is dit het geval omdat de vraagstukken zo complex zijn geworden dat het noodzakelijk is om inzichten en wensen vanuit de samenleving – waaronder de inwoners – in het beleid en in de uitvoering te betrekken. Voor een ander deel omdat de gemeente niet

²¹ Over de paragrafen 8 en 9 over samenwerking en de samenwerkingsvorm is een advies gevraagd aan de hoogleraren Brandsen en Van der Krabben (zie nr. 3.8). In hun reflectie over ons conceptadvies schrijven zij dat zij ons advies op hoofdlijnen steunen. Zij hebben ons voorzien van enkele adviezen die de effectiviteit van de door ons voorgestelde oplossingen kunnen verhogen. De adviezen en een inhoudelijk gesprek daarover met hen hebben geleid tot enkele kleine maar relevante aanpassingen en toevoegingen op het punt van de samenwerking en de samenwerkingsvorm. Deze zijn in dit eindadvies verwerkt.

meer de financiële mogelijkheden heeft om zelfstandig in alle noodzakelijke collectieve goederen te voorzien. Ook daarom is samenwerking met grotere en kleinere institutionele partners en met inwoners steeds meer nodig. De beweging van gemeenten om het bestaande, verkokerde systeem van besturen om te vormen naar een meer responsieve stijl van besturen, is echter ook een zoektocht. Onder responsief bestuur verstaan wij een wijze van besturen waarin de inwoners zelf weer meer centraal staan. Waarin er interesse is in hun belangen en standpunten en waarin er vertrouwen bestaat of groeit dat deze belangen en standpunten ook serieus worden genomen. Het gemeentebestuur heeft daarbij een meer dienende rol, die niet verward moet worden met een “volgzame” rol. De gemeente blijft immers de hoeder van het algemeen belang, en dit vergt dat met “leiderschap” het geheel van deelbelangen met elkaar wordt verbonden en tegen elkaar wordt afgewogen. Responsiviteit is vervolgens nodig in alle onderdelen van het beleidsproces: het maken van beleid en uitvoeringsplannen (waarin de deelbelangen met elkaar worden verbonden) en in de uitvoering zelf en liefst ook in de evaluatie van het beleid en de uitvoering daarvan.

Beheer en onderhoud: een complexe opgave met parallelle belangen

- 8.4 In nr. 5.11 hebben we een beeld gegeven van het grote aantal factoren dat van invloed is op de staat van de werfkelders, de werven, de werfmuren, de wal- en kluismuren en de weg. Een veelheid van actoren speelt daarbij een rol: de gemeente, eigenaren, HDSR, binnenstadpartners, bezoekers, de toeristische sector, vervoerders, enzovoort. En er is een veelheid aan vraagstukken: verkeer (vooral te zwaar verkeer), hemelwater, pleziervaart, bomen, bronbemaling, het werk aan de wal- en kluismuren zelf en nog vele andere aspecten. Het is, kortom, duidelijk dat het onderhoud en het beheer van het wervengebied – gericht op het in een goede staat houden van het erfgoed, de veiligheid en de functionaliteit – een complexe opgave vormen.
- 8.5 Het is relevant om hier op te merken dat de eerder genoemde belangen van de gemeente en de belangen van eigenaren voor een belangrijk deel parallel lopen. Dat geldt zeker voor de belangen van behoud van erfgoed en van veiligheid. Vrijwel alle eigenaren hebben in de gesprekken met ons gezegd hoe belangrijk zij behoud van het erfgoed vinden. Er zijn onder de eigenaren ook veel kennis over en liefde voor het erfgoed in het wervengebied. Hetzelfde geldt voor veiligheid: vooral met het oog op dat belang zijn veel foto's van vrachtwagens die over de grachten rijden aan ons gestuurd, met daaronder de soms wanhopige oproep om ACTIE! tegen de blijvende stroom aan voertuigen die met een veel te hoge aslast over de werfkelders rijden.
- 8.6 Het laatste belang is dat van functionaliteit. We onderscheiden twee functionaliteiten. De *eerste* is het belang van bereikbaarheid van het wervengebied. De gemeente heeft dit belang al jaren geleden verbonden met de belangen van behoud van erfgoed en veiligheid, en wel door de introductie van de al meermalen genoemde aslastbeperking. Als gevolg daarvan geldt er, zoals bekend, een verbod voor voertuigen met een aslast hoger dan twee ton. Voor zover wij kunnen overzien wordt deze “beperkte bereikbaarheid” door een groot deel van de eigenaren gedragen. Er is ook een deel dat streeft naar het weren van al het verkeer van de grachten. Daartegenover staat ook een ander belang, onder andere vertegenwoordigd door Centrum Management Utrecht en door de Universiteit Utrecht, die om verschillende redenen – denk aan de bevoorrading van winkels of aan het belang van grotere bouwwerkzaamheden – naar een hogere toegelaten aslast streven. Een *tweede* functionaliteit is die van de waterdichtheid van de werfkelders. Dit is een belang dat vooral wordt nagestreefd door een

belangrijk deel van de eigenaren. Het was overigens ook de gemeente zelf die het streven naar waterdichte werfkelders in de jaren '90 heeft geïnitieerd, onder meer om meer functies in de werfkelders mogelijk te maken. Dit zou de aantrekkingskracht van de binnenstad kunnen verhogen – en dat heeft het ook gedaan. Waterdichtheid is in dit verband een noodzakelijke voorwaarde. Als wij dit alles overzien, lijken de inhoudelijke belangen van erfgoed, veiligheid en functionaliteit vrijwel volledig parallel te lopen tussen gemeente en eigenaren. Het enige echte verschil tussen gemeente en eigenaren ligt dan ook in de taakopvatting dan wel taakvervulling door de gemeente om aan die belangen tegemoet te komen en in de wijze waarop de gemeente met de eigenaren omgaat. Over dit vermelden wij nog dat de gemeente in het project van herstel van de werfkelders in de jaren '90 van de vorige eeuw juist wel vanuit samenwerking opereerde. Op enig moment in de jaren na afronding van dit project in 2002 is deze stijl van samenwerking met de eigenaren van de werfkelders uit beeld verdwenen.

Ontwerp integraal (gebiedsprofiel)

- 8.7 De complexiteit van alle op elkaar inwerkende vraagstukken vereist een integrale en samenhangende aanpak. Een uitspraak als deze is een gemeenplaats, maar daarom niet minder waar. Het wervengebied zelf is immers al “integraal”; het is de gemeentelijke organisatie die het gebied vanuit verschillende sectoren (“kokers”) benadert. De opdracht om het wervengebied meer integraal te benaderen is ook al van andere kanten gekomen, waaronder het rapport van Antea. Om tegemoet te komen aan de noodzaak tot een meer integrale en samenhangende aanpak zijn de voorbereidingen van de gemeente voor de invoering van de Omgevingswet mogelijk behulpzaam. Met het oog daarop heeft de gemeente kort geleden een concept voor een (integrale) ruimtelijke strategie voor de stad opgesteld, waarin de mogelijkheid bestaat om voor bepaalde gebiedsdelen, waaronder de binnenstad, “gebiedsbeleid” te maken. In dit verband is, met inbreng van bewoners en andere partners, een omgevingsvisie voor de binnenstad in voorbereiding. De omgevingsvisie introduceert een nieuw instrument: het “gebiedsprofiel”. Zo’n profiel is bedoeld voor gebieden waarin veel veranderingen worden verwacht of functies met elkaar schuren, of als het gebied een impuls nodig heeft. Het behoeft geen betoog dat deze drieslag in het wervengebied aan de orde is. Het gebiedsprofiel is niet bedoeld om een zwaar bureaucratisch instrument te worden, maar is vooral een hulpmiddel om tot een gezamenlijk beeld en samenwerking te komen. Alles bijeengenomen kan dit instrument een schot in de roos zijn voor het maken van integraal beleid in, en een integraal programma voor, de ontwikkeling, het beheer en het onderhoud in het gehele wervengebied – al dan niet op te knippen in verschillende kleinere gebieden –, zo mogelijk in coproductie met de eigenaren van werfkelders en met betrokkenheid van andere belanghebbenden.
- 8.8 Als dit advies wordt overgenomen, zijn drie randvoorwaarden van belang. In de eerste plaats is het noodzakelijk om recht te doen aan de verschillen tussen rassen. De verschillen zijn immers aanzienlijk. Ze onderscheiden zich bijvoorbeeld in uitstraling en functies; het ene ras is onderdeel van een bruisende binnenstad, het andere ras is onderdeel van een rustiger woon-, werk- of studeergebied. Verschillen als deze kunnen betekenis hebben voor noodzakelijke voorzieningen, onder andere op het gebied van bereikbaarheid en parkeren. Ten tweede is het raadzaam om meteen ook “de netwerklaag” of beter: de functies die meestal onderdeel zijn van de netwerklaag – denk aan kabels en leidingen, riolering, stadsverwarming enzovoorts –, op te nemen in het gebiedsprofiel. Al is het maar om ook tegemoet te kunnen komen aan de toekomstige opgaven van de energietransitie, waaronder de warmtetransitie in de gebouwde

omgeving, en de omgang met klimaatverandering, waaronder wateroverlast. De netwerklaag – in het wervengebied is dit de uiterst smalle laag tussen de weg en de gewelven van de werfkelders – vormt door haar beperkte ruimte een grote opgave voor het inventieve en innovatieve vermogen. In de derde plaats is het van het grootste belang om voor het gebiedsprofiel een voorbeeldig participatieproces te ontwerpen en te organiseren, onder deskundige leiding. In een dergelijk proces kan een goed beeld ontstaan van de wensen en belangen van eigenaren en andere gebruikers in het wervengebied, een toekomstig beeld van de verschillende rakken, en de rol die eigenaren en andere gebruikers kunnen hebben, onder meer in de grote opgaven van energie en klimaat.

- 8.9 Het belangrijkste verschil tussen het *Plan van Aanpak programma wervengebied* dat de gemeente heeft opgesteld en een gebiedsprofiel voor het wervengebied is de mate van toekomstgerichtheid. Het plan van aanpak richt zich vooral op “herstel” van het wervengebied en het voorkomen van problemen die zich de afgelopen decennia hebben voorgedaan, vooral die door het te zware verkeer. De belangrijkste vernieuwing ligt in verkeersbeperkende maatregelen en “onderzoek naar alternatieven voor (goederen)vervoer en logistiek” (p. 20 van het Plan van Aanpak). Bij het gebiedsprofiel gaat het vooral om het gezamenlijk vormen van een toekomstbeeld, waarbij ook de nieuwe grote opgaven worden betrokken en nieuwe gedachten en opvattingen over de toekomst van het wervengebied ruimte krijgen. Laat tegelijk duidelijk zijn dat een krachtige inzet op “herstel” een eerste belangrijke voorwaarde is voor het herwinnen van vertrouwen. Dat proces moet dus vooral worden doorgezet. Dit neemt niet weg dat het gezamenlijk werken aan een nieuw toekomstbeeld waarbij ook eigenaren belang hebben, een belangrijke voorwaarde voor samenwerking kan zijn. Vergelijk het met het verleidende perspectief van een waterdichte werfkelder in de jaren '90 van de vorige eeuw; het was vooral dat vernieuwende perspectief dat heeft gezorgd voor hoge participatie (80%) van eigenaren. Kortom: parallel aan de herstelwerkzaamheden kan overwogen worden gezamenlijk met eigenaren een gebiedsprofiel op te stellen. De uitkomsten daarvan kunnen vervolgens leiden tot een verbreding van de nu voorgestane aanpak gericht op herstel.

Uitvoering van de opgaven

- 8.10 De vraag is natuurlijk: gaat het gezamenlijk opstellen van een gebiedsprofiel nu werkelijk helpen in de huidige situatie? Het antwoord daarop is: alleen onder de voorwaarde van een krachtige uitvoering, met voldoende samenwerking met de eigenaren van werfkelders. Als deze voorwaarde is vervuld, kan een gezamenlijk opgestelde visie richting geven, inspireren en bijdragen aan de noodzakelijke verbinding tussen gemeente en eigenaren. Alleen dan ook is er een basis voor een terugkeer van vertrouwen. Overigens is er op het punt van de uitvoering nog forse winst te boeken. Uit ons inventariserende onderzoek is immers naar voren gekomen dat het vertrouwen van veel eigenaren in de gemeente laag is, vooral door factoren die raken aan de wijze van uitvoering. Denk aan de vele wisselingen van contactpersonen, het ervaren gebrek aan expertise, het ontbreken van terugkoppeling van onderzoeken, de formele en afstandelijke opstelling en het ontbreken van daadkracht. In onze gesprekken met eigenaren hebben wij hun de vraag voorgelegd wat er in de toekomst dan wél nodig is voor samenwerking met de gemeente. Daaruit kwamen de volgende wensen naar voren, die even zovele randvoorwaarden vormen:
- zorg voor continuïteit in menskracht, in aanpak en in aandacht;
 - zorg voor één goed aanspreekpunt;

- zorg voor expertise, voor mensen die kennis hebben van de belangen, de problemen en mogelijke oplossingen;
- ga uit van gelijkwaardigheid en laat dit ook zien in de wijze van communiceren;
- zorg voor een overzicht van alle informatie over het wervengebied (kennisbank);
- doe recht aan de ingewikkeldheid in het wervengebied;
- kom in actie als het urgent is – en voer niet het zoveelste onderzoek uit.

Dit zijn randvoorwaarden die in zekere zin voor de hand liggen, en helemaal bij de bescherming van een belangrijk cultureel erfgoed als het wervengebied. In onze gesprekken hebben wij gemerkt dat inwoners snakken naar het vervullen van dergelijke randvoorwaarden. Deze voorwaarden vragen iets van de wijze van uitvoeren én van de wijze van organiseren van die uitvoering, namelijk het organiseren van samenhang tussen verschillende onderdelen van de organisatie. Door het grote belang van het wervengebied voor de stad Utrecht is het aan te bevelen dat de ambtelijke organisatie een werkwijze ontwikkelt waarbij gedurende een lange periode continu aandacht is voor de complexiteit aan opgaven in dit gebied. Dat kan bijvoorbeeld een “Programma Wervengebied” zijn, dat zich dan wel zou moeten richten op de volle breedte van vraagstukken die er spelen. Een goed uitgewerkt gebiedsprofiel kan hierbij ondersteunen.

- 8.11 Een integrale functionaris die in diverse van onze gesprekken is genoemd en ook in enkele boeken over het wervengebied naar voren komt, is die van de “werfmeester” of de “keldermeester”. Kort gezegd was deze vroegere functionaris een vooruitgeschoven post van de gemeente in het wervengebied, een eerste contactpersoon die vrijwel iedereen kende en zowel zelfstandig kon zorgen voor oplossingen van voorkomende problemen als intermediair was ten opzichte van de verschillende uitvoeringsonderdelen. Ook de herintroductie van een dergelijke functionaris, mits deze uit het goede hout is gesneden en is voorzien van voldoende mandaat, hulpbronnen en doorzettingsmacht, kan bijdragen aan uitvoeringskracht en als gevolg daarvan aan het herwinnen van vertrouwen.
- 8.12 Wij voegen hieraan twee tussentijdse overwegingen toe. Een eerste overweging, die al enkele keren is genoemd, is dat de werfkelders aan drie zijden de gemeente als “buur” hebben. Zoals wij in nr. 7.7 hebben betoogd, betekent dit dat de gemeente zich ook meer als goede buur zou moeten gedragen, en haar gedurende langere tijd “vergeten burenplicht” tot onderdeel zou moeten maken van haar zorgplichten en onderhouds- en beheerplichten in het wervengebied. Dit temeer omdat de eigenaren van de werfkelders en de gemeente voor een belangrijk deel gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de staat van het cultureel erfgoed in het wervengebied. De door ons toegelichte uitbreiding van de zorgplichten en de onderhouds- en beheerplichten draagt in hoge mate bij aan terugkeer van vertrouwen en herstel van de onderlinge relatie. In dat geval ligt ook een (potentieel) partnerschap even voor de hand als in het verschiep, met – zoals in nr. 8.5 is beschreven – voor een belangrijk deel gelijkgestemde belangen.
- 8.13 Vervolgens is het de vraag op welke punten dat *noaberschap* tussen gemeente en eigenaren vorm zou moeten krijgen. In een minimale variant van beheer en onderhoud lijkt het samenwerkingsvraagstuk overzichtelijk. Wij schetsen een beeld. Stel dat de gemeente de wal- en kluisuren tijdig en goed onderhoudt en de oeverbeveiliging en de inspectie daarvan op orde heeft, zodanig dat er geen zand uitspoelt of als dat wel gebeurt zorgt voor tijdig herstel. Stel ook dat de werfmuren goed worden onderhouden, de hemelwaterafvoer even goed is geregeld, de bomen goed worden onderhouden en de gemeente erin slaagt om te zwaar verkeer werkelijk uit het wervengebied te weren. Het *noaberschap* zou dan in heel eenvoudige

dingen kunnen zitten: bijvoorbeeld de stelregel dat de eigenaren van werfkelders bij werkzaamheden tijdig worden geïnformeerd en – nog beter – voorafgaand worden betrokken om te achterhalen of er parallele belangen zijn die zich lenen voor een gezamenlijke aanpak. Veel meer lijkt er niet nodig. Omgekeerd geldt dat van de eigenaren van werf- en kluis-kelders tijdig onderhoud van hun werfkelder mag worden verwacht, en ook medewerking wanneer dat bijvoorbeeld nodig is in het kader van het herstel van werf-, wal- en kluis-muren. Die bijdrage is zowel overzichtelijk als uiterst relevant als je bedenkt dat het om ongeveer 750 werfkelders gaat. Anders gezegd: in een ideale situatie, waarin de gemeente haar verantwoordelijkheid voor de “commons” – in dit geval het beheer en onderhoud van het wervengebied – adequaat op zich neemt en daaraan even adequaat uitvoering geeft, is er geen extra juridische samenwerkingsstructuur nodig tussen gemeente en eigenaren. Nodig is slechts een responsieve gemeente, dat wil zeggen: een gemeente die haar talent om samen te werken en daarbij rekening te houden met de belangen van haar burens heeft hervonden, en haar uitvoering daarop ent. En dat is dus iets anders dan een gemeente die alleen gericht is op samenwerking (lees: medewerking van eigenaren) als het de eigen herstelwerkzaamheden aan wal- en kluis-muren betreft; zoals bekend is dat een van de belangrijke redenen waarom het herstelproject van wal- en kluis-muren aan de Kromme Nieuwegracht stil is komen te liggen. Hiernaast geldt dat samenwerking op twee punten onvermijdelijk is: (1) bij het herstel van de werfkelders, waarbij immers in veel gevallen ook de weg opgebroken zal moeten worden en ook de werf- en kluis-muren betrokken zullen zijn, en (2) omgekeerd bij het werken aan de werf- en kluis-muren, omdat dat vanzelf de achterliggende werfkelders raakt. Het is tevens de reden voor ons advies om die werkzaamheden waar mogelijk gelijk op te laten verlopen.

8.14 In aansluiting op wat zonet in nr. 8.13 is vermeld, voegen wij voor de samenwerking op het gebied van beheer en onderhoud nog één punt toe. Dit betreft de mogelijke betrokkenheid van eigenaren bij de monitoring van de staat van het wervengebied. Feitelijk is die betrokkenheid er nu ook al – denk aan de scheurmeters in werfkelders van eigenaren en aan de vele meldingen van vrachtwagens op de grachten. Maar in deze en dergelijke voorbeelden gaat het nog niet om een structureel en gelijkwaardig samenspel. Dit is een punt dat door gemeente en eigenaren in samspraak verder uitgewerkt kan worden (al dan niet als uitvloeisel van het opstellen van een gebiedsprofiel zoals in nr. 8.7 genoemd), te beginnen met het creëren van een overzicht van onderwerpen waarop monitoring – vanuit het oogpunt van duurzaam behoud van het wervengebied – gewenst is, met daarna een onderzoek naar de vraag of eigenaren daarin een rol kunnen hebben, en zo ja welke. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan mogelijkheden als zettingsmetingen, trillingskastjes in de huizen en het meekijken via een satelliet. Betrokkenheid van de eigenaren bij de monitoring kan ook behulpzaam zijn voor het wegnemen van de onzekerheden die er in de technische onderzoeken en de beoordeling daarvan nog resteren. Een vraag is ook of onzekerheden over de exacte gevolgen van de vele verschillende invloeden op de staat van de werfkelders wel volledig kunnen worden weggenomen. Wat dan in elk geval helpt is een goed beeld van de staat van de werfkelders zelf en de van ontwikkeling daarvan. En dit temeer als gemeente en eigenaren gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor het tot stand brengen van dat beeld, en eigenaren ook een rol hebben in de duiding van de uitkomsten.

8.15 Dan staan er nog twee vragen open. In de eerste plaats: op welke wijze kan het herstel van schade aan de werfkelders vorm krijgen? Daarbij is rekening te houden met ons advies over een verdeling van kosten voor verschillende soorten van schade (zie § 7, rechten en plichten). Omdat in deze aanpak gemeente en eigenaren gezamenlijk kosten maken, adviseren wij voor

dit onderdeel wel een juridische samenwerkingsvorm op te zetten. Deze vorm wordt in de volgende paragraaf verder uitgewerkt. Het zal duidelijk zijn dat een geolied verlopend herstelproces ook een noodzakelijke voorwaarde is voor terugkeer van vertrouwen in de gemeente. Voordat samenwerking aan een nieuwe gezamenlijke toekomst in het wervengebied mogelijk is, moet er zicht zijn op terugkeer naar de nulsituatie, een situatie zonder schade.

- 8.16 Een tweede en laatste vraag is of bij onderwerpen die mogelijk uit een gebiedsprofiel voortvloeien, samenwerking voor de hand ligt. Op deze vraag is op dit moment geen antwoord te geven. Het antwoord volgt uit het participatieproces waarin het eventuele gebiedsprofiel tot stand gaat komen. Ook los hiervan doen wij de aanbeveling om op dit moment nog geen andere juridische constructies voor structurele samenwerking te ontwikkelen. De volgorde is dat er eerst vertrouwen moet terugkeren, onder meer door een dagelijks aanspreekpunt met expertise en uitvoeringskracht, bijvoorbeeld in de vorm van een werfmeester of een keldermeester. En door een geolied herstelproces, dat wij hierna in § 9 nog uitwerken, en waarbij op zijn minst helderheid en eensgezindheid bestaan over de rechten en plichten van gemeente en eigenaren, en ook over de eigendomsverhoudingen. Mogelijk kan vertrouwen ook voortkomen uit samenwerking in de monitoring en de duiding van de uitkomsten daarvan én door het gezamenlijk ontwerpen van een nieuw gezamenlijk toekomstbeeld in een gebiedsprofiel. Is vervolgens langs sporen als deze een nieuwe basis van vertrouwen ontstaan, dan kunnen van daaruit nieuwe samenwerkingsvormen worden overwogen, die bijvoorbeeld voortbouwen op de samenwerking die in het herstelproces gaandeweg vorm heeft gekregen. Een dergelijke samenwerking is ook een gezamenlijke ontwerpopgave en niet iets dat kan worden aangereikt vanuit een extern advies in een situatie met onderling wantrouwen. Het omgekeerde geldt ook: het is af te raden om nieuwe samenwerkingsvormen te laten voortkomen uit een situatie van onderling wantrouwen.

9 Samenwerking in het herstel via een stichting

Algemeen

- 9.1 Oplossingen moeten een eenvoudige basisstructuur hebben en niet onnodig juridiseren. Sommige eigenaren hebben ons voorgehouden dat de kern van de problemen niet zozeer in juridische posities en verhoudingen zit, maar in gebreken in de samenwerking tussen de gemeente en eigenaren. De oplossing zou volgens hen dan ook niet gezocht moeten worden in nieuwe juridische constructies. Wij menen dat voor het herstel van de schade aan de werfkelders beide elementen nodig zijn. Zij komen ook beide voor in onze opdracht, die is gericht op het bieden van duidelijkheid over de juridische verhoudingen én op mogelijkheden van duurzame samenwerking. Dit tweede element is niet volkomen los te zien van het eerste. Duidelijkheid over de juridische posities, ook in hun onderlinge relatie, geeft houvast en rust, en schept ruimte om de aandacht te richten op de dingen die gedaan moeten worden en op de daarvoor vereiste samenwerking. Daarbij is buiten kijf dat juridische geschillen zoveel mogelijk moeten worden voorkomen, bijvoorbeeld door het vroegtijdig betrekken van eigenaren in de plannen voor de aanpak en de uitvoering daarvan. Ons is gebleken dat er veel kennis bij eigenaren aanwezig is, niet alleen over hun eigen panden en kelders maar ook over technische en juridische kwesties in meer algemene zin. Ook kan het nuttig zijn om zodra tegenstellingen aan het licht komen, te proberen die te overbruggen bijvoorbeeld met inschakeling van een mediator. En als ook dat niet lukt, is het zaak het geschil snel (dat wil zeggen: in een relatief vroeg stadium, maar ook binnen een kort tijdsbestek), laagdrempelig en goedkoop op te lossen. De eventuele geschilbeslechting dient zoveel mogelijk geconcentreerd plaats te vinden. Dus bij voorkeur geen zaken verspreid over de bestuursrechter en de civiele rechter, bijvoorbeeld bij verhoudingen met eigenaren, burens en gemeente. Er moeten mogelijkheden zijn voor maatwerk, omdat de problemen en de mogelijkheden voor oplossingen zeer divers kunnen zijn. Het is gewenst dat veelsoortige oplossingen mogelijk zijn binnen de te kiezen structuur. Deze moet daarvoor dus ruimte bieden.
- 9.2 Zoals gezegd, kiezen wij voor het formuleren van hoofdregels met de mogelijkheid dat daarop, in welomschreven gevallen, uitzonderingen worden gemaakt.
- 9.3 Het is van belang – immers effectief én efficiënt – om voor *duurzame* oplossingen voor samenwerking tussen de gemeente en eigenaren in het wervengebied een passende organisatorische structuur te kiezen. In de nrs. 7.17 en volgende hebben wij al enkele uitgangspunten opgenomen over eigendomsverhoudingen en over bewijsregels (wie wordt vermoed eigenaar te zijn) en kwesties van aansprakelijkheid (wie wordt vermoed aansprakelijk te zijn). De gemeente en individuele eigenaren kunnen private overeenkomsten sluiten met civielrechtelijke gevolgen (over eigendoms-kwesties, aansprakelijkheden, bewijskwesties e.d.). ook kunnen zij bijvoorbeeld rechten van erfpacht en van opstal of erfdienstbaarheden vestigen, of gemeenschappelijke eigendommen (mandeligheid) vastleggen. Maar dat vergt mogelijk meer dan 700 afzonderlijke overeenkomsten, met alle daaruit voortvloeiende praktische en theoretische problemen. Bundeling en stroomlijning zijn daarom aan te bevelen.

De stichtingsvorm

- 9.4 Voor het herstel van de werfkelders waarin zowel de gemeente als de eigenaren een verantwoordelijkheid hebben en kosten maken, is een bepaalde juridische structuur nodig.

Een effectieve en vruchtbare samenwerking vereist allereerst een breed gedragen gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid, dat niet “van bovenaf” is op te leggen. Een vast kader waarbinnen deze voorwaarde vorm kan krijgen is behulpzaam om voor alle deelnemers duidelijkheid te bieden in zoveel mogelijk situaties. Wij adviseren een structuur die in formele zin los staat van de gemeente. Dit maakt het mogelijk gestalte te geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de oplossingen en de concrete aanpak. Eigenaren en gemeente kunnen in het proces van herstel niet zonder elkaar. Deze gedachten leiden tot privaatrechtelijke samenwerkingsvormen, waarin het publieke element adequaat kan doorklinken. Dan komen mogelijkheden als een vereniging van eigenaren, een besloten vennootschap (BV), een coöperatie en een stichting in beeld. Een van de kenmerken van een VvE is het bestaan van gemeenschappelijk bezit. Dat ontbreekt hier. Daarnaast verdient opmerking dat VvE’s besluiten kunnen nemen waaraan een minderheid gebonden is en die daarmee in zekere zin een dwangkarakter hebben. Dat willen wij vermijden. Het moet eigenaren aantrekkelijk worden gemaakt om zich aan te sluiten door het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst voor het herstel van hun eigen werfkelder, maar het blijft uiteindelijk hun vrije keuze. Een BV en een coöperatie zijn om diverse andere redenen ook minder geschikt. Beide hebben in meerdere of mindere mate een winst oogmerk; bij de coöperatie is dit het voorzien in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden.²² Ook de wijze van besluitvorming binnen deze rechtspersonen sluit naar onze mening niet goed aan bij de behoeften in het wervengebied. Onze voorkeur gaat uit naar de stichtingsvorm. Een stichting heeft geen leden en kan daardoor slagvaardig optreden. De belangen van de betrokkenen kunnen op andere manieren tot hun recht komen dan door een rechtstreeks lidmaatschap of deelnemerschap (aandeelhouderschap). Bovendien zijn er, zoals eerder gezegd, goede ervaringen opgedaan met de Stichting Herstel Werfkelders, die in 1993 is opgericht. Daarin hebben de gemeente en eigenaren op een bepaalde, tevoren vastgelegde, manier geparticipeerd. De stichting bood de mogelijkheid van samenwerkingsovereenkomsten met individuele eigenaren. De eigenaren behielden de zeggenschap over hun eigendommen, omdat zij vrij waren om wel of niet zo’n overeenkomst te sluiten.

- 9.5 Een stichting zou in de door ons voorgestane zin als volgt kunnen worden opgezet. In algemene zin bevelen wij aan om bij de vormgeving van de stichting de documenten te betrekken die in 1993 zijn opgesteld voor de Stichting Herstel Werfkelders. Daarbij kiezen wij in enkele opzichten voor enigszins andere oplossingen dan die van destijds. Het doel van de stichting dat ons voor ogen staat is het bevorderen en uitvoeren van een integrale (dat wil zeggen: alle relevante aspecten omvattende) aanpak – met inbegrip van de daarbij behorende maatregelen – die nodig is voor duurzaam herstel en behoud van de werfkelders in het wervengebied. Vooralsnog willen wij met een doelstelling in deze trant volstaan. In deze opzet blijft de verantwoordelijkheid voor het herstel van de wal- en kluismuren bij de gemeente berusten en valt dat herstel dus niet onder de stichting. Daarbij is wel een noodzakelijke eis dat de gemeente bij werkzaamheden aan de wal- en kluismuren de eigenaren voldoende informeert en het werk afstemt op eventuele werkzaamheden aan de werfkelders. Dit vereist soms gelijktijdigheid van eventuele ingrepen. Maar daarvoor is het onderbrengen van al dergelijke werkzaamheden in één stichting niet vereist. Een goede afstemming met de stichting is ook zeer gewenst bij het onderhoud en herstel van bijvoorbeeld de bomen. Denkbaar is een verruiming van de doelstelling van de stichting in een later stadium, maar daarvoor is het nu te vroeg. Bovendien zou er dan een oplossing moeten komen voor het risico van bijvoorbeeld een faillissement van de stichting, door uit de hand gelopen projecten of

²² Zie artikel 2:53 lid 1 BW.

aansprakelijkheid voor eventuele fouten. Bij concrete hersteloperaties aan de werfkelders verdient dat risico ook nadere aandacht, waarop wij zullen ingaan, maar is het geringer en overzichtelijker dan bij andere organisaties die betrokken zijn bij grote opdrachten. Het bestuur van de stichting bestaat uit een even aantal personen, die zijn aangewezen door de eigenaren en in gelijk aantal door de gemeente, met daarenboven een externe (door een externe autoriteit aan te wijzen) onafhankelijke voorzitter, wiens stem de doorslag geeft als de stemmen staken. Evenals in de stichting uit 1993 zou de penningmeester, als een van de bestuursleden, aangewezen moeten worden door de gemeente. Het gaat tenslotte grotendeels om publieke middelen. Een van de eigenaren heeft in zijn reactie op het conceptadvies ons de vraag gesteld of het wel verstandig is om de geldstromen via de stichting te laten lopen. Ook na nadere overweging heeft dat wel onze voorkeur. Dan heeft de stichting zoveel mogelijk autonomie en is zij niet voor elke uitgave of elke beslissing met financiële gevolgen afhankelijk van het standpunt van de gemeente. Om het zojuist genoemde financiële risico te ondervangen bepleiten wij een opzet waarbij de gemeente zich garant stelt voor eventuele tekorten van de stichting. Dat betekent dan wel een verschuiving van het – mogelijke, en naar te hopen valt slechts theoretische – risico naar de gemeente. De gemeente zal daarvoor, op goede gronden, ook waarborgen in de zin van een goed toezicht verlangen. Daarvoor zijn allerlei voorzieningen te treffen, zoals het instellen van een raad van toezicht, met een sterke gemeentelijke inbreng. De aanstelling van de penningmeester door de gemeente is ook zo'n voorziening. De door de stichting te geven opdrachten aan derden, zoals aannemers, hebben overigens een vrij eenvoudige en repeteerbare structuur. Er kunnen onverwachte tegenslagen met grote financiële gevolgen optreden, maar die zijn nu ook mogelijk en komen dan uiteindelijk ook veelal bij de gemeente terecht. Wij kunnen de voor- en nadelen van allerlei concrete maatregelen die behulpzaam zijn om de diverse belangen tot hun recht te laten komen en tegelijk uitvoerbaar zijn (en de stichting niet te "zwaar" te maken), in dit stadium niet overzien. Daarom volstaan wij met deze algemene schets van enkele problemen en daarvoor mogelijke oplossingen. Er zijn twee rode draden:

- (1) het moet een effectief samenwerkingsverband zijn, waarin de diverse posities goed tot hun recht komen en dat een brede verankering heeft (met een groot belang dat is gemoeid met een juiste bezetting van de voorzittersrol), en
- (2) er moet deugdelijk toezicht zijn op de besteding van de grotendeels *publieke* middelen. Beide aspecten verdienen bijzondere aandacht. De positie van de eigenaren ten opzichte van de stichting zou kunnen worden versterkt door de oprichting van een vereniging buiten het directe verband van de stichting, waardoor de gezamenlijke belangen van de eigenaren ook in hun relatie tot de stichting mogelijk sterker naar voren komen. Het is aan de eigenaren om daarvoor al dan niet te kiezen. Bij de waarborging van het publieke belang gaat het mede om het aspect van democratische legitimatie, dat B&W in hun reactie op ons conceptadvies enkele malen hebben genoemd. B&W hebben ook een vraag gesteld over de positie van de gemeente als eigenaar van (thans 32) werfkelders. Uiteraard mag de gemeente gebruikmaken van al haar bevoegdheden als eigenaar, maar het komt ons niet verstandig voor dat zij ten opzichte van de stichting haar dubbele positie al te zeer beklemtoont. HDSR en nutsbedrijven, een andere categorie belanghebbenden waarvoor B&W onze aandacht hebben gevraagd, zijn voor zover wij weten geen eigenaar van werfkelders en spelen daardoor geen rol in de stichting. Vanzelfsprekend zijn zij wel belangrijke partners in het overleg over uitvoerende ingrepen en werkzaamheden. De regie ligt dan bij de stichting.

9.6 In de doelomschrijving van de stichting komt het uitgangspunt van de hiervoor bedoelde eindverantwoordelijkheid van de gemeente tot uiting. De gemeente zal dit uitgangspunt

moeten omarmen. Daarmee is haar *commitment* ook in inhoudelijke zin gegeven. Deze gebondenheid is uiteraard essentieel. De statuten van de stichting bevatten bewijsregels naar het in de nrs. 7.17 en volgende beschreven model van artikel 6:177a lid 1 BW en in de door ons bepleite opzichten. Daarmee vormen deze regels onderdeel van de voorwaarden waaronder de stichting werkt.

- 9.7 Diverse reacties op ons conceptadvies bevatten vragen of suggesties over de verdere opzet van de stichting. Sommige eigenaren hebben vrij concrete suggesties gedaan of wensen geuit voor de aanstelling en de inschaling van bepaalde functionarissen (zoals een projectdirecteur) en de positionering van de in nr. 8.11 aangeduide “werfmeester” of “keldermeester”. Ook is ons een vraag gesteld over de bezoldiging van de bestuurders-eigenaren. Wij vinden het niet verstandig om – als wij daartoe al in staat zouden zijn – precieze aanbevelingen te doen voor de opzet en de inrichting van de stichting en haar ondersteunende apparaat of van het daarbij behorende “functiegebouw”. Bestuurders moeten de stevigheid en ook voldoende tijd hebben om deze bestuurlijke taak uit te oefenen. Een passende bezoldiging kan behulpzaam zijn om de juiste personen te kunnen aantrekken. En wat het ondersteunende apparaat betreft: er kunnen goede redenen zijn om dit klein te houden en om bij de uitvoering van bepaalde projecten gebruik te maken van personen of diensten van de gemeente. Daar zit immers veel expertise, ook van technische en juridische aard. Voorwaarde is wel dat de verantwoordelijkheid (met de daarbij behorende “aansturing”) geheel bij de stichting ligt. Ditzelfde geldt voor de keldermeester. Terzijde merken wij op dat wij een zekere voorkeur hebben voor deze term boven bredere aanduidingen als “werfmeester” of “wervenmeester”. De functionaris die ons voor ogen staat richt zich immers in het bijzonder op de staat en het herstel van de werfkelders, binnen de taak van de stichting. Sommige eigenaren hebben met nadruk hun voorkeur uitgesproken voor een dienstverband van de keldermeester(s) bij de stichting, om ook daarmee de onafhankelijkheid ten opzichte van de gemeente tot uitdrukking te brengen. Wij begrijpen deze voorkeur, maar bepleiten een dienstverband met de gemeente, met een detachering bij (en een volledige aansturing door) de stichting. Het wantrouwen van eigenaren ten opzichte van de gemeente moet niet “gestold” worden; anders gezegd: niet reglementair worden verankerd. De gemeente en de eigenaren hebben elkaar nodig, als burens en in hun verhouding van gemeente tot haar burgers. Het is van groot belang dat de keldermeester het vertrouwen van de eigenaren heeft en tegelijk de weg weet in de organisatie van de gemeente, ook voor kwesties in het wervengebied die niet direct met het behoud van de werfkelders te maken hebben maar daarop wel van invloed zijn. De keldermeester moet ook kennis hebben van het veld met aannemers en anderen die concrete werkzaamheden uitvoeren, en ook goede contacten hebben met externe partijen zoals HDSR, nutsbedrijven en organisaties en diensten voor monumentenzorg. Het is de taak van de keldermeester om voor continuïteit te zorgen, het gebied door en door te kennen en de noodzakelijke dingen teweeg te brengen. Hij moet verstand van bouwkwesties hebben, maar daarbij vooral uit praktisch hout zijn gesneden. Zo moet hij in staat zijn om keldereigenaren te adviseren over wat goed onderhoud inhoudt. Als hij ervaart dat interventies bij de gemeente niet werken, legt hij dit direct voor aan de voorzitter van de stichting, die dit op het juiste niveau binnen de gemeente brengt.
- 9.8 Een dergelijke vorm van gezamenlijk optreden, in dit geval door het oprichten van een stichting, leidt tot schaalvergroting en daarmee tot een bundeling van belangen en van kennis en kunde. Ook de onderhandelingspositie van zo’n collectief, als stevige partij in de markt bijvoorbeeld in de verhouding tot aannemers, kan sterker zijn dan wanneer ieder voor zichzelf

optreedt. De mogelijkheid om te leren van eerdere ervaringen wordt hierdoor vergroot. Er kunnen optimale werkwijzen worden ontwikkeld, met bijvoorbeeld een uniforme vorm van vastlegging van de “nulsituatie” (de situatie voorafgaand aan de ingreep). Deze vorm van bundeling verdraagt zich goed met de fijnmazigheid en het kleinschalige karakter van het wervengebied. Ook hier geldt overigens dat geen eigenaar verplicht is hieraan mee te werken. Wie geen vertrouwen heeft in een collectieve aanpak, bijvoorbeeld op grond van een voorkeur voor andere, mogelijk goedkopere, technische oplossingen, is vrij om solo-oplossingen uit te voeren. De bijzondere voordelen van de aansluiting bij de stichting, zoals de gelding van het zojuist besproken bewijsvermoeden ten gunste van de keldereigenaar, zijn er dan niet zonder meer, al kan het zijn dat de gemeente de daaraan ten grondslag liggende gedachte ook buiten het verband van de stichting onderschrijft. Wij bevelen dit sterk aan, omdat ons oordeel over de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de schade aan de werfkelders algemene gelding heeft. Maar het is ook goed om prikkels in te bouwen voor een zo groot mogelijke participatie. Een afzonderlijke vraag in dit verband is of de gemeente verplicht is om voor alle door haar te bekostigen ingrepen in het wervengebied gebruik te maken van het vehikel van de stichting. Wij beantwoorden deze vraag ontkennend. De stichting is er voor het herstel van werfkelders. Voor het overige kan de gemeente haar eigen taken blijven vervullen, maar dan wel op een andere manier dan eerder. Het ligt op haar weg om bewoners en zo nodig ook de stichting daarbij voldoende te betrekken en eventuele ingrepen – in het openbare domein of in de eigen werfkelders – zoveel mogelijk in samenhang met mogelijk herstel van werfkelders uit te voeren.

- 9.9 Er kunnen ook eigenaren zijn die wel (willen) meedoen maar bijvoorbeeld kiezen voor een duurdere oplossing dan die volgens de standaard. Denk aan degenen die destijds de bitumen afdeklaag van de gewelven geen goede keuze vonden en de voorkeur gaven aan een (mogelijk duurder) alternatief. In zo’n geval zou het bestuur van de stichting een enigszins aangepaste samenwerkingsovereenkomst kunnen aanbieden, waarbij de meerkosten van de alternatieve oplossing voor rekening van de eigenaar komen. Het ligt niet op onze weg om hiervoor een gedetailleerde regeling te adviseren. Ditzelfde geldt voor degenen die wel willen meedoen maar bijvoorbeeld de financiële mogelijkheden missen om enige substantiële eigen bijdrage te leveren. Ook daarvoor zullen, naar wij hopen, *ad hoc* oplossingen worden gevonden, bijvoorbeeld in de vorm van een kleine ontwikkelmaatschappij of de oprichting van een fonds.
- 9.10 De stichting verkrijgt haar geldmiddelen primair van de gemeente. De grondslag daarvoor is de eerder toegelichte, algemene verantwoordelijkheid van de gemeente; zie daarvoor nr. 7.5. Financiële middelen kunnen ook afkomstig zijn van derden – bijvoorbeeld in de vorm van subsidies voor dit erfgoed – en verder van de aangesloten eigenaren. De stichting zou ook aan fondsenwerving kunnen doen. En zoals eerder gezegd: de eigenaren zijn in beginsel, en dus afgezien van bijzondere omstandigheden die in andere richting wijzen, verantwoordelijk voor de gevolgen van achterstallig onderhoud van hun kelders en voor de gevolgen van optrekkend vocht. Enkele eigenaren hebben gepleit voor de instelling van een afzonderlijk “Kelderfonds” waarin alle financiële bijdragen vloeien. Deze mogelijkheid lijkt ons overbodig als er een stichting in de door ons voorgestane zin komt. De stichting is een afzonderlijke rechtspersoon naast de gemeente, en het bestuur van de stichting beheert de geldmiddelen, die grotendeels uit publieke bron komen. Het is niet praktisch om daarnaast een Kelderfonds in te richten. Zo’n fonds zou eerder een *alternatief* voor de stichting zijn dan een *daarnaast* bestaande mogelijkheid.

9.11 In nr. 9.1 hebben wij al iets gezegd over de noodzaak om bij de te kiezen structuren zo min mogelijk te juridiseren. Tijdrovende, kostbare en verlamdend werkende juridische procedures moeten worden voorkomen. Deze wens moet in verschillende opzichten doorwerken in de toekomstige structuur van de samenwerking. Enerzijds moeten juridische procedures zoveel mogelijk en effectief worden afgewend. Anderzijds zullen zij, als zij toch volgen, snel en doeltreffend, en tegen relatief beperkte kosten, moeten worden afgewikkeld. Om deze doeleinden te bereiken stellen wij op vier niveaus oplossingen voor:

- in de fase van de besluitvorming in algemene zin (welke gebieden of onderdelen daarvan eerst, welke soort aanpak?): een permanent overlegorgaan tussen gemeente en eigenaren;
- in de fase van uitvoering: door een vorm van bouwbegeleiding;
- in de fase van een dreigend geschil: inschakeling van een mediator;
- in de fase van een juridisch geschil: geschilbeslechting door bindend advies.

Elk van deze mogelijkheden lichten wij hierna toe.

Het overlegorgaan

9.12 In onze schets van (het bestuur van) de toekomstige stichting klinkt al door dat wij grote waarde hechten aan gezamenlijkheid en besluitvaardigheid. Een stichting kan deze elementen in zich verenigen. Zij heeft een klein bestuur, waarin de diverse “bloedgroepen” (eigenaren en gemeente) zich herkennen en dat onder voorzitterschap van een onafhankelijke voorzitter staat. Om te voorkomen dat het stichtingsbestuur in de praktijk op te grote afstand van de achterbannen komt te staan, kan een permanent overlegorgaan van gemeentelijke functionarissen en vertegenwoordigers van eigenaren²³ – ook weer onder leiding van een onafhankelijke voorzitter²⁴ – van nut zijn. Het voordeel van een *permanent* overlegorgaan is de daardoor te bereiken continuïteit en het op te bouwen “collectieve geheugen” ook aan deze zijde.²⁵ Met een dergelijk overlegorgaan zijn bij grote infrastructurele werken elders goede ervaringen opgedaan. Dit was onder meer het geval bij de aanleg van de Hubertustunnel en, kort geleden, de Rotterdamsebaan²⁶ in Den Haag. Een van de eigenaren van een werfkelder heeft deze ervaring onder onze aandacht gebracht. Ondanks de verschillen tussen dergelijke projecten, met vormen van grootschalige nieuwbouw, en de “kleinschalige” aanpak in het reeds lang bestaande wervengebied lijkt zo’n overlevorm ons aan te bevelen. De hier voorgestelde samenstelling van het overlegorgaan brengt tot uitdrukking dat herstel, onderhoud en beheer van het wervengebied een gezamenlijke verantwoordelijkheid van deze participanten vormen. Daar kan in een vroeg stadium worden gesproken over belangen, problemen, (on)mogelijkheden en denkbare oplossingen. Over en weer kunnen de hierin deelnemende partners elkaar informeren. In deze opzet heeft het overlegorgaan *geen*

²³ Het gaat ons hierbij om iets anders dan de in nr. 9.5 genoemde mogelijkheid van een vereniging van werfkeldereigenaren. Zo’n vereniging is geen orgaan van de stichting. Wel zou zij een rol kunnen vervullen als intermediair tussen de eigenaren en de stichting, en bijvoorbeeld de bestuursleden kunnen aanwijzen die uit de kring van de eigenaren afkomstig zijn. Maar dit zijn slechts suggesties aan de eigenaren, die hierin zelf keuzen kunnen maken.

²⁴ Dit voorkomt het gevaar (of de schijn) van dubbele petten of vermeende dubbele loyaliteiten. Sommige eigenaren hebben ons op dit gevaar gewezen.

²⁵ Zoals wij in nr. 5.1 hebben vermeld, hebben veel eigenaren opmerkingen gemaakt over gebrek aan continuïteit aan de kant van de gemeente. Het stichtingsbestuur kan het tot zijn taak rekenen hierop toe te zien en er bij de gemeente op aan te dringen – zoal niet af te dwingen – dat voor bepaalde problemen of gebieden (rakken) gedurende langere tijd één vast “aanspreekpunt” kan worden benaderd.

²⁶ Zie: www.rotterdamsebaan.nl.

bevoegdheden. Deze berusten bij het bestuur van de stichting, en voor het overige bij de gemeente en de individuele eigenaren die, op basis van vrijwilligheid, kiezen voor een overeenkomst met de stichting. Het ontbreken van formele bevoegdheden betekent niet dat het overleg vrijblijvend is of een voorbeeld van *window dressing* (mooi opgetuigd en welwillend overleg zonder werkelijk effect). Juist een vrije uitwisseling van gedachten in een vroeg stadium kan eraan bijdragen dat later verkeerde beslissingen worden genomen. De onafhankelijke voorzitter kan erop toezien dat het gevaar van vrijblijvendheid wordt afgewend.

Bouw- of herstelbegeleiding

- 9.13 Het herstel van een werfkelder kan complex zijn. Het loopt van de beoordeling van de schade tot de offerte voor het herstel, en betreft zowel de inhoud als de kosten. Ook de uitvoering zelf kan ingewikkeld zijn. Het is te overwegen om met het oog op deze complexiteiten een vorm van bouw- of herstelbegeleiding te introduceren die eigenaren in het herstelproces kunnen betrekken. Deze vorm van begeleiding kan ertoe bijdragen dat geschillen voorkomen worden.

Mediation

- 9.14 Als zich een potentieel conflict aftekent, is het goed om het geschil in de kiem te smoren en in elk geval zo klein mogelijk te houden. Een snelle minnelijke regeling verdient verre de voorkeur boven een of meer mogelijk zwaar gejuridiseerde procedures met een “winnaar” en een “verliezer”. Bemiddeling (mediation) door een onafhankelijke professionele derde kan hiervoor zorgen en is in elk geval de moeite van het proberen waard. Wij denken aan een vaste groep hiervoor gekwalificeerde mediators waaruit in een concreet geval één mediator kan worden gekozen. Het voordeel van een vaste groep is dat de mediator al goed op de hoogte is van de belangen en de posities die binnen dit gebied kunnen spelen.

Geschilregeling

- 9.15 Als ook mediation niet tot een oplossing leidt en een van de partijen voor een juridische procedure kiest, is het inrichten van een laagdrempelige en relatief eenvoudige en niet te kostbare procedure zeer gewenst. De statuten van de stichting en de afzonderlijke overeenkomsten tussen de stichting en de aangesloten eigenaren moeten hiervoor een basis bieden. Binnen deze structuur denken wij dan aan een vaste groep bindend adviseurs (met juristen en technische deskundigen) waaruit per geschil een of meer bindend adviseurs kunnen worden aangewezen. Ook hier is het voordeel van een vaste groep dat daaraan personen deelnemen die zijn ingevoerd in de materie en het klappen van de zweep kennen. Zij kunnen daardoor gemakkelijk worden ingeschakeld en snel ter zake komen. Dit bevordert de deskundigheid en de snelheid van werken. Een punt van verdere discussie kan zijn of zo’n “bindendadviesclausule” dwingend is of dat er mogelijkheden blijven om een geschil toch, volgens de normale regels, aan de gewone rechter voor te leggen. Denkbaar is ook een tussenvorm die hierop neerkomt dat bijvoorbeeld alleen de eigenaar kan kiezen (tussen het inschakelen van bindend adviseurs en de gewone rechter), maar niet de gemeente. Wij hebben op dit punt geen uitgesproken voorkeur. Uitgangspunt is, in de woorden van de Grondwet²⁷, dat niemand “tegen zijn wil [kan] worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent”. Een ieder heeft dus de vrijheid en de mogelijkheid zich te wenden tot de

²⁷ Zie artikel 17 van de Grondwet.

gewone rechter. Maar deze bepaling maakt het anderzijds wel mogelijk om ervoor te kiezen dat een geschil wordt beslecht door bijvoorbeeld bindend adviseurs. Dit kan ook bij voorbaat, dat wil zeggen voordat er een geschil is.

Samenwerkingsovereenkomsten

- 9.16 In de hier beschreven opzet spelen de samenwerkingsovereenkomsten tussen de stichting en de eigenaars een centrale rol. Door ondertekening van de overeenkomst aanvaarden de gemeente en de eigenaar in kwestie de gelding van deze samenwerkingsvorm, die de basis is voor de opdracht van de stichting aan een derde (aannemers en anderen) om werkzaamheden uit te voeren. Geen eigenaar is bij voorbaat verplicht om zo'n overeenkomst aan te gaan. Het geven van een individuele opdracht aan een "eigen" aannemer blijft mogelijk, uiteraard op voorwaarde dat eventuele bouwplannen voldoen aan de daarvoor geldende voorschriften. Aan het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst zijn evident voordelen verbonden. Het is gewenst – en verantwoord – om deze voordelen zo aantrekkelijk mogelijk te maken. Een hoge participatiegraad heeft immers ook collectieve voordelen. Wie zich door de voordelen over de streep laat trekken, is dan wel aan alle voorwaarden van de overeenkomst gebonden. Zo bezien is het "alles of niets".

Financiële aspecten

- 9.17 Het is aan de gemeente om, rekening houdend met haar financiële mogelijkheden, aan de stichting de gelden beschikbaar te stellen die van haar kant nodig zijn voor de uitvoering van het door ons aanbevolen stelsel. Het is aan de gemeente en haar organen, zoals de raad, om te beslissen welke bedragen uit de openbare middelen worden aangewend voor dit doel. Daarbij kan de gemeente eigen prioriteiten stellen en zo nodig temporiseringsaanbrengen. Het is vervolgens aan het bestuur van de stichting om beslissingen te nemen over de aanpak van concrete projecten en daarvoor opdrachten te geven. Wel adviseren wij de gemeente en het eventuele stichtingsbestuur in algemene zin om de grootste problemen het eerst aan te pakken, en dan uiteraard in een geïntegreerde vorm. Uit het oogpunt van veiligheid en kostenefficiëntie zijn grote voordelen verbonden aan zo'n wijze van prioritering. Het voorkomt ook dat bepaalde rakken steeds opnieuw moeten worden opengebrouwen en voor het verkeer niet toegankelijk zijn. Hierbij merken wij nogmaals op dat voor een effectieve prioritering en de uitvoering daarvan de medewerking van eigenaren een noodzakelijke voorwaarde is.

Bijlage 1 De opdracht aan de CvWW en de daaraan gekoppelde vragen

1. De rechtspersoon naar publiekrecht de gemeente Utrecht, hierbij rechtsgeldig vertegenwoordigd door wethouder K. Diepeveen, hierna te noemen: de gemeente;
2. de heer mr. H.F.M. Hofhuis;
3. de heer prof.dr.ir. J.G. Rots;
4. de heer drs. A.H.L.M. van Snellenberg.

partij sub 2 tot en met 4 hierna gezamenlijk te noemen: de Commissie.

OVERWEGINGEN

- a) In december 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht (hierna: het college) besloten tot een samenhangende programmatische aanpak voor het middeleeuwse havencomplex binnen de singels van de stad, aangeduid als '**wervengebied**', met als doel het behoud en beheer van dit rijksmonument en het realiseren van veiligheid, behoud van erfgoed en functionaliteit van het gebied, waaronder de bereikbaarheid.
- b) Het college heeft daartoe het 'Plan van aanpak programma wervengebied' van 23 april 2020 ("**Plan**") aan de gemeenteraad ter goedkeuring voorgelegd. Het doel daarvan is te komen tot een samenhangende aanpak voor de herstel en behoud van wal- en kluiswanden, werfkelders en werfmuren en maatregelen ter bescherming daarvan (en van de met de werfkelders verbonden bebouwing), zoals het weren van te zwaar of te snel verkeer. Het plan beoogt ook om te komen tot een gezamenlijke aanpak van het herstel, beheer en behoud van het wervengebied.
- c) Op 9 juli 2020 heeft de gemeenteraad van Utrecht - onder amendering van een door het college van burgemeester en wethouders voorgesteld besluit naar aanleiding van suggesties van eigenaren - besloten een Commissie van wijzen (**Commissie**) in te stellen met de opdracht om een gezaghebbend onafhankelijk advies uit te brengen dat de basis kan zijn voor samenwerking tussen de gemeente en de eigenaren (en waar dit speelt: de beheerders) in het wervengebied (hierna tezamen de "**eigenaren**") bij het toekomstig beheer en onderhoud van het wervengebied. Het raadsbesluit (bijlage 1), raadsvoorstel (bijlage 2) en amendement (bijlage 3) zijn bijgevoegd.
- d) Het besluit van de gemeenteraad (nr. 64 - 9 juli 2020) luidt dientengevolge als volgt: "... *het college opdracht te geven om samen met de eigenaren een commissie van wijzen in te stellen, te benoemen en de opdracht aan deze commissie te formuleren met als doel het college, de raad en de eigenaren te adviseren over de rechten en plichten van eigenaren en de gemeente, de eigendomsverhoudingen en de mogelijke samenwerkingsvorm van eigenaren en de gemeente in het toekomstig beheer en onderhoud van het*

- wervengebied*". De constatering en overwegingen in het Amendement geven duiding aan de achtergrond, het doel en de strekking van dit besluit.
- e) De gemeente heeft met een aantal participerende eigenaren die zich na een oproep daarvoor beschikbaar hadden gesteld een werkgroep gevormd om te komen tot de instelling van de Commissie. In de werkgroep is overleg gevoerd en overeenstemming bereikt over de samenstelling en de opdracht van de Commissie. De in deze overweging bedoelde eigenaren tekenen deze overeenkomst uit dien hoofde voor gezien.
 - f) Het is niet vruchtbaar uit te gaan van belangentegenstellingen. De eigenaren en de gemeente hebben een gemeenschappelijk belang bij publiek-private samenwerking voor het behoud van de monumentale werven. De gemeente en de eigenaren willen met behulp van de door de Commissie uit te brengen adviezen verkennen hoe gemeente en eigenaren in het wervengebied kunnen samenwerken bij het integraal beheer en onderhoud van de in het wervengebied aanwezige objecten en de bescherming van de eigendommen.
 - g) De taak van de Commissie is derhalve de gemeente en de eigenaren te voorzien van algemene adviezen (duidingen) van de rechtspositie van de gemeente en de eigenaren van werfkelders en, op basis daarvan en na het verkennen van de mogelijke vormen van samenwerking tussen gemeente en eigenaren, daarover een advies uit te brengen.

Komen overeen als volgt:

Artikel 1: De Commissie

1. Er wordt – op de gezamenlijke voordracht van de gemeente en de in overweging sub e bedoelde eigenaren in het wervengebied– door het college een commissie van wijzen (**Commissie**) ingesteld.
2. De naam van de Commissie luidt: Commissie van wijzen wervengebied Utrecht.
3. De Commissie bestaat uit de volgende drie leden:
de heer mr. H.F.M. Hofhuis, tevens voorzitter;
de heer prof. dr. ir. J.G. Rots;
de heer drs. A.H.L.M. van Snellenberg.
4. De leden kunnen op eigen verzoek, of wegens niet goed functioneren of op andere zwaarwegende gronden, – in overleg met de eigenaren die in bovenbedoelde werkgroep zitting hadden - door de gemeente worden geschorst en ontslagen.

Artikel 2: De werkzaamheden

1. De gemeente verleent aan de adviseurs, die gezamenlijk de Commissie vormen, opdracht een onafhankelijk advies uit te brengen aan de gemeente en de eigenaren in het wervengebied.

2. De adviesvraag luidt: het college, de raad en de eigenaren te adviseren over a. de rechten en plichten van eigenaren en de gemeente alsmede de eigendomsverhoudingen en b. de mogelijke samenwerkingsvorm van eigenaren en de gemeente bij het herstel, beheer en behoud van het wervengebied.
3. De adviesvraag is nader uitgewerkt in bijlage 4.
4. De Commissie kan – indien zij dat voor de goede vervulling van haar opdracht nodig acht - de adviesvraag aanvullen, uitbreiden of aanpassen.
5. De leden zijn benoemd op grond van hun deskundigheid en ervaring. Zij brengen op persoonlijke titel hun kennis en ervaring in, dienen onafhankelijk te zijn en treden niet op als vertegenwoordiger van (een groep van) belanghebbenden (zonder last of ruggespraak). De leden van de Commissie vervullen geen betrekkingen en verrichten geen werkzaamheden waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede uitoefening van de functie en op de handhaving van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Zij zullen voor hun benoeming kennis geven van voorafgaande betrekkingen die twijfel kunnen oproepen ten aanzien van hun onafhankelijkheid of onpartijdigheid en zullen tijdens de uitoefening van hun functie geen betrekkingen aangaan die dergelijke twijfel kunnen oproepen.
6. De Commissie heeft tot taak met inachtneming van Overweging f en g tot een zo evenwichtig mogelijk zwaarwegend advies te komen, dat recht doet aan alle haar bekende feiten en alle aspecten die in het wervengebied spelen. Het staat de Commissie vrij in haar advies gemotiveerd aan te geven dat en waarom zij termen ziet om te adviseren af te wijken van de strikte regels van het recht, als zij meent dat de gegeven feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven.
7. Eigenaren kunnen een of meer afzonderlijke zaken als voorbeeld aan de Commissie voorleggen (als illustratie van in het wervengebied spelende problematiek). Het is de taak van de Commissie algemeen advies over het wervengebied te geven, niet het beoordelen van of beslissen over afzonderlijke zaken
8. Het advies is niet bindend.

Artikel 3: Werkwijze Commissie

1. De Commissie stelt zelf haar werkwijze vast. Daarbij is het van belang dat de eigenaren in het wervengebied en de gemeente, zorgvuldig bij het adviesproces worden betrokken. De werkwijze van de Commissie moet mogelijk maken dat alle eigenaren hetgeen zij (feitelijk, juridisch of politiek) relevant achten tijdig aan de Commissie kunnen meegeven, en hun belangen en zorgen bij de Commissie kunnen inbrengen. Daarnaast wordt de Commissie verzocht het mogelijk te maken dat de eigenaren op elkaars zorgen en belangen kunnen reageren, bij voorkeur ook in een gezamenlijk gesprek.

2. De wijze waarop de Commissie met eigenaren en de gemeente communiceert is zeer belangrijk. De Commissie wordt gevraagd in de beginfase van haar adviesproces hiervoor een procedure en communicatieplan op te stellen en bekend te maken dat uitgaat van een volledig transparante werkwijze, zoals publicatie op de daartoe in te richten website van verslagen van bijeenkomsten van besluiten en andere voortgangshandelingen.
3. De Commissie heeft de vrijheid om afzonderlijk overleg te voeren met de gemeente, eigenaren in het wervengebied en deskundigen.
4. De Commissie laat zich informeren door eigenaren, andere belanghebbenden en de gemeente om een goed beeld te krijgen van het stadsbelang, de problematiek van het wervengebied en het gezamenlijke belang dat gemeente en eigenaren hebben bij publiek-private samenwerking.
5. De gemeente heeft opdracht gegeven tot een voorbereidend juridisch onderzoek waarvan de Commissie kennis kan nemen en waarover zij (verdiepende) vragen kan stellen, onverminderd de taak om over de uitkomsten van dat onderzoek zelfstandig een oordeel te vormen. De Commissie kan naar eigen inzicht aanvullend juridisch onderzoek laten instellen, of onderzoek doen naar de beste vorm van publiek-private samenwerking. Hiervoor is een budget beschikbaar van € 40.000,00 exclusief BTW. Indien een hoger budget nodig is treedt de Commissie hierover in overleg met de gemeente.
6. De gemeente laat een aantal technische onderzoeken naar werfkelders, wal- en kluisuren en zwaar verkeer uitvoeren. Waar nodig zal de Commissie de technische aspecten meenemen in haar adviezen. Het is niet de taak van de Commissie de uitkomsten van de technische onderzoeken te beoordelen, doch het staat haar vrij te beoordelen of de vraagstelling beantwoordt aan hetgeen nodig is voor de advisering door de Commissie.
7. De Commissie rapporteert aan de gemeente en de eigenaren in het wervengebied. Het rapport zal in handen gesteld worden van de gemeente die zal zorgen voor doorgeleiding naar de eigenaren en beheerders.

Artikel 4 : Vergoeding

1. De gemeente draagt de kosten van de Commissie, te weten de kosten van:
 - a) de honoraria van de leden van de Commissie van € 1000 per commissielid per dag, uitgaande van 10 adviesdagen;
 - b) de door de Commissie of haar leden ten behoeve van de taakuitoefening te maken redelijke kosten.

Artikel 5: Planning

1. Teneinde de uitkomsten van het advies te kunnen meenemen in het op te stellen Programmaplan Wervengebied en de bij de voorjaarsnota in te dienen begroting dient de planning zodanig te zijn dat het concept van het advies uiterlijk in

februari 2021 beschikbaar is.

2. Indien de Commissie dit nodig acht omdat zij nog niet over alle relevante gegevens beschikt kan zij in twee fasen adviseren.

Artikel 6 : Advies

1. De Commissie zal het concept van aan advies aan de gemeente toezenden, die voor verspreiding aan de eigenaren in het wervengebied zal zorgdragen.
2. Het conceptadvies zal op de website www.utrecht.nl/werven worden gepubliceerd.
3. De gemeente en de eigenaren zullen drie weken de gelegenheid krijgen een reactie op het advies te geven.
4. De Commissie zal het advies – uiterlijk op 1 april 2021 – afronden.
5. Het advies zal worden ondertekend door alle leden van de Commissie.

Artikel 7: Diversen

1. De Commissie zal door de gemeente secretariael worden ondersteund.
2. De gemeente zal de Commissie (digitaal en anderszins) ondersteunen bij de communicatie met eigenaren (website, openbaar maken documenten, enz.).
3. De Commissie zal haar werkzaamheden archiveren. De archivering dient te voldoen aan de gemeentelijke (professionele) standaarden waartoe de gemeente alle benodigde ondersteuning zal verlenen. De archiefbescheiden van de commissie worden na haar opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder overgebracht naar het archief van de gemeente.
4. De gemeente zal op haar website een elektronische ruimte inrichten waar alle documenten die betrekking hebben op het advies voor iedereen toegankelijk zijn en die gebruikt zal kunnen worden ter ondersteuning van de communicatie met de eigenaren en andere belanghebbenden en vice versa.
5. De gemeente zal de documenten die voor het advies relevant kunnen zijn tijdig aan de Commissie beschikbaar stellen.

Bijlagen:

4. Vraagstelling

Vraagstelling aan de commissie van wijzen

Inleiding

In de binnenstad van Utrecht liggen ca. 800 werfkelders. De werfkelders zijn vele eeuwen oud. Historisch gezien lag de eigendom van (de ondergrond van) pand, werfkelder en werf in één hand. In de jaren kort na de oorlog is de eigendom van de werfmuur, de werf en de werfkade op vrijwel alle locaties in het wervengebied bij de gemeente komen te liggen krachtens een procedure op grond van de onteigeningswet. In de loop van de historie is op de dijk voor het pand (waarin de werfkelder lag die als toegang fungeerde voor de kelder onder het pand) een openbare weg gecreëerd waarvan in ieder geval het beheer werd gecollectiviseerd dat uiteindelijk bij de gemeentelijke overheid als beheerder van de openbare weg is komen te liggen.

De meeste werfkelders zijn verbonden met (de kelder van) het daarachterliggende pand, De fysieke relaties tussen de werfkelders, het achterliggende pand de weg en de werfmuur zijn ingewikkeld en verschillend. De juridische relaties dientengevolge ook. De meeste werfkelders zijn particulier eigendom. De wal en kluiswanden (die vaak bouwkundig aan de kelders zijn verbonden) zijn, zoals hierboven aangegeven, eigendom van de gemeente. De eigendom is soms niet goed vastgelegd of onduidelijk. Onduidelijk is welke rechten en plichten eigenaren van werfkelders hebben ten aanzien van het beheer en gebruik.

Ook is beheer versnipperd. Op dit moment worden alle kelders, muren, wegen en bruggen los van elkaar beheerd met alle gevolgen van dien. Het is wenselijk het beheer en onderhoud van de verschillende in het wervengebied aanwezige objecten op elkaar af te stemmen.

De gemeente en de eigenaren willen graag duidelijkheid hebben over hun (juridische) relaties en de verantwoordelijkheden die daarbij horen. Daarnaast zijn er beheerders van objecten in het wervengebied betrokken. Waaronder in ieder geval het waterschap als beheerder van de watergangen of -wegen in het wervengebied. Het waterschap is een van de gemeente te onderscheiden rechtspersoon die ook verantwoordelijkheden heeft en zorgplichten draagt, zodat ook hun rol in het advies voor het voetlicht moet komen.

Voorts willen de gemeente en de eigenaren verkennen hoe gemeente, eigenaren en beheerders in het wervengebied kunnen samenwerken bij het integraal beheer en onderhoud van de in het wervengebied aanwezige objecten en de bescherming van de eigendommen. De bewoners en de gemeente hebben een gemeenschappelijk belang bij publiek-private samenwerking. Daarbij moet ook worden gekeken naar nieuwe (of juist oude) vormen van samenwerking (denk aan het gemeenschappelijk beheren van commons c.q. erfgoed).

De gemeenteraad van Utrecht heeft op 9 juli 2020 besloten het college te vragen een commissie van wijzen in te stellen. De raad heeft daarbij *“... het college opdracht ... [ge]geven om samen met de eigenaren een commissie van wijzen in te stellen, te benoemen en de opdracht aan deze commissie te formuleren met als doel het college, de raad en de eigenaren te adviseren over de rechten en plichten van eigenaren en de gemeente, de eigendomsverhoudingen en de mogelijke samenwerkingsvorm van eigenaren en de gemeente in het toekomstig beheer en onderhoud van het wervengebied”*.

Deze notitie bevat een zo volledig mogelijke inventarisatie van de in het licht van de opdracht relevant geachte juridische vraagstelling en bevat een nadere invulling van de overige vraagstelling. De vragen zijn met inbreng van participerende eigenaren opgesteld, maar wat betreft de participerende eigenaren niet noodzakelijk volledig of relevant. We willen de commissie vragen de vraagstelling te beoordelen. Als de commissie dat nodig of wenselijk vindt kan zij de vraagstelling aanvullen of aanpassen.

VRAAGSTELLING

Centrale vraagstelling

De commissie wordt gevraagd de gemeenten en de eigenaren te adviseren over de rechten en plichten van eigenaren en de gemeente, de eigendomsverhoudingen, en de mogelijke samenwerkingsvorm van eigenaren en de gemeente bij het toekomstig beheer en onderhoud van het wervengebied.

Uit die centrale vraagstelling vloeien een aantal deelvragen voort.

I SAMENWERKING

Vraag: welke samenwerkingsvormen zijn er tussen de gemeente en de andere eigenaren in het wervengebied mogelijk en wenselijk.

De bewoners en de gemeente hebben een gemeenschappelijk belang bij het beheer van wegen, werven en werfkelder in het wervengebied. In het verleden werd de weg onderhouden door de eigenaren van het pand waar de weg aan lag, later door gilden, en weer later door de gemeente. Werf, werfkelder en weg waren vroeger één geheel met één eigenaar. Je kunt dit zien als gemene gronden die door de gemeenschap samen werd beheerd volgens ongeschreven regels. Later is het beheer van de weg en de werfkelders gescheiden, en weer later heeft de gemeente een deel van de eigendom van een werfkelder (de werf- of kluismuur) overgenomen. Toch is het wervengebied (fysiek en qua functie) één geheel. Het is belangrijk niet (alleen) uit te gaan van belangentegenstellingen, maar aandacht te besteden aan het gemeenschappelijke belang (governing the commons).

Het wervengebied heeft in de moderne tijd een nieuwe belangrijke functie gekregen. Het is een uniek gebied, een erfgoed van (inter)nationaal belang, dat zorgvuldig moet worden beheerd, en een grote publiek-private inspanning vergt en waard is.

De vraag is hoe het wervengebied het beste kan worden beheerd. Hoe kunnen eigenaren, beheerders, en andere belanghebbenden het beste samenwerken. De commissie wordt gevraagd onderzoek te doen naar de beste vorm van publiek-private samenwerking in het wervengebied. Daarbij moet ook worden gekeken naar nieuwe (of juist oude) vormen van samenwerking (the commons).

Welke samenwerkingsvormen zijn mogelijk. Wat is de optimale samenwerkingsvorm? Wat is er nodig om goed samen te werken? Wat is het gemeenschappelijke belang van eigenaren van de werfkelders, de gemeente en andere partijen in het wervengebied. Hoe kun je zulke gedeelde belangen het beste beheren? Hoe kunnen bewoners en gemeente elkaar vinden?

Je kunt een onderscheid maken tussen juridische en maatschappelijke zorgplichten. De maatschappelijke zorgplicht heeft een politieke dimensie. Hoe zie je de taak van de overheid en de bewoners voor werven en werfkelder, gelet op het gebruik en de erfgoedwaarde daarvan. Heeft de gemeente als beheerder van de weg of als overheid een zorgplicht? Heeft de eigenaar van een werfkelder in het wervengebied een zorgplicht? Wat is dan de (mogelijke) inhoud van zo'n zorgplicht. Hoe kan de samenwerking in het toekomstig beheer en onderhoud van het wervengebied het beste tot stand worden gebracht én in stand worden gehouden?

II JURIDISCHE VRAGEN

Vraag 1: Wie is eigenaar van de weg en de werfkelder?

Hoe bepaal je de eigendomsverhoudingen in het wervengebied, hoe is dit in de wet geregeld? Aandachtspunten zijn de interpretatie van de regeling over verticale en horizontale natrekking, de wijze waarop de eigendom in notariële akten en het kadaster zijn vastgelegd, en wie eigenaar is van een kelder die door niemand wordt gebruikt.

Vraag 2: Welke rechten en plichten vloeien voort uit de eigendom van een object?

Welk gebruiksrecht en welke onderhoudsverplichtingen vloeien uit de eigendom van een werfkelder, de werf- of kluismuur of de weg en de werf voort?

Hebben de gemeente, de eigenaar van een werfkelder en de eigenaar van de weg en de eigenaar van het openbare water een zorgplicht? Wat kan de inhoud van zo'n zorgplicht zijn?

Heeft de gemeente een specifieke zorgplicht als beheerder van (een openbare) weg. En omdat er kelders onder liggen?

Heeft de eigenaar van een werfkelder een specifieke zorgplicht omdat zijn kelder in de grond (de weg) van een ander ligt?

Is er een specifieke zorgplicht voor het nutsbedrijf of de gemeente voor de in de weg / boven de kelder op of in het gewelf liggende kabels en leidingen en goten en de aanleg daarvan?

Welke verplichtingen hebben eigenaren van naastliggende percelen op grond van het civiele recht jegens elkaar (o.a. burennrecht)?

Vraag 4: Welke voorzorgsmaatregelen moeten de initiatiefnemer en eigenaren nemen, als er nabij een (kwetsbaar) object bouwactiviteiten worden uitgevoerd?

Wie moet de kosten van het noodzakelijke onderzoek en de kosten van voorzorgs- (of herstel)maatregelen dragen? Speelt het daarbij een rol of a. er sprake is van achterstallig onderhoud b. of historische gegeven kwetsbaarheid van een object?

Vraag 5: Welke verplichtingen vloeien er uit de Woningwet voort voor de eigenaar van een werfkelder en de gemeente als eigenaar van de weg?

Kan het college de eigenaren van kelders en de weg op grond van de Woningwet verplichten medewerking te verlenen aan het onderzoek en het herstel van bij hun in eigendom/beheer zijnde object? Wanneer kan een eigenaar dat weigeren. Kan het college de kosten van onderzoek of herstel of beiden, bij de eigenaar van de werfkelder of de weg leggen?

Is de regeling in de Wegenwet relevant voor de verhouding eigenaar werfkelder – eigenaar (beheerder) weg?

Welke verplichtingen vloeien er voort uit de Erfgoedwet m.b.t. het onderhoud aan werven, werf- en luismuren, de weg, en werfkelders?

Vraag 6: Is de gemeente (mede) aansprakelijk als zij de aslastbeperking of een snelheidsbeperking niet of onvoldoende handhaaft of ten onrechte geen beperking heeft opgelegd?

Welke aspecten spelen daarbij een rol? Bij wie ligt welke bewijslast? Hoe moet de aansprakelijkheid worden beoordeeld als meerdere factoren een rol spelen (handhaving, fysieke belasting verkeer onder 2 ton, constructie werfkelder, achterstallig onderhoud)?

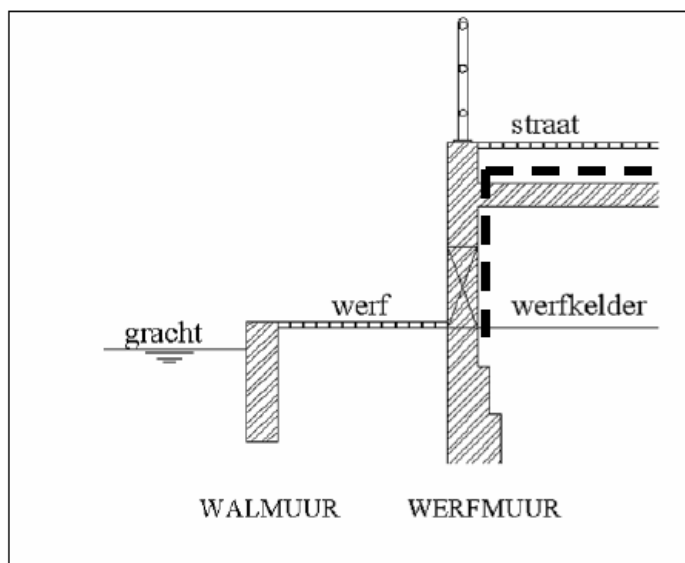
Vraag 7: Wie is verantwoordelijk voor het waterdicht maken of houden van een werfkelder? Behoort een werfkelder waterdicht te zijn? Wat is de verantwoordelijkheid van de eigenaar van een werfkelder en wat is de verantwoordelijkheid van de gemeente als eigenaar de werf/kluismuur en de weg?

Vraag 8: Wie is eigenaar van en wie is verantwoordelijk voor de zich in de werfkelders en de werfkelder muur bevindende trekankers?

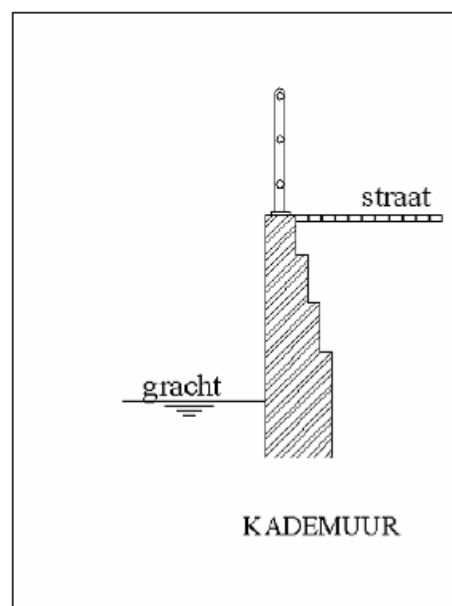
Bijlage 2 Kaart wervengebied



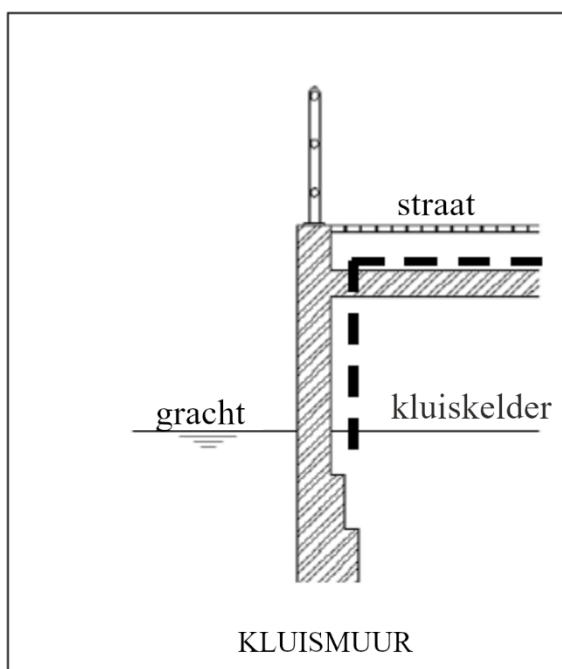
Bijlage 3 Enkele tekeningen van de werfkelders en hun directe omgeving



Overzicht wal- en werfmuur



Overzicht kademuur



Overzicht kluismuur

Bijlage 4 De eerste door de CvWW aan de bekende eigenaren verzonden brief

Commissie van Wijzen Wervengebied Utrecht

Postbus 268

4100 AG Culemborg

W: <https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/bouwen/bouwprojecten/herstel-werven/commissie-van-wijzen/>

E: secretaris@cvwwervengebiedutrecht.nl

Aan:

Utrecht, 11 december 2020

Onderwerp: verzoek om informatie

Geachte heer/mevrouw,

Met deze brief stelt de zogeheten Commissie van Wijzen Wervengebied Utrecht (“de CvWW”) zich aan u voor. De CvWW is op 29 oktober 2020 ingesteld op initiatief van enkele eigenaren in het wervengebied en werkt in opdracht van de gemeente Utrecht en de eigenaren. Zij moet alle eigenaren – ook u – en de gemeente adviseren over het herstel en het toekomstige beheer en onderhoud van het wervengebied. Hierbij spelen de wervenkelders, die voor het overgrote deel in particulier bezit zijn, een belangrijke rol. Met deze brief leggen wij u enkele vragen voor.

De CvWW is onafhankelijk. Zij overlegt met belanghebbenden en de gemeente, kan eigen onderzoeken instellen en komt uiteindelijk tot een advies, op basis van een eigen beoordeling.

De CvWW heeft drie leden: de heren mr. H.F.M. Hofhuis (oud-rechter, voorzitter), prof. dr. J.G. Rots (hoogleraar constructiemechanica Technische Universiteit Delft) en drs. A.H.L.M. van Snellenberg (programmamanager gemeente Enschede en betrokken bij de herontwikkeling van het gebied van de vuurwerkkramp). Secretaris is mevrouw drs. E.A.H. van der Kluit, zelfstandig organisatieadviseur.

Wat is de opdracht van de CvWW? Kort gezegd moet zij adviseren over de rechten en plichten van eigenaren en van de gemeente, en over de mogelijke samenwerkingsvormen van eigenaren en gemeente bij het herstel, het beheer en het behoud van het wervengebied.

Het is de bedoeling dat de CvWW uiterlijk op 1 april 2021 klaar is. Zij wil eind februari 2021 een concept van haar advies publiceren. Daarop kunnen eigenaren en de gemeente reageren voordat de CvWW het definitieve advies vaststelt.

In deze eerste fase verdiepen de leden van de CvWW zich in het onderwerp. Tegelijk denken zij na over de manieren waarop zij de eigenaren bij haar werkzaamheden zal betrekken. Het sturen van deze brief is één van die manieren. De CvWW ontvangt graag opmerkingen en suggesties van u en van de andere eigenaren. Daarbij gaat het vooral om twee vragen:

Welke problemen ervaart u in verband met uw werfkelder (als u die bezit)?

Welke oplossingen ziet u daarvoor?

Het is niet de taak van de CvWW om advies uit te brengen over individuele schadegevallen of aansprakelijkheid. Zij moet de bestaande en toekomstige problemen in kaart brengen en voorstellen doen

over goede vormen van samenwerking om dergelijke problemen op te lossen en te voorkomen. Individuele voorbeelden van problemen zijn noodzakelijk om een goed beeld te krijgen van wat er aan de orde is.

Via bijgevoegde antwoordkaart kunt u (voor 28 december) uw opmerkingen en suggesties insturen via mail naar secretaris@cvwwervengebiedutrecht.nl (u neemt de vragen uit de antwoordkaart in uw mail over) of per post naar: Postbus 268, 4100 AG Culemborg

Daarbij kunt u ons ook laten weten of u wenst dat wij de informatie die u ons geeft, vertrouwelijk behandelen.

In een later stadium zal de CvWW ook overleg voeren met eigenaren en andere belanghebbenden. Als u aan dergelijk overleg zou willen deelnemen, kunt u dat vermelden. Wij laten u daarna weten of wij u daarvoor zullen uitnodigen en in welke vorm het overleg kan plaatsvinden. Daarbij moeten wij uiteraard rekening houden met de beperkingen als gevolg van de coronamaatregelen.

Wij kijken uit naar uw reacties!
Met vriendelijke groet, namens de CvWW,
Hans Hofhuis, voorzitter

ANTWOORDBERICHT

Als u behoefte hebt aan meer ruimte voor uw antwoorden, kunt u aanvullende gegevens vermelden op een vervolgblad

Uw naam:

Uw adres (straat, huisnummer, postcode):

Uw e-mailadres:

Uw telefoonnummer (indien gewenst):

Datum van inzending:

Vragen

1. Welke problemen ziet u bij het herstel, het behoud en het beheer van de werfkelders?
 - Hierbij kunt u eventueel ook vermelden of de CvWW deze informatie vertrouwelijk moet behandelen
 - Wijkt uw eigen situatie af van de situatie elders? En zo ja, in welk opzicht?
2. Welke oplossingen ziet u voor deze problemen?
3. Hebt u suggesties voor de manieren waarop de CvWW kan overleggen met de eigenaren?
4. Zou u aan dergelijk overleg willen deelnemen?
5. Hebt u nog andere suggesties voor de CvWW?
6. Vindt u het goed als de CvWW contact met u opneemt?

INZENDEN we ontvangen uw reactie graag uiterlijk op 28 december 2020 via het e-mailadres van de CvWW (secretaris@cvwwervengebiedutrecht.nl) of per post (adres: CvWW Postbus 268, 4100 AG Culemborg).

Bijlage 5 Rubricering van de ontvangen reacties van eigenaren

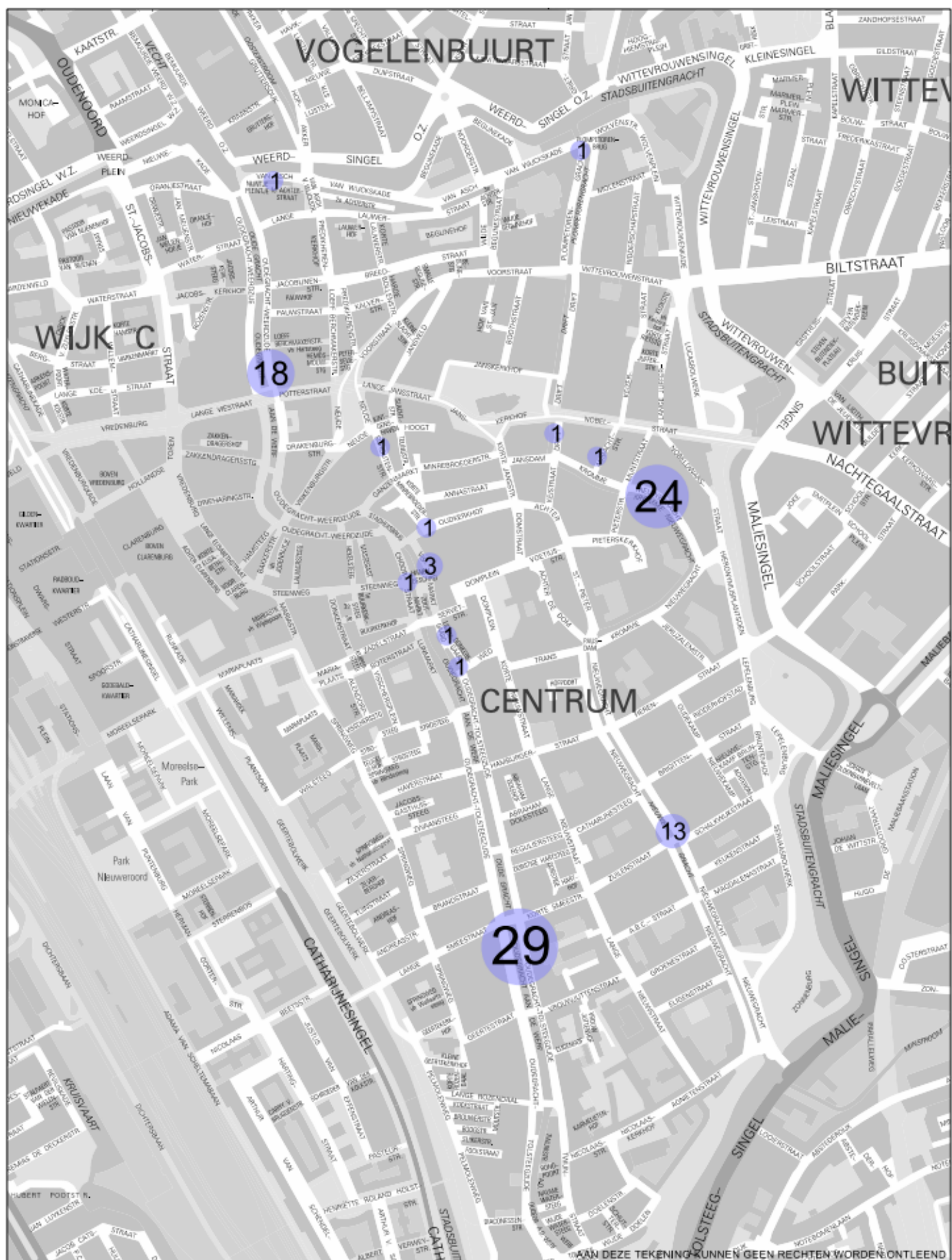
Problemen die spelen:	Aantal keer genoemd
Lekkage/vochtproblemen in de kelders	31
Zwaar verkeer dat over de grachten boven de werfkelders rijdt	23
Scheurvorming in de kelders	16
Verwarring over de juridische eigendom van de werven (en bijbehorende kostenposten)	11
Leidingen, stadsverwarming en afvoer die door de bovenkant van de werfkelders lopen	7
Kosten voor deugdelijk herstel van de kelders zijn hoog	6
Aanhechting van de kademuur aan de werfkelders	5
Bomen op de werven	5
De verhouding tussen publiekrechtelijk gebruik en privaatrechtelijke gebruik van (onderdelen van) de werfkelders	3
Autoverkeer dat over de grachten boven de werfkelders rijdt	2
Onvoldoende onderhoud wal- en kluisuren	2
Verwarring over stand van zaken kelders/benodigd onderhoud/kosten daarvoor	2
Verwarring over gevestigde beperkte rechten (zoals een erfdienstbaarheid)	1
Geluidsoverlast	1
Geuroverlast	1
Kelder grenst aan verzakte brug, waardoor kelder ook schade oploopt	1
Bereikbaarheid van de kelder	1

Oplossingen voor de problemen:	Aantal keer genoemd
Geen zwaar verkeer meer over de grachten	22
Samen met de gemeente de problemen met betrekking tot de kelders grondig en structureel aanpakken	12
Helemaal geen autoverkeer over de grachten/sterke inperking van verkeer	9
De afvoer van regenwater niet via de weg laten lopen	3
Onderhoud van de kluisuren door de gemeente	2
Expert van de gemeente die samenwerkt met de bewoners en vertrouwen creëert	2
Eenzelfde ad hoc restauratie als in 1986 en 1996 onder leiding van de gemeente, op kosten van de bewoners	2
Bomen zo plaatsen dat geen schade veroorzaken aan kelders (mogelijk bomen met minder diepe wortels)	2
De grachten slechts voor bewoners per auto toegankelijk maken	1
Ontvochtingsmachine	1
Eigendomsrechten in kaart brengen	1
Tegen gereduceerd tarief herstel laten uitvoeren via de gemeente	1
Publiekrechtelijke aanschrijving door de gemeente	1
Goede overkapping boven kelders teneinde vochtproblemen te voorkomen	1
Gemeenschappelijk fonds voor (toekomstig) onderhoud van de kelders	1
Aanbrengen dakleer aan bovenkant gewelf	1
Nieuwe fundering kademuur	1

In relatie tot de gemeente:	Aantal keer genoemd
De gemeente moet meebetalen aan de schade	14
De gemeente treedt onvoldoende op tegen het zwaar verkeer dat over de grachten rijdt	12
De gemeente neemt ons (en onze problemen) onvoldoende serieus	9
De gemeente moet meebetalen aan de schade die veroorzaakt wordt door het zware verkeer dat op de grachten rijdt	8
De gemeente bezit te weinig "know-how" over de (constructie van de) werfkelders	7
Ontevredenheid over door de gemeente gedaan onderzoek naar de kelders	4
Als eigenaar heb je geen enkele inspraak over het gebruik van de weg boven de werfkelders	3
De gemeente komt afspraken/gedane toezeggingen niet na	3
De gemeente geeft geen openheid van zaken	2
Als een kelder via de gemeente door een aannemer wordt hersteld dat is dit (onnodig) zeer duur	1
Gemeente kwam zonder overleg/aankondiging (schilders)werkzaamheden aan het pand/de kelder verrichten	1

Verdere tips/suggesties	Aantal keer genoemd
Raadpleeg het archief over deze kwestie	3
Eerst advies voorleggen aan eigenaren voordat definitief advies wordt uitgebracht aan gemeente	2
Maatwerk bij advies, gelet op de verschillen tussen werven	1
Geef duidelijkheid over de schade die bomen evt. toebrengen aan de werfkelders	1
Onderzoek de relatie tussen toestand kelders en verrichte werkzaamheden aan wal- en kluismuren	1
Neem contact op met Monumentenzorg Utrecht	1
Schakel het kadaster in voor wat betreft scheidslijn eigendom straat en kelder	1
Ook gebruikers (huurders) betrekken bij overleg	1

Bijlage 6 Spreiding van de reacties



Bijlage 7 Lijst van de belangrijkste geraadpleegde documenten

1. H.P.J.A.M. Hennekens, *De openbare weg en het privaatrecht* (diss. Nijmegen), Tjeenk Willink Zwolle 1977
2. Het Utrechts Archief, Bestuursdienst 1990-1999, stukken betreffende het wervengebied
3. M.J.W. de Bruin e.a. (red.), *Utrecht aan de werf*, 1987 (vierde druk)
4. Ontwerp Raadsvoorstel, *Voorstel aanpak werfkelders*, Gemeente Utrecht, 12 november 1992
5. A. de Wit e.a. (red.), *Werf in uitvoering*, Over de renovatie van de Utrechtse werfkelders, 1995
6. *Handboek Herstelplan Werfkelders (concept)*, Wijkbureau Binnenstad, Gemeente Utrecht, 26 januari 1996
7. Hoekstra, R. van Veen en P. van Werven, *Verborgene wereld aan de werf*, Utrechtse werfkelders gerestaureerd, Matrijs Utrecht 2002
8. G.J. Schutte en F.C.M.A. Michiels, *De Bezweken werftrap*, Rapport van de Onderzoekscommissie Trapongeval Utrecht, 13 november 2006
9. Schriftelijke vragen werfkelders waterdicht, Gemeente Utrecht, 12 februari 2008
10. *Situatie waterkering Utrechtse Grachten*, lage walmuren en kluisuren, Gemeente Utrecht, 2 juli 2009
11. Bestemmingsplan Binnenstad, Gemeente Utrecht, 18 februari 2010
12. *Bomenvisie Utrechtse Werven*, Analyse en Visie op de toekomst, Gemeente Utrecht, 10 februari 2012
13. *Verordening Kabels en Leidingen*. Gemeente Utrecht, 2013
14. G.M. van den Broek, J.W.A. Biemans en G.T.J.M. Jurgens, *De Utrechtse werven*, Een eerste inventarisatie van gemeentelijke bevoegdheden die kunnen worden ingezet ter bescherming van het wervengebied, Universiteit Utrecht 2014.
15. *Bureaustudie validatie aslastbeperking werfkelders Stadsbinnengrachten*, Gemeente Utrecht, 18 december 2014
16. *Ruimtelijke strategie 2016*, Utrecht kiest voor gezonde groei, Gemeente Utrecht, 2016
17. Raadsbrief voortgang wal- en kluisuren, Gemeente Utrecht, 22 februari 2017
18. Raadsbrief voortgangsrapportage wal- en kluisuren en raming rak 22, Gemeente Utrecht, 23 februari 2018
19. Beantwoording schriftelijke raadvragen 2018, nummer 44, Gemeente Utrecht, 30 mei 2018
20. Raadsbrief Maatregelen overlast Kromme Nieuwegracht, Gemeente Utrecht, 12 oktober 2018
21. Raadsbrief Second opinion werkzaamheden wal- en kluisuren + stand van zaken Kromme Nieuwegracht, Gemeente Utrecht, 30 oktober 2018
22. Raadsbrief Heropening Kromme Nieuwegracht (RAK 21b), Gemeente Utrecht, 5 november 2018
23. Raadsbrief onderzoek effect zwaar verkeer op gracht, Gemeente Utrecht, 14 december 2018
24. Wiertsema & Partners, *Reconstructie lage walmuren Oudegracht*, 31 januari 2019
25. Raadsbrief voortgang wal- en kluisuren, Gemeente Utrecht, 10 mei 2019
26. 12^e voortgangsrapportage project herstel wal- en kluisuren, Gemeente Utrecht, 10 mei 2019
27. Raadsbrief beantwoording raadvragen project Wal- en kluisuren, Gemeente Utrecht, 25 juni 2019
28. Raadsbrief voortgang wal- en kluisuren, Gemeente Utrecht, 27 september 2019
29. Raadsbrief actieplan weren te zwaar verkeer Kromme Nieuwegracht en onderzoek risico's te zwaar verkeer op de grachten in de binnenstad, Gemeente Utrecht, 31 oktober 2019
30. Antea Group, *Onderzoek Wal- en Kluisuren*, Eindrapportage, 14 november 2019
31. Raadsbrief Zwaar verkeer weren op grachten, Gemeente Utrecht, 19 november 2019
32. Raadsbrief Rapportage onderzoek wal- en kluisuren, Gemeente Utrecht, 28 november 2019
33. Raadsbrief Rapportage onderzoek wal- en kluisuren, werkzaamheden Kromme Nieuwegracht (rak 21-22), Gemeente Utrecht, 12 december 2019
34. Raadsbrief Brondocumenten Onderzoek Antea Group Wal en Kluisuren, Gemeente Utrecht, 19 december 2019
35. Raadsbrief samenhangende aanpak wal- en kluisuren, werfkelders en weren te zwaar verkeer, Gemeente Utrecht, 20 december 2019

36. Raadsbrief uitkomsten duikonderzoeken en wegafzetting Kromme Nieuwegracht, Gemeente Utrecht, 20 december 2019
37. Raadsbrief Wal- en kluisuren, beantwoording vragen RIB, Gemeente Utrecht, 23 januari 2020
38. Raadsbrief Beantwoording toezegging over Wal- en Kluisuren, Gemeente Utrecht, 19 februari 2020
39. *Koersdocument leefbare stad en maatschappelijke voorzieningen*, Gemeente Utrecht, maart 2020
40. Raadsvoorstel Plan van Aanpak programma Wervengebied, Gemeente Utrecht, 28 april 2020
41. Raadsbrief Aslast gemeentelijke voertuigen binnenstad, Gemeente Utrecht, 14 mei 2020
42. Raadsbrief Beantwoording vragen RIB wervengebied, Gemeente Utrecht, 19 juni 2020
43. Witteveen+Bos, RO CVK 's Hertogenbosch, *Bureaustudie naar de beschikbare constructieve rekenprogrammatuur en de inzet daarvan bij metselwerk boogbruggen*, 19 juni 2020
44. Raadsbrief Beantwoording vragen commissiebehandeling wervengebied, Gemeente Utrecht, 6 juli 2020
45. RoyalHaskoningDHV/Nebest, Witteveen+Bos, lv-Infra, *Metselwerk boogbruggen*, 23 juli 2020
46. Wijkbericht vrachtwagenverbod en breedtebeperking, Gemeente Utrecht, september 2020
47. Raadsbrief Openstelling Nieuwegracht en Kromme Nieuwegracht, Gemeente Utrecht, 16 september 2020
48. Uitvraag spoor 1, Nadere beschrijving van de opdracht bepaling belastbaarheid kelders, Gemeente Utrecht, 5 oktober 2020
49. *Kelders in het stadshart Utrecht*, Ontleding van de middeleeuwse haven en zijn begrippen, Gemeente Utrecht, oktober 2020
50. Antea Group, Witteveen+Bos, Royal HaskoningDHV, *Plan van aanpak 'Onderzoek draagkracht 2 kluiskeizers Kromme Nieuwegracht'*, 29 oktober 2020
51. Raadsbrief Instellen Commissie van Wijzen Wervengebied, Gemeente Utrecht, 2 november 2020
52. Van Benthem & Keulen, Memo (en Samenvattende Memo) Wervengebied, 12 november 2020
53. *Mobiliteitsplan 2040*, inspraakversie, Gemeente Utrecht, november 2020
54. Raadsbrief Voortgang programma wervengebied, Gemeente Utrecht, 16 december 2020
55. Diverse wijkberichten en brieven Gemeente Utrecht, 2020 en 2021
56. H.D. Ploeger, Advies (*second opinion*) met betrekking tot de eigendomspositie van de werfkelders te Utrecht, 26 januari 2021
57. T. Brandsen en E. van der Krabben, Reflectie op het conceptadvies "De vergeten burenplicht", 19 maart 2021
58. Antea Group, Witteveen+Bos, RoyalHaskoningDHV, *Rapport Spoor 2 – Voorlopige Expertbeoordeling*, 26 januari 2021
59. XTNT, DECISIO, *Weren te zwaar verkeer binnenstad Utrecht*, Eindrapport, 5 februari 2021
60. XTNT, DECISIO, *Te zwaar verkeer binnenstad Utrecht*, Bijlagerapport, 3 februari 2021
61. Omgevingsvisie Binnenstad Utrecht 2040, Gemeente Utrecht, 18 februari 2021
62. Diverse reacties van individuele eigenaren en collectieven, waaronder een 'code oranje' boek en beschouwingen over technische en juridische onderwerpen en kwesties over het beheer van het wervengebied, 2020 en 2021
63. P.C. van Staalduinen, K.C. Terwel en J.G. Rots, *Onderzoek naar de oorzaken van bouwkundige schade in Groningen – Methodologie en case studies ter duiding van oorzaken* (2018), TU Delft rapport CM-2018-01, te downloaden via de website van de Nationaal Coördinator Groningen.
64. Diverse inspectierapporten betreffende werfkelders jaren '90 tot en met 2020