



# Rapport

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

**Datum: 27 februari 2013**

**Rapportnummer: 2013/016**

## **Klacht**

Verzoekers klagen erover dat de gemeente Súdwest Fryslân te weinig onderneemt tegen de trillingsoverlast die zij ondervinden van het (zwaar) verkeer op de straat waaraan zij wonen, en waardoor hun woning ernstige schade ondervindt en hun woongenot is aangetast.

## **Bevindingen en beoordeling**

### **I Bevindingen**

De situatie anno nu

Verzoekers woning is gebouwd rond 1868, op een fundering op staal (d.i. geen stenen fundering, maar gebouwd op de grond), en in 1968 verbouwd. De woning ligt in de stadskern van Stavoren, op ongeveer 1,40 meter afstand van een straat met een klinkerwegdek. Binnen de stadskern, en op de straat van verzoekers, is een snelheid van maximaal 30 km/u toegestaan. Het verkeer heeft op twee punten toegang tot de stad, in het noorden, bij de haven en het industriegebied, en in het zuiden. Een deel van het (zwaar) verkeer rijdt door de stad en maakt gebruik van de straat van verzoekers. Door de in de loop der jaren toegenomen verkeersdruk ondervinden de aanwonenden ernstige geluids- en trillingsoverlast van passerend (zwaar) verkeer, die volgens hen leidt tot schade aan hun woningen. De staat van het wegdek en de omstandigheid dat het verkeer zich niet houdt aan de snelheidslimiet dragen volgens hen ook bij aan de overlast.

Volgens de gemeente is door een extern deskundig bureau in februari 2010 een visuele inspectie uitgevoerd, conform de door het (CROW) Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek een landelijk kenniscentrum voor overheid en ondernemingen aanbevolen methodiek, waarbij bleek dat het wegdek in redelijke staat verkeerde. Naar aanleiding van het verzoek van de Nationale ombudsman beoordeelde de gemeentelijke wegbeheerder in de zomer van 2012 het wegdek ook.

Zijn conclusie was dat de oneffenheden "klein onderhoud betreffen". Het geplande herstel in onderhoud wordt gefaseerd uitgevoerd, vanaf het najaar van 2012 tot in 2013.

### **De voorgeschiedenis**

Verzoekers kochten hun woning in september 2005, op basis van een rapport van een bouwkundig adviesbureau. Dat rapport van 26 augustus 2005 over de staat van onderhoud bevat onder meer de conclusie dat het metselwerk in goede staat verkeerde en dat er geen verzakking van de fundering is geconstateerd. In februari 2006 merkten verzoekers dat de woning kraakte en trilde toen er een 30-tons vrachtauto passeerde. In de loop van

dat jaar constateerden zij meer en meer scheuren in de muren van hun woning en ondervonden zij regelmatig trillingsoverlast.

#### De deskundigenonderzoeken

Verzoekers stuurden op 28 augustus 2006 een brief naar de toenmalige gemeente Nijefurd (per 1 januari 2011: Súdwest Fryslân), waarin zij hun zorgen uitten over de trillingsoverlast en de schade aan de veelal oudere, op staal gefundeerde woningen in de straat. Zij wezen erop dat dergelijke woningen niet zijn berekend op de effecten van trillingen als gevolg van passerend zwaar verkeer op de weg. Zij verwezen daarbij naar het bouwkundig rapport van 26 augustus 2005 en de uitkomsten van een in augustus 2006 uitgevoerd trillingsonderzoek. Ook wezen zij de gemeente erop, dat volgens de bewoners in het centrum het verkeer in de oude stadskern al langere tijd een bron van zorg was en dat meer dan eens, maar tevergeefs was verzocht om hiervoor een oplossing te vinden. Omdat er sinds februari 2006 steeds meer en sneller schade optrad verzochten zij de gemeente om de nodige maatregelen te treffen, zoals het verkeer dwingen om gebruik te maken van een bestaande, alternatieve route.

Verzoeker lieten voor eigen rekening een onafhankelijk bureau een trillingsonderzoek uitvoeren. Het op 21 september 2006 uitgebrachte onderzoeksrapport stuurden zij op 27 september 2006 naar de gemeente. In dat rapport staat onder meer dat in verzoekers woning funderingsproblemen en actieve scheurvorming zijn geconstateerd, met als vermoedelijke oorzaak het veelal te hard over de klinkerweg rijdende zwaar verkeer.

De conclusie was, dat een herstel van de fundering zinloos is als niets wordt gedaan aan het zwaar verkeer dat die trillingen veroorzaakt.

Verder zijn in een periode van zes wekdagen trillingen geconstateerd die meer dan eens de streefwaarden van de SBR-richtlijn B (zie Achtergrond) overschreden. Naar schatting kon 1 op de 20 passerende vrachtwagens schade aan de woning veroorzaken.

Het bureau deed onder meer de aanbeveling om zwaar vrachtverkeer van meer dan 3,5 ton te weren, het wegdek te asfalteren of opnieuw bestraten en de verzakkingen daarin te herstellen.

Verzoekers voegden hier in hun brief nog aan toe, dat chauffeurs mogelijk door hun navigatiesysteem naar wegen worden gestuurd die niet op zwaar verkeer zijn berekend, en dat de verzakkingen in het wegdek ook gevolgen konden hebben voor de riolering, er lekkages konden ontstaan en zand onder de funderingen kon uitspoelen.

Omdat zij niets hadden vernomen herhaalden verzoekers hun verzoek aan de gemeente Nijefurd per brief van 14 december 2006. Tevens verzochten zij om de snelheidslimiet actief te handhaven, omdat de bebording bij het inrijden van de stadskern huns inziens onvoldoende was gebleken en met bijvoorbeeld strategisch geplaatste bloembakken zou

kunnen worden afgedwongen dat het zwaar vrachtverkeer zich aan de snelheidslimiet zou gaan houden.

Op 30 augustus 2007 stuurden verzoekers de gemeente een herinnering, omdat zij nog steeds niet het beloofde bericht over te treffen maatregelen van de gemeente hadden gekregen.

In het najaar van 2009 lieten verzoekers een schade-expertisebureau een onderzoek doen. Dat bureau concludeerde in zijn schade-rapport onder meer, dat op basis van het verrichte onderzoek geen causaal verband kon worden aangetoond tussen scheurvorming in de woning en door het verkeer veroorzaakte trillingen. In het geval dat zwaar verkeer zich niet houdt aan de maximum snelheid kon echter niet worden uitgesloten dat bij een hogere dan de nog toegestane snelheid mogelijk wel schade kon ontstaan. De uitkomst van dit onderzoek kwam overeen met het resultaat van het onderzoek dat in opdracht van de verzekeraar van de gemeente in het voorjaar van 2009 was gedaan.

Vervolgens gaven verzoekers opdracht aan een ander expertisebureau om te beoordelen of er een direct, oorzakelijk verband bestond tussen het verzakken van hun woning en de schade en de staat van het wegdek. In het contra-expertiserapport van 22 januari 2010 staat onder meer dat een direct oorzakelijk verband tussen de gemeten trillingen en de schade aan verzoekers woning aannemelijk is, onder meer omdat de algemene staat van het wegdek gebrekkig is, de grootste verzakking van ca 4,5 cm in het wegdek ter hoogte ligt van de verzakkingen in de voorgevel, en voorts dat uit grondonderzoek bleek dat de bodem bestaat uit voor zetting gevoelige kleilagen met daaronder veengrond. Verder stelde het onderzoeksbureau dat een herstel van de, inmiddels omvangrijke, schade zinloos was, als niet eerst maatregelen zouden worden getroffen om verkeerstrillingen te voorkomen.

Door de gemeente zijn in april 2007 en juli 2012 snelheidsmetingen gedaan, met als conclusie dat het overgrote deel van het verkeer zich aan de snelheidslimiet houdt. De gemeente lichtte toe dat in de verkeerskunde en door de politie als uitgangspunt wordt gehanteerd, dat indien ten minste 85% van de weggebruikers zich houdt aan de snelheidslimiet de inrichting van de weg voldoet. De 15% die de maximum snelheid overschrijdt bestaat voor een deel uit geringe overschrijdingen ,maar ook uit excessen, tot snelheden rond de 60 km/u. Om te bepalen om welke voertuigen het dan gaat is nader onderzoek nodig. Vaak zijn dat gebruikers die bekend zijn met de situatie. A-sociaal verkeersgedrag vergt een andere aanpak dan het treffen van fysieke maatregelen, aldus de gemeente. Verder wees de gemeente erop, dat het resultaat van de telling van juli 2012 is voorgelegd aan de politie. Deze verklaarde dat het hier een normaal verkeersbeeld betrof en dat er geen aanleiding was voor het treffen van maatregelen of actie.

De gevolgde bezwaar- en beroepsprocedures

Omdat de contacten met de gemeente Nijefurd op niets uitliepen en een medewerker meedeelde dat de gemeente niet van plan was om maatregelen te treffen dienden verzoekers, mede namens 35 andere aanwonenden bij het college van burgemeester en wethouders op 18 september 2007 een bezwaarschrift in tegen het niet nemen van een verkeersbesluit om zwaar verkeer uit hun straat te weren. Op 13 maart 2008 verklaarde het college het bezwaar niet gegrond. Verzoekers kwamen tegen deze beslissing in beroep bij de rechtbank Leeuwarden, sector bestuursrechtspraak. De rechtbank verklaarde in zijn uitspraak van 10 oktober 2008 het beroep gegrond en oordeelde dat het college een nieuw besluit diende te nemen. Op 19 december 2008 maakten verzoekers bezwaar bij het college tegen het niet nemen van een besluit. Toen ondanks overleg met bewoners en anderen zoals de dorpsvereniging en de lokale middenstanders een besluit uitbleef stelden verzoekers opnieuw beroep in bij de rechtbank. Op 17 juni 2009 verklaarde de rechtbank ook dit beroep gegrond en sprak uit dat het college binnen drie weken op het bezwaarschrift diende te beslissen.

Daarop besloot het college op 20 juli 2009 het bezwaarschrift niet gegrond te achten en dat er geen grond was voor het nemen van een verkeersbesluit, gelet op de ingekomen zienswijzen met betrekking tot zijn voornemen tot het nemen van dat besluit .

Ook tegen deze beslissing stelden verzoekers beroep in bij de rechtbank. Op 27 april 2010 oordeelde de rechtbank dat het beroep niet gegrond was.

Tegen deze beslissing kwamen verzoekers in hoger beroep bij de Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak. Op 26 januari 2011 verklaarde de Afdeling dit beroep niet gegrond, omdat de rechtbank terecht had geoordeeld dat het college de belangen die pleiten tegen een volledige afsluiting van de straat voor zwaar vrachtverkeer in redelijkheid zwaarder heeft kunnen laten wegen dan de belangen van verzoekers bij een volledige afsluiting.

Met betrekking tot verzoekers schadeclaim overwoog de Afdeling voorts dat de overgelegde onderzoeksrapporten slechts waarschijnlijkheidsoordelen bevatten, en dat het geen vaststaand feit is dat de schade aan verzoekers woning is ontstaan door verkeerstrillingen.

Op 23 juni 2012 dienden verzoekers bij het college van burgemeester en wethouders van de nieuwe gemeente Súdwest Fryslân een verzoek om vergoeding van de herstelkosten aan hun woning in. Het college wees dit verzoek, dat is opgevat als een verzoek om nadeelcompensatie in verband met zijn verkeersbesluit, af, en baseerde zich daarbij op de uitspraak van 26 januari 2011 (zie hiervoor) met betrekking tot het onzekere causale verband tussen de gestelde schade en de door het verkeer veroorzaakte trillingen. Verzoekers dienden tegen deze beslissing tijdig een bezwaarschrift in, in verband waarmee zij op 14 november 2012 zijn gehoord.

## **De contacten met de nieuwe gemeente Súdwest Fryslân**

In het voorjaar van 2011 namen verzoekers contact op met de gemeente Súdwest Fryslân, in de hoop dat de nieuwe gemeente hun probleem voortvarend zou aanpakken. De gemeentelijke dorpencoördinator deelde hun in mei 2011 onder meer mee, dat er een Gemeentelijk Verkeer en Vervoerplan (GVVP) in de maak was, en dat zij in het najaar de gelegenheid zouden krijgen om hierover mee te denken. Verzoekers vonden dit te lang duren en daarom vroegen zij medewerkers van de gemeente meer dan eens om een afspraak om hun zienswijze op de verkeersproblematiek toe te lichten. Op 9 februari 2012 kregen zij, samen met de lokale belangenvereniging de gelegenheid om hun ideeën over een oplossing te geven. Uit de reacties op hun e-mails van 13 en 26 maart 2012 aan de gemeente bleek verzoekers dat het college niet van plan was om iets te doen. Daarom schreven zij op 27 april 2012 een brief aan het college, de gemeenteraad en de in de raad vertegenwoordigde politieke partijen, waarin zij een korte samenvatting van het probleem en hun schade gaven en toelichtten waarom volgens hen de uitgangspunten van de gemeente geen steun konden vinden in de feiten en omstandigheden. Zo was het volgens hen niet juist dat de inrichting van de weg past bij een 30km/u zone, en evenmin dat het grootste deel van de verkeersdeelnemers zich aan de maximum snelheid zou houden. Volgens verzoekers was dit uitgangspunt gebaseerd op een onjuiste analyse van de in 2007 uitgevoerde metingen, door niet alleen het gemotoriseerde verkeer maar ook voetgangers en fietsers mee te tellen.

Verzoekers wezens er verder op, dat bij die metingen snelheden tot 66 km/u waren geregistreerd en dat tot 25% van het vrachtverkeer te hard reed.

### Het Gemeentelijk verkeer en vervoerplan

Het college van burgemeester en wethouders stelde in augustus 2012 het gemeentelijk ontwerp-GVVP vast, op basis van de onder meer met de besturen van de dorps-, stads- en wijkbelangen gevoerde gesprekken en de inloopavonden voor de burgers. In de periode van 21 september tot 1 november 2012 lag het ontwerp ter inzage en kon er een zienswijze worden ingediend. De lokale belangenorganisatie bracht in, dat op de straat van verzoekers verkeersremmende maatregelen nodig zijn. Het college reageerde dat het wegbeeld past bij de maximum snelheid en dat in verband met de aanleg van een tweede sluis (bij de haven) de weginrichting in de omgeving van de sluis wordt aangepast.

Volgens de gemeente past het wegbeeld op de straat van verzoekers bij de huidige maximum snelheid, zodat een aanpassing van de weginrichting niet verwacht wordt.

Het college dient een voorstel te doen aan de gemeenteraad tot vaststelling van het GVVP.

## **II Beoordeling**

Het vereiste van een goede voorbereiding houdt in dat de overheid alle informatie verzamelt die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen.

Bestuursorganen moeten weten welk belangen door hun handelen worden getroffen. Daarom moeten zij bij de voorbereiding van hun handelingen nagaan wie met de effecten van hun handelingen te maken kunnen krijgen en wat die effecten zullen zijn. De volgende stap is, dat zij de aldus zichtbaar gemaakte belangen dienen af te wegen tegen het doel dat zij met die handelingen kunnen realiseren en daarbij rekening houden met wat zij tijdens die voorbereidingen hebben aangetroffen.

Het kan gebeuren dat bij de voorbereiding een inschatting is gemaakt van de effecten en naderhand moet worden geconstateerd dat die schatting niet overeenkwam met de werkelijke gevolgen. Dat hoeft niet altijd te worden geweten aan een ontoereikende voorbereiding, maar kan bijvoorbeeld ook zijn veroorzaakt door nieuwe, onverwachte ontwikkelingen, waarmee, als die wel tijdig bekend zouden zijn geweest ook rekening zou zijn gehouden.

In de situatie van verzoekers en anderen gaat het om de gevolgen van een verkeersbesluit, dat inhoudt dat (zwaar) verkeer vanaf en naar de haven en verkeer voor de bedrijven in de binnenstad de weg langs hun woningen gebruikt. Verzoekers woning is gebouwd in de tijd (rond 1868) dat er nog geen gemotoriseerd verkeer was. Volgens de gemeente voldoet de inrichting van de weg aan de eisen en is de ter plaatse nog toegestane maximum snelheid 30 km/u.

Het is aannemelijk dat, mits het verkeer zich ook aan die maximum snelheid zou houden, de overlast van het verkeer op de weg binnen de nog aanvaardbare grenzen voor overlast blijft. Volgens verzoekers is dat echter niet geval. Zij wezen onder meer op de resultaten van een in 2006 uitgevoerd onderzoek, waaruit bleek dat hun geluids- en trillingsoverlast vooral wordt veroorzaakt door het te hard rijdende (vracht)verkeer. Zoals algemeen bekend mag worden verondersteld maken de voortschrijdende technische ontwikkelingen het gebruik van steeds zwaardere voertuigen, met groter laadvermogen, mogelijk. Het is goed voorstelbaar dat de kwaliteit van het uit klinkerstenen bestaande wegdek te lijden heeft onder het frequent gebruik door zware voertuigen, en die verminderde kwaliteit – verzoekers wezen op ernstige verzakkingen – een toename van de overlast in de hand werkt.

Het onderzoek naar de bij de Nationale ombudsman ingediende klacht en de beoordeling daarvan betreffen niet de inhoud van het verkeersbesluit. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde op 26 januari 2011 dat het college van burgemeester en wethouders heeft kunnen besluiten om zwaar verkeer via de desbetreffende weg te leiden en het verzoek om een afsluiting van de weg voor zwaar verkeer op goede gronden, na afweging van de in het geding zijnde belangen, heeft kunnen afwijzen. Deze uitspraak staat onherroepelijk vast.

De Nationale ombudsman beoordeelt in dit rapport of het college voldoende heeft gedaan om de hinder en overlast van het wegverkeer voldoende en zo goed als mogelijk te beperken. De rechter heeft hierover geen uitspraak gedaan, maar uitsluitend geoordeeld over de houdbaarheid van het standpunt dat zwaardere belangen dan die van de aanwonenden in de weg staan aan een volledige afsluiting voor zwaar verkeer.

De keuze van het college om de weg open te houden voor zwaar verkeer brengt mee dat een afweging is gemaakt van de effecten daarvan voor de aanwonenden. Uit de onafhankelijke onderzoeken naar die effecten blijkt weliswaar niet van een eenduidig en onweerlegbaar, direct oorzakelijk verband met de gestelde schade aan woningen, maar wel van ernstige overlast en een niet ongegrond vermoeden van een verband met de door zwaar verkeer veroorzaakte trillingen.

Het is ook de taak van het college om toe te zien op de naleving van zijn besluiten, i.c. de naleving van de maximum snelheid van 30 km/u op de weg. Verder heeft de gemeente als wegbeheerder de zorg voor een redelijke staat van onderhoud van de weg. Verzoekers wezen als oorzaak van hun overlast mede op de overtreding van de maximum snelheid en, in samenhang daarmee, de gebreken in het onderhoud van het wegdek. In één van de in opdracht van verzoekers uitgevoerde onderzoeken is er overigens op gewezen dat een herstel van de schade aan hun woning zinloos is als niets wordt gedaan aan de vermoedelijke oorzaak.

In dit geval is niet gebleken dat bij de besluitvorming over te nemen maatregelen rekening is gehouden met alle mogelijke effecten van het gebruik van de weg voor de aanwonenden. Het college, en het college van burgemeester en wethouders van de voormalige gemeente Nijefurd, had de signalen, meldingen en klachten over de nadelige gevolgen van zijn besluit kunnen en moeten aangrijpen voor een onderzoek daarnaar. Vervolgens had een afweging moeten worden gemaakt of de uitkomsten van dat onderzoek noodzaakten tot de maatregelen om de nadelen voor de aanwonenden tot een minimum te beperken. Daarbij valt te denken aan maatregelen om het verkeer te dwingen zich te houden aan de maximum snelheid en het onderhoud dat nodig is voor een redelijke staat van het wegdek.

Ook van een dergelijke nadere afweging met betrekking tot de mogelijke effecten van het verkeersbesluit is niet gebleken. Dat geeft aanleiding tot het doen van een aanbeveling aan het college.

De onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Súdwest Fryslân is niet behoorlijk.

## **Conclusie**



De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Súdwest Fryslân is gegrond wegens strijd met het vereiste van een goede voorbereiding.

## **Aanbeveling**

Het college wordt in overweging gegeven om de maatregelen te treffen die nodig zijn om het verkeer op de weg te dwingen om zich te houden aan de maximum snelheid en de overlast verder te beperken door het wegdek in een redelijke staat van onderhoud te brengen.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

## **Achtergrond**

De Nationale ombudsman heeft de afgelopen jaren diverse rapporten (onder meer rapport 2008/064) uitgebracht naar aanleiding van klachten over geluids- en trillingsoverlast van (zwaar) verkeer. De beoordeling van deze kwesties is mede gebaseerd op de volgende publicaties.

### Richtlijnen

De "Handreiking Ruimtelijke Ordening en Milieu" van het Inspectoraat-Generaal van het Ministerie van VROM (maart 2005). Daarin staat onder meer, dat de overdracht van trillingen wordt bepaald door de grootte en frequentie van de bron en afstand, en verder door de lokale kenmerken van de bodem (soort grond, lagenstructuur, grondwaterstand en dergelijke) en de specifieke bouweigenschappen. Afstandsnormen ter voorkoming van hinder of schade zijn dan ook afhankelijk van de specifieke situatie. Dit betekent, dat per geval een gedegen onderzoek zal moeten worden uitgevoerd op basis waarvan maatregelen kunnen worden genomen. Het aspect trillingen is in ieder geval aan de orde als de afstand tussen woonbestemmingen en industriële en/of infrastructurele bestemmingen kleiner is dan 250 meter.

Omdat er tot op heden geen wetgeving voor hinder of schade door trillingen is, heeft de Stichting Bouwresearch (SBR) richtlijnen opgesteld voor trillingshinder of de schade als gevolg daarvan. Deze richtlijnen (versie 2002) hebben betrekking op onder meer schade aan gebouwen (Richtlijn 1) en hinder voor personen in gebouwen (Richtlijn 2).

Om schade aan bouwwerken te voorkomen zijn grenswaarden geformuleerd, onder meer voor maximaal toelaatbare trillingsniveaus in woningen. Deze waarden zijn mede afhankelijk van de constructie van het gebouw (metselwerk, draagconstructie met

gewapend beton of hout) en de staat van het bouwwerk. De trillingssterkten om hinder voor personen te voorkomen kennen geen grenswaarden, maar streefwaarden. Het is algemeen gebruikelijk om de SBR-richtlijnen toe te passen bij de meting en beoordeling van schade en hinder door trillingen.

#### Jurisprudentie

Naar vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geldt als uitgangspunt dat het treffen van verkeersmaatregelen binnen de bebouwde kom als een normale maatschappelijke ontwikkeling moet worden beschouwd, waarmee een ieder kan worden geconfronteerd en waarvan de nadelige gevolgen in beginsel voor rekening van de betrokkene behoren te blijven. De bevoegdheid tot het nemen van verkeersmaatregelen kent ruime beoordelingsmarges, waarbinnen het daartoe bevoegde bestuursorgaan de belangen die bij het nemen van een verkeersbesluit zijn betrokken tegen elkaar afweegt. Dit neemt niet weg dat zich feiten of omstandigheden kunnen voordoen, waardoor een individueel belang ten gevolge van een dergelijke maatregel zodanig zwaar wordt getroffen dat het bestuursorgaan – na afweging van de betrokken belangen – niet in redelijkheid tot het treffen van een verkeersmaatregel heeft kunnen besluiten, dan wel het nadeel daarvan redelijkerwijs niet ten laste van de betrokkenen dient te blijven. Of zich een dergelijke onevenwichtigheid voordoet dient de rechter met terughoudendheid te toetsen. (Uitspraak rechtbank Utrecht, sector bestuursrecht, van 1 september 2008, in hoger beroep bevestigd bij uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 juli 2009).