

## Notitie

Van : Rudolf van Binsbergen en Lisa Stoof  
Aan : Gemeente Bloemendaal en Bergen  
Inzake : Handvatten voor plan van aanpak verkeersbesluit  
Datum : 21 april 2023

---

## Inleiding

In navolging van onze eerdere notitie “De juridische mogelijkheden voor het instellen van een geluidzone” ligt hier nu een vervolgnotitie voor. In deze vervolgnotitie formuleren wij een aantal handvatten die van nut kunnen zijn voor het verdere (juridische) proces. Als uitgangspunt voor deze notitie hebben wij de optie genomen die in de eerdere notitie als meest voor de hand liggende optie is aangedragen: een verkeersbesluit (voor een weg waarbij het college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag geldt en) waarbij motoren categoriaal worden uitgesloten met verkeersbord C11 in combinatie met een onderbord dat de werkingssfeer van het verkeersbord C11 nader inperkt. Op grond van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Op grond van artikel 3:46 van de Awb moet een besluit berusten op een deugdelijke motivering. Deze twee toetsingskaders voor besluitvorming gaan eigenlijk altijd hand in hand; indien de nodige kennis omtrent de relevante feiten niet zijn vergaard, kunnen de betrokken belangen ook niet goed worden afgewogen en kan het besluit niet deugdelijk worden gemotiveerd. We formuleren in deze notitie vijf stappen die zijn ingegeven door de vereisten van voornoemde artikelen. Per stap zetten we uiteen wat die stap inhoudt en aan welke substappen/vragen in dat kader ook gedacht moet/kan worden.

### **Stap 1: vergaar de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen**

#### Stap 1a

Breng in kaart welke belangen betrokken zijn bij het voorgenomen verkeersbesluit: denk in ieder geval aan de belangen van omwonenden bij een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, het belang van motorrijders/clubs om vrijelijk rond te rijden, circuit Zandvoort dat mogelijk belang heeft en houdt bij vrije toegang voor motorrijders, en buurgemeenten die mogelijk het waterbedeffect gaan ervaren van het voorgenomen besluit.

#### Stap 1b

Verricht (akoestisch) onderzoek naar de beleving van hinder/overlast die omwonenden ervaren; vragen die daarbij in ieder geval beantwoord kunnen worden zijn:

- *Wanneer/onder welke omstandigheden ontstaat er een hinderbeleving? Is de hinderbeleving alleen of overwegend gelegen in geluid of bestaat de hinderbeleving ook uit andere facetten zoals (verkeers)veiligheid?*

- *Wanneer wordt de hinderbeleving als onaanvaardbaar ervaren?* Dat er een hinderbeleving bestaat bij omwonenden, maakt die hinder nog niet onaanvaardbaar. De grasmaaier van de buurman levert ook hinder op, maar maakt die overlast nog niet onaanvaardbaar. Het college zal namelijk uiteindelijk moeten motiveren waarom hij bepaalde overlast wel of niet aanvaardbaar vindt. Oftewel, hoeveel dB aan bron- of immissiegeluid en/of (in geval van groepen) welk aantal motorrijders wordt (door omwonenden) nog als aanvaardbare overlast/hinder beschouwd? In dit verband kan een standpunt van omwonenden (enquête/pilot)<sup>1</sup> helpend zijn. De betrokkenheid van een geluiddeskundige achten wij in ieder geval onmisbaar. Bestaande wettelijke normen (zoals de voorkeurs- en ontheffingswaarden uit de Wet geluidhinder) of inzichten van andere gemeenten/landen die verder zijn met onderzoek naar hinder en hinderbeleving als gevolg van motoren kunnen ook bijdragen aan de onderbouwing van een bepaalde grenswaarde.
- *Stel vast onder welke omstandigheden die onaanvaardbare hinder zich voordoet.* Breng in kaart waar het omslagpunt zit naar als onaanvaardbaar ervaren hinder. Relevant is daarbij om scherp te krijgen waar het omslagpunt zit (i) bij individuele motoren en (ii) bij grotere groepen motoren. Om hoeveel motoren gaat het dan, welk type, etc. Op basis hiervan kan worden gezocht naar een bepaalde bandbreedte waaruit een norm voor het aantal dB kan worden afgeleid. Deze zal vooral op individuele motoren zijn gebaseerd, maar bij de aan te houden bandbreedte ten aanzien van de hinder is het ook van belang rekening te houden met het effect van groepen. Dat betekent dat de normstelling wellicht lager moet worden gesteld dan wanneer uitsluitend naar individuele motoren zou worden gekeken. Tegelijkertijd is het van belang om bij groepen ook rekening te houden met het gegeven dat de samenstelling daarvan in de regel gemengd zal zijn en dat daarin dus niet alleen motoren in de hoogste geluidsregionen vertegenwoordigd zijn.

## Stap 2: formuleer de norm

Formuleer aan de hand van de vergaarde feiten omtrent de hinderbeleving een norm. Daarvoor is nodig dat wordt bepaald/een standpunt wordt ingenomen onder welke omstandigheden de overlast nog als aanvaardbaar kan worden beoordeeld. Het college van burgemeester en wethouders heeft bij de vaststelling van die norm een zekere beoordelingsruimte. Dat betekent dat de bestuursrechter de uiteindelijk door het college van burgemeester en wethouders vastgestelde norm/ingenomen standpunt terughoudend toetst. De bestuursrechter kijkt dus eigenlijk alleen of de norm een redelijke is,

---

<sup>1</sup> Zie ter inspiratie ook nog de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 27 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:RBNHO:2022:9828 voor een voorbeeld waarbij een algeheel inrijverbod als pilot voor een korte periode werd ingezet, voordat een definitief verkeersbesluit zou worden genomen. Op deze manier kon goed in kaart worden gebracht wat het effect van het inrijverbod was, onder meer over de ervaringen van de omwonenden met betrekking tot de eerder ondervonden overlast (toegenomen, afgenomen, gelijk gebleven). Vervolgens was een enquête gehouden onder de omwonenden naar de ervaringen tijdens de pilot. Aan de hand daarvan werd een evaluatierapport opgesteld, waarna werd besloten bij verkeersbesluit om het tijdelijke verbod om te zetten in een definitief verbod.

of die naar behoren is onderbouwd. Voor die beoordeling is de belangenafweging relevant. Die wordt beschreven in stap 3 en 4, zoals hieronder beschreven.

Bij de normstelling kan ook, zo nodig, de vertaalslag worden gemaakt van dB naar cilinderinhoud. Deze omzetting is van belang in het kader van de kenbaarheid van de norm.

**Stap 3: breng in kaart voor wie deze norm welke gevolgen heeft**

- Hoeveel motorrijders worden mogelijk getroffen door deze norm?
- Welke gemeenten ondervinden gevolgen van handhaving van de norm (waterbedeffect)?
- Zijn er bijzondere categorieën die door de normstelling gehinderd worden? We spraken op het gemeentehuis al over circuit Zandvoort.
- Hoeveel omwonenden zijn geholpen met deze norm? Kan worden onderbouwd dat de norm de ervaren geluidsoverlast daadwerkelijk omlaag brengt (zie ook stap 4)?

**Stap 4: weeg de onderling strijdige belangen en maak deze inzichtelijk**

Beschrijf onder welke omstandigheden en waarom het college de beperking voor de motorrijders/de norm gerechtvaardigd acht. Met deze beschrijving worden de betrokken belangen tegen elkaar afgewogen. Daarbij komt het college beleidsvrijheid toe. Dit betekent dat als het college meer waarde hecht aan het belang van omwonenden bij een aanvaardbaar woon- en leefklimaat dan aan het belang van motorrijders om de betreffende weg in te rijden, een bestuursrechter dat in de praktijk al snel respecteert, mits deugdelijk en inzichtelijk gemotiveerd. Het gaat erom dat het college de gevolgen voor de motorrijders goed in kaart heeft gebracht en deze gevolgen heeft afgezet tegen de winst van de omwonenden bij minder lawaai door voorbijrijdende motoren.

Van belang bij deze stap is dus dat in kaart wordt gebracht hoe de betrokken belangen (zie stap 3) door het voorgenomen besluit worden geraakt. 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' (artikel 3:4, tweede lid, van de Awb). Daarbij geldt dat het bestuursorgaan 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 WWV 1994, worden gediend en dat inzichtelijk is gemaakt op welke wijze deze belangen tegen elkaar zijn afgewogen.<sup>2</sup> Inzichtelijk moet zijn in welke mate en waarom het college de aantasting van de belangen van de motorrijders gerechtvaardigd acht, om de belangen van omwonenden bij een aanvaardbaar woon- en leefklimaat daarmee te dienen. De bestuursrechter toetst daarbij:

1. de geschiktheid van de maatregel om het doel te bereiken. Het gaat hierbij om de effectiviteit van de maatregel. Heeft de gekozen maatregelen daadwerkelijk het gewenste effect?
2. de noodzaak van de maatregel. Is er een minder vergaand middel om hetzelfde doel te bereiken?

---

<sup>2</sup> Zie de uitspraak van de Afdeling van 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3761.

3. de evenwichtigheid van de maatregel: hoe zijn de betrokken, deels conflicterende belangen beoordeeld en afgewogen. Zijn de gevolgen voor de verschillende groepen belanghebbenden onevenredig? Allereerst is daarbij van belang in kaart te brengen hoe de betrokken belangen zich tegenover elkaar verhouden. Duidelijk moet worden aan welk belang het college de meeste waarde hecht en waarom. Bespreek in dit kader hoeveel motorrijders worden getroffen versus hoeveel omwonenden met deze maatregel geholpen zijn. En of er alternatieve routes voor de motorrijders beschikbaar zijn, zodat de pijn van de afsluiting wordt verzacht. In het kader van deze beoordeling moeten ook de eventuele ontheffingsmogelijkheden van het inrijverbod aan de orde worden gesteld. Opmerking in dit verband verdient bovendien dat de Afdeling<sup>3</sup> (en overigens ook de rechtbank Noord-Nederland<sup>4</sup>) een algeheel inrijdverbod voor motoren reeds heeft geaccepteerd. Met de verdere inperking van dit verbod op het onderbord tot een *bepaalde groep* motorrijders wordt de belangenafweging nog evenwichtiger. Immers, er bestaat meer oog voor de belangen van de motorrijders dan bij een *algeheel* inrijdverbod. Zie in dit verband ook paragraaf 4.2.3 van de eerdere notitie “De juridische mogelijkheden voor het instellen van een geluidzone”.

#### **Stap 5: bereid het verkeersbesluit voor**

Zoals uit de inleiding ook al volgt zijn we uitgegaan van een verkeersbesluit waarbij motoren categoriaal worden uitgesloten met verkeersbord C11, in combinatie met een onderbord dat de werkingssfeer van dat verkeersbord nader inperkt. Het college zal dus na de verrichte onderzoeken en afwegingen moeten komen tot invulling van dat onderbord. In dit verband verwijzen wij hier kortheidshalve naar hetgeen al in paragraaf 4.2.1 van de eerdere notitie.

Om vooraf beter zicht te krijgen op de betrokken belangen kan worden overwogen om de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb) te doorlopen.

#### **Stap 6: handhaving van de norm**

Breng in kaart hoe de norm kan en zal worden gehandhaafd. In dit verband kan, in aanvulling op paragraaf 5.1 en 5.2 van de eerdere notitie, nog worden gewezen op de mogelijkheid om na de inwerkingtreding van het verkeersbesluit en de plaatsing van de verkeersborden, de daadwerkelijke (kostbare) aanschaf en plaatsing van de handhavingssystemen uit te stellen totdat het besluit, na het doorlopen van de gevoerde beroepsprocedures, onherroepelijk is geworden, en tot dat moment zo nodig ook af te zien van handhaving.

---

<sup>3</sup> Zie de uitspraak van de Afdeling van 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3761.

<sup>4</sup> Zie de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 27 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:RBNHO:2022:9828.