



# Rapport

## Schoolpleinvrees

Een onderzoek naar een gedraging van de gemeente Utrecht

### **Oordeel**

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over gemeente Utrecht gegrond.

Datum: 27 maart 2019

Rapportnummer: 2019/020

## INLEIDING: HET WONEN NAAST EEN SCHOOLPLEIN

In de gemeente Utrecht woont verzoekster al ruim twintig jaar naast een basisschool. Haar achtertuin grenst aan het terrein van de school (hierna: het schoolplein), gescheiden door een achterommetje van krap een meter breed.

De school begint als een klein schooltje met een bescheiden aantal leerlingen. In de loop van de tijd groeit de school uit tot een omvang van 790 leerlingen. De gebouwen breiden uit, er komt een volwaardige gymzaal en een buitenschoolse opvang neemt zijn intrek in de school.

Vanwege de groei van het aantal leerlingen neemt in de loop van de tijd het geluid toe van buiten spelende kinderen tijdens de pauzetijden. Omdat de verschillende groepen op verschillende, soms aaneensluitende, tijden pauze hebben, is er gedurende de hele dag geluid te horen. Na afloop van de schooltijd is de BSO tot half zeven 's avonds actief en spelen er weer kinderen buiten. 's Avonds vinden jongeren hun weg naar het schoolplein en ook zij maken geluid.

Verzoekster en haar burens beginnen last te krijgen van dit geluid: gillende en schreeuwende kinderen op nog geen meter afstand van hun tuin. Zij hebben er uiteindelijk zo'n last van, dat in de tuin zitten voor hen geen optie meer is. Omdat het geluid de hele dag door te horen is en ook soms 's avonds doorgaat vanwege hangjongeren, bereikt het op een gegeven moment de tolerantiegrens van verzoekster en andere omwonenden.

Zij zoeken hierover contact met de gemeente en vragen de gemeente of zij de situatie kan verbeteren. Dit blijkt niet gemakkelijk te zijn, aangezien er juridisch gezien geen vastgestelde geluidsnormen bestaan voor speelgeluid. In dit geval heeft de gemeente geen specifieke normen gegeven in het kader van bijvoorbeeld vergunningverlening of de vaststelling van een bestemmingsplan. Er bestaan dus als het ware geen grenzen voor speelgeluid, waardoor de gemeente geen bevoegdheid heeft om handhavend op te treden. De gemeente voelt zich wel verantwoordelijk voor de leefomgeving en het wijkbureau van de gemeente is bereid om mee te denken. Er vinden gesprekken plaats tussen de schoolleiding, buurtbewoners en het wijkbureau. Een ingenieursbureau dat is gespecialiseerd in akoestisch onderzoek verricht in opdracht van de gemeente metingen naar de effecten van geluidsreducerende maatregelen.

Naar aanleiding hiervan besluit de gemeente € 35.000 aan subsidie uit het Initiatievenfonds en vanuit de afdeling onderwijshuisvesting aan de school te verstrekken voor het treffen van geluidsreducerende maatregelen. Er zal een geluidswal worden gebouwd tussen het schoolplein en de tuinen. De school betaalt € 45.000 aan aanvullende kosten.

In de aanvraag voor de subsidie uit het Initiatievenfonds staat dat er grond wordt afgegraven en dat er een geluidswal wordt geplaatst, dit ter reductie van het geluid. De buurt is blij dat er een oplossing komt voor de geluidsoverlast.

In juni 2016 worden in een brief afspraken tussen de school en de omwonenden vastgelegd over hoe de overlast verder verminderd kan worden.

De werkzaamheden voor het plaatsen van de geluidswal beginnen vlak voor de zomervakantie, zodat bij aanvang van het nieuwe schooljaar de overlast duidelijk verminderd zal zijn. Maar dan lijken er dingen mis te gaan.

Er lijkt niet te worden afgegraven, eerder te worden opgehoogd, waardoor de effectieve hoogte van de geluidswal veel minder wordt dan is afgesproken. Verzoekster waarschuwt het wijkbureau dat het mis dreigt te gaan. Hierdoor wordt de bouw even stilgezet. De school laat een omwonende weten dat het oorspronkelijke plan te duur bleek te zijn en dat men moest besparen op het afgraven

van de grond. Maar ook laat de school weten dat met de buurt besproken was dat men zou egaliseren, in plaats van afgraven.

Na de zomervakantie laat de gemeente een nieuwe geluidsberekening maken. De uitkomst daarvan is dat in de huidige situatie wel een geluidsreducerend effect wordt bereikt. De werkzaamheden worden weer voortgezet. Volgens de gemeente gebeurt dit conform de afspraken tussen omwonenden en de school, zoals omschreven in de brief van juni 2016.

De geluidswal is geplaatst, maar de buurt is niet tevreden. Men vindt de effectieve hoogte te laag en daarbij is de school het plein anders gaan inrichten. Hierdoor neemt het geluid niet af, soms wordt het zelfs erger, aldus verzoekster.

Verzoekster dient een klacht in bij de gemeente over de gang van zaken. Zij vindt dat de gemeente haar verantwoordelijkheid niet neemt om met een oplossing te komen voor de overlast. De gemeente behandelt de klacht en oordeelt dat de klachten van verzoekster ongegrond zijn. De gemeente vindt dat de gemaakte afspraken wel zijn nagekomen. De gemeente vindt dat zij alles heeft gedaan wat zij kon doen. Dit is volgens haar goed verlopen.

Verzoekster wendt zich vervolgens tot de Nationale ombudsman. Ondertussen ervaren verzoekster en haar burens onophoudelijk overlast. Zij nemen contact op met de school om te praten over de overlast en over of het mogelijk is om de inrichting van het plein te veranderen. De school laat weten dat zij al het mogelijke doet om de overlast zo veel mogelijk te beperken en dat zij niet meer dan dat kan doen. Verzoekster blijft ook meldingen doen bij de gemeente en vraagt haar om hulp.

De gemeente stelt dat zij zich faciliterend heeft opgesteld en zich voldoende heeft ingezet. Zij kan niks meer betekenen voor verzoekster; het is een probleem is tussen verzoekster en de school. De gemeente vindt dat zij geen rol heeft in de discussie over of de afspraken zijn nagekomen. Zij is in dat conflict dan ook geen partij. De gemeente laat verzoekster en omwonenden weten dat haar bemoeienis met de kwestie ten einde is en dat zij niet meer inhoudelijk op de kwestie zal reageren. Verzoekster legt zich hier niet bij neer.

## **VOORBESCHOUWING EN AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN**

Deze zaak laat zien dat het voor een gemeente een dagelijkse uitdaging is om te reageren op uiteenlopende meldingen van burgers, waaronder meldingen van overlast. Tegelijkertijd verwacht men dat zij voldoet aan de verwachtingen van haar inwoners, ondernemers, instellingen, enzovoort om zich betrokken en geëngageerd, met het oog voor ieders belang, op te stellen. En daarbij wordt de gemeente ook nog geacht het algemeen belang voor ogen te houden.

Dit is de realiteit voor gemeentelijke bestuurders en ambtenaren, die goede bedoelingen hebben en willen meedenken over oplossingen. Uit deze zaak blijkt dat indien burgers in een conflictsituatie komen en daarbij van de gemeente – omdat er sprake is van overlast en de leefbaarheid in het geding is – betrokkenheid en optreden wordt verwacht, het cruciaal is dat de gemeente een betrokken rol oppakt en bewaart en transparant is over die rol. Laat een gemeente teveel ruimte over voor onduidelijke situaties en wordt zij als het ware in het conflict gezogen, dan kan dat nadelige gevolgen hebben voor burgers en voor de gemeente.

De Nationale ombudsman ziet in deze zaak een verzoekster die zo graag 'gewoon prettig wil wonen', maar daar vanwege de geluidsoverlast niet meer in kan slagen. Zij heeft samen met de gemeente, school en andere omwonenden naar een voor iedereen acceptabele oplossing willen zoeken en had het vertrouwen dat dit ook zou lukken. In de afgelopen jaren werd echter de

geluidsoverlast erger, de gemoederen liepen hoger op, terwijl de situatie in een impasse lijkt te zijn geraakt. Dit heeft ertoe geleid dat verzoekster zich alleen voelt staan en het idee heeft dat ze tegen een muur van onwil aanloopt.

De klachtbehandeling door de gemeente heeft niet geleid tot het doorbreken van de impasse. Hierdoor is de frustratie van verzoekster gegroeid en voelt zij een sterke onmacht om toch nog tot die oplossing te komen. Maar ook aan de kant van de gemeente wordt frustratie en onmacht gevoeld. De verschillende ambtenaren hebben vanaf het begin ook als doel het verbeteren van de situatie voor ogen gehad, totdat zij voor de gemeente geen rol meer zagen weggelegd.

De bij alle partijen gevoelde spanning over de situatie zal naar verwachting door het onderzoek van de Nationale ombudsman niet (volledig) kunnen worden weggenomen. Wel hoopt hij dat het een handreiking biedt voor de gemeente Utrecht en andere gemeenten.

Dit onderzoek heeft niet tot doel om een volledige opsomming, beschrijving en beoordeling te geven van alle gebeurtenissen, acties en reacties van partijen. In het rapport wordt op hoofdlijnen beschreven wat er is gebeurd en wat heeft kunnen leiden tot escalatie. Het onderzoek richt zich alleen op het handelen van de gemeente en de conflictsituatie tussen verzoekster en de school blijft buiten beschouwing. Aan de hand van wat partijen hebben aangevoerd, is een verslag van bevindingen opgesteld. Dit verslag is opgenomen als bijlage.

In het onderzoek staat de volgende klacht van verzoekster centraal:

Verzoekster klaagt over de wijze waarop de gemeente Utrecht de meldingen van overlast, veroorzaakt door het achter haar tuin gesitueerde schoolplein, heeft behandeld.

De Nationale ombudsman grijpt dit onderzoek aan om een algemeen kader te geven voor gevallen waarin sprake is van overlast van spelende kinderen. Dit kader geeft duidelijkheid over wat van de overheid minimaal mag worden verwacht, terwijl er geen normen zijn vastgesteld en er geen handhavingsbevoegdheid is. Het kader is dan ook de meetlat waarnaast wij klachten over overlast van speelgeluid leggen om te bezien of gemeenten behoorlijk hebben gehandeld.

## HET KADER VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN

De Nationale ombudsman ziet in de klachtbehandeling als rode draad dat burgers invloed willen uitoefenen op hun directe leefomgeving. Burgers die overlast ervaren en er onderling niet uitkomen, wenden zich tot de gemeente en verwachten vaak dat zij met een oplossing komt. Overlastsituaties betreffen echter complexe materie, waarbij vrijwel in alle gevallen tegenstrijdige belangen zijn betrokken. Enerzijds bestaat de wens om activiteiten te ontplooiën. Anderzijds willen burgers ongestoord kunnen wonen. Bovendien dient de gemeente in dit spanningsveld ook nog met het algemeen belang rekening te houden. Verschil van mening over hoe die belangen gewogen moeten worden en onvrede over een nadelige uitkomst voor één van de partijen is dan niet (altijd) te vermijden. De gemeente wordt vaak in al geëscaleerde conflicten gezogen. En soms gaat het mis in dit spanningsveld. Maar ook als de gemeente behoorlijk handelt, ligt gezien de tegengestelde belangen en verwachtingen onvrede op de loer. Het vraagt nogal wat van de gemeente om in deze situaties behoorlijk te handelen. Dit is wel wat burgers mogen verwachten.

### Bestaand kader: algemeen handhavingskader

In 2017 heeft de Nationale ombudsman het rapport 'De kunst van handhaven' (2017/045) uitgebracht. In dit rapport beschrijft de ombudsman wat behoorlijk handhaven inhoudt. Met name wordt gewezen op het belang van transparantie over het proces en de keuzes die de gemeenten maken, een voortvarende handelwijze, een de-escalerende en oplossingsgerichte houding en de

bereidheid om bij onduidelijkheid over de verwachtingen van burgers persoonlijk contact op te nemen.

### **Kader overlast van speelgeluid**

Er zijn geen wettelijke normen vastgesteld voor het geluid van spelende kinderen, zodat er geen handhavingsbevoegdheid voor de gemeente bestaat. Dit neemt niet weg dat ook daar waar de gemeente die wettelijke handhavingsbevoegdheid niet heeft, de gemeente wel een verantwoordelijkheid heeft om zich in te spannen voor het leefbaar maken en houden van een woonomgeving.

Dit brengt mee dat de gemeente zich betrokken opstelt wanneer burgers zich met zorgen over overlast van speelgeluid tot die gemeente wenden. Dat is ook het geval wanneer er sprake is van een burencolict waar de overlast met name voortvloeit uit de inrichting van de openbare ruimte. In zo'n situatie mag van de gemeente worden verwacht dat zij een regierol pakt. De gemeente hoeft geen partij in het burencolict te zijn om die rol te pakken. Integendeel: de gemeente zal juist boven de partijen moeten uitstijgen en daar blijven om het overzicht en de onpartijdigheid te bewaren.

Bij de invulling van de regierol zijn de in het handhavingsrapport gegeven uitgangspunten onverminderd relevant. Juist daar waar burgers geen houvast hebben aan de juridische context van het handhavingstraject, ziet de Nationale ombudsman dat in ieder geval een oplossingsgerichte houding, transparantie en de-escalatie belangrijk zijn. Ook legt de ombudsman hier het verband met het eerder door hem geschetste kader ten aanzien van de rol van de overheid bij burencolicten<sup>1</sup>. Hierin wijst hij op de regierol van de gemeente: Bij problemen tussen burgers onderling zorgt de gemeente er voor dat betrokkenen met elkaar in contact komen en overleggen wat de beste oplossing is. Deze regierol moet worden opgepakt in een zo vroeg mogelijk stadium om (verdere) escalatie te voorkomen en als de kans op een oplossing nog aanwezig is.

Deze drie uitgangspunten verlangen in ieder geval van de gemeente dat zij consequent handelt en daarbij oog heeft voor de verwachtingen over en weer en dat zij het belang van een open communicatie en houding onderkent. Deze verschillende aspecten beïnvloeden elkaar en kunnen niet los van elkaar worden gezien. Doorgaans kan worden gezegd dat als een gemeente steken laat vallen op het gebied van transparantie en oplossingsgerichtheid, dit ervoor zorgt dat de situatie escaleert. Hieronder legt de ombudsman uit wat hij onder deze begrippen verstaat.

#### *Oplossingsgerichte houding en transparantie*

Wanneer een burger zijn zorgen over overlast bij de gemeente uit, neemt de gemeente een betrokken houding aan en beziet zij wat er nodig is om de situatie op te lossen en welke bijdrage zij daaraan zal leveren. Om dit te bereiken legt de gemeente persoonlijk contact met zowel de overlastgever als de burger die de melding doet. Vervolgens onderzoekt zij wat precies het probleem is, oftewel wat het verhaal achter de klacht is en wat de betrokken partijen willen bereiken. Men moet bepalen wat er nodig is om tot een oplossing te komen. Vervolgens is het van belang dat de gemeente een weloverwogen en realistische beslissing neemt over haar bijdrage aan de oplossing. Deze beslissing moet duidelijkheid geven aan alle betrokken partijen. Ook consequent handelen is hierbij belangrijk; de gemeente zal doorlopend haar rol gedurende het traject moeten vervullen en uitspelen. De beslissing over haar betrokkenheid moet op transparante wijze, dat wil zeggen: duidelijk, persoonlijk en gemotiveerd, worden gecommuniceerd aan de partijen. Het schriftelijk vastleggen van die beslissing draagt bij aan een transparant proces.

---

<sup>1</sup> Zie in dit verband het rapport 'Woonoverlast en burencolict – wat doet de burgemeester ermee?' (2014/156) en het rapport 2013/118.

*Verwachtingsmanagement*

De gemeente moet voorkomen dat er onduidelijkheid komt over de te leveren inspanning gedurende een traject vanwege onvoldoende verwachtingsmanagement. Die onduidelijkheid kan een escalerend effect teweeg brengen. Een consequente handelwijze bevordert het managen van verwachtingen. Daarbij blijft voortdurend van belang dat de gemeente de belangen en verwachtingen van partijen op het netvlies houdt. Wanneer er zich omstandigheden voordoen of wijzigen die gevolgen kunnen hebben voor de rol en inspanning van de gemeente, dan is het belangrijk om de situatie te herijken en dit te bespreken met partijen. Voor alle betrokken is het dan duidelijk welke verwachtingen zij van elkaar mogen hebben.

*De-escalatie*

Wanneer een overheid in haar handelen in vulling geeft aan bovenstaande uitgangspunten dan kan zij escalatie van een conflictsituatie voorkomen of beperken.

## **BEOORDELING**

Hieronder geeft de ombudsman zijn beoordeling over de wijze waarop de gemeente in dit geval zijn regierol heeft ingevuld.

In dit onderzoek staat het de-escalerend optreden door de gemeente centraal. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid in haar contacten met de burger escalatie probeert te voorkomen of te beperken. Communicatievaardigheden en een oplossingsgerichte houding zijn hierbij essentieel. Ook een transparante handelwijze en het oog hebben voor verwachtingen over en weer dragen bij aan de-escalatie.

*Houding gemeente in het begin*

De ombudsman ziet dat de gemeente zich aanvankelijk open heeft opgesteld, nadat verzoekster zich tot haar had gewend. De gemeente voelde zich verantwoordelijk voor de leefomgeving en heeft op basis daarvan invulling aan haar regierol gegeven door zich op dat moment betrokken en oplossingsgericht op te stellen. Zij heeft gesprekken gevoerd met beide partijen en heeft aangereikt dat er gemeentelijk geld beschikbaar kon worden gesteld in het kader van het Initiatievenfonds. Daarbij heeft de gemeente wel eisen gesteld: er zou een geluidswal moeten worden geplaatst én er moest draagvlak zijn voor het initiatief. Op zich is er niets mis met het stellen van eisen door een subsidieverlener aan het toe te kennen geldbedrag. De ombudsman constateert dat de gemeente in deze fase oplossingsgericht heeft gehandeld, zoals genoemd in het hiervoor gestelde kader.

*Verwachtingsmanagement*

Uit de stukken blijkt dat de gemeente herhaaldelijk aan partijen aangaf dat zij geen partij is bij het conflict. Ook blijkt uit de stukken dat verzoekster in reactie hierop steeds aangaf het hier niet mee eens te zijn. Niet enkel nadat de geluidswal geplaatst was, maar ook in het begin van de gesprekken met de gemeente hierover. Daarnaast blijkt uit de stukken dat in het verdere verloop van het traject deze omstandigheid niet werd opgelost. Op zich is de stellingname van de gemeente geen partij te zijn in deze kwestie realistisch. De gemeente heeft immers geen bevoegdheid tot handhaving. Bovendien is niet de gemeente, maar de school eigenaar van het schoolplein. Afspraken tussen verzoekster (omwonenden) en de school worden tussen die partijen gemaakt. Dit neemt niet weg dat de gemeente wel een regierol heeft te vervullen en die rol ook pakt.

Toen bleek dat de uitvoering van de werkzaamheden en het resultaat daarvan verzoekster niet tevreden stemden, verwees de gemeente verzoekster telkens terug naar de school. Logischerwijs nam verzoekster hiermee geen genoegen, aangezien zij van meet af aan had aangegeven dat zij het er niet mee eens was dat de gemeente zichzelf niet als partij zag. De gemeente had zich

moeten realiseren dat die omstandigheid bepalend was voor de verdere verwachtingen van verzoekster over de afwikkeling van de situatie na het plaatsen van de geluidswal en haar houding ten opzichte van de gemeente. De gemeente had dit in de gesprekken met partijen moeten onderkennen, erkennen en actief moeten bezien wat dit voor het verdere traject en de verwachtingen zou betekenen. Door dit onvoldoende te doen heeft de gemeente het draagvlak ondermijnd voor haar eigen stelling dat zij geen partij is in het conflict. Daarmee heeft zij het risico vergroot op een slepende discussie over het resultaat van datgene waarvoor de subsidie werd verstrekt. Dit heeft gevolgen gehad voor de onderlinge verhoudingen: zowel verzoekster als de gemeente volhardden in hun stellingname en voor het voorstel van de gemeente een mediator in te schakelen voelt verzoekster inmiddels niets meer.

De gemeente had dit kunnen ondervangen door in de aanloop naar de totstandkoming van de subsidieaanvraag met verzoekster te bespreken wat het gevolg zou zijn voor de situatie als verzoekster de positie van de gemeente niet zou accepteren. De daaruit volgende afspraken zouden dan op papier moeten worden vastgelegd, zodat transparant is wat iedereen over en weer van elkaar mag verwachten en waar men elkaar aan mag houden. Ook had dan bijvoorbeeld vooraf bepaald kunnen worden wat te doen bij toekomstige onenigheden tussen de school en verzoekster en of de gemeente daarbij een rol speelt. De gemeente had er bijvoorbeeld in het begin al bij zowel verzoekster als bij de school op kunnen aandringen dat men overeen zou komen zich dan te wenden tot een externe mediator. Nu dit niet is gedaan, blijft die onenigheid doorwerken in de verdere contacten tussen verzoekster en de gemeente en werkt dit een impasse in de hand. De ombudsman constateert dat de gemeente te kort is geschoten in het managen van de verwachtingen, zoals genoemd in het hiervoor gestelde kader.

#### *Verharding van de houding van de gemeente*

Wat evenmin bijdroeg aan een doorbreking van de impasse, is dat de gemeente zich eerst actief en meedenkend opstelde maar na het ontstaan van discussie over het al dan niet nakomen van de afspraken over de inrichting van het schoolplein en de effectieve hoogte van de geluidswal, bewust koos voor een 'formeel juridische' houding. De gemeente gaf hierover aan dat zij voelde dat zij in het conflict werd gezogen. Zij wilde daarin geen partij kiezen. Daarom koos zij voor die houding. De gemeente keek vanaf dat moment daarom enkel of aan de voorwaarden voor subsidieverlening was voldaan; te weten het plaatsen van een geluidswal en het afgraven van grond, ter reductie van het geluid. Deze houding gedurende het traject is niet consequent geweest. Verzoekster ervoer een verharding van de houding van de gemeente. Dit maakte dat zij zich door de gemeente in de steek gelaten voelde. De ombudsman constateert dat de gemeente haar actieve en meedenkende houding onvoldoende consequent heeft voortgezet.

#### *Doorlopende oplossingsgerichte houding*

Zoals hiervoor beschreven, stelde de gemeente zich aanvankelijk open en constructief op door zich in te spannen voor een leefbare woonomgeving, namelijk door het beschikbaar stellen van subsidie uit het Initiatievenfonds. Hierdoor maakte zij aan alle betrokkenen duidelijk bij te willen dragen aan een oplossing voor het overlastprobleem. Dit betekent dat de gemeente zich committeerde aan het leveren van een inspanning.

Volgens de gemeente is er een oplossing bereikt door de subsidievertrekking. Bovendien, zo stelt de gemeente in de klachtafhandeling, zijn de afspraken tussen verzoekster en de school nagekomen. Nadat verzoekster dit betwistte, liet de gemeente het GeluidBuro op 22 augustus 2016 een berekening maken. Verzoekster zegt dat de uitgangspunten voor de berekening zijn veranderd en de berekening niet is gebaseerd op de feitelijke situatie. Dit omdat het schoolplein anders is en wordt ingericht. Maar ook omdat volgens haar de schermhoogte anders is dan was afgesproken en niet effectief blijkt te zijn. Verzoekster begrijpt niet waarom de discussie blijft hangen op de vraag of de afspraken zijn nagekomen in plaats van dat de gemeente kijkt naar de vraag of de getroffen maatregelen daadwerkelijk toereikend zijn en een oplossing bieden. Zij blijft herhaaldelijk bij de

gemeente meldingen doen, omdat zij aanhoudend overlast blijft ervaren. De gemeente stelt daarentegen dat de berekening laat zien dat wel degelijk sprake is van forse geluidsreductie. Zij vindt dat wat verzoekster aanvoert onvoldoende overtuigt om een nieuwe berekening te laten verrichten. De gemeente blijft ook nu, twee jaar later, verwijzen naar de berekening uit 2016 en vindt dat haar rol is uitgespeeld.

Daargelaten de vraag of hier juridisch gezien aan de subsidievoorwaarden is voldaan, mag van de gemeente uit hoofde van haar regierol worden verwacht zij zich inspanst om te toetsen of de geboden oplossing toereikend is, wanneer dit aanhoudend wordt betwist. De gemeente had naar aanleiding van verzoeksters meldingen zich actief moeten inspannen om de feitelijke inrichting van het plein vast te stellen. Dit geldt ook voor de effectieve hoogte van het scherm, nu verzoekster steeds aanvoerde dat de effectieve hoogte lager was dan wat de gemeente hierover in de discussie aanvoerde. Desnoods kon de meting in aanwezigheid van verzoekster plaatsvinden.

De gemeente had de bewijslast van het standpunt dat gewijzigde omstandigheden op het schoolplein tot een andere uitkomst van de berekening zouden leiden, niet bij verzoekster moeten neerleggen. Hiermee heeft zij niet doorlopend oplossingsgericht gehandeld. De gemeente heeft met deze houding haar rol om een inspanning te leveren om bij te dragen aan een oplossing, niet uitgespeeld. Zij is daarmee te vroeg gestopt. De ombudsman ziet dat de gemeente zich met de beste bedoelingen heeft willen inzetten om de situatie te verbeteren. Toch leidde haar houding ertoe dat zij de regie verloor over de situatie. De ombudsman constateert dat de gemeente in deze fase haar regierol onvoldoende consequent heeft uitgevoerd.

#### *Escalatie*

Samenvattend stelt de Nationale ombudsman vast dat de hiervoor beschreven handelwijze van de gemeente ertoe heeft geleid dat:

- verzoekster niet accepteerde dat de gemeente geen partij is bij het conflict
- de gemeente in haar stelling en houding volhardde dat zij niets meer voor verzoekster kon betekenen
- de gemeente vroegtijdig stopte met het vervullen van haar regierol.  
Dit alles veroorzaakte escalatie van de situatie. De gemeente heeft hiermee gehandeld in strijd met het vereiste van de-escalatie. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

## **CONCLUSIE**

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Utrecht is gegrond, wegens strijd met het vereiste van de-escalatie.

## **HOE NU VERDER?**

Uit de gesprekken met zowel verzoekster als de gemeente is het de Nationale ombudsman duidelijk geworden dat men niet goed weet hoe men nu uit de impasse kan komen. Complicerende factor is dat daarbij ook nog een andere partij, te weten de school, betrokken is.

De Nationale ombudsman constateert dat de onderlinge verstandhouding zodanig verstoord is, dat om enigszins verder te komen aandacht aan de relatie moet worden besteed. De gemeente én ook verzoekster hebben hierin een verantwoordelijkheid. Wat de ombudsman betreft is mediation de aangewezen manier om de situatie te de-escaleren, mits partijen hierin willen investeren. Een onafhankelijke derde kan voor beide partijen een veilige setting bieden.

Tijdens de mediation kan daarnaast worden besproken wat er nodig is om duidelijkheid te krijgen over de toereikendheid van de huidige oplossing. Het kan zijn dat een nieuwe berekening of een



meting nodig is, die daarover duidelijkheid kan geven. Wat er ook wordt afgesproken, het is in ieder geval belangrijk dat men dan ook bespreekt welke gevolgen men verbindt aan de uitkomst van de te zetten stap(pen) en welke rollen en verantwoordelijkheden partijen hebben. Dit moet dan schriftelijk worden vastgelegd. Discussie achteraf hierover dient te worden voorkomen.

De Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink that reads "Reinier van Zutphen". The signature is written in a cursive style with a large initial 'R'.

Reinier van Zutphen

## Bijlage

### Voorlopige Bevindingen

#### Situatie

Verzoekster woont ruim twintig jaar naast een basisschool. Haar tuin grenst, gescheiden door een achterommetje, aan het terrein van de school (hierna: het schoolplein). De school was vroeger klein, in de loop van de jaren is deze uitgegroeid tot een grote school met ongeveer 790 leerlingen. Door de groei van de school is verzoekster overlast gaan ervaren, veroorzaakt door het geluid van spelende (gillende) kinderen. De klassen van de school hebben niet op dezelfde tijd pauze, maar op opeenvolgende tijden. Daarnaast maakt een buitenschoolse opvang gebruik van het schoolplein voor de voor- en naschoolse opvang. Verzoekster ervaart hierdoor gedurende de hele dag geluidsoverlast.

Hieronder staat, voor zover hier van belang, de visie van verzoekster, mede namens omwonenden, weergegeven op de wijze waarop de gemeente met haar is omgegaan. Die visie wordt beschreven aan de hand van drie onderdelen: de financiering van geluidsreducerende maatregelen, de afspraken tussen de school en verzoekster en de rol en houding van de gemeente. Daarna wordt de visie van de gemeente weergegeven, eveneens aan de hand van deze drie onderdelen.

#### Visie verzoekster:

##### ***Ten aanzien van de financiering van de geluidsreducerende maatregelen***

Na het aanhoudend ervaren van geluidsoverlast door spelende kinderen op het schoolplein achter haar woning, wendde verzoekster zich in augustus 2014 tot de gemeente en vroeg zij de gemeente om hulp.

Geluid veroorzaakt door spelende kinderen is niet genormeerd. In dit geval bestaan er geen objectief vastgestelde normen voor waar dat geluid aan dient te voldoen. De gemeente heeft dus geen wettelijke basis om handhavend op te treden.

De gemeente kijkt wel naar de situatie vanuit haar verantwoordelijkheid voor de leefomgeving en zag naar aanleiding van gesprekken die verzoekster, de schooldirectie en de gemeente in 2015 met elkaar voerden, de mogelijkheid om vanuit het Initiatievenfonds (aanvankelijk vanuit het Leefbaarheidsbudget, dat per 1 juli 2015 overging in het Initiatievenfonds) subsidie beschikbaar te stellen voor het laten plaatsen van een geluidswal met als doel geluidsreductie. Het Initiatievenfonds is een fonds voor grote en kleine bewonersinitiatieven in de gemeente. Het fonds is bedoeld om mensen aan te moedigen om zich vrijwillig in te zetten voor elkaar, de buurt, wijk of stad.

De school en de omwonenden dienden op 5 april 2016 de aanvraag in voor de subsidie. Hierin stond beschreven dat de subsidie werd aangevraagd voor het plaatsen van een geluidsscherm en het afgraven van grond, ter reducering van geluidsoverlast. De subsidie bedroeg € 20.000. Vanuit de afdeling onderwijshuisvesting van de gemeente werd € 15.000 ter beschikking gesteld. De school stelde € 45.000 ter beschikking.

Ondanks plaatsing van het geluidsscherm ervaart verzoekster nog steeds geluidsoverlast. Zij stelt dat de wijze waarop er uitvoering is gegeven aan de plaatsing van het geluidsscherm, niet conform de afspraken tussen school, omwonenden en gemeente is. Aangezien niet is voldaan aan het doel van de plaatsing van het scherm, namelijk geluidsreductie, is er volgens verzoekster gemeenschapsgeld verkeerd uitgegeven. De gemeente zou als subsidieverstrekker haar verantwoording moeten nemen en alsnog moeten toetsen of aan het doel is voldaan. De gemeente zou actie moeten ondernemen om een oplossing te vinden, aldus verzoekster.

**Ten aanzien van de afspraken tussen de school en verzoekster**

Nadat de gemeente had aangegeven zich betrokken te voelen bij het tot stand komen van een oplossing, zijn er op verschillende momenten in de periode 2014–2016 gesprekken gevoerd tussen verzoekster, de schooldirectie en de gemeente.

In die gesprekken stelde de gemeente voorwaarden aan het (mede) financieren van een oplossing. Omwonenden hadden financieel aantrekkelijke mogelijkheden bedacht voor geluidsreductie, zoals het plaatsen van rubbertegels, het verkleinen van het kleuterplein aan de bewonerszijde en het isoleren van de gymzaal, maar de gemeente ging daar niet mee akkoord. Zij stelde dat er een geluidsscherm geplaatst moest worden én dat er daarvoor bij de omwonenden genoeg draagvlak moest zijn.

Tijdens de gesprekken kwam ook naar voren dat naast het plaatsen van het geluidsscherm, het schoolplein ook zou moeten worden afgegraven. Het schoolplein is namelijk geheueveld, dus als iemand op het hoogste punt van het schoolplein staat, en ook als er kinderen hoog in een klimrek spelen, dan is de effectieve hoogte van het scherm veel minder.

Volgens verzoekster is er steeds over gesproken dat er tot onder het maaiveld wordt afgegraven en dat daarna de geluidswal wordt geplaatst. Dit blijkt volgens haar uit de akoestische onderzoeken, mondelinge afspraken en ook uit diverse offertes die destijds zijn uitgebracht voor de werkzaamheden en correspondentie tussen de aannemer en de school.

In opdracht van het wijkbureau van de gemeente maakte het GeluidBuro, een ingenieursbureau gespecialiseerd in akoestisch onderzoek, aan de hand van geluidmetingen in december 2014 en november 2015 berekeningen van de geluidsbelasting en het effect van bepaalde maatregelen daarop. In de berekening van 2015 wordt beschreven dat om afdoende geluidsreductie te bereiken, bij een geluidsscherm van twee meter hoog, de grond van het speelveld moet worden afgegraven tot 45 centimeter onder het maaiveld.

In juni 2016 stuurde verzoekster een brief aan de omwonenden, waarin zij beschrijft wat er laatstelijk was afgesproken over de herinrichting van het schoolplein. In die brief stond dat er zou worden afgegraven tot op het maaiveld. Verder stond in de brief dat was afgesproken dat er een geluidsscherm van maximaal twee meter hoog zou worden geplaatst, dat dit zou worden beplant met hедера, dat er fietsklemmen en moestuintjes achter het scherm zouden worden geplaatst en dat de inrichting van de speelweide zodanig zou zijn dat voetballen tot een minimum wordt teruggebracht. Ook zouden er fietsenrekken worden verplaatst.

Verzoekster stelt dat deze afspraken onder druk van de school zijn gemaakt. Op het moment dat de bouwwerkzaamheden aanvingen, in de week van 11 juli 2016, zag verzoekster dat er niet conform wat volgens haar was afgesproken te werk werd gegaan. Er werd namelijk niet diep genoeg afgegraven. Zij meldde dit bij het wijkbureau, die aanvankelijk de aannemer waarschuwde, maar uiteindelijk gingen de bouwwerkzaamheden medio september 2016 door zoals begonnen. De school stelde dat de werkzaamheden wel degelijk volgens de afspraken zoals verwoord in de brief van juni 2016 werden uitgevoerd. De school stelde ook dat zij bijkomende kosten vanwege uitstel van de werkzaamheden niet voor haar rekening zou nemen.

Het resultaat is dat er volgens verzoekster niet genoeg was afgegraven (volgens haar is het hoogste punt van het schoolplein nog zestig centimeter boven het maaiveld) en de wal van twee meter hoog heeft in feite een effectieve hoogte van maar een meter veertig. De gemeente liet op 22 augustus 2016 nog een ex ante berekening uitvoeren. Hieruit bleek dat er wel degelijk geluid werd gereduceerd.

Omdat bij de ex ante berekening van de gemeente volgens verzoekster geen rekening was gehouden met een lagere effectieve hoogte van het scherm, kon die berekening volgens haar niet conform de realiteit zijn. Zij verwees hierbij naar een mailwisseling tussen haar en het GeluidBuro, waarin het bureau aangaf dat als de uitgangspunten voor het gebruik van het schoolplein zijn

veranderd, er een andere rekensituatie ontstaat. Wel stelde het Geluidburo dat het schoolplein altijd hoorbaar zal zijn.

Verzoekster vroeg de gemeente om een nieuwe berekening dan wel meting, maar de gemeente zag hier onder verwijzing naar de eerdere berekening van het GeluidBuro geen aanleiding voor.

Verzoekster stelt dat er niet conform eerdere afspraken is gehandeld en verwacht van de gemeente dat zij actie onderneemt. De effectieve hoogte van het scherm is volgens verzoekster onvoldoende en ook de inrichting van het schoolplein heeft negatieve invloed op de geluidsreductie. Zo geeft zij aan dat er geen moestuintjes waren aangelegd, werd er dicht bij de geluidswal een hoge speelhut gebouwd, werden er nieuwe speeltoestellen bijgeplaatst en werd er op een hoog punt van het schoolplein een doolhof aangelegd. Zij wil dat de gemeente vanuit haar regierol maatregelen treft die recht doen aan de eerder gemaakte afspraken. De gemeente had betrokkenheid bij het opstellen van de afspraken, had zelfs eisen waar die aan dienden te voldoen, dus de gemeente dient nu een bijdrage te leveren aan de oplossing van de situatie, aldus verzoekster.

***Ten aanzien van de rol en houding van de gemeente ten opzichte van het conflict***

Op 25 november 2016 diende verzoekster over de gang van zaken een klacht in bij de gemeente. De gemeente achtte de klacht van verzoekster ongegrond; zij vond dat zij genoeg had gedaan om de situatie te helpen oplossen. Verzoekster liet weten dat de gemeente tekortschiet en dat de gemeente verantwoordelijk is voor de ontstane situatie. De gemeente had immers de groei van de school toegestaan. Dit terwijl de gemeente verantwoordelijk is voor een leefbare woonomgeving.

De gemeente gaf gemeenschapsgeld uit aan een geluidswal met als doel geluidsreductie. Dat doel is volgens verzoekster niet gehaald. Verzoekster meldde na afloop van de klachtprocedure bij de gemeente regelmatig dat zij (aanhoudend) overlast van het schoolplein ondervond en ook nu nog ondervindt. Ook meldde zij herhaaldelijk dat de inrichting van het schoolplein niet conform de afspraken was en is. De gemeente zou daarom actie moeten ondernemen om een oplossing te vinden. De gemeente liet in reactie hierop weten dat zij vindt dat zij geen partij is in deze situatie: het betreft volgens de gemeente eigenlijk een conflict tussen verzoekster en de school. Formeel heeft de gemeente daar geen rol in. De gemeente stelt volgens haar zelfs dat wat er ook is afgesproken tussen verzoekster en de school, zij part noch deel heeft in de discussie, of die afspraken nu zijn nagekomen.

Verzoekster is het er niet mee eens; zij vindt de rol van de gemeente op zijn minst verwarrend. Aanvankelijk nam de gemeente de leiding door vooraf eisen te stellen aan de te nemen maatregelen. Nadat bleek dat verzoekster nog steeds overlast ervoer, legde de gemeente het probleem terug bij de school en de omwonenden met de mededeling dat zij er zelf uit moeten komen. Verzoekster verzocht de gemeente een leidende rol te vervullen en de gemeente liet daarin verstek gaan.

Een kantelmoment voor verzoekster was in september 2016, toen de gemeente onder verwijzing naar de berekening van het GeluidBuro geen leiding nam om de werkzaamheden anders te laten verlopen, toen zij signalen van omwonenden kregen dat er niet volgens de afspraken werd gewerkt. Door de onwelwillendheid van de gemeente om verder met haar mee te denken of op zoek te gaan naar een oplossing voelde verzoekster zich in de kou gezet. Verzoekster merkte dat de gemeente steeds meer de deur voor haar dicht ging houden en geen contact meer met haar wilde over haar aanhoudende klachten. Hierdoor onttrekt de gemeente zich volgens verzoekster aan haar verantwoordelijkheid voor een leefbare woonomgeving.

De gemeente heeft vanaf het begin bemoeienis gehad met deze kwestie en zij kan nu niet zomaar de deur dichtgooien en niets doen met verzoeksters uitingen van onvrede, terwijl de gemeente in 2015 had toegezegd het probleem van de overlast aan te pakken en op te lossen, aldus verzoekster.

Visie gemeente**Ten aanzien van de financiering van de maatregelen**

De gemeente heeft naar aanleiding van verzoeksters klachten over geluidsoverlast haar verantwoordelijkheid voor een leefbare woonomgeving genomen door subsidie beschikbaar te stellen uit het Initiatievenfonds.

In de aanvraag van 5 april 2016 stond vermeld dat de subsidie werd gevraagd voor het plaatsen van een geluidsscherm en het afgraven van grond, met als doel geluidsreductie. Het Geluidburo had berekend dat als deze twee maatregelen werden getroffen, er substantiële geluidsreductie plaatsvindt.

Nadat de werkzaamheden in de week van 11 juli 2016 aanvingen en verzoekster meldde dat deze niet plaatsvonden conform de volgens haar gemaakte afspraken, liet de gemeente op 22 augustus 2016 opnieuw een ex ante berekening door het Geluidburo maken. Ook daaruit bleek dat er sprake is van geluidsreductie. Het doel zoals beschreven in de subsidieaanvraag was dus behaald, aldus de gemeente. In reactie op verzoeksters klacht dat de inrichting van het schoolplein anders werd dan was afgesproken, gaf de gemeente aan dat de school ook een aanzienlijke financiële bijdrage heeft geleverd aan de werkzaamheden en dat het aan de school zelf is om te bepalen hoe zij dat geld inzet voor de inrichting van het schoolplein.

Een nieuwe geluidsmeting voert de gemeente niet uit. Zij voert daarbij aan dat het ten eerste niet zinvol is, omdat er geen wettelijke normen bestaan voor geluid veroorzaakt door spelende kinderen. Daarom bestaat er voor haar geen bevoegdheid tot handhaving van die norm. Ten tweede zijn er enkel berekeningen van geluidsniveaus gemaakt. Er zijn geen metingen verricht. Om dan nu alsnog een meting uit te voeren is niet zinvol, omdat je die meting nooit met een eerdere meting kan vergelijken. Een meting kan je bovendien niet vergelijken met een berekening; dat is appels met peren vergelijken.

De berekening van 22 augustus 2016 wijst uit dat er sprake is van forse geluidsreductie. Deze berekening nam en neemt de gemeente als uitgangspunt en deze berekening bepaalt dat het doel van de getroffen maatregelen is behaald.

**Ten aanzien van de gemaakte afspraken**

In reactie op de door verzoekster ingediende klacht bij de gemeente gaf de gemeente aan welke afspraken er volgens haar waren gemaakt tussen verzoekster en de school. Ook gaf de gemeente aan waarom zij van mening is dat die afspraken wel waren nagekomen. Het belangrijkste twistpunt betrof het afgraven. Volgens verzoekster was er te weinig, niet diep genoeg, afgegraven.

Volgens de gemeente was er niet (schriftelijk) afgesproken dat er zou worden afgegraven tot onder het maaiveld. Zij verwees hierbij naar de brief van 20 juni 2016, waarin een weergave stond van de tussen de school en verzoekster gemaakte afspraken. In die brief stond aangegeven dat er tot op het maaiveld wordt afgegraven (dus niet eronder). Aan de andere in die brief genoemde afspraken was volgens de gemeente ook voldaan.

Daarnaast gaf de gemeente aan dat de communicatie naar behoren was verlopen en dat zij dat wat binnen haar mogelijkheden lag, had gedaan.

In het kader van het onderzoek door de Nationale ombudsman benadrukte de gemeente dat zij zich niet als partij beschouwt bij de hele kwestie. Het betreft volgens haar een situatie tussen twee naastwonenden. De gemeente heeft zich vanuit een faciliterende rol ingezet om met menskracht en middelen een oplossing voor zowel de omwonenden als de school mogelijk te maken. Die inzet maakt de gemeente niet tot partij, aldus de gemeente. De omwonenden en de school moeten volgens de gemeente samen tot afspraken komen en die zijn ook gemaakt. Wat er precies was afgesproken doet er eigenlijk niet toe, gaf de gemeente aan. Die afspraken betroffen afspraken tussen verzoekster en de school. Het is niet aan de gemeente om de nakoming van die afspraken te beoordelen. De gemeente staat daar buiten, zij kijkt enkel of aan de subsidievoorwaarden is

voldaan. En dat is het geval: het in de subsidieaanvraag verwoorde gestelde doel (geluidsreductie) en het behalen daarvan (de berekening van het GeluidBuro dat er sprake is van reductie) maakt dat de bemoeienis van de gemeente ten einde is gekomen.

Een nieuwe berekening dan wel meting vindt de gemeente niet zinvol, omdat de berekening van het GeluidBuro van augustus 2016 uitwijst dat met de genomen maatregelen het geluidsniveau substantieel wordt verminderd. Het GeluidBuro bevestigde dit aan de gemeente en hiermee is aan het doel, namelijk het reduceren van geluid, voldaan.

***Ten aanzien van de rol en houding van de gemeente***

De gemeente stelt zich op het standpunt dat zij haar verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid van de woonomgeving van verzoekster heeft genomen door haar klachten serieus te nemen en een actieve bijdrage te leveren aan het verminderen van de overlast. De gemeente gaf aan dat zij zich voldoende heeft ingezet om de zaak tot een oplossing te leiden. Om zich in te zetten voor de leefbaarheid in de wijk had de gemeente medewerking verleend aan het initiatief tussen de school en omwonenden om de geluidsoverlast te reduceren. De gemeente ziet de situatie niet als een overlastprobleem maar als een initiatief tussen partijen.

De gemeente was betrokken in het voortraject en zette menskracht en financiële middelen in om tot een voor alle partijen bevredigend resultaat te komen. Zij nam verzoekster steeds serieus en gaf gehoor aan haar verzoek om aandacht voor de overlast. Ook probeerde zij een bemiddelende rol aan te nemen en verwees zij naar een externe bemiddelaar, maar verzoekster wilde daar geen gebruik van maken.

De situatie is volgens de gemeente misgelopen doordat er discussie ontstond over de vraag of de afspraken tussen de omwonenden en de school werden nagekomen, welke afspraken er golden en doordat de afspraken niet duidelijk zwart op wit stonden met een handtekening daaronder.

Toen er over het nakomen van de afspraken discussie ontstond, wilde de gemeente zichzelf geen partij maken en geen partij kiezen. Toen de verhoudingen dusdanig verstoord waren, heeft zij gewezen op de mogelijkheid van buurtbemiddeling. Verder geeft de gemeente aan dat zij voor een formele en juridische houding koos. Meerdere malen heeft de gemeente omwonenden er op gewezen dat zij geen partij is in deze kwestie. Verzoekster kan dit echter niet accepteren. Volgens de gemeente lijkt het alsof verzoekster zich niet kan neerleggen bij de situatie. Steeds handelde de gemeente met de beste intenties en heeft zij zich ingezet om tot een oplossing te komen. De gemeentelijke betrokkenheid met de kwestie is beëindigd en zij weet niet wat zij nog meer kan doen.

In een overleg van 2 februari 2018 met een andere omwonende over dezelfde kwestie gaf de gemeente andermaal aan dat zij niets meer voor de omwonenden kan betekenen en dat er in geval van klachten, verzoeken en vragen over de inrichting van het schoolplein contact moet worden opgenomen met de school. De gemeente gaf daarbij ook aan dat er niet meer inhoudelijk op mails over deze kwestie wordt gereageerd.