



# Rapport

**Datum: 19 december 2007**  
**Rapportnummer: 2007/316**

## Klacht

Verzoeker klaagt over de beslissing van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot verplaatsing van een sirene van het waarschuwingstelsel (WAS) naar een plaats voor de deur van zijn woning. In dit verband klaagt verzoeker er tevens over dat hij voorafgaand aan de verplaatsing niet daarover is geïnformeerd.

## Beoordeling

### I. Bevindingen

1. In het kader van het waarschuwingstelsel (WAS), waarmee de bevolking kan worden gewaarschuwd in geval van calamiteiten, werd medio 2004 een overeenkomst gesloten tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en (het Ontwikkelbedrijf van) de gemeente Rotterdam tot het plaatsen, geplaatst houden en onderhouden van een sirene aan de L. te Rotterdam.

Verplaatsing van de sirene binnen de kadastrale sectie was blijkens de overeenkomst niet uitgesloten.

2. Gelet op de overeenkomst werd op 22 september 2004 een sirene geplaatst op locatie X aan de L. Locatie X was gelegen tussen een aantal flatgebouwen in de middenberm aan de L.

3. Blijkens een e-mailbericht van een medewerker van de brandweer Rotterdam aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 december 2004 maakten bewoners van de flatgebouwen gelegen naast de sirene melding van een "fluitend geluid" dat afkomstig zou zijn van de sirene. Hoewel in eerste instantie werd vastgesteld dat geen sprake was van een technisch gebrek, werd toch een onderzoek ingesteld. Dit onderzoek leidde tot het besluit van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de sirene ongeveer 100 meter te verplaatsen. Naast de brandweer Rotterdam en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waren bij de verplaatsing onder meer de Regionale Brandweer Rotterdam-Rijnmond en de gemeente Rotterdam betrokken.

4. Op 22 mei 2006 werd de sirene van locatie X naar locatie Y verplaatst. Locatie Y is eveneens gelegen aan de L. De sirene kwam met de verplaatsing voor verzoekers woning te staan.

5. Bij brief van 23 juni 2006 wendde verzoeker zich naar aanleiding van de verplaatsing van de sirene tot de Nationale ombudsman. Verzoeker klaagde erover dat de sirene het zicht vanuit zijn woning alsmede zijn (verdere) woongenot belemmerde en dat de waarde van zijn huis door de plaatsing daalde. Volgens verzoeker was er een betere plaats

voorhanden dan de nu gekozen locatie. Verder beklagde verzoeker zich erover dat de sirene was verplaatst zonder dat hij of de brandweer daarover was geïnformeerd.

Omdat verzoekers klacht niet conform hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was behandeld, verzocht de Nationale ombudsman het ministerie alsnog hiertoe over te gaan.

6. In de interne klachtprocedure werd verzoeker in de gelegenheid gesteld zijn klacht mondeling toe te lichten op een hoorzitting. Tijdens de zitting gaf verzoeker onder meer aan dat in Zoetermeer, waar een sirene ook dicht bij een nieuwbouflatgebouw was geplaatst, geen verplaatsing had plaatsgevonden. Daarnaast wierp hij de vraag op waarom de sirene niet naar het dak van de flat of de brug was verplaatst. Verder gaf verzoeker aan dat voor zijn woning ook al een bushokje stond.

7.1. Bij brief van 10 augustus 2006 handelde de directeur Brandweer en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzoekers klacht af. De directeur deelde verzoeker mee dat de schalen van de sirene op de oorspronkelijke locatie op dezelfde hoogte waren als een aantal balkons van deze flats en dat hierdoor de kans bestond dat bewoners gehoorschade oplopen als zij op hun balkon zijn wanneer de sirene gaat. Om die reden had het ministerie in overleg met de Regionale Brandweer Rotterdam-Rijnmond besloten om de sirene - binnen de met de gemeente overeengekomen kadastrale sectie en binnen het dekkingsplan van de regionale brandweer - 100 meter te verplaatsen. Op de huidige locatie komen de schalen boven de woningen uit, aldus de directeur, en verplaatst het geluid van de sirene zich zodanig dat er geen gevaar voor gehoorschade voor omwonenden ontstaat.

7.2. De directeur vervolgde zijn brief met de opmerking dat hoewel hij zich kon voorstellen dat de huidige plaats voor verzoeker en een aantal andere bewoners aan de L. niet prettig is, dit voor hem geen reden kan zijn om de sirene naar een andere locatie te verplaatsen. Een betere locatie binnen de kadastrale sectie en binnen het dekkingsplan was niet voorhanden. Op dit punt deelde de directeur verzoeker mee dat plaatsing op of nabij een brug om technische redenen was uitgesloten en dat plaatsing op een flat alleen nog in bijzondere gevallen wordt gedaan, omdat de dakconstructie zonder extra voorzieningen/investeringen niet altijd geschikt is en ook omdat dit niet handig is in verband met het onderhoud aan de sirene.

8. Omdat verzoeker het niet eens was met de wijze waarop zijn klacht door de directeur Brandweer en GHOR van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was afgehandeld wendde hij zich nogmaals tot de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman stelde vervolgens een onderzoek in naar de klacht.

9.1. Naar aanleiding van het onderzoek deelde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Nationale ombudsman onder meer mee dat bij de locatiekeuze van een sirene het zogenaamde dekkingsplan uitgangspunt is. Dat plan voorziet in een zodanige plaatsing van sirenes dat zoveel mogelijk personen door het sirenegeluid worden gealarmeerd. Voor nieuwbouwwijken wordt door gemeente, (gemeentelijke of regionale) brandweer en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op basis van bouwplannen de kadastrale sectie bepaald waarbinnen de sirene moet worden geplaatst om optimaal aan het dekkingsplan te kunnen voldoen. Tevens wordt er in die fase binnen de kadastrale sectie een "beoogde locatie" bepaald. Het komt echter voor dat de sirene niet op de beoogde locatie wordt geplaatst; gedurende de realisatie van bouwplannen treden vaak nog wijzigingen op. Bij de uiteindelijke plaatsbepaling speelt een veelheid aan factoren een rol, zoals technische mogelijkheden, optimale dekking bij calamiteiten, het vermijden van gevaarlijke verkeerssituaties en het voorkomen van gehoorschade. Ook wordt ernaar gestreefd om zichthinder voor omwonenden te voorkomen. Op dit punt merkte de minister op dat het enkele feit echter dat een of meer omwonenden zich storen aan het uitzicht niet doorslaggevend kan zijn bij de locatiekeuze. De minister voegde hieraan toe dat voor vele burgers geldt dat zij ongewild in hun woongenot worden beperkt door van overheidswege aangebrachte voorzieningen. Met betrekking tot plaatsing op of nabij een brug volgde de minister hetgeen reeds door de directeur was verwoord.

9.2. Met betrekking tot de onderhavige zaak deelde de minister mee, dat de beoogde (en in dit geval reeds gerealiseerde) locatie niet de juiste was gebleken. De reden hiervoor was dat er een risico van gehoorschade bestond en ook was er niet voldaan aan het in de Handleiding Voorbereiding Sirenelocaties (HAVOS; zie Achtergrond, onder 1.) opgenomen uitgangspunt dat een sirene minstens drie meter boven de gemiddelde bebouwing dient uit te steken, zodat het geluid naar de gewenste richtingen kan uitstalen. Op de beoogde locatie blokkeerden flats de gewenste richting van het geluid, zo gaf de minister aan. Met betrekking tot de volgens verzoeker vergelijkbare situatie in Zoetermeer (zie hiervoor onder 6.) merkte de minister op dat daar de gewenste richting van het geluid niet door flatgebouwen wordt geblokkeerd. De sirene voor verzoekers woning is, rekening houdend met de stadsverwarming, zo geplaatst dat hij is opgenomen in de bomenrij die in de middenberm van de laan is aangeplant. Als deze bomen te zijner tijd meer gaan uitdijen wordt het zicht op de sirene voor een aantal omwonenden al minder, zo gaf de minister de verwachting weer. De minister gaf verder nog aan dat binnen de kadastrale sectie en binnen het dekkingsplan de sirene op elke locatie aan de L. in het zicht van een aantal woningen zou staan.

9.3. Met betrekking tot de informatieverstrekking aan omwonenden deelde de minister mee dat bewoners door het ministerie nooit over plaatsing van een sirene worden geïnformeerd. Het contact met de inwoners van een gemeente is volgens de minister bij uitstek een taak voor het gemeentebestuur. Soms informeerden gemeenten omwonenden ook wel, aldus de minister, maar het was hem niet bekend wat in Rotterdam gebruikelijk

was.

Over de verplaatsing van de sirene naar locatie Y was anders dan verzoeker veronderstelde wel overleg gevoerd met de regionale brandweer, zo deelde de minister mee. Hij verwees daarbij naar de contacten tussen zijn ministerie, de gemeente Rotterdam en de brandweer zoals hiervoor weergegeven onder punt 3.

9.4. De minister concludeerde dat bij de herplaatsing van de sirene naar de locatie voor verzoekers woning juist was gehandeld.

## **II. Beoordeling**

10. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Het vereiste impliceert dat een bestuursorgaan een beperkt individueel belang van burgers zoals het uitzicht vanuit een woning onder omstandigheden mag laten wijken voor algemene belangen, zoals openbare orde en veiligheid.

11. De overheid heeft een verantwoordelijkheid voor de waarborging van de veiligheid van de in Nederland levende bevolking. Teneinde de bevolking te kunnen waarschuwen bij rampen zijn verspreid over Nederland sirenes geplaatst. Het nut en de noodzaak van deze sirenes zijn binnen het kader van het onderhavige onderzoek een gegeven. Het is onvermijdelijk dat een groot gedeelte van deze sirenes in een land met een in verhouding klein grondgebied en een grote bevolkingsdichtheid zoals Nederland, in de directe omgeving van particuliere woonhuizen wordt geplaatst. Overlast in de vorm van uitzicht op een dergelijke sirene is dan ook onvermijdelijk. Van de overheid mag worden verwacht dat zij zorgt voor een verantwoorde spreiding van die overlast.

12. Om te komen tot een verantwoorde spreiding van de overlast dient de betreffende overheidsinstantie een zorgvuldige belangenafweging te maken. In het onderhavige geval betekent dit dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op basis van de relevante feiten en omstandigheden op inzichtelijke wijze een gemotiveerde beslissing dient te nemen over de plaatsbepaling van een sirene. Factoren als technische mogelijkheden, optimale dekking, het vermijden van gevaarlijke verkeerssituaties en het voorkomen van gehoorschade en zichthinder dienen te zijn afgewogen alvorens tot een besluit te komen.

13. De Nationale ombudsman erkent de last van verzoeker, die opeens werd geconfronteerd met een sirene voor zijn woning. De Nationale ombudsman is echter van oordeel dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op afdoende inzichtelijke wijze naar voren heeft gebracht hoe de besluitvorming over de plaatsing van de sirene aan de L. tot stand is gekomen. Gebleken is dat bij de plaatsbepaling van de sirene factoren als technische mogelijkheden, optimale dekking, het vermijden van

gevaarlijke verkeerssituaties en het voorkomen van gehoorschade en zo mogelijk van zichthinder tegen elkaar zijn afgewogen. Op grond van hetgeen de minister daaromtrent heeft aangevoerd, is de Nationale ombudsman van oordeel dat de minister in redelijkheid tot de plaatsing van de sirene voor verzoekers woning heeft kunnen komen.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

14. 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.

15. Verzoeker en andere omwonenden zijn voorafgaand aan de verplaatsing van de sirene niet geïnformeerd. Hoewel voor de plaatsing van de sirene geen bouwvergunning van de gemeente is vereist en er dientengevolge voor de gemeente ook geen publicatieplicht bestaat (zie Achtergrond, onder 2. en 3.), mocht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niettemin worden verwacht dat zij omwonenden van de plaatsing van een sirene in hun wijk informeerde. De informatie kan in de vorm van een aankondiging worden verstrekt in bijvoorbeeld een huis-aan-huisblad of een dag- of nieuwsblad. In de aankondiging, die kort en bondig kan zijn, dient in elk geval het nut en de noodzaak van de sirene te worden vermeld. Ook dient te worden vermeld dat voor de plaatsing geen bouwvergunning is vereist. Ten slotte dient ook de hoogte van de sirene te worden vermeld. Als de plaatsing van een sirene in het bijzonder de belangen van een burger raakt dan kan een meer individuele aankondiging op zijn plaats zijn. Een dergelijke aankondiging draagt er ook toe bij dat burgers zich niet overvallen voelen.

Verder dient in de aankondiging te worden opgenomen waar nadere telefonische en schriftelijke informatie kan worden verkregen en waar stukken ter inzage liggen. Indien informatie via de website te verkrijgen is, dient daarvan melding te worden gemaakt. De Nationale ombudsman verwoordde dit eerder in een soortgelijke zaak in rapport 2006/229 van 26 juni 2006.

Dat de minister bewoners niet informeert, is gelet op het voorgaande niet juist. Het standpunt van de minister dat het informeren van de omwonenden (als zijnde inwoners van de gemeente) bij uitstek een taak voor het gemeentebestuur is, deelt de Nationale ombudsman niet. Immers de beslissing tot plaatsing is voorbehouden aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dientengevolge is ook de informatieverstrekking in beginsel een taak van het ministerie. De Nationale ombudsman ziet hierin aanleiding de minister een aanbeveling te doen.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is:

- gegrond ten aanzien van het niet voorafgaand informeren van verzoeker (en andere omwonenden) over de verplaatsing van de sirene, wegens strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking;
- niet gegrond ten aanzien van de verplaatsing van de sirene naar een plaats voor verzoekers woning.

#### Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overweging om de plaatsing van sirenes in het kader van het WAS vooraf bekend te maken aan omwonenden.

In reactie op de aanbeveling liet de minister van BZK weten dat zij de uitdrukkelijke verantwoordelijkheid neemt voor de informatieverstrekking over de plaatsing van sirenes. In gevallen waarin de gemeente de sirenes plaatst, zal de minister de gemeentes er uitdrukkelijk op wijzen dat aan de omwonenden informatie over de plaatsing moet worden verstrekt. De Nationale ombudsman acht de aanbeveling opgevolgd.

## Onderzoek

Op 30 augustus 2006 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te Rotterdam, 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.

Tijdens het onderzoek kregen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal specifieke vragen gesteld.

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

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

#### Informatieoverzicht

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

1. Verzoekschriften van verzoeker van 23 juni 2006 en 30 augustus 2006 aan de Nationale ombudsman;
2. Brieven van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 november 2006 en 1 maart 2007 aan de Nationale ombudsman;
3. Brief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 augustus 2006 aan verzoeker;
4. Brief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 4 augustus 2006 aan het Ontwikkelbedrijf van de gemeente Rotterdam;
5. Overeenkomst inzake het plaatsen, geplaatst houden en onderhouden van apparatuur behorende bij het waarschuwingsstelsel gesloten tussen de Staat der Nederlanden en de gemeente Rotterdam;
6. E-mails die in de periode van 28 december 2005 tot en met 31 januari 2006 in verband met de verplaatsing van de sirene aan de L. van locatie X naar locatie Y zijn uitgewisseld tussen medewerkers van de (regionale en Rotterdamse) brandweer, de aannemer van de werkzaamheden met betrekking tot de plaatsing van sirenes en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
7. Het locatiegegevensformulier met gegevens betreffende de aan de L. te plaatsen sirene.

### **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

### **Achtergrond**

1. Uit de **Handleiding Voorbereiding Sirenelocaties (HAVOS) van 20 februari 2006** kan worden opgemaakt dat met betrekking tot de geluidsverplaatsing het principe wordt gehanteerd, dat de sirene op de beoogde plek minstens 3 meter boven de gemiddelde bebouwing dient uit te steken. Het geluid dient op die plek vrij naar de gewenste richtingen te kunnen uitstralen en op korte afstand mogen geen grote of hoge obstakels zoals



bijvoorbeeld flats of bomen staan. Verder kan uit de HAVOS worden opgemaakt dat het de voorkeur verdient de sirene niet op een dak te plaatsen, tenzij de omstandigheden anders vergen.

## 2. **Woningwet** (Wet van 18 oktober 2001, Stb. 582 518)

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, eerste lid onder c:

"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."

## 3. **Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken** (Besluit van 13 juli 2002, Stb. 410)

Artikel 3, derde lid onder c:

3. 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:

(...)

c. een elektronische sirene ten behoeve van het waarschuwen van de bevolking bij calamiteiten of de dreiging daarvan, alsmede de daarbij behorende bevestigingsconstructie (...)"