

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3761
Datum uitspraak	6 november 2019
Inhoudsindicatie	Op 16 februari 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Lopik een verkeersbesluit genomen tot het gesloten verklaren van de Lekdijk West in Lopik voor motorfietsen gedurende bepaalde tijden.

Volledige tekst

201901278/1/A2.

Datum uitspraak: 6 november 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Koninklijke Nederlandse Motorrijders Vereniging, gevestigd te Arnhem, en de Motorrijders Actie Groep, gevestigd te Bergen (hierna: KNMV en MAG),

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 7 januari 2019 in zaken nrs. 18/1936 en 18/1966 in het geding tussen:

KNMV en MAG

en

het college van burgemeester en wethouders van Lopik.

Procesverloop

Op 16 februari 2018 heeft het college een verkeersbesluit genomen tot het gesloten verklaren van de Lekdijk West in Lopik voor motorfietsen gedurende bepaalde tijden.

Het college heeft ingestemd met de verzoeken van KNMV en MAG om met toepassing van artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter in te stellen.

Bij uitspraak van 7 januari 2019 (ECLI:NL:RBMNE:2019:29) heeft de rechtbank de door KNMV en MAG tegen het besluit van 16 februari 2018 ingestelde (rechtstreekse) beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben KNMV en MAG gezamenlijk hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 september 2019, waar KNMV en MAG, vertegenwoordigd door mr. drs. W.J.W. van Eijk, advocaat te 's-Hertogenbosch, [gemachtigde] en [gemachtigde B], en het college, vertegenwoordigd door M.A.M. Hooijman en wethouder G.J. Spelt, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. In 2015 was het college van plan om de Lekdijk West in Lopik, vanaf de gemeentegrens tot de kruising Zijdedweg-Zuid/Lekdijk West, af te sluiten voor al het gemotoriseerd verkeer, met uitzondering van bestemmingsverkeer. Het college heeft daar toen van afgezien. Omdat bij omwonenden de wens bleef bestaan om iets te doen tegen de gestelde verkeersoverlast en onveilige situaties op de Lekdijk, heeft het college een pilot gehouden en bij verkeersbesluit van 21 februari 2017 de Lekdijk West, van de gemeentegrens met de gemeente Krimpenerwaard tot de Zijdedweg-Zuid, verboden verklaard voor motoren in de weekenden voor de duur van de pilotperiode van 1 maart 2017 tot en met 31 oktober 2017. In dat verkeersbesluit is vermeld dat de pilot zal worden geëvalueerd en dat in de evaluatie de volgende criteria over het effect van het verkeersbesluit een rol zullen spelen bij de afweging of de pilot zal worden beëindigd (zonder verdere maatregelen), voortgezet of uitgebreid:

1. het aantal bij de gemeente gemelde klachten;
2. het aantal bij de politie geregistreerde ongevallen;
3. de hoeveelheid motoren aan de hand van verkeerstellingen;
4. het aantal ongevallen met motoren, gemeld door de omwonenden;
5. de ervaringen van de omwonenden met betrekking tot de ondervonden overlast (toegenomen, afgenomen, gelijk gebleven).

Bij de evaluatie is geconcludeerd dat de uitgevoerde pilot effect heeft gehad. Het aantal bij de gemeente gemelde klachten en het aantal bij de politie geregistreerde ongevallen is zeer beperkt, evenals het aantal ongevallen met motoren, gemeld door de omwonenden. De hoeveelheid motoren is van het eerste weekend uit de nulmeting van circa 280 (per dag) gedaald naar circa 50 (per dag) in september. Uit de ervaringen van de omwonenden is gebleken dat de ondervonden overlast voor ruim 65% van de geënquêteerden is afgenomen en voor 25% niet is afgenomen. Circa 8% oordeelde geen mening/neutraal. De oorzaak van de afname lag voornamelijk in de afgenomen hoeveelheid motoren. Van de geënquêteerden is 80% voorstander van voortzetting/uitbreiding van het verbod. Voor 20% mag het verbod opgeheven worden, aldus de evaluatie.

Verkeersbesluit van 16 februari 2018

2. Mede op basis van de evaluatie, heeft het college bij het in geding zijnde verkeersbesluit (Stcrt. 2018, nr. 11424) besloten tot het instellen van een geslotenverklaring voor motorfietsen op de Lekdijk West in Lopik, vanaf de grens met de gemeente Krimpenerwaard tot de kruising met de Zijdedweg-Zuid gedurende de weekenden (vrijdag 18.00 uur tot en met maandag 07.00 uur) in de periode van 1 maart tot en met 31 oktober door plaatsing van bord C11 van Bijlage 1 bij het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) met

de onderborden "1 maart t/m 31 oktober" en "vrijdag 18.00 t/m maandag 07.00 uur".

2.1. Aan het verkeersbesluit heeft het college samengevat de volgende motivering ten grondslag gelegd.

Met het verkeersbesluit wordt beoogd de volgende belangen te dienen:

- a. het verzekeren van de veiligheid op de weg (artikel 2, eerste lid, onder a, van de Wegenverkeerswet 1994 (Wvw 1994));
- b. het beschermen van weggebruikers en passagiers (artikel 2, eerste lid, onder b, van de Wvw 1994);
- c. het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer (artikel 2, tweede lid, onder a, van de Wvw 1994);
- d. het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of van de functie van objecten of gebieden (artikel 2, tweede lid, onder b, van de Wvw 1994).

Op de Lekdijk, en dan vooral tijdens het weekend in de periode van maart tot en met oktober, is sprake van een toename van dagjesmensen, waarbij allerlei soorten weggebruikers (motorrijders, wielrenners/fietsers, auto's, wandelaars etc.) elkaar treffen. Deze vermenging maakt dat er sprake kan zijn verkeersonveilige situaties, met name in de weekenden bij mooi weer, en dat daarbij tevens de nodige overlast/hinder door de aanwonenden wordt ondervonden. Door bewoners aan de Lekdijk West is dan ook meerdere malen geklaagd over overlast van motorverkeer. Deze overlast wordt met name ervaren in weekenden en op feestdagen, omdat het dan het drukst is op de Lekdijk. Door motoren te verbieden wordt de overlast verminderd.

De Lekdijk is een dijkweg langs de Lek. Deze weg is geen provinciale weg. De Lekdijk heeft twee belangrijke karaktereigenschappen. De eerste karaktereigenschap is een verkeersafwikkeling ten behoeve van locaties in de directe omgeving. De hoeveelheid verkeer is beperkt, omdat het verkeer hoofdzakelijk afgewikkeld wordt door de provinciale weg N210. De Lekdijk is dus naar het karakter een rustige en landelijke weg. De tweede karaktereigenschap is dat de weg een recreatieve functie heeft. Met name in weekenden en op feestdagen wordt de weg gebruikt door wandelaars en fietsers. Dit wordt bevestigd en versterkt door verschillende projecten voor fietsers. Het motorverkeer doet afbreuk aan deze karaktereigenschappen van de weg. Door het motorverkeer te verbieden op weekenden en feestdagen, worden deze karaktereigenschappen beschermd.

Een verbod voor andere weggebruikers of een algeheel verbod voor motorvoertuigen is niet wenselijk noch praktisch uitvoerbaar in verband met de bereikbaarheid van aanwonenden. Tevens mengen motoren zich technisch gezien veel eenvoudiger met het overige verkeer. Door de geringe breedte van de Lekdijk moeten auto's al snel wachten om anderen te laten passeren. Motoren hoeven dat niet en daardoor levert het verschil in snelheid tussen motoren en het langzame verkeer veel eerder gevaarlijke situaties op. De subjectieve verkeersonveiligheid neemt hierdoor toe voor met name wandelaars en fietsers. Tot slot wordt de meeste overlast ondervonden door de motorfietsen (te hard rijden, gierend geluid, in grote colonnes etc.).

Daarenboven geldt het verbod slechts voor een bepaalde periode van het jaar (maart tot en met oktober) en voor een bepaald gedeelte van de week (nl. het weekend) en voor een bepaald gedeelte van de Lekdijk (vanaf de Zijdeweg tot aan de gemeentegrens met de

gemeente Krimpenerwaard). Voor dit traject is een goede omleidingsroute beschikbaar. Ook sluit het verbod logischerwijze aan op het bestaande verbod vanaf de Hem op de Lekdijk bij Schoonhoven. In afwijking van het verbod in de pilotperiode (zaterdag en zondag) is gebleken dat het verbod van de Hem geldt van vrijdag 18.00 uur tot en met maandag 07.00 uur. In dit verkeersbesluit is hierbij aansluiting gezocht.

Alle belangen tegen elkaar afwegende en uit een oogpunt van verkeersveiligheid/overlast dient het belang van de omwonenden te prevaleren boven het belang van de motorrijders. Hierbij dient nadrukkelijk in ogenschouw genomen te worden dat het niet de bedoeling/opzet is om de gehele Lekdijk binnen het grondgebied van de gemeente Lopik voor motoren af te sluiten, ook niet voor een bepaalde periode van het jaar en/of een bepaald gedeelte van de week, aldus het verkeersbesluit.

Wettelijk kader en toetsingskader

3. Het wettelijk kader voor het nemen van een verkeersbesluit als hier aan de orde wordt gevormd door de WvW 1994, het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) en het RVV 1990. De belangrijkste relevante bepalingen zijn opgenomen in een bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

4. Wat betreft het toetsingskader geldt, zoals de rechtbank ook heeft overwogen, het volgende. Een bestuursorgaan komt bij het nemen van een verkeersbesluit beoordelingsruimte toe 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. Daarbij geldt dat het bestuursorgaan niet de absolute noodzaak van een verkeersbesluit hoeft aan te tonen. Voldoende is dat met het verkeersbesluit de eraan ten grondslag gelegde belangen, bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid, van de WvW 1994, worden gediend en dat inzichtelijk is gemaakt op welke wijze deze belangen tegen elkaar zijn afgewogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 16 mei 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1619](#)).

Aangevallen uitspraak

5. De rechtbank heeft, na verschillende elementen te hebben besproken, geoordeeld dat het verkeersbesluit niet strijdig is met wettelijke voorschriften, de besluitvorming zorgvuldig is geweest en de afweging van de betrokken belangen niet zodanig onevenwichtig is dat het college niet in redelijkheid tot het verkeersbesluit heeft kunnen komen.

Hoger beroep

6. KNMV en MAG betogen in hoger beroep, evenals zij bij de rechtbank hebben gedaan, dat het verkeersbesluit niet berust op een deugdelijke motivering, zorgvuldige voorbereiding en zuivere belangenafweging. Het college heeft naar hun mening onvoldoende onderbouwd waarom de geslotenverklaring voor motorrijders in het belang van de verkeersveiligheid een passende maatregel is. Het college heeft niet inzichtelijk gemaakt dat met het verkeersbesluit de in artikel 2 van de WvW 1994 genoemde doelen zijn gediend. Het evaluatieonderzoek naar aanleiding van de pilot kan volgens KNMV en MAG niet ten grondslag worden gelegd aan het verkeersbesluit, omdat het onderzoek ondeugdelijk en

onzorgvuldig tot stand is gekomen. Het verkeersbesluit heeft onevenredige gevolgen voor motorrijders. Door gevoelens van overlast bij het verkeersbesluit te betrekken is voorts sprake van willekeur, aldus KNMV en MAG.

7. Voor zover KNMV en MAG hebben aangevoerd dat de rechtbank heeft miskend dat aan de besluitvorming subjectieve gevoelens van overlast van enkele omwonenden ten grondslag zijn gelegd die ten onrechte niet zijn geobjectiveerd, overweegt de Afdeling dat klachten over overlast op zichzelf een gegronde reden zijn om onderzoek te doen naar de overlast en het treffen van (verkeers)maatregelen terzake. Het onderzoek kan ertoe leiden dat de subjectieve signalen geobjectiveerd worden. De over een lange periode geuite klachten en de inventarisatie van de problematiek door een werkgroep bestaande uit de politie, het hoogheemraadschap Schieland/Krimpenerwaard en de gemeenten Krimpenerwaard en Lopik, hebben geleid tot de pilot in 2017. De evaluatie daarvan heeft vervolgens geleid tot het in geding zijnde verkeersbesluit. Door deze gang van zaken heeft het college op zichzelf zorgvuldig gehandeld. Of het evaluatieonderzoek zorgvuldig heeft plaatsgevonden en of de resultaten ervan bruikbaar zijn en ten grondslag mogen worden gelegd aan het verkeersbesluit, betreft een volgende vraag. KNMV en MAG beantwoorden die vraag ontkennend en de Afdeling zal daarop nu ingaan.

8. KNMV en MAG betogen dat het evaluatierapport ondeugdelijk is. Zij herhalen daarbij wat zij in beroep al hebben aangevoerd:

- a. Het onderzoek richt zich enkel op motorrijders en niet op andere weggebruikers;
- b. De onderzoeksperiode betreft grotendeels de periode dat het verkeersbesluit uit 2017 (pilotperiode) al van kracht was, waarmee het onderzoek niets zegt over nut en noodzaak;
- c. Het onderzoek had gehouden moeten worden in een periode dat geen geslotenverklaring gold, waarbij zowel op doordeweekse dagen als tijdens weekenden gemeten had moeten worden;
- d. De enquête heeft geen (zelfstandige) betekenis; deze is gehouden kort na de pilotperiode. Voorts is hinderbeleving zeer subjectief;
- e. Uit het onderzoek is niet gebleken dat zich op het onderhavige wegvlak meer ongevallen voordoen dan elders, laat staan dat duidelijk is hoe vaak een motorrijder daarbij betrokken was.

KNMV en MAG wijzen erop dat zij in beroep een verkeerskundige, ing. K. Schneijdenberg, hebben gevraagd om een verkeerskundige beoordeling. Op 20 november 2018 heeft zij het "Adviesrapport verkeersbesluit Lekdijk, gemeente Lopik" uitgebracht. Daarin wordt geconcludeerd dat de opzet van het onderzoek van de gemeente twijfelachtig is en het doel van het onderzoek onder andere niet specifiek en meetbaar is. Volgens de verkeerskundige is er objectief gezien geen sprake van een verkeersonveilige situatie en is in 2014 bij een geluidsonderzoek al geconstateerd dat de bijdrage van motorfietsen aan de geluidsemissie (1 dB) verwaarloosbaar is.

8.1. Het evaluatierapport is, naar het college ter zitting heeft toegelicht, opgesteld door de werkgroep die de pilot heeft voorbereid. De evaluatie vloeit voort uit de afspraken die bij de pilot zijn gemaakt en die zijn opgenomen in het verkeersbesluit van 21 februari 2017, dat betrekking had op de pilot. De evaluatie is op ambtelijk niveau gebeurd en is geen wetenschappelijk- of deskundigenonderzoek. Aan het evaluatierapport kunnen dan ook niet dezelfde eisen worden gesteld als aan een deskundigenrapport. Dat laat onverlet dat het evaluatierapport deel uitmaakt van de motivering van de belangenafweging die bij het

verkeersbesluit is gemaakt en dus deugdelijk moet zijn. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college het evaluatierapport heeft mogen gebruiken als onderbouwing van het verkeersbesluit. Dat het onderzoek zich enkel richtte op motorrijders, maakt, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, niet dat de resultaten van de evaluatie niet bruikbaar zijn omdat het bij de pilot juist ging om door motoren veroorzaakte overlast. Daarover waren de klachten en uit de evaluatie komt in voldoende mate naar voren dat de overlast voor omwonenden tijdens de pilot is afgenomen. Dat de nulmeting is gehouden in twee weekenden in maart en april 2018, toen het verkeersbesluit al van kracht was, maakt niet dat die meting niet bruikbaar is, omdat het verkeersbesluit toen nog niet was geëffectueerd. De desbetreffende verbodsborden waren nog niet geplaatst. Voorts laat de conclusie uit het geluidsonderzoek uit 2014 dat ter plaatse sprake is van een aanvaardbaar akoestisch klimaat onverlet dat op piekmomenten wel degelijk overlast door geluid van motoren kan worden ondervonden en dat heeft het college bij het verkeersbesluit mogen betrekken. Wat betreft de verkeersveiligheid heeft het college toegelicht dat dit aspect in het verkeersbesluit wel is benoemd, maar dat dit niet de aanleiding was voor dat besluit. Het belang van de verkeersveiligheid speelt slechts een rol in combinatie met het tegengaan van overlast - waarop hiervoor is ingegaan - en het behoud van het recreatieve karakter van de Lekdijk, dat nu aan de orde komt.

9. Het college beoogt met het verkeersbesluit ook aantasting door het verkeer van het karakter of de functie van de Lekdijk te voorkomen of te beperken. Dit karakter is recreatief waarbij het gemeentelijke - en ook provinciale - beleid gericht is op het stimuleren van met name fietsen maar ook van wandelen op de Lekdijk. De rechtbank is terecht tot het oordeel gekomen dat het college voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat grote aantallen recreatieve motorrijders in het weekend afbreuk doen aan dit beleid. Het college heeft dit aspect bij de afweging mogen betrekken.

10. Met inachtneming van het hiervoor in punt 4 weergegeven toetsingskader is de rechtbank terecht tot het oordeel gekomen dat het verkeersbesluit de hiervoor in punt 2.1 onder c en d vermelde belangen dient, namelijk het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast en het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of van de functie van het gebied. KNMV en MAG betogen terecht dat hier ook het belang van de vrijheid van het verkeer speelt, dat dit ook voor motorrijders geldt en dat dit belang van motorrijders zich juist verzet tegen het verkeersbesluit. Het college heeft dat niet miskend, maar dat belang niet van doorslaggevende betekenis geacht. Het college heeft daarbij inzichtelijk gemaakt hoe de belangen tegen elkaar zijn afgewogen. De uitkomst van de belangenafweging is voor motorrijders weliswaar nadelig, maar, zoals de rechtbank ook heeft geoordeeld, niet onevenwichtig. De nadelige gevolgen van het verkeersbesluit zijn niet onevenredig in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het college de proportionaliteit in acht heeft genomen door de geslotenverklaring voor motorfietsen te laten gelden voor een beperkte periode en voor een beperkt deel van de Lekdijk. Ook is rekening gehouden met bestaande verkeersmaatregelen bij Schoonhoven en met alternatieve routes voor motorrijders, waarvan niet is gebleken dat die onveilig zijn. Dat tot nu toe niet actief op de naleving van het verkeersbesluit is toegezien en handhaving een punt van aandacht is, waar KNMV en MAG op hebben gewezen, leidt in dit geval niet tot de conclusie dat het college niet in redelijkheid tot de geslotenverklaring voor motorfietsen heeft kunnen komen. Het college heeft verklaard hierover in overleg te zijn met de politie om zonodig handhavingsmaatregelen te nemen.

Conclusie

11. Het hoger beroep van KNMV en MAG slaagt niet. Het verkeersbesluit kan in rechte in stand blijven. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. S.F.M. Wortmann en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.H.L. Dallinga, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Dallinga
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 november 2019

18.

BIJLAGE

Wegenverkeerswet 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 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 14

Bij algemene maatregel van bestuur worden regels vastgesteld omtrent het toepassen van verkeerstekens en onderborden alsmede omtrent het treffen van maatregelen op of aan de weg tot wijziging van de inrichting van de weg of tot het aanbrengen of verwijderen van voorzieningen ter regeling van het verkeer. Bij ministeriële regeling worden nadere regels vastgesteld betreffende het toepassen van verkeerstekens en onderborden. Bij ministeriële regeling worden voorschriften vastgesteld betreffende inrichting, plaatsing, kleur, afmeting en materiaal van verkeerstekens en onderborden.

Artikel 15

1. 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.

2. (...)

Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer

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;

II (...);

b. (...).

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.

Artikel 24

Verkeersbesluiten worden genomen na overleg met:

a. de korpschef,

b. (...).