



Rapport

Datum: 27 maart 1998

Rapportnummer: 1998/094

Klacht

Op 22 november 1996 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw G. en de heer P. te Amstelveen met een klacht over een gedraging van het Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Verkeer en Waterstaat, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoekers verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekers klagen erover dat het Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst (RLD) niet heeft aangetoond dat de in het kader van het geluidsisolatieproject Schiphol aan hen geleverde buitendeuren voldoen aan de daaraan volgens het bestek te stellen eisen, nu voor deze deuren aan de leverancier geen "KOMO-attest- met-productcertificaat" door de Stichting Keuringsbureau Hout SKH (SKH) is afgegeven. **ACHTERGROND**Bijlage 4 behorende bij "Besluit inzake het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan de woning plaatselijk bekend (...) te Amstelveen":

GARANTIEREGELING GELUIDWERENDE VOORZIENINGEN (G.G.V. '89) Artikel 1:

"Het rijk garandeert de eigenaar dat de geluidwerende voorzieningen voldoen aan de in deze garantieregeling genoemde normen." **Artikel 2:**

"Gegarandeerd wordt dat de geluidwerende voorzieningen bij normaal gebruik overeenkomstig de bestemming, deugdelijk zijn en bruikbaar voor het doel waarvoor ze zijn bestemd, een en ander voorzover in deze garantieregeling ter zake geen beperkingen of uitsluitingen zijn opgenomen." **Artikel 4 Garantietermijnen:**

"1. De garantietermijn bedraagt (...) 5 jaren voor de kozijnen en ramen (...).

2. De garantietermijn bedoeld in lid 1 gaat in na het einde van de onderhoudstermijn."

Artikel 5 Garantie-inhoud per geluidwerende voorziening:

"5.3 *Kozijnen en ramen* Voor kozijnen en ramen wordt gegarandeerd dat: toegepaste verbindingen niet zullen loskrimpen en/of laten. Voor beweegbare delen in binnen- en buitenkozijnen inclusief de bijbehorende kierdichtingen wordt gegarandeerd dat:
a. deze bruikbaar zijn en blijven; b. deze delen niet zodanig kromtrekken dat de geluidwering niet meer toereikend kan worden geacht; c. de rubber kierdichtingen een juiste plaatsing, profiel en elasticiteit hebben."

Onderzoek

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 werden verzoekers in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Ten slotte werd de RLD om aanvullende stukken en om een telefonische toelichting verzocht. Ook verzoekers werd om aanvullende stukken gevraagd. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan

betrokkenen. De Minister van Verkeer en Waterstaat berichtte dat het verslag haar geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen. De reactie van verzoekers gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen of aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

1. Feiten

1.1. De woning van verzoekers kwam in fase 3 van het geluidsisolatieproject Schiphol in aanmerking voor het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen. Op 6 juli 1993 ondertekende verzoeker in dit verband een verklaring voor akkoord behorende bij een door de Directeur-Generaal Rijksluchtvaartdienst (RLD) namens de Minister van Verkeer en Waterstaat afgegeven besluit (met vier bijlagen) inzake het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan hun woning. De Directeur-Generaal Rijksluchtvaartdienst ondertekende het besluit op 27 april 1994. In de bij dit besluit behorende bijlage 1 waren de bestaande en de nieuwe toestand van die onderdelen van verzoekers woning waaraan voorzieningen zouden worden getroffen, alsmede de aan te brengen voorzieningen, weergegeven op tekening en in codes. Tot de door de

RLD aan te brengen voorzieningen behoorde volgens deze bijlage onder meer de plaatsing van hardhouten buitendeuren. Bijlage 4 bij het besluit bevatte de tekst van de Garantieregeling Geluidwerende Voorzieningen (G.G.V.'89; zie **ACHTERGROND**).

1.2. Verzoekers constateerden na de plaatsing van de hardhouten buitendeuren dat deze niet waren voorzien van een KOMO-keurmerk, noch dat op andere wijze was aangegeven onder welke normen en garanties de fabricage van de deuren had plaatsgevonden. Zij wendden zich daarop met een brief van 13 november 1995 tot de Stichting Keuringsbureau Hout SKH te Huizen (hierna: SKH) met het verzoek na te gaan of de geplaatste deuren waren geleverd onder het door SKH te verstrekken 'KOMO-attestmetproductcertificaat'.

1.3. Op 23 januari 1996 vernamen verzoekers van SKH dat aan de leverancier van de bij hen geplaatste deuren op het moment van de levering nog geen KOMO-attestmetproductiecertificaat was uitgereikt.

1.4. Verzoekers zonden de RLD op 25 januari 1996 een brief waarin zij onder meer het volgende voorlegden:

"2. Uit het antwoord van de Stichting Keuringsbureau Hout SKH op onze vraag naar de vereiste "Komo-keur"(zie bijgaande kopie-faxen), lezen wij tot onze verbazing dat op het moment van plaatsing nog geen sprake was van het vereiste keurmerk. Graag uw reactie op zo kort mogelijke termijn"

1.5. De RLD antwoordde bij brief van 25 september 1996 het volgende:

"...De aannemer (...) die uw woning heeft uitgevoerd dient het werk te verrichten overeenkomstig de voorwaarden en bepalingen zoals die zijn opgenomen in het bestek van het geluidsisolatieproject. In het bestek van het geluidsisolatieproject zijn bijvoorbeeld ten aanzien van nieuwe deuren algemene eisen opgenomen alsmede specifieke eisen in verband met de geluidwering en aan de Rijksluchtvaartdienst te verstrekken garanties. De eisen in het bestek van het geluidsisolatieproject geven aan dat het niet expliciet vereist is dat de aannemer, naast de eisen uit het bestek, een KOMO Attest met Productiecertificaat op een nieuwe deur dient af te geven..."

1.6. Verzoekers richtten zich op 2 oktober 1996 opnieuw met een brief tot SKH. Daarin legden verzoekers SKH onder meer het volgende voor:

"Met een goed en erkend functionerend certificatiesysteem bevordert SKH dat Hout, Houtproducten en Houtconstructies aan de gestelde eisen voldoen. SKH beschermt daarmee enerzijds gebruikers van hout en houtproducten tegen leveranties van een discutabel kwaliteitsniveau en anderzijds het bedrijfsleven tegen niet te realiseren of onverantwoorde eisen van opdrachtgevers. SKH werkt zonder winstoogmerk en is onafhankelijk in haar beoordeling. SKH is erkend door de Raad voor de Certificatie voor de systemen KOMO-certificaat, KOMO-attest-met-certificaat ed." (...) Het bestek Rijksluchtvaartdienst, Geluidsisolatie Schiphol Amstelveen fase 3 en fase 6, besteknummer 2924, oktober 1993 projectnummer 685-92372 is van toepassing. Volgens blad 5 van dit bestek:

01.02 ADMINISTRATIEVE BEPALINGEN AANSLUITEND OP DE U.A.V. 01.02.02 VAN TOEPASSING ZIJNDE VOORSCHRIFTEN O9. PUBLICATIES VAN TOEPASSING OP DIT BESTEK - kwaliteitseisen, beoordelingsrichtlijnen en ontwerpen welke door de raad voor Certificatie-instellingen in de bouw zijn aangewezen als grondslag voor afgifte van kwaliteitsverklaringen - voorschriften van politie en brandweer - BOUWBESLUIT volgens blad 13 van dit bestek:

01.02.18 KEURINGEN VAN BOUWSTOFFEN

09. LEVEREN BOUWSTOFFEN MET KWALITEITSVERKLARING Bouwstoffen die leverbaar zijn met een kwaliteitsverklaring van een door de Raad voor de Certificatie erkende Certificatie-Instelling in de bouw, leveren met deze kwaliteitsverklaring; de kwaliteitsverklaring(en) vroegtijdig indienen bij Gemeentelijke Dienst van Bouw- en Woningtoezicht. In diverse publicaties heeft de RLD de bewoners/eigenaars nog eens extra medegedeeld dat de werkzaamheden uitgevoerd werden volgens het bouwbesluit. Gezien bovenstaand zijn wij van mening dat de nieuwe buitendeuren wel degelijk moeten voldoen aan de door uw stichting gestelde kwaliteitseisen ed. Daar uw stichting als doelstelling heeft om gebruikers van hout en houtproducten te beschermen tegen leveranties van een discutabel kwaliteitsniveau verzoeken (wij) u ons op korte termijn mede te delen wat uw beoordeling van dit geheel is."

1.7. SKH liet verzoekers op 29 oktober 1996 in een reactie op hun brief weten:

"...Zoals wij reeds eerder stelden moeten houten buitendeuren voldoen aan eisen die direct volgen uit het Bouwbesluit (publiekrechtelijk). Voorts heeft de gezamenlijke deurenindustrie in ons land gemeend dat deuren ook aan een aantal essentiële

privaatrechtelijk eisen moeten voldoen omdat deuren ook hun functie gedurende de verwachte levensduur op adequate wijze moeten kunnen uitoefenen. Deze eisen die ook in internationale (CEN) normen zijn vastgelegd werden overgenomen en ook andere eisen die te maken hebben met de duurzaamheid van de houten buitendeur werden geformuleerd. De publiek- zowel als de privaatrechtelijke eisen werden gebundeld in de Beoordelingsrichtlijn (BRL) "Houten buitendeuren" (0803/01; N.o.). Deze BRL is door de Harmonisatie Commissie Bouw van de Stichting Bouwkwiteit aanvaard, hetgeen inhoudt dat het daarmee een z.g. Nationale BRL is geworden, die door de Minister van VROM in de Staatscourant werd gepubliceerd. KOMO attest-met-productcertificaten "Houten buitendeuren" zijn op basis van deze BRL uitgegeven, deze kwaliteitsverklaringen worden 2x per jaar in de Staatscourant gepubliceerd, hetgeen betekent dat deze gecertificeerde deuren aan de eisen volgend uit het Bouwbesluit voldoen en dat ze voorts functioneel en duurzaam zijn. Uit het bovenstaande volgt dat wij met u van mening zijn dat gecertificeerde deuren dus voldoen en dat van niet gecertificeerde deuren van levering tot levering aangetoond moet worden dat aan de eisen van het Bouwbesluit is voldaan. Gezien het in de BRL genoemde testprogramma lijkt dit ons een moeilijke zaak. In het door u aangehaalde artikel uit het bestek (9.01.02) zijn kwaliteitsverklaringen en het Bouwbesluit van toepassing verklaard. De vraag is thans of aan de opdrachtgever afdoende bewijs is overhandigd dat voldaan is. Op moment van levering was (de betrokken deurenleverancier; N.o.) geen certificaathouder en ook de genoemde timmerfabrikant beschikt niet over eerder genoemde kwaliteitsverklaring. Het lijkt mij zaak dat bij gebrek aan een adequate kwaliteitsverklaring bij de aan u geleverde deuren u alsnog de beschikking krijgt over de bewijsvoering van het voldoen van de deuren aan de

eisen die in de BRL Houten buitendeuren zijn verwoord. Komt de bewijsvoering niet dan kunt u er ook niet van overtuigd worden dat voldaan is aan de door u aangehaalde bestekvoorwaarden en het blijft voor u ook onduidelijk of wel aan genoemde publiek- en privaatrechtelijke eisen is voldaan..."

2. Standpunt van verzoekers

Voor het standpunt van verzoekers wordt in de eerste plaats verwezen naar hetgeen is gesteld in de klachtformulering onder **KLACHT**. Verzoekers hebben hun klacht nader toegelicht in de brief van 2 oktober 1996 aan de SKH (zie **BEVINDINGEN** onder 1.6).

3. Standpunt van de Minister van Verkeer en Waterstaat

3.1. De Minister antwoordde in een reactie op de klacht als volgt:

"...Het door het DGRLD gehanteerd beleid inzake het geluidsisolatieproject is gebaseerd op de Luchtvaartwet, Besluit geluidsbelasting grote luchtvaarterreinen, Besluit geluidsgevoelige ruimten van een woning, Regeling geluidwerende voorzieningen, Structuurschema burgerluchtvaarterreinen. Voorts wordt rekening gehouden met onder andere het Bouwbesluit, de Uitgangspunten Woontechnische minimum-eisen bij woningverbetering en de voorwaarden tot het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen (bijlage 4 behorende bij het Besluit inzake het aanbrengen van

geluidwerende voorzieningen). De uitgangspunten van het beleid inzake het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen is neergelegd in "Beleidsuitgangspunten en Praktijkregels 1993"(BP'93). De wijze van voorbereiding en uitvoering van geluidwerende voorzieningen aan de woning geschiedt op basis van een projectmatige aanpak. Van de aan te brengen voorzieningen aan de woning zijn principedetails (tekeningen) aanwezig met een omschrijving van de materialen. Deze tekeningen met omschrijving maken deel uit van het bestek met de aannemer. De aannemer heeft een contract met het DGRLD gesloten over de uitvoering van akoestische maatregelen aan een woning. Deze maatregelen staan omschreven in een bestek van principedetails. Per woning zijn bepaalde principedetails en delen uit het bestek van toepassing, afhankelijk van de aan te brengen voorzieningen. In verband met het grote aantal woningen dat zal worden geïsoleerd is het niet mogelijk een bestek op te stellen voor één woning. Voor nadere informatie over voorbereiding, uitvoering e.d. kunnen bewoners contact opnemen met de bewonersbegeleider te

Amstelveen en voorbeelden bezichtigen en inzage krijgen in bestek en principedetails in het informatiecentrum te Amstelveen. Het besluit voor het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan de woning dat wordt gesloten tussen de eigenaar van de woning en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, de facto het DGRLD, regelt de rechten en plichten van deze partijen. Onderdeel hiervan is de als bijlage 4 in het Besluit opgenomen "Garantieregeling Geluidwerende Voorzieningen (GGV'89) (zie **ACHTERGROND**; N.o.). In de GGV'89 wordt onder meer gegarandeerd dat "de geluidwerende voorzieningen bij normaal gebruik deugdelijk zijn en bruikbaar zijn voor het doel waarvoor zij zijn bestemd, een en ander voor zover in deze garantieregeling ter zake geen beperkingen of uitsluitingen zijn opgenomen. In de praktijk betekent dit dat het DGRLD garant staat voor een kwaliteit die verder gaat dan bijvoorbeeld het KOMO-certificaat, aangezien er extra (specifieke) eisen gesteld worden in verband met een goede geluidwering gedurende de verwachte levensduur. Het DGRLD verstrekt hiermee aan de eigenaar de garantie en daarmee het kwaliteitsoordeel dat het geleverde en aangebrachte produkt aan eisen voldoet die in het besluit voor het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen staan weergegeven. De opmerking met betrekking tot de kwaliteitseisen in de brief van SKH worden door het DGRLD ten volle onderschreven. De conclusie dat de bewijsvoering over de geleverde kwaliteit ook aan de eigenaar/bewoner moet worden overlegd, zoals SKH in de laatste alinea van de bewuste brief suggereert, wordt echter niet gedeeld. In het geluidsisolatieproject fungeert niet de eigenaar/bewoner, maar het DGRLD als opdrachtgever, en dus als contractpartij met de aannemer. Alle aan het werk gekoppelde voorwaarden, waaronder de besteksmatig omschreven kwaliteitsgaranties, maken onderdeel uit van de overeenkomst tussen het DGRLD en de aannemer. In het bestek zijn, met name technische, bepalingen opgenomen waaraan kozijnen, ramen en deuren dienen te voldoen (...). Zo is in het bestek opgenomen waaraan deuren minimaal dienen te voldoen zoals kierdichting van de deur, het vrijhangen van de deur en het hang- en sluitwerk van de deur. Daarnaast is in het bestek aangegeven dat door de aannemer

gegarandeerd wordt dat een deur gedurende vijf jaren aan bepaalde eisen blijft voldoen. De aanwezigheid van een zichtbaar keurmerk (overigens wettelijk niet verplicht) in de betreffende deuren is in dit verband niet relevant. Het DGRLD heeft alleen te maken met de garantie van de

aannemer, (...). Deze garantie staat los van het gegeven of de aannemer wel of niet kiest voor een KOMO-gecertificeerde deurenleverancier. (...) De in opdracht van het DGRLD geleverde en geplaatste buitendeuren voldoen aan het besluit voor het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan de woning van (verzoekers; N.o.)..."

3.2. Op verzoek werd door de RLD een telefonische toelichting gegeven op de inhoud van artikel 5.3 van de G.G.V.'89 (zie **ACHTERGROND**). Hoewel dit onderdeel als opschrift draagt: "*Kozijnen en ramen*", ziet de inhoud ook op deuren. Dit mag blijken uit de aanduiding: "beweegbare delen in binnen- en buitenkozijnen".

4. Reactie van verzoekers

Verzoekers lieten weten dat zij in de reactie van de Minister aanleiding hadden gezien SKH om commentaar daarop te vragen. Verzoekers legden een schriftelijke reactie over van SKH van 19 augustus 1997. Deze luidde als volgt:

"...In het algemeen geeft het Bouwbesluit minimale eisen voor het bouwen en/of wijzigen van bestaande bouwwerken, waaronder woningen. Deze minimale eisen gelden voor geheel Nederland. Daarnaast kan elke opdrachtgever hogere eisen stellen, bijvoorbeeld indien bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven. KOMO kwaliteitsverklaringen voor houten buitendeuren doen uitspraken dat aan de (minimale) eisen voor het Bouwbesluit wordt voldaan, zij doen echter geen uitspraken dat tevens aan hogere prestatie-eisen wordt voldaan. In uw situatie zou derhalve een KOMO kwaliteitsverklaring onvoldoende zijn om aan te tonen dat ook aan de hogere eisen wordt voldaan. De (...) alinea (...) van de MVW-brief (zie onder 3.1. de alinea die begint met "In de praktijk betekent dit dat het DGRLD" en eindigt met "geluidwerende voorzieningen staan weergegeven."; N.o.) kunnen wij dan ook geheel onderschrijven. Echter, hoe de door DGRLD te verstrekken garantie (die voor u van belang is) wordt geregeld, is niet vermeld. Naar onze mening ligt hier dan ook de kern van het probleem. MVW c.q. DGRLD zou u adequaat en gedocumenteerd kunnen informeren. Met verwijzing naar de brief d.d. 29 oktober 1996 van SKH (...) aan de eigenaren/bewoners (...) (zie onder 1.7.; N.o.) zou een KOMO attest-met-productcertificaat behorend bij de geleverde deuren ten dele als bewijs/documentatie kunnen dienen..."

Beoordeling

1. Verzoekers klagen erover dat het Directoraat Generaal Rijksluchtvaartdienst (RLD) niet heeft aangetoond dat de in het kader van het geluidsisolatieproject Schiphol aan hen geleverde hardhouten buitendeuren voldoen aan de bestekvoorwaarden van het project, nu deze deuren niet zijn geleverd onder een door de Stichting Keuringsbureau Hout SKH

(SKH) af te geven KOMOattestmetproductcertificaat (KOMO certificaat). Zij onderbouwen hun standpunt door onder meer te wijzen op bepalingen uit het bestek (besteknummer 2924), waarvan punt 09, onder 01.02.02., inhoudt dat bepaalde publicaties op het desbetreffende bestek van toepassing zijn, zoals: kwaliteitseisen, beoordelingsrichtlijnen en ontwerpen welke door, door de Raad voor de Certificatie erkende, certificatie-instellingen in de bouw zijn aangewezen als grondslag voor afgifte van kwaliteitsverklaringen, alsmede het Bouwbesluit (zie **BEVINDINGEN**, onder 1.6). De Beoordelingsrichtlijn Houten buitendeuren (BRL 0803/01) van SKH is zo'n publicatie. In deze beoordelingsrichtlijn zijn kwaliteitseisen en nadere eisen opgenomen die worden gehanteerd bij de behandeling van een aanvraag voor een KOMOcertificaat Houten buitendeuren.

2. De Minister van Verkeer en Waterstaat stelt zich op het standpunt dat de bestekvoorwaarden geen onderdeel uitmaken van de overeenkomst tussen verzoekers en de RLD (het door beide partijen ondertekende besluit inzake het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan de woning van verzoekers), maar deel uitmaken van de overeenkomst tussen de RLD en de aannemer. Dit houdt volgens de Minister in dat tegenover verzoekers, die geen contractspartij zijn in de overeenkomst met de aannemer, geen bewijzen behoeven te worden overgelegd van de kwaliteit van de geleverde deuren. De aanwezigheid van een zichtbaar keurmerk acht de Minister niet relevant. De RLD heeft slechts te maken met de garantie van de aannemer. Deze heeft zich tegenover de RLD verplicht deuren te leveren die voldoen aan de in het bestek gestelde kwaliteitseisen, en daarmee onder meer aan de vereisten voor een KOMO-certificaat, en gedurende 5 jaar te garanderen dat de deuren zullen blijven voldoen aan bepaalde eisen die in het bestek zijn vermeld. Deze garantie staat los van het gegeven of de aannemer wel of niet kiest voor een KOMO-gecertificeerde deurenleverancier.

3. De overeenkomst tussen verzoekers en de RLD houdt onder meer in dat het Rijk (de RLD) de eigenaar van de woning waaraan geluidwerende voorzieningen worden aangebracht, garandeert dat deze voorzieningen bij normaal gebruik deugdelijk zijn en bruikbaar voor het

doel waarvoor zij zijn bestemd, voor zover niet vallend onder de in de garantieregeling genoemde beperkingen of uitsluitingen. Daarbij gelden ten aanzien van de aangebrachte deuren tevens nog de meer specifieke eisen die worden omschreven in artikel 5.3. van de Garantieregeling Geluidwerende Voorzieningen (G.G.V.'89). De Minister heeft aangegeven dat dit in de praktijk inhoudt dat de garantie die de RLD verleent verder gaat dan het KOMOcertificaat, aangezien aan de deuren extra (specifieke) eisen gesteld mogen worden in verband met een goede geluidwering gedurende de verwachte levensduur.

4. Verzoekers kunnen hun aanspraak op deuren die voldoen aan de vereisten die ook zijn gesteld aan KOMO-gecertificeerde deuren uitsluitend ontleen aan de overeenkomst die zij zijn aangegaan met de RLD. Daar waar zal blijken dat de deuren binnen de garantietermijn niet (meer) voldoen aan de vereisten die daaraan door verzoekers op grond van het G.G.V.'89 mogen worden gesteld, kunnen zij de RLD hierop aanspreken.

Voorzover verzoekers menen dat zij aanspraak kunnen maken op hetzij plaatsing van KOMO-gecertificeerde deuren, hetzij bewijs dat de geplaatste deuren voldoen aan de bestekvoorwaarden, en daarmee ook aan de vereisten voor een KOMO-certificaat, geeft de overeenkomst met de RDL daarvoor geen basis. Gelet daarop heeft de Minister niet een onjuist standpunt ingenomen door verzoekers erop te wijzen dat er geen verplichting tegenover hen bestaat om aan te tonen dat de geleverde deuren voldoen aan de in het bestek daaraan gestelde eisen. De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Verkeer en Waterstaat, is niet gegrond.