

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Tekortschietend toezicht bij bouwoverlast II

Gemeente Amsterdam
Stadsdeel Zuid

23 augustus 2012
RA121534

Samenvatting

Een man woonachtig in stadsdeel Zuid ontdekt dat er scheuren in de muren van zijn huurwoning ontstaan na sloop- en bouwwerkzaamheden aan een buurpand. Hij wendt zich daarom tot het stadsdeel met het verzoek om te handhaven. Het stadsdeel inspecteert de bouwplaats, maar negeert de woning van de man. De scheuren worden met de dag erger en er ontstaan allerlei andere ernstige gebreken aan de woning. De man wendt zich opnieuw tot het stadsdeel en toont door middel van foto's de ernst van de situatie aan. Het stadsdeel beroept zich op de eerdere inspectie en laat de man weten dat de bouwwerkzaamheden op een veilige wijze plaatsvinden. Kort daarna verzakt de vloer in de woning van de man en beginnen gas-, riool- en waterleidingen het te begeven. Het stadsdeel stuurt uiteindelijk toch iemand langs om de woning van de man te beoordelen. De verbouwwerkzaamheden blijven echter doorgaan en de man wordt door de achteruithollende conditie van de woning gedwongen zijn kinderen te evacueren. De man kan zich niet vinden in de manier waarop het stadsdeel te werk gaat en wendt zich tot de ombudsman. Uit onderzoek van de ombudsman blijkt dat de man in totaal bijna twee maanden lang aandacht van het stadsdeel heeft gevraagd voor de schade die zijn huurwoning opliep als gevolg van bouwwerkzaamheden. Het stadsdeel heeft verzuimd om tijdig feitelijk op te treden tegen de bouwoverlast. Indien het stadsdeel de situatie direct na de eerste melding de woning van de man had geïnspecteerd, had toen al geconstateerd kunnen worden dat schade werd veroorzaakt door de bouwwerkzaamheden. Het stadsdeel had in dat geval de eigenaar van het buurpand ertoe kunnen bewegen om de werkzaamheden stil te leggen en zo de risico's voor de veiligheid en gezondheid van de man te beperken. De ombudsman overweegt dan ook dat het stadsdeel de regie volledig uit handen heeft gegeven en de man ten onrechte heeft overgeleverd aan het doen en laten van de verhuurder en de eigenaar van het buurpand.

Oordeel

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

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de verantwoordelijke portefeuillehouder van het stadsdeel zorg te dragen voor een vertrouwenwekkende werkwijze bij meldingen van bouwoverlast, waarbij het stadsdeel:

- de burger tijdig en actief informeert over taken en verantwoordelijkheden van het stadsdeel;
- zichtbaar en effectief optreedt bij signalen over mogelijke veiligheidsrisico's en
- een adequate registratie bijhoudt van de meldingen en klachten.

De ombudsman verwijst met betrekking tot de bovenstaande aanbeveling tevens naar het rapport "*Tekortschietend toezicht bij bouwoverlast I*", rapportnummer RA121535, waarin eenzelfde soort zaak speelde in Stadsdeel Zuid. De rapporten hebben in onderlinge samenhang geleid tot bovenstaande aanbeveling.

Amsterdam, 23 augustus 2012

A handwritten signature in dark 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 15 februari schriftelijk ingediend en betreft de *Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Zuid*.

Bevindingen

Informatie over bouwoverlast in het algemeen

Bouw- en/of sloopwerkzaamheden brengen soms verscheidene vormen van overlast voor de omwonenden met zich mee. Om de overlast te beperken heeft stadsdeel Zuid een aantal verplichte uitvoeringsvoorschriften aan bouwvergunningen opgelegd. Zo dienen de werkzaamheden op een veilige wijze te gebeuren en moeten er maatregelen genomen zijn om de veiligheid voor naburige bouwwerken en hun gebruikers te waarborgen. Indien uitvoeringsvoorschriften niet worden nageleefd, is het mogelijk om een klacht hierover in te dienen bij het stadsdeel. Afhankelijk van de aard van de afwijking kan het stadsdeel verschillende maatregelen treffen, waaronder stillegging van de werkzaamheden.

Bron: http://www.zuid.amsterdam.nl/wonen_en/bouwen/overlast-bouwen/

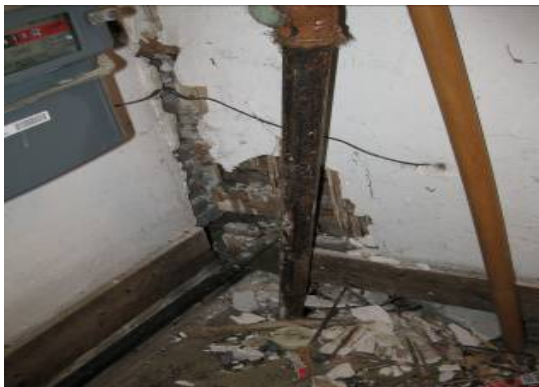
aanleiding

Verzoeker huurt een woning aan de Frans Halsstraat. De woning van de buurman naast hem wordt grondig verbouwd. Verzoeker ontdekt vanaf 24 oktober 2011 dat er scheurtjes in de muren van zijn woning ontstaan. Ook bij de overige directe burens ontstaat er schade. Omdat de scheuren steeds erger worden, klaagt verzoeker hierover bij de afdeling Bouw- en Woningtoezicht (BWT) van stadsdeel Zuid. Het stadsdeel voert op 31 oktober 2011 en 2 november 2011 een inspectie uit, maar neemt daarbij alleen het pand in ogenschouw waar de verbouwingswerkzaamheden plaatsvinden. De woning van verzoeker wordt niet geïnspecteerd. De scheuren in de woning van verzoeker worden met de dag erger en op 11 november 2011 verzakt de vloer.



Verzoeker wendt zich opnieuw per e-mail tot het stadsdeel en levert een aantal foto's aan om de situatie wederom onder de aandacht te brengen. Het stadsdeel deelt verzoeker mee dat alle bouwwerkzaamheden volgens de regels plaatsvinden en refereert in het antwoord aan verzoeker aan de eerdere controle waarbij geen gevaar is geconstateerd.

Op 12 november komt verzoeker tot de ontdekking dat er sprake is van een lekke standpijp¹ en dat het rioolwater zijn woning in stroomt. Zijn twee kinderen kunnen niet veilig meer in de woning slapen en hij evacueert hen. Op dezelfde dag krijgt de bovenbuurman van verzoeker een elektrische schok onder de douche, ten gevolge van het doorknippen van de aardekabels tijdens de verbouwwerkzaamheden in het buurpand.



Op 16 november ziet verzoeker haastende en schreeuwende werklieden de bouwput in rennen met grote balken. Aan verzoeker zelf wordt niet gemeld wat er aan de hand is. Op dezelfde dag vindt alsnog de eerste controle van verzoekers woning plaats. De constructeur van afdeling BWT van het stadsdeel constateert dan dat de vloerbalken uit de muurankers zijn geschoten waardoor de vloer is verzakt. Hij deelt verzoeker mee dat de gastoevoer onmiddellijk afgesloten moet worden. Verzoeker bemerkt de dagen erna dat zijn woning steeds meer uit elkaar valt, de scheuren in de muren worden zo groot dat hij vanuit de keuken in de bouwput van de buurman kan kijken. Er heerst stankoverlast vanwege de gescheurde rioolpijp en de achterpui staat op instorten. Op 24 november 2011 bekijkt verzoeker de procedures voor bouwkundige klachten en ontdekt dat het stadsdeel in het geval van gevaar of ernstige hinder een aannemer opdracht kan geven de klachten te verhelpen indien de verhuurder dit niet doet.

Hij neemt contact op met het stadsdeel en refereert aan deze procedure. Het stadsdeel laat in een e-mail aan verzoeker het volgende weten: *“In uw situatie is er overduidelijk sprake van gebreken die door de eigenaar moeten worden verholpen. Dat de gebreken mogelijk- of deels worden veroorzaakt door de werkzaamheden aan uw buurpand doet niets af aan het feit dat uw eigenaar primair verantwoordelijk is voor zijn pand. (..) Formeel heeft BWT op dit moment al de mogelijkheid om de eigenaar van uw woning aan te schrijven om voorzieningen te treffen. Gelet op de situatie die is ontstaan maakt BWT van die mogelijkheid nog geen gebruik. BWT acht het aannemelijk dat de schade deels is ontstaan buiten toedoen of nalatigheid van de eigenaar van uw woning. Gelet op dat feit vindt BWT een coulante houding jegens de eigenaar van uw woning op dit moment op zijn plaats”.*

¹ Een standpijp is in feite niets anders dan een staande afvoerpijp. Het rioolwater van bovenliggende verdiepingen wordt via deze afvoer naar de gemeentelijke riolering afgevoerd.

Uiteindelijk wordt alsnog een tweetal gebreken op 21 december 2011 in opdracht van het stadsdeel door een aannemer hersteld. Een groot aantal andere gebreken wordt echter niet verholpen. Verzoeker schrijft in januari 2012 de eigenaar hierover aan, maar deze laat niets van zich horen. Omdat verzoeker zich niet kan vinden in de gang van zaken, wendt hij zich tot de Gemeentelijke Ombudsman.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de behandeling van meldingen en klachten over bouwoverlast.

schouw

De ombudsman organiseert op 29 februari 2012 een schouw in de woning van verzoeker. Hierbij zijn vertegenwoordigers van afdeling BWT van stadsdeel Zuid aanwezig en verzoeker zelf. Gedurende de schouw worden er diverse nieuwe gebreken ontdekt. Het stadsdeel zegt de ombudsman toe de constructie nogmaals te beoordelen en de eigenaar aan te schrijven ten aanzien van de nieuw geconstateerde gebreken. De ombudsman verzoekt het stadsdeel om een feitenrelaas op te stellen. Het feitenrelaas is verwerkt als reactie van stadsdeel Zuid.

nadere ontwikkelingen

In juni 2012 laat verzoeker de ombudsman weten dat door recente werkzaamheden aan het buurpand er gaten in zijn badkamer zijn ontstaan met uitzicht op de bouwput. Verzoeker heeft hiervan herhaalde meldingen aan het stadsdeel gedaan. Uiteindelijk zijn de gaten provisorisch gedicht. Hij laat verder weten dat de werkzaamheden ten behoeve van de kelder van het buurpand nog steeds verre van gereed zijn. Ten aanzien van de staat van zijn woning deelt hij mee dat zijn woning vochtig en beschimmeld is, ongedierte door de gaten in de muren naar binnenkomt en door ontstane lekkages water langs de muren van zijn keuken stroomt. In augustus 2012 deelt verzoeker aan de ombudsman mee dat de kelderwerkzaamheden eindelijk tot een afronding zijn gekomen. Desalniettemin ervaart hij nog veel overlast en heeft hij nog niets van de afdeling BWT vernomen inzake de aanschrijvingen.

reactie van stadsdeel Zuid

Het stadsdeel heeft op 31 oktober 2011 een klacht van één van de burens van verzoeker ontvangen over het ontstaan van scheuren in de muren na bouwwerkzaamheden. Een inspecteur van de afdeling BWT van het stadsdeel heeft op dezelfde dag de situatie opgenomen bij het pand dat verbouwd wordt. Met verscheidene omwonenden, waaronder verzoeker, is afgesproken dat er een constructeur zou komen kijken om te bezien of er enige aanvullende maatregelen genomen moesten worden. Op 2 november 2011 heeft de constructeur de controle uitgevoerd. De controle had betrekking op het pand dat verbouwd werd en niet op de woning van verzoeker. Het stadsdeel heeft toen geen gevaarlijke situatie ontdekt. De inspecteur van het stadsdeel heeft twee weken later, op 14 november 2011, een e-mail van verzoeker ontvangen met in de bijlage een aantal foto's. Op de foto's is te zien dat de vloer op sommige plaatsen is gaan zakken. De inspecteur heeft aan verzoeker teruggemailed dat de schade deels het gevolg is van het aanbrengen van damwanden tijdens de bouwwerkzaamheden, doordat dit grote krachten teweeg brengt. Verder heeft de inspecteur in de reactie aan verzoeker gerefereerd aan de controle van 2 november 2011, waaruit blijkt dat er geen sprake is van een gevaarlijke situatie.

Op 15 november 2011 heeft de aannemer, die de verbouwing bij de buurman verzorgt, telefonisch contact met het stadsdeel opgenomen. Hij constateerde dat de bouwmuur tussen de

woning van verzoeker en het pand waar de werkzaamheden plaatsvinden naar binnen komt, dat er forse scheuren zijn ontstaan en dat de damwand aan het vervormen is. De inspecteur van het stadsdeel heeft op dezelfde dag de situatie samen met de aannemer opgenomen en constateerde dat de bouwmuur van slechte kwaliteit is, maar dat deze reeds door de aannemer gestabiliseerd is door het aanbrengen van horizontale stempels.

Op 16 november 2011 heeft het stadsdeel opnieuw een controle uitgevoerd. Ditmaal betrof het wel de woning van verzoeker. Het stadsdeel constateerde dat een vloerbalk uit de bouwmuur is gegleden waardoor de vloer is verzakt. Het stadsdeel heeft de eigenaar van de woning van verzoeker de opdracht gegeven om de vloer te stempelen.² Verzoeker maakte zich zorgen over de gasleidingen die mogelijk onder spanning zouden staan. Ter plaatse is besloten het gas uit te draaien totdat de stempels geplaatst zijn. Op 18 november 2011 is het stadsdeel opnieuw bij verzoeker langsgeslagen om te bezien of de vloer gestempeld werd. Dit was het geval.

Naar aanleiding van een e-mail van verzoeker op 24 november 2011, waarin hij refereert aan de procedure in het geval van bouwkundige klachten, is op 29 november 2011 nogmaals een bezoek afgelegd aan de woning van verzoeker. Het stadsdeel heeft toen een aantal punten opgenomen in het kader van de aanschrijving van de eigenaar van de woning van verzoeker. Het stadsdeel heeft hierover de volgende dag overleg gehad met de eigenaar. Aan de eigenaar is toen meegedeeld dat hij aangeschreven zal worden in het kader van veiligheid en hygiëne, maar niet voordat de werkzaamheden aan de kelder bij het buurpand zijn afgerond.

Het stadsdeel heeft op 14 december 2011 alsnog besloten om ten aanzien van twee gebreken, namelijk de gaten in de bouwmuur en de open riolering, de eigenaar aan te schrijven. Omdat de eigenaar hierop geen actie heeft ondernomen, heeft het stadsdeel zelf de betreffende gebreken hersteld.

Op 4 januari 2012 heeft het stadsdeel overleg gehad met de eigenaar van het buurpand van verzoeker. De eigenaar heeft toen aangegeven dat de werkzaamheden ten behoeve van de kelder ongeveer begin maart 2012 gereed zullen zijn.

In juni 2012 heeft het stadsdeel opnieuw overleg gehad met de eigenaar van het buurpand. Toen is gebleken dat de werkzaamheden ten behoeve van de kelder, en daarmee de fundering, pas begin juli gereed zullen zijn. Het stadsdeel heeft in de woning van verzoeker alleen de noodzakelijke voorzieningen getroffen. De eigenaar van verzoekers woning heeft reeds bij het stadsdeel gemeld spoedig te willen starten met het herstel van diens woning. Technisch gezien is dat pas zinvol als de fundering van het naburige pand tot stand is gekomen. Zodra dit het geval is zal de eigenaar van verzoekers woning worden aangeschreven.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeker en naar het stadsdeel gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. Het stadsdeel kan zich vinden in het verslag van bevindingen. De reactie van verzoeker leidde tot een enkele feitelijke aanpassing en aanvulling.

² Het stempelen houdt in dat er hulpmaterialen of tijdelijke constructies worden gebruikt om verticale of horizontale krachten op te vangen, omdat de eigenlijke constructie (in dit geval de vloerbalken) dit niet (meer) zelfstandig kan.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen³.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden⁴. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van professionaliteit.

Overwegingen

Het vereiste van professionaliteit houdt in dat een bestuursorgaan volgens professionele normen te werk gaat. Dit brengt met zich mee dat de burger een bijzondere deskundigheid van een bestuursorgaan mag verwachten en dat, waar sprake is van mogelijk gevaarlijke situaties, alert en adequaat wordt opgetreden.

Het staat vast dat verzoeker bijna twee maanden lang aandacht van het stadsdeel heeft gevraagd voor de schade die zijn huurwoning opliep als gevolg van bouwwerkzaamheden. Pas twee weken na de eerste melding en op het moment dat de bouwmuur tussen de huurwoning van verzoeker en het buurpand begon te bezwijken, ging de gemeente er toe over om de situatie bij verzoeker thuis te inspecteren op te nemen. Vervolgens duurde het nog geruime tijd voordat het stadsdeel feitelijk optrad om te voorkomen dat de situatie verergerde.

Indien het stadsdeel de situatie direct na de eerste melding bij verzoeker thuis had geïnspecteerd, had toen al geconstateerd kunnen worden dat schade werd veroorzaakt door de bouwwerkzaamheden. Het stadsdeel had in dat geval de eigenaar van het buurpand ertoe kunnen bewegen om nadere preventieve maatregelen te treffen en zo de risico's voor de veiligheid van verzoeker en zijn kinderen te beperken.

Bovendien geldt dat het stadsdeel reeds bij de eerste constatering van schade aan verzoekers woning had moeten concluderen dat de maatregelen die in het buurpand zijn getroffen, in het kader van de in de bouwvergunning opgenomen verplichte uitvoeringsvoorschriften, kennelijk niet afdoende zijn. Een dergelijke conclusie had moeten leiden tot nadere maatregelen van het stadsdeel. Een van die mogelijke maatregelen betreft de stillegging van de werkzaamheden, zoals ook te lezen valt op de website van het stadsdeel, waardoor het risico op meer schade tot een minimum beperkt wordt.

Het aanschrijven van de eigenaar van de huurwoning van verzoeker vormt eveneens een punt van aandacht. Het stadsdeel heeft ten aanzien daarvan aangegeven de termijn van het aanschrijven te laten afhangen van de termijn waarop de (kelder)werkzaamheden van het buurpand zijn afgerond, terwijl niet duidelijk is wanneer die werkzaamheden concreet tot een afronding zullen komen. Deze coulante houding jegens de eigenaar heeft ertoe geleid dat verzoeker inmiddels tien

³ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

⁴ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

maanden woonachtig is in een bouwval, met alle risico's voor zijn gezondheid en veiligheid van dien.

Uit het voorgaande blijkt dat het stadsdeel de regie volledig uit handen heeft gegeven en verzoeker ten onrechte heeft overgeleverd aan het doen en laten van de verhuurder en de eigenaar van het buurpand.

Oordeel

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

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de verantwoordelijke portefeuillehouder van het stadsdeel zorg te dragen voor een vertrouwenwekkende werkwijze bij meldingen van bouwoverlast, waarbij het stadsdeel:

- de burger tijdig en actief informeert over taken en verantwoordelijkheden van het stadsdeel;
- zichtbaar en effectief optreedt bij signalen over mogelijke veiligheidsrisico's en
- een adequate registratie bijhoudt van de meldingen en klachten.

De ombudsman verwijst met betrekking tot de bovenstaande aanbeveling tevens naar het rapport "*Tekortschietend toezicht bij bouwoverlast I*", rapportnummer RA121535, waarin eenzelfde soort zaak speelde in Stadsdeel Zuid. De rapporten hebben in onderlinge samenhang geleid tot bovenstaande aanbeveling.