



Rapport

Datum: 9 juni 2005

Rapportnummer: 2005/166

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de afronding van de isolatiewerkzaamheden aan zijn woning, welke door een aannemer onder verantwoordelijkheid van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland, van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat werden uitgevoerd, na de oplevering op 3 oktober 2003 te lang heeft geduurd.

Voorts klaagt verzoeker erover dat de directie van het Project Geluidsisolatie Schiphol van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat naar aanleiding van zijn klacht van 23 september 2003 over de voortgang van de werkzaamheden en de wijze waarop de sleutels van de nieuwe deuren voor zijn woning werden bewaard, onvoldoende maatregelen heeft getroffen.

Verder klaagt verzoeker erover dat de directie van het Project Geluidsisolatie Schiphol van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn klacht van 23 september 2003 met betrekking tot de opzichter van de werkzaamheden niet in behandeling heeft genomen. Hij klaagde er met betrekking tot de opzichter over dat deze zich ondanks protest de afleverbonnen van glaswerk had toegeëigend en deze ondanks een toezegging niet voor hem had gekopieerd.

Beoordeling

Algemeen

1. Om de geluidsoverlast voor woningen rond de luchthaven Schiphol te beperken, zijn tal van maatregelen getroffen, waaronder het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan woningen in de omgeving van de luchthaven. Het Project Geluidsisolatie Schiphol (PROGIS) verzorgt onder verantwoordelijkheid van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, directie Noord-Holland, van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (verder Rijkswaterstaat) de organisatie van de geluidsisolatie. De projectorganisatie bestaat uit medewerkers van Rijkswaterstaat en bouwonderneming Arcadis

In het kader van het project heeft de minister van Verkeer en Waterstaat namens de Nederlandse Staat overeenkomsten afgesloten met aannemers over de door hen te verrichten werkzaamheden.

2. Verzoekers woning, welke gelegen is in de directe omgeving van Schiphol, was opgenomen in een door de minister opgesteld isolatieprogramma. Na een akoestisch en bouwtechnisch onderzoek werden bij besluit en overeenkomst van 2 mei 2002 de afspraken met betrekking tot de aan te brengen voorzieningen vastgelegd (zie Achtergrond, onder 2.).

Bevindingen

3. De werkzaamheden aan verzoekers woning werden gestart op 27 maart 2003. Op 10 en 29 september 2003 besprak verzoeker met de opzichter van de werkzaamheden een door hem op 19 augustus 2003 opgestelde lijst met opmerkingen en verbeterpunten ten aanzien van de werkzaamheden aan zijn woning.

4. Bij brief van 23 september 2003 diende verzoeker bij de directie van PROGIS van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (verder PROGIS) een klacht in over het optreden van de opzichter. Hij klaagde erover dat deze zich op 10 september 2003 zogenoemde afleverbonnen van glaswerk dat was bestemd voor zijn woning, onrechtmatig had toegeëigend. Verzoeker had zich enkele maanden eerder in het bezit gesteld van de bonnen door deze van het aan de openbare weg geplaatste glaswerk te verwijderen. Tevens klaagde verzoeker erover dat de opzichter hem geen kopie van de afleverbonnen ter hand had gesteld, ondanks een toezegging van die strekking. De opzichter had volgens verzoeker, nadat zijn echtgenote hem op 18 september 2003 aan zijn toezegging had herinnerd, geweigerd deze na te komen.

Voorts klaagde verzoeker over de voortgang van de werkzaamheden. Hij wees in dit verband op de lijst met op- en aanmerkingen die hij aan de opzichter had overhandigd.

Verder vroeg verzoeker aandacht voor de wijze waarop de sleutels behorende bij de nieuwe deuren werden bewaard. Volgens hem was het risico aanwezig dat onbevoegden de sleutels zouden ontvreemden of kopiëren, met alle gevolgen van dien.

5. Op 3 oktober 2003 vond de eerste oplevering plaats van de werkzaamheden aan verzoekers woning. Op het daarvan opgemaakte proces-verbaal is een lijst opgenomen met nog uit te voeren werkzaamheden. Onder het kopje 'Bijzonderheden' staat aangegeven dat verzoeker niet wilde tekenen omdat de werkzaamheden volgens hem niet klaar waren en dat hij de aannemer niet de mogelijkheid wilde bieden het werk binnen tien dagen af te maken.

Verzoeker beklagde zich vervolgens telefonisch over de wijze waarop de eerste oplevering had plaatsgevonden. De oplevering had volgens hem voorbarig (nu nog niet alle werkzaamheden waren afgerond) plaatsgevonden, en hij had zich onder druk gezet gevoeld om het proces-verbaal te ondertekenen.

6. Naar aanleiding van verzoekers schriftelijke en telefonische klachten deelde de directie van PROGIS verzoeker bij brief van 7 oktober 2003 onder meer mee dat hij begrip had voor verzoekers ongenoegen ten aanzien van de voortgang en uitvoering van de werkzaamheden. Hij sprak de hoop uit dat de resterende werkzaamheden die tijdens de eerste oplevering in kaart waren gebracht, naar tevredenheid zouden worden opgelost. Hij voegde hieraan toe dat enige soepelheid van de kant van verzoeker de definitieve oplevering zeker zou bespoedigen.

Voorts deelde hij mee dat hij de klacht met betrekking tot de opzichter niet in behandeling zou nemen. De projectdirecteur was van mening dat verzoeker zijn klacht zelf met de aannemer moest opnemen. Verzoekers klacht dat hij tijdens de eerste oplevering onder druk was gezet om het proces-verbaal van oplevering te tekenen, was door de projectdirecteur besproken met de aannemer. Deze zou in overleg treden met de opzichter.

Met betrekking tot hetgeen verzoeker had ingebracht over de wijze waarop de sleutels werden bewaard, deelde de directeur mee dat deze vastgeschroefd zaten in de deuren en dat gelet daarop geen aanleiding bestond de sloten te vernieuwen.

7. Bij brief van 19 november 2003 wendde verzoeker zich wederom met een klacht tot de directie van PROGIS. Hij beklagde zich over de voortgang van de werkzaamheden en dat er naar aanleiding van de door hem overgelegde lijst met nog te verrichten werkzaamheden niets was gedaan. Hij verzocht PROGIS hem te informeren over de tijd die nog gemoeid zou zijn met de werkzaamheden.

8. Bij brief van 13 december 2003 wendde verzoeker zich tot de aannemer. Hij deelde mee dat hij een garantieverklaring voor de werkzaamheden aan zijn woning had ontvangen en dat daarbij was vermeld dat de werkzaamheden op 3 oktober 2003 waren opgeleverd. Volgens verzoeker moest sprake zijn van een misverstand, nu er geen oplevering had plaatsgevonden en er nog diverse werkzaamheden moesten worden verricht. Hij verzocht de aannemer om opheldering.

9. In reactie op de klacht deelde de minister van Verkeer en Waterstaat de Nationale ombudsman onder meer het volgende mee.

De planning van de werkzaamheden is vastgelegd in contracten tussen Rijkswaterstaat en de aannemer. Na aanvang van de werkzaamheden is de aannemer verantwoordelijk voor de planning. Volgens de minister zit de aannemer in een lastige positie, omdat hij enerzijds een groot aantal woningen moet isoleren en anderzijds zoveel mogelijk rekening wil en moet houden met de wensen van de eigenaren en bewoners van de te isoleren woningen.

De planning van de herstelwerkzaamheden valt onder de verantwoordelijkheid van de aannemer, zo deelde de minister verder mee. De planning daarvan was haar niet bekend. Zij wees in dit verband op artikel 5 van het besluit van 2 mei 2002, waarin is bepaald dat na de oplevering gebreken in de aangebrachte voorzieningen binnen vier maanden konden worden gemeld aan Arcadis.

Ten aanzien van de oplevering op 3 oktober 2003 deelde de minister nog mee dat bij de oplevering dikwijls nog tekortkomingen worden gesignaleerd. Daarvoor wordt het proces-verbaal van opnemering gebruikt. Als partijen het eens zijn over de daarin vermelde uit te voeren werken, en het proces-verbaal ondertekenen, worden de werkzaamheden

daarna uitgevoerd.

10. Bij brief van 8 mei 2004 stelde verzoeker zich onder meer op het standpunt dat de oplevering nog niet had plaatsgevonden, nu hij het proces-verbaal van opnemings niet had ondertekend.

11. In reactie op de vraag naar de gevolgen van het door verzoeker niet ondertekenen van het proces-verbaal van opnemings deelde de minister bij brief van 18 november 2004 nog mee dat indien de (betreffende) woning akoestisch gereed is, de bouwdirectie bevoegd is de woning aan de aannemer op te leveren. Conform artikel 7.3 van de Beleidsuitgangspunten en Praktijkregels 1997 heeft de bewoner de mogelijkheid in de onderhoudstermijn zijn klachten in te dienen bij de aannemer (zie Achtergrond onder 1.).

Ten aanzien van de stand van zaken met betrekking tot de nog uit te voeren werkzaamheden van de lijst van 19 augustus 2003 deelde de minister mee dat tussen verzoeker en de directie van PROGIS overeenstemming was bereikt over hetgeen nog moest worden uitgevoerd. De aannemer had echter nog geen stappen ondernomen om de restpunten op te lossen.

12. Op 8 oktober 2004 werd verzoekers woning definitief opgeleverd.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de lange duur van de afhandeling van de werkzaamheden

13. Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat de isolatiewerkzaamheden aan zijn woning, welke door een aannemer onder verantwoordelijkheid van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland, van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat werden uitgevoerd, na de oplevering op 3 oktober 2003 te lang heeft geduurd.

14. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit vereiste is ook van toepassing indien bestuursorganen in het kader van hun taakuitoefening grootschalige en complexe projecten uitvoeren of door derden laten uitvoeren.

15. Gelet op de omstandigheid dat verzoekers woning in aanmerking is gebracht voor het van rijkswege aanbrengen van geluidwerende voorzieningen ter beperking van geluidshinder door luchtvaartgeluid, impliceert het vereiste van voortvarendheid in het onderhavige geval dat van Rijkswaterstaat mag worden verwacht dat hij de uitvoering van de isolatiewerkzaamheden - nu hij deze in handen van derden legt - voortvarend laat opstarten en afronden. Immers hoe langer wordt gewacht met het aanbrengen van de geluidwerende voorzieningen, hoe langer de bewoners van de te isoleren woningen

(verder) geluidshinder ondervinden.

16. De afronding van de isolatiewerkzaamheden aan verzoekers woning nam na de oplevering op 3 oktober 2003 nog ruim een jaar in beslag. Nu een oplevering in de regel het sluitstuk is van de te verrichten werkzaamheden, mag worden verwacht dat indien tijdens de oplevering komt vast te staan dat er nog werkzaamheden moeten worden verricht, deze met voortvarendheid worden afgerond. Uit het proces-verbaal van opnemingskomst naar voren dat voor nog uit te voeren werkzaamheden een termijn van tien werkdagen wordt aangehouden. Deze termijn is voor nog uit te voeren werkzaamheden die tijdens een oplevering worden vastgesteld redelijk. Een termijn van een jaar is dat niet. Geconcludeerd moet worden dat met de trage afhandeling van de isolatiewerkzaamheden in strijd is gehandeld met het vereiste van voortvarendheid.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van de afhandeling van de klacht

17. Voorts klaagt verzoeker erover dat de directie van PROGIS naar aanleiding van zijn klacht van 23 september 2003 over de voortgang van de werkzaamheden, geen maatregelen heeft getroffen.

18. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd. Dit impliceert onder meer dat bestuursorganen naar aanleiding van klachten van burgers de maatregelen treffen die van hen mogen worden verwacht.

19. De reactie op verzoekers klacht dateert van net na de eerste oplevering op 3 oktober 2003. Op dat moment was de termijn van tien werkdagen nog niet verstreken. Nadat verzoeker ten tweede male had geklaagd over de voortgang van de werkzaamheden, bij brief van 19 november 2003, was deze termijn echter verstreken. Op dat moment had het voor de directie van PROGIS duidelijk kunnen zijn dat de werkzaamheden niet binnen een redelijke termijn na oplevering waren afgerond. Gelet hierop had van de directie mogen worden verwacht dat zij maatregelen had getroffen ten einde de voortgang te bewaken. Dit heeft zij echter nagelaten, en een oplossing diende zich uiteindelijk pas op 8 oktober 2004 - met de daadwerkelijke oplevering van de woning - aan. Hiermee heeft de directie van PROGIS in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel gehandeld.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

20. Verzoeker klaagt er verder over dat de directie van PROGIS naar aanleiding van zijn klacht van 23 september 2003 over de wijze waarop de sleutels van de nieuwe deuren voor zijn woning werden bewaard, geen maatregelen heeft getroffen.

21. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

22. Nu de sleutels zaten vastgeschroefd in de deuren, zoals de directie van PROGIS verzoeker in reactie op zijn klacht had laten weten, lag het treffen van maatregelen niet voor de hand. Met het vastschroeven van de sleutels werd immers beoogd ontvreemding daarvan te voorkomen. Gelet hierop had verzoeker geen belang bij het treffen van maatregelen en kon de directie in redelijkheid daarvan afzien.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

23. Tevens klaagt verzoeker erover dat de directie van PROGIS zijn klacht van 23 september 2003 met betrekking tot de opzichter niet in behandeling heeft genomen. Hij klaagde er met betrekking tot de opzichter over dat deze zich ondanks protest de afleverbonnen van glaswerk had toegeëigend en deze ondanks een toezegging niet voor hem had gekopieerd.

24. Het vereiste van correcte bejegening houdt onder meer in dat bestuursorganen zich in hun bejegening van burgers hulpvaardig opstellen.

25. De directie van PROGIS nam verzoekers klacht over de opzichter niet in behandeling, omdat zij van mening was dat verzoeker zijn klacht met de aannemer moest opnemen. Dit is geen onredelijk standpunt. Immers de opzichter is niet in dienst van het ministerie, maar van de aannemer, en verzoeker beklagt zich over de opstelling van de opzichter jegens hem. In zoverre kan verzoeker dan ook niet worden gevolgd in zijn klacht. Echter van de directie had gelet op de verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat voor de uitvoering van de isolatiewerkzaamheden meer dienstbaarheid mogen worden verwacht dan een enkele verwijzing naar de aannemer. Zij had verzoekers klacht, nu deze zijn klacht bij de verkeerde instantie had neergelegd, voor verdere afhandeling dienen door te sturen naar de aannemer. Nu zij dit niet heeft gedaan, heeft zij in strijd gehandeld met het vereiste van correcte bejegening.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is gegrond ten aanzien van:

- de lange duur van de afronding van de werkzaamheden na de oplevering op 3 oktober 2003, wegens schending van het vereiste van voortvarendheid;

- de wijze waarop verzoekers klacht over de voortgang van de werkzaamheden is afgehandeld, wegens schending van het vereiste van rechtszekerheid;
- de wijze waarop verzoekers klacht over de opzichter is afgehandeld voor zover deze betrekking had op het niet doorsturen van de klacht, wegens strijd met het vereiste van correcte bejegening.

niet gegrond ten aanzien van:

- de wijze waarop verzoekers klacht over de bewaarwijze van de sleutels behorende bij de nieuwe deuren voor de woning is afgehandeld.

Onderzoek

Op 20 oktober 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer O. te Abbenes, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Verkeer en Waterstaat, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Verkeer en Waterstaat verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

De minister van Verkeer en Waterstaat gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

INFORMATIEOVERZICHT

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Besluit en overeenkomst van 2 mei 2002 inzake het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan verzoekers woning.
2. Door verzoeker opgestelde lijst van 19 augustus 2003 met opmerkingen en verbeterpunten ten aanzien van de isolatiewerkzaamheden.

3. Brieven van verzoeker van respectievelijk 23 september, 19 november en 13 december 2003 gericht aan PROGIS.
4. Proces-verbaal van oplevering van verzoekers woning van 3 oktober 2003.
5. Brief van 7 oktober 2003 van de projectdirecteur PROGIS gericht aan verzoeker.
6. Verzoekschrift van verzoeker van 17 oktober 2003 gericht aan de Nationale ombudsman.
7. Standpunt en reactie op nadere vragen van de minister van Verkeer en Waterstaat van respectievelijk 23 maart 2004 en 18 november 2004.
8. Reactie van verzoeker op het standpunt van de minister van Verkeer en Waterstaat van 6 juli 2004.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Beleidsuitgangspunten en Praktijkregels 1997

De handleiding Beleidsuitgangspunten en Praktijkregels 1997 (BP '97) is geschreven om beleidsmakers, projectleiders, ontwerpers, aannemers, bewonersbegeleiding en eigenaren en bewoners een zo helder en duidelijk mogelijk inzicht te geven in het te hanteren beleid voor geluidsisolatieprojecten en de consequenties daarvan in de praktijk.

In artikel 7.3 van de BP '97 is opgenomen dat na de oplevering van de woningen een onderhoudstermijn van vier maanden geldt. Gedurende deze termijn kunnen bewoners bij de aannemer terecht voor klachten. Na het verstrijken van de onderhoudstermijn treedt een garantieperiode in werking. Het Rijk is dan niet meer aansprakelijk voor tekortkomingen aan de aangebrachte voorzieningen. De garantiebescheiden worden direct na oplevering van de werkzaamheden aan de eigenaar en bewoner van de woning toegezonden.

2. Besluit van 2 mei 2002 inzake het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan verzoekers woning:

“Artikel 3.

Het aanbrengen van Voorzieningen (geluidwerende en warmte-isolerende voorzieningen; N.o.) en de daarmee verband houdende werken zullen namens de minister (van Verkeer

en Waterstaat; N.o.) worden uitgevoerd door de aannemer, waarbij de directievoering is opgedragen aan ARCADIS BOUW/INFRA (...).

(...)

Artikel 5.

Vanaf het moment van oplevering geldt een onderhoudstermijn van vier maanden. Eventuele gebreken aan de Voorzieningen die in deze periode naar voren komen dienen binnen deze periode schriftelijk te worden gemeld aan de directievoerder (...), die namens de minister voor herstel ervan zal zorgdragen.

Na het verstrijken van de onderhoudstermijn is de minister of het Rijk niet meer aansprakelijk voor eventuele tekortkomingen aan de aangebrachte Voorzieningen.

Artikel 6.

Na het verstrijken van de onderhoudstermijn begint de garantieperiode. Gedurende die periode kan de eigenaar van de woning nog slechts de aannemer aanspreken voor eventuele klachten onder de door deze gegeven garantie. De voorwaarden van deze door de aannemer gegeven garantie zijn neergelegd in de "Garantieregeling Geluidwerende Voorzieningen" (...). De garantiebescheiden worden direct na oplevering van de Voorzieningen aan de eigenaar van de woning toegezonden."

Bijlage 2 behorende bij het Besluit:

"Artikel 6. Bepalingen in verband met het uitvoeren van werkzaamheden

a. Uiterlijk 10 dagen voor de uitvoering van de werkzaamheden wordt aan de eigenaar/ bewoner van de woning meegedeeld wanneer de werkzaamheden een aanvang nemen en in welke tijdsperiode(n) deze zullen worden uitgevoerd.

b. De werkzaamheden zullen worden uitgevoerd tussen 7.00 en 17.00 uur; de minister zal de uit te voeren werkzaamheden in maximaal 30 werkdagen (doen) uitvoeren (...).

Artikel 7. Bepalingen in verband met de oplevering van het werk

(...)

b. Bij de opname wordt in aanwezigheid van de eigenaar door de directievoerder nagegaan of de voorzieningen overeenkomstig het gestelde in het besluit met bijlagen zijn aangebracht. De bevindingen (inclusief geconstateerde te herstellen gebreken) worden opgenomen in een proces verbaal van opname dat door alle partijen wordt ondertekend. Door de ondertekening van het proces verbaal van opname worden de voorzieningen geacht te zijn opgeleverd; de directievoerder doet hiervan schriftelijk melding aan de

eigenaar.”