

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Viermaal rapport funderingsonderzoek Gemeente Zaanstad Domein Openbare Ruimte Sector Realisatie en Beheer

22 maart 2013
RAI 30479

Samenvatting

In de zomer van 2009 is een echtpaar op zoek naar een koopwoning in Zaanstad. Hun oog valt op een woning in de Schildersbuurt. In die tijd is Wareco, in opdracht van de gemeente Zaanstad, net bezig met onderzoek naar de fundering van het huizenblok, waar de woning deel van uit maakt. Het echtpaar heeft alleen interesse in de woning als het kwaliteitsklasse I heeft. Wareco stelt vast dat de woning kwaliteitsklasse I heeft. Het echtpaar ontdekt echter een fout in het rapport. De fout wordt hersteld en er komt een tweede rapport. De woning blijft kwaliteitsklasse I. Op basis van dit rapport koopt het echtpaar de woning. Daarna volgen nog twee rapporten waaruit blijkt dat de woning kwaliteitsklasse II heeft. Het echtpaar stelt de gemeente en Wareco aansprakelijk voor de financiële schade. De gemeente noch Wareco achten zich juridisch aansprakelijk. Het echtpaar kan zich daarin niet vinden en wendt zich tot de ombudsman. De ombudsman belegt een hoorzitting. Na de hoorzitting gaan betrokken partijen om de tafel zitten om de schadeclaim van het echtpaar ordentelijk af te handelen.

De ombudsman stelt vast dat de gemeente gezien haar actieve rol is aan te spreken op het resultaat en de kwaliteit van de funderingsonderzoeken, ook al heeft zij deze niet zelf uitgevoerd. Gebleken is dat Wareco bij herhaling professionele fouten heeft gemaakt. Hiermee is het vertrouwen geschaad dat de bewoners, gezien de rol die de gemeente op zich nam, in de deugdelijkheid van het funderingsonderzoek mochten hebben. De gemeente is, los van de vraag of zij hiervoor juridisch aansprakelijk kan worden gesteld, door de bewoners hierop aan te spreken. Ook heeft de gemeente steken heeft laten vallen bij het tijdig informeren van de bewoners. Tot slot is de ombudsman van oordeel dat gezien de ruime rol die de gemeente met betrekking tot het funderingsonderzoek op zich nam, zij zich niet kan onttrekken aan de verantwoordelijkheid om toe te zien op een ordentelijke afhandeling van claims. Met instemming heeft de ombudsman vernomen dat betrokken partijen na de hoorzitting op initiatief van de gemeente om de tafel gaan zitten om de schadeclaim van het echtpaar ordentelijk af te handelen.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn in strijd met het vereiste van 'betrouwbaarheid'.

Aanbeveling

De ombudsman beveelt het College van Burgemeester en Wethouders aan dat de gemeente de regie houdt om tot een ordentelijke afhandeling van verzoekers schadeclaim te komen.

Amsterdam, 22 maart 2013

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 20 juli 2012 op het spreekuur ingediend en betreft de *gemeente Zaanstad, Domein Openbare Ruimte, Sector Realisatie en Beheer*.

Bevindingen

In dit onderzoek heeft de ombudsman op 23 oktober 2012 een hoorzitting gehouden. Hetgeen tijdens de hoorzitting is besproken, is voor zover relevant, in onderstaand verslag van bevindingen verwerkt.

achtergrond van het verzoek

Op 19 juni 2008 stuurt de gemeente Zaanstad alle eigenaren/bewoners van de Schildersbuurt een brief over het project Funderingsherstel van de gemeente. De gemeente kondigt aan een funderingsonderzoek in de Schildersbuurt te zullen uitvoeren. Over de rol van de gemeente staat het volgende:

‘Zij doet onderzoek, geeft advies, bemiddelt, stimuleert eigenaren om slechte fundering van hun woning te herstellen en biedt financiële steun.’

Voor vragen kan contact worden opgenomen met het Gemeentelijke Adviesbureau Funderingsherstel (hierna: ‘GAF’). De gemeente laat verder weten dat Wareco Ingenieurs (hierna: ‘Wareco’) het funderingsonderzoek zal uitvoeren.

De gemeente stelt de relevante bouwarchiefstukken uit het gemeentearchief voor Wareco beschikbaar en geeft Wareco opdracht om per constructieve eenheid (bouwblok met een onderling samenhangende fundering) een advies te geven. De gemeente neemt de communicatie met de eigenaren voor haar rekening.

In de zomer van 2009 zijn verzoekers op zoek naar een koopwoning in Zaanstad. Hun oog valt op een woning in de Schildersbuurt met huisnummer 4 en zij gaan meerdere keren naar de woning kijken. In die tijd is Wareco net bezig met het funderingsonderzoek naar het huizenblok, waar de woning deel van uit maakt, met de huisnummers 4, 6, 8 en 10. Verzoekers vernemen dit en laten de verkopers weten de woning alleen te willen kopen als uit het funderingsonderzoek blijkt dat deze kwaliteitsklasse I¹ heeft. Zij maken expliciet duidelijk geen interesse in de woning te hebben als de woning kwaliteitsklasse II² heeft.

I^e rapport: kwaliteitsklasse I

Op 17 augustus 2009 verschijnt het funderingsrapport. De conclusie van het rapport is dat de woning kwaliteitsklasse I heeft. De gemeente stuurt het rapport op 21 augustus 2009 naar verkopers die het aan verzoekers geven. Verzoekers ontdekken een verschil tussen de conclusie van het rapport en de bevindingen van het rapport. Verzoekster neemt op 25 augustus 2009 contact op met de betrokken senior adviseur van Wareco. De senior adviseur laat weten dat de

¹ Kwaliteitsklasse I: fundering verkeert in een goede tot uitstekende staat (nieuwbouwkwaliteit); over een periode van 25 jaar zijn geen maatregelen nodig aan de fundering;

² Kwaliteitsklasse II: fundering verkeert in een redelijk tot goede staat; advies om binnen 25 jaar maatregelen te treffen aan de fundering.

conclusie van het rapport kwaliteitsklasse I juist is, maar dat er fouten in de bevindingen van het rapport zijn geslopen.

2^e rapport: kwaliteitsklasse I

Wareco stelt een tweede rapport op dat dateert van 27 augustus 2009. Ook de gemeente reageert en stuurt de verkopers op 25 augustus 2009 een brief dat de aanduiding van klasse I in het rapport correct is.

Ter gelegenheid van de verschijning van het rapport organiseert het college van burgemeester en wethouders op 5 september 2009 een bewonersbijeenkomst voor alle betrokken huiseigenaren/bewoners in de Schildersbuurt. Verkopers zijn daarbij aanwezig. Naast diverse medewerkers van de gemeente is de senior adviseur van Wareco aanwezig om vragen over het onderzoek en het onderzoeksrapport te beantwoorden. Voor telefonische vragen verwijst de gemeente naar GAF.

Het rapport en de conclusie geven verzoekers vertrouwen in de fundering van de woning. Zij besluiten de woning – op verzoeksters naam - te kopen. In verband met de financiering wordt de woning - mede op basis van het funderingsrapport - op 7 oktober 2009 getaxeerd op € 215.000,- (onderhandse verkoopwaarde). De koopovereenkomst wordt op 22 september 2009 getekend en op 30 oktober 2009 geleverd. De koopsom bedraagt € 215.000,-.

3^e rapport: kwaliteitsklasse II

Op 14 oktober 2009 wordt een derde funderingsrapport opgesteld. De conclusie van dit rapport is dat verzoekers woning kwaliteitsklasse II heeft. Dit derde rapport wordt pas op 19 november 2009 naar alle eigenaren van de woningen 4 - 10 gestuurd. Verzoekers ontvangen het poststuk maar openen het niet, omdat het rapport aan de oude bewoners/verkopers is geadresseerd terwijl zij sinds 1 november 2009 eigenaar van de woning zijn. Verzoekers vragen zich inmiddels wel af waarom het rapport zo laat is verstuurd. Volgens verzoekers wist de gemeente dat het funderingsrapport voor hen belangrijk is vanwege de koop. Zij nemen het de gemeente dan ook kwalijk dat het rapport van 14 oktober 2009 niet ook naar hen is opgestuurd. Verzoekers nemen veel later kennis van dit rapport. De gemeente stelt dat zij niet wist dat het funderingsrapport voor verzoekers belangrijk was in verband met de koop. De gemeente laat weten dat de reden dat het derde rapport met meer dan een maand vertraging is verstuurd, gelegen is in het feit dat de gemeente van plan was een bijeenkomst voor de betrokken bewoners te organiseren om een en ander toe te lichten. Daar is het echter niet van gekomen.

4^e rapport: kwaliteitsklasse II

De bewoners van nummer 10 hebben bedenkingen bij dit derde rapport. Zij beschikken over foto's toen hun woning werd gebouwd. Van de vier woningen is hun woning als eerste gebouwd. Bij de bouw was het huis nog vrijstaand. Op 30 oktober 2009 wijzen zij Wareco telefonisch op het feit dat de fundering van hun woning volgens hen geen deel uitmaakt van dezelfde constructieve bouweenheid als de nummers 4 - 8. In eerste instantie houdt Wareco vast aan het standpunt dat er sprake is van één bouwstroom.¹ Het telefoontje is op dat moment geen aanleiding om nader onderzoek te doen. De gemeente is immers opdrachtgever en als er nader onderzoek moet worden gedaan, dient dat in overleg met en op verzoek van de gemeente te gebeuren. Verzoekers stellen zich op het standpunt dat Wareco, naar aanleiding van de

¹ Bij één bouwstroom is er een gerechtvaardigd vermoeden dat de kwaliteit van alle bouwmaterialen hetzelfde is. Zo zijn de houten funderingspalen waarschijnlijk van één scheepslading of één vrachtauto uit Scandinavië afkomstig.

bedenkingen van de bewoners van nummer 10, direct actie had moeten ondernemen. Dan zou aan het licht zijn gekomen dat de fundering van hun – inmiddels overgedragen - woning kwaliteitsklasse II heeft. Verzoekers hadden dan de koopovereenkomst binnen een maand na overdracht kunnen ontbinden.

Vervolgens verneemt de technisch adviseur van GAF ook over het verhaal van de bewoners van nummer 10. Zijn bedenkingen zijn aanleiding om Wareco opdracht te geven aanvullend funderingsonderzoek (in pandige metingen) te doen. Daar komt uit naar voren dat er bij het funderingsonderzoek ten onrechte vanuit is gegaan dat de woningen met de huisnummers 4, 6, 8 en 10 uit één bouwblok bestaan. De toekenning van de kwaliteitsklasse I was gebaseerd op de kwaliteit van de fundering van nummer 10. De andere drie woningen maken echter deel uit van een ander woonblok met kwaliteitsklasse II. Het onderzoek is op 25 januari 2010 klaar en verzoekers ontvangen dit vierde rapport op 2 maart 2010.

schadeclaim

Verzoekers trekken aan de bel en stellen de verkopers, de makelaar van de verkopers, de gemeente (op 31 maart 2010) en Wareco (op 21 april 2011) aansprakelijk voor de schade. De schade bestaat eruit dat verzoekers meer voor de woning hebben betaald dan deze op het moment van koop waard was. Verzoekers vragen zich af of de gemeente fouten heeft gemaakt bij de verstrekking van de archiefstukken en waarom de gemeente tot de overtuiging was gekomen dat er sprake was van één bouwblok.

Op 23 april 2010 stuurt de gemeente een ontvangstbevestiging naar verzoekster waarin wordt aangegeven dat de claim gemeld is bij Centraal Beheer Achmea; de aansprakelijkheidsverzekeraar van de gemeente (hierna: 'Centraal Beheer'). Centraal Beheer vraagt de gemeente aanvullende informatie om de dekking van de verzekering te kunnen beoordelen, maar stuurt verzoekster nog geen ontvangstbevestiging. Op 13 juli 2010 stuurt de gemeente verzoekster alsnog een ontvangstbevestiging.

Een door verzoekers ingeschakelde deskundige funderingstechnieken, schat de kosten om de fundering te vernieuwen tussen de € 50.000,- en € 60.000,-. Desgevraagd schat een makelaar het verschil in reële verkoopprijs, op het moment dat verzoeker de woning kocht, tussen kwaliteitsklasse I en II op € 30.000,-.

standpunt verzoekers

Voor verzoekers is duidelijk dat zij door toedoen van de gemeente en Wareco circa € 55.000,- schade hebben geleden. Zij vinden dat de gemeente hun schade moet vergoeden en de gemeente, indien gewenst, de schade op Wareco kan verhalen. Verzoekers wenden zich op 2 augustus 2012 tot de ombudsman omdat zij zich niet kunnen vinden in het feit dat de gemeente de aansprakelijkheid afwijst, en ook Wareco niet thuis geeft.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de betrokkenheid van de gemeente bij het toekennen van een foutieve funderingscode;
- het informeren van de betrokken bewoners;
- de afhandeling van een schadeclaim door de gemeente.

hoorzitting

De ombudsman besluit een hoorzitting te houden en nodigt daarvoor uit: verzoekers, de

verkoper van verzoekers woning, de gemeente en Wareco. De hoorzitting vindt plaats op 23 oktober 2012. Verzoekers zijn daarbij aanwezig en een vertegenwoordiger van de verkopers. Van de zijde van de gemeente zijn aanwezig: de leidinggevende GAF, de leidinggevende van de afdeling Juridische Zaken van de gemeente en de technisch adviseur GAF. Ook een vertegenwoordiger van Lengkeek en Centraal Beheer maakt deel uit van de gemeentelijke delegatie. Verder is de directeur Wareco op de uitnodiging van de ombudsman ingegaan. De ombudsman heeft van hetgeen besproken is geen apart verslag gemaakt. De relevante opmerkingen zijn in het verslag van bevindingen verwerkt.

standpunt gemeente inzake het toekennen van een foutieve funderingscode

De gemeente verklaart dat zij alle archiefstukken betreffende de vergunningen aan Wareco heeft overgelegd. Op basis van deze informatie is er destijds bij het vaststellen van de onderzoeksinspanning in eerste instantie vanuit gegaan dat het bouwproject de panden 4 tot en met 10 omvatte.

standpunt Wareco inzake het toekennen van een foutieve funderingscode

Wareco erkent dat het fouten heeft gemaakt bij het funderingsonderzoek naar het huizenblok, met de huisnummers 4, 6, 8 en 10 met als gevolg dat er vier verschillende rapporten zijn verschenen. Tijdens de hoorzitting laat de directeur van Wareco weten dat er niet alleen bij het onderzoek fouten zijn gemaakt maar ook bij de tekstuele opmaak van het rapport.

standpunt gemeente inzake aansprakelijkheid

Nadat de gemeente de aansprakelijkstelling bij Centraal Beheer heeft gemeld, heeft Centraal Beheer schade-expertisebureau Lengkeek Expertises (hierna: 'Lengkeek') opdracht gegeven om de aansprakelijkheid van de gemeente te onderzoeken. Lengkeek komt tot de conclusie dat Wareco ten aanzien van de beoordeling van de bouwblokken in gebreke is gebleven. Aan de hand van het gevelbeeld en het ongelijke dakvlak had Wareco moeten opmerken dat er geen sprake is van één woonblok.

Op 22 februari 2011 wijst Centraal Beheer namens de gemeente de aansprakelijkheid af. Centraal Beheer neemt het standpunt in dat de gemeente niet zelf onrechtmatig heeft gehandeld en dat artikel 6:171 BW¹, waarin de aansprakelijkheid van de opdrachtgever is geregeld, niet op de gemeente als overheidsinstantie van toepassing is. De gemeente is volgens Centraal Beheer als opdrachtgever niet aansprakelijk voor het handelen van Wareco.

standpunt Wareco inzake aansprakelijkheid

Over de fout in het rapport van 17 augustus 2009 verklaart de senior adviseur van Wareco dat deze is toe te schrijven aan verkeerde tekstverwerking en een verkeerde indeling van bouwkundige eenheden. Hij laat verder weten dat Wareco bij de onderzoeksopzet afhankelijk was van de door de gemeente aangeleverde archiefstukken. Uit die stukken bleek niet dat huisnummer 10 geen deel uitmaakt van het bouwblok 4, 6 en 8. Verder is het verschil in bouwblokken niet met het oog waarneembaar en kon dit ook niet uit de details worden afgeleid. Dit werd pas duidelijk nadat aanvullende informatie beschikbaar kwam. Wareco heeft verzoekers

¹ Artikel 6:171 BW: Indien een niet ondergeschikte die in opdracht van een ander werkzaamheden ter uitoefening van diens bedrijf verricht, jegens een derde aansprakelijk is voor een bij die werkzaamheden begane fout, is ook die ander jegens de derde aansprakelijk.

schadeclaim aan zijn verzekeraar Allianz Nederland Schadeverzekering N.V. (hierna: 'Allianz') doorgestuurd. Op 2 mei 2012 laat Allianz weten dat de schade niet onder de polis valt en dat verzoekers de gemeente of Wareco dienen aan te spreken. Wanneer verzoekers Wareco op 3 mei 2012 opnieuw aansprakelijk stellen, laat de directeur weten dat hij het dossier bij zijn rechtsbijstandsverzekering heeft aangemeld. Tijdens de hoorzitting licht de directeur toe dat Allianz op grond van de polis geen schadeclaims in behandeling neemt van derden (lees: verzoekers). Dat ligt waarschijnlijk anders wanneer de gemeente verzoekers schadeclaim aan Allianz voorlegt, maar dat is nog niet gebeurd. In dit verband wil de ombudsman van de gemeente weten of het bereid is verzoekers schadeclaim namens de gemeente bij Wareco en/of Allians in te dienen. Tijdens de hoorzitting liet de gemeente weten zich hierop te zullen beraden.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar de aanwezigen op de hoorzitting gegaan om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. De gemeente heeft hiervan gebruik gemaakt en de reactie is in bovenstaande bevindingen verwerkt. Ook verzoeker heeft gereageerd en de ombudsman op de hoogte gesteld van de nadere ontwikkelingen. De anderen die op de hoorzitting aanwezig waren, hebben niet inhoudelijk gereageerd.

nadere ontwikkelingen

De gemeente laat begin februari 2013 weten dat zij, na de hoorzitting, het initiatief heeft genomen om partijen bij elkaar te brengen en te onderzoeken of de impasse kan worden doorbroken. Dat heeft geresulteerd in een schikkingsvoorstel van de gemeente en Wareco aan verzoekers. Zodra er overeenstemming is bereikt, zal een vaststellingsovereenkomst worden opgemaakt. De gemeente is bereid het schikkingbedrag voor te financieren en vervolgens met Wareco af te wikkelen.

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 'betrouwbaarheid'.

Overwegingen

het toekennen van een foutieve funderingscode en het informeren van de betrokken bewoners

Het vereiste van betrouwbaarheid houdt in dit verband in dat de overheid die gerechtvaardigde verwachtingen bij een burger wekt, deze moet honoreren. Ook moet zij de verantwoordelijkheid op zich nemen voor verwachtingen die zijn gewekt maar niet zijn gerealiseerd.

¹ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

² artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

De rol van de gemeente in het project Funderingsherstel in de Schildersbuurt heeft zich niet beperkt tot opdrachtgever van het funderingsonderzoek door Wareco. De gemeente lichtte haar eigen rol destijds als volgt toe: 'Zij doet onderzoek, geeft advies, bemiddelt, stimuleert eigenaren om slechte fundering van hun woning te herstellen en biedt financiële steun.' Verder heeft de gemeente de relevante bouwarchiefstukken uit het gemeentearchief aan Wareco beschikbaar gesteld en nam zij de communicatie met de eigenaren voor haar rekening. Huiseigenaren konden voor vragen contact met het Gemeentelijk Adviesbureau Funderingsherstel opnemen. Gezien deze actieve rol is de gemeente door de bewoners van de panden die zijn onderzocht aan te spreken op het resultaat en de kwaliteit van de funderingsonderzoeken, ook al heeft zij deze niet zelf uitgevoerd.

Gebleken is dat Wareco bij herhaling professionele fouten heeft gemaakt. Hiermee is het vertrouwen geschaad dat de bewoners, gezien de rol die de gemeente op zich nam, in de deugdelijkheid van het funderingsonderzoek mochten hebben. De gemeente is, los van de vraag of zij hiervoor juridisch aansprakelijk kan worden gesteld, door de bewoners hierop aan te spreken. De gemeente heeft daarnaast steken laten vallen bij het tijdig informeren van de bewoners. Zo was er aanleiding om, na verschijning van het derde rapport van 14 oktober 2009, de eigenaren voor een bijeenkomst uit te nodigen en de wijziging in kwaliteitsklasse toe te lichten. Ook door dit na te laten heeft de gemeente het vertrouwen van de bewoners geschonden.

Voorts had de gemeente bijzondere zorg moeten besteden aan het informeren van de bewoners en er zorg voor moeten dragen dat de definitieve resultaten hen bereikten. Ten aanzien van verzoekers is gebleken dat het derde rapport van 14 oktober 2009 pas op 19 november 2009 ten name van de verkopers verzonden naar hun oude adres.

De ombudsman beoordeelt ten slotte of de gemeente op een behoorlijke wijze heeft gereageerd op het verzoek om schadevergoeding. Hij laat zich hierbij niet uit over de vraag naar de juridische aansprakelijkheid in het licht van art. 6:171 BW¹. Dit is een taak voor de rechter.

Gezien de ruime rol die de gemeente met betrekking tot het funderingsonderzoek op zich nam, kan zij zich niet onttrekken aan de verantwoordelijkheid om toe te zien op een ordentelijke afhandeling van claims. Nu is de claim doorgeschoven van gemeente naar Wareco en hun verzekeringsmaatschappijen en bleven verzoekers met lege handen staan.

Na de hoorzitting zijn betrokken partijen op initiatief van de gemeente om de tafel gaan zitten om verzoekers schadeclaim ordentelijk af te handelen. Aangezien er ten tijde van het uitbrengen van dit rapport nog geen vaststellingsovereenkomst was opgemaakt, verbindt de ombudsman een aanbeveling aan dit rapport.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn in strijd met het vereiste van 'betrouwbaarheid'.

¹ Artikel 6:171 BW: Indien een niet ondergeschikte die in opdracht van een ander werkzaamheden ter uitoefening van diens bedrijf verricht, jegens een derde aansprakelijk is voor een bij die werkzaamheden begane fout, is ook die ander jegens de derde aansprakelijk.

Datum : 22 maart 2013
Rapportnummer: RA130479
Pagina : 9/9

Aanbeveling

De ombudsman beveelt het College van Burgemeester en Wethouders aan dat de gemeente de regie houdt om tot een ordentelijke afhandeling van verzoekers schadeclaim te komen.