

ECLI:NL:RVS:2010:BO3482

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	10-11-2010
Datum publicatie	10-11-2010
Zaaknummer	200910269/1/H3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 13 juni 2007, voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), heeft de deelraad op verzoek van de stichtingen Stichting Ymere en Woningstichting Eigen Haard (hierna: de woningcorporaties) verschillende woonstraten, galerijen, onderdoorgangen en verbindingsbruggen in het zogenoemde Plan van Gool aan het openbaar verkeer onttrokken.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl ABkort 2011/59

Uitspraak

200910269/1/H3.

Datum uitspraak: 10 november 2010

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellanten], beiden wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 18 november 2009 in de zaken nrs. 07/3143, 07/3138 en 07/2769 in het geding tussen onder meer:

[appellanten]

en

de deelraad van het stadsdeel Amsterdam-Noord, thans: stadsdeel Noord.

1. Procesverloop

Bij besluit van 13 juni 2007, voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), heeft de deelraad op verzoek van de stichtingen Stichting Ymere en Woningstichting Eigen Haard (hierna: de woningcorporaties) verschillende woonstraten, galerijen, onderdoorgangen en verbindingsbruggen in het zogenoemde Plan van Gool aan het openbaar verkeer onttrokken.

Bij uitspraak van 18 november 2009, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank de door onder meer [appellanten] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de

rechtsgevolgen ervan geheel in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 29 december 2009, hoger beroep ingesteld.

Bij brief van 19 februari 2010 heeft de deelraad een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 22 februari 2010 hebben de woningcorporaties een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij brief van 2 juli 2010 hebben [appellanten] nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 juli 2010, waar [appellanten], beiden in persoon, en de deelraad, vertegenwoordigd door D. Haak, werkzaam bij het stadsdeel, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting de woningcorporaties, vertegenwoordigd door R. Oosterloo en mr. E. van Tuyl, als belanghebbenden gehoord. De zaak is gezamenlijk behandeld met zaak nr. 200910313/1/H3.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de Wegenwet, voor zover thans van belang, kan een weg aan het openbaar verkeer worden onttrokken bij een besluit van de raad van de gemeente, waarin de weg is gelegen.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, voor zover thans van belang, heeft iedere belanghebbende bij een weg het recht aan de raad van de gemeente, waarin de weg is gelegen, ten opzichte van die weg toepassing van artikel 9 te verzoeken.

Ingevolge het tweede lid is op de voorbereiding van de beslissing op het verzoek afdeling 3.4 van de Awb van toepassing.

Afdeling 3.4 van de Awb omvat onder meer de artikelen 3:11 en 3:15.

Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, legt het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

Ingevolge artikel 3:15, eerste lid, kunnen belanghebbenden bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen.

Ingevolge artikel 6:13, voor zover thans van belang, kan geen beroep bij de administratieve rechter worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht.

Ingevolge artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet is het college van burgemeester en wethouders in ieder geval bevoegd beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast.

Bij artikel 26, eerste lid, van de Verordening op de stadsdelen (hierna: de Verordening), voor zover thans van belang, heeft de raad van de gemeente Amsterdam al zijn taken en bevoegdheden overgedragen aan de deelraden van de stadsdelen.

Bij het tweede lid heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam al zijn bevoegdheden overgedragen aan het dagelijks bestuur van de stadsdelen.

Ingevolge artikel 220, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: het BW), voor zover thans van belang, moet de huurder, indien gedurende de huurtijd dringende werkzaamheden aan het gehuurde moeten worden uitgevoerd, daartoe gelegenheid geven, onverminderd zijn aanspraken op vermindering van de huurprijs, op ontbinding van de huurovereenkomst en op schadevergoeding.

Ingevolge het tweede lid, eerste volzin, is het eerste lid van overeenkomstige toepassing wanneer de verhuurder met voortzetting van de huurovereenkomst wil overgaan tot renovatie van de gebouwde onroerende zaak waarop die overeenkomst betrekking heeft, en daartoe aan de huurder een, gelet op het belang van de verhuurder en de belangen van de huurder en eventuele onderhuurders, redelijk voorstel doet.

Ingevolge het derde lid, eerste volzin, wordt, indien de renovatie tien of meer woningen of bedrijfsruimten die een bouwkundige eenheid vormen, betreft, het in het tweede lid bedoelde voorstel vermoed redelijk te zijn, wanneer 70% of meer van de huurders daarmee heeft ingestemd.

2.2. Het Plan van Gool, ook bekend als Het Breed, is een wooncomplex dat ongeveer 1150 woningen omvat, die verdeeld zijn over elf blokken met vijf woonlagen. De woningen zijn ontsloten door galerijen op de begane grond en door galerijen op de derde verdieping, ook wel bovenstraten genoemd, die via binnen- en buitenpandige trappen en liften kunnen worden bereikt. Door middel van verbindingsbruggen zijn de bovenstraten van de verschillende woonblokken met elkaar verbonden. In de woonblokken bevinden zich voorts verschillende onderdoorgangen, door middel waarvan voetgangers en fietsers de tussen de woonblokken gelegen groene ruimte kunnen bereiken. Niet in geschil is dat de straten, galerijen, onderdoorgangen en verbindingsbruggen waarop het besluit van 13 juni 2007 betrekking heeft, openbare wegen in de zin van de Wegenwet zijn.

2.3. In 2006 hebben de woningcorporaties, als eigenaren van de woonblokken, een plan opgesteld voor het renoveren van het wooncomplex. Onderdeel van dit plan is het afsluiten van verschillende onderdoorgangen, alsmede van de trappenhuizen van de woonblokken opdat de bovenstraten en verbindingsbruggen slechts voor de bewoners en hun bezoekers toegankelijk worden. Met het oog daarop hebben de woningcorporaties bij brief van 27 november 2006 bij het dagelijks bestuur van het stadsdeel een verzoek ingediend tot onttrekking van de desbetreffende wegen aan het openbaar verkeer.

2.4. Het dagelijks bestuur heeft op 23 januari 2007 een ontwerpbesluit omtrent het verzoek van de woningcorporaties vastgesteld. Volgens dit ontwerpbesluit was het dagelijks bestuur voornemens om de deelraad voor te stellen om het verzoek af te wijzen, omdat de daarin genoemde wegen geen openbare wegen in de zin van de Wegenwet zijn. Op de voet van afdeling 3.4 van de Awb heeft het dagelijks bestuur het ontwerpbesluit vanaf 31 januari 2007 gedurende zes weken ter inzage gelegd. Na deze inzagefase, waarin onder meer [appellanten] zienswijzen over het ontwerpbesluit naar voren hebben gebracht, heeft het dagelijks bestuur zich op het standpunt gesteld dat de desbetreffende wegen wel openbare wegen in de zin van de Wegenwet zijn, doch dat deze aan het openbaar verkeer dienen te worden onttrokken, omdat de veiligheidsbeleving van de bewoners daardoor zal worden verbeterd. Bij het besluit van 13 juni 2007 heeft de deelraad op voorstel van het dagelijks bestuur dienovereenkomstig beslist.

2.5. De rechtbank heeft het besluit van 13 juni 2007 wegens het ontbreken van een zorgvuldige voorbereiding en een deugdelijke motivering vernietigd. Daarbij heeft zij in aanmerking genomen dat in dit besluit niet is ingegaan op de belangen en argumenten die onder meer [appellanten] met betrekking tot de veiligheid en veiligheidsbeleving hebben aangedragen. De rechtbank heeft de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit echter in stand gelaten, omdat de deelraad in zijn verweerschrift en ter zitting alsnog voldoende inzicht heeft gegeven in de door hem gemaakte belangenafweging. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de deelraad op basis van deze belangenafweging in redelijkheid tot wegonttrekking kunnen besluiten.

2.6. [appellanten] betogen allereerst dat de rechtbank heeft miskend dat het dagelijks bestuur onjuist heeft gehandeld bij de verlening van een bouwvergunning voor de door de woningcorporaties

voorgenomen renovatiewerkzaamheden die mede tot afsluiting van openbare wegen in het wooncomplex zullen leiden. Aangezien ten tijde van deze vergunningverlening nog geen besluit tot onttrekking van de desbetreffende wegen aan het openbaar verkeer was genomen, had het dagelijks bestuur volgens hen in de bouwvergunning moeten vermelden dat deze werkzaamheden niet mogen worden verricht voordat tot wegonttrekking is besloten. Dit betoog, wat daar verder van zij, kan echter niet leiden tot vernietiging van de aangevallen uitspraak, nu het besluit tot verlening van een bouwvergunning in deze zaak niet ter beoordeling staat.

2.7. [appellanten] betogen voorts dat de rechtbank, door de rechtsgevolgen van het besluit van 13 juni 2007 in stand te laten, heeft miskend dat de deelraad de door artikel 11, tweede lid, van de Wegenwet voorgeschreven procedure van afdeling 3.4 van de Awb onjuist heeft uitgevoerd. Zij voeren daartoe aan dat het vooraf ter inzage gelegde ontwerpbesluit ten onrechte door het dagelijks bestuur is opgesteld, aangezien de bevoegdheid tot wegonttrekking niet bij het dagelijks bestuur, maar bij de deelraad berust. Los daarvan voeren zij aan dat het dagelijks bestuur ten onrechte heeft nagelaten om een nieuw ontwerpbesluit ter inzage te leggen nadat het zijn standpunt over het te nemen besluit had gewijzigd. Door dit na te laten, hebben de bewoners van het wooncomplex onvoldoende gelegenheid gehad om hun belangen bij het behoud van het openbare karakter van het wooncomplex naar voren te brengen, aldus [appellanten].

2.7.1. Ingevolge artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet, gelezen in verbinding met artikel 26, tweede lid, van de Verordening, is het dagelijks bestuur bevoegd om beslissingen van de deelraad voor te bereiden. Het opstellen en vervolgens ter inzage leggen van het ontwerpbesluit strekte ertoe om belanghebbenden en anderen in de gelegenheid te stellen hun zienswijzen naar voren te brengen, opdat de deelraad daarmee rekening zou kunnen houden bij zijn beslissing op het verzoek van de woningcorporaties. Het ontwerpbesluit diende aldus tot voorbereiding van een door de deelraad te nemen besluit en derhalve was het dagelijks bestuur bevoegd om het ontwerpbesluit op te stellen.

2.7.2. Mede naar aanleiding van de zienswijzen over het ter inzage gelegde ontwerpbesluit die overeenkomstig artikel 3:15 van de Awb naar voren zijn gebracht, kan het desbetreffende bestuursorgaan tot het standpunt komen dat een ander besluit moet worden genomen dan het volgens het ontwerp te nemen besluit. Artikel 3:11 noch enige andere bepaling van afdeling 3.4 van de Awb verplicht het bestuursorgaan ertoe om in dat geval een nieuw ontwerpbesluit ter inzage te leggen, alvorens het een definitief besluit neemt. De Afdeling merkt daarbij op dat belanghebbenden die geen reden hadden om zienswijzen over het ontwerpbesluit naar voren te brengen, tegen een andersluidend definitief besluit beroep kunnen instellen. Zoals ook de rechtbank heeft onderkend, verzet artikel 6:13 van de Awb zich daar niet tegen, nu deze belanghebbenden niet kan worden verweten dat zij geen zienswijzen over het ontwerpbesluit naar voren hebben gebracht.

2.8. Gezien het voorgaande, heeft de rechtbank terecht overwogen dat de deelraad de in afdeling 3.4 van de Awb neergelegde procedure juist heeft uitgevoerd. Het betoog faalt.

2.9. [appellanten] betogen ten slotte dat de rechtbank, door de rechtsgevolgen van het besluit van 13 juni 2007 in stand te laten, tevens heeft miskend dat de deelraad niet in redelijkheid tot wegonttrekking heeft kunnen besluiten. Zij voeren daartoe aan dat de wegonttrekking het woongenot van de bewoners vermindert. Zo heeft de afsluiting van de bovenstraten onder meer tot gevolg dat de brievenbussen van de zich aldaar bevindende woningen naar de begane grond worden verplaatst, hetgeen de loopafstand tussen deze woningen en de brievenbussen aanzienlijk vergroot. Daarnaast belemmert de afsluiting van onderdoorgangen de toegang tot het wooncomplex en de tussen de woonblokken gelegen groene ruimte, hetgeen tevens afbreuk doet aan de door de architect uitgedachte open structuur van het complex. Niet aangetoond is dat de afsluiting van de bovenstraten en onderdoorgangen de veiligheid vergroot en de veiligheidsbeleving van de bewoners verbetert. De mogelijke verbetering van de veiligheid en veiligheidsbeleving weegt in ieder geval niet op tegen de nadelen van de afsluiting, nu een meerderheid van de bewoners zich bij een in 2009 gehouden enquête tegen de afsluiting heeft uitgesproken. Voorts zijn de woningcorporaties, als gevolg van een verkeerde berekening, na een in 2006 gehouden

draagvlakmeting ten onrechte ervan uitgegaan dat het door hen opgestelde renovatieplan door 71% van de huurders werd gesteund. Volgens een juiste berekening werd het plan door 56% van de huurders gesteund. Derhalve gold ingevolge artikel 220, derde lid, van Boek 7 van het BW geen vermoeden dat het renovatieplan redelijk was, zoals ook de kantonrechter van de rechtbank bij vonnis in kort geding van 24 september 2009 (LJN: BK2060) heeft overwogen. Het daarna gewijzigde renovatieplan werd blijkens een in 2010 gehouden draagvlakmeting evenmin door 70% of meer van de huurders gesteund, aldus [appellanten].

2.9.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 30 mei 2007 in zaak nr. 200608465/1), is de in artikel 9, eerste lid, van de Wegenwet neergelegde bevoegdheid discretionair van aard. Het bevoegd gezag komt ter zake een ruime mate van beleidsvrijheid toe. De rechter dient de aanwending daarvan te beoordelen aan de hand van de maatstaf of er strijd is geweest met wettelijke voorschriften dan wel of de betrokken belangen op zodanig onevenwichtige wijze zijn afgewogen, dat niet in redelijkheid tot onttrekking kon worden overgegaan.

2.9.2. Geen grond bestaat voor het oordeel dat het aan de openbaarheid onttrekken van wegen in het wooncomplex in strijd is met wettelijke voorschriften. In geschil is of de rechtbank met juistheid heeft overwogen dat de deelraad in redelijkheid meer gewicht heeft kunnen toekennen aan de belangen bij wegonttrekking dan aan de belangen bij het behoud van het openbare karakter van de desbetreffende wegen.

2.9.3. Zoals de deelraad en de woningcorporaties hebben toegelicht, brengt het openbare karakter van de bovenstraten en onderdoorgangen met zich dat willekeurige voorbijgangers zich kunnen ophouden in de galerijen en gangen van het wooncomplex, hetgeen het complex kwetsbaar maakt voor vervuiling, vernieling, inbraak en andersoortige criminaliteit of overlast. Dat dergelijke inbreuken op de veiligheid en veiligheidsbeleving van de bewoners daadwerkelijk voorkomen, blijkt uit de door de woningcorporaties overgelegde fotoreportage, alsmede uit de door hen overgelegde brief van 18 april 2007, waarbij een meerderheid van de bewoners van een van de woonblokken haar zorgen heeft geuit over het structureel plaatsvinden van vervuiling, vernielingen en overlastgevend gedrag. Bij die brief zijn het stadsdeelbestuur, de desbetreffende woningcorporatie, de bewonersvereniging en de huismeester opgeroepen om ter zake op te treden.

Aannemelijk is dat de afsluiting van de bovenstraten en onderdoorgangen de veiligheid en veiligheidsbeleving van de bewoners verbetert, aangezien de afsluiting de toegang voor anderen dan bewoners en hun bezoekers belemmert en het complex beter beheersbaar maakt voor de huismeesters. Naar het oordeel van de Afdeling zijn de uit de afsluiting van de bovenstraten voortvloeiende nadelen voor de bewoners niet zodanig dat de deelraad niet in redelijkheid meer gewicht heeft kunnen toekennen aan het belang van het verbeteren van de veiligheid en veiligheidsbeleving. De uit de afsluiting van onderdoorgangen voortvloeiende nadelen zijn evenmin van dien aard. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat het wooncomplex en de tussen de woonblokken gelegen groene ruimte bereikbaar blijven, nu, naar niet in geschil is, ten minste drie onderdoorgangen niet worden afgesloten. De door [appellanten] aangevoerde enquête leidt niet tot een ander oordeel omtrent het gewicht van het belang bij afsluiting. Deze, mede door henzelf uitgevoerde, enquête is onvoldoende objectief, aangezien de begeleidende brief hoofdzakelijk nadelen vermeldt die uit de afsluiting zouden voortvloeien en slechts zeer summier ingaat op mogelijke voordelen. Aan de betekenis van de uitslag van de enquête wordt bovendien afbreuk gedaan doordat slechts drie bewoners beroep hebben ingesteld tegen het besluit tot wegonttrekking.

Dat het in 2006 opgestelde renovatieplan onvoldoende steun van de huurders genoot om het ingevolge artikel 220, derde lid, van Boek 7 van het BW op voorhand redelijk te moeten achten, doet evenmin af aan de door de deelraad gemaakte belangenafweging. Onttrekking aan de openbaarheid van de bovenstraten en onderdoorgangen kan ook los van de voorgenomen renovatiewerkzaamheden plaatsvinden. Voorts kunnen de uitkomsten van de in 2010 gehouden draagvlakmeting, wat daar verder van zij, niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak leiden, reeds omdat de rechtbank daarmee geen rekening heeft

kunnen houden.

Met de rechtbank wordt ten slotte overwogen dat het belang van het behoud van de architectonische structuur van een gebouw geen belang is dat moet worden betrokken bij een besluit tot wegenttrekking.

2.9.4. Gezien het voorgaande, heeft de rechtbank met juistheid overwogen dat de deelraad in redelijkheid tot wegenttrekking heeft kunnen besluiten. Derhalve heeft zij terecht aanleiding gezien om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 13 juni 2007 in stand te laten. Het betoog faalt.

2.10. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient, voor zover aangevallen, te worden bevestigd.

2.11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. J.C. Kranenburg en mr. N.S.J. Koeman, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. de Vries, ambtenaar van staat.

w.g. Van Altena w.g. De Vries
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 10 november 2010

582.