



Rapport

Rapport betreffende een klacht over het college van burgemeester en wethouders van Arnhem.

Publicatiedatum: 23 september 2014

Klacht

Bevindingen

de situatie

Verzoekers wonen aan een doorgaande weg aan de rand van het centrum van Arnhem. Het wegdek is voldoende breed om tegemoetkomend verkeer ongehinderd te laten passeren, maar voor afgescheiden fietspaden is geen plaats. Voor het parkeren van auto's zijn langs de rijbaan parkeerhavens aangelegd.

De weg is in 2009 opnieuw ingericht, als onderdeel van een gemeentelijk project om de openbare ruimte in de wijk te verbeteren. Er zijn toen ook enkele verkeersdrempels aangelegd en de bussen voor het openbaar stadsvervoer over deze weg zijn vervangen door trolleybussen. Een trolleybus wordt aangedreven door een electromotor die wordt gevoed via een bovenleiding. Die leiding hangt aan spandraden tussen masten of, waar dat niet anders kan, tussen de woningen aan weerszijden van de weg.

de overlast en de klachten daarover

Diverse aanwonenden klaagden na de herinrichting van de weg bij de gemeente over overlast van trillingen bij het passeren van trolleybussen. De gemeente zag echter geen aanleiding om metingen te doen. De straat verschilde niet van andere, vergelijkbare wegen en de Wet geluidhinder is niet van toepassing op wegen waarvoor een snelheidslimiet van 30 km/u geldt. Volgens de gemeente was bij de herinrichting de straat ook versmald, waardoor de snelheid van het verkeer in vergelijking met de oude situatie zou moeten zijn afgenomen.

Omdat de gemeente ook na de aanleg van drempels nog regelmatig klachten kreeg over te hard rijdend verkeer, zijn in het najaar van 2011 snelheidsmetingen verricht. Daaruit bleek dat het merendeel van het verkeer harder reed dan de toegestane snelheid van 30 km/u. Om deze reden besloot de gemeente twee extra verkeersdrempels aan te leggen. Op 12 maart 2012 informeerde het college van burgemeester en wethouders de bewoners van een woning rond de geplande locatie voor de nieuwe drempels hierover. Ook verzoekers kregen deze brief.

Een verzoeker, die al diverse keren per e-mail had geklaagd over de verkeersoverlast, schreef de gemeente op 1 mei 2012 over de gevolgen van de op circa negen meter van zijn voordeur

aangelegde nieuwe drempels. Volgens hem voldeden die drempels niet, omdat het busverkeer en het zwaar vrachtverkeer die drempels niet op een normale manier kunnen passeren.

Naar zijn inzien leek het erop dat de drempels te breed zijn of dat er aan weerszijden onvoldoende passeerruimte is. Daardoor kunnen de gelede bussen en het zwaar verkeer met de voorwielen nog wel correct de drempel passeren, maar als er moet worden bijgestuurd komen de tussen- en achterwielen op de drempel. Dat veroorzaakt volgens hem bij het weer neerkomen op het wegdek een doffe knal en trillingen. Hij verzocht de gemeente daarom om met spoed in actie te komen en de situatie te verbeteren.

Deze verzoeker diende op 15 mei 2012 ook een bezwaarschrift in tegen de beslissing om de drempels aan te leggen. Hij verwees daarin naar zijn diverse eerdere verzoeken sinds 2009 om een meting van de geluids- en trillingsoverlast. Hij wees er daarbij op dat uit de snelheidsmeting van 2011 was gebleken dat 82% van het verkeer harder reed dan de nog toegestane 30 km/u, terwijl juist tot de aanleg van de drempels was besloten omdat eerder was gemeten dat 51% van het verkeer te hard reed. Hij verzocht de gemeente daarom nogmaals om maatregelen te treffen om de ernstige overlast in zijn woning tot een minimum te beperken.

De gemeente reageerde op deze brieven per e-mail van 4 juli 2012 met de mededeling dat over de vier drempels in de straat geen klachten van anderen waren ontvangen en dat was vastgesteld dat de aannemer de drempels correct had aangelegd. Samen met een medewerker van busvervoerder Connexxion was ook ter plaatse gecontroleerd, en geconstateerd dat buschauffeurs de drempels op correcte wijze passeerden. Er was volgens de gemeente dan ook geen aanleiding voor een onderzoek of metingen.

Deze verzoeker nam ook zelf contact op met Connexxion, die hem op 20 juni 2012 meedeelde dat de drempels busvriendelijk zijn en dat een bus daar zonder overlast te veroorzaken overheen moet kunnen rijden. Waar de chauffeurs echter last van hebben zijn de auto's die iets buiten een parkeervak uitsteken, waarvoor de bus moet uitwijken. Daardoor wordt met de wielen de drempel geraakt en dat zorgt voor de overlast van passagiers en omwonenden. Connexxion besloot met de toezegging om hun buschauffeurs in ieder geval te vragen om de snelheid aan te passen als er een drempel moet worden gepasseerd.

de verdere contacten tussen bewoners en de gemeente

Verzoekers hadden op 23 augustus 2012 een gesprek met de wethouder Financiën en Mobiliteit. Volgens verzoekers merkte de wethouder, naar aanleiding van hun stelling dat de verkeersdrempels niet leidden tot een snelheidsbeperking, op dat het dan ook geen zin had om die drempels te laten liggen. In hun brief aan de wethouder van 4 december 2012 verwezen verzoekers naar deze opmerking en naar het resultaat van de snelheidsmeting dat uitwijst dat er inderdaad niet langzamer wordt gereden dan vóór de aanleg van de drempels. Verzoekers drongen aan op een vlotte oplossing van hun probleem, ook omdat zij inmiddels van de wijkvereniging hadden vernomen dat de gemeente hun had gevraagd om een visie te ontwikkelen op snelheidsbeperkende maatregelen in de straat en dat dit nog zeker een half jaar zou gaan duren.

De wethouder reageerde per e-mail van 14 februari 2013. Daarin stelt hij dat de gemeten

snelheden zonder meer te hoog zijn en dat het snelheidsprofiel (een beschrijving van de gemeten snelheden over de dag) meer past bij een weg met een maximumsnelheid van 50 km/u. Volgens de wethouder zijn er dan twee mogelijkheden; het snelheidsregime op de weg aanpassen of het zo goed mogelijk treffen van maatregelen om de snelheid te beperken tot het geldende regime.

Volgens de wethouder is de eerste mogelijkheid geen optie omdat nog recent weloverwogen was besloten tot een snelheidsregime van 30 km/u. Wat betreft de tweede optie overwoog hij dat het verkeer op de weg bestaat uit vast, terugkerend verkeer van wijkbewoners. Om die reden achtte hij het effectief om hen betere informatie te geven over de maximum snelheidsgrens. Dat was al eens gedaan via zogeheten matrixborden. Deze geven de gemeten snelheid van een weggebruiker weer en knipperen als er te hard wordt gereden. In de nabije toekomst zou dat nog eens worden herhaald en de wethouder verwachtte dat als de maximum snelheid beter wordt nageleefd, het rijden over de drempels soepeler zou verlopen.

De wethouder besloot met de constatering dat er geen urgente reden was om de drempels te verwijderen.

de reactie van verzoekers

Verzoekers zijn het niet eens met de reacties van de zijde van de gemeente.

Zo is niet ingegaan op hun klachten over overlast en is evenmin aangetoond dat het laten liggen van de drempels in verhouding staat tot het daarmee beoogde effect. Ook heeft de gemeente geen onderzoek gedaan naar mogelijke alternatieve maatregelen en wordt de overlast niet zozeer veroorzaakt door wijkbewoners. De weg wordt ook gebruikt door vrachtverkeer voor leveranties aan bedrijven in de buurt en lijkt in gebruik te zijn als sluiproute naar de uitvalswegen in de richtingen Amsterdam en Apeldoorn. Het valt volgens verzoekers evenmin in te zien, waarom hun overlast acceptabel zou zijn. Daar is door de gemeente immers geen onderzoek naar gedaan. Verder stelde een van de verzoekers dat wanneer een gelede trolleybus met de tussen- of achterwielen over de drempel rijdt, de trillingen zich ook via de aan de muur van zijn woning opgehangen bovenleiding lijken voort te planten.

het standpunt van de gemeente over de klacht

Naar aanleiding van de klacht die verzoekers via de Nationale ombudsman bij het college van burgemeester en wethouders indienden, schreef de manager Openbare ruimte van de gemeente hen op 6 augustus 2013 onder meer het volgende.

De manager stelde voorop, dat de drempels op verzoek van de omwonenden waren aangelegd en dat het standpunt van de wethouder is dat de eventuele overlast niet opweegt tegen de verkeershinder die met de drempels wordt tegengegaan. Na herhaald overleg blijft de wethouder ook van mening dat een meting niet noodzakelijk is, omdat het geluid van remmende en optrekkende voertuigen, evenals het passeren van verkeersdrempels behoort tot de gebruikelijke geluiden in een woonstraat in stedelijk gebied. Deze geluiden dragen niet bij aan het verkeerslawaaï, zoals omschreven in de Wet geluidhinder. Gelet op de staat van het wegdek, de intensiteit van het verkeer, het aandeel van het zwaar verkeer, de toegestane maximum snelheid en de ervaringen met vergelijkbare wegen in Arnhem zal er geen sprake zijn van een overschrijding van de geluidsnormen, aldus de manager. De drempels zijn van een gangbaar type

en op meerdere plekken in de stad aangelegd. In de straat liggen op vier locaties drempels, in vergelijkbare situaties, en in geen van de andere situaties was er aanleiding tot klachten.

Weliswaar bleek uit metingen dat er harder dan 30 km/u wordt gereden maar dat was bij een meetpunt op enige afstand van de drempel. Op dat moment heeft het verkeer nog niet afgeremd of de snelheid weer verhoogd, zoals dat gebruikelijk is bij drempels.

De manager concludeerde dat naar aanleiding van de melding van verzoeker over de drempels en de effecten daarvan, voldoende onderzoek was verricht en dat de gemeente tot een onderbouwd standpunt was gekomen.

Beoordeling

Het vereiste van maatwerk houdt in dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.

Dat houdt in, dat de overheid in het geval dat een burger hem verzoekt om een oplossing voor zijn probleem, zich actief inspant om dat probleem zo goed mogelijk te verhelpen en nagaat welke mogelijkheden er zijn voor een passende oplossing.

In dit geval gaat het om het probleem van een aantal bewoners van een woning vlak bij een verkeersdrempel op de straat waaraan zij wonen. Er geldt een snelheidslimiet van 30 km/u. De gemeente Arnhem heeft in goed overleg met de wijkbewoners enkele drempels laten aanleggen om zo af te dwingen dat het verkeer op de weg zich ook houdt aan de maximumsnelheid.

Volgens een aantal bewoners die bij de gemeente en vervolgens bij de Nationale ombudsman een klacht indienden, is de drempel onvoldoende effectief. Er wordt nog altijd harder gereden dan is toegestaan, en bovendien stellen zij dat hun woongenot ernstig wordt aangetast door het geluid en de trillingen die worden veroorzaakt door zwaar verkeer bij het passeren van de drempel.

De resultaten van het onderzoek maken voldoende aannemelijk dat de aanleg van de drempels in een straat zoals deze een passend middel is om matiging van de snelheid te bereiken. De weg ligt in een woonwijk aan de rand van het centrum en is niet breed genoeg om bijvoorbeeld afzonderlijke fietsstroken voor kwetsbare verkeersdeelnemers, zoals fietsers aan te leggen. Een drempel is een hulpmiddel ter ondersteuning van het besluit over de toegestane maximumsnelheid. Evenals andere verkeersremmende maatregelen, zoals een verkeerssluis of wegversmalling is een drempel in de praktijk niet voldoende gebleken om maximaal effect te sorteren. Het gaat hier om een doorgaande weg die ook wordt gebruikt door hulpdiensten, lijnbussen en zwaar verkeer voor de bevoorrading van bedrijven. Om die reden zijn niet alle beschikbare verkeersremmende maatregelen geschikt voor de weg.

Volgens de gemeente gaat het belang van de verkeersveiligheid boven het individuele belang van de bewoners bij een vermindering van de geluids- en trillingsoverlast. Daarbij wees de gemeente er op dat de Wet geluidhinder niet van toepassing is, indien het gaat om verkeerslawaai in een gebied waar een snelheidslimiet van 30 km/u geldt.

De Wet geluidhinder verplicht de gemeente in dit geval inderdaad niet tot het treffen van

maatregelen, maar dat wil niet zeggen dat van de gemeente niet verlangd kan worden dat zij maatregelen treft. Zo heeft een gemeente op grond van het omgevingsrecht in het kader van de ruimtelijke ordening een zorgplicht voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat van de burger.

Het probleem van verzoekers wordt in feite niet veroorzaakt door de geluidsproductie van gemotoriseerd verkeer, maar is het gevolg van de omstandigheid dat het zwaar verkeer de verkeersdrempels nabij hun woning niet altijd kan passeren op de wijze zoals met die drempels is bedoeld. De constructie van de drempel laat toe dat zwaar verkeer, zoals bussen en vrachtauto's deze kunnen passeren zonder dat de wielen over het verhoogde oppervlak van de drempel rijden. Dat is echter alleen mogelijk als daarvoor aan weerszijden van de rijrichting voldoende ruimte is, en niet hoeft te worden uitgeweken voor tegemoetkomend verkeer of te dicht op de rijbaan geparkeerde auto's. Als zwaar verkeer moet uitwijken - en als gevolg daarvan met de wielen over de verhoging van de drempel moet rijden - kunnen bij het neerkomen op het wegdek geluidstrillingen ontstaan.

In de richtlijn "Verkeersdrempels" van het CROW (zie Achtergrond) is sterk aanbevolen om een onderzoek te doen naar de mogelijke trillingseffecten van een drempel als het voornemen is om die aan te leggen op een afstand van minder dan 20 meter van woningen. De woningen van verzoekers liggen op een afstand van circa negen meter van de drempel. Er is niet gebleken dat de gemeente Arnhem voorafgaand aan de plaatsing van de drempels een onderzoek heeft gedaan naar de mogelijke trillingseffecten.

Alvorens de overheid een besluit neemt dient onderzoek te worden gedaan naar de daarvoor relevante feiten en omstandigheden en een afweging te worden gemaakt van de daarmee gemoeide belangen. In dit geval heeft de gemeente Arnhem wel een onderzoek gedaan naar de verkeersveiligheid op de weg en een afweging gemaakt met betrekking tot de snelheidsremmende werking van een drempel, maar niet met betrekking tot de eventuele nadelige gevolgen van die snelheidsremmende maatregelen voor omwonenden.

Het kan gebeuren dat, nadat een besluit is genomen en is uitgevoerd, er sprake blijkt te zijn van niet-voorziene en ook niet-bedoelde gevolgen. Indien daardoor overlast en hinder ontstaat voor een burger dient de overheid op het verzoek om tegen die hinder op te treden na te gaan wat er mogelijk is en vervolgens te doen wat noodzakelijk is om de oorzaak van die hinder weg te nemen.

Dat is in dit geval niet gebeurd.

Op het verzoek aan de gemeente om handelend op te treden tegen de overlast is gereageerd met het standpunt dat de drempels correct zijn aangelegd en passen in het verkeersbeleid voor de weg. Het probleem van verzoekers wordt echter niet veroorzaakt door de constructie van de drempel, maar door het vaak ontbreken van voldoende ruimte voor zwaar verkeer om die drempel naar behoren te passeren. De gemeente heeft onvoldoende gedaan om de gevolgen van de daardoor ontstane trillingen te onderzoeken en na te gaan hoe dat kan worden opgelost. Die oplossing moet worden gezocht in een middel dat past bij de situatie ter plaatse en bij het belang van verzoekers bij een zo ongestoord mogelijk woongenot, zonder afbreuk te doen aan het belang van de verkeersveiligheid.

Gelet op de voorgaande overwegingen is de onderzochte gedraging van het college van

burgemeester en wethouders van Arnhem is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem is gegrond, wegens strijd met het vereiste van maatwerk.

Aanbeveling

Het college van burgemeester en wethouders van Arnhem wordt in overweging gegeven om een onderzoek te (laten) doen naar de trillingseffecten in de woningen van verzoekers, zoals bedoeld in de richtlijn van de Stichting Bouwresearch (de SBR-richtlijn) en op basis van de uitkomst daarvan te besluiten tot een hier passende maatregel

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,

waarnemend ombudsman

Achtergrond

De Nationale ombudsman ontving de afgelopen jaren regelmatig klachten van burgers over de geluids- en trillingsoverlast van het verkeer op de weg waaraan zij wonen en de gevolgen daarvan, zoals de aantasting van hun woongenot en de schade aan hun woning.

In de Wet geluidhinder staan een aantal bepalingen die de nog toelaatbare geluidsbelasting van weg- en spoorverkeer betreffen, maar deze wet is niet van toepassing op wegen die liggen binnen een woonerf en op wegen waar een maximale snelheid van 30 km/u geldt. Op deze wegen komt de geluidsbelasting meestal niet boven de wettelijke grenzen van de nog aanvaardbaar geachte hinder, zoals dat wel kan voorkomen op wegen met relatief veel verkeer of een klinkerweg.

In Nederland is er tot op heden geen wetgeving voor hinder of schade door trillingen. In de praktijk is daarin voorzien met de richtlijnen van de Stichting Bouwresearch (SBR), die door de overheid en in de rechtspraak als maatstaf worden gebruikt.

Ook onafhankelijke instituten zoals het CROW, een adviesinstantie voor overheid en wegenbouw en het KOAC/NPC, dat onafhankelijk onderzoek doet door proeven en testen op het gebied van wegenbouw materiaal gaan in hun adviezen uit van deze richtlijnen.

Het CROW verwijst in zijn publicatie "Richtlijnen verkeersdrempels" (uitgave van 2002, later herzien en aangevuld met een richtlijn voor verkeersplateaus) naar de SBR-richtlijnen en signaleert dat de klachten van burgers over geluids- en vooral over trillingsoverlast van zwaar verkeer dat drempels passeert de laatste jaren een duidelijk accent hebben gekregen. De Meet- en Beoordelingsrichtlijn SBR 1 betreft de kans op schade aan gebouwen bij overschrijding van de grenswaarden voor trillingssterkten. De richtlijn SBR-2 stelt dat de grenswaarden voor trillingshinder niet scherp gedefinieerd kunnen worden en dat daarom streefwaarden worden gehanteerd. Indien de trillingssterkte onder deze streefwaarden blijft, mag worden verwacht dat in

de meeste situaties geen hinder zal optreden.

In de praktijk is gebleken dat trillingsoverlast vrijwel uitsluitend optreedt als gevolg van het passeren van zware voertuigen. Bouwwerken binnen een straal van ongeveer 30 meter van de drempellocatie lopen potentieel risico op trillingsoverlast, indien er sprake is van het passeren van zware voertuigen. Uit onderzoek bleek dat in de meeste gevallen niet de norm voor trillingschade wordt overschreden (SBR-1) maar wel de norm voor trillingshinder (SBR-2). De meest trillingsgevoelige situatie treedt op in het geval van een niet-onderheid bouwwerk in combinatie met een slappe ondergrond. In Nederland is dit geen uitzondering. Het type verkeersdrempel is niet altijd doorslaggevend voor het optreden van trillingsoverlast. Ernstige oneffenheden in de weg door bijvoorbeeld verzakte inspectieputten of een slechte aansluiting van de drempel op de wegverharding, kunnen ook aanleiding geven tot sterke trillingen. Er zijn aanwijzingen dat sinusvormige drempels minder trillingsoverlast veroorzaken dan drempels met een schuine oprit.

Om trillingsoverlast voor omwonenden van een drempellocatie zoveel mogelijk te beperken, moet als uitgangspunt worden gehanteerd dat de teweeggebrachte trillingssterkten in de omliggende gebouwen niet de grenswaarden voor het aspect schade volgens SBR-1 en niet de streefwaarden voor het aspect hinder volgens SBR-2 mogen overschrijden. (...) Via een prognose van de verwachte trillingssterkten kan dit worden beoordeeld.

De minimumafstanden tussen bouwwerk (woning) en verkeersdrempel om hinder van verkeerstrillingen door zware voertuigen zoveel mogelijk te voorkomen zijn opgenomen in een tabel. Deze afstanden moeten nadrukkelijk als een indicatie worden gezien, omdat in een actuele situatie een groot aantal factoren op het optreden van trillingsoverlast van invloed kunnen zijn.

In het geval het onvermijdelijk lijkt een drempellocatie binnen 20 meter tot bouwwerken te bepalen, wordt sterk aanbevolen een prognose van mogelijke trillingsgevolgen te laten meewegen in de besluitvorming. Er bestaan rekenprogramma's om de verwachte trillingssterkten door de aanleg van een verkeersdrempel te prognosticeren.