

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:803
Datum uitspraak	21 augustus 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 december 2009 heeft de raad het voetpad op de Voordijk tussen de Schuttenburg en de Voetangelweg te Abcoude (hierna: het voetpad) onttrokken aan het openbaar verkeer.

Volledige tekst

201207257/1/A3.

Datum uitspraak: 21 augustus 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te Abcoude, gemeente De Ronde Venen,

tegen de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 29 juni 2012 in zaak nr. 10/3133 in het geding tussen:

[appellante]

en

de raad van de gemeente De Ronde Venen (voorheen: gemeente Abcoude).

Procesverloop

Bij besluit van 17 december 2009 heeft de raad het voetpad op de Voordijk tussen de Schuttenburg en de Voetangelweg te Abcoude (hierna: het voetpad) onttrokken aan het openbaar verkeer.

Bij uitspraak van 29 juni 2012 heeft de rechtbank het door [appellante] ingestelde beroep gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit op haar daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en vastgesteld dat de raad dientengevolge een dwangsom van € 1.260,00 heeft verbeurd.

Volgens de rechtbank heeft de raad tijdens de beroepsprocedure op 14 oktober 2010 alsnog een besluit op het bezwaar genomen waarbij het bezwaar ongegrond is verklaard. De rechtbank heeft met toepassing van artikel 6:20, vierde lid (de Afdeling leest: derde lid), van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) het beroep tegen dat besluit niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, hebben [belanghebbende A] en de vereniging Vereniging van Eigenaren "De Tweede Punt" (hierna: de VVE) een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 juli 2013, waar [appellante] en de raad, vertegenwoordigd door mr. E.N. Schotborg en S.B.P. Willemsen MSc, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Voorts zijn ter zitting [belanghebbende A] en de VVE, vertegenwoordigd door [gemachtigden], als belanghebbenden gehoord.

Buiten bezwaren van partijen zijn ter zitting nog stukken in het geding gebracht.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 1, tweede lid, onder I, van de Wegenwet worden in deze wet mede verstaan onder wegen: voetpaden, rijwielpaden, jaagpaden, dreven, molenwegen, kerkwegen en andere verkeersbanen voor beperkt gebruik.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, kan een weg aan het openbaar verkeer worden onttrokken bij een besluit van de raad van de gemeente waarin de weg is gelegen.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, heeft iedere belanghebbende bij een weg het recht aan de raad van de gemeente waarin de weg is gelegen ten opzichte van die weg toepassing van artikel 9 te verzoeken.

Ingevolge het tweede lid is op de voorbereiding van de beslissing op het verzoek afdeling 3.4 van de Awb van toepassing.

2. Het hoger beroep richt zich tegen de niet-ontvankelijkverklaring van het beroep tegen het door de rechtbank als zodanig aangemerkte besluit van 14 oktober 2010.

De rechtbank heeft dat beroep niet-ontvankelijk verklaard, omdat [appellante] niet is aan te merken als belanghebbende bij dat besluit in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat niet is gebleken dat het besluit enig effect heeft op het directe woon- en leefklimaat van [appellante] en zij derhalve door de onttrekking van het voetpad aan het openbaar verkeer niet is geraakt in een belang dat zich onderscheidt van de belangen van anderen die voorheen van het voetpad gebruik maakten.

3. [appellante] heeft eerst ter zitting in hoger beroep betoogd dat de raad het besluit van 17 december 2009 in strijd met artikel 9, tweede lid, van de Wegenwet niet heeft medegedeeld aan het college van gedeputeerde staten van Utrecht. Aangezien het hoger beroep is gericht tegen de uitspraak van de rechtbank en er geen reden is waarom dit betoog niet reeds bij de rechtbank kon worden aangevoerd, en [appellante] dit uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen had behoren te doen, dient dit betoog buiten beschouwing te blijven.

4. [appellante] betoogt voorts dat de rechtbank in haar uitspraak ten onrechte voorbij is gegaan aan de ter zitting bij de rechtbank gerezen vraag of op de voorbereiding van het besluit van 17 december 2009 de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb van toepassing was en, zo ja, of die procedure correct is toegepast.

[appellante] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de raad op 14 oktober 2010 een besluit op haar bezwaar heeft genomen. Volgens haar is de nota van het college van burgemeester en wethouders van 5 oktober 2010, waarin aan de raad advies

wordt gegeven over het te nemen besluit op bezwaar, slechts als 'ingekomen stuk' bij de raadsvergadering van 14 oktober 2010 ingebracht en heeft daarover geen besluitvorming door de raad plaatsgevonden. Voor het geval desalniettemin moet worden aangenomen dat de raad op 14 oktober 2010 een besluit op haar bezwaar heeft genomen, voert [appellante] aan dat de rechtbank dat besluit ten onrechte heeft aangemerkt als een besluit genomen met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb waartegen rechtstreeks beroep bij de rechtbank openstond en haar ten onrechte niet als belanghebbende bij dat besluit heeft aangemerkt, nu dat een besluit op haar bezwaar betreft.

4.1. Het antwoord op de vraag of het besluit van 17 december 2009 is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb is gelet op artikel 7:1, eerste lid, aanhef en onder d, van de Awb onder meer van belang om te bepalen of [appellante] de bezwaarprocedure diende te volgen of rechtstreeks beroep bij de rechtbank diende in te stellen.

Ingevolge artikel 3:10, eerste lid, van de Awb is afdeling 3.4 van toepassing op de voorbereiding van besluiten indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald. Artikel 11, tweede lid, van de Wegenwet schrijft toepassing van afdeling 3.4 van de Awb voor indien een belanghebbende verzoekt om onttrekking van een weg aan het openbaar verkeer. In dit geval is een dergelijk verzoek niet gedaan. De raad heeft slechts op initiatief van het college besloten het voetpad aan het openbaar verkeer te onttrekken. Voorts heeft de raad niet bij besluit bepaald dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op de voorbereiding van het besluit om het voetpad aan het openbaar verkeer te onttrekken. Dat de raad belanghebbenden vier weken de mogelijkheid heeft geboden zienswijzen in te dienen over het voornemen om tot onttrekking over te gaan, impliceert niet dat het besluit van 17 december 2009 is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. De raad heeft toegelicht dat deze terinzagelegging diende om een weloverwogen besluit te nemen en dat daarmee niet is beoogd afdeling 3.4 van de Awb toe te passen.

Nu het besluit van 17 december 2009 niet is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, heeft [appellante] terecht de bezwaarprocedure gevolgd. De raad diende derhalve een besluit op haar bezwaar te nemen.

4.2. De door de raad overgelegde adviesnota van het college van 5 oktober 2010 heeft als onderwerp "Beslissing op bezwaarschrift tegen raadsbesluit d.d. 17-12-2009, nr. 048, tot onttrekking van de Voordijk, tussen Schuttenburg en Voetangelweg, aan de openbaarheid" en als beslispunten "1. Het bezwaarschrift ontvankelijk, doch ongegrond te verklaren. 2. Het primaire besluit in stand te laten onder aanpassing van de daaraan ten grondslag liggende motivering." Op het voorblad van de adviesnota is onder het kopje "Raadsbesluit" het hokje 'conform' aangekruist. Tevens is hierop vermeld "Aldus door de raad in de openbare vergadering van 14 oktober 2010 besloten," met daaronder de handtekeningen van de (plaatsvervangend) voorzitter van de raad en de raadsgriffier. Dit betekent dat de raad tijdens zijn openbare vergadering van 14 oktober 2010 op het bezwaar van [appellante] een besluit heeft genomen.

Dat de adviesnota op de 'Lijst van ingekomen stukken voor de raad van 14 oktober 2010' is vermeld en niet als afzonderlijk besluitvormingspunt op de agenda is opgenomen, is in dit verband niet van belang, reeds omdat de adviesnota op die lijst onder het kopje "C. Ter besluitvorming aangeboden aan de gemeenteraad" staat. Ook aan de ter zitting door [appellante] overgelegde 'Besluitenlijst Raadsvergadering d.d. 14 oktober 2010' kan niet de betekenis worden toegekend die zij daaraan gehecht wenst te zien. Dat het besluit op haar bezwaar daar niet als hamerstuk is vermeld, laat onverlet dat de raad gezien het voorgaande op 14 oktober 2010 op haar bezwaar een besluit heeft genomen.

4.3. Gelet op het bepaalde in artikel 6:20, derde lid, van de Awb heeft de rechtbank het besluit van 14 oktober 2010 terecht bij de behandeling van het beroep betrokken. Aangezien dat een besluit op bezwaar is, voert [appellante] met juistheid aan dat de rechtbank in overweging 10 van haar uitspraak onder het kopje "ten aanzien van het beroep tegen het besluit van 14 oktober 2010" ten onrechte artikel 7:1, eerste lid, aanhef en onder d, van de Awb noemt. Die bepaling ziet op primaire besluiten die met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb zijn voorbereid, hetgeen hier niet het geval is.

[appellante] voert evenzeer terecht aan dat zij, nu het besluit van 14 oktober 2010 een besluit op haar bezwaar betreft, reeds vanwege deze processuele betrokkenheid belanghebbende bij dat besluit is. De rechtbank heeft haar beroep tegen dat besluit derhalve ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard. De rechtbank heeft ten onrechte niet onderkend dat zij had dienen te toetsen of de raad [appellante] terecht als belanghebbende bij het besluit van 17 december 2009 heeft aangemerkt.

In zoverre slaagt het betoog.

5. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd, voor zover daarbij het beroep tegen het besluit van 14 oktober 2010 niet-ontvankelijk is verklaard.

Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellante] tegen het besluit van 14 oktober 2010 behandelen.

6. De raad heeft bij dat besluit onder wijziging van de motivering het besluit van 17 december 2009 om het voetpad aan het openbaar verkeer te onttrekken gehandhaafd, omdat dat pad vanaf 1 mei 2010 is onderbroken door de zogenoemde "Derde Brug". Aangezien de Derde Brug verhoogd wordt aangelegd, ontstaan er twee voetpaden die doodlopen op de Derde Brug en aldus geen functie voor het openbaar verkeer meer vervullen, aldus de raad.

De Afdeling zal eerst toetsen of de raad bij het besluit van 14 oktober 2010 [appellante] terecht als belanghebbende bij het besluit van 17 december 2009 heeft aangemerkt.

7. [appellante] betoogt dat het begrip belanghebbende in de zin van de Wegenwet ruim moet worden uitgelegd en omwonenden in beginsel als belanghebbenden bij een besluit tot onttrekking aan het openbaar verkeer dienen te worden beschouwd. Zij woont in zodanige nabijheid van het voetpad dat zij reeds daarom belanghebbende omwonende is. Bovendien heeft zij vanaf de bovenverdieping van haar huis zicht op het voetpad en maakte zij regelmatig gebruik van dat pad voor een 'rondje Abcoudermeer', zodat het besluit van 17 december 2009 van invloed is op haar directe leefomgeving, aldus [appellante].

7.1. In artikel 11, eerste lid, van de Wegenwet wordt "iedere belanghebbende bij een weg" het recht gegeven de raad te verzoeken die weg aan het openbaar verkeer te onttrekken. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 8 augustus 2012 in zaak nr. [201107827/1/A3](#) overwogen dat aan het begrip belanghebbende in artikel 11 van de Wegenwet dezelfde betekenis moet worden toegekend als in artikel 1:2 van de Awb. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat dit anders zou zijn indien het, zoals in dit geval, een ambtshalve besluit in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Wegenwet betreft.

7.2. Met het stellen van het vereiste van het zijn van belanghebbende heeft de wetgever een zekere begrenzing beoogd ten aanzien van de mogelijkheid om tegen een besluit bezwaar te maken. Om als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een persoon een voldoende objectief en actueel, eigen,

persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

Dat [appellante] voor recreatieve doeleinden gebruik wil blijven maken van het voetpad, maakt op zichzelf niet dat zij een persoonlijk belang heeft bij de openbaarheid van het pad dat zich in voldoende mate onderscheidt van dat van anderen die daarvan gebruik willen maken. Daarvoor is eveneens nodig dat zij in een zodanige directe nabijheid van het voetpad woont dat de ruimtelijke uitstraling van het besluit om dat pad aan het openbaar verkeer te onttrekken de woon- en leefomgeving van [appellante] beïnvloedt. Niet in geschil is dat de parallel aan het voetpad lopende Meerweg het voor haar mogelijk maakt om het 'rondje Abcoudermeer' te vervolgen. Verder is niet in geschil dat [appellante] vanaf de begane grond van haar woning geen zicht heeft op het pad. Ter zitting bij de Afdeling heeft zij aan de hand van luchtfoto's trachten aan te tonen dat zij vanaf de eerste verdieping van haar woning zicht heeft op het begin van het ten zuiden van de Derde Brug gelegen deel van het pad dat aan het openbaar verkeer is onttrokken. [belanghebbende A] en [belanghebbende B] hebben ter zitting betwist dat zij daarop zicht heeft. [appellante] heeft geen foto's van het uitzicht vanuit haar woning overgelegd. Onder deze omstandigheden is niet aannemelijk geworden dat [appellante] zicht heeft op het pad. Zo zij vanaf de eerste verdieping van haar woning toch enig zicht op het pad zou hebben, is dat zeer beperkt door de tussenliggende bebouwing.

Gezien het voorgaande is de ruimtelijke uitstraling van de onttrekking van het voetpad aan het openbaar verkeer niet dusdanig dat de woon- en leefomgeving van [appellante] daardoor wordt beïnvloed. Zij wordt derhalve niet rechtstreeks in een persoonlijk, haar in voldoende mate van andere omwonenden te onderscheiden belang geraakt. Nu zij niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb kan worden aangemerkt, heeft de raad [appellante] ten onrechte in haar bezwaar ontvankelijk geacht.

8. Het beroep tegen het besluit van 14 oktober 2010 is gegrond. Dat besluit komt voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling ziet aanleiding zelf in de zaak te voorzien door het bezwaar van [appellante] tegen het besluit van 17 december 2009 alsnog niet-ontvankelijk te verklaren.

9. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 29 juni 2012 in zaak nr. 10/3133, voor zover daarbij het beroep tegen het besluit van de raad van de gemeente Abcoude (thans: gemeente De Ronde Venen) van 14 oktober 2010, kenmerk 040, niet-ontvankelijk is verklaard;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep in zoverre gegrond;

IV. vernietigt het onder II vermelde besluit van 14 oktober 2010;

V. verklaart het bezwaar van [appellante] tegen het besluit van de raad van de gemeente Abcoude (thans: gemeente De Ronde Venen) van 17 december 2009, kenmerk 048, niet-ontvankelijk;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VII. gelast dat de raad van de gemeente De Ronde Venen aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 382,00 (zegge: driehonderdtweeëntachtig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.G. Biharie, ambtenaar van staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Biharie
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 21 augustus 2013

611.