

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Tekortschietende rapportage over snuffelbezoek Gemeente Amsterdam GGD Amsterdam

10 december 2010
RAI059723

Samenvatting

Na een klacht over stankoverlast legt de inspecteur woonhygiëne een huisbezoek bij een vrouw af. Hij ruikt door de brievenbus en neemt een penetrante hondenlucht waar. Een maand later is de lucht verdwenen. De gang van zaken is voor de vrouw aanleiding een klacht bij de GGD in te dienen. Zij en de inspecteur verschillen met elkaar van mening over de vraag of er nu wel of geen sprake was van stankoverlast. Ook heeft de inspecteur zijn bevindingen slechts zeer summier vastgelegd en niet aan de vrouw teruggemeld. Daarom wendt de vrouw zich tot de Gemeentelijke Ombudsman. Die houdt een hoorzitting.

De ombudsman overweegt dat een deugdelijk verslag van het huisbezoek kan bijdragen aan het vertrouwen van de burger. Dit verslag dient teruggekoppeld te worden naar de burger. Zo kunnen klachten worden voorkomen. Om deugdelijke verslaglegging te realiseren heeft de inspecteur woonhygiëne administratieve ondersteuning nodig. De GGD heeft de noodzaak hiervan bevestigd.

De dienst heeft niet voldaan aan het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

Oordeel

De GGD heeft in strijd met het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen gehandeld.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 13 november 2009 schriftelijk ingediend en betreft de *gemeente Amsterdam, GGD Amsterdam*.

Bevindingen

aanleiding

Verzoekster leeft al enige jaren in onmin met een buurvrouw. De buurvrouw schakelt alle mogelijke instanties in. Telkens wordt vastgesteld dat de klachten ongegrond zijn. De GGD is de 7^{de} instantie die is ingeschakeld. Het zou gaan om stankoverlast. De inspecteur woonhygiëne van de GGD komt in april 2009 bij verzoekster aan de deur en constateert, snuffelend door haar brievenbus, dat de oorzaak van de stank bij verzoekster ligt. Een maand later legt de inspecteur ter controle een huisbezoek af. Daarbij stelt hij vast dat de stankoverlast verleden tijd is.

Desgevraagd zegt hij verzoekster telefonisch toe dat hij zijn onderzoeksbevindingen op schrift zal stellen. Wanneer ze niets hoort, stuurt ze een aangetekend rappel. Dat krijgt ze ongeopend retour. Op het tweede, eveneens aangetekend verstuurd rappel ontvangt ze een haars inziens suggestief gestelde weergave van de bevindingen. Daarop stuurt ze nogmaals een aangetekend schrijven naar de GGD. Wanneer ze wederom niets hoort, stuurt ze de dienst – eveneens aangetekend - een klachtbrief. Ook nu krijgt ze geen reactie. Daarom wendt verzoekster zich tot de Gemeentelijke Ombudsman.

nadere ontwikkelingen

De Gemeentelijke Ombudsman vraagt de GGD na te gaan of verzoekster een antwoord heeft gekregen. De GGD antwoordt verzoekster alsnog en in die reactie erkent de GGD dat er niet tijdig is gereageerd. De GGD blijft bij het standpunt dat bij de eerste waarneming stankoverlast, veroorzaakt door verzoekster, is geconstateerd.

Verzoekster kan zich in het antwoord niet vinden. Ze meent dat de GGD de medewerker die de waarnemingen heeft gedaan, in bescherming neemt, dat de twee reacties van de GGD elkaar tegenspreken en dat de postbehandeling niet deugt. Verzoekster vindt dat de GGD zich door de buurvrouw laat misbruiken en niet meer professioneel en neutraal is.

Aangezien ze noch in de GGD zelf noch in de klachtencommissie van de GGD vertrouwen heeft, wendt ze zich tot de Gemeentelijke Ombudsman.

klachtomschrijving

Het gevraagde onderzoek had betrekking op:

- de constatering van stankoverlast;
- de beantwoording van klachtbrieven.

hoorzitting

Algemeen

Op maandag 30 augustus 2010 houdt de ombudsman een hoorzitting als onderdeel van het onderzoek. Naast de ombudsman en twee medewerkers van de ombudsman zijn verzoekster met een vriendin en twee medewerkers van de GGD (de klachtencoördinator en de inspecteur woonhygiëne) aanwezig.

Een samenvatting van hetgeen naar voren is gebracht, volgt hieronder.

Stankoverlast

De inspecteur vertelt dat hij bij elke melding van stankoverlast ter plekke gaat controleren, zo ook bij verzoekster. In april 2009 rook hij een zeer penetrante hondenlucht in het trapportaal van de klagende buurvrouw. Hij kan met zijn tientallen jaren ervaring de herkomst van een geur goed vaststellen door te ruiken. Verzoekster was op dat moment niet thuis. Daarom heeft de inspecteur door haar brievenbus geroken en toen zelf kunnen vaststellen dat de lucht uit verzoeksters woning kwam. Vervolgens heeft hij verzoekster via een kaartje in haar brievenbus gevraagd hem te bellen. Hieruit is het controlebezoek op 13 mei voortgevloeid. De geur die hij in april heeft geroken, was toen weg.

Verzoekster deelt mee dat zij pas over het onderzoek hoorde, toen zij de inspecteur belde. Bij iedere controle, door welke instantie dan ook, is tot nu toe vastgesteld dat de klachten van haar buurvrouw nergens op zijn gestoeld. Instanties leggen niets vast, waardoor er altijd een smet op haar blijft rusten.

De hondenstank bevreemdt haar. Zij heeft een aantal kleine honden, maar omdat haar reukvermogen beschadigd is, maakt zij twee keer per dag schoon.

De inspecteur trof de keuken aan met een open vloer in verband met een keukenaanpassing. De vloer was dus niet open vanwege stank. Er bleek wel een riool lekkage te zijn, die de inspecteur overigens niet wilde zien. De kruipruimte waarin het riool ligt, staat in een rechtstreekse en open verbinding met het trapportaal van de burens; dat moet de oorzaak van de stank zijn.

De inspecteur heeft haar beloofd dat hij, indien hij op huisbezoek zou mogen komen en niets zou waarnemen, zou vastleggen dat er geen verdenking van stankoverlast op haar rustte.

De ombudsman benadrukt dat verzoekster de indruk heeft gekregen dat zij van alle blaam gezuiverd zou worden. De inspecteur licht toe dat hij met zijn toezegging heeft bedoeld dat dit gold voor het huisbezoek in mei, maar niet met terugwerkende kracht voor zijn eerste waarneming. Die handhaaft hij. De ombudsman constateert dat hierover een verschil van perceptie is tussen de GGD en verzoekster.

Verzoeksters vriendin is verbaasd dat de inspecteur op basis van zijn neus conclusies mag trekken. Zij betwist dat hij op basis van zijn – haars inziens invalide – onderzoek de stankoverlast aan verzoekster kan toeschrijven.

De klachtencoördinator brengt naar voren dat indertijd in overleg met de vorige leidinggevende van de inspecteur is besloten om alleen een rapport op te stellen als er iets wordt geconstateerd. Desgevraagd door de ombudsman deelt de inspecteur mee dat hij met een registratieformulier werkt. Daarin legt hij zijn bevindingen kort vast; hij zal dit formulier nog aan de ombudsman sturen. Wanneer hij constateert dat de overlast ten einde is, sluit hij die zaak.

De ombudsman acht een rapport óók van belang als er niets is geconstateerd, bijvoorbeeld in verband met eerdere of latere klachten of herhaalklachten.

De klachtencoördinator kan zich hierin vinden, omdat verbetering van de dossiervorming ook van belang is vanwege de ISO-certificering waarvoor de GGD zich momenteel inzet.

Klachtbrieven

De klachtencoördinator erkent dat de postregistratie - en daardoor de behandeling van verzoeksters brieven - niet goed is gelopen. Naar aanleiding van verzoeksters klacht is besloten tot een digitaal volgsysteem voor de post. Het houdt in dat post centraal wordt ingeboekt, zodat de ontvangst vastligt. Tot nu toe werd post meteen naar de behandelende afdeling gestuurd.

nadere informatie

Conform afspraak stuurt de GGD de Gemeentelijke Ombudsman het registratieformulier. Het formulier is met de hand ingevuld, niet ondertekend en zonder vermelding van de behandelaar. De bevindingen worden in steekwoorden vermeld.

De GGD omschrijft op internet de taken van de inspecteur als volgt¹:

Opsporingsbevoegdheid

De inspecteur Hygiënisch Woningtoezicht heeft opsporingsbevoegdheid wat betreft stank, vervuiling, brandgevaar en plaagdieren in woningen, op erven en dergelijke.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekster en naar de dienst gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. Verzoekster heeft niet gereageerd. De dienst kan zich in het verslag vinden.

nadere ontwikkelingen

Eind november 2010 heeft de Gemeentelijke Ombudsman een gesprek met de directeur van de GGD. Daarbij vraagt de ombudsman aandacht voor administratieve ondersteuning van de inspecteur woonhygiëne. De directeur beaamt deze noodzaak om de bevindingen van een huisbezoek deugdelijk vast te leggen en de inspecteur van administratieve ondersteuning te voorzien.

Beoordeling

De ombudsman oordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen².

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden³. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

¹ <http://www.gezond.amsterdam.nl/geestelijke-gezondheid/zorg-en-overlast/hyginisch-woningtoezicht>

² artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

³ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

Overwegingen

De constatering van stankoverlast

De Gemeentelijke Ombudsman stelt voorop dat hij zich niet kan uitspreken over de al dan niet aanwezigheid van stankoverlast. Daarover blijven de inspecteur en verzoekster met elkaar van mening verschillen. Wel zal hij zich aan de hand van het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen uitspreken over de dossiervorming en de terugkoppeling aan verzoekster van de bevindingen van de inspecteur Hygiënisch Woningtoezicht.

Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat bestuursorganen hun administratieve beheer en organisatorische functioneren inrichten op een wijze die een behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert. Een huisbezoek door de inspecteur Hygiënisch Woningtoezicht is voor de burger een ingrijpende gebeurtenis. Dat geldt zeker wanneer het een melding van overlast betreft en de desbetreffende burger zich nergens van bewust is of wanneer er, zoals hier, sprake is van onmin tussen overlastmelder en de van overlast beschuldigde. Verwacht mag dan worden dat de inspecteur die burger – schriftelijk - meedeelt wat zijn bevindingen zijn, op basis waarvan hij tot zijn conclusie is gekomen, of daaraan eventueel consequenties worden verbonden en zo ja, welke. Uiteraard dient de burger de mogelijkheid te krijgen zich hiertegen te verweren. Ook indien de inspecteur geen bijzonderheden constateert, is het van belang dit aan de burger te bevestigen, zeker wanneer een overlastmelding de aanleiding voor het huisbezoek vormt.

Voor de uitvoerende inspecteur betekent dit dat hij voldoende administratieve ondersteuning moet hebben om zijn taken naar behoren te kunnen uitvoeren.

Vast staat dat de rapportage slechts bestond uit een summier ingevuld, niet ondertekend formulier zonder vermelding van de behandelaar, in dit geval de inspecteur Hygiënisch Woningtoezicht. Evenmin zijn de onderzoeksbevindingen naar verzoekster gestuurd, hoewel dat wel was toegezegd.

Aan het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen is dan ook niet voldaan.

In dit verband zij verwezen naar de Algemene wet op het binnentreden⁴. Deze wet borgt een verslaglegging die met minimale eisen is omgeven, indien de overheid met machtiging of tegen de wil van de bewoner binnentreedt. De ombudsman wijst daarbij ook op zijn rapport 'het gedwongen opruimen van een woning' waaraan een aanbeveling over deugdelijke verslaglegging werd verbonden⁵.

Daarom verneemt de ombudsman met instemming dat de directeur van de GGD zich in deze benadering kan vinden. De ombudsman ziet daarom voor dit moment af van een aanbeveling ter zake en zal de ontwikkeling bij de GGD op dit punt blijven volgen.

De beantwoording van klachtbrieven

Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat bestuursorganen hun administratieve beheer en organisatorische functioneren inrichten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert. Onder administratief beheer valt ook een deugdelijke registratie van inkomende en uitgaande post. Vast staat dat dat tot voor kort bij de GGD nog niet het geval was. Daardoor heeft het kunnen gebeuren dat verzoekster niet alleen een aangetekend

⁴ artikelen 10 en 11 lid 2 van de Algemene wet op het binnentreden.

⁵ RA0822512 d.d. 26 februari 2008

schrijven ongeopend retour ontving, maar dat ook andere aangetekend verstuurde stukken nadien niet adequaat werden behandeld. Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen is geschonden.

Oordeel

De GGD heeft in strijd met het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen gehandeld.