

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Tekortschietend toezicht bij bouwoverlast I

**Gemeente Amsterdam
Stadsdeel Zuid**

23 augustus 2012
RA121535

Samenvatting

Twee buurvrouwen ondervinden sinds oktober 2011 geluid- en trillingoverlast van sloop- en bouwwerkzaamheden aan het nieuwbouwproject naast hun woningen. Zij wendden zich in tot verschillende personen en afdelingen van de gemeente en stadsdeel Zuid. Na veel aandringen bij het stadsdeel komt er na twee maanden een bouwinspecteur van het stadsdeel de situatie opnemen. Deze inspecteur laat bij aankomst ter plaatse direct aan de buurvrouwen weten dat hij niets kan doen en merkt op: *“Als het u hier niet bevalt dan gaat u maar terug naar Spanje”*. Medio december nemen de trillingen in verschillende huizen in hevigheid toe, waardoor er in een aantal panden scheuren in de wanden ontstaan. De buurvrouwen komen er achter dat het meetapparaat niet werkt en bellen de verantwoordelijke bouwinspecteur van het stadsdeel. Deze weigert in eerste instantie opnieuw de situatie te controleren, maar komt later die dag toch langs. Hij constateert dan dat de batterijen van de meetmachines leeg zijn. Voor de schades in de woningen van de buurvrouwen worden zij echter verwezen naar de verantwoordelijke aannemer. De ombudsman stelt vast dat de overlastklachten van de buurvrouwen duiden op veiligheidsrisico's; de straat is niet bereikbaar voor hulpdiensten, de openbare ruimte is sterk vervuild, de slooplocaties zijn niet afgedekt tegen vallend puin en stof en de bewoonsters vrezen voor schade aan hun woningen. Deze leiden echter niet tot maatregelen om de situatie te verbeteren. In plaats daarvan verwijst het stadsdeel hen van het kastje naar de muur. Pas naar aanleiding van een interventie van de ombudsman wordt de klachtencoördinator betrokken bij de zaak en gaat het stadsdeel binnen enkele dagen over tot het nemen van de noodzakelijke maatregelen en het beoordelen van de schade in de woningen. Het stadsdeel wekt hiermee de indruk dat het aanvankelijk te weinig of geen oog had voor de veiligheid en belangen van de omwonenden. Indien het stadsdeel de situatie direct na de eerste meldingen van verzoeksters ter plaatse was gaan beoordelen, hadden verzoeksters zich gehoord gevoeld, had de overlast eerder beperkt kunnen worden en had het stadsdeel de veiligheid kunnen garanderen. Daarmee had het stadsdeel kunnen voorkomen dat verzoeksters bij meerdere gemeentelijke instanties aanklopten met hun klachten en had het stadsdeel hen direct goed kunnen informeren over de verantwoordelijkheden van de gemeente met betrekking tot bouwoverlast.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn 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 II*", rapportnummer RA121534, 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 black 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 13 december 2011 op het spreekuur 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

Verzoeksters wonen beide in de Daniël Stalpertstraat. Sinds oktober 2011 ondervinden zij overlast van sloop- en bouwwerkzaamheden aan het nieuwbouwproject 'De Daen', naast hun woningen.



Bron: www.vinkenveenman.nl, geraadpleegd 7 augustus 2012.

Verzoeksters klagen over het volgende:

- 1) De straat is aan twee zijden geblokkeerd; vanuit de Ferdinand Bolstraat vanwege de werkzaamheden in verband met de Noord/Zuidlijn en vanaf de Frans Halsstraat vanwege het bouwproject. Dit betekent dat in geval van calamiteiten, hulpdiensten geen toegang hebben tot de straat. Deze situatie is bekend bij de Brandweer;
- 2) De vuilnisophaal is onregelmatig doordat de straat niet meer toegankelijk is. Er lopen inmiddels ratten door de straat;
- 3) Er vinden sloop- en bouwwerkzaamheden plaats buiten de tijden zoals toegestaan in de vergunningen; soms op zondag en herhaaldelijk vóór 5.30 's ochtends;
- 4) De slooplocaties zijn niet afgedekt, waardoor de lucht in de straat ernstig is vervuild door

- dichte stofwolken;
- 5) De bouwmachines geven een sterke benzinelucht af waardoor de bewoners last hebben van misselijkheid en duizeligheid en geen raam meer kunnen openzetten;
 - 6) Er wordt bouwafval op straat gegooid. Door harde wind valt het bouwafval ook buiten de bouwplaats. Verzoeksters moeten de kinderwagen beschermen met een paraplu tegen vallend puin als zij de straat op gaan;
 - 7) De huizen trillen de hele dag hevig door de werkzaamheden. Verzoeksters vrezen voor de fundering van de huizen en er zijn scheuren zichtbaar in de muren van verschillende panden;
 - 8) Het geluid van de drillboren is ondragelijk.

Verzoeksters wenden zich met de bovenstaande klachten tot verschillende personen en afdelingen van stadsdeel Zuid zoals de wijkmanager, de omgevingsmanager, de bouwinspecteur, de afdeling Vergunningen, het meldpunt Zorg en Overlast en het meldpunt Openbare Ruimte. Tevens wenden zij zich tot het klachtenbureau Noord/Zuidlijn en de Dienst Milieu en Bouwtoezicht. Na veel aandringen en vergeefse pogingen om de verantwoordelijke bouwinspecteur van het stadsdeel de geluidsoverlast en de overlast door trillingen te laten controleren, komt zijn collega begin december 2011 de situatie opnemen. Deze inspecteur laat bij aankomst ter plaatse direct aan verzoeksters weten dat hij niets kan doen. Als verzoekster haar verbazing uitspreekt dat de bouwlocaties niet -zoals in Spanje gebruikelijk- zijn afgedekt en voetgangers op straat daardoor onvoldoende beschermd zijn tegen bouwstof en neervallend puin, merkt de bouwinspecteur op: *“Als het u hier niet bevalt dan gaat u maar terug naar Spanje”*. De inspecteur weigert verder nog in het Engels met verzoekster te praten en gaat over op Nederlands.

In de loop van december 2011 nemen de trillingen in verschillende huizen in hevigheid toe. Er zijn inmiddels in een aantal panden scheuren in de wanden ontstaan. Verzoeksters spreken daarop de voorman ter plaatse aan. Deze laat weten dat de meetapparaten geen normoverschrijding aangeven. Verzoeksters komen er echter achter dat het meetapparaat niet werkt en bellen de verantwoordelijke bouwinspecteur van het stadsdeel. Deze weigert in eerste instantie opnieuw te situatie te controleren, omdat de werkzaamheden volgens hem voldoen aan de voorwaarden. Later op die dag komt een collega van de bouwinspecteur toch langs. Deze inspecteur constateert dat inderdaad een aantal meetmachines niet werkt, omdat de batterijen leeg zijn. De bouwinspecteur laat weten dat de volgende dag een andere boortechniek gebruikt zal worden. Deze techniek vermindert overlast door geluid en trillingen. Deze werd eerder niet ingezet, want hij werkt vertragend op de werkzaamheden. Verzoeksters vragen de voorman om de meetapparatuur hoger tegen de omringende muren te hangen, aangezien bewoners op de bovenliggende etages hevige trillingen hebben gevoeld. Tot dan toe stond de apparatuur immers op de begane grond. De voorman heeft de bouwinspecteur laten weten hiertoe alleen te zullen overgaan na een officiële sommatie door de gemeente. Verzoeksters wenden zich vervolgens tot de ombudsman.

interventie

De ombudsman brengt de zaak op 15 december 2011 onder de aandacht van het stadsdeel en vraagt om actie te ondernemen. Het stadsdeel deelt de ombudsman korte tijd later mee dat het op 16 december 2011 contact heeft opgenomen met de aannemer en heeft aangedrongen op het plaatsen van hekken met gaas om het stof enigszins tegen te gaan en het uitzicht wat te ontnemen. Dit is gebeurd op 20 december 2011. Verder is er een trillingmeter op een hoger gelegen verdieping van huisnummer 51 gehangen. Bovendien is met de sloper afgesproken dat hij

eerst de balklagen ontkoppelt voordat de betreffende verdieping wordt gesloopt om de trillingen zoveel mogelijk te voorkomen. Het stadsdeel laat tenslotte weten voornemens te zijn een casemanager op de zaak te zetten.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de behandeling van meldingen en klachten over bouwoverlast.

hoorzitting

Op 15 februari 2012 organiseert de ombudsman een hoorzitting. Een van de verzoeksters is, te samen met twee buurtbewoners uit de Quellijnstraat, aanwezig. Namens het stadsdeel zijn de klachtencoördinator en een bouwinspecteur Bouw- en Woningtoezicht aanwezig.

Oktober 2011

Verzoekster vertelt dat de sloopwerkzaamheden voor enorme trillingen in de woningen van haar en haar buurvrouw zorgden. Zij maakten zich ernstige zorgen over de funderingen van de woningen en zijn, na een aantal maal telefonisch te zijn doorverwezen, naar het stadsdeelhokantoor gegaan. Verzoekster kreeg daar een papiertje met een naam van een beheerder Openbare Ruimte en zijn telefoonnummer. Er is haar niet gevraagd of zij een klacht in wilde dienen, noch is haar een klachtenformulier overhandigt. Deze beheerder Openbare Ruimte deelde verzoekster mee dat het stof in de straat werd veroorzaakt door de Noord/Zuidlijn en niet door de sloopwerkzaamheden van De Daen. Verder verwees hij verzoekster door naar de verantwoordelijke bouwinspecteur.

November 2011

Verzoekster geeft aan dat zij vanaf november 2011 meerdere malen met deze bouwinspecteur heeft gebeld om meldingen van overlast te doen en verzocht om optreden. De bouwinspecteur heeft verzoekster uitgelegd dat de trillingen die zij ervaart 'normaal' zijn. Verzoekster heeft de bouwinspecteur verzocht om te komen kijken. De scheuren waren immers al in de muren van haar woning te zien. De bouwinspecteur weigerde dit.

December 2011

De bouwinspecteur geeft aan dat hij begin december 2011 contact op heeft genomen met de uitvoerder ter plaatse om de overlastmelding van verzoekster over te brengen. De uitvoerder heeft daarop meetapparatuur geplaatst tegen de muur van de woningen om de trillingen te kunnen meten. De resultaten daarvan heeft de uitvoerder met het stadsdeel gedeeld. Deze lieten geen overschrijdingen zien. Deze gegevens zijn niet met de bewoners gedeeld. Omdat de gegevens geen overschrijdingen lieten zien, heeft de bouwinspecteur besloten dat de klachten van verzoeksters ongegrond waren en vervolgens geen verdere actie ondernomen.

Verzoekster geeft aan dat een collega van de bouwinspecteur heeft geconstateerd dat de meetapparatuur te laag hing en bovendien niet werkte omdat de batterijen leeg waren. Hiervan was de bouwinspecteur niet op de hoogte.

De klachtencoördinator deelt mee in december 2011 voor het eerst betrokken te zijn geraakt bij de zaak vanwege het feit dat verzoeksters naar de ombudsman zijn gestapt. Zij geeft aan dat bij het stadsdeel geen registraties van meldingen of klachten bekend zijn. Bij de verschillende meldpunten van het stadsdeel evenmin.

De bouwinspecteur geeft aan dat hij op 16 december 2011 is gaan kijken in de woning van verzoekster. De bouwinspecteur deelt mee daar geen schade te hebben waargenomen. Verzoekster geeft echter aan dat zij met de bouwinspecteur gesproken heeft en dat hij haar over de scheuren in haar muren heeft meegedeeld dat deze 'normaal' zijn. Verzoekster deelt mee dat aan de hand van het rapport dat opgesteld is over de status van haar woning, vanwege de werkzaamheden in verband met de Noord/Zuidlijn, nagegaan kan worden of de scheuren nadien zijn ontstaan.

De klachtencoördinator deelt mee dat in december terug is gekomen op het besluit om een casemanager op de zaak te zetten, omdat de werkzaamheden in verband met de Noord/Zuidlijn voor 1 januari 2012 zouden stoppen en de overlast in de buurt, daardoor sterk zou verminderen.

Januari 2012

In januari 2012 is de sloop afgerond en zijn de voorbereidingen voor de bouw gestart. Verzoekster dient half januari 2012 per e-mail een schadeclaim in bij de uitvoerder. Zij sturen deze schadeclaim CC naar de bouwinspecteur. De bouwinspecteur geeft aan dat hij deze e-mail niet kent.

Tot zover hetgeen besproken is tijdens de hoorzitting.

Naar aanleiding van hetgeen naar voren is gekomen tijdens de hoorzitting, verzoekt de ombudsman het stadsdeel om:

- een overzicht te verstrekken van de contacten met verzoeksters en de acties die daarvan het gevolg waren;
- de schade in de woningen te gaan bekijken en een vergelijking te maken met het rapport van de Noord/Zuidlijn om te bezien of nadien schade is ontstaan;
- een schriftelijke reactie te formuleren op de schadeclaim van verzoeksters;
- een contactpersoon aan te stellen voor verzoeksters en verzoeksters hiervan schriftelijk te informeren.

reactie van het stadsdeel

overzicht contacten

Het stadsdeel stuurt een overzicht van de contacten met verzoeksters. Daaruit blijkt dat het eerste geregistreerde contact met verzoeksters dateert van donderdag 1 december 2011. Verzoeksters dienen dan een telefonische klacht in bij de bouwinspecteur met betrekking tot geluidsoverlast, trillingen en het te vroeg starten van de werkzaamheden. De bouwinspecteur geeft verzoeksters hierop te kennen dat, omdat hun woning grenst aan de bouwplaats, dit gepaard gaat met trillingen en geluid. De werkzaamheden passen binnen de vergunning. De bouwinspecteur heeft hierop contact gezocht met de uitvoerder en deze heeft aangegeven dat de trillingmeters geen hoge waarden weergeven. Ook werken zij niet buiten de toegestane werktijden (van 7.00 uur tot 18.00 uur). De bouwinspecteur heeft de uitvoerder gezegd rekening te houden met de omwonenden en beschikbaar te zijn voor klachten.

Op vrijdag 16 december ontvangt de bouwinspecteur wederom eenzelfde telefonische klacht van verzoeksters. Hierop is de bouwinspecteur ter plaatse gegaan en heeft met de uitvoerder gesproken. Hij heeft de uitvoerder gezegd de hekken om de bouwplaats te bedekken met doeken om zo het bouwterrein meer af te scheiden. Ook is toen het huisvuil ophaalpunt naar de overkant van de straat verplaatst, omdat er overlast was van ongedierte. Verder is de

bouwinspecteur in de woning van verzoeksters gaan kijken en heeft daar geconstateerd dat er geen schade was ten gevolge van de sloopwerkzaamheden.

Op 19 december komt er een telefonische overlastmelding van verzoeksters binnen bij de afdeling Handhaving Openbare Ruimte. Twee handhavers zijn toen ter plaatse geweest. Zij hebben echter geen zaken geconstateerd waarop gehandhaafd kon worden.
Op 21 december komt er weer een telefonische melding binnen van verzoekster bij de afdeling. De klachten gingen over de ontoegankelijkheid van de Daniel Stalperstraat vanuit de Frans Halsstraat, de overlast van bouwstof en harde muziek. Ter plaatse heeft een collega van de bouwinspecteur geconstateerd dat de Daniel Stalperstraat vrij toegankelijk is vanuit de Frans Halsstraat en, aangezien het regenachtig was, er geen sprake was van bouwstof. Verder heeft hij ook geen harde muziek waargenomen.

Op 24 januari 2012 ontvangt de afdeling wederom een klacht van verzoeksters. De klacht gaat nu om bouwafval op straat en geluidsoverlast. Er zijn twee handhavers ter plaatse gegaan die de uitvoerder daar op hebben aangesproken.

contactpersoon stadsdeel

De klachtencoördinator heeft vanaf de datum van de hoorzitting opgetreden als contactpersoon voor verzoeksters en nadien meermalen contact met hen gehad.

beoordelen schade en reactie schadeclaim

Het stadsdeel geeft aan dat zowel de bouwinspecteur, als de klachtencoördinator in de woning van verzoekster zijn geweest. De scheurvorming in het pleisterwerk betreft zogenaamde architectonische schade; oppervlakkige schade die betrekkelijk eenvoudig te herstellen is. Bij dergelijke schades is het privaatrecht van toepassing; de eigenaar moet dit zelf met de veroorzaker, de aannemer regelen. Het betreft geen constructieve schade; schade waarbij het gebouw instabiel wordt en de veiligheid in het geding is. Alleen in dat geval is het publiekrecht van toepassing en heeft de bouwinspecteur de taak om maatregelen te nemen. Met de aannemer is inmiddels een afspraak gemaakt om de schade op te komen nemen als alle trillingsveroorzakende werkzaamheden voorbij zijn. Verzoekster houdt hiervoor rechtstreeks contact met de aannemer. Een en ander heeft het stadsdeel per e-mail van 23 februari 2012 formeel laten weten aan verzoeksters.

Het stadsdeel geeft tot slot aan dat eind februari 2012 begonnen is met de volgende fase; het aanbrengen van de damwanden. Dit gebeurt met een trillingsvrij en geluidsarm systeem. Verder zijn er op verzoek van het stadsdeel vier meetbouden in de gevels aangebracht om tijdens de werkzaamheden na te gaan of er sprake is van zakking en als dit het geval is daar snel op te handelen. Verzoeksters kunnen tijdens de werkzaamheden terecht bij de uitvoerder of bij de klachtencoördinator.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeksters en naar het stadsdeel gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. Verzoeksters hebben niet gereageerd en het stadsdeel heeft laten weten zich te kunnen vinden in de bevindingen.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen¹.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden². 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.

Vast staat dat verzoeksters sinds oktober 2011 overlast ondervinden van sloopwerkzaamheden. Sindsdien dienen zij overlastklachten in die duiden op serieuze veiligheidsrisico's; de straat is niet bereikbaar voor hulpdiensten, de openbare ruimte is sterk vervuild door een onregelmatige vuilnisophaal, de slooplocaties zijn niet afgedekt tegen vallend puin en stof en verzoeksters vrezen voor ernstige schade aan hun woningen. Overlastmeldingen en klachten die verzoekers bij het stadsdeel indienen leiden echter niet tot het inzetten van enige maatregelen, zoals wordt aangegeven op de eigen website³. In plaats daarvan verwijst het stadsdeel verzoeksters aan de balie naar de beheerder Openbare Ruimte, die hen door verwijst naar de bouwinspecteur, die hen op zijn beurt weer doorverwijst naar de uitvoerder van de aannemer. Verzoeksters worden van het kastje naar de muur gestuurd, zonder dat het stadsdeel enige actie onderneemt. De ombudsman constateert daarnaast dat een registratie van alle contacten met het stadsdeel ontbreekt.

Twee maanden na de eerste klachten, in december, komt een bouwinspecteur de situatie bekijken. Dit leidt niet tot actie. Verzoeksters worden bovendien onheus bejegend door een bouwinspecteur die hen meedeelt dat ze maar terug moeten gaan naar Spanje als het ze hier niet bevalt. Pas naar aanleiding van een interventie van de ombudsman, medio december, gaat het stadsdeel over tot het nemen van maatregelen om te zorgen dat de werkzaamheden op een veiligere manier gebeuren, zoals het laten afdekken van de bouwplaats en het verplaatsen van de trillingsmeters. Ook beoordeelt het stadsdeel nu pas de schade in de woningen van verzoeksters.

Hieruit blijkt dat het stadsdeel aanvankelijk weinig of geen oog had voor de veiligheid en belangen van de omwonenden. Indien het stadsdeel de situatie direct na de eerste meldingen van verzoeksters ter plaatse was gaan beoordelen, hadden verzoeksters zich gehoord gevoeld, had de overlast eerder beperkt kunnen worden en had het stadsdeel de veiligheid kunnen garanderen.

¹ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

² artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

³ http://www.zuid.amsterdam.nl/wonen_en/bouwen/overlast-bouwen/

Daarmee had het stadsdeel kunnen voorkomen dat verzoeksters bij meerdere gemeentelijke instanties aanklopten met hun klachten en had het stadsdeel hen direct goed kunnen informeren over de verantwoordelijkheden van de gemeente met betrekking tot bouwoverlast.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn 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 II*", rapportnummer RA121534, waarin eenzelfde soort zaak speelde in stadsdeel Zuid. De rapporten hebben in onderlinge samenhang geleid tot bovenstaande aanbeveling.