Gemeente Nijmegen
t.a.v. de heer mr. M.H.M. van Oorsouw
Postbus 9105
6500 HG NIJMEGEN

Per e-mail : m.van.oorsouw@nijmegen.nl

Nijmegen,

Ons kenmerk
Gemeente Nijmegen / Advies Goffertstadion
20191389 - 2251536/1 - SW/

Telefoonnummer
024 - 382 83 38

E-mail
t.lam@hekkelman.nl

Beste Marcel,

Naar aanleiding van jouw recente mails tref je hieronder ons advies aan over de publiekrechtelijke rol van de gemeente in het NEC-dossier. Daarbij gaat het om de rol van burgemeester en wethouders als vergunningverlener en toezichthouder/handhaver. Tevens gaan wij of de afgegeven veiligheidsverklaring nog aansprakelijkheidsrisico's met zich brengt.

A. Inleiding

Tijdens een voetbalwedstrijd is een deel van een tribune van het uitvak van het Goffertstadion ingestort.

Op 16 november 2021 heeft mijn collega Myke Willems-Muller de gemeente geadviseerd over de positie van de gemeente als verhuurder van het Goffertstadion. In dit advies is op hoofdlijnen het volgende uiteengezet. Uit artikel 1.4 van de huurovereenkomst volgt dat eventuele bestaande of toekomstige gebreken volledig voor rekening en risico van de huurder zijn en voor eigen rekening en risico van de huurder verholpen moeten worden. In artikel 8.3 van de huurovereenkomst staat dat alle verplichtingen tot onderhoud (verhuurders- en huurdersonderhoud), instandhouding en zo nodig aanpassing van het Stadioncomplex op de huurder rusten. Daarom is verdedigbaar dat de instorting van de betonplaat in de risicosfeer van de huurder ligt.

B. Aanvullende vragen

In dit advies wordt ingegaan op de volgende vragen aanvullende vragen:

(1) Heeft de gemeente onrechtmatig gehandeld als vergunningverlener?

(2) Heeft de gemeente onrechtmatig gehandeld als toezichthouder/handhaver?

(3) Kan de gemeente aansprakelijkheid worden gesteld op grond van de afspraken in de veiligheidsverklaring?

C. Grondslagen

C.1. Inleiding

Mogelijk is de instorting veroorzaakt door een gebrek dat sinds de oplevering van het Goffertstadion al aanwezig was. Het is niet uitgesloten dat de instorting het gevolg is van een gebrek aan de verleende bouwvergunning, in die zin dat het bouwwerk waarvoor destijds een bouwvergunning is verleend, naar nu blijkt, gebrekkig is. Het is de vraag of, zou dat allemaal zo zijn, de gemeente aansprakelijk is, omdat een bouwvergunning is afgegeven die niet verleend had mogen worden.

Daarnaast kan de vraag gesteld worden of de gemeente is tekortgeschoten in haar toezichthoudende taak. Had zij het gebrek eerder kunnen en moeten signaleren?

Tot slot wilt u weten of de afgegeven veiligheidsverklaring nog aansprakelijkheidsrisico's voor de gemeente met zich brengt.

C.2. Grondslag aansprakelijkheid

De grondslag voor aansprakelijkheid van de gemeente voor onrechtmatig handelen is onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW). Dat geldt voor aansprakelijkheid van de gemeente als vergunningverlener en ook voor de eventuele aansprakelijkheid als toezichthouder. Voor onrechtmatige daad gelden de volgende vereisten:

- onrechtmatige gedraging;
- gedraging is toerekenbaar;
- schade;
- causaal verband tussen onrechtmatige gedraging en schade;
- relativiteit.

Voor succesvolle aansprakelijkstelling van de gemeente is in de eerste plaats is van belang dat er sprake moet zijn van een onrechtmatige gedraging door de gemeente. Het is de vraag in hoeverre het handelen van de gemeente als vergunningverlener en als toezichthouder als onrechtmatig kan worden aangemerkt.

Voor zover het gaat om het niet naleven van de afspraken die tussen de gemeente en NEC zijn overeengekomen in de veiligheidsverklaring, is wanprestatie (artikel 6:74 BW) mogelijkerwijs ook een grondslag voor aansprakelijkheid van de gemeente. Het gaat dan om aansprakelijkheid op grond van niet-nakoming van een overeenkomst.

D. Aansprakelijkheid als vergunningverlener

D.1. Inleiding

Burgemeester en wethouders hebben op 15 februari 1999 een bouwvergunning verleend aan Bouwcombinatie De Goffert voor de bouw van een stadion en uitbreiding van het hoofdgebouw.

Tot 1 april 2013 waren burgemeester en wethouders rechtstreeks verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Met ingang van die datum is de vergunningbevoegdheid gemandateerd aan de Omgevingsdienst Regio Nijmegen.

Het lijkt erop dat bij het berekenen van de wapening van het ontwerp van de tribune-elementen een fout is gemaakt. Kan de gemeente verweten worden dat deze fout niet is ontdekt en dat de bouwvergunning ten onrechte is verleend? Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- Is een mogelijke vordering tot schadevergoeding vanwege een onrechtmatig verleende vergunning verjaard?
- Staat de leer van de formele rechtskracht in de weg aan het vorderen van schadevergoeding vanwege een onrechtmatig verleende vergunning?
- Is voldaan aan de vereisten van onrechtmatige daad?

D.2. Verjaring

Een vordering tot schadevergoeding uit hoofde van onrechtmatige daad moet aanhangig gemaakt worden bij de burgerlijke rechter. Voor vorderingen tot schadevergoeding bij de burgerlijke rechter geldt een verjaringstermijn van vijf jaar na het tijdstip waarop de benadeelde met de schade bekend is geworden. Een vordering wegens onrechtmatige daad verjaart in ieder geval twintig jaar na de schadeveroorzakende gebeurtenis. Dit staat in artikel 3:310 van het Burgerlijk Wetboek.

Het schadeveroorzakend handelen is de verlening van de bouwvergunning op 15 februari 1999. Aangezien sindsdien meer dan twintig jaar zijn verstreken, is een eventuele schadevordering van NEC en/of de bezoekers van het Goffertstadion door tijdsverloop verjaard.

D.3. Leer van de formele rechtskracht

Voor zover de rechter zou oordelen dat er geen sprake is van verjaring, is het volgende van belang.

Het betreft een besluit tot vergunningverlening uit 1999. Destijds zijn er geen rechtsmiddelen tegen de verleende vergunning ingesteld. Daarom wordt de bouwvergunning geacht rechtmatig te zijn. Dit wordt de leer van de formele rechtskracht genoemd.[1] De formele rechtskracht van de bouwvergunning staat in beginsel aan toewijzing van een vordering in de weg die is gebaseerd op fouten die bij de beoordeling van de vergunningaanvraag zijn gemaakt. Die fouten en de daarmee samenhangende

[1] HR 6 december 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9347, *AB* 1986/573, m.nt. F.H. van der Burg (*Heesch/Van de Akker*).

aansprakelijkheid worden 'gedekt' door de formele rechtskracht van het schadeveroorzakende besluit.

In sommige gevallen kan geen beroep op de formele rechtskracht gedaan worden. Uit vaste rechtspraak volgt dat de formele rechtskracht onder meer niet aan aansprakelijkheid in de weg staat in de volgende twee gevallen: (1) de benadeelde treft geen enkel verwijt dat hij niet is gaan procederen (maar dat te wijten is aan het bestuursorgaan) of (2) het bestuursorgaan erkent de onrechtmatigheid van het besluit.[2]

Naar ons oordeel wordt in de verhouding tot NEC[3] niet aan de twee voorwaarden voldaan. In de eerste plaats heeft de gemeente NEC er niet van weerhouden om destijds tegen de verleende bouwvergunning te procederen. In de tweede plaats heeft de gemeente vooralsnog niet erkend dat de bouwvergunning niet verleend had mogen worden. Aangezien aan NEC geen beroep toekomt op een uitzondering op de formele rechtskracht, staat deze aan de aansprakelijkheid van de gemeente op de grond dat de bouwvergunning niet verleend had mogen worden, in de weg.

Voor de bezoekers van het Goffertstadion ligt dat anders. De gemeente zal hen niet kunnen tegenwerpen dat zij niet tegen de bouwvergunning geprocedeerd hebben. Zij waren in 1999 immers nog niet in beeld.

D.4. Onrechtmatige daad

Voor zover de rechter van oordeel zou zijn dat er geen sprake is van verjaring én dat de formele rechtskracht niet kan worden tegengeworpen aan NEC en/of de bezoekers van het Goffertstadion, zal de rechter aan de hand van de elementen die wij in paragraaf C.2. hebben genoemd, moeten bepalen of de gemeente gehouden is tot vergoeding van geleden schade. Hierna komen uitsluitend de elementen aan bod die (mogelijk) aan aansprakelijkheid van de gemeente in de weg kunnen staan.

Wij gaan eerst in op de positie van NEC. Daarna staan wij stil bij de eventuele aansprakelijkheid jegens de bezoekers van het Goffertstadion.

Positie ten opzichte van NEC

Allereerst is voor aansprakelijkheid uit hoofde van onrechtmatige daad vereist dat er sprake is van een onrechtmatige gedraging. Wij betwijfelen of daar sprake van is, zelfs als zou komen vast te staan dat de gemeente met de kennis van nu de bouwvergunning destijds had moeten weigeren.

Uit de rechtspraak volgt dat de gemeente in het algemeen niet gehouden is om de vergunninghouder tegen eigen niet door de gemeente ontdekte fouten in het bouwplan te beschermen.[4] Dat ligt alleen anders als de gemeente ernstige fouten heeft gemaakt bij

[2] A.R. van der Neerhof, annotatie bij HR 13 juli 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ1598, NTBR 2008/24 (*Barneveld/Gasunie*).
[3] Wij laten de vraag in hoeverre NEC en Bouwcombinatie De Goffert dezelfde partij zijn, rusten.
[4] Hof Amsterdam 28 juni 1962, *NJ* 1964/228 (*Amsterdam/Amstelstein*); Hof 's-Gravenhage 7 februari 1989, *BR* 1989/637, m.nt. H.C.W.M. Moesker (*Woudrichem*); Rb. Leeuwarden 19

de beoordeling van de vergunningaanvraag. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij het over het hoofd zien van een zodanige zwakte in de ontworpen constructie dat gevaar voor plotseling instorten is ontstaan.[5] Aangezien de tribune pas meer dan 20 jaar na de verwezenlijking van het Goffertstadion is ingestort, is goed verdedigbaar dat van een ernstig gebrek geen sprake is. Bovendien blijkt uit het uitgevoerde onderzoek dat er meermaals reparaties aan de constructie van de tribune zijn uitgevoerd. Kennelijk was er geen aanleiding om aan te nemen dat er sprake was van instortingsgevaar. Samengevat zijn wij van mening dat niet te verwachten is dat de gemeente een onrechtmatige daad verweten kan worden indien zou komen vast te staan dat de bouwvergunning niet verleend had mogen worden.

Ten tweede geldt het vereiste van toerekenbaarheid. Voor toerekenbaarheid is vereist dat er sprake is van schuld aan de zijde van de gemeente of dat de schade volgens de wet of op grond van de verkeersopvattingen voor rekening van de gemeente moet komen. In de huurovereenkomst zijn partijen overeengekomen dat NEC aan de lat staat voor het herstel van eventuele gebreken aan het Goffertstadion. Met deze afspraak is niet te rijmen dat schade die is ontstaan vanwege aan de bouwvergunning klevende gebreken voor rekening van de gemeente komt. Daarom is de kans klein dat een rechter zal oordelen dat de schade aan de gemeente kan worden toegerekend.

In de derde plaats wijden wij een enkel woord aan de schade. Tegenover de inkomsten die NEC op dit moment mogelijk derft, staat dat zij het Goffertstadion de afgelopen twintig jaar zonder enige belemmering heeft kunnen gebruiken. Het is daarom onzeker of NEC schade lijdt die voor vergoeding in aanmerking komt.

Tot slot de causaliteit. Zoals wij hiervoor al vermeldden, blijkt uit het uitgevoerde onderzoek dat er meermaals reparaties aan de constructie zijn uitgevoerd. Bovendien is NEC op grond van de huurovereenkomst gehouden om eventuele gebreken voor haar rekening en risico te herstellen. Op deze gronden kan de gemeente zich op het standpunt stellen dat de schade die nu is opgetreden geen gevolg is van de verleende bouwvergunning, maar van het feit dat NEC zich niet eerder of niet adequaat aan haar onderhouds- en herstelverplichtingen uit de huurovereenkomst heeft voldaan.

Samengevat zijn wij van oordeel dat de kans dat NEC de gemeente aansprakelijk kan houden wegens het ten onrechte verlenen van de bouwvergunning, erg klein is.

Positie ten opzichte van de bezoekers van het Goffertstadion

E. Aansprakelijkheid als toezichthouder (en handhaver)

E.1. Inleiding

november 1997, *BR* 2000, p. 159, m.nt. Moesker (*Sint Nicolaasga*); Rb. Maastricht 22 januari 2003, *LJN* AF4026 (*Keermuur*).

[5] Hof 's-Gravenhage 7 februari 1989, *BR* 1989/637, m.nt. H.C.W.M. Moesker (*Woudrichem*).

De volgende vraag is of de gemeente als toezichthouder aansprakelijk kan zijn jegens NEC en/of de bezoekers van het Goffertstadion. NEC en/of de bezoekers van het Goffertstadion zouden de gemeente dan moeten verwijten dat er meer of indringender bouwcontroles uitgeoefend hadden moeten worden.

E.2. Aansprakelijkheid toezichthouder jegens vergunninghouder

Doorgaans wordt onderscheid gemaakt tussen algemeen toezichtsfalen en concreet toezichtsfalen. Bij algemeen toezichtsfalen gaat het om situaties waarin de gemeente niet bekend was met de gevaren die zich hebben verwezenlijkt, maar zij haar taak verwaarloosd heeft om algemeen preventief toezicht uit te oefenen.[6] Bij concreet toezichtsfalen gaat het erom dat de gemeente bewust concrete aanwijzingen heeft genegeerd dat bepaalde regels of voorschriften worden overtreden.[7] Algemeen en concreet toezichtsfalen komen aan de orde in de verhouding tussen toezichthouder en derden die schade hebben geleden. Veel rechtspraak over toezichtsfalen ziet op deze situatie.

Ook hier onderscheiden wij de positie van NEC en die van de bezoekers van het Goffertstadion.

Positie van NEC

Aansprakelijkheid van de toezichthouder jegens de vergunninghouder wordt niet zo snel aangenomen. Zo benadrukte het Hof Arnhem dat op een vergunninghouder zelf primair de verantwoordelijkheid rust om de geldende bouwvoorschriften na te leven.[8] Het Hof 's-Hertogenbosch wees erop dat de toezichthoudende taak van de gemeente niet wegneemt dat het de eigenaar van het bouwwerk is die voor veiligheid van het bouwwerk en voor regelmatige controle en onderhoud daarvan verantwoordelijk blijft.[9]

In uw geval komt daar nog bij dat op grond van de huurovereenkomst op NEC een onderhouds- en herstelplicht rust.

Verder wijzen wij erop dat het relativiteitsvereiste mogelijk ook in de weg staat aan het aannemen van aansprakelijkheid van de toezichthouder jegens de vergunninghouder. Om kort te gaan, de toezichthoudende taak van de gemeente strekt niet tot bescherming van de vermogensbelangen van NEC.[10]

[6] Conclusie A-G Hartlief (ECLI:NL:PHR:2017:169) bij de uitspraak HR 2 juli 2017, ECLI:NL:HR:2017:987, punt 3.7.
[7] HR 2 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:987, *Gst.* 2017/187, m.nt. T. Barkhuysen & P.M.J.J. Swagemakers; Rb. Den Haag 5 november 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:13593, r.o. 4.33.
[8] Hof Arnhem 3 mei 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BM5137, *NJF* 2010/262 (*Motel Tiel/Gemeente Tiel*).
[9] Hof 's-Hertogenbosch 27 september 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:4299.
[10] Zie in dit kader Hof Arnhem 3 mei 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BM5137, *NJF* 2010/262 (*Motel Tiel/Gemeente Tiel*).

Aansprakelijkheid van de gemeente als toezichthouder jegens de vergunninghouder wordt dus niet snel aangenomen.[11]

Positie van de bezoekers van het Goffertstadion
In paragraaf F. besteden wij aandacht aan de afgegeven Veiligheidsverklaring. Indien zou komen vast te staan dat er vanwege de aanwezige en bekende scheurvorming in de betonconstructie sprake was van een veiligheidsrisico, is van belang dat de Omgevingsdienst die dat dan in haar rol als controleur voor de Veiligheidsverklaring had moeten begrijpen, ook voor burgemeester en wethouders is belast met toezicht en handhaving. De bezoekers zouden de gemeente onder deze omstandigheden concreet toezichtsfalen kunnen verwijten. Bij concreet toezichtsfalen is er een grond voor aansprakelijkheid indien er voldoende ernstige en concrete aanwijzingen bestaan om overtreding van een wettelijke verplichting aan te nemen en de schade en het risico daarop voldoende ernstig zijn. De overtreding die in dit geval in beeld komt, is overtreding van artikel 1a van de Woningwet. Zie hierover paragraaf F. van dit advies.

E.3. Conclusie aansprakelijkheid als toezichthouder

De conclusie luidt dat de gemeente als toezichthouder niet eenvoudig aansprakelijk kan worden gesteld door NEC. NEC zal moeten aantonen dat de gemeente in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid heeft gehandeld. Gelet op de eigen verantwoordelijkheid voor de bouw van NEC en de verplichting van NEC om het Goffertstadion te onderhouden en eventuele gebreken te herstellen, zal NEC daar naar onze inschatting niet in slagen.

Voor de bezoekers van het Goffertstadion ligt dan mogelijk anders. Wij werken dit verder uit in paragraaf F.

F. Aansprakelijkheid op grond van de Veiligheidsverklaring

F.1. Inleiding

De Veiligheidsverklaring voor de licentieperiode seizoen 2021/22 is op 19 februari 2021 ondertekend door de burgemeester en NEC. De belangrijkste doelstelling van de verklaring is dat de ketenpartners die betrokken zijn bij het organiseren van betaald voetbalwedstrijden de benodigde inspanningen leveren om te voldoen aan de (wettelijke) veiligheidseisen. Het aanleveren van een veiligheidsverklaring is een licentie-eis van de KNVB voor betaald voetbal. Als daar niet aan wordt voldaan, verkrijgt NEC geen licentie van de KNVB en mag er geen betaald voetbal worden gespeeld. De verklaring is geldig van 1 juli 2021 tot en met 30 juni 2022.

F.2. Relevante afspraken uit de Veiligheidsverklaring

Onder *2.1 Fysieke veiligheid* van de Veiligheidsverklaring (pagina 6) is opgenomen:

[11] Zie ook C.L.G.F.H. Albers & P.C.M. Heinen, "Civiele en strafrechtelijke aansprakelijkheid van gemeenten bij falend bouw- en woningtoezicht (1)", *Gst* 2008/138: "*Ons valt op dat de burgerlijke rechter over het algemeen vrij terughoudend is bij het aannemen van civielrechtelijke aansprakelijkheid voor gebrekkig toezicht en ontoereikende handhaving. Er moet heel wat aan de hand zijn wil de rechter tot aansprakelijkheidsstelling komen.*"

> "*De eigenaar van het stadion is verantwoordelijk voor de constructieve veiligheid (staat en onderhoud) van het gebouw. Dit is opgenomen in artikel 1a van de Woningwet."*
>
> *"De eigenaar van het gebouw is verantwoordelijk voor de periodieke controles op de technische kwaliteit van het gebouw tijdens de gebruiksfase."*

Onder *3. Verantwoordelijkheden/bevoegdheden* van de veiligheidsverklaring (pagina 10) is opgenomen:

> "*De eigenaar van het stadion is verantwoordelijk voor de constructieve veiligheid, zoals omgeschreven in de Woningwet."*

Onder *8. Ondertekening deel B* (pagina 26) is opgenomen:

> "*Het stadion is constructief veilig voor het gebruik van betaald voetbalwedstrijden. Hierbij wordt er periodiek een controle uitgevoerd door de eigenaar."*

Onder *1.1 Samenwerking veiligheidspartners* (pagina 4) is opgenomen:

> "*Van belang is te onderkennen dat veiligheid niet volledig te waarborgen is door jaarlijkse (eenmalige) inspecties.*"

Het in de Veiligheidsverklaring gebruikte begrip 'eigenaar' is niet nader gedefinieerd in de Veiligheidsverklaring. Op pagina 6 van de Veiligheidsverklaring staat dat de verantwoordelijk van de eigenaar van een stadion voor de constructieve veiligheid staat in artikel 1a van de Woningwet. In voetnoot 3 van de Veiligheidsverklaring wordt artikel 1a van de Woningwet geciteerd:

> *"De eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein <u>of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen</u> draagt er zorg voor dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt."*

Uit artikel 1a van de Woningwet volgt dat de zorgplicht voor de veiligheid van een bouwwerk ook anderen dan de eigenaar kan rusten. Wij verwijzen naar het onderstreepte zinsdeel. Het is daarom de vraag de of met 'eigenaar' in de Veiligheidsverklaring zonder meer de juridisch eigenaar wordt bedoeld of dat de eigenaar ook degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen, kan zijn. Dat is niet duidelijk.

U deelde ons mee dat de gemeente jaarlijks opdracht verstrekt aan de Omgevingsdienst om de constructieve veiligheid van het Goffertstadion te onderzoeken. Dat gegeven in samenhang met het feit dat de gemeente er blijkens deel B van de Veiligheidsverklaring

voor heeft getekend dat de eigenaar de periodieke controle heeft uitgevoerd, lijkt erop te duiden dat de gemeente zich verantwoordelijk was voor het onderzoek naar de constructieve veiligheid.

F.3. Verhouding Veiligheidsverklaring met huurovereenkomst

De Veiligheidsverklaring lijkt ervan uit te gaan dat de gemeente als eigenaar verantwoordelijk is voor de controle van de constructieve veiligheid van het Goffertstadion. Dat staat op gespannen voet met wat in de huurovereenkomst is bepaald. Zie hierover paragraaf A van dit advies.

In de verhouding tot NEC is verdedigbaar dat de rechtshouding uit de huurovereenkomst prevaleert boven de Veiligheidsverklaring. Anders gezegd, wij vinden dat NEC aan de Veiligheidsverklaring geen aanspraken jegens de gemeente kan ontlenen die verder gaan dan die uit de huurovereenkomst voortvloeien. Dat betekent dat uit de Veiligheidsverklaring niet de verplichting van de gemeente voortvloeit om maatregelen te treffen die ervoor zorgen dat de constructie van het Goffertstadion veilig is. Voor zover tussen NEC en de gemeente zou zijn afgesproken dat de gemeente het onderzoek naar de constructieve veiligheid van het Goffertstadion zou laten uitvoeren, is de gemeente mogelijk jegens NEC aansprakelijk indien zou blijken dat het door de gemeente opgedragen onderzoek onzorgvuldig zou zijn uitgevoerd. Het is de vraag of NEC door deze tekortkoming schade heeft geleden, omdat zij bij eerdere constatering van het gebrek al eerder geen bezoek in het Goffertstadion had kunnen ontvangen. Bovendien kan de gemeente NEC eigen schuld tegenwerpen. De scheurvorming onder de tribune is eerder geconstateerd en door NEC gerepareerd. NEC was dus op de hoogte van de problematiek en had daarnaar gelet op wat er in de huurovereenkomst is bepaald, wellicht zelf nader onderzoek moeten doen en maatregelen moeten treffen.

F.4. Had de scheurvorming gesignaleerd moeten worden?

In zijn voorlopige conclusies concludeert Royal HaskoningDHV het volgende:

> "*In de onderste elementen zijn **tientallen oude, gerepareerde scheuren aangetroffen** en honderden niet gerepareerde scheuren.*
> *De scheuren zitten voornamelijk in het onderste deel van het element.*
> *In de hoger gelegen elementen is de scheurvorming beperkt.*
> *De scheurvorming is in lijn met de geconstateerde ongelijkmatige spanningsverdeling in de wapening.*
> *De scheuren tonen aan dat er op veel plaatsen eerder hoge belastingen zijn opgetreden.*
> *Het is een duidelijk zichtbaar signaal dat er een mogelijk veiligheidsprobleem met de tribune-elementen is."*



Foto: scheurvorming in beton

Haskoning heeft het over een "*duidelijk zichtbaar signaal*" dat er een mogelijk veiligheidsprobleem is.

Het is de vraag waarom dit signaal niet in het kader van de jaarlijks uitgevoerde Veiligheidscontroles is benoemd en waarom in het verleden met een beperkt herstel van de scheuren is volstaan. Het advies van Haskoning lijkt erop te duiden dat het signaal dat de scheurvorming onder de tribune duidde op een constructief gebrek door de Omgevingsdienst noch NEC is opgepikt. Voor zover uit het onderzoek van Haskoning zou blijken dat dat wel had moeten gebeuren, is de vervolgvraag of dat ook tot gevolg heeft dat de gemeente in haar toezichthoudende taak is tekortgeschoten. Wij kunnen niet uitsluiten dat dat het geval is.

F4. Protocol Beoordeling constructieve veiligheid Stadions Betaald Voetbal

In het Protocol Beoordeling constructieve veiligheid Stadions Betaald Voetbal staat het volgende over de beoordeling van de constructieve veiligheid:

> *"4.2.4 Bureaustudie constructieve en technische opbouw*
> *Bij de bureaustudie naar de constructieve veiligheid van het stadion wordt een analyse uitgevoerd over de beschikbare informatie en verkregen documenten om inzicht te krijgen in de constructieve en technische opbouw en capaciteit van de huidige constructie van het stadion. De analyse betreft een kwalitatieve beoordeling op de constructieve uitgangspunten. De volgende lijst kan richting geven voor deze kwalitatieve beoordeling:*
> - *analyse (globale) algehele opzet hoofddraagconstructie, fundering en stabiliteitsprincipe van het stadion;*
> - *beoordeling aangehouden (ontwerp-)belastingen, belastingcombinaties en overige uitgangspunten op relevante regelgeving van de landelijke overheid (*);*
> - *analyse juistheid en vertaling van het ontwerp van de hoofdconstructeur t/m de uitvoeringsgerede documenten;*
> - *analyse constructieve uitwerking staalconstructie;*
> - *analyse constructieve uitwerking betonconstructie;*

- *analyse constructieve uitwerking over de toegepaste bouwmaterialen (…)"*

"5.5 Eventuele maatregelen
Het kan zijn dat uit de risico-inventarisatie blijkt dat op (onderdelen van) de constructie de risico's onacceptabel zijn. Als de risico's niet verder (aantoonbaar) kunnen worden verminderd door het verzamelen van aanvullende informatie, door het verkrijgen van aanvullende informatie uit een inspectie of door het uitvoeren van een (uitgebreidere) constructieve toetsing, dan dient het resterende (te hoge) risico gemitigeerd te worden.
Te denken valt aan:
- het verminderen van te hoge belastingen
o door zonnepanelen
o door installaties
o lokale windbelastingen
o gebruiksfunctie vloeren verlagen
o …
- het herstellen van constructie onderdelen in beton
o herstellen carbonatatieschade
o injecteren scheuren
o herstellen beschadigd beton
o versterken met koolstoflijmwapening
o …
- het herstellen van constructie onderdelen in staal
o versterken van (las-)verbindingen
o verbeteren van slechte detailleringen
o corrosiebescherming aanbrengen
o …
- het slopen van onveilige gebouwdelen of constructies
NB De eigenaar van het gebouw is te allen tijde verantwoordelijk voor de constructieve veiligheid en het voldoen van het stadion aan het Bouwbesluit.
Wanneer wordt vastgesteld dat niet aan de eisen aan de constructieve veiligheid kan worden voldaan, dient de eigenaar van het gebouw het bevoegd gezag op de hoogte te brengen. In samenspraak met de onderzoekende partij/adviseur en het bevoegde gezag kunnen maatregelen en vervolgstappen worden vastgelegd."

"7.1 Jaarlijkse inspectie
Afhankelijk van de bevindingen van de risicoanalyse kunnen er aspecten zijn waar jaarlijks op geïnspecteerd dient te worden. Een jaarlijkse inspectie is een conditiemeting, waarin wordt onderzocht of de constructieve veiligheid ten opzichte van de nulmeting, die is vastgelegd in een eerste rapportage als resultaat van de beoordeling op de constructieve veiligheid volgens dit protocol nog steeds van toepassing is. Deze inspectie kan zeer doelgericht worden gehouden, omdat met de nulmeting de risicovolle onderdelen bekend zijn geworden. Hierbij gaat het om inspecties die niet door constructieve deskundigen moeten worden uitgevoerd, maar bijvoorbeeld door de eigen technische dienst. Hierbij is enige affiniteit met gebouwbeheer wel aan te raden. Zij inspecteren en oordelen of de bevindingen uit deze jaarlijkse inspecties voldoen aan de vooraf meegegeven kaders. Als de bevindingen binnen deze kaders blijven hoeft er geen actie te worden genomen en is er geen aanleiding tot een nadere (her)beoordeling. Als de bevindingen afwijken van de in het plan meegegeven kaders, dan wordt dit aan de opstellers gemeld.
Voorbeelden (doch niet volledig) die bij een jaarlijkse inspectie beschouwd kunnen worden:

- corrosie bij kritische details
- nieuwe of toenemende scheurvorming in betonnen onderdelen van de hoofddraagconstructie, in het bijzonder dynamisch belaste onderdelen, zoals tribune-elementen of tribuneliggers;
- afwijkingen bij dilataties;
- waarneming van grote vervormingen of doorbuigingen;
- afwijkingen in details (staal en beton);
- scheurvormingen en vervormingen in details, inclusief lassen;
- afwijkingen op de overgangen van beton naar staalconstructies;
Van iedere jaarlijkse inspectie wordt een verslag opgesteld en deze is traceerbaar in het technisch archief van het stadion."

Volgens het Beoordelingsprotocol dient men alert te zijn op nieuwe of toegenomen scheurvorming in betonnen onderdelen van de hoofddraagconstructie. Dat geldt niet alleen voor de Omgevingsdienst, maar volgens het Beoordelingsprotocol ook voor de 'eigen technische dienst'. Aangezien NEC op grond van de huurovereenkomst belast is met het onderhoud van het Goffertstadion en het herstel van eventuele gebreken, gaat het hier om de technische dienst van NEC.

Hamvragen zijn:

- hebben de Omgevingsdienst en NEC de scheurvorming van de betonconstructie van de tribune die zich al jarenlang voordeed, ten onrechte niet als een veiligheidsrisico aangemerkt en heeft men gelet op het Beoordelingsprotocol in redelijkheid nader onderzoek achterwege kunnen laten;
- hadden burgemeester en wethouders aanleiding moeten zien om naar aanleiding van de Veiligheidsverklaring nader onderzoek moeten uitvoeren. Daartegen pleit dat de Veiligheidsverklaring daar geen aanleiding voor gaf. Daarvoor pleit dat het onderzoek ten behoeve van de Veiligheidsverklaring is uitgevoerd door de Omgevingsdienst die de toezichts- en handhavingstaken van burgemeester en wethouders in mandaat uitvoert. Het is de vraag of de bekende scheurvorming niet noopte tot aanvullend onderzoek in het kader van de op burgemeester en wethouders rustende toezichthoudende taak.

G. Conclusie aansprakelijkheid gemeente

In deze paragraaf vatten wij onze bevindingen samen:

<u>Conclusie aansprakelijkheid als vergunningverlener</u>
De kans dat de gemeente aansprakelijk op de grond dat de bouwvergunning niet verleend had mogen worden, is klein:

- aangetoond zal moeten worden dat burgemeester en wethouders de bouwvergunning in 1999 op basis van de toen geldende wetgeving niet hadden mogen verlenen. Dat staat niet vast;
- vorderingen tot schadevergoeding zijn verjaard;
- de bouwvergunning heeft formele rechtskracht en wordt daarmee geacht rechtmatig te zijn.

Conclusie aansprakelijkheid als toezichthouder

De kans dat de gemeente jegens **NEC** aansprakelijk is wegens gebrekkig toezicht, is klein. Dat de gemeente de Veiligheidsverklaring heeft afgegeven, maakt dat in de verhouding van de gemeente tot NEC niet anders. Belangrijkste reden is dat NEC op grond van de huurovereenkomst die zij met de gemeente gesloten heeft zelf verantwoordelijk is voor het onderhoud van het Goffertstadion en gehouden is om eventuele gebreken te herstellen.

In de verhouding tot de **bezoekers** van het Goffertstadion ligt dat mogelijk anders. Voor zover zou komen vast te staan dat de Veiligheidsverklaring niet afgegeven had mogen worden, kunnen de bezoekers zich op het standpunt stellen dat zij er op grond van de Veiligheidsverklaring vanuit mochten gaan dat het Goffertstadion veilig was. Aangezien de gemeente de verklaring heeft afgegeven op basis van onderzoek dat in haar opdracht is uitgevoerd, heeft de gemeente gehandeld in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid door de verklaring af te geven indien zou worden vastgesteld dat zij had moeten begrijpen dat er vanwege de scheurvorming sprake was van een veiligheidsrisico. In dat geval kunnen de bezoekers burgemeester en wethouders met een redelijke kans op succes ook verwijten dat er sprake is geweest van concreet toezichtsfalen.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.

Tycho Lam
advocaat