

Rapport

Datum: 26 juni 2006

Rapportnummer: 2006/229

Klacht

Verzoekers klagen over de handelwijze van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in verband met een aan de Laan van Eik en Duinen te plaatsen C2000 zendmast. Verzoekers klagen er in het bijzonder over dat het ministerie:

de omwonenden in kennis heeft gesteld van de plaatsing van de zendmast door middel van een bericht in het huis-aan-huisblad De Posthoorn én hen daarbij niet heeft geïnformeerd over de noodzaak van het plaatsen van de zendmast, over de mogelijke gevaren voor de gezondheid, en over de reden waarom voor de desbetreffende locatie is gekozen en niet voor een andere locatie;

bij de keuze van de locatie onvoldoende zorgvuldigheid heeft betracht omdat daarbij onvoldoende rekening is gehouden met de inbreuk op de leefomgeving en het monumentale karakter van de Laan van Eik en Duinen.

Beoordeling

Algemeen

De hulpverleners van politie, brandweer, ambulance en Koninklijke Marechaussee staat een digitaal communicatienetwerk ter beschikking, genaamd C2000. Ten behoeve van dit netwerk zijn er door heel Nederland opstelpunten waar antennes aan of op zijn geplaatst. Hulpverleners kunnen hierdoor buitenshuis vrijwel altijd en overal in Nederland mobiel communiceren. Iedere mast met installatie heeft een bepaald bereik (dekkingsgebied). Alle dekkingsgebieden dienen naadloos op elkaar aan te sluiten. Voor de bouw van een antenne-installatie met bijbehorend opstelpunt is geen bouwvergunning van Burgemeester en Wethouders vereist (zie Achtergrond, onder 1. en 2.). Het besluit tot het bouwen van een opstelpunt wordt genomen door de directeur Directie Mobiele Diensten van de Projectdirectie C2000 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met de lokale overheid vindt overleg plaats over de precieze locatie van het opstelpunt waarbij factoren als omgeving, nabijheid van particuliere woningen, kosten, technische mogelijkheden en een optimale dekking aan de orde komen.

I. Bevindingen

1. Op 3 november 2004 informeerde de directeur Directie Mobiele Diensten (DMD) omwonenden en belanghebbenden over de voorgenomen plaatsing van een zendmast aan de Laan van Eik en Duinen te Den Haag door middel van de volgende advertentie in het huis-aan-huisblad De Posthoorn:

“C2000-zendmast te Den Haag-Segbroek

Voor de ruim 80.000 hulpverleners van politie, brandweer, ambulance en Koninklijke Marechaussee bouwt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een modern digitaal communicatienetwerk; C2000. De realisatie van dit radionetwerk is in handen van de Projectdirectie C2000, een onderdeel van dit ministerie. Om er voor te zorgen dat de hulpverleners altijd en overal in Nederland kunnen communiceren zijn bijna 400 antennemasten nodig, verspreid over heel Nederland. In Den Haag-Segbroek is een C2000 zendmast voorzien aan de Laan van Eik en Duinen (ter hoogte van de toekomstige scouting). Deze vakwerkmast krijgt een hoogte van 53 meter, en is naar verwachting 20 jaar in gebruik.

Wettelijk is voor deze zendmast geen bouwvergunning van Burgemeester en Wethouders nodig. Om omwonenden en/of belanghebbenden te informeren worden tekeningen en informatie ter inzage gelegd op het stadhuis van 4 november 2004 tot 1 december 2004 bij het gemeentelijk contactcentrum aan het Spui 70 alsmede op het stadsdeelkantoor Segbroek, Dienst Stedelijke Ontwikkeling. Heeft u vragen of opmerkingen over dit plan dan kunt u contact opnemen met: Projectdirectie C2000, telefoonnummer 0343-534742. Schriftelijke reacties kunt u zenden aan: Projectdirectie C2000, afdeling C2000opstelpunten, postbus 238, 3970 AE Driebergen. Algemene informatie over het C2000 project en de zendmasten kunt u vinden op www.C2000.nl.”

2. Bij brief van 25 november 2004 lieten verzoekers, mede namens een aantal andere omwonenden, de Projectdirectie C2000 weten bezwaar te hebben tegen de plaatsing vanwege het historische karakter van de gekozen locatie. Zij verzochten om de zendmast te plaatsen op een andere locatie. Daarbij stelden zij een alternatieve locatie voor.

3. De directeur DMD deelde verzoekers in zijn brief van 3 december 2004 mee dat uit metingen in de stad en berekeningen van de netwerkarchitect was gebleken dat het netwerk in de wijk waar verzoekers woonden niet naar behoren functioneerde en dat een antennemast aan de Laan van Eik en Duinen dit moest oplossen. In overleg met de gemeente was gezocht naar een geschikt perceel grond dat voldeed aan de eisen van bereikbaarheid, voldoende afstand van bestaande antennemasten en hoogspanningsleidingen en geen kabels en leidingen in de grond. Verder liet de directeur weten dat, ook al is er geen bouwvergunning nodig voor een C2000 zendmast en is het bestemmingsplan formeel niet relevant, er toch zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met geplande toekomstige ontwikkelingen en met het gemeentelijk en provinciaal ruimtelijk ordeningsbeleid, zoals in dit geval een gepland onderkomen van scouts. Gelet op de zorgvuldigheid waarmee was gehandeld en de noodzaak om spoedig over de mast te kunnen beschikken, lag het niet in de rede om het besluit te heroverwegen, aldus de directeur.

4. Bij brief van 13 december 2004 tekende verzoekster, mede namens een aantal buurtbewoners, bij de Commissie Bezwaarschriften van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bezwaar aan tegen de plaatsing van de zendmast. Omdat

tegen de plaatsing van een mast als de onderhavige, niet de mogelijkheid van bezwaar openstaat, stelde het ministerie verzoekster voor om haar bezwaarschrift te behandelen als klacht. Verzoekster stemde hiermee in op 28 januari 2005. Op 23 februari 2005 vond in het kader van de behandeling van de klacht een hoorzitting plaats waarbij verzoekster in de gelegenheid werd gesteld haar klacht nader toe te lichten. Van de hoorzitting werd verslag opgemaakt.

5. In het verslag van de hoorzitting wordt, voor zover hier van belang, het volgende gesteld:

“(Een medewerker van DMD; N.o.) schetst de doorlopen procedure, die leidde tot het besluit dit opstelpunt op deze locatie te bouwen. Na ingebruikname van het C2000 netwerk bleek de radiodekking in het centrum van de driehoek tussen de Brandweerkazerne Dedemsvaartweg, waar een vrijstaande C2000 mast staat, en de daklocaties in Scheveningen en het ministerie van justitie, niet aan de netwerkcriteria te voldoen. Dit komt op meer plaatsen in het land voor, veroorzaakt door het feit dat de radiogolven in een dichtbebouwde omgeving meer worden gedempt dan aanvankelijk bij het ontwerp van het netwerk is verondersteld. De netwerkarchitect stelde vast dat een extra opstelpunt moest worden gebouwd, waarbij hij een kleine cirkel berekende waarbinnen het opstelpunt geplaatst zou moeten worden. Bouwen buiten deze cirkel is niet alleen sub-optimaal met het oog op de nagestreefde radiodekking, maar kan bovendien storing veroorzaken op de drie genoemde al gerealiseerde opstelpunten. Oriëntatie op de omgeving leerde dat er geen voldoende hoog gebouw staat om de antennes op te plaatsen, zodat in overleg met de gemeente is gezocht naar een geschikte locatie voor een vrijstaande antennemast. (...) De gemeente achtte deze locatie geschikt, gelet op de aanwezigheid van volwassen bomen, de bestaande bebouwing en plannen deze uit te breiden. Alternatieve locaties in de nabije omgeving werden alle door de gemeente afgewezen. Ook is de door (verzoekster; N.o.) voorgestelde plaats bij het sportpark, verder naar het noorden, onderzocht. De netwerkarchitect oordeelde dat dit te ver buiten het berekende zoekgebied ligt. Op 3 november 2004 is het bouwplan gepubliceerd in een huis-aan-huisblad, bij de gemeentelijke mededelingen. Slechts (verzoekster; N.o.) reageerde daarop, mede namens een aantal buurtbewoners, en verzocht dringend het voornemen te heroverwegen. De directeur DMD heeft daarop de bezwaren van (verzoekster; N.o.) afgewogen tegen het belang van C2000 en de hulpdiensten, en geoordeeld dat het opstelpunt op de voorgenomen plaats gebouwd dient te worden. Jegens de omwonenden van de locatie is dit niet onzorgvuldig en/of onrechtmatig. Het belang van C2000 rechtvaardigt de geringe inbreuk op de woonomgeving.

(Verzoekster; N.o.) werpt tegen dat dit geen objectieve afweging kan zijn geweest, omdat de grond op dat moment al was gekocht van de gemeente.

(De medewerker van DMD; N.o.) zegt dat er in het koopcontract een clausule is opgenomen dat de koop niet doorgaat als het opstelpunt niet wordt gebouwd. In een

stedelijke omgeving zijn er haast per definitie weerstanden tegen de bouw van een mast. Bij de begraafplaats, tussen de bomen en nabij een paar gebouwtjes die niet voor bewoning zijn bestemd, is de verstoring van de omgeving gering en minder dan op een van de andere mogelijke locaties in de directe omgeving.

(Verzoeker; N.o.) zegt dat er bij de begraafplaats, de oudste van Nederland en met grote historische waarde, enkele lelijke gebouwtjes staan. Er zijn plannen om er ook nog een gebouw voor de scouting te plaatsen, en dan nu ook nog deze zendmast. De prachtige omgeving - een statige laan en een historische begraafplaats - wordt onacceptabel aangetast door de gemeente, met medewerking van BZK.

(De medewerker van DMD; N.o.) antwoordt dat deze locatie juist is gekozen vanwege die aanwezige en geplande bebouwing, waarbij het opstelpunt minder uit de toon valt dan in een volledig groene of meer open omgeving. Als het opstelpunt ergens anders wordt gebouwd, bijvoorbeeld aan de andere zijde van de begraafplaats, wonen ook daar mensen die het een aantasting van de omgeving zullen vinden. Op deze locatie is de aantasting het minst. Ook is gekeken of zich binnen de zoekcirkel een gebouw van brandweer, politie of ambulancedienst bevindt, omdat dat, zoals op de website vermeld, uit beveiligingsoogpunt de voorkeur heeft. Binnen het zoekgebied blijkt zich geen dergelijke locatie te bevinden.

(Verzoekster; N.o.) vraagt hoe de procedure verloopt als omwonenden tegen de bouw van een opstelpunt zijn.

(De medewerker van DMD; N.o.) zegt dat er altijd bereidheid is een gemaakte keuze te heroverwegen, maar wel op basis van argumenten. Het kan altijd gebeuren dat bij het selecteren van een locatie relevante factoren over het hoofd zijn gezien, dan start het zoekproces opnieuw. De nu naar voren gebrachte klacht bevat nauwelijks elementen die niet zijn voorzien. Hij zegt ook niet te willen bestrijden dat het opstelpunt een aantasting van de woonomgeving is, maar wel dat de aantasting gering is en volkomen wordt gerechtvaardigd door het grote maatschappelijke belang van het opstelpunt.”

6. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deelde verzoekster bij brief van 2 maart 2005 mee dat de klacht niet gegrond was.

7.1. In reactie op de klacht bij de Nationale ombudsman liet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder meer weten dat aankondigingen als de onderhavige, in overeenstemming met een afspraak met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, worden opgesteld door de C2000-projectorganisatie en worden geplaatst door de desbetreffende gemeente, samen met de overige gemeentelijke bekendmakingen. Omdat de gemeente Den Haag in dit geval niet voor publicatie wenste zorg te dragen, had de C2000-projectdirectie besloten zelf zorg te dragen voor de aankondiging en deze te plaatsen in het huis-aan-huisblad De Posthoorn waarin de gemeente haar mededelingen plaatst.

7.2. Verder liet de minister onder meer nog weten dat uit metingen was gebleken dat de signaalsterkte van C2000 in een deel van Den Haag onvoldoende was. Onderzoek van de netwerkarchitect maakte duidelijk dat de vastgelegde kwaliteit van C2000 in Den Haag alleen kon worden gerealiseerd door de bouw van een extra opstelpunt. Door middel van simulatie per computer was onderzocht welk gebied in aanmerking zou komen voor de zendmast om de vastgelegde kwaliteit alsnog te behalen. Hieruit was gebleken dat het opstelpunt in een bepaald, betrekkelijk klein gebied, geplaatst moest worden. Daarop was contact gezocht met de gemeente Den Haag die een geschikte locatie had aangegeven binnen het berekende gebied. Volgens de gemeente was alleen die locatie geschikt voor de bouw van het opstelpunt en was een geschikte alternatieve locatie niet voorhanden, aldus de minister. Ter onderbouwing van zijn standpunt voegde de minister een aantal stukken bij.

Beoordeling

1. Ten aanzien van de informatieverstrekking

1. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien.
2. Burgemeester en wethouders dienen aanvragen voor bouwvergunningen op grond van het gestelde in de Woningwet, bekend te maken in een van gemeentewege uitgegeven blad, een dag- of nieuwsblad of een huis-aan-huisblad (zie Achtergrond, onder 1.). Hoewel voor het plaatsen van een C2000 zendmast geen bouwvergunning nodig is (zie Achtergrond, onder 1. en 2.), moeten burgers over de voorgenomen plaatsing van zo een mast, uit een oogpunt van actieve en adequate informatievoorziening, zo goed mogelijk worden geïnformeerd.
3. De gemeente Den Haag plaatst de aanvragen voor een bouwvergunning en haar overige gemeentelijke mededelingen in het huis-aan-huisblad De Posthoorn. Nu de gemeente Den Haag het, ondanks een met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten afgesproken procedure, niet tot haar taak zag om de aankondiging van de plaatsing van de zendmast te verzorgen, was het juist dat de directeur Directie Mobiele Diensten (DMD) koos voor een wijze van bekendmaken die weinig of niet afweek van de wijze waarop de gemeente Den Haag haar bekendmakingen doet, namelijk in het huis-aan-huisblad de Posthoorn nabij de gemeentelijke mededelingen.
4. Voor de leesbaarheid en gelet op de beschikbare ruimte, is nodig dat een aankondiging als de onderhavige, kort en bondig is. In dit geval wordt in de aankondiging globaal het nut en de noodzaak van de zendmast vermeld, wordt vermeld dat voor de bouw geen vergunning is vereist, én wordt de hoogte van de mast vermeld. Verder is in de aankondiging opgenomen waar nadere telefonische en schriftelijke informatie kan worden

verkregen en waar stukken ter inzage liggen. Bovendien wordt verwezen naar de desbetreffende website. Hiermee voldoet de aankondiging aan de daaraan te stellen eisen. Gedetailleerde informatie zoals door verzoekers gewenst, hoort niet thuis in de aankondiging, maar moet wel te verkrijgen zijn. Dat laatste was het geval.

In dit opzicht is de onderzochte gedraging behoorlijk.

2. Ten aanzien van de zorgvuldigheid bij de keuze van de locatie

1. Het evenredigheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen voor het bereiken van een doel een middel aanwenden dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. Het vereiste impliceert dat een bestuursorgaan een beperkt individueel belang van burgers onder omstandigheden mag laten wijken voor algemene belangen, zoals de openbare orde en veiligheid.

2. Hoewel het besluit tot het bouwen van een opstelpunt wordt genomen door de directeur Directie Mobiele Diensten van de Projectdirectie C2000 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wordt, voor het bepalen van de precieze locatie van een opstelpunt, overleg gevoerd met de lokale overheid. Dat het ministerie daarbij grote waarde hecht aan het advies van de lokale overheid, is te billijken aangezien deze het best op de hoogte is van de situatie ter plaatse.

3. Uit de informatie die door de minister ter beschikking is gesteld, welke informatie door de Nationale ombudsman als vertrouwelijk is aangemerkt (zie onder Onderzoek) en om die reden hier niet volledig wordt weergegeven, blijkt dat het gebied waarbinnen de zendmast moest worden geplaatst om tot de vastgelegde kwaliteit van C2000 te komen, beperkt is en dat de door verzoekers voorgestelde alternatieve locatie, buiten dit gebied ligt. Verder liet de minister in reactie op de klacht weten dat de gekozen locatie volgens de gemeente Den Haag de enig geschikte locatie voor de plaatsing van de mast was. Ook in het verslag van de hoorzitting van 23 februari 2005 wordt dit gesteld terwijl verder in het verslag uitgebreid wordt weergegeven hoe de keuze van de locatie tot stand is gekomen. De Nationale ombudsman heeft geen reden aan het hier gestelde te twijfelen.

Gelet op vorenstaande is hij van oordeel dat, voor zover sprake is van overlast voor omwonenden in de vorm van uitzicht of verstoring van het monumentale karakter, dit beperkte individuele belang van de omwonenden, diende te wijken voor het algemeen belang van de openbare orde en veiligheid. Voor de veronderstelling dat bij de keuze van de locatie onvoldoende zorgvuldigheid is betracht, is dan ook geen plaats.

In dit opzicht is de onderzochte gedraging eveneens behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is niet gegrond.

Onderzoek

Op 14 maart 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer en mevrouw B. te Den Haag, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. De minister verzocht de Nationale ombudsman om een deel van verstrekte stukken vertrouwelijk te behandelen. Dit verzoek werd door de Nationale ombudsman gehonoreerd.

Tijdens het onderzoek kregen verzoekers de gelegenheid op de door de minister verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De minister deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoekers gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

Tekst van de aankondiging van de bouw van een C2000 zendmast in het huis-aan-huisblad De Posthoorn van 3 november 2004;

Brief van verzoekers aan de Projectdirectie C2000 d.d. 25 november 2004;

Brief van de directeur DMD aan verzoekers d.d. 3 december 2004

Brief van verzoekster aan de Commissie Bezwaarschriften van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 13 december 2004;

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan verzoekster d.d. 2 maart 2005;

Verslag van de hoorzitting van 23 februari 2005;

Verzoekschrift bij de Nationale ombudsman d.d. 15 maart 2005;

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Nationale ombudsman d.d. 19 juli 2005.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

Woningwet (Wet van 4 december 1997, Stb. 580)

Artikel 41:

“Van een aanvraag om bouwvergunning wordt binnen twee weken na ontvangst daarvan door burgemeester en wethouders kennis gegeven in een van gemeentewege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad.”

Artikel 43:

“1. In afwijking van artikel 40, eerste lid, is geen bouwvergunning vereist voor het bouwen:

(...)

c. dat bij algemene maatregel van bestuur is aangemerkt als van beperkte betekenis, waarbij tevens voorschriften kunnen worden gegeven omtrent het gebruik van het bouwwerk of de standplaats...”

Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken

(Koninklijk Besluit van 15 juni 2004, Stb. 291)

Artikel 3, derde lid, onder b:

“Behoudens in gevallen als bedoeld in artikel 5, eerste lid, wordt als bouwen van beperkte betekenis als bedoeld in artikel 43, eerste lid, onderdeel c, van de wet voorts aangemerkt het bouwen van:

(...)

b. een antenne-installatie met bijbehorend opstelpunt ten behoeve van de C2000-infrastructuur voor de mobiele communicatie door hulpverleningsdiensten..”