

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:937

Datum uitspraak

30 maart 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 3 juli 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Kerkrade het verzoek van de oogvereniging om een voetgangersoversteekplaats te realiseren, afgewezen. De oogvereniging heeft als doel om de belangen te behartigen van mensen met een oogandoening en met een visuele beperking en om hun welzijn te bevorderen. De oogvereniging heeft contact gezocht met het college omdat de situatie rondom het station van Kerkrade volgens haar onvoldoende is ingericht voor deze groep. Beide partijen zijn naar het stationsgebied van Kerkrade gegaan en hebben daar de toegankelijkheid van de ov-voorziening voor blinden en slechtzienden in kaart gebracht. Daarbij heeft de oogvereniging verschillende verbeteringen, zoals een betere routegeleiding, voorgesteld. De oogvereniging heeft eveneens voorgesteld om op de Stationsweg voetgangersoversteekplaats richting de bushalte aan de overzijde van die weg te realiseren. Het college heeft dit voorstel aangemerkt als een verzoek om een vop te realiseren.

Volledige tekst

202104044/1/A2.

Datum uitspraak: 30 maart 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Oogvereniging Nederland (hierna: de oogvereniging), gevestigd te Utrecht,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 21 mei 2021 in zaak nr. 20/2498 in het

geding tussen:
de oogvereniging

en

het college van burgemeester en wethouders van Kerkrade.

Procesverloop

Bij besluit van 3 juli 2019 heeft het college het verzoek van de oogvereniging om een voetgangersoversteekplaats (hierna: vop) te realiseren, afgewezen.

Bij besluit van 26 augustus 2020 heeft het college het door de oogvereniging daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 mei 2021 heeft de rechtbank het door de oogvereniging daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de oogvereniging hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De oogvereniging heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 18 januari 2022, waar de oogvereniging, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. M.F. Vermaat, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. R.P.J. Doveren en ing. A. Schobben, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De oogvereniging heeft als doel om de belangen te behartigen van mensen met een oogaandoening en met een visuele beperking en om hun welzijn te bevorderen. De oogvereniging heeft contact gezocht met het college omdat de situatie rondom het station van Kerkrade volgens haar onvoldoende is ingericht voor deze groep. Beide partijen zijn naar het stationsgebied van Kerkrade gegaan en hebben daar de toegankelijkheid van de ov-voorziening voor blinden en slechtzienden in kaart gebracht. Daarbij heeft de oogvereniging verschillende verbeteringen, zoals een betere routegeleiding, voorgesteld. De oogvereniging heeft eveneens voorgesteld om op de Stationsweg, ongeveer ter hoogte van de doorgang vanaf het station Kerkrade- Centrum langs het Museumplein, een voetgangersoversteekplaats richting de bushalte aan de overzijde van die weg te realiseren. Het college heeft dit voorstel aangemerkt als een verzoek om een vop te realiseren.

2. Bij besluit van 3 juli 2019 heeft het college het verzoek van de oogvereniging om de gevraagde vop te realiseren afgewezen. Het college heeft bij het besluit van 25 augustus 2020, onder verwijzing naar het advies van de bezwaarcommissie van 13 juli 2020, het besluit van 3 juli 2019 gehandhaafd. Het college heeft aan zijn besluitvorming ten grondslag gelegd dat de plek waar de oogvereniging graag een vop gerealiseerd zou zien hier niet geschikt voor is.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het niet wenselijk is dat een vop wordt gerealiseerd bij de bushalte. Het is

volgens de rechtbank niet onbegrijpelijk dat het college doorslaggevend heeft geacht dat het onveilig is om een vop midden op de bushalteplaats te laten beginnen of te laten eindigen. Datzelfde geldt voor een vop op een andere locatie die wat de looproute betreft ongunstig ligt ten opzichte van de betreffende bushalte. De rechtbank heeft overwogen dat zij zich goed kan voorstellen dat het college daarbij tevens vreest voor schijnveiligheid en in het kader van de veiligheid meeweegt dat kort vóór de door de Oogvereniging gewenste locatie van de vop een onoverzichtelijke bocht in de weg ligt. Dat het college de onveiligheid van die mogelijke vop doorslaggevend vindt, is volgens de rechtbank niet onbegrijpelijk. Verder heeft het college meegewogen dat de huidige situatie voor ziende voetgangers veilig is, maar voor blinden en slechtzienden niet ideaal is. Het college heeft de situatie van blinden en slechtzienden onderkend, maar gesteld dat nu er op deze locatie geen vop kan worden gerealiseerd die voldoende veilig is, het belang van de veiligheid prevaleert. De rechtbank heeft geoordeeld dat deze afweging niet onevenwichtig of onredelijk is. Het college heeft zich verder op het standpunt gesteld dat de bushalte weliswaar kan worden verplaatst, maar dat dit vanwege de hoge kosten die de verplaatsing met zich brengt niet wenselijk is. Het college heeft daarbij ook betrokken dat de onveilige situatie enkel niet veilig is voor een relatief beperkte groep weggebruikers en dat zich op de betreffende locatie tot op heden geen incidenten hebben voorgedaan. De rechtbank heeft geoordeeld, dat gezien deze feiten en omstandigheden, het college de financiële belangen heeft kunnen laten prevaleren en dat deze afweging niet onevenwichtig of onredelijk is. Dat het hier een verkeerssituatie betreft nabij een centrale openbaar vervoervoorziening hoefde voor het college eveneens geen aanleiding te zijn om een andere belangenafweging te maken. Tot slot heeft de rechtbank geoordeeld dat uit artikel 9 van het VN verdrag inzake de rechten voor personen met een handicap (hierna: het VN-verdrag) niet volgt dat de verplichting om passende maatregelen te treffen om mensen met een handicap op gelijke voet met anderen toegang te garanderen tot vervoer onbegrensd is en dat uit deze bepaling evenmin volgt dat het college geen rekening mag houden met andere belangen.

Hoger beroep

4. De oogvereniging is het niet eens met de aangevallen uitspraak en betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college haar verzoek om een vop te realiseren in redelijkheid heeft kunnen afwijzen. Volgens de oogvereniging heeft het college niet alleen onvoldoende gewicht toegekend aan de belangen die zij behartigt, het college heeft de afwijzing van haar verzoek ook onvoldoende gemotiveerd. De oogvereniging voert aan dat het college niet goed heeft onderbouwd waarom de realisatie van een vop ter hoogte van de bushalte onveilig zou zijn. De oogvereniging voert verder aan dat de huidige oversteeksituatie niet volstaat voor mensen met een visuele beperking terwijl deze groep beschermd wordt door het VN-verdrag. Het VN-verdrag behelst volgens de oogvereniging geen vrijblijvende inspanningsverplichting, maar het vergt dat de overheid de belangen van gehandicapten zorgvuldig afweegt. Verder voert de oogvereniging aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college het financiële belang voor een eventuele verplaatsing van de bushalte zwaarder heeft mogen laten wegen dan het belang van verkeersveiligheid voor mensen met een visuele beperking. Het college heeft zonder enige motivering een bedrag van ongeveer € 80.000,00 - € 100.000,00 genoemd. Verder heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat de onveiligheid van de huidige situatie kan worden beoordeeld op basis van het aantal incidenten dat reeds heeft plaatsgevonden. In dit verband wijst de oogvereniging erop dat niet in geschil is dat de situatie niet veilig genoeg is voor visueel beperkte mensen. De oogvereniging wijst er verder op dat er blinden en slechtzienden zijn die op dit moment geen gebruik maken van de bushalte, omdat de locatie bekend staat als onveilig. Dat zich geen incidenten hebben voorgedaan kan er ook het gevolg

van zijn dat de locatie wordt gemeden. Dat het om een kleine groep gaat, kan gelet op het VN-verdrag evenmin doorslaggevend zijn. Tot slot betoogt de oogvereniging dat de rechtbank met twee maten meet door de alternatieven voor een vop die het college aandraagt wel te betrekken bij haar beoordeling van de besluitvorming van het college en de suggesties van de oogvereniging niet. De standpunten van het college dat er onvoldoende oversteekbewegingen zijn en dat er geen hoge verkeersdruk is, zijn niet goed onderzocht. De oogvereniging heeft daarentegen wel informatie overgelegd van Stichting wetenschappelijk onderzoek verkeersveiligheid (hierna: SWOV) over de veiligheid van een vop en deze informatie heeft de rechtbank niet bij haar beoordeling betrokken. De uitspraak van de rechtbank dient gelet op het voorgaande vernietigd te worden, aldus de oogvereniging.

Toetsingskader

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 14 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:504](#)) komt een bestuursorgaan bij het nemen van een verkeersbesluit beoordelingsruimte toe bij de uitleg van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WvW 1994) genoemde begrippen. Datzelfde geldt bij de afwijzing van een verzoek om een verkeersbesluit te nemen, zoals in dit geval van het verzoek om een vop te realiseren. De rechter toetst of het bestuursorgaan geen onredelijk gebruik heeft gemaakt van die beoordelingsruimte. Nadat het bestuursorgaan eerst heeft vastgesteld welke belangen in welke mate naar zijn oordeel bij het besluit of de afwijzing tot het nemen van het besluit dienen te worden betrokken, dient het die belangen vervolgens tegen elkaar af te wegen. Bij die belangenafweging komt het bestuursorgaan beleidsruimte toe. De bestuursrechter toetst of de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van het verkeersbesluit, of het afwijzen van het verzoek tot het nemen van een verkeersbesluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

Beoordeling

4.2. Het college heeft het verzoek van de oogvereniging om een vop te realiseren afgewezen, omdat een vop op de door de oogvereniging gewenste plaats volgens hem onveilig is. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het college zich in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. De Afdeling overweegt hiertoe als volgt. Uit de besluitvorming van het college blijkt dat het college bijzondere aandacht heeft gehad voor de inrichting van de weg, in het bijzonder de aanwezigheid van een bocht kort voor de plaats waar de vop volgens de oogvereniging gerealiseerd zou moeten worden. Omdat automobilisten een vop op die plaats pas vrij laat zouden zien wanneer ze vanuit die bocht aan komen rijden, zou volgens het college een verkeersonveilige situatie ontstaan. De Afdeling kan het college volgen in dit standpunt. Het college heeft er verder op gewezen dat ingeval de vop wordt aangelegd op de plaats die de oogvereniging primair wenst, de vop begint of eindigt op de bushalteplaats. De Afdeling volgt het college in zijn standpunt dat, in het bijzonder op de momenten waarop er bij de bushalte een bus stopt, ook dit tot een verkeersonveilige situatie zou leiden. Het college heeft er, onder verwijzing naar de CROW-kennisbank, waarin uitgangspunten voor het ontwerp van een vop zijn opgenomen, ook op gewezen dat voetgangers in zijn algemeenheid de kortste route nemen. Een vop buiten de eigenlijke bushalteplaats zoals de oogvereniging die subsidiair voorstaat, ligt niet in de natuurlijke looplijn van voetgangers, die uit het station komen of naar het station gaan, waardoor er sneller buiten de vop zal worden overgestoken. Gezien voorgaande feiten en omstandigheden zou een vop op, of zeer nabij de door de oogvereniging genoemde plaats daarom voor schijnveiligheid zorgen. Het college heeft verder bij zijn beoordeling betrokken dat de huidige verkeerssituatie niet tot ongelukken heeft geleid. De oogvereniging heeft dat

niet weersproken. Mede gelet daarop is naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk geworden dat de huidige situatie zodanig onveilig is dat het college ter plaatse een vop zou moeten aanleggen, en dan met voorbijgaan aan de daaraan verbonden verkeersveiligheidsbezwaren. Gelet op al het voorgaande acht de Afdeling het door het college ingenomen standpunt dat in deze specifieke situatie de aanleg van een vop op de door de oogvereniging aangedragen plaats niet bijdraagt aan de verkeersveiligheid en eerder tot een schijnveiligheid leidt, feitelijk voldoende onderbouwd en niet onbegrijpelijk. Ook acht de Afdeling de nadelige gevolgen voor (de doelgroep van) de oogvereniging van het besluit om op de betreffende plaats geen vop aan te leggen niet onevenredig in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

4.3. De oogvereniging heeft er verder op gewezen dat uit de overgelegde SWOV-factsheet volgt dat een vop in zijn algemeenheid zorgt voor meer veiligheid. Dit betekent echter niet dat een vop op deze plaats ook tot een veiligere situatie leidt. De Afdeling verwijst naar wat daarover onder 4.2 is overwogen.

4.4. Omdat het college wel heeft erkend dat de situatie voor visueel beperkten niet optimaal is, heeft het, ook in overleg met de oogvereniging, diverse alternatieven bekeken om de situatie ter plaatse veiliger te maken voor mensen met een visuele beperking. De alternatieven, voor zover die samenhangen met het realiseren van de vop, zijn volgens het college echter ook niet verkeersveilig en het verplaatsen van de bushalte acht het college te kostbaar. Omdat het verkeersbesluit echter alleen de afwijzing van het verzoek om een vop op de Stationsweg ter hoogte van de bushalte te realiseren betreft, en het beroep en het hoger beroep tegen dat besluit zijn gericht, valt de discussie over deze alternatieven buiten het kader van deze procedure(s). De Afdeling zal daarom deze alternatieven niet betrekken bij haar beoordeling van de besluitvorming van het college.

4.5. Het beroep van de oogvereniging op artikel 9 van het VN-verdrag kan de oogvereniging niet baten. Daargelaten dat niet een direct beroep kan worden gedaan op deze verdragsbepaling, omdat die niet eenieder verbindend is, volgt uit deze bepaling dat belangen van visueel gehandicapten bij besluitvorming in ogenschouw moeten worden genomen; uit de besluitvorming van het college blijkt dat dit is gebeurd.

4.6. Uit het voorgaande volgt dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college gelet op de verkeersveiligheid kon besluiten tot de afwijzing van het verzoek om een vop op de Stationsweg ter hoogte van de bushalte aan te leggen. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

6. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. A. Kuijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. Dijkshoorn, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 30 maart 2022

735-921