



Rapport

Rapport betreffende een klacht over het college van burgemeester en wethouders van Utrecht

Datum: 1 oktober 2013

Rapportnummer: 2013/133

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente Utrecht onvoldoende onderneemt tegen de ernstige overlast en schade aan woningen die hij en anderen ondervinden als gevolg van de trillingen die worden veroorzaakt door het zwaar (bus)verkeer op de weg waaraan zij wonen.

Bevindingen

Wat betreft verzoekers woonsituatie

Verzoeker woont in de Dorpsstraat te Vleuten, dat is de doorgaande weg door de dorpskern. Zijn woning en ook andere woningen zijn rond 1900 gebouwd en niet gefundeerd. Vleuten is betrokken in de ontwikkeling van de nabijgelegen nieuwe wijk Leidsche Rijn. Zo is onder meer het NS-station verplaatst, in verband waarmee verkeersroutes zijn verlegd. Dit bracht mee, dat diverse streekbuslijnen en lokale buslijnen van het stadsvervoer vanaf eind 2010 gingen rijden via het deel van de Dorpsstraat waar verzoeker woont. Volgens verzoeker ondervinden hij en anderen ernstige trillingsoverlast van het zwaar (bus)verkeer, met name sinds het wegdek van de Dorpsstraat is beklinkerd.

Wat betreft het wegdek van de Dorpsstraat

In het Stedebouwkundig Plan voor de Kern Vleuten is opgenomen dat een klinkerbestrating in de oude dorpskern beter past dan een asfaltwegdek. De reacties van de inwoners op dit plan zijn opgenomen in een brief die de gemeente op 28 juni 2004 stuurde aan het wijkservicecentrum in Vleuten. Zo is onder meer opgemerkt dat door de verkeersdruk op een klinkerbestrating teveel trillingen voor oude gebouwen ontstaan. Het commentaar van de gemeente hierop was, dat de verkeersdruk in de kern zou afnemen ten opzichte van de bestaande situatie, en dat mocht worden aangenomen dat daardoor ook de trillingen als gevolg van autoverkeer zouden verminderen. Verder zouden de snelheden van het autoverkeer afnemen door de inrichting van het gebied.

Het asfaltwegdek van de Dorpsstraat is in 2010 vervangen door klinkerbestrating. Daaraan ging een vervanging van de openbare riolering vooraf. Voordat het wegdek is vervangen heeft de gemeente via een vooropname van onder meer verzoekers woning de eventuele gebreken en scheuren laten vastleggen. Er is geen onderzoek gedaan naar de mogelijke effecten van klinkerbestrating en dus ook geen 0-meting van de geluids- en trillingsbelasting op de omgeving verricht.

De maximum snelheid die op de weg is toegestaan is teruggebracht van 50 km/u naar 30 km/u. Ter ondersteuning van dit besluit is het straatprofiel versmald.

Wat betreft de werkzaamheden rond de weg

Verzoeker heeft al in oktober 2010 bij de gemeente een claim ingediend voor schade aan zijn woning die volgens hem is veroorzaakt door de wegwerkzaamheden nabij zijn woning. Een door de gemeente ingeschakeld expertisebureau stelde op 27 oktober 2010 een onderzoek in. Volgens dit bureau bleek uit een vergelijking met de vooropname, dat de gemelde gebreken al vóór de aanvang van de werkzaamheden bestonden, en dat het nadien losgekomen voegwerk een kwestie van tijd was. Het bureau achtte het niet aannemelijk dat de gebreken het gevolg waren van trillingen die zijn vrijgekomen bij de uitvoering van de werkzaamheden.

Na onderzoek in een andere woning op 19 januari 2011 concludeerde het bureau, dat het voorstelbaar is, dat er trillingen voelbaar zijn geweest, maar dat er geen causaal verband bestond tussen de gemelde gebreken en de wegwerkzaamheden dan wel het passerend verkeer op de weg. Een expertise op 3 augustus 2011 leidde tot de conclusie dat sprake was van recent ontstane gebreken die niet in het rapport van de vooropname in die woning stonden vermeld. Hoewel gelet op de afstand tussen de plaats van de schade en de plaats van de werkzaamheden een causaal verband niet voor de hand lag, maar ook niet geheel kon worden uitgesloten, genoot de betrokken bewoonster hier het voordeel van de twijfel.

Wat betreft het zwaar (bus)verkeer op de weg

Volgens verzoeker nam als gevolg van het frequente gebruik van de weg door (zwaar) busverkeer de geluids- en trillingsoverlast in 2010 al beduidend toe. In de huidige situatie rijden er dagelijks van 06.00 – 24.00 uur 108 lijnbussen en ander zwaar verkeer over de klinkerbestrating, waardoor die overlast wordt veroorzaakt en een ongestoorde nachtrust alleen mogelijk is in uren dat er geen busverkeer is .

In reactie op een klacht van een aanwonende van de Dorpsstraat schreef de gemeente hem op 23 maart 2010 dat er geen verklaring was voor de omstandigheid dat een (inmiddels ex-)wethouder hem eind 2008 had meegedeeld, dat het om niet meer dan vier bussen per uur op de weg zou gaan, hoewel van het begin af aan sprake is geweest van een aanzienlijk hoger aantal bussen. Verder deelde de gemeente hem mee, dat de hoop erop was gevestigd dat nog in 2010 met kleine bussen zou gaan worden gereden, en dat de vervoerder erop was aangesproken ervoor te zorgen dat de chauffeurs niet harder rijden dan de toegestane maximum snelheid van 30 km/u. Ook was de vervoerder verzocht om zo min mogelijk te rijden met gelede bussen.

De politie heeft twee keer een snelheidscontrole uitgevoerd, de eerste keer op vrijdagavond 4 juni 2011, nadat de klinkerbestrating was aangelegd, maar nog vóór de realisering van de snelheidsremmende maatregelen. De tweede keer op maandagavond 2 juni 2012, waarbij bleek van enige snelheidsovertredingen, maar niet door de stadbussen.

Enkele bewoners wezen de politie erop, dat voor de buschauffeurs al van afstand zichtbaar was dat er werd gecontroleerd en dat hun eigen ervaringen en waarnemingen

wezen op een hogere snelheid van de bussen.

Wat betreft het onderzoek naar de trillingseffecten van de klinkerbestrating.

In Nederland is er geen wetgeving voor hinder of schade door trillingen. Om deze leemte op te vullen heeft de Stichting Bouwresearch (SBR) in 1993 richtlijnen opgesteld voor trillingshinder of de schade als gevolg daarvan. Deze richtlijnen worden thans algemeen gehanteerd als toepassing bij de meting en beoordeling van trillingsschade en – hinder, en worden als voorschrift opgenomen in vergunningen. Ook in de rechtspraak zijn deze richtlijnen als norm aanvaard.

Omdat de grenswaarden voor trillingshinder niet scherp kunnen worden gedefinieerd, worden er streefwaarden gehanteerd. Indien de trillingshinder onder de streefwaarde blijft, mag worden verwacht dat in de meeste situaties geen hinder zal optreden.

In de praktijk is gebleken dat niet-onderheide bouwwerken op een slappe ondergrond het meest trillingsgevoelig zijn. Oneffenheden in het wegdek, bijvoorbeeld door verzakking, veroorzaken of versterken trillingseffecten.

In opdracht van de gemeente heeft het onafhankelijke onderzoeksbureau KOAC NPC in juni 2011 in een aantal woningen aan de Dorpsstraat metingen uitgevoerd naar de trillingen in de woning bij het passeren van zwaar verkeer met een snelheid van maximaal 30 km/u. De uitkomst van het onderzoek varieerde van woning tot woning, maar in alle gevallen bleek van een overschrijding van de streefwaarden voor hinder voor personen in de woning, zowel in de woonkamer als in de slaapkamer.

Voor wat betreft de woning van verzoeker is tevens vastgesteld dat, gelet op het bouwjaar van de woning (1910) er een verhoogde kans op schade is bij het passeren van zwaar verkeer, en dat zijn klachten dus terecht zijn.

Het bureau deed in zijn rapport van 30 augustus 2011 een aanbeveling aan de gemeente. Daarbij is overwogen dat de gemeente zelf al had aangegeven dat in de oude situatie met asfaltverharding weinig klachten binnenkwamen. Onder meer omdat ook bij een snelheid van 20 km/u trillingshinder kan ontstaan concludeerde het bureau dat van de mogelijke oplossingen een asfaltwegdek de meest praktische en werkzame oplossing is.

Wat betreft de reactie van de gemeente op de klachten en het trillingsonderzoek.

Het college van burgemeester en wethouders deelde mee dat de inrichting van de Dorpsstraat is aangepast om naleving van de maximum snelheid van 30 km/u af te dwingen. Zo zijn er in de omgeving van verzoekers woning twee wegversmallingen aangebracht en is de weg niet langer een voorrangsweg, maar een weg waarop verkeer van rechts voorrang moet worden gegeven. Verder is er een verbod voor vrachtverkeer, met uitzondering van het bestemmingsverkeer voor het winkelgebied.

Verder is een proef gedaan met een dilatatievoeg, een verwijding tussen de gevel en het plaveisel, maar dat gaf onvoldoende resultaat.

Samen met de bewoners is enkele jaren geleden al een overleg met de vervoerder gestart, met als doel de vervanging van het bestaande, grote materieel door kleine bussen. De aanbestedingsprocedure voor een nieuwe vervoerder in de regio Utrecht is ernstig vertraagd, maar het ziet er naar uit, dat vanaf 8 december 2013 in Vleuten nog uitsluitend met kleine bussen zal worden gereden. De gemeente heeft daar op aangedrongen bij de aanbesteder, het Bestuur Regio Utrecht (een samenwerkingsverband van negen gemeenten) en de nieuwe vervoerder. De kosten om al vóór december 2013 in de avonduren met kleine bussen te gaan rijden bleken dermate hoog dat daarvoor geen financiering was te krijgen.

In april 2013 is een deel van de Dorpsstraat over een lengte van ca. 80 meter op verzoek van aanwonenden opnieuw bestraat, omdat de bestrating van dit deel was gaan zetten en was verzakt. Op verzoek van verzoeker is tevens een euvel (een "richel") verholpen dat veel overlast bij het passeren van bussen gaf.

Volgens het college is dus voldoende ondernomen om de klachten van bewoners over ernstige overlast en schade te verminderen.

Verzoekers reactie op het verslag van bevindingen

Verzoeker verwees in zijn reactie op het verslag van bevindingen naar een bericht van de gemeente van 5 september 2013. Volgens dat bericht wordt door het onderzoeksbureau KOAC NPC nog een trillingsonderzoek uitgevoerd, maar met de uitvoering daarvan moet worden gewacht tot duidelijk is met welk materieel de nieuwe vervoerder gaat rijden. Om deze reden is ook nog niet definitief vastgesteld welke routes de diverse buslijnen zullen volgen en of dat alleen met kleine busjes of ook met ander materieel gebeurt.

Beoordeling

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

In het geval dat het besluit de uitvoering van een materiële voorziening betreft is onder meer van belang dat actuele gegevens worden verkregen, die niet alleen inzicht geven in de huidige stand van de techniek, maar zo goed als mogelijk is ook de voorzienbare ontwikkelingen.

De klacht betreft de ernstige trillingshinder die aanwonenden ondervinden van het zwaar verkeer op de straat waaraan zij wonen. Het huis van verzoeker en anderen is gebouwd in een tijd dat nog niet of nauwelijks sprake was van gemotoriseerd verkeer. Door de

stedebouwkundige ontwikkelingen na de eeuwwisseling is verzoekers woonplaats geïntegreerd in de stadsregio Utrecht. De straat waaraan hij woont is van een lokale verbindingsweg inmiddels veranderd in een doorgaande weg, waar gedurende 18 uur per dag meerdere zware bussen per uur voorbij komen.

De gemeente heeft de bewoners al in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van de plannen betrokken. Bewoners hebben daarbij hun zorgen geuit over de gevolgen, en de gemeente heeft daarmee in een aantal opzichten ook rekening gehouden door een aantal maatregelen te treffen. Uit onafhankelijk onderzoek in de zomer van 2011 is echter komen vast te staan, dat de bewoners van de woningen waar trillingsmetingen zijn verricht een mate van hinder van passerend (zwaar) verkeer ondervinden, die de nog aanvaardbare hinder te boven gaat.

Uit dat onderzoek kwamen als de aannemelijke oorzaak van de hinder naar voren de klinkerbestrating en het zwaar busverkeer dat van de weg gebruikt maakt. Volgens het onderzoek is ook sprake van ontoelaatbare trillingshinder bij het passeren van (zwaar) busverkeer dat zich houdt aan de ter plaatse geldende maximum snelheid van 30 km/u of zelfs bij een snelheid van 20 km/u.

De bewoners stelden dat het (zwaar) busverkeer harder rijdt dan de toegestane 30 km/u. Hoewel dat niet onaannemelijk is, onder meer gelet op het belang dat vervoersmaatschappijen in het algemeen hechten aan een goede uitvoering van de dienstregeling, is dat niet komen vast te staan. Weliswaar heeft de politie op twee avonden in 2011 en 2012 snelheidscontroles uitgevoerd, maar dat is te incidenteel om een conclusie op te baseren. Daarvoor is ten minste nodig dat metingen worden gedaan op een aantal werkdagen achtereen, gedurende de ochtend-, middag- en avonduren om een reëel inzicht te krijgen, maar van een dergelijk onderzoek is geen sprake geweest.

Volgens het Stedebouwkundig Plan is tot vervanging van het asfaltwegdek besloten omdat een klinkerbestrating beter past in de oude dorpskern. Dat is een keuze die is gebaseerd op heersende opvattingen over de zorg van de overheid voor cultuurofgoed en over de beleving van de omgeving. Ook bij een dergelijke keuze hoort te worden afgewogen of er andere belangen zijn waarmee rekening moet worden gehouden. Bij de presentatie van het plan in 2004 is door bewoners de zorg geuit dat de trillingen van het verkeer op een klinkerbestrating de oude bouwwerken belasten.

De gemeente reageerde hierop met de mededeling dat de verkeersdruk in de dorpskern, en daarmee het risico van trillingen door het plan zou afnemen, maar dat is, achteraf gezien, niet juist gebleken.

Uit de informatie van de gemeente blijkt ook, dat nog vóór is overgegaan tot vervanging van het asfaltwegdek al duidelijk was dat het busverkeer op de Dorpsstaat in hoge mate zou toenemen.

Een goede voorbereiding brengt mee dat naar de gevolgen van intensief zwaar verkeer op een klinkerbestrating voorafgaand aan de uitvoering onderzoek wordt gedaan naar de mogelijke effecten op woningen langs de straat. Zo'n onderzoek had kunnen leiden tot de conclusie, die is getrokken uit het in juli 2011 uitgevoerde onderzoek. Vervolgens had een afweging kunnen worden gemaakt van de consequenties voor aanwonenden van de vervanging van het asfaltweg door klinkerbestrating. Dat is niet gebeurd. Daardoor zijn bewoners in onzekerheid komen te verkeren, en hebben zij hinder ondervonden, die wellicht voorkomen of beperkt had kunnen worden, indien tijdig was onderkend wat de gevolgen van een klinkerbestrating inhielden.

De onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Utrecht is dan ook niet behoorlijk.

Voorts overweegt de Nationale ombudsman het volgende

Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente als wegbeheerder om er voor te zorgen dat het wegdek in goede staat verkeert. Die zorg betreft niet alleen de belangen van de weggebruiker en de verkeersveiligheid, maar ook de belangen van aanwonenden bij een beheer dat overlast beperkt.

De oorzaak van de trillingshinder die verzoeker en anderen ondervinden is gelegen in de klinkerbestrating, het zwaar busverkeer dat van de weg gebruik maakt dan wel in een combinatie van die beide factoren.

Volgens de gemeente zal het vervoerbedrijf dat met ingang van december 2013 het openbaar vervoer in de regio verzorgt met kleinere bussen gaan rijden. Absolute zekerheid daarover kan de gemeente echter niet geven. De gemeente is ook niet de contractspartij van deze nieuwe vervoerder omdat de aanbesteding en de gunning de verantwoordelijkheid is van het samenwerkingsverband Bestuur Regio Utrecht.

In het geval dat de verwachtingen van het gebruik van kleinere bussen niet bewaarheid worden, mag van het college van burgemeester en wethouders worden verlangd dat het zijn verplichtingen tegenover de betrokken bewoners nakomt en de maatregelen treft die nodig zijn om een einde te maken aan de ontoelaatbare trillingshinder en het risico op schade aan woningen. Deze overweging geeft aanleiding om het college een aanbeveling toe doen.

Conclusie

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

Aanbeveling

Het college van burgemeester en wethouders van Utrecht wordt in overweging gegeven om indien blijkt dat het gebruik van nieuw busmaterieel onvoldoende is om de trillingshinder en het risico op schade voor verzoeker en anderen tot binnen nog aanvaardbare grenzen terug te brengen, dan wel de maatregelen te treffen die nodig zijn om dat wel te bereiken.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer