

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Geen actie tegen bouwoverlast buiten kantooruren

Gemeente Amsterdam
Stadsdeel Zuid

1 juni 2012
RA120866

Samenvatting

Twee burens ondervinden overlast van bouwwerkzaamheden aan een pand aan de Prins Hendriklaan nabij hun woning. De bouwwerkzaamheden vinden buiten de toegestane werktijden, op feestdagen en in het weekend plaats. Sinds juni 2011 klagen zij daarover bij de bouwinspecteur van stadsdeel Zuid. Zij verzoeken meerdere malen om handhaving. Het optreden van het stadsdeel leidt echter niet tot vermindering van de overlast. Het stadsdeel verwijst hen voor klachten buiten de kantooruren naar de politie. Zij krijgen echter keer op keer van de politie te horen dat de politie niets doet aan dit soort klachten, omdat deze geen prioriteit hebben. De politie treedt slechts op bij calamiteiten en verwijst de burens weer naar het stadsdeel. De ombudsman stelt vast dat de meldingen van overlast door het stadsdeel niet zijn aangemerkt als klacht of als verzoek om handhaving. Door de meldingen niet als zodanig te behandelen heeft het stadsdeel de burens geen gelegenheid gegeven gebruik te maken van de daarvoor bestemde procedures met de daarbij horende publiekrechtelijke waarborgen. Verder is het de ombudsman opgevallen dat de burens, toen de laatste e-mail wel als klacht in behandeling werd genomen, niet gehoord zijn. Vast staat verder dat het stadsdeel niet controleert buiten kantooruren en de politie slechts optreedt bij calamiteiten. Ondanks dat de burens het stadsdeel meermalen uitleggen dat zij van het kastje naar de muur worden gestuurd, blijven het stadsdeel en de politie naar elkaar verwijzen. Bouwoverlast kan hierdoor ongecontroleerd blijven voortbestaan. De ombudsman constateert dat hierdoor sprake is van een bestuursrechtelijk 'gat' in de manier waarop het houden van toezicht op bouwwerkzaamheden in het stadsdeel nu is geregeld. De ombudsman oordeelt dat het stadsdeel, als verstrekker van bouwvergunningen, de naleving van de daaraan gestelde voorschriften zonodig ook buiten kantooruren moet controleren.

Oordeel

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

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de portefeuillehouder te bevorderen dat de stadsdelen gezamenlijk komen tot een uniforme procedure voor toezicht op bouwwerkzaamheden buiten de kantooruren, zodat optreden ook mogelijk is zonder dat er sprake hoeft te zijn van een calamiteit. Onderzocht dient te worden of deze klachten onder de gemeentelijke piketdienst kunnen worden gebracht.

Amsterdam, 1 juni 2012

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'U. 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 28 september 2011 per e-mail ingediend en betreft *de gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuid*.

Bevindingen

aanleiding

Verzoekers zijn burelen en ondervinden overlast van bouwwerkzaamheden aan een pand aan de Prins Hendriklaan nabij hun woning. De bouwwerkzaamheden vinden buiten de toegestane werktijden¹, op feestdagen en in het weekend plaats. Sinds juni 2011 klagen verzoekers daarover bij de bouwinspecteur van het stadsdeel. Zij verzoeken de bouwinspecteur om handhaving. Het optreden van het stadsdeel leidt echter niet tot vermindering van de overlast. Het stadsdeel verwijst verzoekers verder voor klachten buiten de kantooruren naar de politie (bureau Koninginneweg). Verzoekers krijgen echter keer op keer van de politie te horen dat zij niets doen aan dit soort klachten, omdat het geen prioriteit heeft. De politie verwijst verzoekers naar het stadsdeel. Verzoekers vragen zich af wie welke verantwoordelijkheid nu heeft om op te treden bij bouwoverlast. Zij sturen het afdelingshoofd van de bouwinspecteur een e-mail op 9 juni 2011. Zij ontvangen echter geen reactie en sturen op 12 september 2011 vervolgens een e-mail aan het algemene e-mailadres van het stadsdeel. Op 28 september 2011 wenden verzoekers zich tevens tot de ombudsman. Uit navraag van de ombudsman blijkt dat de e-mail van verzoekers door het stadsdeel is opgevat als klacht en als zodanig in behandeling genomen. De ombudsman deelt verzoekers dan ook mee eerst de behandeling van de klacht door het stadsdeel af te wachten.

de behandeling van de klacht door het stadsdeel

Per brief van 13 oktober 2011 biedt het stadsdeel excuses aan voor het niet reageren op de e-mail van 9 juni 2011. Doordat de e-mail naar het persoonlijke e-mailadres van het afdelingshoofd is gestuurd, is deze niet in het centrale registratiesysteem terug te vinden en is er ook niet gerappelleerd.

Verder laat het stadsdeel weten dat de bouwinspecteur er alles aan gedaan heeft om er op toe te zien dat de werkzaamheden conform de afgegeven vergunning zijn uitgevoerd. Er is voldoende toezicht geweest. De klachten van verzoekers vallen echter buiten het directe werkveld van het stadsdeel. Bij klachten buiten de reguliere werktijden dienen verzoekers contact op te nemen met de politie. De politie kan dan een proces-verbaal opmaken en deze naar het stadsdeel sturen. Het stadsdeel heeft nooit een proces-verbaal van de politie ontvangen. Hierdoor is er geen aanleiding geweest om verdere actie te ondernemen. Tevens is er een gesprek geweest met de uitvoerder van de bouw, waarin is uitgelegd dat wanneer er in het weekend werkzaamheden worden uitgevoerd, deze geen overlast mogen veroorzaken. Inmiddels is men bezig met de afbouwfase. Het stadsdeel verwacht dan ook dat er geen overlast meer zal worden veroorzaakt.

reactie verzoekers op klachtbehandeling

Verzoekers kunnen zich niet vinden in de klachtafhandeling van het stadsdeel en reageren per brief van 14 oktober 2011. Verzoekers zijn van mening dat door dit beleid het iedere aannemer vrij staat, om buiten de reguliere werktijden, te doen wat hij wil. Omdat er binnenkort een nieuwe verbouwing zal plaatsvinden in dezelfde straat, vragen verzoekers het stadsdeel om een

¹ Toegestane werktijden: van 7.00 uur tot 19.00 uur.

concreet plan van handhaving; hoe zal het toezicht en de handhaving na 19.00 uur en in de weekenden of feestdagen geregeld worden?

nadere reactie op de klacht door het stadsdeel

Buiten kantooruren participeert stadsdeel Zuid in de gemeentelijke piketdienst. Deze dienst treedt namens het stadsdeel op bij calamiteiten. De dienst kan alleen door de brandweer en/of politie worden ingeschakeld. Dat zal alleen het geval zijn bij een calamiteit. Het is aannemers buiten de gangbare werktijden (07.00 uur – 19.00 uur) alleen toegestaan om werkzaamheden te verrichten als daarvoor door de afdeling Vergunningen een ontheffing is verleend. Bij extreme overlast buiten de gangbare werktijden kan de politie de aannemer dwingen te stoppen waarbij de mogelijkheid bestaat de gemeentelijke piketdienst in te schakelen.

Indien het stadsdeel een klacht over de uitvoering ontvangt, onderzoekt het stadsdeel of de daarvoor geldende voorschriften worden nageleefd. Is dat niet het geval dan kan bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. Dat kan ook naar aanleiding van een proces verbaal van de politie. In deze zaak gaven de constatering van de bouwinspecteur daar geen aanleiding toe en ook is nooit een proces-verbaal van de politie ontvangen.

Het stadsdeel laat tot slot weten dat, omdat de constatering van overlast van de politie cruciaal is in de werkwijze buiten de reguliere werktijden, dit onderwerp in een volgend overleg met de politie ingebracht zal worden als agendapunt, waarbij de procedure voor de toekomst hopelijk beter geborgd is.

nadere reactie verzoekers op klachtbehandeling

Verzoekers kunnen zich niet vinden in de reactie van het stadsdeel. Ten eerste vinden ze het teleurstellend dat ze na zes maanden klagen pas een inhoudelijke reactie ontvangen. Verder had hen veel ongenoegen bespaard kunnen blijven als ze direct waren gewezen op de regel dat de politie dus alleen maar ingrijpt bij een calamiteit en zij niet telkens van het kastje naar de muur waren gestuurd. Zij vragen zich af wanneer er sprake is van een calamiteit en wat hun mogelijkheden zijn als buurtbewoner bij het ondervinden van geluidsoverlast buiten de reguliere werktijden. Zij wenden zich wederom tot de ombudsman.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- De behandeling van klachten en verzoeken tot handhaving met betrekking tot geluidsoverlast door bouwwerkzaamheden.

reactie van stadsdeel Zuid

Het stadsdeel stelt vast dat de uitvoering van de toezichttaken buiten de normale werkuren niet aan ieders verwachtingen voldoet. Om in soortgelijke gevallen verwarring te voorkomen, zal het stadsdeel dan ook meer duidelijkheid gaan bieden over waar je als burger terecht kunt met klachten over bouwoverlast. Het stadsdeel zal daarom binnenkort een duidelijker protocol opstellen, dat tevens met de politie besproken zal worden.

Het stadsdeel heeft de verschillende e-mails van verzoekers niet als klachten of als verzoeken tot handhaving herkend en daarom ook niet als zodanig in behandeling genomen. Het stadsdeel laat het volgende weten: *“In de beleving van de afdeling was de angel inmiddels uit de zaak gehaald en daarmee de noodzaak voor een handhavend ingrijpen verdwenen. Dit standpunt is helaas niet expliciet bekend gemaakt aan de klagers.”*

Het stadsdeel deelt verder mee dat onder 'calamiteiten' de situaties worden verstaan waarbij de veiligheid of gezondheid direct gevaar loopt en onmiddellijk ingrijpen is vereist. Ook extreme geluidshinder (zeker in de nachtelijke uren) valt daaronder. De normale bouw hinder, ook al kan die wel degelijk irritant zijn voor omwonenden, valt niet onder het begrip calamiteit.

Tot slot licht het stadsdeel toe dat de politie en de gemeentelijke piketdienst in eerste instantie de taken van het stadsdeel buiten de kantooruren overnemen. Zij vormen op die momenten feitelijk de afdeling Bouw- en Woningtoezicht (BWT).

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekers en naar het stadsdeel gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. Zowel verzoekers als het stadsdeel hebben laten weten dat de feiten in de bevindingen juist zijn.

Beoordeling

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

Behoorlijke vereisten

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 fair play en het vereiste van samenwerking.

Overwegingen

Het vereiste van fair play houdt in dat het bestuursorgaan de burger de mogelijkheid geeft om zijn procedurele kansen te benutten en daarbij zorgt voor een eerlijke gang van zaken. Het bestuursorgaan heeft een open houding waarbij de burger de gelegenheid krijgt zijn standpunt en daarbij horende feiten naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden (hoor en wederhoor). De overheidsinstantie speelt daarbij open kaart en geeft actief informatie over de procedurele mogelijkheden die de burger kan benutten.

Het vereiste van samenwerking houdt in dat het bestuursorgaan op eigen initiatief in het belang van de burger met andere (overheid-)instanties samenwerkt en de burger niet van het kastje naar de muur stuurt.

Vast staat dat de herhaalde meldingen van verzoekers van overlast door het stadsdeel niet zijn aangemerkt als klacht of als verzoek om handhaving. Door de meldingen van verzoekers niet als zodanig te behandelen heeft het stadsdeel verzoekers geen gelegenheid gegeven gebruik te maken van de daarvoor bestemde procedures met de daarbij horende publiekrechtelijke waarborgen. Verder is het de ombudsman opgevallen dat verzoekers, toen de e-mail van 12 september 2011 wel als klacht in behandeling werd genomen, niet gehoord zijn. De ombudsman begrijpt dat er in voorkomende gevallen aanleiding kan zijn om van formele procedures af te wijken, bijvoorbeeld

² artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

³ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

op het moment dat een oplossing voor handen is of tot een compromis gekomen kan worden. Hiervan was echter geenszins sprake. In de klachtafhandelingsbrief van 13 oktober 2011 verwijst het stadsdeel verzoekers, tegen beter weten in, slechts door naar de politie voor klachten over bouwoverlast buiten de kantooruren.

Vast staat verder dat de klachten van verzoekers voornamelijk betrekking hebben op ervaren overlast buiten de kantooruren. Buiten de kantooruren controleert het stadsdeel echter niet en de politie treedt dan slechts op bij calamiteiten. Ondanks het feit dat verzoekers het stadsdeel meermalen uitleggen dat de politie niet optreedt, blijft het stadsdeel naar de politie verwijzen. Verzoekers worden zo van het kastje naar de muur gestuurd en de bouwoverlast blijft, ongecontroleerd, voortbestaan. De ombudsman constateert dat sprake is van lacune in de manier waarop het houden van toezicht op bouwwerkzaamheden in het stadsdeel nu is geregeld. Het stadsdeel zou als verstrekker van bouwvergunningen, de naleving van de daaraan gestelde voorschriften moeten controleren. Het stadsdeel geeft aan een duidelijker protocol op te stellen. Waar dit protocol uit bestaat en of hiermee toezicht buiten de kantooruren voldoende wordt gewaarborgd, is evenwel niet duidelijk. Te meer nu bouwoverlast door burgers over het algemeen vooral na reguliere kantooruren ervaren zal worden, ziet de ombudsman aanleiding een aanbeveling aan zijn rapport te verbinden.

Oordeel

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

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de portefeuillehouder te bevorderen dat de stadsdelen gezamenlijk komen tot een uniforme procedure voor toezicht op bouwwerkzaamheden buiten de kantooruren, zodat optreden ook mogelijk is zonder dat er sprake hoeft te zijn van een calamiteit. Onderzocht dient te worden of deze klachten onder de gemeentelijke piketdienst kunnen worden gebracht.