

Gemeente Amstelveen - Beslissing op de bezwaren verkeersbesluit "herinrichting Dorpsstraat en Stationsstraat"



Zaaknummer: Z20-035150

Op 19 mei 2020 hebben wij het verkeersbesluit "herinrichting Dorpsstraat en Stationsstraat" genomen. Dit besluit is op 27 mei 2020 in de Staatscourant gepubliceerd onder nummer 28974. Meerdere belanghebbenden hebben bezwaar gemaakt tegen dit besluit. Deze bezwaarschriften zijn voorgelegd aan de ambtelijke commissie voor de bezwaarschriften (hierna: de commissie). Zij heeft op 28 september 2020 haar advies uitgebracht. De commissie heeft geadviseerd om:

1. haar advies over te nemen, als ingelast te beschouwen en ten grondslag te leggen aan de beslissing op de bezwaren;
2. de bezwaren gedeeltelijk gegrond te verklaren;
3. het bestreden besluit te herroepen ten aanzien van de in het bestreden besluit opgenomen maatregel waarbij het Oude Dorp voor doorgaand verkeer wordt afgesloten door middel van verzinkbare palen;
4. indien het college anders besluit, om het bestreden besluit in ieder geval te herroepen conform het voorstel van het college van 31 augustus 2020, waarbij de vaste paal op Zetveld wordt vervangen door een verzinkbare paal en waarbij wordt bepaald dat het aantal parkeerplaatsen dat in de Stationsstraat komt te vervallen als gevolg van het bestreden besluit wordt beperkt tot vier in plaats van acht;
5. het bestreden besluit, conform het voorstel van het college van 31 augustus 2020, te herroepen ten aanzien van de in het bestreden besluit opgenomen uitbreiding van de blauwe zones;
6. de maatregel betreffende de aanleg van een fiets/bromfietspad aan de achterzijde van Dorpsstraat 63 met als gevolg gedeeltelijke opheffing van het woonerf op Zetveld, aanvullend te motiveren in de beslissing op de bezwaren, dan wel het bestreden besluit ook op dit punt te herroepen;
7. het bestreden besluit voor het overige in stand te laten.

Wij hebben besloten om het advies van de commissie voor een deel te volgen. Het deel dat wij niet volgen heeft betrekking op het advies van de commissie om het bestreden besluit te herroepen ten aanzien van de in het bestreden besluit opgenomen maatregel waarbij het Oude Dorp voor doorgaand verkeer wordt afgesloten door middel van verzinkbare palen. Hiertoe overwegen wij als volgt.

Zoals door de commissie onderstreept, komt het college volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) bij het nemen van een verkeersbesluit een ruime beoordelingsruimte toe bij de uitleg van de in artikel 2, eerste en tweede lid van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WvW 1994) genoemde begrippen (zie onder meer de uitspraak van 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1431). Nadat het bestuursorgaan heeft vastgesteld welke verkeersbelangen in welke mate naar haar oordeel bij het verkeersbesluit dienen te worden betrokken, dient het die belangen tegen elkaar af te wegen. Daarbij komt het bestuursorgaan beleidsruimte toe. Het college dient daarbij te overwegen 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.

Uit vaste rechtspraak van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:589), volgt bovendien dat het college 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 alle betrokken belangen tegen elkaar zijn afgewogen.

Dat hieruit zou volgen dat het college bij de voorbereiding van het besluit (enkel) moet onderzoeken op welke wijze de te behalen doelen bereikt kunnen worden, waarbij de nadelige impact van de maatregelen voor belanghebbenden zo klein mogelijk is en dat in onderhavig geval onvoldoende is aangetoond dat verzinkbare palen de minst ingrijpende maatregel zijn om de beoogde doelen te bereiken, wordt niet gevolgd. Immers, bij de belangenafweging komt aan het college beleidsruimte toe en dienen



alle bij het besluit betrokken belangen te worden afgewogen.¹ Het eventuele bestaan van een redelijk alternatief maakt het genomen verkeersbesluit, afhankelijk van de belangenafweging, niet op zichzelf onrechtmatig (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 12 augustus 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ5107).

Het bestreden besluit strekt conform artikel 2 van de Wvw 1994 tot:

- het verzekeren van de veiligheid op de weg (lid 1a);
- het beschermen van weggebruikers en passagiers (lid 1b);
- het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer (lid 1d).

Naast de in artikel 2 van de Wvw 1994 genoemde belangen kunnen (gelet op artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht) ook andere belangen een rol spelen bij de totstandkoming van een verkeersbesluit, denk aan belangen van bewoners, bedrijven, openbaar vervoer en hulpverleningsdiensten.

In plaats van de verzinkbare palen zou de afsluiting volgens de commissie ook met verkeersborden en/of camera's kunnen worden bereikt.

Van afsluiting met verkeersborden wordt te weinig effect verwacht. Zonder dat continue wordt gehandhaafd zien automobilisten de verkeersborden over het hoofd en/of negeren deze. Gebleken is dat bebording in het Oude Dorp vaak over het hoofd wordt gezien. Vrachtwagens rijden zich met regelmaat klem.

In verband met de aangevoerde bezwaren en het advies van de commissie is door ons een aanvullende rapportage van Sweco gevraagd ten aanzien van de varianten 1. afsluiting door middel van verzinkbare palen en 2. cameratoezicht. Deze aanvullende rapportage wordt daarmee onderdeel gemaakt van het bestreden besluit.

Uit de rapportage van Sweco komt naar voren dat aan beide systemen voor- en nadelen kleven. Sweco komt tot de conclusie dat beide systemen verkeersveilig zijn (te maken).

Het voordeel van fysieke palen is dat ze bekender zijn als afsluitingssysteem en direct merkbaar zijn. Verkeersdeelnemers weten direct wat er van hen wordt verwacht. Hierdoor is de gewenningsperiode korter dan bij gebruik van een camerasysteem. Er is sprake van een fysieke afsluiting waardoor fouten en het opzettelijk omzeilen van de afsluiting zoveel mogelijk worden voorkomen. Voordeel van een camerasysteem is, aldus Sweco, het lagere risico op eenzijdige ongevallen (letsel en schade) ten opzichte van fysieke palen en geen vertraging/hinder bij storing. Met de juiste zichtbaarheids- en technische maatregelen kan echter het risico op eenzijdige ongevallen en vertraging door storingen bij gebruik van verzinkbare palen zoveel mogelijk worden beperkt. De hulpdiensten hebben aangegeven geen bezwaren te hebben tegen het gebruik van verzinkbare palen.

Nu aan beide systemen voor- en nadelen verbonden zijn maar beide systemen voldoen vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid, dienen wij een keuze te maken met inachtneming van de belangen van betrokkenen en overige publieke belangen.

Het college hecht daarbij grote betekenis aan de mogelijkheid dat automobilisten bij cameratoezicht het afgesloten gebied inrijden zonder de borden te zien. Bestuurders van motorvoertuigen zullen dan een bekeuring ontvangen zonder zich te realiseren dat zij een overtreding hebben begaan. Dit is niet bezoekersvriendelijk en daarom niet de wijze waarop de gemeente zich wil opstellen naar haar bezoekers.

Voorts is van groot belang dat aan het plaatsen van camera's op openbare plaatsen door gemeenten voorwaarden zijn verbonden op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG). Een van de belangrijkste voorwaarden voor het plaatsen van camera's is dat minder vergaande maatregelen niet mogelijk zijn (subsidiariteit). In dit geval is het plaatsen van verzinkbare palen juist een alternatieve mogelijkheid waardoor de privacy zoveel mogelijk gerespecteerd wordt.

Daarnaast zal op grond van de AVG het gebruik van camera's en het bijbehorend opslaan van privacy gevoelige informatie doorlopend moeten worden getoetst en is daarmee mogelijk ook niet toekomstbestendig.

1) Zie in dit verband bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 25 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:152, r.o.3.5.

Op basis van een toelichting van de beoogd leverancier van de verzinkbare palen worden de veiligheid, betrouwbaarheid en storingsgevoeligheid van de verzinkbare palen op de volgende wijzen gewaarborgd:

- Iedere installatie wordt voorzien van vier beveiligingslussen en tevens wordt de meldlus in het veiligheidscircuit opgenomen bij een passage. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de verzinkbare paal daalt op het moment dat er zich een voertuig boven de paal bevindt.
- Geadviseerd wordt om aan beide zijden van de afsluiting een regellicht te plaatsen voor een goede zichtbaarheid.
- Tevens zijn de palen uitgerust met een breekbout constructie. Dit betekent dat bij een lichte aanrijding de bouten breken waardoor een sensor wordt geactiveerd die de paal direct in de grond doet verzinken.
- Ook is de installatie uitgerust met een accumulator set welke de installatie gedwongen naar de neerstand brengt bij eventuele stroomuitval. Mocht er een storing plaatsvinden dan is de storingsmonteur over het algemeen binnen 2 uur te plaatse, op elke dag en tijdstip van het jaar. In de praktijk zijn de monteurs binnen 1 uur aanwezig. De installaties kunnen ook op afstand worden bediend en beheerd vanuit het Centraal Management Systeem van de leverancier.

Bestuurders van motorrijtuigen worden op de verzinkbare palen geattendeerd door middel van het gebruik van borden. Het eerste bord geeft aan dat de wegen binnen het gebied niet toegankelijk zijn voor motorvoertuigen, uitgezonderd ontheffinghouders. Bij de verzinkbare palen worden borden geplaatst om bestuurders te attenderen op de aanwezigheid van deze palen. Om te benadrukken dat het Oude Dorp een verblijfsgebied is en het inrijden van de Stationsstraat vanaf de Ouderkerkerlaan van doorgaand verkeer niet mogelijk is, wordt de voorrangsregeling op het kruispunt Ouderkerkerlaan-Veenendaalplein-Elegast gewijzigd, wordt de inritconstructie op de brug naar het Veenendaalplein opgeheven en komt op de Ouderkerkerlaan een drempel.

In de aanvullende rapportage van Sweco is wel vermeld dat de locatie van de verzinkbare palen in de Stationsstraat (ter hoogte van nummer 10) een potentieel gevaarlijk punt is. Keren is hier niet goed mogelijk en achteruitrijden moet over een grotere lengte. Sweco adviseert daarom om een andere locatie te kiezen voor deze palen (meer richting het Kazernepad). Wij hebben besloten om dit advies op te volgen en de verzinkbare palen te verplaatsen naar het begin van de Stationsstraat (aan de oostkant van het spoorwegovergang/Kazernepad). Hiermee wordt de volledige Stationsstraat (vanaf de Ouderkerkerlaan) gesloten verklaard, behoudens voor motorvoertuigen van ontheffinghouders.

Bezwaarden zijn op 3 december 2020 gedurende een periode van twee weken in de gelegenheid gesteld om op de voet van artikel 7:9 Algemene wet bestuursrecht schriftelijk een zienswijze te geven op de aanvullende rapportage van Sweco. Daarnaast konden bezwaarden indien gewenst ook mondeling worden gehoord. De zienswijzen zullen hier, voor zover in dit kader relevant, per onderwerp worden samengevat en beantwoord.

Onderwerp

Verschillende bezwaarden voeren aan dat in de aanvullende rapportage niet alle relevante aspecten van de beide varianten zijn meegenomen in de vergelijking, met name het kostenaspect en esthetische aspect.

Door verschillende bezwaarden is, kort samengevat, aangevoerd dat de afweging tussen beide varianten met betrekking tot de verkeersveiligheid onjuist is uitgevoerd dan wel tot onjuiste gevolgtrekkingen heeft geleid. Ook is door verschillende bezwaarden aangevoerd dat andere alternatieven bij de vergelijking betrokken hadden dienen te worden.

Door een enkele bezwaarde is aangevoerd dat het advies om de verzinkbare palen op de locatie Stationsstraat te verplaatsen naar het Kazernepad ondeugdelijk is. De blauwe parkeerzone zou daardoor onbruikbaar worden. Daarnaast zou daardoor een gevaarlijke en onoverzichtelijke situatie ontstaan. Logischer zou zijn om de palen te verplaatsen naar de ingang van Tempelhof ter hoogte van Bouwensland.

Beantwoording

De aanvullende rapportage van Sweco heeft enkel betrekking op de verkeersveiligheid.

Het college komt beleidsruimte toe bij de belangenafweging tussen de relevante verkeersbelangen onderling en tussen de verkeersbelangen en voor belanghebbenden nadelige gevolgen, alsmede bij het bepalen welke overige belangen in welke mate in deze afweging dienen te worden betrokken. Het kostenaspect betreft geen belang van bezwaarden. Ten aanzien van het esthetische aspect wordt volledigheidshalve nog opmerkt dat óók bij het plaatsen van verkeersborden in combinatie met cameratoezicht zichtbaarheidsmaatregelen genomen dienen te worden. Gelet op de beperkte merkbaarheid van deze variant in vergelijking met verzinkbare palen zullen de zichtbaarheidsmaatregelen hier waarschijnlijk zelfs omvangrijker (dienen te) zijn.

De aanvullende rapportage betreft een onderlinge vergelijking op basis van zeven verschillende aspecten met betrekking tot de verkeersveiligheid. De vergelijking is uitgevoerd door een gecertificeerd auditor. Er is geen aanleiding om de uit het aanvullende rapport voortvloeiende bevindingen in twijfel te trekken. Aan het college komt beleidsruimte toe bij de keuze tussen de varianten.

De parkeerplaatsen in de Stationsstraat (en Bouwensland) blijven volledig beschikbaar voor ontheffinghouders. Daarnaast zullen door verplaatsing geen parkeerplaatsen meer hoeven te vervallen door aanleg van de palen. Ook behoeft in dat geval de gehandicaptenparkeerplaats ter hoogte van de Stationsstraat 7 niet te worden verplaatst ter hoogte van de Stationsstraat 16.

Overig

Door de gehele Stationsstraat af te sluiten wordt juist een overzichtelijke situatie gecreëerd. In de Stationsstraat is het slecht mogelijk om te keren en achteruitrijden is zeker vanaf het punt ter hoogte van Bouwensland gelet op het fietspad zeer onwenselijk. In de Ouderkerkerlaan kan de parkeerplaats gebruikt worden om te keren. Daarnaast is de Ouderkerkerlaan breder en overzichtelijker waardoor het veiliger is hier te keren.

De overige reacties welke hiervoor niet reeds zijn behandeld, hebben geen betrekking op de aanvullende rapportage van Sweco.

Gelet op het voorgaande hebben wij in de ingediende reacties geen aanleiding gezien om af te zien van afsluiting van het Oude Dorp door middel van verzinkbare palen.

Overige adviezen commissie

De commissie heeft zich in haar advies eveneens uitgelaten over de parkeersituatie in het Oude Dorp ten gevolge van het verkeersbesluit, de samenvoeging van de parkeerschijfzones in de Stationsstraat en Dorpsstraat tot één parkeerschijfzone en de aanwijzing van het fiets/bromfietspad op Zetveld (aan de achterzijde van het pand aan de Dorpsstraat 63) met als gevolg een gedeeltelijke opheffing van het woonerf. Ten aanzien hiervan merken wij het volgende op.

Parkeren

Er zullen een aantal parkeerplaatsen vervallen ter hoogte van Dorpsstraat 104 (Café du Monde) door het omleggen van het fietspad aldaar. De commissie acht dit echter, gezien de vergroting van de verkeersveiligheid ten opzichte van de bestaande situatie, gerechtvaardigd. Ten aanzien van het vervallen van de parkeerplek in verband met het verlengen van de laad- losstrook in de Stationsstraat heeft de commissie tevens overwogen dat dit gelet op de verkeersveiligheid noodzakelijk is.

Nu de verzinkbare palen in de Stationsstraat worden verplaatst blijven de twee parkeerplaatsen die hierdoor zouden komen te vervallen behouden. Hierdoor zullen er in het geheel geen parkeerplaatsen meer vervallen als gevolg van de aanleg van de verzinkbare palen. Ook behoeft in dat geval de gehandicaptenparkeerplaats ter hoogte van de Stationsstraat 7 niet te worden verplaatst ter hoogte van de Stationsstraat 16.

Door verplaatsing van de verzinkbare palen in de Stationsstraat worden bovendien de parkeerplaatsen in Bouwensland, doordat deze straat binnen het gesloten verklaarde gebied komt te liggen, alleen beschikbaar voor ontheffinghouders.

Samenvoeging parkeerschijfzones en aanwijzing fiets/bromfietspad Zetveld

Door ons is tijdens deze bezwaarprocedure reeds aangegeven dat een aantal wijzigingen zullen worden doorgevoerd. Er wordt afgezien van de in het verkeersbesluit vermelde samenvoeging van de parkeerschijfzones in de Stationsstraat en Dorpsstraat tot één parkeerschijfzone. Deze samenvoeging c.q. uitbreiding was namelijk niet de bedoeling. Deze omissie wordt hiermee hersteld. Dit heeft wel tot gevolg dat de opheffing van de aanwijzing als parkeerverbodzone van de Stationsstraat en van het gedeelte van de Dorpsstraat ten zuiden van de Stationsstraat, Bouwensland en Tempelhof komt te vervallen.

Verder wordt de vaste paal op Zetveld (achter het pand aan de Dorpsstraat 63) op verzoek van de bewoners vervangen door een verzinkbare paal. De aanwijzing van dit deel op Zetveld als fiets/bromfietspad is dan niet meer nodig. De opheffing van dit deel als woonerf vindt hierdoor geen doorgang. De noodzaak om de opheffing van dit deel van Zetveld als woonerf nader te motiveren, zoals de commissie heeft geadviseerd, komt hiermee te vervallen.

Besluit

Gelet op al het voorgaande hebben wij besloten om:

1. het advies van de commissie gedeeltelijk over te nemen en dit deel als ingelast te beschouwen en ten grondslag te leggen aan de beslissing op de bezwaren;
2. de bezwaren gegrond te verklaren voor zover het betreft de bezwaren over samenvoeging van de parkeerschijfzones in de Stationsstraat en Dorpsstraat en de aanwijzing van een deel op Zetveld (aan de achterzijde van het pand aan de Dorpsstraat 63) als fiets/bromfietspad met als gevolg een gedeeltelijke opheffing van het woonerf en het bestreden besluit ten aanzien van deze onderdelen



- te herroepen. Dit betekent dat de parkeerschijfzones in de Stationsstraat en Dorpsstraat niet worden samengevoegd tot één parkeerschijfzone. Hierdoor komt de opheffing van de aanwijzing als parkeerverbodzone van de Stationsstraat en van het gedeelte van de Dorpsstraat ten zuiden van de Stationsstraat, Bouwensland en Tempelhof te vervallen. Verder wordt het deel op Zetveld (aan de achterzijde van het pand aan de Dorpsstraat 63) niet aangewezen als fiets/bromfietspad, waardoor de opheffing van dit deel als woonerf komt te vervallen;
3. het bestreden besluit te wijzigen voor wat betreft het gesloten verklaarde gebied en deze uit te breiden tot aan het begin van de Stationsstraat (oostkant spoorwegovergang/Kazernepad). Dit betekent dat de verzinkbare palen in de Stationsstraat verplaatst zullen worden naar het begin van de Stationsstraat (aan de oostkant van de spoorwegovergang/Kazernepad). Door deze wijziging zal de gehandicaptenparkeerplaats voor het gebouw aan de Stationsstraat 7 niet verplaatst te hoeven worden. De gewijzigde situatie is conform de hieronder weergegeven tekening PAB-PV-2020-53 d.d. 27 januari 2021;
 4. de overige bezwaren ongegrond te verklaren en het bestreden besluit van 19 mei 2020 in stand te laten onder aanvulling van de hiervoor vermelde motivering.

Overeenkomstig artikel 24 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer is overleg gepleegd met de gemandateerde specialist van het team verkeersadvisering namens de korpschef van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland.

Tekening PAB-PV-2020 d.d. 27 januari 2021 (zie bijlage)

Beroep

Belanghebbenden die bezwaar hebben gemaakt tegen het primaire besluit, alsmede belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij dit niet hebben gedaan kunnen gedurende de termijn van 6 weken na bekendmaking van dit besluit beroep instellen bij de rechtbank Amsterdam, sector bestuursrecht) Postbus 75850, 1070 AW Amsterdam.

Het indienen van een beroepschrift heeft geen schorsende werking. Wel kan de indiener van een beroepschrift zich wenden tot de voorzieningenrechter van de rechtbank met het verzoek een voorlopige voorziening te treffen. Een verzoek dient u in bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam, Postbus 75850, 1070 AW Amsterdam.

Amstelveen, 23 februari 2021
Burgemeester en wethouders van de gemeente Amstelveen,
namens dezen,
Bert Winthorst
Gemeentesecretaris