

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Het spoor bijster

**Gemeente Amsterdam
Dienst Milieu en Bouwtoezicht
Stadsdeel West**

15 mei 2012
RA120761

Samenvatting

Een man, woonachtig in de Spaarndammerbuurt in Amsterdam, ondervindt geluidsoverlast van nachtelijke werkzaamheden aan het spoor, uitgevoerd door Prorail. Hij beklaagt zich hierover bij Prorail, de politie en de gemeente (Dienst Milieu en Bouwtoezicht). Een inspecteur van de dienst komt langs bij verzoeker en erkent de overlast. De dienst kan hem echter niet helpen omdat de werkzaamheden niet onder de Wet milieubeheer vallen. De man kan zich er niet in vinden dat geen van de partijen zijn klachten verhelpt en wendt zich tot de ombudsman. Deze organiseert een hoorzitting, waarbij de Dienst Milieu en Bouwtoezicht, stadsdeel West en Prorail aanwezig zijn. Het blijkt dat zowel de juridische situatie in het algemeen ten aanzien van onderhoudswerkzaamheden aan het spoor als de specifieke situatie in de Spaarndammerbuurt complex is. De ombudsman is van mening dat gemeentelijke instanties moeten samenwerken om te bezien wat er aan overlast voor de burger gedaan kan worden. Dat is hier niet gebeurd en daarmee verdient het handelen van de gemeente als geheel geen voldoende.

Oordeel

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

Amsterdam, 15 mei 2012

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Ulco van de Pol', written over a horizontal line.

Ulco van de Pol
Gemeentelijke Ombudsman

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 2 maart 2011 schriftelijk ingediend en betreft de gemeente Amsterdam, Dienst Milieu en Bouwtoezicht en stadsdeel West.

Bevindingen

aanleiding

Verzoeker –woonachtig in de Spaarndammerbuurt te Amsterdam- ondervindt ernstige geluidsoverlast van nachtelijke werkzaamheden aan het nabijgelegen spoor, waardoor hij niet kan slapen. De werkzaamheden worden uitgevoerd door Prorail en vinden zo'n 30 maal per jaar plaats. Verzoeker kaart zijn klachten aan bij Prorail, de politie en de gemeente (Dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB)). Hij krijgt niet altijd een reactie op zijn klachten en de overlast houdt aan.

Een inspecteur van DMB komt langs bij verzoeker en erkent de overlast. Echter, DMB kan verzoeker niet helpen, omdat de werkzaamheden niet onder de Wet Milieubeheer vallen. Verzoeker kan zich niet vinden dat geen van de partijen zijn klachten verhelpt en wendt zich tot de ombudsman.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de behandeling van een klacht over nachtelijke werkzaamheden aan het spoor, uitgevoerd door Prorail.

De ombudsman vraagt stadsdeel West om een reactie. Het stadsdeel laat weten dat wanneer er werkzaamheden aan het spoor plaatsvinden, zij die ter kennisgeving op hun site zullen zetten. Wanneer er klachten zijn, zal het stadsdeel contact opnemen met Prorail, en zo nodig met de arbeidsinspectie.

Gezien het verloop van de klacht en de onduidelijkheid over waar verzoeker precies kan aankloppen met zijn klacht besluit de ombudsman een hoorzitting te houden. Hierbij zijn DMB, het stadsdeel en Prorail, als belanghebbende partij, aanwezig. Verzoeker laat weten niet bij de hoorzitting aanwezig te willen zijn.

hoorzitting – reactie stadsdeel West en Dienst Milieu en Bouwtoezicht

Op de hoorzitting komt ter sprake dat deze klacht nu in Amsterdam West speelt, maar dat deze ook op een andere plek kan voorkomen en dat de kwestie dus breder is. Het is van belang om de verantwoordelijkheden en taken in kaart te brengen.

algemeen

De Dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB) meldt dat Prorail gebruik maakt van een emplacement¹; dit gebied valt onder de Wet Milieubeheer en daarmee onder de bevoegdheid van DMB. Wanneer de werkzaamheden echter buiten het emplacement geschieden (zoals in dit geval), heeft de dienst geen bevoegdheid.

¹ Een plaats aan de spoorweg waar meerdere sporen naast elkaar liggen, door wissels verbonden.

Het stadsdeel laat weten dat in het kader van bouwtoezicht er geen bevoegdheid bestaat om op te treden. Het stadsdeel heeft enkel bevoegdheid wanneer er daadwerkelijk gebouwd wordt. Daarvan is hier geen sprake; er zijn geen normen voor infrastructureel onderhoud. De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is evenmin van toepassing, omdat deze de openbare ruimte betreft; het stadsdeel mag zich niet op het spoor begeven, omdat dit geen openbare ruimte is. Er zijn ten aanzien van de werkzaamheden op het spoor geen duidelijke afspraken. Het stadsdeel zou op basis van de APV wel metingen kunnen verrichten naast het spoor, maar een dergelijke meting gebeurt in de praktijk niet. DMB meldt dat, als gevolg van verkeerslawaai, het uitvoeren van geluidmetingen complex is. Deze complexiteit geldt ook in de rest van de stad.

Prorail vertelt dat het gebruik van het spoor op het rangeerterrein, en de werkzaamheden daaraan, onder een milieuvergunning vallen. Het onderhoud aan sporen op emplacementen vindt plaats door aannemers; deze mogen contractueel gesproken zelf hun proces bepalen. De werkzaamheden dienen in verband met de dienstregeling 's nachts plaats te vinden. Regulier onderhoud wordt zo'n anderhalf jaar van te voren gepland, maar soms dienen werkzaamheden direct te gebeuren. In contracten met aannemers neemt Prorail op dat de aannemers voldoen aan geldende wet- en regelgeving, inclusief ontheffingen op grond van de APV. Ten aanzien van het onderhoud aan het spoor is er een landelijke projectgroep. Het is in zijn algemeenheid van groot belang dat er tijdige en duidelijke communicatie plaatsvindt aan omwonenden over wanneer werkzaamheden plaatsvinden, en met welke overlast zij te maken kunnen krijgen.

Prorail licht verder toe dat het rijden met een trein op het spoor (de vrije baan) niet onder een milieuvergunning valt. Het rijden met een trein op een emplacement valt onder een gemeentelijke milieuvergunning. Voor werkzaamheden aan het spoor buiten een inrichting, waarvan de verwachte geluidsoverlast door werkzaamheden voor de omgeving de lokaal toegestane geluidsnormen zullen overschrijden, dient de aannemer een ontheffing op grond van de APV aan te vragen. Dit is opgenomen in contracten met de aannemers.

Het bedrijf hecht belang aan een goede samenwerking en het voorkomen van zoveel mogelijk overlast voor bewoners. Prorail heeft een vaste werkwijze ten aanzien van het tijdig en juist informeren van bewoners over werkzaamheden en mogelijke overlast. Hiervoor hanteert ProRail een zogenaamde bewonersbrief (op jaarbasis ongeveer één miljoen brieven). In deze brieven staan ook telefoonnummers waarmee mensen kunnen bellen die overlast ondervinden. Deze meldingen worden dan doorgegeven, rechtstreeks aan de aannemer of - als niet duidelijk is welk werk het betreft - de omgevingsmanager. De adressen voor bewonersbrieven worden geselecteerd op basis van een locatieopgave van de aannemer met behulp van kilometrering en een 'geocode'.

casus

DMB laat weten dat de dienst op pad is geweest om de overlast van verzoeker te onderzoeken. De dienst heeft over deze zaak zo'n acht keer contact gelegd met Prorail. Prorail meldde toen onder meer aan DMB dat Prorail geen zeggenschap heeft over de tijden waarop de onderaannemers reguliere onderhoudswerkzaamheden verrichten.

Prorail laat weten dat de zaak juridisch complex is, maar dat Prorail meer invulling wil geven aan de klachten dan enkel via de juridische weg. De situatie in de Spaarndammerbuurt is eveneens ingewikkeld: het gaat om zes sporen die samenkomen vanuit drie richtingen en het betreft twee emplacementen: één behorende bij de werkplaats voor treinen in gebruik bij Nedtrain en één voor het emplacement van Prorail. Beide instanties hebben een eigen gemeentelijke milieuvergunning. De milieuvergunning voor Prorail ziet toe op het gebruik van het emplacement

inclusief bepaalde werkzaamheden (klein en regulier onderhoud) aan het spoor. Prorail is naar aanleiding van de situatie in de Spaarndammerbuurt een extra interne audit gestart om te kijken hoe aannemers omgaan met de afspraken en verplichtingen in relatie tot de omgeving van het spoor die voortvloeien uit de vergunningen en ontheffingen.

Verder blijkt uit onderzoek van Prorail dat het adres van verzoeker net buiten de voor het opgegeven werkgebied geldende geocode valt, zodat hij geen informatiebrieven over de werkzaamheden in de periode van de klacht heeft ontvangen. Prorail zal naar aanleiding hiervan de werkwijze met de aannemer en de invulling van de geocodes evalueren.

ProRail geeft aan dat de klachtbehandeling in verzoekers dossier niet goed is gegaan. Prorail is geschrokken van de mate van overlast op deze specifieke locatie in het afgelopen jaar; deze is maatschappelijk niet aanvaardbaar. Het in de huidige bewonersbrieven gemelde telefoonnummer was alleen overdag voor publiek bereikbaar; vanaf 1 januari 2012 is dit 24 uur per dag.

De ombudsman merkt op dat het niet alleen om lawaai gaat, maar ook om lichtoverlast. Een klacht dient sowieso afgehandeld te worden en er mag geen onduidelijkheid blijven bestaan. Verder constateert de ombudsman dat er veel zaken onduidelijk zijn en derhalve voor verbetering vatbaar. Hij verzoekt de partijen de werkwijzen en protocollen na te lopen.

Prorail is het met de ombudsman eens dat er meer vormen van overlast zijn dan lawaai. ProRail meent dat er in de contacten met de aannemers wellicht op simpele punten al veel maatregelen te treffen zijn om alle vormen van overlast voor de bewoonde omgeving rond het spoor te verminderen en betere afspraken te maken over goede informatieverstrekking. Prorail meldt nog dat deze zaak als pilot gebruikt zal worden om de infrastructurele situatie in kaart te brengen, in samenhang met de signalen van de omgevingsmanager en de contacten met de aannemer.

Het stadsdeel meldt verder dat het woonblok van verzoeker in de jaren '80 gebouwd is en wellicht een klankkast is. Het zal contact opnemen met de eigenaar van het blok om te bekijken of er akoestische maatregelen genomen kunnen worden. Bijkomend probleem is ook nog dat het subsidieproject voor geluidwerende maatregelen niet toeziet op lawaai afkomstig van het spoor.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeker, de dienst, het stadsdeel en Prorail gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. De opmerkingen van Prorail en DMB zijn in het bovenstaande verwerkt. Het stadsdeel laat weten dat het nagezocht heeft of het stadsdeel op basis van de APV kan ingrijpen bij geluidsoverlast bij onderhoudswerkzaamheden aan het spoor. Dit is niet het geval. Verder meldt het stadsdeel dat wat betreft de woning van verzoeker, bouwtechnisch alles mogelijk is maar dat bijvoorbeeld het aanpassen van de werktijden door Prorail een betere oplossing is.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt 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 samenwerking.

Voor de volledigheid merkt de ombudsman op dat zijn bevoegdheid de gemeente betreft, en dus niet Prorail. In onderstaande overwegingen wordt daarom enkel het handelen van de gemeente getoetst en beoordeeld. De ombudsman waardeert de bijdrage van Prorail aan dit onderzoek.

Overwegingen

De overheid werkt in het belang van de burger met andere (overheids-)instanties samen en stuurt de burger niet van het kastje naar de muur. Een overheidsinstantie verschuilt zich niet achter een beperkte taakstelling, maar neemt steeds zelf het initiatief om samen te werken met andere instanties. De overheid biedt de burger één loket voor zijn vraag of probleem. Wanneer een burger reële overlast van wat voor werkzaamheden dan ook meldt aan de gemeente, mag verwacht worden dat deze alles doet wat redelijkerwijs in haar macht ligt om de burger te helpen en hiertoe zelf het initiatief neemt.

Vast staat dat de Dienst Milieu en Bouwtoezicht verzoekers klacht serieus genomen heeft door de situatie te beoordelen en contact te leggen met Prorail. Hierna is er echter geen duidelijkheid gekomen. Evenmin is op dat moment contact gelegd met het stadsdeel om te kijken of gezamenlijk optreden mogelijk was. Het stadsdeel zelf heeft –via de ombudsman met deze klacht geconfronteerd- slechts binnen de bevoegdheden van het stadsdeel gekeken naar de mogelijkheden de klacht te onderzoeken, waarna het stadsdeel uiteindelijk naar Prorail verwijst. Als geheel verdient de behandeling van deze klacht door de gemeente geen voldoende.

Het had in dit geval voor de hand gelegen dat de betrokken gemeentelijke instanties de handen ineen hadden geslagen en gezamenlijk beoordeeld hadden aan welke normen de werkzaamheden dienen te voldoen. Het kan daarbij passend zijn de veroorzaker van de overlast hierbij te betrekken en om een reactie te vragen, dit niet alleen om de individuele klacht te kunnen beoordelen en eventueel handhavend op te treden, maar ook om bijvoorbeeld afspraken te maken over de communicatieverstrekking over de werkzaamheden aan de burger en waar die terecht kan indien hij overlast ondervindt. Wanneer de gemeente de overlast niet kan oplossen of hiervoor niet verantwoordelijk is, verwijst zij de burger naar waar hij terecht kan met zijn klachten. Dat alles is niet gebeurd.

² artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

³ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

Datum : 15 mei 2012
Rapportnummer: RA120761
Pagina : 6/6

Oordeel

Het handelen van de gemeente is in strijd met het vereiste van samenwerking.