

uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: AMS 21/1484

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 8 november 2022 in de zaak tussen

Actiecomité Veilig Bovenkerk, uit Amstelveen,
bestaande uit:

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amstelveen, het college
(gemachtigde [REDACTED]).

Als derde-partij nemen aan de zaak deel: [REDACTED] uit Amstelveen.

Inleiding

In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eisers tegen het besluit van het college van 26 januari 2021, gepubliceerd 15 februari 2021, om een bussluit aan te leggen in de Noorddammerlaan ter hoogte van de bocht naar de Legmeerdijk en het weggedeelte op dat punt te sluiten voor alle motorvoertuigen, uitgezonderd lijnbussen (het verkeersbesluit).

Eisers hebben de rechtbank in een eerdere procedure verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. De voorzieningenrechter heeft geoordeeld¹ dat het verzoek van eisers niet-ontvankelijk is.

Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

De rechtbank heeft het beroep op 27 oktober 2022 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: namens het Actiecomité [REDACTED], de gemachtigde van het college en [REDACTED].

Totstandkoming van het besluit

1.1. Het college heeft gesignaleerd dat de route Noorddammerlaan – Legmeerdijk door autoverkeer wordt gebruikt als doorgaande route. Er zijn ongevallen gebeurd en er is verzocht om maatregelen te nemen om het doorgaand autoverkeer door de wijk Bovenkerk te weren. De route loopt langs woningen dwars door Bovenkerk. Het autoverkeer gebruikt deze route samen met fietsers en bromfietzers. Het is vooral op werkdagen in de ochtend- en avondspits druk op de route. Het college acht het wenselijk dat dit woon-werkverkeer, dat geen bestemming in Bovenkerk zelf heeft, gebruik maakt van de route via de

¹ In de uitspraak van 16 december 2021 met kenmerk AMS 21/4798.

Bovenkerkerweg en de Beneluxbaan, die juist is ingericht voor afwikkeling van doorgaand autoverkeer. Dit kan volgens het college gebeuren door een knip te maken, waardoor het voor doorgaand autoverkeer niet meer mogelijk is om de route via de Noorddammerlaan en de Legmeerdijk te gebruiken.

1.2. Het college heeft een draagvlakonderzoek en bewonersenquête gehouden en een aantal varianten opgesteld waarbij de bewoners een voorkeursvariant konden kiezen.

Variant 1: een knip ter hoogte van de Sint Urbanuskerk.



Variant 2: een knip ter bij de kruising Legmeerdijk-Beneluxbaan.



Variant 3: instellen van een 30 km zone, met extra snelheidsremmende en verkeerswerende maatregelen.



Variant 4: de situatie houden zoals die nu is.

1.3. Op 26 oktober 2020 heeft de gemeente het ontwerpverkeersbesluit voor het aanleggen van een knip in de vorm van een bussluit in de Noorddammerlaan ter hoogte van aansluiting met de Legmeerdijk, bekend gemaakt (variant 1). Een aantal bewoners heeft een zienswijze ingediend. De ingediende zienswijzen hebben niet tot aanpassing van het besluit geleid.

Het verkeersbesluit

2. Het college heeft met het verkeersbesluit besloten om in de wijk Bovenkerk een bussluit aan te leggen in de Noorddammerlaan ter hoogte de Urbanuskerk, in de bocht naar de Legmeerdijk en het weggedeelte op dat punt te sluiten voor alle motorvoertuigen, uitgezonderd lijnbussen. Om doorgaand verkeer te voorkomen worden op diverse plaatsen de nodige borden aangebracht. Het besluit strekt tot

- Het verzekeren van de veiligheid op de weg²;
- Het beschermen van weggebruikers en passagiers³;
- Het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer⁴.

Uit de participatie met bewoners, bestaande uit een draagvlakonderzoek en bewonersenquête blijkt een voorkeur om de knip bij de Sint Urbanuskerk te maken. Van de 37% van de bewoners van Bovenkerk die hebben meegedaan aan de enquête, stemde 37% voor variant 1, 26% voor variant 2 en 28% voor variant 3. Ook ondernemers hebben een voorkeur uitgesproken voor een knip ter hoogte van de Sint Urbanuskerk (15% van de

² Artikel 2, eerste lid onder a, van de Wegenverkeerswet (WVW) 1994.

³ Artikel 2, eerste lid onder b, van de WVW 1994.

⁴ Artikel 2, eerste lid onder d, van de WVW 1994.

ondernemers had gereageerd, waarvan 33% stemde voor variant 1, 26% voor variant 2 en 25% voor variant 3). De bussluis is in november 2021 aangelegd.

Waarom zijn eisers het niet eens met het verkeersbesluit?

3. Eisers voeren – kort samengevat – aan dat het draagvlakonderzoek, de inspraak en zienswijzeprocedure niet op correctie wijze zijn uitgevoerd. Bij het draagvlakonderzoek is gezegd dat er mogelijk een kleine toename zal zijn van sluipverkeer (door de smalle woonstraten), maar uit onderzoek van Royal HaskoningDHV blijkt dat het sluipverkeer kan verdrievoudigen. Daarmee zijn de opties onjuist voorgehouden en zou de uitkomst bij een correctie weergave van feiten anders zijn uitgekapt. Ook had de gemeente voor het nemen van het verkeersbesluit onderzoek moeten doen naar de toename van sluipverkeer en geluid. Ten slotte is de noodzaak van de maatregel verdwenen door de pandemie die het woon-werkverkeer significant heeft verminderd.

Beoordeling door de rechtbank

Zijn eisers ontvankelijk in beroep?

4.1. De rechtbank stelt vast dat het Actiecomité geen bij notariële akte opgerichte vereniging is en niet over statuten beschikt. De rechtbank is van oordeel dat het Actiecomité niet voldoet aan de cumulatieve vereisten die door de hoogste bestuursrechter⁵ zijn geformuleerd⁶ voor een zogenoemde 'informele vereniging'⁷. Het Actiecomité heeft geen structuur, de leden betalen geen contributie. Er wordt wel vergaderd en er is een en ander vastgelegd in WhatsApp, maar dat is onvoldoende. Ook als dat wel zo zou zijn, heeft het Actiecomité geen zienswijze ingediend⁸, het was tijdens de zienswijze procedure zelfs nog niet ontstaan. Het Actiecomité kan redelijkerwijs worden verweten geen zienswijze te hebben ingediend, hetgeen alleen al volgt uit het feit dat negen van de tien personen die het beroepschrift hebben ondertekend, op persoonlijke titel wel een zienswijze hebben ingediend.

4.2. De rechtbank stelt vast dat het beroepschrift van het Actiecomité is ondertekend door [REDACTED]

[REDACTED] De rechtbank begrijpt het beroepschrift zo dat het beroep ook door hen persoonlijk is ingediend.⁹ Op [REDACTED] na hebben de eisers ook op persoonlijke titel een zienswijze ingediend. [REDACTED] is daarom niet ontvankelijk in beroep.

4.3. Vervolgens moet beoordeeld worden of de overige negen eisers als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt. Tussen partijen staat vast dat de wijk die grenst aan de Legmeerdijk en de Noorddammerlaan gevolgen ondervindt doordat daar nu meer verkeer is. Eisers wonen allemaal in de wijk en ondervinden in meer of mindere mate

⁵ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling).

⁶ In de uitspraak van 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:20008:BC6406.

⁷ Vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid in de zin van artikel 2:26 van het Burgerlijk Wetboek.

⁸ Artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

⁹ De rechtbank verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2053.

de gevolgen. Uit de door het college uitgevoerde verkeerstelling volgt dat in bepaalde straten meer auto's rijden nadat de bussluis is aangebracht. Omdat het college na het aanleggen van de bussluis aanvullende maatregelen treft, zoals drempels, eenrichtingverkeer etc., verplaatst het verkeer zich mogelijk naar andere straten in de wijk. De rechtbank is daarom van oordeel dat deze negen eisers allen belang hebben in beroep en dus ontvankelijk zijn.

4.4. Als derde belanghebbenden hebben zich gemeld [REDACTED] gesteund door ruim 30 andere omwonenden. Zij wonen allen aan de Legmeerdijk of de Noorddammerlaan waar het verkeersbesluit effect heeft. De rechtbank merkt hen daarom aan als belanghebbende.

Toetsingskader

5.1. De voor de beoordeling van het beroep belangrijke wet- en regelgeving uit de Wegenverkeerswet (Wvw) 1994 en het Besluit Administratieve Bepalingen inzake het Wegverkeer (BABW) is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

5.2. Op grond van vaste rechtspraak van de hoogste bestuursrechter¹⁰ heeft een bestuursorgaan bij het nemen van een verkeersbesluit beoordelingsruimte bij de uitleg van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Wvw 1994 genoemde begrippen. De rechter toetst of het bestuursorgaan geen onredelijk gebruik heeft gemaakt van die beoordelingsruimte. Nadat het bestuursorgaan heeft vastgesteld welke verkeersbelangen in welke mate naar zijn oordeel bij het besluit dienen te worden betrokken, dient het die belangen tegen elkaar af te wegen. Daarbij komt het bestuursorgaan beleidsruimte toe. De bestuursrechter toetst of de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van het verkeersbesluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen. De absolute noodzaak hoeft niet te worden aangetoond.¹¹

Heeft het college het verkeersbesluit zorgvuldig voorbereid en de belangen zorgvuldig gewogen?

6.1. De rechtbank stelt vast dat door het verkeersbesluit extra verkeer (sluipverkeer) op andere plaatsen in Bovenkerk ontstaat. Er is sprake van sluipverkeer in de straten in de wijk die grenst aan de Legmeerdijk en de Noorddammerlaan. Dat sluipverkeer is afkomstig van bewoners die op een andere manier door de wijk moeten rijden om hun woning te bereiken of de wijk te verlaten, van verkeer dat in de wijk moet zijn om bijvoorbeeld naar de voetbalclub te gaan en ook van mensen die aan de ene kant de wijk inrijden en aan de andere kant de wijk weer uit willen.

6.2. Niet in geschil is dat dit sluipverkeer een belang is in de zin van artikel 2, eerste lid, van de Wvw 1994 en artikel 21 van het BABW. De rechtbank moet de vraag beantwoorden of het college dit belang goed heeft meegewogen.

6.3. De rechtbank stelt vast dat in het verkeersbesluit zelf niets staat over dit sluipverkeer. Dit belang is wel aan de orde gekomen bij de totstandkoming van het

¹⁰ Bijvoorbeeld de uitspraak van 1 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2571.

¹¹ Zie de uitspraak van 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:589.

verkeersbesluit. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de bewonerspresentatie van 3 april 2019, waarbij de varianten gepresenteerd en toegelicht zijn, en uit de brief aan de bewoners van 3 juli 2019, waarin zij zijn uitgenodigd om deel te nemen aan de enquête. Als effect van (de uiteindelijk gekozen) variant 1 is in die brief genoemd: *"Er zal mogelijk een kleine toename zijn van sluipverkeer door de woonstraten (via de Noorddammerweg en Vierlingsbeeklaan is de knip te omzeilen)"*. Ook in de bewonerspresentatie van 30 oktober 2019, waarbij de resultaten van de enquête zijn besproken, is opgenomen: *"Wellicht sluipverkeer door woonstraten; uitbreiden eenrichtingsverkeer"*. De rechtbank leidt uit deze stukken af dat het sluipverkeer in de voorbereiding op het nemen van het verkeersbesluit wel aan bod is gekomen.

6.4. Het college heeft op de zitting bevestigd dat er geen verkeerskundige rapporten ten grondslag liggen aan het verkeersbesluit. Goudappel Coffeng¹² heeft wel in opdracht van het college een concept rapport uitgebracht, maar dat concept ligt niet ten grondslag aan het besluit. Er is geen definitief rapport opgesteld. Het concept rapport is niet overgelegd in deze procedure. Andere verkeerskundige rapporten zijn niet opgesteld. Er is wel een rapport van Royal HaskoningDHV, maar dat is pas verschenen na de periode waarin zienswijzen konden worden ingediend. Bovendien is het rapport van Royal HaskoningDHV een geluidsrapport, en geen verkeerskundig rapport.

6.5. Het college heeft op de zitting ook bevestigd dat de varianten die aan de bewoners en ondernemers van Bovenkerk zijn voorgelegd in de enquête, uit het concept rapport van Goudappel Coffeng komen. Op de zitting bleek dat Goudappel Coffeng daarbij ook heeft gekeken naar het sluipverkeer dat het gevolg zou zijn van een knip in de route via de Noorddammerlaan/Legmeerdijk. Ook bleek op de zitting dat Goudappel Coffeng de gekozen variant (variant 1) niet adviseerde, omdat deze niet effectief is. Volgens Goudappel Coffeng is variant 2, een knip bij de kruising tussen de Legmeerdijk en de Beneluxbaan, vanuit verkeerskundig oogpunt de meest effectieve variant, ook rekening houdend met het verkeer in de wijk. Uit het concept rapport bleek ook dat de 30-km variant (variant 3) niet het gewenste resultaat zou hebben.

6.6. Het college beschikte voordat het verkeersbesluit is genomen over het verkeersmodel dat Royal HaskoningDHV heeft gebruikt. Dat verkeersmodel heeft Royal HaskoningDHV verwerkt in tabel 3-1 van haar rapport. Uit dit rekenmodel volgt dat het verkeer op de Noorddammerweg en de Vierlingbeekslaan (de meest voor de hand liggende sluiproute indien de knip zou worden gelegd op de huidige plek) als gevolg van het verkeersbesluit in 2031 ongeveer verdrievoudigt.

6.7. Voorafgaand aan de bekendmaking van het voornemen, heeft het college een enquête gehouden onder de bewoners en ondernemers van Bovenkerk, waarin het college de vier varianten (waarvan variant 4 betrof geen maatregelen te nemen) heeft voorgelegd. Op de zitting heeft het college toegelicht dat de uitslag van de enquête is gevolgd. Het college heeft in het verkeersbesluit niet zelf een afweging gemaakt.

6.8. De rechtbank stelt vast dat het college aan de bewoners voorafgaand aan de enquête niet het concept rapport van Goudappel Coffeng ter beschikking heeft gesteld. Dat geldt ook

¹² Adviesbureau op het gebied van mobiliteit en ruimte.

voor het verkeersmodel van het college dat in het rapport van Royal HaskoningDHV is gebruikt. De deelnemers aan de enquête wisten niet dat Goudappel Coffeng het college had geadviseerd over het effect van de verschillende varianten. De rechtbank oordeelt dat het niet zorgvuldig is dat het college de uitslag van de enquête doorslaggevend heeft gevonden, terwijl het college de deelnemers aan de enquête niet alle informatie gaf die het college voorhanden had. Het is namelijk niet uit te sluiten dat de uitslag van de enquête anders was geweest, indien de bewoners en ondernemers wel alle beschikbare informatie voorgelegd hadden gekregen. Dat is met name van belang, omdat de uitkomst van de enquête voor het college doorslaggevend was.

6.9. Het college heeft ervoor gekozen eerst de bussluis aan te leggen, om daarna te kijken welke gevolgen de bussluis zou hebben voor sluipverkeer in de straten van de wijk. Het college heeft het aantal auto's in juni 2021 (voordat de bussluis in november 2021 is aangelegd) op diverse punten in de wijk gemeten en heeft dit op dezelfde punten opnieuw in januari 2022 en juni 2022 gemeten. Vervolgens heeft het college in overleg met de bewoners verschillende maatregelen genomen, zoals het aanbrengen van drempels, versmallingen en eenrichtingverkeer in een aantal straten. De rechtbank is van oordeel dat het college voorafgaand aan het nemen van het verkeersbesluit het mogelijke sluipverkeer had moeten onderzoeken, en de uitkomsten daarvan had moeten voorleggen aan de bewoners en ondernemers bij de presentatie van de varianten. Het ontbreken van een verkeerskundig onderzoek naar het sluipverkeer wrekt zich naar het oordeel van de rechtbank ook bij de maatregelen die het college nu, achteraf, treft. Het risico bestaat dat het verkeer zich als gevolg van de maatregelen naar andere straten verplaatst. Het gevaar is dat nu hap-snap beleid ontstaat, met steeds weer andere effecten voor de bewoners van de wijk.

Conclusie

6.10. Door niet alle beschikbare informatie voor te leggen aan de deelnemers van de enquête, heeft het college het verkeersbesluit op onzorgvuldige wijze voorbereid. Daarnaast ontslaat het houden van een enquête het college niet van de verplichting om zelf in het verkeersbesluit de betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. Dat heeft het college niet – kenbaar – gedaan. Het college heeft in het verkeersbesluit onvoldoende onderbouwd welke verkeerskundige en andere gevolgen de onderzochte varianten zullen hebben, en waarom het college uiteindelijk voor variant 1 heeft gekozen. Het verkeersbesluit is daarmee ook gebrekkig gemotiveerd. De rechtbank zal het verkeersbesluit daarom vernietigen. Het college zal een nieuw verkeersbesluit moeten nemen, waarin het college alle betrokken belangen zichtbaar weegt, en de uiteindelijke keuze onderbouwt.

Slotsom

7. Gelet op hetgeen in 4.1 tot en met 4.3 is overwogen is het beroep voor zover ingediend door het Actiecomité niet-ontvankelijk evenals het beroep van [REDACTED]

8. Het beroep voor zover ingediend door de negen overige eisers is gegrond. De rechtbank vernietigt het verkeersbesluit en bepaalt dat het college een nieuw besluit moet nemen met inachtneming van deze uitspraak¹³. De rechtbank geeft het college hiervoor een

¹³ Met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb.

termijn van maximaal 12 weken.

9. Omdat geen van partijen heeft gesteld dat de bussluit direct verwijderd moet worden en de rechtbank geen aanleiding ziet om anders te oordelen, bepaalt de rechtbank bij wijze van voorlopige voorziening¹⁴ dat de feitelijke uitvoering van het verkeersbesluit in stand blijft tot zes weken nadat het college een nieuw verkeersbesluit heeft genomen. Dat betekent dat de bussluit en bijbehorende voorzieningen tot zes weken na het nieuwe verkeersbesluit mogen blijven.

10. Omdat het beroep gegrond is moet het college het griffierecht aan eisers vergoeden. Eisers hebben geen proceskosten gemaakt die vergoed kunnen worden.

¹⁴ Met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep voor zover ingesteld door het Actiecomité niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep voor zover ingesteld door [REDACTED] niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep voor zover ingesteld door de overige eisers gegrond;
- vernietigt het besluit van 15 februari 2021;
- draagt het college op binnen 12 weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt bij wijze van voorlopige voorziening dat de feitelijke uitvoering van het verkeersbesluit in stand blijft tot zes weken nadat het college een nieuw besluit heeft genomen;
- bepaalt dat het college het griffierecht van € 181,- aan eisers moet vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S.D. Arnold, rechter, in aanwezigheid van mr. R.C. Kroeze, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 8 november 2022.

De griffier is niet
aanwezig om deze uitspraak
te ondertekenen

[REDACTED]
Rechter
[REDACTED]

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

8 - NOV 2022

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

KOPIE CONFORM

[REDACTED]

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Wegenverkeerswet (Wvw) 1994:

Artikel 2

1. De krachtens deze wet vastgestelde regels kunnen strekken tot:
 - a. het verzekeren van de veiligheid op de weg;
 - b. het beschermen van weggebruikers en passagiers;
 - c. het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan;
 - d. het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer.
2. De krachtens deze wet vastgestelde regels voorts strekken tot:
 - a. het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer;
 - b. het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of van de functie van objecten of gebieden.

Besluit Administratieve Bepalingen inzake het Wegverkeer (BABW):

Artikel 21

De motivering van het verkeersbesluit vermeldt in ieder geval welke doelstelling of doelstellingen worden beoogd. Daarbij wordt aangegeven welke van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Wvw genoemde belangen ten grondslag liggen aan het verkeersbesluit. Indien evens andere van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Wvw genoemde belangen in het geding zijn, wordt voorts aangegeven op welke wijze de belangen tegen elkaar zijn afgewogen.