

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Onoverbrugbaar hoogteverschil vloerpeilen

Gemeente Zaanstad

Domein Dienstverlening en Veiligheid

10 mei 2012

RAI20747

Samenvatting

Een echtpaar bezit een vrijstaande woning aan de rand van een woonwijk in Wormerveer. Het naastgelegen perceel is in eigendom van een woningbouwcorporatie (hierna: de corporatie). Die realiseert daarop nieuwbouw. Tijdens de bouw ziet het echtpaar dat de nieuwe woningen hoger komen te liggen dan de vorige woningen en daarmee hoger dan hun eigen woning en perceel. Dit heeft gevolgen voor de fundering van hun woning en de (grond)waterhuishouding op hun perceel. De corporatie wil conform de bouwvergunning een keerwand plaatsen om de gevolgen van het hoogteverschil te verminderen. Het echtpaar heeft hier geen vertrouwen in. Ze kaarten het hoogteverschil aan bij de gemeente en vragen om hulp. De gemeente stelt hier niets aan te kunnen doen omdat dit een privaatrechtelijke zaak is tussen verzoekers en de corporatie. Het echtpaar kan zich niet in deze opstelling vinden en wendt zich tot de ombudsman.

De ombudsman houdt een hoorzitting en een schouw. Uit zijn onderzoek blijkt dat de gemeente bepaalt op welk vloerpeil een woning gebouwd wordt en daarmee verantwoordelijk is voor het feit dat er tussen de woning van het echtpaar en de daarnaast gebouwde woning een onoverbrugbaar hoogteverschil van minstens 0,44 meter ontstaat waardoor de woning ernstige schade kan oplopen.

De ombudsman stelt ten eerste vast dat de gemeente bij het vaststellen van het vloerpeil voor de nieuwbouw onvoldoende rekening heeft gehouden met de woning van het echtpaar. De gemeente had moeten inzien dat een dergelijk hoogteverschil risico's voor de woning van het echtpaar met zich meebrengt. Ook is de gemeente in gebreke gebleven bij het houden van toezicht op de realisatie van de keerwand. De gemeente had alvorens goedkeuring te geven, door moeten vragen naar risico's. De ombudsman acht de gemeente dan ook verantwoordelijk voor de ontstane situatie en vindt dat de gemeente daarom gehouden is zorg te dragen voor een deugdelijke oplossing.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het vereiste van professionaliteit.

Aanbevelingen

De ombudsman beveelt het college van B&W het volgende aan:

- Draag zorg voor een nadere risicoanalyse van de plaatsing van een keerwand;
- Mocht de gemeente op basis daarvan een keerwand toestaan, houd dan tijdens de bouw toezicht op de gevolgen van de keerwand op de woning van verzoekers;
- Onderzoek andere oplossingen indien de keerwand niet zonder risico geplaatst kan worden of indien de keerwand tot schade leidt;
- Beoordeel nu de situatie van de woning en doe dat weer indien de keerwand is geplaatst;
- Beoordeel aansprakelijkheid van de gemeente voor eventueel ontstane schade (mede) op basis van dit rapport.

Amsterdam, 10 mei 2012

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ulco van de Pol', with a long horizontal stroke extending to the right.

Ulco van de Pol
Gemeentelijke Ombudsman

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 1 december 2011 op het spreekuur ingediend en betreft de gemeente Zaanstad, Domein Dienstverlening en Veiligheid¹.

Bevindingen

aanleiding

inleiding

Verzoekers hebben een vrijstaande woning aan de rand van een woonwijk in Wormerveer. Het naastgelegen perceel is in eigendom van een woningbouwcorporatie (hierna: de corporatie). De oorspronkelijke bebouwing heeft de corporatie in 2008 gesloopt vanwege slechte funderingen, om nieuwbouw te realiseren. Tijdens de bouw zien verzoekers dat de nieuwe woningen hoger komen te liggen dan de vorige woningen en met name hoger dan hun eigen woning en perceel. Dit heeft gevolgen voor de fundering van hun woning en de (grond)water huishouding op hun perceel. De corporatie wil conform de bouwvergunning een keerwand plaatsen om de gevolgen van het hoogteverschil te verminderen. Verzoekers hebben hier geen vertrouwen in. Ze kaarten het hoogteverschil aan bij de gemeente en vragen om hulp. De gemeente stelt hier niets aan te kunnen doen omdat dit een privaatrechtelijke zaak is tussen verzoekers en de corporatie. Verzoekers kunnen zich in deze opstelling niet vinden en wenden zich tot de ombudsman.

De ombudsman heeft de situatie ter plaatse met de betrokken partijen bekeken en een hoorzitting gehouden om de gang van zaken te bespreken. Tevens heeft de gemeente schriftelijke informatie aan de ombudsman overgelegd. Op basis van de bij de ombudsman bekende gegevens komt hij tot de volgende bevindingen.

vloerpeil

De gemeente bepaalt op welke hoogte ten opzichte van het Nieuw Amsterdams Peil (hierna: NAP) een nieuw te bouwen woning gebouwd mag worden. Op basis van art. 4.4 van de Bouwverordening geeft de gemeente voor de aanvang van de bouw het vloerpeil aan. Deze neemt de gemeente op in de bouwvergunning.

Het is sinds jaren vaste lijn in de gemeente Zaanstad om het vloerpeil voor alle bouwprojecten in principe op plus 1,20 meter ten opzichte van het grondwater, polderpeil, vast te stellen. Het polderpeil staat gemiddeld op min 1,04 meter NAP. Het vloerpeil komt dan op plus 0,16 NAP.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de behandeling van een klacht over het verschil in vloerpeil met aangrenzende nieuwbouw.

hoogte vloerpeil woning verzoekers

Op verzoekers perceel stond aanvankelijk een noodwoning. Deze is in 2000 vervangen door een nieuwe woning waarbij een geheel nieuwe fundering is aangebracht. Verzoekers kopen de woning in 2001. Het bouwpeil van de nieuwe woning is volgens de gemeente af te leiden uit de

¹ Tot 1 januari 2012 Dienst Wijken.

bouwvergunning. Wat de gemeente betreft is er slechts een vergunning verstrekt voor de verbouwing van de noodwoning die er stond. De gemeente kan tijdens de hoorzitting niet zeggen welk vloerpeil de gemeente heeft opgegeven. Ook is niet bekend of de gemeente als voorwaarde heeft gesteld dat de woning op de gewenste standaardhoogte van plus 0,16 meter NAP kwam te liggen. In een nadere reactie geeft de gemeente aan dat het vloerpeil gelijk is aan dat van de noodwoning. De hoogte van de woning van verzoekers is niet vastgesteld bij de verleende vergunning voor verbouw van de woning in 2000. Er was geen sprake van een nieuwbouw, waardoor geen nieuw vloerpeil vastgesteld diende te worden, aldus de gemeente.

hoogte vloerpeil nieuwbouw

Op 9 juni 2010 heeft de corporatie een bouwvergunning verkregen voor de bouw van 58 nieuwbouwwoningen. In de vergunning staat onder het kopje 'reactie van de gemeente' op de ingediende zienswijze dat 'het peil wordt vastgesteld op 1.20 boven Polderpeil. Het polderpeil is 1,04 min NAP. Dit houdt in dat het peil plus 0,16 NAP wordt. Hiermee is er geen groot hoogteverschil tussen de basis van de nieuwe woningen en de bestaande woningen.' Ook in de nieuwsbrief van de corporatie van juli 2010 staat dat het vloerpeil van de nieuwe woningen aansluit op de bestaande woningen. Hierdoor zijn verzoekers gerustgesteld en zien geen aanleiding de vergunning aan te vechten.

De nieuwbouw kan volgens de gemeente niet op dezelfde hoogte als de oude woningen, te weten plus 0,02 meter NAP, worden gebouwd, omdat dit een ongunstig peil is ten opzichte van het polderpeil. Voordat de gemeente het vloerpeil voor dit project heeft vastgesteld, heeft de gemeente alle omliggende woningen, waaronder de woning van verzoekers, in 2008 ingemeten. Er waren op meerdere plaatsen in de wijk hoogteverschillen tussen bestaande bouw en nieuwbouw. De gemeente en de corporatie hebben overleg gehad over de vraag of een ander peil dan plus 0,16 NAP kan worden aangenomen. De gemeente vindt echter op basis van de meetresultaten een vloerpeil van 1,20 meter boven het polderpeil voor dit nieuwbouwproject verantwoord ten aanzien van de waterstand, het rioolstelsel en de andere panden die rondom het project staan gelegen. Het nieuwe vloerpeil is 0,14 meter hoger dan het vloerpeil van de gesloopte woningen. In maart 2009 heeft de gemeente het vloerpeil aan de corporatie doorgegeven. De corporatie is gebonden aan het nieuwe vloerpeil en is daar ook niet altijd blij mee. De corporatie ervaart dat de gemeente bij meerdere bouwprojecten halsstarrig vasthoudt aan het beleid om vloerpeilen op 1,20 meter boven het polderpeil vast te stellen.

hoogteverschil

Als de aannemer in december 2010 met graaf- en ophoogwerkzaamheden begint, vragen verzoekers ter plaatse hoe hoog de woningen komen. De aannemer geeft dit aan door een streep op verzoekers woning te zetten op plus 0,16 meter NAP. Verzoekers worden dan geconfronteerd met het hoogteverschil en schrikken hiervan.

Het hoogteverschil tussen het vloerpeil van verzoekers woning en het vloerpeil van de nieuwbouw bedraagt 0,44 meter. Dat vindt de gemeente toelaatbaar. Op de vraag van verzoekers tijdens de hoorzitting of de gemeente hen een vergunning zou geven om een woning in 'een kuil' te bouwen reageert de gemeente negatief. Dat zou niet wenselijk zijn in verband met gezondheidsredenen, wateroverlast en omliggende percelen.

Het perceel van verzoekers ligt 0,20 meter lager dan het vloerpeil van hun woning. Dit kan volgens verzoekers niet anders, omdat de woning een houten opbouw heeft die vrij moeten blijven van grond.

Het maaiveld op verzoekers perceel ligt dus 0,64 meter lager dan de nieuwbouw. De nieuwe woning ligt ongeveer 2,5 meter van verzoekers woning af. Het is lastig om over deze korte afstand het hoogteverschil weg te werken.



Afbeelding links:

Links de nieuwbouw en rechts de woning van verzoekers.

Afbeelding onder:
De tegels tegen de linkergevel geven de hoogte van het vloerpeil van de nieuwbouw aan.



gevolgen verschil

De woning van verzoekers komt volgens hen in een grote diepe kuil te liggen. Als gevolg van het extra gewicht van het verhoogde vloerpeil en het zandpakket is de grond aan het verzakken. Daarnaast stroomt hemel- en grondwater naar de woning van verzoeker. De fundering van de woning kan hierdoor onder ernstige druk komen te staan. Volgens verzoekster is hun woning hierdoor aan het verzakken.

Verzoekers hebben in beginsel begrip voor de wens om voor de nieuwbouw een hoger vloerpeil te kiezen. Ze begrijpen echter niet waarom de gemeente voor hun woning in 2000 niet ook een hoger vloerpeil heeft opgegeven. Verzoekers willen gecompenseerd worden voor de schade die veroorzaakt wordt door het hoogteverschil tussen hun woning en de omliggende nieuwbouw. Vanaf december 2010 nemen verzoekers regelmatig contact op met de afdeling Bouw- en Woningtoezicht van de gemeente om hun zorgen over het grote verschil in vloerpeil te uiten. In januari, februari en maart 2011 stellen verzoekers de corporatie aansprakelijk voor de schade door bouwwerkzaamheden en het hoogteverschil. De corporatie erkent geen aansprakelijkheid.

overbruggen hoogteverschil

De corporatie wil het hoogteverschil tussen de percelen van de nieuwbouw en verzoekers woning consolideren door het plaatsen van een keerwand over de hele lengte van het perceel. Deze keerwand is onderdeel van de vergunning voor het hele bouwproject. Verzoekers trekken begin 2011 bij de gemeente aan de bel over de keerwand. De corporatie maakt op verzoek van de gemeente begin 2011 een nadere uitwerking van de keerwand. De gemeente informeert verzoekers in een e-mail van 9 februari 2011 over de keerwand met een in de grond

aangebrachte drainage.

Verzoekers willen niet dat de keerwand wordt geplaatst, voordat onderzocht is wat de gevolgen van de keerwand voor hun perceel en woning zijn. Ze vragen de gemeente een bouwstop op te leggen. Naar aanleiding van verzoekers klachten wijst de gemeente de corporatie erop dat de uitvoering van de (vergunde) keerwand volgens de bouwverordening geen schade aan de omgeving mag veroorzaken. Om dit te kunnen beoordelen heeft de gemeente de corporatie gevraagd om een grondmechanische berekening waaruit blijkt dat de keerwand geen invloed heeft op de fundering, en om informatie over de constructie en de uitvoering. Pas als voldoende aannemelijk is gemaakt dat de keerwand geen schade aan de omgeving veroorzaakt, mag de corporatie de keerwand van de gemeente bouwen.

onderzoek keerwand

Op 5 april 2011 vindt er een gesprek plaats tussen de gemeente en verzoekers. De gemeente geeft daarin aan dat de gemeente niets kan doen aan het hoogteverschil. Dat is een zaak tussen verzoekers en de corporatie. De gemeente ziet wel toe op de bouw van de keerwand en kan de corporatie gelasten niet verder te bouwen.

Middels een kort geding tegen de corporatie hebben verzoekers op 22 april 2011 afgedwongen dat de constructie van de keerwand langs de perceelafscheiding niet plaatsvindt.

In vervolg op het geding doet een onafhankelijk onderzoeksbureau onderzoek naar de situatie om te kunnen beoordelen hoe de gevolgen van de keerwand gemeten kunnen worden. De conclusie van het onderzoeksrapport is dat de keerwand ernstige schade aan de woning van verzoekers kan veroorzaken en dat hiernaar eerst onderzoek dient plaats te vinden. Het rapport geeft stof tot nadenken. Het bureau adviseert naar alternatieven voor een keerwand te kijken die belastingsneutraal zijn, maar doet geen concrete voorstellen.

De gemeente geeft tijdens de hoorzitting aan dat ze niet is geïnformeerd over de uitkomst van het kort geding. Ook is de gemeente niet bekend met de resultaten van het onderzoeksrapport. De corporatie stelt dat geheimhouding onderdeel was van de afspraken bij de rechter. Dat neemt niet weg dat het onderzoeksrapport wel aan de gemeente verstrekt mag worden als alle partijen daarmee akkoord gaan. Wat verzoekers betreft kan het rapport aan de gemeente gegeven worden. Binnen een week na de hoorzitting bij de ombudsman stuurt de corporatie het onderzoeksrapport naar de gemeente. De ombudsman spreekt met de gemeente af dat ze na ontvangst van het rapport een maand de tijd heeft om de keerwand als oplossing voor het hoogteverschil te heroverwegen en eventueel naar alternatieven te kijken. Verzoekers geven nogmaals aan dat ze de keerwand uitdrukkelijk niet als de beste oplossing zien. Het hoogteverschil tussen keerwand en hun perceel vinden ze te groot. Ze denken zelf aan het opvijzelen van hun woning.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar corporatie, verzoekers en de gemeente gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. Daarnaast heeft de ombudsman de gemeente enkele nadere vragen gesteld.

De corporatie heeft enkele feitelijke wijzigingen en aanvullingen gegeven, die de ombudsman in het verslag heeft verwerkt. De corporatie overlegt daarbij een e-mail van 9 mei 2011 van de gemeente aan de corporatie waarin de gemeente de berekening van het grondmechanisch onderzoek voor de keerwand goedkeurt.

Verzoekers geven enkele aanvullingen die in het verslag zijn opgenomen. Daarnaast geven zij aan dat er op 28 oktober 2011 in opdracht van de gemeente, een andere afdeling dan Bouw- en milieuvergunningen, metingen zijn verricht door Bureau Bouwkundige en Civieltechnische Inspecties (BBCI). Uit de meetresultaten maken zij op dat het hoogteverschil tussen de nieuwbouw en de bestaande bebouwing maar liefst 0,704 meter bedraagt. De antwoorden van de gemeente op de vragen van de ombudsman zijn in het verslag opgenomen.

nadere ontwikkelingen

Tevens informeren verzoekers en de gemeente de ombudsman over de nadere ontwikkelingen waaronder een vervolg gesprek tussen verzoekers en de gemeente.

Op 12 maart 2012 hebben verzoekers en de gemeente een bespreking over de keerwand en mogelijke andere oplossingen naar aanleiding van het onderzoeksrapport van het onafhankelijke bureau. Het doel van verzoekers is de ongewenste situatie van de lager gelegen woning op te lossen zonder keerwand. Ze willen zonder langdurige juridische strijd tot een gedegen oplossing komen. Na bestudering van het onderzoeksrapport is de gemeente van mening dat een keerwand mogelijk is, waarvoor wel aanvullende berekeningen en monitoring nodig zijn. De gemeente noemt geen alternatieven. Dit is besproken met de corporatie, die voornemens is om een opdracht aan het onderzoeksbureau te verstrekken om nader uit te werken op welke manier de grondkering definitief veilig aangebracht kan worden.

Daarnaast laat de afdeling Juridische Zaken van de gemeente desgevraagd aan de afdeling Bouw- en Woningtoezicht weten dat de gemeente niet aansprakelijk gehouden kan worden zolang er geen schade is ontstaan. Als er wel schade zou zijn, moet het onrechtmatig handelen van de gemeente worden aangetoond.

Beoordeling

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

De ombudsman is slechts bevoegd onderzoek te doen naar het handelen van de gemeente en hij zal zich dan ook niet uitspreken over het handelen van de corporatie. De ombudsman bedankt de corporatie voor haar medewerking bij dit onderzoek.

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 professionaliteit.

Overwegingen

De overheid zorgt ervoor dat hun medewerkers volgens hun professionele normen werken. In brede zin houdt dit vereiste in dat een burger van de overheid en haar medewerkers bijzondere deskundigheid mag verwachten. Als het gaat om de verlening van bouwvergunningen en het

² artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

³ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

bouw- en woningtoezicht, moet de deskundigheid van de gemeente er mede voor zorgen dat er geen schadelijke situaties ontstaan.

Vast staat dat de gemeente bepaalt op welk vloerpeil een woning gebouwd wordt en daarmee verantwoordelijk is voor het feit dat er tussen de woning van verzoekers en de daarnaast gebouwde woning een onoverbrugbaar hoogteverschil van minstens 0,44 meter is. Gebleken is dat de woning van verzoekers schade kan ondervinden van de druk die hierdoor ontstaat op de fundering. Volgens verzoekers is hier al sprake van. Verder blijkt dat de gemeente in eerste instantie de boot afhoudt af als verzoekers hierover klagen. Ook zorgt de gemeente niet voor voldoende toezicht op de uitvoering en mogelijke gevolgen van een keerwand waarmee de corporatie het hoogteverschil wil overbruggen.

De ombudsman stelt ten eerste vast dat de gemeente bij het vaststellen van het vloerpeil voor de nieuwbouw onvoldoende rekening heeft gehouden met de woning van verzoekers. De gemeente had moeten inzien dat een dergelijk hoogteverschil aanmerkelijke risico's voor de woning van verzoekers met zich meebrengt. Ook is de gemeente in gebreke gebleven in het houden van toezicht op de realisatie van de keerwand. De gemeente had alvorens goedkeuring te geven, door moeten vragen naar risico's. Hij acht de gemeente verantwoordelijk voor de ontstane situatie en vindt dat de gemeente daarom gehouden is zorg te dragen voor een deugdelijke oplossing. Daarom doet hij hiertoe strekkende aanbevelingen.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het vereiste van professionaliteit.

Aanbevelingen

De ombudsman beveelt het college van B&W het volgende aan:

- Draag zorg voor een nadere risicoanalyse van de plaatsing van een keerwand;
- Mocht de gemeente op basis daarvan een keerwand toestaan, houd dan tijdens de bouw toezicht op de gevolgen van de keerwand op de woning van verzoekers;
- Onderzoek andere oplossingen indien de keerwand niet zonder risico geplaatst kan worden of indien de keerwand tot schade leidt;
- Beoordeel nu de situatie van de woning en doe dat weer indien de keerwand is geplaatst;
- Beoordeel aansprakelijkheid van de gemeente voor eventueel ontstane schade (mede) op basis van dit rapport.