

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:2463
Datum uitspraak	28 mei 2025
Inhoudsindicatie	Bij tussenuitspraak van 18 september 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:3756) heeft de Afdeling het college van burgemeester en wethouders van Westerkwartier opgedragen om binnen 12 weken na verzending van de tussenuitspraak het geconstateerde gebrek in het besluit van 25 februari 2021 te herstellen. Stichting MTB-Zuidhorn wil een mountainbikeroute aanleggen die loopt door het Johan Smitpark en het Waterpark. Een deel van de MTB-route loopt over de openbare weg. De Stichting heeft onder meer betoogd dat de MTB-route op twee plekken zal worden aangesloten op de openbare weg, maar dat voor het maken van een uitweg naar die openbare weg geen omgevingsvergunning is verleend. Het college stelde zich in reactie daarop op het standpunt dat de aanvraag van Stichting MTB-Zuidhorn niet ziet op het aanleggen van in- en uitritten. Er worden volgens het college geen nieuwe toegangen tot de parken gemaakt.

Volledige tekst

202200314/2/R3.

Datum uitspraak: 28 mei 2025

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Stichting Vrienden van het Johan Smitpark en het Waterpark (hierna: de Stichting), gevestigd in Zuidhorn, gemeente Westerkwartier, appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 3 december 2021 in zaak nr. 21/710 in het geding tussen:

de Stichting

en

het college van burgemeester en wethouders van Westerkwartier.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 18 september 2024 ([ECLI:NL:RVS:2024:3756](#)) heeft de Afdeling het college opgedragen om binnen 12 weken na verzending van de tussenuitspraak het geconstateerde gebrek in het besluit van 25 februari 2021 te herstellen.

Bij besluit van 4 december 2024 heeft het college, in aanvulling op het besluit van 25 februari 2021, aan Stichting MTB-Zuidhorn omgevingsvergunning verleend voor het maken van twee uitwegen naar de openbare weg, het Van Starckenborghkanaal Zuidzijde.

De Stichting heeft een zienswijze naar voren gebracht over het besluit van 4 december 2024.

Daartoe in de gelegenheid gesteld heeft het college gereageerd op de zienswijze van de Stichting.

De Stichting heeft gereageerd op de reactie van het college.

De Afdeling heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft en het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. Stichting MTB-Zuidhorn wil een mountainbikeroute (hierna: MTB-route) aanleggen die loopt door het Johan Smitpark en het Waterpark. Een deel van de MTB-route loopt over de openbare weg.

Het college heeft voor het project een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) verleend. De Stichting is het niet eens met de verlening van de vergunning.

De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage die onderdeel is van deze uitspraak.

De tussenuitspraak

2. De Stichting heeft onder meer betoogd dat de MTB-route op twee plekken zal worden aangesloten op de openbare weg, maar dat voor het maken van een uitweg naar die openbare weg geen omgevingsvergunning is verleend. Het college stelde zich in reactie daarop op het standpunt dat de aanvraag van Stichting MTB-Zuidhorn niet ziet op het aanleggen van in- en uitritten. Er worden volgens het college geen nieuwe toegangen tot de parken gemaakt.

3. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak voorop gesteld dat in artikel 2:12, eerste lid, van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Westerkwartier 2021 (hierna: de Apv) staat dat het verboden is zonder omgevingsvergunning van het college een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg. Als zo'n uitweg wordt gemaakt, moet aldus een aanvraag om verlening van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo worden aangevraagd. Deze activiteit enerzijds en de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo anderzijds kunnen naar hun aard fysiek en volgtijdelijk niet van elkaar worden onderscheiden en hangen onlosmakelijk met elkaar samen in de zin van artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo.

De Afdeling heeft in de tussenuitspraak overwogen dat uit de door de Stichting in beroep overgelegde foto's afgeleid kan worden dat de parken op de door de Stichting bedoelde locaties niet met een pad zijn verbonden met het Van Starkenborghkanaal Zuidzijde. Het aan te leggen pad zorgt er evenwel voor dat die verbinding er wel komt en de parken daar dus toegankelijk worden vanaf de openbare weg. Het college heeft niet gemotiveerd waarom deze toegangen niet zouden kunnen worden aangemerkt als een uitweg in de zin van artikel 2:12, eerste lid, van de Apv en daarvoor geen omgevingsvergunning nodig is.

4. De Afdeling heeft het college opgedragen het gebrek in het besluit op bezwaar van 25 februari 2021 te herstellen door alsnog toereikend te motiveren dat geen uitweg naar de weg in de zin van artikel 2:12, eerste lid, van de Apv wordt gemaakt of, als die uitweg wel wordt gemaakt, Stichting MTB-Zuidhorn in de gelegenheid te stellen de aanvraag aan te vullen in die zin dat deze tevens betrekking heeft op de activiteit, als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, waarna, samengevat, het college in het nieuw te nemen besluit op bezwaar op die aangevulde aanvraag diende te beslissen.

Herstel van het gebrek

5. Het college heeft de Stichting MTB-Zuidhorn in de gelegenheid gesteld haar aanvraag aan te vullen. Uit de aanvraag blijkt volgens het college dat dat er twee uitwegen worden gemaakt naar de openbare weg. Het heeft de aanvulling van de aanvraag beoordeeld aan de hand van de weigeringsgronden die zijn opgenomen in artikel 2:12, tweede lid, van de Apv. Volgens het college bestaat er geen grond om de gevraagde vergunning te weigeren. Het heeft daarom besloten het besluit op bezwaar van 25 februari 2021 aan te vullen door het verlenen van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo.

Beoordeling van de zienswijze

6. De Stichting betoogt dat het college de vergunning niet had mogen verlenen, omdat het verkeer op de openbare weg door de uitweg in gevaar wordt gebracht als bedoeld in artikel 2:12, tweede lid, aanhef en onder a, van de Apv. Zij voert aan dat het college zijn standpunt ten onrechte heeft gebaseerd op een in 2016 opgestelde risicoanalyse en de daarin genoemde bebording. Deze risicoanalyse is opgesteld door de Stichting MTB-Zuidhorn zelf, was geen bijlage bij de aanvraag en gaat niet over de locaties waar de aanvraag over gaat. De door het college genoemde borden betreffen geen officiële verkeersborden en hebben alleen als doel om parkgebruikers te waarschuwen voor mountainbikers. Deze borden hebben volgens de Stichting niets te maken met verkeersveiligheid op de openbare weg. De Stichting voert verder aan dat door de te gebruiken materialen (gras-betonklinkers) het verkeer op de openbare weg de uitwegen niet zal zien. Zij voert ook aan dat de gebruikers van die uitwegen door het aanwezige talud en de begroeiing voor het verkeer niet zichtbaar zullen zijn. Zij voert verder aan dat vlakbij de westelijke uitweg een andere uitweg is gelegen, waardoor sprake is van een zeer onveilige situatie, en dat deze uitweg ook door scholieren op weg van en naar school zal worden gebruikt. Volgens de Stichting leiden de beide uitwegen tot een onveilige verkeerssituatie.

6.1. Het college heeft zich in het besluit in het kader van het aspect verkeersveiligheid op het standpunt gesteld dat ten behoeve van de aanleg van de MTB-route een risicoanalyse is opgesteld. Om de kans op mogelijke ongevallen zoveel mogelijk te voorkomen, worden bij de route daar waar nodig is snelheidsbeperkende maatregelen genomen en waarschuwingsborden geplaatst. Het college wijst erop dat het hier gaat om de toegang naar de openbare weg, waardoor de gedragsregels uit de Wegenverkeerswet 1994 van

toepassing zijn. De weigeringsgrond als bedoeld in artikel 2:12, tweede lid, aanhef en onder a, van de Apv staat volgens het college niet aan vergunningverlening in de weg.

In zijn schriftelijke reactie heeft het college in reactie op de zienswijze van de Stichting aangegeven dat de risicoanalyse inderdaad niet ingaat op de risico's van deze uitwegen en dat de verkeersveiligheid ter plaatse niets te maken heeft met de bebording op de route zoals die in de risicoanalyse aan de orde komt.

Gelet hierop heeft het college naar het oordeel van de Afdeling zijn standpunt in het besluit van 4 december 2024 dat de verkeersveiligheid niet aan de vergunningverlening in de weg staat ten onrechte gebaseerd op de in 2016 opgestelde risicoanalyse en de daarin genoemde bebording. De Afdeling komt daarom tot het oordeel dat het besluit op dit punt niet deugdelijk is gemotiveerd. Het betoog slaagt.

6.2. In zijn schriftelijke reactie heeft het college aangegeven dat wél een analyse van de verkeersveiligheidssituatie ter plaatse van de uitwegen is gemaakt. Daarbij is tot de conclusie gekomen dat er uit het oogpunt van verkeersveiligheid geen redenen zijn om deze vergunningen te weigeren. Het college wijst erop dat het Van Starckenborghkanaal Zuidzijde bestaat uit één rijstrook die wordt bereden door alle soorten verkeer, die in beide richtingen van die weg gebruikmaken. De weg wordt voornamelijk gebruikt door vervoersstromen van en naar de aanwezige sportvelden en — faciliteiten, ook door (fietsende) ouders met kinderen. Auto's die elkaar in tegenovergestelde richting kruisen moeten uitwijken van de rijbaan om elkaar te laten passeren. De oostelijke uitweg ligt in een 30 km/u-zone. Ter hoogte van de westelijke uitweg is het toegestaan 60 km/u te rijden. Het is het college niet bekend dat op de weg op in aanmerking te nemen schaal (veel) te hard wordt gereden, en gelet op de aard van deze weg en de daar gebruikelijk aanwezige verkeersdeelnemers, acht het college dat ook erg onaannemelijk. Onder verwijzing naar foto's van de locaties waar de uitwegen zullen worden aangelegd, heeft het college aangegeven dat met lage of relatief lage snelheden wordt gereden, automobilisten alert moeten zijn op ander langzaam verkeer, de gebruikelijke verkeersregels gelden en dus fietsers van en naar de uitweg voorrang moeten verlenen aan het overige verkeer op de weg. Het college heeft verder aangegeven dat verkeersdeelnemers op de weg goed zicht hebben op de fietsers die vanuit de uitweg de weg op willen komen of die de weg willen verlaten. Ook de fietsers kunnen vanuit de uitweg de weg goed overzien. Concluderend stelt het college zich op het standpunt dat er aanzienlijke snelheidsbeperkingen gelden op de weg, dat de weg zelf en de verkeerssituatie ter plaatse, ook los daarvan, dwingen tot voorzichtig rijgedrag, terwijl de situatie - zowel vanuit het perspectief van de uitweg als vanuit het perspectief van de verkeersdeelnemer op de weg - goed is te overzien. Er zijn volgens het college ook anderszins geen risicofactoren ter plaatse van de aantakkingen die voor een verkeersonveilige situatie zouden zorgen.

6.3. De Afdeling stelt met de Stichting vast dat het college ervan uitgaat dat de fietsers van west naar oost, dus 'met de klok mee', over de openbare weg rijden. Deze richting heeft volgens het college verkeerskundig de voorkeur, omdat de fietsers de openbare weg dan niet hoeven over te steken. Anders dan de Stichting veronderstelt, heeft het college echter ook de verkeersveiligheid beoordeeld uitgaande van een andere rijrichting, waarbij de fietsers de openbare weg moeten oversteken bij het verlaten van het park via de oostelijke uitweg en bij het binnenrijden van het park via de westelijke uitweg. Het college heeft in dat verband aangegeven dat de richting van de route voor de eindbeoordeling van de verkeersveiligheid niet beslissend is. De Afdeling ziet in wat de Stichting over deze gemaakte beoordeling heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het college zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat de verkeersveiligheid niet in de weg staat aan verlening van de omgevingsvergunning. De Afdeling acht het, gelet op de ligging van de weg ten noorden van

Zuidhorn en langs het kanaal, aannemelijk dat, zoals het college heeft aangegeven, de weg voornamelijk wordt gebruikt voor bestemmingsverkeer naar de aanwezige sportvelden en -faciliteiten, en dat er met relatief lage snelheden wordt gereden. Het college heeft van belang kunnen achten dat de weg uit één rijstrook bestaat, waardoor automobilisten elkaar niet kunnen passeren zonder uit te wijken naar de berm, en op de weg in de bestaande situatie al langzaam verkeer aanwezig is. Automobilisten moeten daarom ook nu al alert zijn op langzaam verkeer. De Afdeling ziet, gelet op de foto's in de schriftelijke reactie van het college, geen aanleiding om het college niet te volgen in zijn standpunt dat er goed zicht is vanaf de weg op de beide uitwegen en vanuit de uitwegen op de weg. Bij de westelijke uitweg is een naderende fietser vanaf de weg voor het verkeer goed zichtbaar. De oostelijke uitweg komt weliswaar uit tussen twee bomen, maar het college heeft in dit verband aangegeven dat deze bomen het zicht op fietsers op de uitweg niet geheel ontnemen. Voor eventuele andere begroeiing geldt dat groenbeheer, waar de Stichting ook op wijst, dat kan oplossen. Bij het voorgaande heeft het college van belang kunnen achten dat de fietsers op de uitwegen voorrang moeten verlenen aan het verkeer op de openbare weg. De Afdeling volgt in dit verband het college dat hier geen sprake is van een gelijkwaardige kruising van de openbare weg met de uitwegen, zoals de Stichting stelt, waarbij fietsers, komend van rechts op de uitweg, voorrang hebben op het verkeer op de openbare weg. De fietsers zullen dus in de berm stil staan en moeten wachten om het eventuele verkeer op de openbare voorrang te verlenen, op welk moment zij voor dat verkeer zichtbaar zullen zijn. De door de Stichting genoemde omstandigheden dat de beide uitwegen zullen worden uitgevoerd in gras-betonklinkers die naar verloop van tijd zullen worden overgroeid door gras, op een afstand van 37 m van de westelijke uitweg een andere uitweg ligt en scholieren de westelijke uitweg zullen gebruiken om via een kortere route Grijpskerk te bereiken, leiden niet tot een ander oordeel. Zoals het college heeft aangegeven, doen deze omstandigheden niets af aan het zicht dat vanaf de weg op de fietsers op de uitwegen bestaat.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich op basis van de in de nadere schriftelijke reactie gegeven motivering op het standpunt kunnen stellen dat de verkeersveiligheid niet aan de verlening van de omgevingsvergunning in de weg staat.

Conclusie

7. Gelet op wat in de tussenuitspraak onder 19.3 is overwogen, is het hoger beroep van de Stichting gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van de Stichting tegen het besluit van 25 februari 2021 gegrond verklaren. Dat besluit mist een deugdelijke motivering. Zoals volgt uit wat hiervoor onder 3 en 5 is overwogen, had dat besluit niet genomen kunnen worden zonder daarbij ook een omgevingsvergunning te verlenen als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo. Het besluit moet daarom worden vernietigd. Het beroep van de Stichting tegen het besluit van 4 december 2024 is gegrond. Dat besluit moet wegens het ontbreken van een deugdelijke motivering ook worden vernietigd. De Afdeling zal bepalen dat, gelet op wat zij heeft overwogen onder 6.3 van deze uitspraak, de rechtsgevolgen van de besluiten van 4 december 2024 en van 25 februari 2021 in stand blijven.

Proceskosten

8. De Stichting heeft op de zitting een proceskostenformulier overgelegd. Op dit formulier is echter bij de verschillende posten vermeld dat geen kosten zijn gemaakt. Voor een veroordeling van het college tot vergoeding van de proceskosten bestaat daarom geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 3 december 2021 in zaak nr. 21/710;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Westerkwartier van 25 februari 2021, kenmerk Z202000339, gegrond;

IV. vernietigt dat besluit;

V. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Westerkwartier van 4 december 2024, kenmerk Z202000339, gegrond;

VI. vernietigt dat besluit;

VII. bepaalt dat de rechtsgevolgen van de besluiten genoemd onder III. en V. in stand blijven;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Westerkwartier aan Stichting Vrienden van het Johan Smitpark en het Waterpark het door haar voor de behandeling van het beroep en hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 908,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. J.M.L. Niederer, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.D.T. Pieters, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter

w.g. Pieters
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 mei 2025

473

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.2

Voor zover ingevolge een bepaling in een provinciale of gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is vereist om:

[...],

e. een uitweg te maken, te hebben of te veranderen of het gebruik daarvan te veranderen,

[...],

geldt een zodanige bepaling als een verbod om een project voor zover dat geheel of gedeeltelijk uit die activiteiten bestaat, uit te voeren zonder omgevingsvergunning.

Algemene plaatselijke verordening gemeente Westerkwartier 2021

Artikel 2:12

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning van het college een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg.
 2. Onverminderd hetgeen bepaald in artikel 1:8 kan de omgevingsvergunning worden geweigerd indien:
 - a. daardoor het verkeer op de weg in gevaar kan worden gebracht;
 - b. de bruikbaarheid van de weg wordt aangetast;
 - c. dat zonder noodzaak ten koste gaat van een openbare parkeerplaats;
 - d. het openbaar groen daardoor op onaanvaardbare wijze wordt aangetast;
 - e. het functioneren van aanwezige openbare (nuts) voorzieningen op of aan de weg door het maken van een uitweg op onaanvaardbare wijze wordt belemmerd of teniet wordt gedaan en deze openbare voorziening niet kunnen worden verplaatst, zonder aantasting van de verkeersveiligheid en verplaatsing het doelmatig gebruik van de weg niet belemmert;
 - f. er sprake is van een uitweg van een perceel dat al door een andere uitweg wordt ontsloten en de aanleg van deze tweede uitweg een last geeft op de parkeerdruk in de straat of ten koste gaat van het openbaar groen.
- [...].