

University of Groningen

Belangenafweging bij vaststellen en toepassen van beleid

Tollenaar, Albertjan

Published in:
 AB Rechtspraak Bestuursrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2003

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Tollenaar, A. (2003). Belangenafweging bij vaststellen en toepassen van beleid. 405. Casenote over: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 23/07/2003, AI0200, ECLI:NL:RVS:2003:AI0200 AB *Rechtspraak Bestuursrecht*, 2003(41).

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

AB 2003, 405

Belangenafweging bij vaststellen en toepassen van beleid.

ABRvS 23-07-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI0200, m.nt. A. Tollenaar (Zaanse ontheffing)

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	23 juli 2003
Magistraten	Parkins-de Vin, Offers, Bijloos
Zaaknummer	200300342/1
Noot	A. Tollenaar
LJN	AI0200
Roepnaam	Zaanse ontheffing
JCDI	JCDI:ADS867017:1
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen / Algemene beginselen van behoorlijk bestuur Bestuursrecht algemeen / Besluit (algemeen) Bestuursprocesrecht / Bezwaar
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2003:AI0200, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 23-07-2003
Wetingang	Awb art. 3:4 lid 2; Awb art. 4:84; Awb art. 7:12

Essentie

Belangenafweging bij vaststellen en toepassen van beleid.

Samenvatting

Op zichzelf kan het college de bevoegdheid niet worden ontzegd zijn beleid aan te scherpen. Dit strengere beleid is echter nooit schriftelijk vastgelegd noch tevoren aan de appelland kenbaar gemaakt, terwijl het college evenmin redenen heeft gegeven voor de onmiddellijke en onvoorwaardelijke toepassing van dit beleid op de appelland, die reeds gedurende negen jaar over een ontheffing beschikt en slecht ter been is.

Voorts heeft het college niet duidelijk gemaakt waarom, gelet op het belang dat de geslotenverklaring dient, bij de beslissing tot het al dan niet verlenen van ontheffing betekenis kan toekomen aan het feit dat de aanvrager niet over een eigen auto of eigen parkeerplaats beschikt. Gezien het vorenstaande berust de beslissing op bezwaar niet op een deugdelijke motivering.

Partij(en)

J.H. Wout, te Zaandam, appelland, tegen de uitspraak van de Rb. te Haarlem van 9 december 2002 in het geding tussen:

appelland

en

het college van B&W van de Gemeente Zaanstad.

Uitspraak

1. Procesverloop

Bij besluit van 27 december 2001 heeft het college van B&W van de Gemeente Zaanstad (het college) afwijzend beslist op het verzoek van appellant om verlenging van de ontheffing van de geslotenverklaring van de Damkade, Damstraat, Wilhelminakade alsmede het wegvlak van de Peperstraat, gelegen tussen de Gedempte Gracht en de Oostzijde te Zaandam.

Bij besluit van 7 juni 2002 heeft het college het daartegen door appellant gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 9 december 2002, verzonden op 11 december 2002, heeft de Rb. te Haarlem (de rechtbank) het daartegen door appellant ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief van 15 januari 2003, bij de Raad van State ingekomen op 16 januari 2003, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Bij brief van 11 maart 2003 heeft het college van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 juni 2003, waar appellant in persoon en het college, vertegenwoordigd door mr. M. Guimaraes, ambtenaar der gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1

De geslotenverklaring geldt voor alle motorvoertuigen, met uitzondering van lijndiensten van het openbaar vervoer, taxi's en bromfietzers. Tevens is het tussen 06.00 en 12.00 toegestaan om in het gebied te laden en te lossen. De geslotenverklaring strekt tot bescherming van het langzame verkeer in de winkelstraten in dit gebied.

Appellant woont in het gesloten verklaarde gebied aan de Damkade. Hij bezit sinds 1993 een ontheffing van het inrijverbod, waardoor hij, aanvankelijk met zijn eigen auto, zijn woning kon bereiken en verlaten en daar ook kon parkeren. De laatstelijk, op 8 januari 2000, aan appellant verleende ontheffing, gold voor door appellant gehuurde auto's. Deze ontheffing kende een geldigheidsduur van 2 jaar en eindigde derhalve op 8 januari 2002. Appellant heeft het college verzocht deze ontheffing te verlengen.

2.2

Het college staat blijkens de beslissing op bezwaar op het standpunt dat verlening van de ontheffing aan appellant een onaanvaardbare precedentwerking zou hebben. In het gesloten verklaarde gebied zijn nog enkele tientallen personen woonachtig. Indien ook zij aanspraak zouden maken op een ontheffing van het inrijverbod buiten de vensterperiode van 06.00 tot 12.00 uur, zou aan de doelstellingen van de geslotenverklaring, waaronder de bevordering van de veiligheid van fietsers en voetgangers, in ernstige mate afbreuk worden gedaan, aldus het college. Van bijzondere omstandigheden is het college niet gebleken.

2.3

Het door het college gevoerde stringente ontheffingenbeleid komt de rechtbank niet onredelijk of onjuist voor. Zij is tot de conclusie gekomen dat, nu niet is gebleken dat appellant in bijzondere omstandigheden verkeert vergeleken met de overige bewoners van het gebied, die evenmin over een ontheffing beschikken, en de noodzaak van de mogelijkheid om buiten de venstertijden te laden en te lossen, niet is aangetoond, niet kan worden geoordeeld dat het college bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot weigering van de ontheffing heeft kunnen komen.

2.4

Appellant bestrijdt dit oordeel met succes. Gezien het feit dat hij al sinds 1993 over een ontheffing beschikt en niet is gebleken dat andere bewoners met een beroep op het gelijkheidsbeginsel eveneens om een ontheffing hebben verzocht, vormt de vrees voor precedentwerking naar het oordeel van de Afdeling een onvoldoende draagkrachtig argument voor afwijzing van het onderhavige verzoek.

Ter zitting heeft het college er ter nadere adstructie van zijn veranderde standpunt op gewezen dat het sinds twee jaar een strenger beleid voert ter zake van het verlenen van ontheffingen, hetgeen samenhangt met het feit dat het gebied sindsdien de status heeft van erf en er niet geparkeerd kan worden. Slechts aan bewoners die op hun eigen erf of in een eigen garage kunnen parkeren is het college bereid ontheffing te verlenen van het inrijverbod. Appellant beschikt niet over eigen parkeergelegenheid en bezit ook geen eigen auto. Om die reden had de ontheffing van 8 januari 2000 alleen betrekking op gehuurde auto's en was hierin bepaald dat deze uitsluitend was verleend ten behoeve van laden en lossen op de Damkade, aldus het college.

Op zichzelf kan het college de bevoegdheid niet worden ontzegd zijn beleid aan te scherpen. Dit strengere beleid is echter, zo is ter zitting gebleken, nooit schriftelijk vastgelegd noch tevoren aan appellant kenbaar gemaakt, terwijl het college evenmin redenen heeft gegeven voor de onmiddellijke en onvoorwaardelijke toepassing van dit beleid op appellant, die reeds gedurende negen jaar over een ontheffing beschikt en slecht ter been is.

Voorts heeft het college niet duidelijk gemaakt waarom, gelet op het belang dat de geslotenverklaring dient, bij de beslissing tot het al dan niet verlenen van ontheffing betekenis kan toekomen aan het feit dat appellant niet over een eigen auto of eigen parkeergelegenheid beschikt.

Gezien het vorenstaande berust de beslissing op bezwaar niet op een deugdelijke motivering. De rechtbank heeft dit miskend. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep gegrond verklaren en de beslissing op bezwaar, wegens strijd met het bepaalde in art. 7:12 lid 1 Awb vernietigen.

2.5

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding, nu niet is gebleken van voor vergoeding in aanmerking komende kosten.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State;

recht doende:

- I. vernietigt de uitspraak van de Rb. te Haarlem van 9 december 2002, Awb 02-1030;
- II. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- III. vernietigt het besluit van het college van B&W van de Gemeente Zaanstad van 7 juni 2002, AWB 2002/0021;
- IV. gelast dat de Gemeente Zaanstad aan appellant het door hem voor de behandeling van het hoger beroep en het beroep betaalde griffierecht (€ 109 en € 165, in totaal € 274) vergoedt.

Noot

Auteur: A. Tollenaar

Noot

1

De in de bovenstaande uitspraak ter discussie staande beschikking betreft de afwijzing van een verzoek om ontheffing van een inrijverbod. De gemeenteraad van Zaanstad heeft als bevoegd gezag, de bevoegdheid om verkeersbesluiten te nemen blijkbaar gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders (zie art. 18 lid 1 onder d WVV 1994). Burgemeester en wethouders hebben bij besluit van 6 januari 2000 door plaatsing van bord C 1 uit de bijlage van het RVV 1990 enkele straten in de binnenstad van Zaandam gesloten verklaard voor alle voertuigen, uitgezonderd bevoorradingsverkeer tussen 6.00 en 12.00, lijndiensten van het openbaar vervoer, taxi's en (brom)fietsen. Burgemeester en wethouders kunnen op grond van art. 87 RVV 1990 van dit inrijverbod ontheffing verlenen. Bij de bevoegdheid om ontheffing te verlenen hebben burgemeester en wethouders de nodige beleidsvrijheid. Dit houdt voor het bestuursorgaan een plicht tot het afwegen van belangen in. De waardering van belangen komt primair aan het bestuursorgaan toe. De beoordeling van de belangenafweging achteraf door de bestuursrechter is daardoor noodgedwongen terughoudend (Damen e.a., *Bestuursrecht 1*, 2003, p. 292 e.v.).

Appellant heeft al ruim negen jaar een ontheffing om de afgesloten straten in te mogen rijden. Sinds 8 januari 2000 beschikt de belanghebbende over een ontheffing in de zin van art. 87 RVV voor de duur van twee jaar, waarbij hem wordt toegestaan om met gehuurde auto's de betreffende straten in te rijden. De aanvraag voor verlenging van deze ontheffing wijzen burgemeester en wethouders af. Als motivering wijst het college op de precedentwerking die het verlenen van de ontheffing zou hebben. Het college vreest aanvragen van overige bewoners van de betreffende straten, waardoor de doelstelling van de geslotenverklaring zou worden doorkruist. Voor het overige zien burgemeester en wethouders geen bijzondere reden om de ontheffing toch af te geven.

2

De rechtbank kan het college in deze redenering volgen. Bij haar beoordeling van de belangenafweging neemt de rechtbank in aanmerking dat de afsluiting van het gebied heeft plaatsgevonden met als doel het gebied veilig en aantrekkelijk te maken voor (brom)fietsers en voetgangers. De rechtbank gaat ervan uit dat verweerders bij het verstrekken van ontheffingen een stringent beleid voeren. Gezien de zwaarwegende algemene belangen en het geringe gewicht van de concrete belangen van de aanvrager, acht de rechtbank het dan ook niet onredelijk dat de belangenafweging in het nadeel van de aanvrager uitvalt.

De Afdeling richt haar pijlen niet op de belangenafweging waarop de beschikking is gebaseerd, maar op de motivering waarmee de beschikking is onderbouwd. De Afdeling opteert voor een meer formele benadering en vermijdt een uitspraak over de materiële houdbaarheid van de beschikking. Het gevolg is dat het

bestuursorgaan na vernietiging de mogelijkheid heeft alsnog de gevraagde ontheffing te weigeren, althans wanneer het daar betere argumenten voor kan vinden (Van Wijk/Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, 2002, p. 301). Op het eerste gezicht lijkt deze uitspraak dan ook een aardig voorbeeld van terughoudendheid waarmee de Afdeling de bestuurlijke besluitvorming benadert (noot A.T. Marseille bij ABRvS 11 april 2003, AB 2003, 281).

3

Bij een nadere beschouwing blijkt de Afdeling zich echter helemaal niet terughoudend op te stellen. De Afdeling slaagt erin de motivering zodanig door de mangel te halen, dat de materiële kwaliteit van de beschikking indirect ter discussie komt te staan. Interessant hierbij is het verweer van burgemeester en wethouders dat zij strenger beleid hebben vastgesteld en de wijze waarop de Afdeling dit verweer van tafel veegt. In het beleid worden de belangen van verkeersveiligheid en aantrekkelijkheid van het voetgangersgebied zwaar benadrukt, waardoor uitsluitend ontheffingen worden verstrekt aan degenen die beschikken over een eigen parkeergelegenheid. Bovendien blijkt het van belang dat de aanvrager eigenaar is van de auto waarmee van de ontheffing gebruik wordt gemaakt. Nu belanghebbende noch beschikt over een eigen auto, noch over een eigen parkeergelegenheid, kan er geen sprake zijn van een ontheffing, aldus burgemeester en wethouders.

De Afdeling vindt dat het college zich niet achter dit beleid kan verschuilen. Allereerst speelt daarbij een rol dat het beleid niet op schrift is gesteld, noch bekend is gemaakt. De Afdeling lijkt hier te vragen om bekendgemaakte beleidsregels; immers een beleid dat op schrift is gesteld door het bestuursorgaan is al snel aan te merken als een beleidsregel. De Commissie Evaluatie Awb II lijkt in ieder geval deze richting op te denken (*Toepassing en effecten van de Awb 1997-2001*, p. 58). De vraag om bekendgemaakte beleidsregels is te begrijpen in het licht van de beoordeling van de motivering. Indien sprake zou zijn van een bekendgemaakte beleidsregel, hadden burgemeester en wethouders korthedshalve naar de beleidsregel kunnen verwijzen en was afwijking van de beleidsregel slechts mogelijk geweest indien bijzondere omstandigheden toepassing ervan onevenredig maken in verhouding tot de met het beleid te dienen doelen (art. 4:84 Awb).

Tegelijkertijd laat de Afdeling doorschemeren dat het vastleggen van beleid in een beleidsregel burgemeester en wethouders niet veel had geholpen. De Afdeling wijst er namelijk op dat de appellante reeds lang over een ontheffing beschikt en bovendien slecht ter been is, waardoor burgemeester en wethouders hadden moeten onderbouwen waarom het beleid onmiddellijk wordt toegepast op de appellante. De Afdeling richt zich daarmee op de belangenafweging bij de toepassing van het beleid. In zijn algemeenheid geldt namelijk dat het bestuur belangen dient af te wegen, waarbij het belang dat door het beleid wordt gediend, moet worden afgezet tegen de belangen van in dit geval de aanvrager van de ontheffing (zie: ABRvS 10 juli 2002, JB 2002/245 m.nt. M.A. Heldeweg). Wanneer het beleid echter wordt aangemerkt als een beleidsregel - waar de Afdeling in de eerste overweging om vraagt - is deze concrete belangenafweging noodgedwongen beperkter. Burgemeester en wethouders zijn dan immers gehouden om toepassing te geven aan de beleidsregel, tenzij bijzondere omstandigheden maken dat de gevolgen van de toepassing onevenredig zijn in verhouding tot de met het beleid te dienen belangen. De omstandigheden die dan als bijzondere omstandigheden kunnen worden aangemerkt, zijn de omstandigheden die het bestuursorgaan bij de belangenafweging die ten grondslag ligt aan het beleid, niet heeft meegenomen. Het is hier niet duidelijk of de omstandigheden die de Afdeling noemt - bijvoorbeeld het feit dat aanvrager slecht ter been is - niet ook in het beleid zijn meegenomen en dus tot afwijking hadden kunnen leiden, wanneer het beleid in een beleidsregel was neergelegd.

Tenslotte diskwalificeert de Afdeling ook de objectieve belangenafweging, waarvan het beleid het resultaat is. Het beleid rept van een ontheffingsmogelijkheid voor eigenaren van personenwagens, die bovendien beschikken over een eigen parkeergelegenheid. Hoewel de Afdeling het college de ruimte laat om de redenering die in dit beleid wordt gevolgd toe te lichten, lijkt dit beleid lastig houdbaar in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel vraagt een 'rechtens voldoende rechtvaardiging' voor onderscheid tussen categorieën van gevallen (Damen e.a., *Bestuursrecht 1*, 2003, p. 52 e.v.). Een rechtvaardiging waarom uitsluitend de eigenaren van een voertuig een ontheffing kunnen verkrijgen en anderen met bijvoorbeeld een huurrecht niet, is niet eenvoudig te vinden. De voor de hand liggende rechtvaardiging, die burgemeester en

wethouders dan ook telkens aanvoeren, betreft de verkeersveiligheid en de aantrekkelijkheid van het afgesloten gebied voor langzaam verkeer. Alleen indien burgemeester en wethouders hard zouden kunnen maken dat degenen die eigenaar zijn van een auto, zich veiliger in het verkeer bewegen en bovendien de aantrekkelijkheid van het gebied minder aantasten dan overige automobilisten, is deze redenering als rechtvaardiging voor het onderscheid houdbaar. Dit lijkt mij een nogal lastig te verdedigen stelling. De overweging dat uitsluitend automobilisten die over een eigen parkeergelegenheid beschikken een ontheffing krijgen, kan daarentegen mogelijk wel als rechtvaardiging gelden, alleen al omdat op de openbare weg geparkeerde voertuigen de aantrekkelijkheid aantasten. Bij deze overweging kan men zich echter afvragen of een handhaving van het parkeerverbod niet meer in de rede had gelegen. Het is op zichzelf opmerkelijk dat het beleid geen gebruik maakt van de meest relevante criteria, namelijk tijd, plaats en vooral frequentie waarmee van de ontheffing gebruik wordt gemaakt. Dat zijn immers de variabelen die de genoemde algemene belangen het meest direct aantasten.

4

De uitspraak van de Afdeling getuigt van een vrij indringende beoordeling van de belangenafweging die ten grondslag ligt aan de beschikking. De Afdeling aanvaardt niet zondermeer het verweer van burgemeester en wethouders dat er een strenger beleid geldt. Van het bestuur mag meer worden verwacht. Dat de Afdeling kiest voor een formele benadering en zich richt op de draagkracht van de motivering, is in dit geval wel begrijpelijk. De ruime beleidsvrijheid die burgemeester en wethouders toekomt, vereist immers terughoudendheid van de bestuursrechter. Tegelijkertijd is niet eenvoudig in te zien hoe burgemeester en wethouders na deze uitspraak met een draagkrachtige motivering de ontheffing kunnen afwijzen. In ieder geval staat vast dat burgemeester en wethouders zich zullen moeten beraden op de kwaliteit van het beleid, alvorens dit in de beschikkingverlening te gebruiken.

A. Tollenaar