

Notitie

Van : mr. C.J.R. van Binsbergen
Aan : college van burgemeester en wethouders van Nieuwkoop
Inzake : verkeersbesluit Zierendeweg - notitie t.a.v. ontvankelijkheid en ontheffingenbeleid
Datum : 17 juni 2024

1. Aanleiding

Het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn heeft op grond van artikel 15 Wegenverkeerswet 1994 ('Wvw') een verkeersbesluit genomen ('Verkeersbesluit'). Het Verkeersbesluit is op 31 mei 2024 gepubliceerd in het Gemeenteblad ([Gmb. 2024, 239128](#)). Het Verkeersbesluit ziet op het aanwijzen van een gedeelte van de Zierendeweg, te weten een afstand van 140 meter, tot bromfiets-/fietspad, uitgezonderd landbouwverkeer en brommobielen. Concreet houdt dit in dat de Zierendeweg niet meer als doorgaande weg kan worden gebruikt voor regulier auto- en vrachtverkeer.

Het college van burgemeester en wethouders van Nieuwkoop ('College') heeft een zienswijze ingediend naar aanleiding van het ontwerpverkeersbesluit. Blijkens de Nota van beantwoording zienswijzen heeft het College in haar zienswijze voor zover thans relevant onder meer naar voren gebracht dat een ruimhartig ontheffingenbeleid wenselijk is voor de bewoners van Meije en ondernemers die ver moeten omrijden vanwege het Verkeersbesluit.

In het Verkeersbesluit wordt erkend dat sommige groepen weggebruikers onredelijk in hun belang worden geraakt. Aangekondigd wordt dat zij in aanmerking kunnen komen voor een ontheffing waartoe een ontheffingenbeleid wordt opgesteld.

Het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn heeft in haar vergadering van 21 mei 2024 tegelijkertijd met het Verkeersbesluit het Ontheffingenbeleid Zierendeweg ('Ontheffingenbeleid') vastgesteld. Het Ontheffingenbeleid is bij de collegevergaderstukken opgenomen en ook als bijlage in dezelfde kennisgeving als het Verkeersbesluit gevoegd ([link](#)).

Naar aanleiding van het Verkeersbesluit en het Ontheffingenbeleid wenst het College te vernemen of zij ontvankelijk zou zijn in een eventuele beroepsprocedure gericht tegen het Verkeersbesluit en in hoeverre zij daarbij op kan komen tegen het Ontheffingenbeleid. Ook wenst het College te vernemen in hoeverre een eventuele procedure tegen het Verkeersbesluit inhoudelijk kans van slagen heeft.

2. Juridisch kader

Het Verkeersbesluit is genomen op grond van artikel 15 Wvw. Op grond van artikel 20 Wvw kan een belanghebbende tegen een verkeersbesluit beroep instellen bij de rechtbank. Gelet op de publicatiedatum van 31 mei 2024 is de uiterste datum om beroep in te stellen **12 juli 2024**.

Op grond van artikel 149 Wvw kan het college van burgemeester en wethouders ontheffing verlenen van een in een gemeentelijk verkeersbesluit opgenomen ge- of verbod.

Het Ontheffingenbeleid vermeldt geen specifieke grondslag, maar zal gebaseerd zijn op artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht ('Awb'). Op grond van artikel 8:1 lid 1 onder a Awb is geen beroep mogelijk tegen de vaststelling van beleidsregels.

Ontheffing wordt verleend middels een individuele beschikking zoals bedoeld in artikel 1:3 onder 2 Awb. Tegen zowel ontheffingverlening als de weigering om ontheffing te verlenen staan voor belanghebbenden de reguliere rechtsbeschermingsmiddelen van bezwaar, beroep en hoger beroep open. In deze procedure kan het Ontheffingenbeleid exceptief worden getoetst.

3. Ontvankelijkheid College

Het is de vraag of het College ontvankelijk zou zijn in een eventuele beroepsprocedure gericht tegen het Verkeersbesluit.

Op grond van artikel 20 Wvw kan een *belanghebbende* tegen een verkeersbesluit beroep instellen bij de rechtbank.

Op grond van artikel 1:2 lid 1 Awb is een belanghebbende degene wiens belang *rechtstreeks* bij een besluit is betrokken.

Volgens vaste rechtspraak is iemand slechts belanghebbende bij een verkeersbesluit indien hij of zij een bijzonder, individueel belang heeft bij dat besluit, welk belang zich in voldoende mate onderscheidt van dat van andere weggebruikers.

Uit ABRvS 21 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3908](#), r.o. 3.1:

“Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraken van 25 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX2597, 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:506, en van 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1541) dat met het stellen van het vereiste van het zijn van belanghebbende een zekere begrenzing is beoogd ten aanzien van de mogelijkheid tegen een besluit bezwaar te maken en beroep in te stellen. Het is niet de bedoeling van de wetgever geweest om tegen een verkeersbesluit beroep open te stellen voor een ieder. Bij verkeersbesluiten moet dan ook van geval tot geval worden onderzocht wiens belangen rechtstreeks bij een dergelijk besluit zijn betrokken. Zoals de Afdeling,

onder meer in de hiervoor genoemde uitspraken, heeft overwogen is iemand slechts belanghebbende bij een verkeersbesluit indien hij of zij een bijzonder, individueel belang heeft bij dat besluit, welk belang zich in voldoende mate onderscheidt van dat van andere weggebruikers.”

Uit vaste rechtspraak volgt dat voor (rechts)personen de volgende aspecten relevant zijn voor belanghebbendheid in relatie tot een verkeersbesluit: afstand, zicht, geluid, trillingen, verkeersintensiteit en eigendomsbelangen. Aan een louter subjectief gevoel van betrokkenheid, hoe sterk ook, kan bij de vraag of iemand belanghebbende is, geen gewicht worden toegekend. Van een afgeleid belang is sprake wanneer bijvoorbeeld klanten van een rechtspersoon door het verkeersbesluit geraakt worden, maar niet de rechtspersoon zelf.

Op grond van artikel 1:2 lid 2 Awb geldt ten aanzien van bestuursorganen dat de hun toevertrouwde belangen als hun belangen worden beschouwd. De vraag of sprake is van een aan een bestuursorgaan toevertrouwd belang, moet in zijn algemeenheid worden beoordeeld aan de hand van de taken die aan het bestuursorgaan in kwestie zijn opgedragen. Uit de specifieke wetgeving zijn de voor bestuursorganen specifiek opgenomen taakpakketten afleidbaar. De rechtstreekse betrokkenheid van die belangen bij het bestreden besluit in kwestie kan hen kwalificeren als belanghebbende.

Uit de Wegenverkeerswet 1994 volgt dat het college van burgemeester en wethouders van een gemeente wegbeheerder zijn voor specifieke wegen. Op grond van artikel 25 lid 1 Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer ('BABW') worden verkeersbesluiten als gevolg waarvan het verkeer op wegen anders dan die waarop het verkeersbesluit betrekking heeft rechtstreeks en ingrijpend wordt beïnvloed, genomen na overleg met het ten aanzien van die andere wegen bevoegd gezag.

Er is geen gepubliceerde rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vanaf 2001 over wanneer een college van burgemeester en wethouders wel of geen belanghebbende is bij een verkeersbesluit van een naburige gemeente.

Uit een uitspraak van de rechtbank Amsterdam, waarbij ook het College betrokken was, volgt dat het college van burgemeester en wethouders van een naburige gemeente, wanneer het verkeersbesluit een rechtstreeks en ingrijpend invloed heeft op wegen van die betreffende gemeente, belanghebbende kan zijn bij een verkeersbesluit.

Uit Rb. Amsterdam van 24 oktober 2017, [ECLI:NL:RBAMS:2017:7826](#), r.o. 7.1:

“De rechtbank stelt vast dat het beroep is ingesteld door de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten De Ronde Venen en Nieuwkoop. Zij hebben naar het oordeel van de rechtbank belang bij het verkeersbesluit. Burgemeester en wethouders zijn op grond van artikel 1, aanhef en onder c, van het BABW gelezen in samenhang met artikel 18, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 (Wvw) het bevoegd gezag over wegen waar de gemeente wegbeheerder van is. Volgens artikel 25 van het BABW moet Uithoorn met het bevoegd gezag ten aanzien van wegen waarop het verkeersbesluit rechtstreeks en ingrijpend invloed heeft overleg voeren. Dit belang van het voeren van overleg

wordt met deze bepaling toevertrouwd aan de colleges van burgemeester en wethouders van, in dit geval De Ronde Venen en Nieuwkoop. Op grond van artikel 1:2, tweede lid, van de Awb zijn de colleges van burgemeester en wethouders van De Ronde Venen en Nieuwkoop dan ook aan te merken als belanghebbenden. De rechtbank is van oordeel dat De Ronde Venen en Nieuwkoop wel ontvankelijk zijn in hun beroep.”

3.1. Analyse en conclusie

Het Verkeersbesluit heeft betrekking op een doorgaande weg die gedeeltelijk op het grondgebied van Alphen aan den Rijn ligt en gedeeltelijk op het grondgebied van Nieuwkoop. Het Verkeersbesluit houdt concreet een zogenoemde “knip” in: de betreffende weg kan door de aanwijzing van 140 meter tot bromfiets-/fietspad niet meer als doorgaande weg worden gebruikt voor regulier auto- en vrachtverkeer. Slechts landbouwverkeer, brommobielen en ontheffinghouders zijn uitgezonderd.

Het wettelijk vastgelegde overleg heeft ook voorafgaand aan het nemen van het Verkeersbesluit plaatsgevonden. Het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn heeft immers voorafgaand aan het Verkeersbesluit overleg gevoerd met het College. Tevens is naar aanleiding van dit overleg, en de zienswijze van het College naar aanleiding van het ontwerpbesluit, het Ontheffingenbeleid aangepast.

Uit het voorafgaande leiden wij dan ook af dat de kans zeer groot is dat het College ontvankelijk zou zijn in een eventuele beroepsprocedure.

4. Ontheffingsbeleid als onderwerp van de beroepsprocedure?

Het is de vraag of het College als onderdeel van de beroepsprocedure gericht tegen het Verkeersbesluit ook het Ontheffingenbeleid aan rechterlijke toetsing kan onderwerpen.

Op basis van de Wvw en de Awb staat enkel tegen het Verkeersbesluit beroep open bij de bestuursrechter. Tegen het Ontheffingenbeleid als zodanig is geen separaat beroep mogelijk bij de bestuursrechter; beleidsregels zijn immers expliciet uitgesloten van de beroepsmogelijkheid. Het is wel mogelijk om bij de civiele rechter separaat tegen het Ontheffingenbeleid op te komen.

Gelet hierop is het de vraag of het Ontheffingenbeleid ook *indirect* of *exceptief* getoetst kan worden als onderdeel van de beroepsprocedure gericht tegen het Verkeersbesluit.

Uit rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat beleid over ontheffingen enkel in een separate procedure naar voren kunnen worden gebracht en geen onderdeel zijn van de beoordeling over een verkeersbesluit.

Uit ABRvS 4 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH1829, r.o. 2.4 - 2.5:

“2.4. Het doel van de bestreden verkeersmaatregel is het beperken van de door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder en schade in de smalle straten in de kern van Nieuwerbrug en het leveren van een bijdrage aan het verzekeren van de vrijheid van het verkeer en het waarborgen van de veiligheid daarvan.

2.5. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel van het college, gegeven de hem toekomende ruime beoordelingsmarge, in redelijkheid tot het bestreden verkeersbesluit heeft kunnen komen.

Op grond van de Ontheffingenverordening geslotenverklaring Hoge Rijndijk te Nieuwerbrug (hierna: de verordening) kan een groot aantal personen en instanties onder voorwaarden een ontheffing voor het in het verkeersbesluit bepaalde worden verleend. Voorts is in de verordening voor de individuele belangen die zwaar worden getroffen door het verkeersbesluit in een hardheidsclausule voorzien, op grond waarvan in bijzondere gevallen van de verordening kan worden afgeweken, nadat hierover advies is ingewonnen bij de Werkgroep Verkeerszaken. Gelet hierop, en tevens in samenhang gezien met het doel van het besluit, valt niet in te zien dat zich in dit geval een zodanige onevenwichtigheid in de afweging van de betrokken belangen voordoet, dat het college niet in redelijkheid tot het bestreden verkeersbesluit heeft kunnen komen. Van [appellant] kan bovendien worden verwacht dat hij met de auto's, waarvoor hij (nog) geen ontheffing heeft, buiten het afgesloten gebied parkeert, dan wel dat hij voor een andere oplossing kiest. Het afgesloten gebied is immers niet uitgestrekt en de geslotenverklaring geldt slechts voor een beperkt aantal uren van de dag.

In deze procedure staat slechts ter beoordeling of het college in redelijkheid tot het bestreden verkeersbesluit heeft kunnen komen. Het door [appellant] aangevoerde met betrekking tot het door het college gevoerde ontheffingenbeleid, zal door hem in een afzonderlijke procedure over ontheffing-verlening aan de orde dienen te worden gesteld. Overigens is ter zitting bij de Afdeling aan de orde gekomen dat het door het college gevoerde ontheffingenbeleid, waarbij de ontheffingen kentekengebonden zijn, vaste uitvoeringspraktijk is, hetgeen de Afdeling voorshands niet onredelijk voorkomt.”

4.1. Conclusie en advies

Gelet op het voorgaande kan het Ontheffingenbeleid niet als zodanig ter discussie gesteld worden in de beroepsprocedure gericht tegen het Verkeersbesluit. Het Ontheffingenbeleid kan enkel exceptief getoetst worden in een procedure gericht tegen een individueel ontheffingenbesluit. Ook is het mogelijk om het Ontheffingenbeleid ter toetsing voor de leggen bij de civiele rechter.

Gelet op de wettelijke vastgelegde overlegverplichtingen tussen wegbeheerders, dient het daarbij de voorkeur om het Ontheffingenbeleid eerst (nogmaals) afzonderlijk te laten bespreken tussen de betrokken colleges. Mogelijk het kan Ontheffingenbeleid nog verder versoepeld worden. Hiertoe kan het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn eenvoudig een wijziging van het Ontheffingenbeleid vaststellen. Ook kan eerst afgewacht worden hoe (stringent) het Ontheffingenbeleid in de praktijk uitpakt.

5. Kans van slagen

Uitgangspunt bij een verkeersbesluit is dat aan een bestuursorgaan bij het nemen van een verkeersbesluit beoordelingsruimte toekomt ten aanzien van de uitleg van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Wvw 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.¹

Bij de afweging van de betrokken belangen² heeft het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn het volgende overwogen:

- i) Het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn hecht sterk aan een veilige situatie voor langzaam verkeer.
- ii) De verkeersintensiteit is te hoog in het licht van het karakter van de weg: een relatief smalle erftoegangsweg type 2 buiten de bebouwde kom. Voor langzaam verkeer (fietzers) levert dat een onveilige situatie op.
- iii) Het is op korte termijn niet mogelijk de veiligheid voor langzaam verkeer te verbeteren door bijvoorbeeld de aanleg van een vrijliggend fietspad.
- iv) het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn wil het hoofd bieden aan sluipverkeer van ne naar de N11 / A12 of Bodegraven en omgeving. Lokaal verkeer maakt in zeer beperkte mate gebruik van de weg (8%).
- v) De aanwezigheid van een Natura 2000-gebied in de directe omgeving is gebaat bij minder doorgaand verkeer.
- vi) In overleg met omliggende gemeenten is een tamelijk ruim ontheffingenbeleid opgezet. Bestemmingsverkeer blijft mogelijk doordat gekozen wordt voor een 'knip' in plaats van een afsluiting.
- vii) Uit metingen blijkt dat het langzaam verkeer niet alleen of vooral in de spits aanwezig is. Een beperkte afsluiting in - bijvoorbeeld - alleen de spits of gedurende een gedeelte van het jaar is dan voldoende effectief.

Met de bovenstaande motivering heeft het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn in mijn ogen aannemelijk gemaakt dat het verkeersbesluit de verkeersveiligheid ten goede komt. De belangen zoals genoemd in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Wvw worden dus door het Verkeersbesluit gediend. De onderdelen vi) en vii) van de belangenafweging maken in mijn ogen duidelijk dat de mogelijke gevolgen van het Verkeersbesluit in ogenschouw zijn genomen en dat de betrokken belangen geresulteerd hebben in een vorm van maatwerk.

¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2567.

² Zie Notitie belangenafweging, behorend bij het Verkeersbesluit.

Tenzij de aannames van het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn die onderdeel zijn van de belangenafweging op één of meerdere punten duidelijk geen hout snijden, zal de bestuursrechter het besluit zeer waarschijnlijk niet vernietigen.

* * *