

uitspraak

RECHTBANK GELDERLAND

Zittingsplaats Arnhem

Bestuursrecht

zaaknummer: AWB 17/1740

uitspraak van de meervoudige kamer van **13 MAART 2018**

in de zaak tussen

de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid Koninklijke Nederlandse Motorrijders Vereniging, te Arnhem, eiseres 1, ook aan te duiden als KNVM

en

de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid Motorrijders Actie Groep, te Bergen eiseres 2, ook aan te duiden als MAG
(gemachtigde: mr. W.J.W. van Eijk),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Lingewaard te Bommel, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 september 2016 (het verkeersbesluit), heeft verweerder besloten de dijkwegen in de gemeente Lingewaard en de op- en afritten naar de dijkwegen te sluiten voor motorfietsen op zaterdag, zondag en feestdagen, met enkele uitzonderingen voor bepaald bestemmingsverkeer.

Bij besluit van 28 oktober 2016 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseressen ongegrond verklaard.

Eiseressen hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 18 december 2017. Eiseressen zijn verschenen, waarbij namens de KNMV is verschenen A. Everink, hoofd verkeer en rijopleidingen en namens MAG is verschenen V. de Bruijn, algemeen secretaris. Eiseressen zijn ter zitting bijgestaan door hun gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden, J. Strijbosch, verkeerskundige, en M.J. Reijnen, teammanager.

Overwegingen

1.1 De rechtbank gaat uit van de volgende feiten. De verkeerssituatie en de veiligheid op de dijkwegen in de gemeente Lingewaard zijn al een aantal jaren onderwerp van gesprek binnen het gemeentebestuur. In mei 2015 is een intern rapport “evaluatie verkeer op dijkwegen” opgesteld. In dit rapport is aangegeven dat in 2012 op de dijkweg tussen Angeren en Huissen voorzieningen zijn getroffen om de rijsnelheid te reduceren. Vervolgens zijn op de dijkweg tussen Angeren en Huissen en op de dijkweg tussen Sterreschans en Hulhuizen zogenoemde 60-kilometerregimes ingesteld. In het rapport worden onder meer de effecten van die maatregelen geëvalueerd. Het evaluatierapport benoemt een aantal veiligheidsknelpunten op de dijkwegen, waaronder de hoge verkeersintensiteiten, de aanwezigheid van veel soorten verkeer in een beperkte ruimte, en de grote snelheidsverschillen tussen snel en langzaam verkeer. In de periode 2000 tot en met 2009 zijn circa 230 ongevallen geregistreerd, waarvan twee met dodelijke afloop. In de evaluatie is verder benoemd dat met name aanwonenden stellen geluidsoverlast te ondervinden van het gemotoriseerde verkeer op de dijkwegen.

1.2 Bewoners langs de dijkwegen klagen over het geluid van motoren op de dijkwegen. Uit het evaluatierapport blijkt dat het gemeentebestuur geen eigen geluidsonderzoek heeft verricht naar de ondervonden overlast. Er zijn wel elders in Nederland metingen uitgevoerd voor soortgelijke dijkwegen. De resultaten van die metingen komen niet overeen met de subjectieve beleving van bewoners langs de dijkwegen, aldus het evaluatierapport. Er is volgens het rapport geen juridische basis om de vermeende overlast door motoren op grond van de wegenverkeerswetgeving aan te pakken. Ook vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid is er geen juridische basis om alleen motoren op de dijkwegen te weren. Het aantal geregistreerde ongevallen met motoren op de dijkwegen is namelijk niet hoger dan op andere wegen.

2.1 Op 12 april 2016 heeft verweerder de raad voorgesteld om kennis te nemen van de door verweerder voorgenomen verkeersmaatregelen. Deze maatregelen strekken tot het gedeeltelijk sluiten voor gemotoriseerd verkeer van twee wegen die aansluiten op de dijkwegen (de Paddepoel en de Eversstraat), het toepassen van een (extra) 60-kilometerregime op een dijkweg te Gendt en het plaatsen van informatieborden ter beperking van de door motorrijders veroorzaakte overlast op dijkwegen. Tijdens de raadsvergadering van 2 juni 2016 is door enkele fracties een voorstel tot wijziging van dat besluit gedaan. Dit heeft ertoe geleid dat de gemeenteraad ter vergadering heeft besloten dat alle dijkwegen op zaterdag, zondag en feestdagen moeten worden afgesloten voor motorrijders. Vervolgens heeft verweerder op 26 september 2016 het verkeersbesluit genomen, waarin verweerder heeft besloten om een aantal in dat besluit genoemde dijkwegen inclusief op- en afritten in Lingewaard te sluiten voor motorfietsen op zaterdag, zondag en op feestdagen. De geslotenverklaring wordt kenbaar gemaakt door het in een zone uitvoering (art. 9 van het Besluit administratieve bepalingen) plaatsen van het bord C11 (Bijlage 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990) ‘Gesloten voor motorfietsen’ onderaan alle binnendijkse opritten naar de dijk, voorzien van een onderbord met de tekst ‘alleen op za/zo en feestdagen’. Tevens voorziet het verkeersbesluit er in een uitzondering te maken voor bestemmingsverkeer ten behoeve van een tweetal campings, die aan of nabij de dijkwegen zijn gelegen.

2.2 Uit de motivering van het verkeersbesluit blijkt dat daaraan onder meer ten grondslag is gelegd dat de gemeenteraad op 2 juni 2016 een amendement heeft aangenomen en dat amendement voorziet in de aanpak van de verkeersonveiligheid op de dijkwegen. Met

het verkeersbesluit wordt beoogd de veiligheid op de weg te verzekeren, weggebruikers en passagiers te beschermen en de weg in stand te houden en de bruikbaarheid daarvan te waarborgen.

2.3 Bij het bestreden besluit heeft verweerder, in afwijking van een advies van de gemeentelijke commissie van advies voor de bezwaarschriften, het verkeersbesluit gehandhaafd. Daaraan ligt ten grondslag dat de Lingewaardse gemeenschap overlast ervaart van motorrijders en daarover al jaren lang klaagt en dat de jarenlange discussie in de gemeenteraad is afgesloten met het amendement van 2 juni 2016, waarbij de gemeenteraad heeft besloten dat motorfietsen op zater-, zon- en feestdagen, behoudens enig bestemmingsverkeer, niet meer op de dijken mogen rijden.

3. Het juridisch kader dat op de zaak betrekking heeft, is opgenomen in de bijlage die integraal onderdeel is van deze uitspraak.

4.1 Eiseressen hebben in beroep onder meer aangevoerd dat het bestreden besluit is gebaseerd op de belangen die zijn genoemd in artikel 2, eerste lid 1, onder a, b en c, van de Wvw, maar dat niet is gebleken dat die belangen in het geding zijn en dat de maatregel van gesloten verklaren de doelen als geformuleerd in dat artikel dient. Verweerder heeft volgens eiseressen ook geen zuivere belangenafweging gemaakt.

4.2 Naar het oordeel van de rechtbank slaagt dit betoog. In het raadsvoorstel van 12 april 2016 en het daaraan ten grondslag liggende evaluatierapport is geen steun te vinden voor het standpunt dat met het gesloten verklaren van de dijkwegen voor alleen motoren in de weekenden en op feestdagen, de in het verkeersbesluit genoemde belangen zijn gediend. In het bestreden besluit is daaraan klaarblijkelijk toegevoegd dat het besluit mede strekt tot het voorkomen of beperken van overlast, zoals bedoeld in artikel 2, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wvw. Ook voor dit standpunt is echter geen steun te vinden in de genoemde stukken. Uit het evaluatierapport valt juist af te leiden dat verweerder vindt dat hij geen feitelijke en geen juridische basis heeft om met het oog op de verkeersveiligheid of ter beperking van overlast de dijken gesloten te verklaren voor motorrijders. Verweerder heeft immers het standpunt ingenomen dat er naar objectieve maatstaven geen basis zal zijn om vanwege geluidsoverlast motoren van de dijkwegen te weren. Hij heeft zelf geen geluidsonderzoek laten verrichten met betrekking tot de ervaren geluidsoverlast om tot dat oordeel te komen, maar heeft zich gebaseerd op onderzoeken die elders zijn verricht ten aanzien van vergelijkbare dijkwegen. Ook uit de ongevalsregistratie blijkt niet dat motoren in het kader van de verkeersveiligheid een bijzondere positie innemen op de dijkwegen.

4.3 De gemeenteraad heeft een ander standpunt ingenomen over de (on)mogelijkheid om een verkeersbesluit te nemen dat strekt tot geslotenverklaring van de dijkwegen voor alleen motoren. Maar dat laat onverlet dat het op grond van artikel 18 van de Wvw aan verweerder is om een dergelijk verkeersbesluit te nemen.

4.4 Verweerder heeft ter zitting nog verklaard dat hij de boodschap die de gemeenteraad met het raadsbesluit heeft afgegeven en de daarachter liggende stukken heeft meegewogen in een eigen afweging die heeft geleid tot het verkeersbesluit. Leden van de gemeenteraad hebben gesproken met bewoners langs de dijken en de uitkomsten van die gesprekken zijn onderdeel geweest van de afweging die de gemeenteraad in zijn besluitvorming heeft gemaakt. Verweerder heeft na een gesprek met de gemeenteraad besloten om toch een verdergaande maatregel te treffen dan hij tot dan toe voor ogen had. Daarbij heeft

meegespeeld dat een afsluiting van de dijken sneller was te realiseren dan de invoering van een 60 kilometer-regime. Om de bewoners langs de dijken zo snel mogelijk tegemoet te komen, heeft verweerder ervoor gekozen eerst dit verkeersbesluit te nemen. Met de invoering van een verdere snelheidsbeperking is verweerder daarnaast nog bezig. Verweerder heeft gesteld dat de bewoners langs de dijken het genomen besluit ondersteunen en zeggen effect te zien.

4.5 De rechtbank maakt uit het voorgaande op dat verweerder het verkeersbesluit vooral heeft gebaseerd op de mening van individuele raadsleden. Nergens blijkt uit dat de raadsleden over andere objectieve gegevens hebben beschikt dan verweerder om het verkeersbesluit op te kunnen baseren. De onderzoeken die tot nu toe zijn verricht, ondersteunen het besluit van verweerder niet. Verweerder heeft met het voorgaande niet inzichtelijk gemaakt dat met het verkeersbesluit de in artikel 2 van de Wvw genoemde doelen zijn gediend.

5. Gelet op het bovenstaande is de rechtbank van oordeel dat het bestreden besluit niet berust op een deugdelijke motivering. Het beroep van eiseressen is daarom gegrond en de rechtbank zal het bestreden besluit wegens strijd met artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vernietigen. Wat eiseressen verder nog hebben aangevoerd, hoeft daarom geen bespreking.

6. De rechtbank stelt daarnaast vast dat verweerder geen onderzoek heeft verricht waarop het verkeersbesluit kan worden gebaseerd. Dat besluit is dan ook genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Verweerder zou alsnog een nader onderzoek kunnen uitvoeren om te bezien of geluidsoverlast dan wel een ander in artikel 2 van de Wvw genoemd belang het bestreden besluit kan dragen. Het uitvoeren van zo'n onderzoek kost echter veel tijd en de uitkomst daarvan is vooralsnog ongewis. De rechtbank is niet gebleken dat verweerder al een begin heeft gemaakt met een dergelijk onderzoek en ook heeft verweerder, voor zover de rechtbank bekend, niet aangekondigd dat dergelijk onderzoek zal worden uitgevoerd. Het in stand laten van het verkeersbesluit, totdat verweerder een nieuw besluit op bezwaar heeft genomen zou in dit geval tot een lange periode van onduidelijkheid kunnen leiden, waarmee de rechtszekerheid niet is gediend. Ook als de rechtbank een voorlopige voorziening zou treffen en de werking van het verkeersbesluit zou schorsen, zou dat dit probleem niet oplossen. Daarom ziet de rechtbank aanleiding zelf in de zaak te voorzien en het verkeersbesluit te herroepen. De rechtbank zal daarbij bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Verweerder hoeft dan ook geen nieuw besluit op bezwaar te nemen. De rechtbank wijst verweerder er op dat hij op grond van artikel 8:80 van de Awb gehouden zal zijn deze uitspraak op dezelfde wijze als het verkeersbesluit bekend te maken.

7. Tot slot veroordeelt de rechtbank verweerder in de door eiseressen gemaakte proceskosten in de beroepsprocedure. De rechtbank stelt op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) de kosten voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in beroep vast op € 1.002,- (1 punt voor het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 501,- en een wegingsfactor 1). Ook ziet de rechtbank aanleiding om verweerder te veroordelen in de kosten die eiseressen in verband met de behandeling van het beroep redelijkerwijs hebben moeten maken. Op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht komen maximaal de reiskosten op basis van tweede klas openbaar vervoer voor vergoeding in aanmerking. Gelet daarop zal de rechtbank verweerder veroordelen het door eiseressen opgevoerde bedrag van € 41,40 aan reiskosten aan eiseressen te vergoeden. Verder dient verweerder het griffierecht ad € 333,- te vergoeden.

Beslissing

De rechtbank

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt bestreden besluit;
- herroept het primaire besluit;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseressen tot een bedrag van € 1.002,-;
- veroordeelt verweerder om aan eiseressen een bedrag van € 41,40 aan reiskosten te vergoeden;
- gelast verweerder het door eiseressen betaalde griffierecht van € 333,- aan hen te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. T.E. van Zoeren, voorzitter, mr. R.J. Jue en mr. G.W.B. Heijmans, rechters, in tegenwoordigheid van C.M.A. Groenendaal, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op: **13 MAART 2018**



griffier



voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op: **13 MAART 2018**

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.



Bijlage

De op het geschil betrekking hebbende bepalingen uit de Wegenverkeerswet 1994 luiden als volgt:

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 kunnen 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.

Artikel 15

De plaatsing of verwijdering van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen verkeerstekens, en onderborden voor zover daardoor een gebod of verbod ontstaat of wordt gewijzigd, geschiedt krachtens een verkeersbesluit.

Artikel 18

Verkeersbesluiten worden genomen:

- d. voor zover zij betreffen het verkeer op andere wegen door burgemeester en wethouders, of krachtens besluit van hen, door een door hen ingestelde bestuurscommissie.

De op het geschil betrekking hebbende bepalingen uit het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer luiden als volgt:

Artikel 12

De plaatsing of verwijdering van de hierna genoemde verkeerstekens moet geschieden krachtens een verkeersbesluit:

- a. de volgende borden:

I de borden die zijn opgenomen in de hoofdstukken A tot en met G van bijlage 1, behorende bij het RVV 1990, uitgezonderd de borden C22 en E9, alsmede de borden E4, E12 en E13 tenzij onder deze verkeersborden een onderbord als bedoeld in artikel 8, tweede lid, onderdeel d, wordt aangebracht, dan wel toepassing wordt gegeven aan artikel 8, derde lid;

Artikel 21

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

De op het geschil betrekking hebbende bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht luiden als volgt:

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 7:11

1. Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats.
2. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit.

Artikel 8:80

Indien de bestuursrechter bepaalt dat zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit, wordt de uitspraak bovendien overeenkomstig de voor dat besluit voorgeschreven wijze bekendgemaakt door het bevoegde bestuursorgaan.