



# **nationale ombudsman**

**Rapport**

## **Lang wachten op duidelijkheid**

### **Het oordeel**

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman dat de burger onaanvaardbaar lang heeft moeten wachten op duidelijkheid over de uit te voeren saneringsmaatregelen om de geluidsoverlast van het spoor te verminderen.

## Waar gaat dit rapport over?

De ruimte in Nederland is schaars. De maatschappelijke behoefte aan goede infrastructuur kan op gespannen voet komen te staan met de beschikbare ruimte. Regelmatig ervaren omwonenden geluidsoverlast van een weg of spoor. Omwonenden zijn dan afhankelijk van een besluit van de overheid over het al dan niet toepassen van geluidwerende maatregelen. Ervaring leert dat besluitvorming hierover en het uitvoeren ervan soms tientallen jaren in beslag neemt. De ombudsman ziet dat bij dit soort landelijke projecten de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van de burger duidelijk tegenover elkaar staan. Het systeem heeft in zich dat het vaak langdurige en ingewikkelde processen zijn. Zo ook het landelijke project geluidsanering van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: ministerie). Omwonenden van het spoor ervaren al jaren geluidsoverlast en worden beperkt in hun woongenot. Het vertrouwen komt onder druk te staan door de lange duur van de trajecten en de daarmee gepaard gaande onzekerheid. Dit ziet de Nationale ombudsman ook in deze zaak terug.

Belangenvereniging GeenNoordtakVelp (hierna: GNV) komt op voor de belangen van omwonenden die in de directe omgeving van het spoor van Velp wonen. Deze omwonenden hebben geluidshinder van het spoor en hun woningen zijn in 1995 door gemeente Rheden (hierna: de gemeente) op de concept 'raillijst' geplaatst. Volgens de GNV konden ze hieraan ontlenen dat ze recht hadden op gevelisolatie.

Tot 1 juli 2012 viel de uitvoering van de geluidsanering van de 'raillijst'-woningen onder verantwoordelijkheid van gemeenten. Daarna was het ministerie verantwoordelijk. Het ministerie heeft Prorail (verantwoordelijk voor het spoorwegennet) opdracht gegeven om binnen het Meerjarenprogramma Geluidsanering (MJPJG) te werken aan het stiller maken van het spoor. Het MJPJG is een veelomvattend en langdurig project, waar landelijk zo'n 50.000 woningen onder vallen. Het ministerie heeft op basis van de wet de tijd om tot uiterlijk eind 2029 deze maatregelen uit te voeren.

Voor een deel van de woningen in Velp is het aanbrengen van gevelisolatie al gebeurd, voor het andere deel nog niet. GNV stelt dat het ministerie heeft toegezegd de gevelisolatie aan de overige woningen ook daadwerkelijk uit te voeren. GNV is hierover in de loop der jaren in gesprek gegaan met betrokken overheidsinstanties. In eerste instantie met de gemeente. Daarna met de provincie Gelderland, het ministerie en Prorail. Dit heeft niet geleid tot versnelling van het uitvoeren van de saneringsplannen. GNV vindt dat er niet voortvarend is en wordt gehandeld. Ook het indienen van een klacht bij het ministerie in 2019 heeft niet geleid tot een concrete oplossing. Hierdoor zijn de omwonenden het vertrouwen in de overheid inmiddels kwijtgeraakt. Ze voelen zich in de kou staan.

De Nationale ombudsman ziet vaker zorgen ontstaan bij omwonenden van het spoor. Dat is begrijpelijk, omdat het treinverkeer fors ingrijpt op hun directe woonomgeving. Het is dan ook van belang dat oprecht naar omwonenden wordt geluisterd. Dit draagt bij aan het bieden van perspectief en vertrouwen. Vertrouwen is de basis om verder te komen met elkaar. Zonder vertrouwen is het lastig om vooruit te komen in de aanpak van de geluidshinder rond het spoor. Of om perspectief te zien voor een oplossing. Tegen deze achtergrond besloot de Nationale ombudsman de klacht te onderzoeken. In het kader van het onderzoek is de klacht als volgt geformuleerd:

*GNV klaagt er over dat het ministerie de zorgen over de geluidsoverlast als gevolg van het spoor in Velp niet serieus neemt. Volgens GNV pakt het ministerie de geluidssanering van woningen onvoldoende voortvarend op. Ook zouden toezeggingen over het aanbrengen van geluidswerende maatregelen niet worden nagekomen. GNV is het vertrouwen inmiddels kwijt omdat er geen zicht is op een concrete oplossing.*

## Hoe heeft het ministerie de klacht behandeld?

Het ministerie heeft de klacht van GNV ongegrond verklaard. Het ministerie licht in de beantwoording van de klacht toe dat het te maken heeft gehad met een verschuiving van verantwoordelijkheid op het terrein van geluidssanering van decentrale overheid naar het ministerie, veranderde technische inzichten, wijziging van wetgeving en beperkte financiën. Het ministerie antwoordt dat er binnen de planning van de saneringsopdracht wordt gehandeld en dat er geen toezeggingen zijn gedaan over het aanbrengen van geluidswerende maatregelen aan de woning. Het opstellen en uitvoeren van saneringsplannen kost tijd en geld. Het was nodig om prioritering naar ernst van overlast aan te brengen in de saneringsplannen. Het is niet mogelijk om alle saneringsplannen gelijktijdig uit te voeren. De wet biedt het ministerie een lange termijn om te komen tot een plan van aanpak en de daadwerkelijke uitvoering ervan. Vooralnog blijft het ministerie binnen die lange termijn.

## Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

Het onderzoek van de Nationale ombudsman was er op gericht (verder) inzicht te verkrijgen in het verloop van de contacten tussen GNV en het ministerie. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman moest onder meer blijken hoe het ministerie in die contacten invulling heeft gegeven aan het belangrijke uitgangspunt dat vertrouwen en perspectief wordt geboden. Ook is onderzocht of het ministerie mogelijk de gerechtvaardigde verwachting heeft gewekt dat gevelisolatie zou worden uitgevoerd.

De Nationale ombudsman is het onderzoek gestart met het verzoek aan het ministerie om een schriftelijke reactie te geven op de klacht van GNV. GNV kreeg de mogelijkheid om daarop te reageren. Vervolgens is het ministerie uitgenodigd voor een gesprek met als doel het ministerie de gelegenheid te bieden om te reflecteren op het gehele proces vanuit het behoorlijkheidskader. Gevraagd is hoe het ministerie invulling heeft gegeven aan het belangrijke uitgangspunt dat de burger vertrouwen en perspectief wordt geboden bij dit soort langdurige projecten. Het gesprek tussen medewerkers van het ministerie en van de Nationale ombudsman heeft op ambtelijk niveau plaatsgevonden. Van dit gesprek is een gespreksverslag gemaakt en hierop heeft het GNV gereageerd. Aan de hand van wat partijen hebben aangevoerd, is een verslag van bevindingen opgesteld. Hierop is door beide partijen gereageerd. De reacties zijn aan de definitieve versie van het verslag van bevindingen toegevoegd. Het verslag van bevindingen is als bijlage bij dit rapport opgenomen.

## Wat vindt de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman stelt voorop dat niet is gebleken dat in de richting van omwonenden aan het spoor in Velp een concrete en ondubbelzinnige toezegging is gedaan dat ze in aanmerking komen voor gevelisolatie aan hun woning.

Wel heeft het ministerie erkend dat door een oudere brief van de gemeente mogelijk verwachtingen bij omwonenden van het spoor zijn gewekt. In die brief wordt gesproken over "*geluidwerende maatregelen aan woningen*". Echter, het ministerie volgt het uitgangspunt van de wet<sup>1</sup>: bestrijding van geluid aan de bron. Hiermee worden namelijk de meeste mensen geholpen. Daartoe wordt gezien wat gedaan kan worden aan de omgeving van het spoor, bijvoorbeeld de plaatsing van een geluidsscherm of het gebruik van raildempers. De achtergrond hiervan is gelegen in het feit dat mensen (ook) buiten, als zij bijvoorbeeld in hun tuin zitten, minder last hebben van langrijdende treinen. Met een geluidmaatregel in de omgeving wordt de geluidbelasting op de gevel van een woning bovendien ook lager. Als gevolg daarvan wordt ook de geluidbelasting in een woning lager, waardoor ook deze aan de norm voldoet. Gevelisolatie komt pas in

<sup>1</sup> Wet Milieubeheer, voorheen Wet geluidshinder

beeld indien de aanpak bij de bron of in de omgeving van het spoor niet voldoende werkt. Met het treffen van gevelisolatie wordt namelijk alleen iets gedaan aan beperking van geluid in de woning. De omgeving van de woning wordt daarmee niet beschermd.

Dat op de overige woningen van de raillijst al wel gevelisolatie is toegepast, doet aan het voorgaande niet af. De bewuste woningen zijn al voor de start van het MJPG van gevelisolatie voorzien. Bij de start van het MJPG in 2012 is landelijk bepaald welke woningen nader onderzocht moesten worden. Tegelijkertijd is het geluid rond het spoor in sommige gevallen juist inmiddels minder geworden door de introductie van stiller materieel. Niet alle (oorspronkelijke) 'raillijst'-woningen hebben op dit moment nog steeds last van een te hoge geluidbelasting. Sommige woningen zijn dan ook niet meer als saneringswoning aan te merken. De berekeningen per locatie in een geluidonderzoek laten zien welke maatregel het beste getroffen kunnen worden. Slechts voor een deel van de resterende raillijstwoningen in Velp is nog steeds gevelonderzoek noodzakelijk.

Wel komt de Nationale ombudsman op basis van zijn onderzoek tot de conclusie dat het besluitvormingsproces over de aanpak van geluidsoverlast én de uitvoering daarvan onaanvaardbaar lang duurt. De aanpak van geluidsoverlast rond het spoor is een complex probleem. Dit rechtvaardigt echter niet dat omwonenden van het spoor al zo'n 30 jaar in onzekerheid verkeren over hoe die aanpak er precies uit komt te zien. Zij hebben inmiddels te maken gehad met verschillende organisaties. De omwonenden zijn daar vaak niet mee geholpen. Het leidt tot onduidelijkheid over de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is én welke afspraken er worden gemaakt. Voor omwonenden leek het bovendien alsof de regels tijdens het spel worden gewijzigd. Neem bijvoorbeeld de veranderende technische inzichten ten aanzien van geluidwerende maatregelen rond het spoor. Een ander voorbeeld is de herijking en de prioritering als gevolg van wijzigingen in de benodigde budgetten. Met elke (onverwachte) verandering wordt het vertrouwen van omwonenden aangetast. Omwonenden ervaren ook om die reden niet dat het ministerie betrouwbaar is.

Van een betrouwbare overheid mag worden verwacht dat zij regie voert over de taken die aan haar zijn toebedeeld, dat zij slagvaardig en doelgericht te werk gaat, dat zij burgers tijdig informeert over gewijzigde omstandigheden en ongerechtvaardigde verwachtingen niet onnodig lang laat voortduren. De Nationale ombudsman vindt dat de overheid hierin te kort is geschoten. Het enige wat nu nog vertrouwen geeft is het bieden van perspectief. Hierin heeft het ministerie inmiddels stappen zijn gezet. Duidelijk is dat er raildempers en geluidschermen worden geplaatst en dat eind 2023 gestart kan worden met de opdrachtverlening aan de aannemer voor het plaatsen van de raildempers. De Nationale ombudsman geeft het ministerie mee om ervoor te zorgen dat de geluidsanering de komende periode daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Schroef desnoods het tempo op. Geef extra aandacht aan eerlijke, goede en transparante communicatie. Werk zoveel mogelijk samen met bewoners. Het gaat immers om hun woonomgeving.

## Conclusie

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman dat de omwonenden van het spoor in Velp onaanvaardbaar lang hebben moeten wachten op duidelijkheid over de uit te voeren saneringsmaatregelen om de geluidsoverlast van het spoor te verminderen

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen