

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Geen onderzoek naar overlast verkeersdrempel

Gemeente Amsterdam
Stadsdeel West (voorheen De Baarsjes)

22 juli 2010
RA1053868

Samenvatting

Een vader en dochter hebben last van een verkeersdrempel aan de Hoofdweg in Amsterdam die voor trillingen zorgt, vooral wanneer zwaar verkeer over de drempel rijdt. Ze werken thuis en worden 's ochtend vroeg al wakker door de trillingen. Vanaf augustus 2008 heeft de vader talloze malen contact met het stadsdeel om de overlast te melden. Hij kan zich niet vinden in de reactie erop en dient een klacht in.

Eind januari 2009 handelt het stadsdeel de klacht af. De man wordt in het kader van de klachtbehandeling niet gehoord en de klacht wordt afgehandeld door een medewerker die de maanden eraan voorafgaand regelmatig contact had met de klagers. Het stadsdeel deelt mee dat het belang van de verkeersveiligheid zwaarder weegt, maar het onderzoekt oplossingen die de drempel wellicht overbodig maken. De man trekt in twijfel dat de drempels een verkeersafremmende werking hebben. Vervolgens zegt het stadsdeel toe om onderzoek te doen naar de trillingen. Hierbij beperkt het stadsdeel zich echter tot mogelijke schade door de trillingen. Hoewel diverse experts het erover eens zijn dat onderzoek waarschijnlijk overlast zal aantonen, laat het stadsdeel hier geen onderzoek naar doen. Enerzijds omdat het belang van de verkeersveiligheid zwaarder wordt gewogen, anderzijds omdat de situatie voordat de drempels waren geplaatst niet is onderzocht en er dus geen vergelijking kan worden gemaakt.

De ombudsman oordeelt dat het stadsdeel het motiveringsvereiste heeft geschonden door geen blijk te geven van het maken van een gedegen belangenafweging. Hierdoor zijn de overlastklachten niet serieus genomen. Voorts oordeelt de ombudsman dat het vereiste van fair play is geschonden nu een bij de zaak betrokken medewerker de klacht heeft afgehandeld en de klagers niet in de gelegenheid zijn gesteld hun standpunten toe te lichten tijdens een hoorgesprek.

Oordeel

De onderzochte gedraging is onbehoorlijk.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de portefeuillehouder Openbare ruimte te bevorderen dat op het verzoek om onderzoek naar de trillingsoverlast opnieuw een beslissing wordt genomen.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 10 december 2008 schriftelijk ingediend en betreft *gemeente Amsterdam, stadsdeel West (voorheen stadsdeel De Baarsjes)*.

Bevindingen

aanleiding

Eind 2007 plaatst stadsdeel De Baarsjes een verkeersdrempel op een doorgaande weg ter hoogte van de woning van verzoekers aan de Hoofdweg. De straat ligt op de route voor bouwverkeer en de drempel zorgt, vooral wanneer zwaar verkeer eroverheen rijdt, voor trillingen, extra geluidsoverlast en extra uitstoot van fijnstof. Met name zwaar verkeer stuitert over de drempel. Verzoekers, een vader en dochter die verschillende etages in hetzelfde pand bewonen, wonen er al sinds medio jaren '80 en hebben voor de plaatsing van de drempel nooit te maken gehad met overlast.

Vanaf augustus 2008 heeft verzoeker veelvuldig via e-mail en telefoon contact met het stadsdeel. Hij deelt mee dat hij ernstige overlast ervaart. Verzoeker werkt thuis en wordt bovendien 's ochtends vroeg al uit bed geschud. Zijn dochter, die ook thuis werkt, heeft eveneens last van de drempel. Ook zijn door de trillingen scheuren in de voor- en achtergevel ontstaan. Verzoeker deelt het stadsdeel mee dat de drempel de verkeersveiligheid niet ten goede komt, aangezien het verkeer niet of nauwelijks afremt wanneer het over de drempel rijdt. Een buurtbewoonster brengt dit ook op tijdens een buurtoverleg. Verkeer dat al afremt, doet dat omdat het een kruispunt nadert en niet vanwege de drempel. Verzoeker vraagt het stadsdeel de drempel te verwijderen.

Wanneer verzoekers geen inhoudelijke reactie ontvangen op hun verzoek de drempel te verwijderen, delen zij op 10 december 2008 mee dat hun geduld op is. Ze voelen zich genegeerd. Op 12 januari 2009 wendt verzoeker zich schriftelijk tot de portefeuillehouder. Hij deelt mee dat het stadsdeel, behoudens een schouw op straat, nooit bij hem langs is geweest om de overlast waar te nemen. Daarnaast komen verschillende medewerkers van het stadsdeel toezeggingen om hem terug te bellen en via e-mail op de hoogte te houden van ontwikkelingen niet na. Voorts deelt hij mee dat het soort drempel niet thuishoort op een weg waar met 50 kilometer per uur wordt gereden en dat het landelijk bekend is dat dit soort drempels overlast veroorzaken. Verzoeker stelt het stadsdeel aansprakelijk voor de hinder en schade. Tot slot deelt verzoeker mee dat hij beschikt over video materiaal waaruit blijkt hoe ernstig de overlast is. Desgewenst kan het stadsdeel de opnames bekijken.

de behandeling van de klacht door het stadsdeel

Op 23 januari 2009 handelt het stadsdeel de klacht af. Het stadsdeel biedt excuses aan voor de lange behandelingsduur en deelt mee dat het werkafspraken heeft gemaakt over de manier waarop het om dient te gaan met dergelijke klachten. Voorts deelt het stadsdeel mee dat de drempels zijn aangelegd in het kader van de verkeersveiligheid. Het stadsdeel erkent dat de drempels hinder kunnen veroorzaken, maar stelt dat het belang van de verkeersveiligheid zwaarder weegt. In samenwerking met de Dienst Infrastructuur, Verkeer en Verkeer onderzoekt het stadsdeel of het mogelijk is de voetgangersoversteek te verhogen. Indien dat zinvol blijkt, wordt de drempel wellicht overbodig. Dit onderzoek is echter nog niet afgerond en een eventuele aanpassing van de voetgangeroversteek zal enige tijd in beslag nemen. In de tussentijd

laat het stadsdeel onderzoeken of een verplaatsing van de drempel naar het midden van de rijbaan de overlast zou kunnen verminderen zonder dat de verkeersveiligheid daaronder lijdt. Zodra er duidelijkheid bestaat over de eventuele verplaatsing van de drempels, zal het stadsdeel verzoeker informeren. Tot slot bericht het stadsdeel dat het de aansprakelijkstelling heeft gemeld aan zijn verzekeraar, die rechtstreeks contact met verzoeker zal opnemen.

verzoekers reactie op klachtbehandeling

In reactie op deze brief stuurt verzoeker het stadsdeel op 30 januari 2009 en 5 februari 2009 een brief, waarin hij meedeelt dat het stadsdeel refereert aan een andere drempel, en dat de bewuste drempel al in het midden van de rijbaan ligt. Hieruit blijkt dat de klachtbehandelaar en diens leidinggevende nooit ter plaatse zijn geweest. Voorts herhaalt verzoeker zijn mededeling dat de drempels de verkeersveiligheid niet verbeteren en dat richtlijnen van de Stichting Bouwresearch¹ (SBR) bepalen dat dergelijke drempels niet thuishoren op een weg waar 50 kilometer per uur gereden mag worden. Verzoeker kan zich er niet in vinden dat het stadsdeel niet aangeeft wanneer het onderzoek afgerond is en op welke termijn de eventuele tussenoplossing wordt gerealiseerd.

Onderzoek heeft volgens verzoeker aangetoond dat het soort drempel, een Gumacondrempel, bijna geen effect heeft op de verkeersveiligheid en golfbewegingen in de grond veroorzaakt. Bovendien zijn dergelijke drempels op een andere plaats in de stad wegens overlast verwijderd, aldus verzoeker. Verzoeker stuurt een link mee naar de resultaten van het onderzoek naar dit soort drempels.

Naar aanleiding van de behandeling van de klacht, start de ombudsman een onderzoek.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de behandeling van een (herhaalde) klacht over overlast door verkeersdrempels.

reactie van het stadsdeel

Het stadsdeel heeft klachten ontvangen over de verkeersveiligheid van de buurt, met name voor kinderen, en heeft er bewust voor gekozen drempels te plaatsen. Eind 2008 zijn medewerkers van het stadsdeel naar aanleiding van een klacht van verzoekers dochter ter plaatse geweest. Zij hebben waargenomen dat het zware vrachtverkeer zonder snelheid te minderen over de drempel rijdt, maar dat personenauto's afremmen tot ongeveer 40 kilometer per uur. Samen met de voetgangersoversteek creëren de drempels een veiligere oversteek. Om een nadere toelichting gevraagd deelt het stadsdeel mee dat het merendeel van het verkeer afremt; de drempel zorgt zodoende voor een veiliger verkeerssituatie.

Gelet op het feit dat verzoeker klaagt over trillingen, is het stadsdeel ervan uitgegaan dat de drempel die voor de overlast zorgt ligt op de rijbaan grenzend aan het huis van verzoeker. Inmiddels is gebleken dat het gaat over de drempel aan de overkant. De onderzoeken naar het niveau van de trillingen en de effectiviteit van de drempels zijn nog lopende. Daarnaast wordt gekeken naar een alternatief voor de drempel, maar niet zeker is dat dit minder trillingen veroorzaakt en financieel haalbaar is.

¹ SBR richtlijnen vormen een veelgebruikt beoordelingskader voor schade en hinder door trillingen.

Het stadsdeel heeft ervoor gekozen het bouwverkeer de kortste en dus meest efficiënte route te laten volgen om de overlast voor de bewoners van het stadsdeel zoveel mogelijk te beperken.

Omdat het stadsdeel de afgelopen maanden diverse malen mondeling heeft overlegd met verzoekster, heeft het verzoeker niet gewezen op de mogelijkheid te worden gehoord in het kader van de klachtenprocedure. Wel heeft de directeur Dienstverlening en Realisatie in de klachtafhandelingsbrief aangeboden om contact te hebben en heeft hiertoe zijn mobiele nummer verstrekt. Om een nadere toelichting gevraagd over het feit dat de klacht is afgehandeld door een medewerker die over de drempel meermalen (e-mail)contact had met verzoekers, deelt het stadsdeel mee dat het - hoewel de betreffende medewerker in de periode van oktober tot en met december 2008 contact had met verzoekster - van mening is dat geen sprake is van zaaksbetrokkenheid.

nadere ontwikkelingen

In april 2009 vindt een gesprek plaats tussen verzoeker en de directeur Dienstverlening en Realisatie. Besproken wordt dat de trillingsoverlast bij een onderzoek naar het verbeteren van de verkeersveiligheid wordt meegenomen. Begin juli start de meting, waarbij gedurende een week één trillingsmeter in het pand van verzoeker wordt geplaatst. Volgens de eerder genoemde SBR A richtlijn wordt gemeten of de drempel schade aan het pand kan veroorzaken. Verzoekers kunnen zich er niet in vinden dat dit onderzoek zich alleen richt op trillingsschade en niet op overlast die de trillingen veroorzaken (volgens de SBR B richtlijn). Ook achten zij het plaatsen van één meter onvoldoende; dat geeft geen volledig beeld. Voorts vindt het onderzoek plaats in de zomervakantie: een periode waarin aanzienlijk rustiger is op de weg en wordt het uitgevoerd door een bedrijf waarmee de gemeente veel samenwerkt. De medewerker die de meting uitvoert, bagatelliseert de overlast. Omdat het bureau daarnaast veelvuldig door de gemeente wordt ingehuurd, twijfelen verzoekers aan de onafhankelijkheid van het bureau. Verzoekers dringen wederom bij het stadsdeel aan op verwijdering van de drempels en op onderzoek naar overlast, buiten de schoolvakantie. Het stadsdeel stelt voor de uitkomsten van het trillingsonderzoek af te wachten en daarna nader contact te hebben. In dezelfde periode laat het stadsdeel onderzoek doen naar de verkeersremmende werking van de drempels, naar aanleiding van klachten van ouders van een school in de buurt over de geringe werking van de drempels.

Eind augustus 2009 informeert het stadsdeel verzoekers over de resultaten van de meting aan hun gevel. Hieruit blijkt dat de nabijgelegen panden geen schade zullen oplopen door de drempel. Verzoekers trekken dit in twijfel en benadrukken dat daarnaast sprake is van grote overlast. Zij wijzen erop dat acht andere huishoudens overlast ondervinden en vragen het stadsdeel opnieuw de drempel te verwijderen. Omdat het stadsdeel in september onderzoek zal laten uitvoeren aan een pand tegenover verzoekers, vragen verzoekers om plaatsing van drie meetpunten en om ook onderzoek te doen naar hinder. Zij vragen de ombudsman het onderzoek aan te houden in afwachting van de uitkomst van de meting.

In oktober 2009 zijn de uitkomsten van het onderzoek naar de verkeersremmende werking en naar de schade aan het tegenovergelegen pand bekend. De afremmende werking van de drempels is voldoende en de trillingen zijn van zo'n aard dat zij geen schade veroorzaken, aldus het stadsdeel. Uit onderzoek blijkt daarnaast dat verhoging van de oversteek niet beter of veiliger is dan de drempels. Naar aanleiding van de uitkomsten nodigt de portefeuillehouder verzoekers en de bewoner van het andere pand uit voor een gesprek. Omdat zij nog niet beschikken over de uitkomsten van de onderzoeken, gaan verzoekers en de buurman hier niet op in. Verzoekers vragen het stadsdeel om te motiveren waarom wordt geweigerd onderzoek te laten uitvoeren

naar trillingsoverlast en wijzen op een recent krantenartikel waaruit blijkt dat drempels in een ander stadsdeel geen enkele verkeersremmende werking hebben.

In november 2009 ontvangen verzoekers, nadat zij rappelleren, de uitkomsten van de onderzoeken. Zij zijn erg teleurgesteld dat geen onderzoek is gedaan naar trillingsoverlast. Het stadsdeel laat hierop weten dat ook trams en vliegtuigen voor overlast zorgen en dat het belang van verkeersveiligheid meespeelt. Verzoekers voelen zich geschoffeerd en vragen nogmaals waarom geen onderzoek is gedaan naar de overlast. Wederom wijzen ze op diverse buurtbewoners die ook last hebben van de drempels. Eveneens wenden verzoekers zich tot de deelraad. Zij wijzen op het verkeersonderzoek waarbij dagelijks soms zo'n 200 voertuigen met een snelheid tussen 50 en 70 kilometer per uur werden waargenomen. De gemiddelde snelheid waarop het stadsdeel zich beroept zegt niets, het gaat juist om de uitschieters. Verzoekers trekken de verkeersremmende werking ernstig in twijfel.

Eind november 2009 leggen verzoekers de uitkomsten van het trillingsonderzoek voor aan een ingenieursbureau, dat hierop via e-mail laat weten dat het zeer aannemelijk is dat de trillingen aantoonbaar hinder opleveren. Het bureau wijst op de mogelijkheid het stadsdeel te vragen om onderzoek volgens de SBR B richtlijn. In december voegt het ingenieursbureau hieraan toe dat de meetresultaten dienen te worden vermenigvuldigd met de factor 1,6 omdat slechts met één meter is gemeten. Ook kunnen waarden die de norm niet overschrijden bij veelvuldige herhaling tot vermoeiing (scheurvorming in pleister- en metselwerk) leiden. Naar aanleiding hiervan wenden verzoekers zich wederom tot het stadsdeel met het verzoek om of een meting uit te voeren, of de drempel te verwijderen. Ook informeren zij het Verzekeringsbedrijf Groot Amsterdam (VGA) over de analyse en stellen zij de gemeente wederom aansprakelijk voor schade.

Op verzoek van verzoekers zet het ingenieursbureau de conclusies die het heeft getrokken uit de meetresultaten in januari 2010 op papier. Het bureau herhaalt dat de metingen hadden moeten worden vermenigvuldigd en stelt dat onderzoek volgens de SBR B richtlijn waarschijnlijk aantasting van het woongenot zal aantonen. Verzoekers leggen de brief voor aan het stadsdeel, dat het ingenieursbureau uitnodigt voor een gesprek. Eind januari vindt het gesprek plaats, waarbij ook het ingenieursbureau van de gemeente (IBA) en het bureau dat het onderzoek heeft verricht aanwezig zijn. Hieruit blijkt dat de vermenigvuldigingsfactor al is verdisconteerd. De ingenieursbureaus zijn het erover eens dat onderzoek volgens de SBR B richtlijn waarschijnlijk overlast zal aantonen. IBA en de opdrachtnemer van het stadsdeel stellen zich echter op het standpunt dat onderzoek hiernaar niet volledig is zonder te weten hoe de situatie was zonder de drempels. Het is namelijk niet op voorhand uit te sluiten dat ook zonder drempels sprake is van overlast.

Medio maart 2010 reageert het stadsdeel op verzoekers brief en stuurt het een afschrift mee van het gespreksverslag. Het stadsdeel deelt mee dat alle kanttekeningen van de door verzoekers ingeschakelde expert zijn weerlegd en dat het zich kan vinden in de onderzoekswijze en resultaten. Het stadsdeel herhaalt dat de drempels bijdragen aan de verkeersveiligheid en de trillingen ruim binnen de normen blijven. Omdat geen nulmeting bestaat, zal het stadsdeel geen SBR B meting laten uitvoeren. Bovendien is het stadsdeel van mening dat het algemeen belang, dat van de verkeersveiligheid, dient te prevaleren boven het woongenot van verzoekers.

Verzoekers kunnen zich in het geheel niet vinden in de brief van het stadsdeel en wijzen er bij brief van 25 maart op dat zij en de overige omwonenden voor de plaatsing van de drempels nooit

overlast hebben ervaren. Zij wijzen er wederom op dat uit de verkeersmetingen blijkt dat de drempel de verkeersveiligheid niet ten goede komt. Tot slot berichten zij dat het stadsdeel niet ingaat op hetgeen het ingenieursbureau stelt met betrekking tot vermoeiingsschade. Hierop laat het stadsdeel weten dat de drempels de verkeersveiligheid ten goede komen en ruim binnen de norm vallen voor trillingshinder. Het stadsdeel ziet geen aanleiding om terug te komen op de beslissing om geen onderzoek te doen naar trillingsoverlast.

Gedurende het onderzoek van de ombudsman hebben zich meerdere buurtbewoners bij hem gemeld. De meesten van hen delen mee ernstige overlast te ervaren.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is voor en na het aanhouden van het onderzoek als verslag van bevindingen naar verzoekers en naar het stadsdeel gestuurd teneinde een nadere reactie mogelijk te maken. Hiervan hebben het stadsdeel en verzoekers bij de eerste toezending gebruik gemaakt. De reacties zijn voor zover relevant in het rapport verwerkt.

Behoorlijkheidsvereisten

De ombudsman toetst de gedragingen en handelingen van gemeentelijke instanties aan behoorlijkheidsvereisten. In dit onderzoek is getoetst aan het motiveringsvereiste en het vereiste van fair play.

Overwegingen

De drie voornaamste bezwaren die verzoekers in deze zaak aandragen tegen de verkeersdrempels zijn overlast, mogelijke schade en de geringe verkeersremmende werking ervan. Kern van de bezwaren vormt de overlast die verzoekers ervaren en hierop richt dit onderzoek zich. Daarnaast betreft de ombudsman de klachtbehandeling bij dit onderzoek.

Ten aanzien van de overlast

Het motiveringsvereiste houdt in dat de motivering op de individuele zaak is toegesneden, feitelijk juist is, logisch voortvloeit uit het overheidshandelen en kenbaar is. Dit brengt ook mee dat bestuursorganen alle relevante feiten en omstandigheden, zo ook klachten, betrekken bij hun besluitvorming.

In deze zaak komt het stadsdeel niet tegemoet aan de uitdrukkelijke wens om de drempel te verwijderen dan wel om onderzoek te laten uitvoeren naar de overlast die deze veroorzaakt. Dit terwijl de bij de zaak betrokken deskundigen het erover eens zijn dat onderzoek waarschijnlijk zal aantonen dat sprake is van overlast. Het stadsdeel beroept zich hoofdzakelijk op het belang van verkeersveiligheid, terwijl verzoekers aanvoeren dat de drempel de veiligheid nauwelijks ten goede komt.

Zoals de Nationale ombudsman in een soortgelijke zaak overwoog (2008/064), gaat het bestuursorgaan daarmee voorbij aan mogelijkheid dat een op zichzelf aanvaardbare verkeersmaatregel een ongewenst effect kan sorteren. Niet duidelijk is hoe het stadsdeel de door verzoekers en meerdere buurtgenoten ervaren overlast laat meewegen bij zijn afweging, temeer nu het stadsdeel weigert onderzoek hiernaar te laten uitvoeren. Evenmin is het stadsdeel ingegaan

op verzoekers bericht dat soortgelijke drempels in een ander stadsdeel wegens overlast zijn verwijderd.

Het geheel overziend, mist het handelen van het stadsdeel de nodige voortvarendheid. Bijna twee jaar na de eerste overlastmelding, heeft het stadsdeel een relatief eenvoudig te onderzoeken klacht nog niet serieus opgepakt. Hiermee geeft het stadsdeel blijk van onvoldoende slagkracht.

Voldoen aan het vereiste had betekend dat de klachten van verzoekers en hun buurtgenoten serieus werden betrokken bij de beslissing over eventuele maatregelen. De beslissing van het stadsdeel om geen onderzoek te doen naar de overlast en om geen maatregelen te treffen en, is dan ook niet voldoende gemotiveerd. Het vereiste is geschonden.

Ten aanzien van de klachtbehandeling

Het fair playvereiste houdt in dat een bestuursorgaan de burger de mogelijkheid geeft zijn procedurele kansen te benutten. Dat brengt vanzelfsprekend met zich mee dat het bestuursorgaan klachten van burgers herkent en dat vervolgens een klachtbehandeling plaatsvindt die in overeenstemming is met de vereisten van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb stelt regels ten aanzien van onder meer de behandelingstermijn, een objectieve behandeling van de klacht door iemand die niet bij de gedraging betrokken is geweest, het horen van de klager en de uitkomst van het klachtonderzoek.

In deze zaak maken verzoekers hun onvrede over de verkeersdrempel vanaf augustus 2008 diverse malen, via e-mail en brief, kenbaar. Pas eind januari 2009 wordt de klacht afgehandeld, door de medewerker met wie verzoekers vele malen contact hadden over de drempel en die in hun ogen niet adequaat op de klachten reageerde. Omdat al regelmatig telefonisch contact had plaatsgevonden tussen het stadsdeel en verzoekers, worden zij niet gehoord in het kader van de klachtafhandeling.

Voldoen aan het vereiste had betekend dat de klacht was afgehandeld door iemand die niet bij de zaak betrokken was. Het argument van het stadsdeel dat hiervan geen sprake was bij de medewerker met wie verzoekers de maanden voorafgaand aan de klachtbehandeling contact had over de drempel, overtuigt niet. Daarnaast hadden verzoekers in de gelegenheid moeten worden gesteld de klacht nader toe te lichten alvorens het stadsdeel een definitief standpunt innam. Door dit na te laten, is het vereiste geschonden.

Oordeel

De onderzochte gedraging is onbehoorlijk.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de portefeuillehouder Openbare ruimte te bevorderen dat op het verzoek om onderzoek naar de trillingsoverlast opnieuw een beslissing wordt genomen.