



# Rapport

## Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de directie van het Project Geluidsisolatie Schiphol (verder: Progis) zowel op een bijeenkomst van 24 februari 2005 als tijdens een bezoek op 16 juni 2005 onterecht de indruk heeft gewekt dat haar woning, vanwege een gewijzigde vliegroute, niet langer onder een geluidsbelasting van 40 Ke viel en derhalve minder zware isolatie nodig had.

## Beoordeling

### I Bevindingen

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 mate van geluidsbelasting wordt bepaald door de indeling van de omgeving in zones. In iedere zone is sprake van een andere mate van geluidsbelasting en een daarbij passend pakket van maatregelen. Voor de 40Ke-zone geldt dat isolatiemaatregelen getroffen kunnen worden voor alle vertrekken van een woning, de zogenaamde etmaal-isolatie, omdat de geluidsbelasting zowel overdag als 's nachts te hoog is. Voor de 26Laeq-zone geldt dat de geluidsbelasting 's nachts te hoog is en is alleen isolatie van de slaapvertrekken nodig.

2. Omdat de woning van verzoekster binnen het gebied viel waarin de geluidsbelasting boven 40 Ke uitkwam, werd haar in 2001 in een besluit medegedeeld dat zij voor isolatiemaatregelen voor zowel dag- als nachtsisolatie in aanmerking kwam. Naderhand werd duidelijk dat voor deze woning vanwege de bijzondere constructie gekozen kon worden tussen isolatie van de bestaande woning via Progis of het zelf laten verrichten van vervangende nieuwbouw. Om te bepalen welke vergoeding er voor vervangende nieuwbouw werd verstrekt, werden de kosten van de isolatiemaatregelen en van vervangende nieuwbouw geraamd. De vergoeding zou maximaal uit het laagste bedrag van deze twee ramingen bestaan. Progis liet dit op 19 augustus 2003 schriftelijk aan verzoekster weten. In de brief werd verwezen naar ramingen en aangegeven dat het bedrag dat zou worden vergoed maximaal € 178.000 zou bedragen. Verzoekster gaf aan dat zij in principe voor vervangende nieuwbouw koos.

3. In 2005 hoorde verzoekster van Progis dat haar woning niet langer binnen het gebied viel waar de geluidsbelasting 40 Ke of meer bedroeg. Dit kwam doordat een extra landingsbaan bij Schiphol in gebruik was genomen en de geluidsbelasting bij haar woning was verminderd. De woning viel nog wel binnen het gebied waarvoor nachtsisolatiemaatregelen zouden worden getroffen.

Omdat aan haar al bij besluit was toegezegd dat voor haar woning isolatiemaatregelen voor dag en nacht zouden worden genomen, kon zij aangeven of zij toch nog op grond van het oude besluit voor isolatie in aanmerking wilde komen. Zij gaf aan dat zij dat wilde.

4. In een bijeenkomst op 24 februari 2005 gaf Progis over de gewijzigde situatie rond het isoleren van de woningen uitleg aan de bewoners. Een kopie van de presentatie werd op 12 april 2005 aan verzoekster toegestuurd. In de presentatie wordt aangegeven dat een aantal woningen dat eerst nog in de 40 Ke zone viel verschoven was naar de 26 Laeq zone. Als met de bewoners al een afspraak was gemaakt, moest er ruimhartig worden opgetreden en was sprake van "wel isoleren, maar niet overdreven". Over het isolatiepakket werd als richtlijn vermeld: "een isolatiepakket dat in redelijkheid tegemoet komt aan het standpunt van de minister."

5. Op 15 april 2005 schreef verzoeksters echtgenoot aan Progis dat zij vast wilden houden aan de oorspronkelijke overeenkomst en aan de afspraak in de brief van 19 augustus 2003 waarin een bedrag van ca € 178.000 (exclusief 25-30% stichtingkosten) werd toegezegd. Op 1 juni 2005 stuurde Progis aan verzoekster en haar echtgenoot een conceptovereenkomst waarin het subsidiebedrag wordt gesteld op maximaal € 181.342 inclusief BTW.

6. Bij verzoekster en haar echtgenoot thuis vond op 16 juni 2005 een gesprek plaats. Verzoekster had op 15 juni 2005 per fax de agendapunten voor dit gesprek doorgegeven: Zij wilde graag uitleg over het verschil in de vastgestelde bouwkosten, omdat het bedrag in de nieuwe overeenkomst € 146.667 bedroeg, terwijl in 2003 nog een bedrag van € 178.000 werd genoemd. Ook wilde zij graag weten welke normering er voor de isolatiewaarde werd gehanteerd en verzocht zij om die norm op te nemen in het contract.

7. Verzoekster heeft tijdens de bijeenkomst begrepen dat het bedrag lager was omdat ook alleen de slaapvertrekken hoefden te worden geïsoleerd omdat de woning niet meer in de etmaalisolatiezone stond. Verzoekster en haar echtgenoot hebben met de overeenkomst ingestemd. In de overeenkomst staat dat de vervangende nieuwbouw dient te voldoen aan de in de bouwvergunning(en) gestelde eisen van geluidwering. Er is geen bepaling opgenomen waaruit blijkt naar welke normering de isolatie plaats moet vinden. Bij het opstellen van de bouwplannen bleek uit een akoestisch rapport dat zij toch alle vertrekken moesten isoleren.

8. Verzoekster klaagde er op 21 mei 2007 bij Progis over dat zij verkeerd was voorgelicht. Progis stelde dat daar geen sprake van was. Het nieuwe bedrag was niet vastgesteld op basis van een lagere isolatie-eis. Juist omdat verzoekster en haar man aan het oorspronkelijke besluit hadden vastgehouden, hadden zij een kostenvergoeding gekregen die gebaseerd was op de kosten van isolatie naar de etmaalnorm.

9. Progis reageerde op 8 juni 2007. Progis legde uit dat de kosten van isolatie en de vervangende nieuwbouw in 2005 herberekend waren, waarbij ook weer uit was gegaan van isolatie bij een geluidsbelasting van 40 Ke. Bij die herberekening kwamen er andere bedragen uit: € 181.342 voor isolatie en € 254.383 inclusief BTW en bijkomende kosten voor nieuwbouw. Het bedrag dat verzoekster aan vergoeding ontving was dus niet vergelijkbaar met het bedrag dat in 2003 geraamd werd voor nieuwbouw. Progis merkte op dat verzoekster bezwaar had kunnen maken tegen het besluit waarbij de subsidie werd vastgesteld als zij het met het bedrag niet eens was.

10. Verzoekster was van mening dat medewerkers van Progis haar de indruk hadden gegeven dat zij haar woning minder zwaar hoefde te isoleren en klaagde bij de Nationale ombudsman.

11. Tijdens het onderzoek legde de minister van Verkeer en Waterstaat uit dat de kostenramingen in 2003 uitkwamen op een bedrag aan isolatiekosten van € 190.000 bestaande uit bouwkosten van € 150.000 vermeerderd met € 40.000 aan bijkomende kosten. Het bedrag aan bouwkosten van vervangende nieuwbouw was toen geraamd op € 178.000. Dat bedrag was toen het laagste en zou op grond van de subsidieregeling geluidsisolatie of vervangende nieuwbouw specifieke panden (Regeling van 31 maart 2004; Stcrt. 2004, nr. 70, pag. 17) toen dan ook het bedrag zijn geweest dat aan subsidie zou zijn verstrekt.

In 2005 vond een nieuwe kostenraming plaats. Daarbij werden de kosten van isolatie geraamd op een bedrag van € 181.342, bestaande uit € 146.667 aan bouwkosten en € 34.675 aan bijkomende kosten. De kosten van nieuwbouw werden geraamd op € 254.383. Het laagste bedrag, € 181.342, kwam als subsidie voor verzoekster en echtgenoot in aanmerking.

De minister voegde daar aan toe:

"Wel merk ik op deze plaats nog op dat Progis nooit aan verzoekster een bedrag van € 178.000 te verhogen met 25-30% stichtingskosten heeft toegezegd. In de brief van 19 augustus 2003 staat expliciet aangegeven dat 'het door het Rijk te investeren bedrag maximaal ca. € 178.000 zal bedragen'. Uiteindelijk is dit € 181.342 geworden."

12. Verzoekster liet weten dat er tijdens het gesprek met vertegenwoordigers van Progis door haar is gevraagd waarom het bedrag verlaagd was en dat toen is gezegd dat de isolatie van etmaalisolatie naar nachtisolatie was gewijzigd, waardoor de bouwkosten ook lager zouden uitvallen. Bij het opstellen van de bouwtekeningen voor de bouwvergunning werd hen verteld dat zij toch ook de woonvertrekken moesten isoleren. Daardoor hebben zij extra kosten gemaakt.

13. In antwoord op de vraag naar een verslag van het gesprek dat op 16 juni 2005 bij verzoekster thuis werd gevoerd, liet de minister weten dat van dit gesprek geen verslag bekend is. Een medewerker van Progis die bij het gesprek aanwezig was, herinnert zich dat toen gesproken is over de keuze tussen isoleren op nacht- of op etmaalniveau. Daarbij is aangegeven dat een keuze voor nachtisolatie tot een lager subsidiebedrag zou leiden, dat waarschijnlijk te laag zou zijn om een nieuwe woning van te bouwen. Naar herinnering van deze medewerker is er niet aan de bewoners gemeld dat de bouwkosten lager uit zouden vallen omdat de contour was gewijzigd.

## **II. Beoordeling**

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. Dit betekent onder meer dat een bestuursorgaan als er sprake is van een complexe regelgeving en complex beleid informatie aan een betrokkene zodanig verstrekt dat deze begrijpelijk en slechts voor één uitleg vatbaar is.

15. De regelgeving en het beleid over de isolatiemaatregelen van de woningen rond Schiphol is ingewikkeld. Door de wijzigingen die daarin in de periode van 2003 tot en met 2005 plaatsvonden, nam de ingewikkeldheid nog toe. Verzoekster had hier rechtstreeks mee te maken.

16. Progis heeft zich ingespannen om duidelijkheid te scheppen. Daarvoor is voor de groep bewoners waar verzoekster toe behoorde een informatiebijeenkomst georganiseerd op 24 februari 2005. Verder is met verzoekster en haar echtgenoot een gesprek gevoerd op 16 mei 2005.

17. Uit de agendapunten die verzoekster voor het gesprek had, blijkt dat het verzoekster niet duidelijk was waarop de gestelde vergoeding van bouwkosten was gebaseerd en naar welke normering de isolatie moest worden verricht. Verzoekster had uit het gesprek begrepen dat zij minder subsidie kreeg, maar ook minder zwaar hoefde te isoleren en dus minder kosten zou hebben. Een medewerker van Progis meent dat dit niet aan haar was verteld.

18. Omdat van het gesprek geen verslag is gemaakt en evenmin door Progis schriftelijk aan verzoekster is medegedeeld dat de isolatie naar de normering van etmaal-isolatie moest worden verricht, is het Progis toe te rekenen dat de onduidelijkheid bij verzoekster is blijven bestaan. Progis heeft verzoekster niet voldoende actief en adequaat geïnformeerd.

De onderzochte gedraging is daarom niet behoorlijk.

Als verzoekster wel juist was geïnformeerd, had zij geen hoger bedrag aan subsidie ontvangen. Verzoekster heeft door de gebrekkige informatieverstrekking van Progis dus

geen schade geleden. Om die reden koppelt de Nationale ombudsman aan zijn oordeel geen aanbeveling.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van directie van het Project Geluidsisolatie Schiphol van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat te Haarlem, is gegrond vanwege strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

## **Onderzoek**

Op 18 februari 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw E. te Abbenes, met een klacht over een gedraging van directie van het Project Geluidsisolatie Schiphol van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat te Haarlem.

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.

Tijdens het onderzoek kregen de directie van het Project Geluidsisolatie Schiphol van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De reactie van Verkeer en Waterstaat gaf aanleiding het verslag te wijzigen.

Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

### **Informatieoverzicht**

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

de brief van Progis aan verzoeksters echtgenoot van 20 september 2001;

de brief van Progis aan verzoeksters echtgenoot van 19 augustus 2003;

de brief van Progis aan verzoeksters echtgenoot van 12 april 2005;

het faxbericht van verzoekster aan Progis van 15 mei 2005;

de brief van Progis aan verzoekster en haar echtgenoot van 27 juli 2005;

de brief van verzoekster aan Progis van 21 mei 2007;

de brief van Progis aan verzoekster van 8 juni 2007;

de brief van verzoekster aan de Nationale ombudsman van 18 februari 2008;

de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Nationale ombudsman van 17 juli 2008;

de brief van verzoekster aan de Nationale ombudsman van 1 augustus 2008;

de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Nationale ombudsman van 1 december 2008.

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## **Achtergrond**