



Rapport

Datum: 23 maart 2006

Rapportnummer: 2006/110

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat gedeputeerde staten van Drenthe geen afdoende maatregelen hebben genomen ter bestrijding van verkeerslawaaai in zijn woonomgeving.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Verzoeker woont aan een doorgaande weg in de bebouwde kom van Roswinkel. De weg is in beheer bij de provincie Drenthe. In het kader van het landelijk verkeersprogramma "Duurzaam Veilig" (zie Achtergrond, onder 3.) is deze weg in oktober 2002 ingericht als erftoegangsweg, door de aanleg van onder meer een bestrating met klinkers, verkeersdrempels en fietsstroken. De toegestane maximum snelheid is 30 km per uur.

2. Volgens verzoeker ondervindt hij na de herinrichting van de weg aanzienlijke geluidsoverlast, als gevolg van de vervanging van de asfaltlaag door bestrating en omdat het merendeel van het doorgaande (vracht)verkeer zich niet houdt aan de ter plaatse toegestane maximum snelheid. Verzoeker maakte bij herhaling melding van zijn overlast bij de provincie Drenthe.

3. Op 5 oktober 2003 wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman, omdat volgens hem de provincie Drenthe door te reageren met een standaardbrief zijn klacht niet serieus nam. Omdat de klacht nog niet door de provincie was behandeld, droeg de Nationale ombudsman de klacht op 28 oktober 2003 ter afhandeling over aan de provincie. Naar aanleiding van een nader overleg tussen verzoeker en medewerkers van de provincie deelde verzoeker de klachtfunctionaris van de provincie op 19 maart 2004 mee zijn klacht in te trekken.

4. Gedeputeerde staten van Drenthe bevestigden het met verzoeker gevoerde overleg bij brief van 31 maart 2004 met onder meer het volgende:

"Door u is aangegeven dat met name het bandenlawaaai door de overgang van het asfalt naar de klinkerverharding de meeste overlast geeft. Deze overgang ligt precies voor uw woning. Ook de nieuw aangebrachte klinkerverharding in het centrum van het dorp veroorzaakt volgens u, in combinatie met een te hoge snelheid van het verkeer, extra geluidsoverlast.

Zoals tijdens dit gesprek ook is meegedeeld, heeft de provincie geen wettelijke verplichting om aan deze geluidsoverlast iets te doen. Wij hebben echter begrip voor uw probleem, met name voor de ongelukkig gekozen locatie van de overgang tussen het asfalt en de klinkerverharding.

De overgang in de verharding willen wij ca 10 m in noordelijke richting verschuiven bij de perceelsgrens van uw woning en uw burens (...)

Verder zeggen wij toe om extra maatregelen uit te voeren om de wettelijke snelheid binnen de 30 km-zone te realiseren.

In de bochten bij de aansluiting van de (A. weg op de B.-weg; N.o.) zijn inmiddels paaltjes geplaatst met als doel attentieverhoging, accentuering van de 30 km-zone en fysieke versmalling van de weg.

De regiopolitie Zuid-Oost is gevraagd met enige regelmaat snelheidscontroles uit te voeren in de 30 km-zone van Roswinkel.

Binnenkort wordt als gedragsmaatregel voor een tijdelijke periode een zogenaamd Dynamisch snelheidsinformatiepaneel (DSI) in Roswinkel geplaatst. Op dit bord wordt aan de weggebruikers de actuele snelheid teruggekoppeld. Daarmee worden de weggebruikers gewezen op hun verantwoordelijkheid voor hun verkeersgedrag.”

5. Op 26 mei 2004 diende verzoeker opnieuw een klacht in bij de Nationale ombudsman, dit keer omdat nog steeds geen uitvoering was gegeven aan de toegezegde extra maatregelen om de feitelijke oorzaak van het probleem - te hard rijdend verkeer - aan te pakken. Ook deze klacht werd ter afhandeling doorgestuurd naar de provincie.

6. Gedeputeerde staten van Drenthe besloten op 30 november 2004 om verzoekers klacht ongegrond te verklaren, overeenkomstig het advies van de klachtadviescommissie. Die commissie overwoog onder meer het volgende:

Ingevolge de Wet geluidhinder moet langs bepaalde wegen een akoestisch onderzoek worden gedaan, maar niet als het gaat om een weg waar een maximum snelheid geldt van 30 km per uur. Echter, ook een handelen in overeenstemming met de wettelijke voorschriften kan nadelige gevolgen hebben, zoals in dit geval de door verzoeker ondervonden geluidsoverlast. Gedeputeerde staten zijn bereid om die overlast zoveel mogelijk te beperken.

Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht mogen de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig groot zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. In het geval dat een belanghebbende onevenredig zwaar wordt getroffen in vergelijking met andere burgers in een vergelijkbare positie, bestaat er reden om de door hem geleden schade te vergoeden.

Volgens verzoeker is zijn overlast vooral het gevolg van de te hoge snelheden van het autoverkeer en niet van de reconstructie van de desbetreffende weg. Er is dus geen sprake van overlast als gevolg van handelen of nalaten van de provincie en daarmee geen aanleiding tot vergoeding van de schade.

Weliswaar is bekend dat een maximum snelheidslimiet van 30 km per uur veelvuldig wordt overschreden, maar daar hoefde in dit geval niet zonder meer van te worden uitgegaan. De inrichting van de weg is zodanig dat de functie daarvan duidelijk is. Verder is er de bereidheid tot extra maatregelen en is de politie verzocht om snelheidscontroles te doen.

De provincie heeft zich naar vermogen ingespannen om verzoeker tegemoet te komen, zodat de provincie behoorlijk heeft gehandeld.

7. Verzoeker diende op 8 februari 2005 een klacht in bij de Nationale ombudsman over de beslissing van Gedeputeerde staten van 30 november 2004, omdat enerzijds is erkend dat hij overlast ondervindt, maar anderzijds niets is gedaan om die overlast te beperken.

8. In reactie op de klacht deelden Gedeputeerde staten op 14 april 2005, onder verwijzing naar de hiervoor weergegeven feiten en omstandigheden, aangevuld per brief van 4 mei 2005 onder meer mee dat in 2003 de regiopolitie was verzocht om snelheidscontroles uit te voeren, hoewel dat in de regel in een 30 km per uur gebied niet gebeurt. Blijkens de door de politie verstrekte inlichtingen is gecontroleerd op 14 maart, tussen 11.20 en 13.30 uur, en op 7 april 2003, tussen 13.26 en 15.27 uur. De politie concludeerde onder meer dat, gelet op de aard en het aantal van de geconstateerde snelheden bij een controle in het midden van de 30 km-zone velen een bekeuring zouden krijgen.

Verder lieten gedeputeerde staten weten dat de toegezegde extra maatregelen deels waren en deels nog zouden worden uitgevoerd.

Gedeputeerde staten gaven voorts aan dat naar aanleiding van een dodelijk ongeval in 1996 twee tijdelijke maatregelen waren getroffen - de aanleg van fietssuggestiestroken en het plaatsen van radarflitspalen - die zijn beëindigd bij het gereedkomen van de reconstructie van de desbetreffende weg.

Ten slotte wezen gedeputeerde staten erop dat het asfalteren van het weggedeelte voor verzoekers woning om zo de geluidsoverlast als gevolg van de klinkerbestrating tegen te gaan niet de voorkeur heeft, omdat de bestrating is bedoeld om de 30 km-zone te benadrukken. Een verschuiving doet daaraan afbreuk en leidt naar verwachting tot hogere snelheden, en daardoor tot een mindere verkeersveiligheid.

9. Verzoeker wees er bij brief van 15 juni 2005 onder meer op, dat zijn woonplaats geen rustig dorp is, maar een dorp aan een doorgaande weg, die in gebruik is bij zwaar verkeer. Volgens hem is er in 2003 door de politie gecontroleerd, maar daarna niet meer. Verder wees hij op zijn voorstel om de voorgevel van zijn, dicht op de weg gelegen, woning te isoleren, dat de provincie afwees uit financiële overwegingen en in verband met eventuele andere verzoeken om isolatie. Verzoeker stelde dat zijn woning de enige is die zo dicht bij de weg staat, en dat de kosten van de door de provincie voorgestelde aanpassing van het wegdek hoger zijn dan die van een woningisolatie.

10. Gedeputeerde staten deelden op 8 augustus 2005 onder meer het volgende mee. Het uitvoeren van controles is een verantwoordelijkheid van de politie, echter de politie zag in de verkeerssituatie ter plaatse geen aanleiding om in 2005 te controleren.

Het voorstel om de overgang op het wegdek van asfalt naar bestrating 10 meter voorbij verzoekers woning te verleggen is gedaan om een oplossing te vinden in verzoekers situatie, en niet omdat de provincie wettelijk verplicht is tot het treffen van maatregelen. Die verplaatsing is nog niet uitgevoerd omdat de afhandeling van de klacht is afgewacht.

Een woningisolatie is weliswaar een goedkopere oplossing, echter uit een oogpunt van precedentwerking is daar niet voor gekozen.

Uit verkeerstellingen is gebleken dat de desbetreffende weg met circa 2000 motorvoertuigen per dag, waarvan 4 -12% vrachtverkeer, één van de rustigste in de provincie is.

II. Beoordeling

11. In 1998 zijn landelijk afspraken gemaakt om te komen tot een duurzame verbetering van de verkeersveiligheid, onder meer door middel van infrastructurele maatregelen. Zo is de weg waaraan verzoeker woont in 2002 door de wegbeheerder, de provincie Drenthe, ingericht als erftoegangsweg. Dat houdt in, dat op die, binnen de bebouwde kom gelegen, weg diverse maatregelen zijn getroffen om te bereiken dat het verkeer zich houdt aan de ter plaatse toegestane maximum snelheid van 30 km per uur. Eén daarvan is de vervanging van de asfaltlaag door klinkerbestrating, vanaf verzoekers woning. Volgens verzoeker ondervindt hij daarvan ernstige geluidsoverlast, met name wanneer gemotoriseerd verkeer met te hoge snelheid zijn woning passeert. Zijns inziens zou een geluidsisolatie van zijn woning een praktische en aanvaardbare oplossing zijn.

12. Gedeputeerde staten van Drenthe stellen zich op het standpunt dat de weg voldoet aan de wettelijke eisen en dat het niet aan hen, maar aan de politie is om toe te zien op de naleving van de ter plaatse geldende maximumsnelheid. Gedeputeerde staten verklaarden zich bereid tot het treffen van een oplossing, bestaande uit het verleggen van de overgang van asfaltwegdek naar bestrating, om zo de directe bron van de overlast aan te pakken, maar achtten zich daartoe niet verplicht, omdat ingevolge de Wet geluidhinder niet is vereist dat geluidwerende maatregelen worden getroffen voor een weg waar een maximumsnelheid van 30 km per uur is toegestaan. Verzoekers voorstel om zijn woning te isoleren wezen gedeputeerde staten van de hand, gelet op de precedentwerking die daarvan zou kunnen uitgaan.

13. Ingevolge de Wet geluidhinder is de wegbeheerder verplicht om in de gevallen waarin na een reconstructie van een weg het verkeersgeluid de wettelijke norm voor nog aanvaardbare hinder overschrijdt, maatregelen ter beperking van die overlast te treffen.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt, dat de wetgever niet een uitputtende regeling voor alle voorkomende situaties heeft willen treffen en dat in situaties waarin de wet niet voorziet de algemene beginselen van behoorlijk bestuur vragen, dat ook dan met het aspect geluidhinder rekening wordt gehouden.

14. Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerking houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven. Dat brengt onder meer mee, dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van zijn beslissingen onderzoekt wat de effecten van zijn handelen zullen zijn. Vervolgens moet een afweging worden gemaakt van de in het geding zijnde belangen. In dit geval gaat het om het algemeen belang van de verkeersveiligheid enerzijds en het met verzoekers woongenot gemoeide belang anderzijds.

15. Tussen partijen bestaat in feite geen verschil van mening over de vraag of sprake is van geluidsoverlast, immers gedeputeerde staten verklaarden zich al bereid tot het treffen van een oplossing, waarvoor geen grond is indien die overlast verwaarloosbaar zou zijn.

Anders dan gedeputeerde staten stellen, kunnen zij, gelet op de bedoelingen van de wetgever, ook verplicht zijn tot het treffen van een oplossing in het geval dat sprake is van een onaanvaardbare overlast in een situatie waarin de Wet geluidhinder niet rechtstreeks voorziet in een verplichting tot het treffen van een maatregel. Of zich in die mate overlast voordoet is niet nagegaan. Een aanleiding daartoe had kunnen worden gevonden in de constatering dat de getroffen snelheidsbepalende maatregelen en de snelheidscontroles onvoldoende effectief zijn en de erkenning dat verzoeker als gevolg daarvan, en als gevolg van de gewijzigde wegdekconstructie voor zijn woning overlast ondervindt. Op basis van een nader onderzoek naar de specifieke feiten en omstandigheden van dit geval had vervolgens kunnen worden gezien welke oplossing in dit geval is geboden. Van een dergelijk onderzoek is niet gebleken.

16. Gedeputeerde staten kunnen ook niet worden gevolgd in hun afwijzing van verzoekers voorstel tot isolatie van zijn woning, omdat daarvan een precedentwerking zou uitgaan.

De vrees dat ook anderen, die in vergelijkbare omstandigheden menen te verkeren, een beroep zullen doen op een tegemoetkomende beslissing is op zichzelf geen voldoende grond voor een afwijzing. Indien wordt vastgesteld dat het in een bepaalde situatie alleszins redelijk is dat er een oplossing wordt getroffen, dient daaraan in beginsel te worden meegewerkt. De omstandigheid dat mogelijk ook andere gevallen recht kunnen hebben op eenzelfde beslissing kan daar niet aan afdoen.

Overigens is niet gebleken of gedeputeerde staten zijn nagegaan of verzoekers situatie op zichzelf staat, dan wel of eventuele anderen in een vergelijkbare situatie verkeren en om die reden een gelijke behandeling moeten krijgen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Het voorgaande is aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van gedeputeerde staten van Drenthe, is gegrond, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving.

AANBEVELING

Gedeputeerde staten van Drenthe wordt in overweging gegeven om een nader onderzoek te doen instellen naar de specifieke omstandigheden van dit geval, en, indien de resultaten daarvan daartoe aanleiding geven, een nieuwe beslissing te nemen met betrekking tot een oplossing voor verzoekers geluidsoverlast.

Onderzoek

Op 8 februari 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer H. te Roswinkel, met een klacht over een gedraging van gedeputeerde staten van Drenthe. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd gedeputeerde staten van Drenthe verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen gedeputeerde staten en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd gedeputeerde staten een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De provincie Drenthe berichtte dat het verslag haar geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Het verzoekschrift van 5 oktober 2003.
2. De brief van gedeputeerde staten van 31 maart 2004 met betrekking tot een met verzoeker gevoerd overleg en de bevestiging van de intrekking van de klacht.
3. Het verzoekschrift van 26 mei 2004.
4. De brief van gedeputeerde staten van 30 november 2004 met betrekking tot de afhandeling van verzoekers klacht.
5. Het verzoekschrift van 8 februari 2005.
6. De reactie van gedeputeerde staten van 14 april en 6 mei 2005.
7. De reactie van verzoeker van 15 juni 2005.
8. De nadere reactie van gedeputeerde staten van 8 augustus 2005.
9. De nadere reactie van verzoeker van 25 september 2005.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. In de Wet geluidhinder (Wet van 16 februari 1979, Stb. 99) is onder meer geregeld in welke gevallen en op welke wijze geluidhinder kan worden bestreden. Het betreft onder meer de geluidsbelasting als gevolg van verkeer. De bestrijding daarvan kan plaatsvinden door het treffen van maatregelen aan de bron, maatregelen ter beperking van de overdracht en maatregelen ter bescherming van de ontvanger.

Aan de parlementaire geschiedenis van de wet is onder meer het volgende ontleend:

“Geluidhinder

(..)

Behoudens in het geval van zeer hoge geluidsniveaus, zegt de sterkte van geluiden in dB(A) in het algemeen niet voldoende over de hinderlijkheid van die geluiden. Een geluidsniveau van 80 dB(A) is alleszins acceptabel bij de uitvoering van een orkest in een concertzaal, maar onaanvaardbaar als geluidsbelasting door verkeer in een woonwijk. Een geluidsniveau van 60 dB(A) is normaal voor het voeren van gesprekken, maar zeer hinderlijk als geluidsbelasting in een woonkamer vanuit een aangrenzende discotheek. Er

zijn dan ook verschillende andere factoren van belang voor de vraag of bepaalde geluiden tot hinder aanleiding geven. Belangrijk is daarbij of die geluiden passen in het karakter van de desbetreffende omgeving, dan wel daarin eigenlijk niet thuishoren. (Memorie van Toelichting)

(...)

Het feit dat de Wet geluidhinder niet voor alle mogelijke situaties een uitputtende regeling bevat, wil echter nog niet zeggen dat in situaties waarin de Wet geluidhinder niet voorziet, geen rekening behoeft te worden gehouden met de grenswaarden van de wet. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur vragen dat ook in die situatie met het aspect geluidhinder rekening wordt gehouden. (Memorie van Antwoord 1989/1990)”

2. In 1998 is het landelijk programma Duurzaam Veilig gestart, dat ten doel heeft een verbetering van de verkeersveiligheid via onder meer infrastructurele maatregelen. Voor de uitvoering wordt in de praktijk gebruik gemaakt van de kennis van het CROW (Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek) te Ede. Deze organisatie adviseert, en werkt samen met belanghebbende partijen, waaronder Rijk, provincies, gemeenten, adviesbureaus, uitvoerende bouwbedrijven in de grond-, water- en wegenbouw, toeleveranciers en vervoerorganisaties. De kennis wordt veelal in de vorm van richtlijnen, aanbevelingen en systematieken aan doelgroepen overgedragen. Het betreft onder meer de uitgave “Aanbevelingen voor verkeersvoorzieningen binnen de bebouwde kom” (ASVV).

In het ASVV 2004, een herziene editie van de uitgave van 1996, is onder meer vermeld dat een duurzaam veilig ingerichte erftoegangsweg te herkennen is aan een zonebord met een maximumsnelheid van 30 km per uur, snelheidsremmers (drempels, plateaus) en bij voorkeur geen asfalt of betonverharding.