

uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 24/7045

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 22 juli 2025 in de zaak tussen

Vereniging Eymbert, uit Nieuwkoop, eiseres
(gemachtigde: [REDACTED]),

en

het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn, verweerder
(gemachtigde: [REDACTED]).

Inleiding

In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen het besluit van 31 mei 2024 (het bestreden besluit) waarin verweerder, met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, heeft besloten om op grond van artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994 (Wvw) de Zierendeweg, te Aarlanderveen en Zwammerdam, af te sluiten over een afstand van 140 meter, tussen De Slingerkamp (kano-oversteekplaats) en Achtermiddenweg, voor gemotoriseerd verkeer, uitgezonderd landbouwvoertuigen en brommobielen, door middel van het aanwijzen van dat gedeelte van de Zierendeweg als bromfiets-/fietspad.

Verweerder heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

De rechtbank heeft het beroep op 8 april 2025 op zitting behandeld gelijktijdig met het beroep in zaaknummers SGR 24/6704 en SGR 24/7066 en een verzoek om een voorlopige voorziening met nummer SGR 25/2507. Hieraan hebben deelgenomen: eiseres, de gemachtigde van eiseres en de gemachtigde van verweerder.

De rechtbank heeft het onderzoek op 12 mei 2025 heropend en verweerder in de gelegenheid gesteld om enkele op de zaak betrekking hebbende stukken in te dienen, dan wel aan te tonen waar deze beschikbaar ter inzage waren voor eiseres. Op 16 mei 2025 heeft verweerder de betreffende stukken ingediend en verwezen naar de locaties waar deze beschikbaar ter inzage waren. Op 10 juni 2025 heeft verweerder nog een aanvullende productie ingebracht. Eiseres heeft op deze stukken gereageerd. De rechtbank heeft het onderzoek vervolgens gesloten.

Totstandkoming van het bestreden besluit

1. Verweerder wil absolute prioriteit geven aan de fietser en overig langzaam verkeer op de Zierendeweg en daarom de Zierendeweg in overeenstemming brengen met het type weg (erftoegangsweg type 2 buiten de bebouwde kom). Dit zal volgens verweerder als gevolg hebben dat de leefbaarheid en verkeersveiligheid op de Zierendeweg verbeteren. Om die

reden heeft verweerder besloten dat de Zierendeweg over een afstand van 140 meter, tussen De Slingerkamp (kano-oversteekplaats) en Achtermiddenweg, afgesloten wordt voor gemotoriseerd verkeer, uitgezonderd landbouwvoertuigen en brommobielen, door middel van het aanwijzen van dat gedeelte van de Zierendeweg als bromfiets-/fietspad. Hierdoor ontstaat een knip in de Zierendeweg.

2. Van 8 april 2022 tot 5 januari 2023 heeft verweerder als proef dit stuk van de Zierendeweg afgesloten voor gemotoriseerd verkeer, uitgezonderd landbouwvoertuigen en brommobielen. Uit die proef bleek volgens verweerder dat het verkeersbeeld in overeenstemming komt met het type weg (erftoegangsweg type 2 buiten de bebouwde kom), dat de leefbaarheid en verkeersveiligheid op de Zierendeweg en aansluitende routes verbetert, dat er een positief effect is op de fauna langs de Zierendeweg en dat er geen extra stagnatie of verkeersonveiligheid optreedt op de alternatieve routes. Ter onderbouwing hiervan verwijst verweerder naar de rapporten die als bijlage zijn gepubliceerd bij het bestreden besluit.

3. Conform artikel 24 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (Babw) heeft overleg plaatsgevonden met de door de korpschef van de Nationale Politie daartoe gemachtigde verkeersadviseur. Deze verkeersadviseur heeft positief geadviseerd over het bestreden besluit.

4. Voordat het bestreden besluit werd genomen was het mogelijk om zienswijzen in te dienen bij verweerder. De 121 ingediende zienswijzen zijn door verweerder beantwoord en hebben op enkele punten geleid tot aanscherping van het bestreden besluit en de Notitie belangenafweging Zierendeweg, die als bijlage bij het bestreden besluit is gepubliceerd.

5. Op advies van het Regionaal Overlegorgaan Verkeersveiligheid Zuid Holland (ROV Zuid Holland) heeft verweerder aanvullend onderzoek laten verrichten. Er is in dat kader onafhankelijk gedragskundig advies gevraagd aan Human Factors.

6. Vervolgens is de gemeenteraad om wensen en bedenkingen gevraagd. De wensen van de gemeenteraad zijn verwerkt in het ontheffingenbeleid.

7. Het bestreden besluit is op grond van artikel 26 van het Babw bekendgemaakt door plaatsing daarvan in het Gemeenteblad op 31 mei 2024, met nummer 239128 (het Gemeenteblad).

Beoordeling door de rechtbank

Wat vindt eiseres in beroep?

8. Eiseres voert aan dat verweerder een te beperkte belangenafweging heeft gemaakt en de vergewisplicht heeft geschonden. Hierdoor heeft verweerder het bestreden besluit volgens eiseres onzorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd. Ook is het bestreden besluit in strijd met het evenredigheidsbeginsel, omdat er minder ingrijpende maatregelen hadden kunnen worden getroffen om de subjectieve verkeersveiligheid te verbeteren. Bovendien stelt eiseres zich op het standpunt dat de op de zaak betrekking hebbende stukken niet ter inzage hebben gelegen.

Wat is het oordeel van de rechtbank?

Inzagelegging op de zaak betrekking hebbende stukken

9. Eiseres stelt zich op het standpunt dat alle bijlagen bij i) de Studie Gevolgen afsluiting Zieldeweg van Iv-Infra van 10 augustus 2021, ii) de Verkenningsstudie Zieldeweg van Iv-Infra van 24 november 2020, en iii) de Stakeholdersconsultatie van Iv-Infra van 9 augustus 2021 (de bijlagen), niet in het Gemeenteblad zijn gepubliceerd. Dit is volgens haar in strijd met artikel 3:44, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ook betoogt zij dat dit gebrek niet gepasseerd kan worden met artikel 6:22 van de Awb, aangezien niet is uitgesloten dat andere belanghebbenden hierdoor zijn benadeeld.
10. Verweerder geeft, na heropening van het onderzoek door de rechtbank, aan dat de bijlagen inderdaad niet nogmaals zijn gepubliceerd in het Gemeenteblad bij de publicatie van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, maar dat de bijlagen op verschillende andere plekken reeds openbaar raadpleegbaar waren. Ook stelt verweerder zich op het standpunt dat de conclusies en onderbouwingen uit de bijlagen in de betreffende rapporten staan, die wel in het Gemeenteblad zijn gepubliceerd. Hiermee stelt verweerder zich op het standpunt dat hoewel de bijlagen niet in het Gemeenteblad zijn gepubliceerd, dit geen consequenties zou moeten hebben, aangezien deze niet redelijkerwijs nodig waren om tot een beoordeling van het bestreden besluit te komen en belanghebbenden daarom niet zijn benadeeld.
11. Ingevolge artikel 3:44, tweede lid, van de Awb, legt het bestuursorgaan gelijktijdig met de bekendmaking van een besluit dat niet tot een of meer belanghebbenden is gericht de op de zaak betrekking hebbende stukken ter inzage overeenkomstig artikelen 3:11 en 3:12, eerste lid, van de Awb.
12. Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, van de Awb 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.
13. Ingevolge artikel 6:22 van de Awb kan een besluit waartegen beroep is ingesteld, ondanks de schending van een vormvoorschrift, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien blijkt dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.
14. De rechtbank stelt voorop dat, anders dan eiseres betoogt, uit de uitspraak van 30 december 2013 van de rechtbank Noord-Holland¹ geen algemene regel valt af te leiden dat een schending van artikel 3:11, eerste lid, jo. artikel 3:12, eerste lid, van de Awb niet met toepassing van artikel 6:22, van de Awb kan worden gepasseerd. Dit betekent dat een dergelijke regel ook niet analoog kan worden toegepast voor artikel 3:44, tweede lid, van de Awb.
15. De bijlagen zijn opgesteld in het kader van de verkeersbesluitprocedure. In de bij het bestreden besluit horende rapporten wordt naar deze bijlagen verwezen ter

¹ Uitspraak van rechtbank Noord-Holland van 30 december 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:12987.

ondersteuning van de conclusies uit die rapporten, die de in het bestreden besluit getrokken conclusies ondersteunen.

16. Aangenomen dat de bijlagen op de zaak betrekking hebbende stukken zijn die ter inzage hadden moeten worden gelegd, bestaat aanleiding dit gebrek te passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb. Niet is gebleken dat eiseres, of andere belanghebbenden, door het achterwege laten van de terinzagelegging van de bijlagen in het Gemeenteblad in haar belangen is geschaad. Zoals verweerder terecht heeft betoogd, waren de bijlagen openbare stukken die eiseres had kunnen inzien. Bovendien heeft eiseres zelf aangegeven dat de bijlagen niet tot nieuwe feiten leiden.

Heeft verweerder alle belangen afgewogen?

17. Eiseres stelt zich op het standpunt dat de belangenafweging die verweerder heeft gemaakt, te beperkt is geweest. Ook de economische, sociaal-maatschappelijke belangen en natuurbelangen hadden onderzocht moeten worden en vervolgens in de besluitvorming moeten worden betrokken. Volgens eiseres heeft verweerder dit niet of in ieder geval niet in voldoende mate gedaan.

18. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) komt het bestuursorgaan bij het nemen van een verkeersbesluit een ruime beoordelingsmarge toe.² Het is aan het bestuursorgaan om alle verschillende belangen tegen elkaar af te wegen bij het nemen van een dergelijk besluit. De rechtbank dient zich bij de beoordeling van zo'n besluit terughoudend op te stellen en slechts te toetsen of het besluit niet strijdig is met wettelijke voorschriften, dan wel of er sprake is van een zodanige onevenwichtigheid in de afweging van de betrokken belangen, dat het bestuursorgaan niet in redelijkheid tot dat besluit heeft kunnen komen.

Natuurbelang

19. Eiseres voert aan dat, anders dan verweerder stelt, Natuurmonumenten geen onderzoek heeft verricht en dat er geen tellingen zijn geweest van aangereden dieren op de Zierendeweg en evenmin op de wegen waarnaar het verkeer zich verplaatst. Hetzelfde geldt voor het ontbreken van een onderzoek naar de stikstofuitstoot of andere milieueffecten. Volgens eiseres is ten onrechte niet onderzocht of het bestreden besluit significante gevolgen kan hebben voor het Natura 2000-gebied Nieuwkoopse Plassen & De Haeck, dat direct ten oosten van de Zierendeweg ligt. Volgens eiseres zal er weliswaar minder gemotoriseerd verkeer op de Zierendeweg zelf gaan rijden, maar zal er significant omgereden moeten worden binnen een straal van 25 kilometer rond het Natura 2000-gebied, waardoor het volgens haar niet ondenkbaar is dat het bestreden besluit significante gevolgen kan hebben voor het naastgelegen Natura 2000-gebied. Dit had volgens eiseres onderzocht moeten worden, zodat duidelijk was geweest of er een omgevingsvergunning op grond van artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet nodig was voor het bestreden besluit.

20. Verweerder heeft in de Notitie belangenafweging Zierendeweg de milieueffecten meegewogen. Daarin stelt verweerder dat extra reistijd op basis van het bestreden besluit niet onoverkomelijk is en dat de extra brandstof die eventueel nodig is en de extra uitstoot

² Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:499.

die hierdoor gegenereerd zou worden, beperkt is. De alternatieve routes bieden volgens verweerder meer doorstroming waardoor beter met een constante snelheid gereden kan worden dan op de Ziendeweg, waar geregeld afgeremd moet worden om passerend verkeer ruimte te bieden. Afremmen en weer opnieuw optrekken leidt tot extra brandstofgebruik. Daarbij stelt verweerder dat de Ziendeweg direct langs een Natura 2000-gebied en door een stiltegebied loopt en uitstoot en geluid van gemotoriseerd verkeer daar minder wenselijk is. Ook weegt verweerder verduurzaming van het wagenpark en positieve effecten op de fauna mee.

21. De rechtbank is van oordeel dat, zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 8 maart 2017,³ verweerder bij het nemen van een verkeersbesluit niet zeker hoeft te zijn of wordt voldaan aan de verplichtingen van de Omgevingswet (waarin op 1 januari 2024 de Wet natuurbescherming is opgegaan). Artikel 2 van de Wvw schrijft dat niet voor. De vraag of wel of geen sprake is van een activiteit en of daar een vergunning voor is vereist op grond van de Omgevingswet is een kwestie van handhaving en ligt in eerste instantie ter beoordeling van het daartoe bevoegde gezag. Echter, zoals de Afdeling in dezelfde uitspraak ook heeft overwogen, betekent het voorgaande niet dat verweerder met het bestreden besluit de effecten op nabijgelegen natuurgebieden naast zich neer mag leggen. Hij zal deze wel moeten onderzoeken en wegen in de algehele belangenafweging zoals die volgt uit artikel 3:4 van de Awb.

22. De vraag die voorligt is daarom of verweerder bij het bestreden besluit de effecten op het nabijgelegen Natura 2000-gebied heeft onderzocht en gewogen in de algehele belangenafweging.

23. Uit het Rapport Monitoring proefafsluiting Ziendeweg van DTV Consultants B.V. (rapportage proefafsluiting) blijkt dat Natuurmonumenten tijdens de tweede evaluatiebijeenkomst desgevraagd heeft toegelicht dat de afsluiting een positief effect heeft op natuur en het verminderen van stikstofdepositie in juist de kwetsbare natuur direct langs de weg en dat bij het verplaatsen van verkeer de directe gevolgen een stuk minder zijn. Daarnaast was Natuurmonumenten onderdeel van de Stakeholdersconsultatie die in 2021 is uitgevoerd door Iv-Infra. Daaruit lijkt naar voren te komen dat met name vragen met betrekking tot de verkeersveiligheid van verschillende verkeerssituaties zijn voorgelegd aan Natuurmonumenten (en de andere stakeholders) en geen vragen over de effecten daarvan op de natuur. Het enige dat in het Verslag Organisaties (bijlage D bij de Stakeholdersconsultatie) door Natuurmonumenten met betrekking tot de natuur wordt opgemerkt is *“Hoe minder auto's hoe beter voor de flora en fauna. Dit is de voorkeur vanuit de natuur.”* Waarop dit wordt gebaseerd is onduidelijk.

24. De rechtbank is er op basis van bovenstaande niet van overtuigd dat een verplaatsing van verkeer geen nadelige effecten zou kunnen hebben op het Natura 2000-gebied. Uit de rapportage proefafsluiting en de bijlagen bij het bestreden besluit blijkt niet of, en zo ja, op welke wijze Natuurmonumenten onderzoek heeft gedaan naar de effecten op de natuur of waar Natuurmonumenten de stelling dat de afsluiting een positief effect heeft op de natuur op heeft gebaseerd. Er is dus onvoldoende duidelijkheid over het onderzoek naar de effecten op de natuur. Bovendien is onduidelijk waar de conclusies die zijn meegewogen als milieueffecten in de Notitie belangenafweging Ziendeweg vandaan komen.

³ Uitspraak van de Afdeling van 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:622.

Het is daarom niet te beoordelen of verweerder in redelijkheid, gelet op het natuurbelang, tot de wegafsluiting heeft kunnen komen. Daarmee zegt de rechtbank niet dat de wegafsluiting per definitie geen doorgang zou kunnen vinden, maar wel dat verweerder de betrokken natuurbelangen beter had moeten onderzoeken en inzichtelijk had moeten maken. Dit betekent dat verweerder het bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig heeft voorbereid en ook onvoldoende heeft gemotiveerd.⁴

25. Hoewel verweerder dit gebrek met een aanvullende motivering mogelijk kan herstellen, is op voorhand niet duidelijk wat daarvan de uitkomst zal zijn. Omdat het beroep hierom al gegrond is, behoeven de overige gronden geen bespreking meer.

Conclusie en gevolgen

26. Het beroep is gegrond omdat het bestreden besluit in strijd is met artikel 3:2 en 3:46 van de Awb. De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit. De rechtbank ziet geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten of zelf in de zaak te voorzien, gelet op de aard van het gebrek. Dit betekent dat er geen juridische grondslag meer is voor de afsluiting van de Zierendeweg. Het is aan verweerder om te bepalen wat er nu moet gebeuren. Doet verweerder niets, dan moet de Zierendeweg openblijven voor al het verkeer en ontstaat de situatie zoals die was. Als verweerder alsnog een verkeersmaatregel wil treffen, dan zal verweerder een nieuw verkeersbesluit moeten nemen.

27. Omdat het beroep gegrond is moet verweerder het griffierecht aan eiseres terugbetalen en krijgt eiseres ook een vergoeding van haar proceskosten. Deze vergoeding bedraagt € 1.814,- omdat de gemachtigde van eiseres een beroepschrift heeft ingediend en aan de zitting heeft deelgenomen.

⁴ Als bedoeld in artikel 3:2 en 3:46 van de Awb.

Beslissing

De rechtbank

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit van 31 mei 2024;
- bepaalt dat verweerder het griffierecht van € 187,- aan eiseres moet vergoeden;
- veroordeelt verweerder tot betaling van € 1.814,- aan proceskosten aan eiseres.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S.T.H. Janssen, rechter, in aanwezigheid van mr. R.J.P. Lindhout, griffier. Uitgesproken in het openbaar op 22 juli 2025.

griffier

rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

23 JUL 2025

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.