

uitspraak

RECHTBANK OOST-BRABANT

Zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Bestuursrecht

zaaknummer: SHE 16/1268

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 1 augustus 2016 in de zaak tussen

Samenwerkende bewonersverenigingen Meerhoven, te Eindhoven, eiseres
(gemachtigden: R. Trieling en N. Verstappen),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Eindhoven, verweerder
(gemachtigden: mr. S. K. Rijvers en ing. R. Stevens).

Procesverloop

Bij besluit van 3 december 2014 (gepubliceerd op 10 december 2014, hierna: “het primaire besluit”) heeft verweerder besloten een voetgangerszone in te stellen op de straten Meerbos, Meerplein, Meerring en Meerzand (alle gelegen in het winkelcentrum Meerhoven), uitgezonderd fietsers en ontheffingshouders, en tussen 7.00 uur en 14.00 uur zijn taxi's en expeditieverkeer toegestaan. Daarnaast is op genoemde straten een lastbeperking ingesteld van 45 ton.

Bij besluit van 13 juli 2015 heeft verweerder het bezwaar van eiseres niet-ontvankelijk verklaard. Dat besluit heeft verweerder op 24 augustus 2015 ingetrokken.

Bij besluit van 4 maart 2016 (hierna: “het bestreden besluit”) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 7 juli 2016. Eiseres en verweerder hebben zich doen vertegenwoordigen door hun gemachtigden.

Overwegingen

De feiten

1. Eiseres treedt op namens meerdere buurtverenigingen in de Eindhovense wijk Meerhoven. In het in die wijk gelegen winkelcentrum Meerhoven (in het bestreden besluit aangeduid als winkelcentrum Meerrijk) was sinds enkele jaren feitelijk een voetgangerszone gerealiseerd met venstertijden. Binnen die venstertijden (van 7.00 uur 's ochtends tot 11.00

uur 's ochtends) was het voetgangersgebied toegankelijk voor gemotoriseerd verkeer ten behoeve van het bevoorraden van de winkels. Aan die feitelijke situatie lag geen (verkeers)besluit ten grondslag, maar er waren wel verkeersborden geplaatst die op de voetgangerszone en de venstertijden wezen. De zone was feitelijk begrensd door een zogenaamde 'poller', een paal die verzonken ligt in het wegdek en aan het einde van de venstertijden omhoog kwam.

2. In het winkelcentrum waren tot voor kort twee supermarkten gevestigd. De bevoorrading van die supermarkten verloopt via een ondergrondse doorgang. In verband met de komst van een filiaal van de supermarktketen Lidl naar het winkelcentrum heeft verweerder de winkeliersvereniging van de wijk Meerhoven laten weten dat de Lidl haar bevoorrading niet kan garanderen binnen de venstertijden. De winkeliersvereniging heeft in een reactie (gedateerd 5 september 2014) daarop aan verweerder het volgende laten weten:

“U informeerde ons, als bestuur van winkeliersvereniging Meerrijk, dat de komst van de Lidl aanstaande is. Dat verheugt ons uiteraard zeer aangezien dit een forse impuls kan geven aan winkelcentrum Meerhoven, minder leegstand en meer consumenten. Tevens informeerde u ons dat Lidl haar bevoorrading niet kan garanderen binnen de afgesproken venstertijden c.q. de tijd waarop de wegzinkbare paal naar beneden is. Gemiddeld zal Lidl 1x per dag worden bevoorrad na 11 uur 's ochtends. Om dit mogelijk te maken dient de regelgeving hieromtrent aangepast te worden en heeft u het bestuur gevraagd aan te geven of zij bezwaren heeft tegen het verruimen van de venstertijd voor de Lidl.

Uit bovenstaande mag blijken dat wij blij zijn met de komst van de Lidl en derhalve ook GEEN bezwaar hebben tegen het aanpassen van de regeling ten aanzien van de venstertijden. Uiteraard vertrouwen wij erop dat de Lidl, net als alle andere ondernemers / leveranciers het plein zo veilig mogelijk zal berijden.”

3. Verweerder heeft de politie Eindhoven in kennis gesteld van het voornemen een voetgangerszone in te stellen in het winkelcentrum. De politie (afdeling Executieve Ondersteuning Verkeer) heeft op 14 januari 2015 positief geadviseerd.

4. Vervolgens heeft verweerder het primaire besluit genomen. Daartegen heeft eiseres bezwaar gemaakt. Zij heeft in haar bezwaarschrift betoogd dat de bewoners niet zijn gekend in het vooroverleg en dat dat kan worden opgevat als het buitensluiten van belangengroepen en het ondersteunen van ondernemersbelangen. Verder heeft eiseres gewezen op het gevaar dat voetgangers lopen als zwaar transport verder wordt toegestaan in de voetgangerszone. De nieuwe venstertijden (die dagelijks drie uur langer doorlopen dan de oorspronkelijke) beslaan ook de lunchtijd en de veel drukker bezochte middagen van het winkelend publiek. Eiseres vreest dat de verruiming leidt tot een onaanvaardbaar veiligheidsrisico voor voetgangers.

5. Bij het bestreden besluit heeft verweerder het primaire besluit gehandhaafd. Verweerder heeft daarin het volgende overwogen. Het verkeersbesluit is gericht op het instellen van een voetgangerszone. Er was feitelijk al een voetgangerszone, maar daar lag geen formeel verkeersbesluit aan ten grondslag. Het verkeersbesluit is genomen uit oogpunt van veiligheid; het is immers niet wenselijk om voertuigen door het winkelend publiek te laten rijden. Het besluit is genomen in samenspraak met de winkeliersvereniging en heeft de goedkeuring van de politie. Gelet op het belang van de ondernemers en daarmee het belang van het winkelend publiek – de winkels moeten gevuld zijn – en gelet op het belang van degenen die daar wonen, is volgens verweerder terecht waarde gehecht aan de bevoorrading

van de winkels en de bereikbaarheid (voor taxi's) van de appartementencomplexen rondom het winkelcentrum. Bij het instellen van de venstertijden is rekening gehouden met het feit dat de basisschool in het winkelcentrum een continuooster heeft tot 14.30 uur. Over het risico voor voetgangers stelt verweerder in het bestreden besluit dat er geen onderzoek is gedaan naar het aantal voetgangers en dat er geen cijfers bekend zijn over de toename van het aantal voetgangers, maar zelfs als er een toename zou zijn, brengt de verruiming van de venstertijden volgens verweerder geen extra risico's met zich. Het ligt namelijk niet in de verwachting dat met de verruiming het expeditieverkeer, de verkeersintensiteit en het aantal verkeersbewegingen zullen toenemen; in de nieuwe situatie wordt slechts aan de uitzonderingsgevallen de mogelijkheid geboden om ruimere toegang te hebben tot de voetgangerszone. Het instellen van venstertijden zal dan ook een beperkt effect hebben, het zal niet leiden tot toename van (zwaar) expeditieverkeer, maar tot een verspreiding van datzelfde vrachtverkeer binnen de venstertijden, aldus verweerder.

6. De beroepsgronden van eiseres komen in wezen gezamenlijk neer op het volgende: Verweerder heeft het primair besluit genomen zonder de belangen van de bewoners te inventariseren. In het bestreden besluit is ten onrechte niet vermeld dat de verruiming van de venstertijden enkel is ingegeven door de wens van Lidl; Lidl heeft immers als voorwaarde voor haar komst naar het winkelcentrum gesteld dat het haar mogelijk gemaakt wordt om ook na 11:00 uur haar winkel te bevoorraden. Eiseres heeft in een minnelijk overleg dat naast de bezwaarprocedure heeft gelopen, verschillende oplossingen aangedragen, zoals het verstrekken van een pasje of sleutel aan alleen Lidl, maar geen van die oplossingen is meegenomen in de besluitvorming. Verder acht eiseres niet inzichtelijk hoe de veiligheid volgens verweerder gediend is met een verruiming van de venstertijden en blijft zij van mening dat die verruiming juist zal leiden tot onveilige situaties.

De beoordeling van het geschil

7. Op grond van de wet moeten burgemeester en wethouders een verkeersbesluit nemen als zij verkeerstekens of onderborden plaatsen, of als zij maatregelen treffen die ertoe leiden dat het aantal op een weg(gedeelte) toegestane categorieën weggebruikers wordt beperkt (artikel 15 en 18 van de Wegenverkeerswet 1994 (Wvw) en artikel 12, aanhef en onder a, van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (Babw)).

8. In de wet staat ook dat in zo'n verkeersbesluit moet worden vermeld welk doel met dat besluit wordt beoogd, en welke belangen eraan ten grondslag liggen. De belangen die een rol kunnen spelen, staan opgesomd in artikel 2 van de Wvw, te weten: de veiligheid op de weg, de bescherming van weggebruikers en passagiers, het in stand houden van de weg, het waarborgen van de bruikbaarheid van de weg en het waarborgen van de vrijheid van verkeer. Als meer dan één van die belangen een rol speelt, moet in het verkeersbesluit worden uitgelegd op welke manier die belangen tegen elkaar zijn afgewogen (artikel 21 van het Babw).

9. Bij het nemen van verkeersbesluiten heeft verweerder een ruime beoordelingsmarge; het is aan hem om de bij zo'n besluit betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. De rechter kan dat alleen terughoudend toetsen. Dat betekent dat de rechter beoordeelt of het besluit is genomen in strijd met wettelijke voorschriften, dan wel of de belangenafweging zodanig onevenwichtig is geweest, dat het bestuursorgaan niet in redelijkheid heeft kunnen komen tot het besluit (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT6641).

10. De rechtbank is van oordeel dat in dit geval van zo'n situatie sprake is. Daartoe overweegt zij het volgende.

11. In het bestreden besluit is vermeld dat het verkeersbesluit is genomen uit oogpunt van veiligheid; de voetgangerszone wordt volgens verweerder "ingesteld" met venstertijden van 07.00 uur tot 14.00 uur waarbinnen expeditieverkeer en taxi's zijn toegestaan. Volgens verweerder wordt het winkelcentrum door het instellen van de voetgangerszone een aantrekkelijke verblijfsplek. Die overwegingen lijken eraan voorbij te gaan dat feitelijk ook voorafgaand aan het nemen van het primaire besluit al sprake was van een voetgangerszone, en wel met venstertijden die dagelijks drie uur korter duurden dan waarin nu is voorzien. Voor zover die overwegingen dus moeten dienen ter motivering van het feitelijk verruimen van de venstertijden, kan de rechtbank die motivering niet volgen.

12. Verder heeft verweerder in het bestreden besluit een aantal lastig te begrijpen overwegingen opgenomen over de veiligheidsrisico's waar eiseres in de bezwaarfase op heeft gewezen. Zo stelt verweerder dat geen onderzoek is gedaan naar het aantal voetgangers en dat er geen cijfers bekend zijn over de toename van het aantal voetgangers. Het komt de rechtbank als een feit van algemene bekendheid voor dat wanneer de venstertijden dagelijks met drie uur worden uitgebreid, en zeker wanneer die drie uren de lunchtijd en vroege middaguren beslaan, meer voetgangers zullen worden geconfronteerd met expeditie- en taxiverkeer dan wanneer die uitbreiding er niet is. Voor zover verweerder dus met de bewuste opmerking in het bestreden besluit het betoog heeft willen voeren dat het aan eiseres was om onderzoek te doen naar het aantal voetgangers, strandt dat betoog reeds op die grond.

13. Verweerder heeft ook overwogen dat het niet in de lijn der verwachting ligt dat met de verruiming van de venstertijden het expeditieverkeer, de verkeersintensiteit en het aantal verkeersbewegingen zal toenemen omdat alleen uitzonderingsgevallen toegang tot de voetgangerszone krijgen. Het expeditieverkeer zal volgens verweerder niet toenemen maar zich alleen verspreiden binnen de venstertijden. Ook die overwegingen vindt de rechtbank niet begrijpelijk. Het is immers, gezien de tekst van het primair besluit, niet zo dat alleen uitzonderingsgevallen toegang tot de voetgangerszone krijgen: *alle* expeditieverkeer en *alle* taxi's krijgen gedurende de venstertijden toegang tot die zone, plus de ontheffingshouders die de hele dag toegang hebben. Evenmin is het zo dat geen toename maar slechts verspreiding van het expeditieverkeer te verwachten valt: de vrachtwagens van Lidl alleen al veroorzaken die toename immers. Bovendien heeft eiseres onweersproken gesteld dat sinds het primaire besluit ook bestelbussen van pakket- en bezorgdiensten gedurende de venstertijden het voetgangersgebied in rijden, terwijl die daarvoor altijd parkeerden buiten dat gebied, waarna de chauffeurs met steekwagentjes te voet verder gingen.

14. Eiseres heeft verder onweersproken gesteld dat de lestijd van de aan het winkelcentrum gelegen basisschool op woensdag om 12.30 uur eindigt. Verweerder heeft in het bestreden besluit gesteld dat hij rekening heeft gehouden met het continuooster van de school dat tot 14.30 uur duurt, maar heeft daarbij klaarblijkelijk geen rekening gehouden met de woensdagen. Eiseres voert dus terecht aan dat verweerders belangenafweging en motivering op dat punt te kort schiet.

15. Verder voert eiseres eveneens terecht aan dat verweerder in het bestreden besluit ten onrechte geen aandacht besteed heeft aan de door haar aangedragen alternatieve oplossingen. Zo is, ook niet na bespreking op de zitting, niet inzichtelijk geworden waarom het niet mogelijk is om enkel Lidl te voorzien van een sleutel of pasje waarmee de wegzinkbare paal kan worden bediend. Verweerder heeft ter zitting betoogd dat zo'n oplossing in strijd is met gemeentelijk beleid maar in het dossier is dat beleid niet opgenomen, noch heeft verweerder ernaar verwezen in het bestreden besluit. Verweerder heeft in het verweerschrift en ter zitting gesteld dat hij van mening is dat wat in het minnelijk traject is besproken, niet hoeft te worden meegenomen in de besluitvorming. Verder heeft verweerder gesteld dat de alternatieven niet in de bezwaarfase naar voren zijn gebracht zodat hij ook om die reden niet gehouden was erop te reageren. De rechtbank is van oordeel dat verweerder hier ten onrechte een scheiding aanbrengt tussen het overleg dat kennelijk 'naast' de bezwaarprocedure liep (en waarin de alternatieven zijn besproken) enerzijds en de bezwaarprocedure zelf anderzijds. Bovendien volgt uit verslagen van bijeenkomsten van 9 december 2014 en van 3 september 2015 dat de alternatieven die eiseres heeft aangedragen – anders dan verweerder heeft gesteld – allemaal al voorafgaand aan het nemen van het bestreden besluit door haar kenbaar waren gemaakt aan verweerder. Verweerder was gehouden om, in het kader van de belangenafweging en de algehele heroverweging, in het bestreden besluit aandacht te besteden aan deze alternatieven.

16. Op de zitting heeft verweerder nog gewezen op een huishoudelijk reglement van Dela Vastgoed of van de winkeliersvereniging waarin kennelijk nader te maken afspraken zullen moeten worden vastgelegd over het rekening houden met de schooltijden, rijrichting en rijnsnelheid (zo valt te lezen in een e-mail van 5 september 2014, afkomstig van een medewerker van de gemeente aan D. Kuiten, werkzaam bij Dela Vastgoed). Voor zover verweerder hiermee heeft willen betogen dat de veiligheid van de voetgangers hiermee in afdoende mate zal worden gegarandeerd, volgt de rechtbank verweerder daarin niet. De status van dit huishoudelijk reglement is door verweerder niet inzichtelijk gemaakt, maar los daarvan kan de inhoud ervan ook niet afdoen aan verweerders verantwoordelijkheid om de veiligheidsrisico's onderbouwd in te schatten en het verkeersbesluit te nemen met inachtneming van die onderbouwde inschatting. Bovendien doet de verwijzing naar het huishoudelijk reglement en naar wat daarin kennelijk geregeld zou moeten worden, af aan verweerders stelling dat de verruiming van de venstertijden geen extra veiligheidsrisico's met zich brengt.

17. Het bestreden besluit is dus niet goed voorbereid en niet goed gemotiveerd. Dat betekent dat het is genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het beroep is daarom gegrond. Verweerder zal een nieuw besluit op bezwaar moeten nemen met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen. Dat houdt concreet dus in dat verweerder de belangen van eiseres inventariseert, goed onderzoekt wat de gevolgen zijn voor de veiligheid en ook goed kijkt naar de alternatieven die er zijn voor het aanpassen van de venstertijden voor *al* het expeditie- en taxiverkeer.

18. Eiseres wordt in het gelijk gesteld en daarom zal verweerder worden opgedragen het griffierecht dat eiseres heeft moeten betalen, te vergoeden. Eiseres heeft geen gebruik gemaakt van professionele rechtsbijstand, dus daarvoor wordt geen vergoeding uitgesproken. Eiseres heeft wel verzocht om vergoeding van kosten die zij heeft gemaakt voor aangetekende verzending van stukken, maar dat soort kosten komen niet voor

vergoeding in aanmerking (zie daarvoor artikel 1 van het Besluit proceskosten bestuursrecht en – bijvoorbeeld – de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4081), zodat het verzoek om vergoeding ervan moet worden afgewezen.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op een nieuw besluit op het bezwaar van eiseres te nemen met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen;
- draagt verweerder op het griffierecht van € 334,- aan eiseres te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J. Lie, rechter, in aanwezigheid van B.V.H. Harperink griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 1 augustus 2016.

De griffier is verhinderd
de uitspraak te ondertekenen

rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

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.