

Advocaten en notarissen  
Beethovenplein 10  
Postbus 75640  
1070 AP Amsterdam  
Nederland  
[www.stibbe.com](http://www.stibbe.com)  
T +31 20 546 04 12  
F +31 20 546 07 10

## Memorandum

---

Aan De bewoners van de wijk Roomburg,  
Gemeente Leiden

---

Van C.N.J. Kortmann S.F.A. van Ravels  
Stibbe Stibbe

---

Datum 10 augustus 2020

---

Betreft **Advies monitoring Roomburg: uitleg voor bewoners**

---

De gemeente Leiden overweegt de geohydrologische beheersmaatregel van de voormalige vuilnisbelt 'de Bult' te wijzigen. De bewoners van de wijk Roomburg zijn bang dat hun percelen hierdoor vervuild raken. De bewoners menen dat de gemeente de beheersmaatregel niet mag wijzigen, omdat de gemeente heeft toegezegd dat de beheersmaatregel eeuwigdurend zou zijn. Zij wijzen hierbij op passages uit akten en brieven van de gemeente en op documenten opgesteld door de Milieudienst West-Holland.

De bewoners hebben een aantal vragen opgesteld die zij graag beantwoord willen hebben. In dit advies worden de vragen uit het juridische gedeelte van de vragenlijst beantwoord. Wij hebben de vragen beantwoord na een analyse van de documenten die de gemeente heeft toegestuurd. De gemeente heeft een pakket van 23 documenten toegestuurd. In dit pakket waren alle documenten aanwezig die de bewoners geanalyseerd wilden hebben. Een inhoudsopgave is als bijlage aan dit advies gehecht.

Dit document bevat het antwoord op de drie juridische vragen van de bewoners met de essentie van de argumentatie die aan dat antwoord ten grondslag ligt.

# Stibbe

Vraag 1:

*Is de conclusie juist dat de toezeggingen die in het verleden door de gemeente Leiden aan de kopers en erfpachters in de wijk Roomburg zijn gedaan inhouden dat eventuele schade als gevolg van verontreiniging vanuit De Bult voor rekening van de gemeente is?*

Antwoord:

Deze conclusie is juist. Op grond van het civiele aansprakelijkheidsrecht is de gemeente aansprakelijk voor eventuele schade als gevolg van verontreiniging vanuit De Bult. Dit heeft de gemeente ook aan de bewoners toegezegd in haar brief d.d. 24 november 2003. De gemeente heeft in deze brief tevens toegezegd dat zij geen beroep zal doen op de toepasselijke verjaringstermijn van 20 jaar.

Vraag 2:

*Wat is in die toezeggingen vastgelegd over de beheersmaatregelen met betrekking tot De Bult, en in hoeverre leggen de toezeggingen beperkingen op aan de mogelijkheden van de gemeente om wijzigingen in de beheersmaatregelen aan te brengen?*

Deze vraag is op te delen in twee vragen:

- (a) Wat is in de toezeggingen vastgelegd?
- (b) In hoeverre beperken de toezeggingen de mogelijkheid om de beheersmaatregel te wijzigen?

Antwoord vraag 2a:

Een toezegging in juridische zin dient toegesneden te zijn op een concrete situatie én gericht te zijn aan de belanghebbende. Alleen het Infoblad van de Milieudienst West-Holland 'Voormalige stortplaats 'de Bult' van mei 2003 is in dat licht relevant. Dat lichten wij toe.

In drie van de ons bekende documenten is vermeld dat de beheersmaatregel eeuwigdurend is/voor altijd geldt. Dit zijn (1) het Aanbiedingsformulier met het onderwerp 'Saneringsplan vuilstort Roomburg' aan de raad d.d. 24 september 2001, (2) de beschikking 'Wet bodembescherming Roomburg te Leiden' van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland d.d. 5 november 2001 en (3) het Infoblad van de Milieudienst West-Holland 'Voormalige stortplaats 'de Bult' van mei 2003. In de brief die op 24 november 2003 aan de erfpachters is gestuurd met uitleg van de bepalingen in de erfpachtakte, wordt naar het Infoblad verwezen.

Het Aanbiedingsformulier aan de raad en de Beschikking van GS zijn niet geadresseerd aan de bewoners. Om te kunnen spreken van een toezegging in juridische zin dient de uitlating toegesneden te zijn op de concrete situatie. Algemene voorlichting of uitlatingen gericht aan derden kwalificeren niet als toezegging. Hoewel zowel het Aanbiedingsformulier als de Beschikking van GS toegesneden zijn op de concrete situatie, zijn de uitlatingen hierin echter aan derden gericht. Deze uitlatingen zijn niet gericht aan de bewoners, maar aan de (bestuursorganen van) de gemeente. De passages in de Beschikking van GS en het Aanbiedingsformulier kwalificeren daarom niet als toezegging. Resteert het infoblad van de Milieudienst West-Holland. Deze is (door middel van de brief van 24 november 2003) direct gericht aan de bewoners die een akte tot uitgifte in erfpacht hebben getekend. Dit Infoblad kan daarom mogelijk als toezegging in juridische zin kwalificeren. Dat moet worden bepaald aan de hand van de inhoud van het Infoblad en de context van de informatie.

In de akte tot uitgifte in erfpacht van het perceel grond met de daarop in aanbouw zijnde woning zijn geen afspraken opgenomen met betrekking tot de beheersmaatregel. De brief van 24 november 2003 aan de bewoners met informatie over de erfpachtovereenkomst bevat evenmin afspraken over dit onderwerp. In deze brief wordt wel verwezen naar de (bij die brief gevoegde) hand-out van mei 2003. Deze hand-out is het Infoblad 'Voormalige stortplaats 'de Bult'' van de Milieudienst West-Holland en hierin zijn de maatregelen met betrekking tot 'de Bult' uitvoerig beschreven. In deze hand-out staat beschreven wat de twee maatregelen inhouden (kort gezegd: peilbuizen en grondwaterpeilverlaging door middel van acht pompen). In de hand-out staat de volgende zin opgenomen: "De beheersmaatregel geldt voor altijd en om de vijftien jaar wordt het systeem vervangen". Het is deze zin die door de bewoners als 'toezegging' zou kunnen worden aangemerkt. De vraag is wat de juridische status van die zin is (het rechtsgevolg). Zie daarover het antwoord op vraag 2b.

In de akten van levering (niet zijnde: erfpacht) zijn evenmin afspraken opgenomen ten aanzien van de beheersmaatregel. De bewoners die een koopovereenkomst hebben gesloten hebben de brief d.d. 24 november 2003 inzake de informatie over de erfpachtovereenkomsten niet ontvangen. Deze was gericht aan de erfpachters. Het Infoblad is daarom niet door middel van de brief direct aan hun gericht geweest. Mogelijk is het Infoblad van de Milieudienst West-Holland hen wel toegestuurd. Dit Infoblad ziet op de concrete situatie van de bewoners.

## Antwoord vraag 2b:

Uit het dossier blijkt dat 'de toezegging' niet bedoeld is als een belofte van de gemeente aan de bewoners om de beheersmaatregel voor eeuwig te handhaven. Het is door de gemeente als informatieve zin bedoeld, waarmee wordt duidelijk gemaakt dat de maatregel in het goedgekeurde saneringsplan als een permanente maatregel is opgenomen. Dat niet is beoogd een afspraak te maken, blijkt onder meer uit het feit dat in de erfpachtakten en de akten van levering niets over de beheersmaatregel is opgenomen, ook al zijn dit de documenten waarin de afspraken tussen de gemeente en de kopers zijn vastgelegd. In de toelichtende brief van 24 november 2003 is op dit punt evenmin een toezegging is gedaan,

# Stibbe

anders dan bijvoorbeeld met betrekking tot de aansprakelijkheid (zie het antwoord op vraag 1).

Anderzijds blijkt uit het dossier dat het destijds wel de verwachting was van de gemeente om de beheersmaatregel voor altijd te laten gelden. Vanuit het perspectief van de bewoners kan de 'toezegging' dus wel als een mededeling worden beschouwd waar men op af mag gaan. Dat burgperspectief stelt de Raad van State sinds mei 2019 centraal.

Het voorgaande neemt niet weg dat de gemeente (ook na mei 2019) op basis van een belangenafweging kan besluiten om op een toezegging terug te komen. Dat geldt in dit geval eens te meer, nu het gaat om een toezegging voor onbepaalde tijd. Ons rechtssysteem geeft aan dergelijke toezeggingen wat minder bescherming dan aan toezeggingen voor bepaalde tijd, omdat omstandigheden kunnen wijzigen en het algemeen belang kan verlangen dat op een eerder afweging wordt teruggekomen. Dat is ook in dit geval zo.

Als uit het technisch onderzoek blijkt dat de beheersmaatregel kan worden gewijzigd zonder dat de risico's op bodemverontreiniging significant toenemen, terwijl die wijziging wel de nodige besparingen oplevert, kan die wijziging worden doorgevoerd. Tegen het besluit tot wijziging staat rechtsbescherming open bij de bestuursrechter voor belanghebbenden. Het is niet uit te sluiten dat als er bewoners zijn die onevenredig geraakt worden door het wijzigingsbesluit, de rechter oordeelt dat bezien moet worden of zij recht hebben op enige vorm van compensatie.

## Vraag 3:

*Moet de gemeente voorgestelde wijzigingen in de beheersmaatregelen tevoren voorleggen aan de kopers en erfpachters, en zo ja, hoe kan dat het beste gebeuren?*

Antwoord: De gemeente is niet wettelijk verplicht om voorgestelde wijzigingen in de beheersmaatregelen vooraf voor te leggen aan kopers en erfpachters. Om de beheersmaatregel te kunnen opheffen, heeft de gemeente de instemming van de Omgevingsdienst West-Holland (namens het College van burgemeester en wethouders) nodig. De Omgevingsdienst West-Holland zal het voorstel tot wijziging van de beheersmaatregel met het ontwerp-instemmingsbesluit ter inzage leggen zodat de bewoners hun zienswijze kunnen geven voordat definitief wordt ingestemd. Op die manier is de inspraak van de bewoners geborgd.

Kopers en erfpachters hebben daarnaast, op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, in algemene zin aanspraak op informatievoorziening, voor zover deze valt binnen het bereik van die wet en er geen uitzonderingsgrond van toepassing is.

\*\*\*

## Bijlage: Inhoudsopgave toegestuurde documenten

1. 2001-09-24 Aanbiedingsformulier Saneringsplan vuilstort Roomburg (raadsvoorstel nr. 01.0099)
2. 1999-03-30 Vaststelling Bestemmingplan Roomburg
3. 2000-12-05 Aanbiedingsformulier – Bodemonderzoek vuilstort Roomburg Bestemmingsplan Roomburg (raadsvoorstel nr. 00.0133)
4. 2001-11-05 Prov. Zuid-Holland Beschikking Roomburg nov 2001 (kenmerk DWM/2001/9202)
5. 2002-09-18 Uitspraak ABRvS, nr. 200001111/1, ECLI:NL:RVS:2002:AE7763
6. 2003-05-XX Infoblad Milieudienst West-Holland ‘Voormalige stortplaats ‘de Bult’’, mei 2003
7. 2003-10-20 Akte uitgifte in erfpacht Perceel [*kadastraal nummer*] en Algemene Bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van onroerende zaken door de gemeente Leiden 1992
8. 2003-11-24 Brief van gem. Leiden; ‘aanvullende informatie erfpacht overeenkomst Roomburg’
9. 2005-07-19 Akte van Levering betreft: project Roomburg bouwplan “Historie” te Leiden, [*nummer leveringsakte*], 19 juli 2005
10. 2005-08-10 Akte van Levering betreft: project Roomburg bouwplan “Historie” te Leiden [*bouwnummer*], [*nummer leveringsakte*], 10 augustus 2005
11. 2016-11-01 Kadasterstukken levering [*straat huisnummer*] [*kadastraal nummer*]
12. 2017-06-29 Voortgangsrapportage LUBO 2016 ‘Leids Uitvoeringsprogramma Bodem en Ondergrond 2016-2020’
13. 2018-04-04 Rapport RoyalHaskoning ‘Voormalige stortplaats Roomburg’
14. 2018-07-10 Voortgangsrapportage LUBO 2017 ‘Leids Uitvoeringsprogramma Bodem en Ondergrond 2016-2020’
15. 2018-08-13 Antwoorden Schriftelijke vragen CDA Park de Bult 180358
16. 2018-10-04 Aanbiedingsformulier ‘Bodemonderzoek stort Roomburg - Bestemmingsplan Roomburg’
17. 2018-10-18 Brief gem. Leiden aan bewoners; ‘beheer- en monitoringsmaatregelen De Bult’
18. 2018-11-XX Brief van bewoners Boersma en Heringa aan dhr. Van der Toorn; reactie op bewonersbrief d.d. 19.10.2018
19. 2018-12-06 Afsprakenlijst Overleg De Bult
20. 2019-01-17 Brief gem. Leiden aan Schuring - Klerks; ‘beheer- en monitoring maatregelen De Bult’
21. 2019-05-14 Verslag Onderzoeksgroep de Bult
22. 2019-05-XX Voortgangsrapportage LUBO 2018 ‘Leids Uitvoeringsprogramma Bodem en Ondergrond 2016-2020’
23. 2019-06-30 E-mail van Laurens Beijen - vragen Roomburg

