

Advies betreffende het bezwaarschrift van:
Bezwaarmakers 1 tot en met 20.



Onderwerp:

Verkeersbesluiten inzake de wijziging van de zonale laad- en lostijden en de fietstoegankelijkheid in het Stadshart (besluiten van 13 februari 2024 (publicatiedatum: 21 februari 2024) en 1 oktober 2024 (publicatiedatum: 9 oktober 2024)).

Lelystad, 17 februari 2025.

Bestreden besluiten

Bestreden besluit I (registratienummer: 240006568):

Op 13 februari 2024 heeft het college met dit verkeersbesluit besloten om de zonale laad- en lostijden en de fietstoegankelijkheid in het Stadshart te wijzigen. Concreet houdt dit besluit in dat de huidige verkeersborden in het gebied omtrent de laad- en lostijden en het toelaten van fietsend publiek worden verwijderd. In plaats daarvan worden nieuwe verkeersborden geplaatst waarbij – ten aanzien van de fietstoegankelijkheid – op de onderborden staat aangegeven “Fietsen toegestaan buiten openingstijden winkels”. Daarnaast wordt het voetgangersgebied uitgebreid tot de Waag door de borden bij de Waagpassage (ter hoogte van huisnummer 74) en de Agorahof (ter hoogte van huisnummer 10) te verwijderen. Ten aanzien van de zonale laad- en lostijden worden onderborden met daarop de aanduidingen “Ontheffinghouders toegestaan” en “Laden/lossens max 15 m, toegestaan ma 6-14h / 18-23h, di, wo en vr 6-11h / 18-23h, do 6-11h” geplaatst. Dit alles volgens de bij het besluit gevoegde tekening.

Redengevend voor het besluit is dat het voetgangersgebied op momenten wordt gedomineerd door fietsers en de veiligheid van voetgangers gedurende de openingstijden van de winkels daardoor in het geding is. Daarnaast stroken de huidige venstertijden niet met de openingstijden van winkels in het voetgangersgebied. Overwogen wordt verder dat fietsers gebruik kunnen maken van de centrumring en geen reden gezien wordt gedurende de openingstijden van de winkels door het Stadshart te fietsen. Ten aanzien van de wijziging van de zonale laad- en lostijden wordt overwogen dat de bevoorrading kan plaatsvinden via de binnenhoven. Voor bedrijven die deze mogelijkheid niet hebben kan bevoorrading plaatsvinden via de algemene laad- en losplaatsen buiten de voetgangerszone.

Bestreden besluit II (registratienummer: 240057752):

Op 1 oktober 2024 heeft het college, naar aanleiding van de ingediende bezwaarschriften en voortschrijdend inzicht, een tweede verkeersbesluit genomen. Dit besluit heeft een zelfde strekking zodat hier enkel de wijzigingen ten aanzien van het eerdere besluit en de daarbij behorende overwegingen worden genoemd.

In de eerste plaats wordt met dit besluit een aanzienlijk deel van de Dukaatpassage uitgezonderd van het fietsverbod. De reden hiervoor is dat het voor fietsers wenselijk wordt geacht via de Promesse al fietsend bij de fietsenkelder van het stadhuis te kunnen komen. Daarnaast wordt aan de Promesse (ter hoogte van huisnummer 2) een geslotenverklaring voor motorvoertuigen ingesteld dat is voorzien van een onderbord met tekstaanduiding: “ontheffinghouders toegestaan” en “uitgezonderd (symbool laden en lossen) max. 15 m. ma 6-14h / 18-23h; di, wo, vr 6-11h / 18-23h; do 6-11h”. De reden hiervoor is dat het voor bewoners van de Dukaatpassage mogelijk moet zijn met een motorvoertuig de parkeerplaats aan de Dukaatpassage te kunnen

bereiken. Voor bevoorradend verkeer wordt de uitzondering op de geslotenverklaring voor motorvoertuigen hier ook van belang geacht.

Afsluitend is besloten bij alle, rondom het stadshart geplaatste verkeersborden, onderborden aan te brengen met de tekstaanduiding "(symbool fiets) toegestaan ma t/m za 18-09h, zo (m.u.v. koopzondag 12-17h), koopavond 21-09h" en "uitgezonderd (symbool laden en lossen) max. 15 m. op: ma 6-14h / 18-23h di, wo, vr 6-11h / 18-23h, do 6-11h". De reden daarvan is dat het ten behoeve van de handhaafbaarheid gewenst is om de tijdsvakken waarop in de voetgangerszone gefietst mag worden nader te specificeren.

Tegen bestreden besluit I zijn zestien bezwaarschriften ontvangen.

Tegen bestreden besluit II zijn vier bezwaarschriften ontvangen.

Feiten en omstandigheden van het geval

Op 6 juni 2023 is tijdens een Raadsvergadering een motie ingediend aangaande het weren van fiets- en autoverkeer in het Stadshart. Achterliggende reden was dat winkeliers en bewoners al enige tijd hun zorgen uitten over het verkeer (fietsers en auto's) in het stadshart en er daardoor onveilige situaties voor voetgangers ontstonden. Daarnaast was een deel van de bewegwijzering in het stadshart niet eenvoudig te interpreteren hetgeen bijdroeg aan de onveilige situatie in het stadshart.

Op 27 juni 2023 is de motie aangenomen en is het college opgeroepen om met een voorstel te komen om in het stadshart fiets- en autoverkeer (met uitzondering van bestemmingsverkeer) te weren uit de voetgangersgebieden.

Op 13 februari 2024 (publicatiedatum 21 februari 2024) heeft het college, ter uitvoering daarvan, het bestreden besluit I genomen.

Op 14 februari 2024 heeft de korpschef van de politie een positief advies gegeven omtrent de wijziging van de fietstoegankelijkheid en de toegestane laad- en lostijden.

Er zijn zestien bezwaarschriften ingediend tegen bestreden besluit I.

Op 6 mei 2024 zijn bezwaarmakers uitgenodigd voor een hoorzitting op 5 juni 2024.

Op 23 mei 2024 is deze hoorzitting geannuleerd. De reden daarvan was dat het college naar aanleiding van de ingediende bezwaarschriften extra tijd nodig had om te bezien of het besluit van 13 februari 2024 mogelijk op onderdelen diende te worden gewijzigd.

Op 4 september 2024 zijn bezwaarmakers per brief op de hoogte gebracht over het vervolg van de bezwaarprocedure. Daarin is kort samengevat aangegeven dat het college een nieuw besluit zou nemen en dat bezwaarmakers niet nog eens bezwaar hoefden in te dienen als zij zich niet in het herziene besluit konden vinden.

Op 1 oktober 2024 heeft het college bestreden besluit II genomen.

Tegen bestreden besluit II zijn vier bezwaarschriften ingediend.

Op 14 november 2024 zijn aan enkele bezwaarmakers (te weten: bezwaarmakers 7, 8, 12, 14, 16, 17 en 18) vragen gesteld in het kader van de ontvankelijkheidstoets.

Bezwaarmakers 8, 17 en 18 hebben gereageerd op deze vragen.

Op 21 november 2024 zijn bezwaarmakers uitgenodigd voor de hoorzitting van de commissie bezwaarschriften op 18 december 2024.

Eveneens op 18 december 2024 (gedateerd op 16 december 2024) heeft de commissie een schrijven ontvangen van *bezwaarmaker 14* waarin verzocht wordt deze bezwaarmaker op een ander moment te horen.

Op 18 december 2024 heeft de hoorzitting plaatsgevonden.

De secretaris van de bezwaarschriftencommissie heeft *bezwaarmaker 14* op 16 januari 2025 een brief gestuurd met daarin het verzoek contact op te nemen om de mogelijkheden te bespreken.

Bezwaarmaker 14 heeft op 11 februari 2025 telefonisch contact opgenomen met de secretaris van de commissie. De tijdens dat gesprek gegeven toelichting is medegedeeld aan de commissie en betrokken bij dit advies.

Standpunt partijen

Gelet op het grote aantal bezwaarmakers en ten behoeve van het overzicht wordt hieronder een samenvatting gegeven van de bezwaargronden. Achter iedere bezwaargrond staat genoteerd welke bezwaarmaker(s) zich op dat standpunt hebben gesteld.

Bezwaar

In het bezwaarschrift en in de nadere gronden van 1 januari 2024 wordt – kort samengevat – het volgende aangegeven:

- Met het besluit wordt het voor burgers met een loopbeperking ernstig bemoeilijk om in het Stadshart te komen en te winkelen (*bezwaarmakers 1, 2, 3, 10, 13, 14, 15, 16, 18, 20*);
- Met het besluit wordt het mij, vanwege mijn verminderde fysieke gesteldheid, nagenoeg onmogelijk gemaakt in het Stadshart te komen en te winkelen (*bezwaarmakers 1, 9, 10, 11, 13, 14, 18, 19, 20*);
- Dit probleem kan worden ondervangen door:
 - Loophulpen beschikbaar te stellen (*bezwaarmaker 1*);
 - Fietsenrekken beschikbaar te stellen zodat fietsen dichtbij de winkels kunnen worden gestald (*bezwaarmakers 1, 3, 13 en 15*);
- Het besluit schiet haar doel voorbij omdat er op dit moment weinig in het Stadshart wordt gefietst, daarom is er ook geen sprake van een gevaarlijke situatie (*bezwaarmakers 1, 3, 4, 7, 12, 15 en 17*);
- In het Stadshart is amper sprake van winkelend publiek zodat er geen sprake is van een gevaarlijke situatie (*bezwaarmakers 4 en 15*);
- De openingstijden van de winkels verschillen onderling. Daarom is het fietsverbod uit besluit I zonder eenduidige tijden niet te handhaven (*bezwaarmakers 3, 6, 11 en 15*);
- Ook de wijziging van de tijden waarop het fietsverbod geldt zijn (door middel van besluit II) te lang en vallen precies samen met de winkeltijden, een beperking van het fietsverbod in tijdsduur, zodat fietsers ook een tijdvak hebben waarbij ze op de fiets naar de winkels kunnen, zou beter zijn (*bezwaarmakers 13, 14 en 15*);
- Het fietsverbod valt niet te handhaven (*bezwaarmakers 4 en 8*);
- Een oplossing zou kunnen zijn om in de bredere straten van het Stadshart fietsers en voetgangers door middel van een aangepaste inrichting elk hun ruimte te geven (*bezwaarmaker 8 en 12*);

- Het is onlogisch dat het met dit besluit wel mogelijk is om met de auto naar de parkeerplaats op de Dukaathof te rijden terwijl dat met de fiets verboden wordt (*bezwaarmaker 3*);
- Wij zijn als bedrijf afhankelijk van fietsbezorging en zijn gesitueerd op een plaats waar amper winkelend publiek loopt. Het besluit bemoeilijkt de fietsbezorging (*bezwaarmaker 5*);
 - Een oplossing zou kunnen zijn: het ons toestaan om via de Dukaatpassage of de Neringpassage en Florijnstraat het centrum in en uit te laten rijden (*bezwaarmaker 5*).
- Het kunnen fietsen is van belang voor burgers om zich makkelijk en snel te verplaatsen richting het Stadshart, het besluit zorgt ervoor dat men minder in het Stadshart zal komen (*bezwaarmakers 7, 8, 15, 16, 17 en 18*);
- Met het besluit zal meer gebruik gemaakt worden van de auto om bij het Stadshart te komen, hetgeen voor een verhoogde parkeerdruk en meer uitstoot van schadelijke stoffen en verslechterd milieu zal zorgen (*bezwaarmakers 8, 10, 12 en 15*);
- Bijkomend voordeel van fietsend het Stadshart in kunnen is dat dan geen parkeerkosten verschuldigd zijn (*bezwaarmaker 8*);
- Het lopen met zware boodschappentassen naar de randen van het Stadshart, waar de fietsen moeten worden gestald, is voor mij niet mogelijk (*bezwaarmakers 8, 9 en 10*);
- De noord- en zuidzijden van het Stadshart liggen ver (zo'n 800 meter) uit elkaar waardoor lopen van de ene naar de andere kant voor veel bezoekers niet aantrekkelijk is (*bezwaarmaker 8*);
- Ik beschik niet over een auto zodat ik ben aangewezen op de fiets (*bezwaarmakers 10 en 17*);
- Het besluit is nadelig voor de omzet van de in het Stadshart gesitueerde winkels en maakt het Stadshart minder aantrekkelijk (*bezwaarmakers 8, 11, 12 en 15*);
- Het besluit staat haaks op het uitgangspunt van de gemeente (zoals de Mobiliteitsvisie Lelystad 2020-30, Duurzaamheidsnota) om fietsgebruik te stimuleren (*bezwaarmakers 12 en 15*);
- Sommige delen van het fietspad, zoals de fietsstrook tussen de Agorabaan en hotel Leonardo en het oostelijk deel van de fietsring, zijn onveilig zodat burgers liever door het Stadshart fietsen (*bezwaarmakers 8, 12, 13 en 15*);
- In 1990-2000 speelde een discussie betreffende de aanleg van het Groene Carré en de sloop van de Hoge route door de Gordiaan. Na een toezegging van de wethouder destijds zou er een (d.m.v. belijning aangegeven) fietsroute komen over het Agorahof vanaf het hotel richting het station. De afgelopen jaren is die belijning verdwenen en is de toegezegde route niet gehandhaafd bij de herinrichting van de Agorahof. Ook is een deel van de Promesse en de Agorahof zonder overleg met betreffende instanties omgevormd tot voetgangersgebied. In het nu voorliggende besluit wordt het voetgangersgebied drastisch uitgebreid (*bezwaarmakers 8 en 15*);
- De "visie fietsen in Lelystad 2015" is zeer verouderd, nadien zijn verschillende beleidsnota's opgesteld waarin gepleit wordt voor het stimuleren van fietsgebruik (*bezwaarmaker 15*);
- In de "visie fietsen in Lelystad 2015" zou volgens de toelichting bij het besluit worden gesteld dat "de Centrumring, de route rondom het Stadshart is, om zodoende het winkelend publiek en fietsverkeer te scheiden". Deze Centrumring is echter nooit gerealiseerd (*bezwaarmaker 15*);
- Wij hebben op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 een aangepaste driewiel fiets gekregen. Voor ons is het niet mogelijk boodschappen te doen vanwege het fietsverbod (*bezwaarmaker 20*);
- Met het tweede besluit wordt het voor ambtenaren wel mogelijk via de Dukaatpassage bij de fietsenkelder van het gemeentehuis te komen, dat is onrechtvaardig (*bezwaarmaker 1*);

- Met het tweede besluit wordt het voor ambtenaren wel mogelijk via de Dukaatpassage bij de fietsenkelder van het gemeentehuis te komen, het bevreemdt mij dat dit voor de ambtenaren uit het oostelijk deel van de stad niet zo'n bereikbaarheid is gecreëerd (*bezwaarmaker 8, 15*);
 - Dit kan gerealiseerd worden door een uitzondering van het verbod vanaf de Agorahof tot op de Dukaatpassage. Op deze manier vormt de Promesse dan weer de gewenste Oost/West-verbinding door het Stadshart vormen (*bezwaarmaker 8*).
- De noodzaak tot aanpassing van het voetgangersgebied is ingegeven door risicovol gedrag van fietsers waarvan de fiets is voorzien van een hulpmotor. Uiteindelijk zijn de 'gewone fietsers' hiervan de dupe (*bezwaarmaker 8*);
- In de toelichting bij besluit II staat aangegeven dat overleg heeft plaatsgevonden tussen ons en het college, dat is onjuist (*bezwaarmaker 15*);
- Het college heeft gedurende de bezwaarprocedure gepoogd bezwaarmakers als niet-belanghebbenden aan te merken. Wij zijn van mening dat alle fietsers in Lelystad belanghebbend zijn (*bezwaarmakers 13 en 15*).

Verweer

In het namens het college ingediende verweerschrift wordt – kort samengevat – het volgende aangegeven:

Voorgeschiedenis:

- Besluit I (van 13 februari 2024) is naar aanleiding van een op 27 juni 2023 door de gemeenteraad aangenomen motie genomen. De reden daartoe was de onveilige situatie voor voetgangers in het stadshart vanwege fiets- en autoverkeer. Ook de lastig te interpreteren borden in het stadshart droegen bij aan deze onveilige situatie;
- Naar aanleiding van de zestien daarop ingediende bezwaarschriften heeft overleg plaatsgevonden met de Fietzersbond en Stichting GOL Lelystad (als belangenbehartigers van resp. de fietsers en mensen met een beperking in Lelystad);
- Vervolgens is besloten om besluit I op onderdelen aan te passen middels het besluit van 1 oktober 2024 (besluit II).

Ontvankelijkheid:

- Aan de bezwaren van bezwaarmaker 6 is met het tweede besluit volledig tegemoet gekomen zodat geen procesbelang meer resteert en bezwaarmaker 6 niet-ontvankelijk is;
- Voor bezwaarmaker 5 geldt wellicht hetzelfde nu het tweede besluit het uitrijden op de fiets langs de Dukaatpassage mogelijk maakt;
- Iemand is, gelet op de rechtspraak, slechts belanghebbende bij een verkeersbesluit indien hij of zij: een bijzonder, individueel belang heeft bij dat besluit, welk belang zich in voldoende mate onderscheidt van dat van andere weggebruikers¹;
- Naar het oordeel van het college zijn bewoners van het Stadshart, werkenden in het Stadshart of eigenaren van een pand in het Stadshart belanghebbende in de zin van art. 1:2 van de Awb;
- Daarnaast is het college van mening dat weggebruikers met een *aantoonbare* loopbeperking eveneens belanghebbende zijn, omdat zij zich in voldoende mate onderscheiden van andere weggebruikers;

¹ Verwezen wordt naar de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX2597, 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:506, en van 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1541).

- Dit betekent dat het college bezwaarmakers 1, 4, 5, 15, 17 en 19 als belanghebbende aanmerken;
- Bij bezwaarmakers 3, 6, 7, 8, 12, 14 en 16 is onvoldoende sprake van een bijzonder, individueel belang zodat deze bezwaarmakers naar het oordeel van het college niet-ontvankelijk zijn;
- Ten aanzien van bezwaarmakers 2, 9, 10, 11, 13, 18 en 20 ligt dat iets ingewikkelder nu uit de door hen ingediende bezwaarschriften niet blijkt wat de door hen aangegeven loopbeperking in de praktijk inhoudt;
- Het college is bereid deze bezwaren inhoudelijk te behandelen ondanks dat zij formeel gezien mogelijk niet als belanghebbenden dienen te worden aangemerkt. Graag ontvangt het college het advies van de bezwaarschriftencommissie hieromtrent;

Het toetsingskader:

- Het college heeft beoordelingsruimte bij de beantwoording van de vraag wat nodig is ter bescherming van de verkeersbelangen genoemd in artikel 2, eerste en tweede lid, van de WVV 1994;
 - Het gaat daarbij om doelen als: het verzekeren van de veiligheid op de weg, het beschermen van weggebruikers en passagiers en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan.

Het besluit:

- De verkeersbesluiten tezamen zijn voorzien van een gedegen motivering. Dat volgt uit:
 - De omstandigheid dat is aangegeven dat de laad- en lostijden niet aansluiten bij de winkeltijden en daarom (bij besluit II) aangepast worden;
 - De omstandigheid dat in de motivering van het besluit de 'Visie fietsen in Lelystad' uit 2015 aangehaald en wordt benoemd dat daarin staat omschreven dat de bedoeling van de centrumring zag op het scheiden van het fietsverkeer en winkelend publiek;
 - De omstandigheid dat in de motivering van het besluit staat aangegeven dat er vanwege de centrumring geen reden meer is om tijdens openingstijden van winkels door het Stadshart te fietsen;
 - De omstandigheid dat de tijden waar binnen in het Stadshart gefietst mag worden gelet op de handhaafbaarheid nader zijn gespecificeerd (besluit II);
 - De omstandigheid dat het parkeerterrein aan de Dukaatpassage en het gebied waarlangs (via de Promesse) naar de fietsenkelder van het Stadhuis kan worden bereikt bij besluit II van het fietsverbod zijn uitgezonderd;
 - Gelet op deze motivering kon het college redelijkerwijs, onder verwijzing naar art. 2 van de WVV 1994, tot het besluit komen.
- Geen van de bezwaargronden zijn ingediend ten aanzien van de laad- en lostijden zodat de aanpassing van de venstertijden niet ter discussie staat;
- Er bestaat een groot draagvlak voor het bestreden besluit, dat volgt uit het feit dat slechts twee ondernemers en één bewoner van het Stadshart bezwaar hebben ingediend;

Reactie op de bezwaargronden:

- De keuze of het fietsen in het Stadshart verder wordt beperkt staat niet centraal in deze bezwaarprocedure. Die keuze is door de gemeenteraad gemaakt. Het standpunt van bezwaarmakers dat er politiek-bestuurlijk gezien mogelijk een andere keuze had moeten worden gemaakt kan op zichzelf niet leiden tot de conclusie dat het bestreden besluit niet juist is;

- De vraag die speelt is of het bestreden besluit correct is genomen. Die vraag behoort te worden beantwoord langs twee lijnen:
 - Kan het besluit in redelijkheid worden genomen gelet op de te beschermen verkeersbelangen?
 - Pakt het besluit onevenredig uit voor één of meer belanghebbenden?

Verkeersbelangen / verkeerskundige bezwaren:

- Het college heeft serieus naar de door bezwaarmakers voorgestelde oplossingen (inhoudende wijzigingen ten aanzien van de tijden waarop het fietsverbod geldt), echter gelet op het doel van het verkeersbesluit en de herinrichting van het Stadshart vindt het college deze voorstellen niet wenselijk;
- Het doel is om het voetgangerspubliek en het fietsverkeer van elkaar te scheiden. Er is dan geen reden om dat niet ook in de ochtend te laten plaatsvinden. Er is in de nieuwe inrichting binnen het Stadshart geen plaats meer voor fietsverkeer overdag;
- De gemeenteraad is in juli 2024 unaniem akkoord gegaan met het zogenoemde 'Actieplan Stadshart'. Dit heeft tot doel de aantrekkelijkheid van het centrum te vergroten door onder meer aanpassingen in de openbare ruimte te realiseren. De nieuwe inrichting zal gericht zijn op voetgangers en ontmoetingsplaatsen. Waar sommige pleinen nu nog breed genoeg lijken voor een combinatie van fietsers en voetgangers zal dit daarom in de toekomst niet meer het geval zijn;
- De in de bezwaarschriften gestelde onveilige situaties op enkele plekken (kruising Neringweg/Muntstraat en het fietspad bij de Agoraweg) rondom het Stadshart zijn bij het college bekend. Deze wegen zijn weliswaar niet optimaal, maar verkeerskundig gezien is sprake van een aanvaardbare situatie. Ten aanzien van de situatie aan de Neringweg zal deze in 2025 worden heringericht, waardoor de situatie zal verbeteren. De Agoraweg betreft een erftoegangsweg waar een maximumsnelheid geldt van 30 km/u. Deze weg voldoet aan de verkeerskundige richtlijnen. Ook voor deze weg geldt dat de verkeerssituatie op termijn zal wijzigen. Dit maakt dat het college de stelling, dat sommige wegen rondom het Stadshart niet veilig zijn en er daarom een noodzaak zou bestaan om door het Stadshart te fietsen, niet volgt;
- Bezwaarmaker 15 heeft gewezen op een toezegging van de wethouder in het jaar 2000. Deze toezegging zou inhouden dat er een Oost-west verbinding voor fietsers zou komen. Deze verbinding is niet gerealiseerd en past ook niet binnen het huidige besluit. Na besluit I heeft er ambtelijk overleg plaatsgevonden met bezwaarmaker. Uit dat overleg bleek dat bezwaarmaker 15 begrip had voor het feit dat de oost-west verbinding niet terugkomt in besluit II. Mocht bezwaarmaker desalniettemin de bezwaargrond handhaven dan zijn is het college van mening dat een 25 jaar geleden gemaakte afspraak niet maakt dat thans sprake is van strijd met het vertrouwensbeginsel;
- Het college is van mening dat er voor wat betreft de fietsenstallingen in en rondom het Stadshart ruimte is voor verbetering. Sprake van een tekort aan fietsenstallingen is er echter niet. Met het bestreden besluit komt wel een deel van de huidige fietsenstallingen binnen het voetgangersgebied te liggen. Dat betekent feitelijk dat, indien men bijvoorbeeld eerst wil winkelen in de Promesse en later in de Wissel, dat stuk met de fiets aan de hand gelopen dient te worden. Gelet op de beperkte afstanden is dat naar het oordeel van het college niet onoverkomelijk. Omdat niet verwacht wordt dat er vanwege dit besluit meer fietsers naar het Stadshart zullen komen en het bestreden besluit niet tot vermindering van het aantal huidige fietsenstallingen zorgt, ontstaat geen absoluut tekort aan fietsenstallingen. Gelet daarop is het college van mening dat dit geen reden vormt tot herroeping van het bestreden besluit;

- Er is voldoende rekening gehouden met de belangen van bewoners. Parkeerterreinen blijven namelijk met het bestreden besluit voor bewoners bereikbaar. In een enkel geval zal een kleine afstand te voet moeten worden afgelegd, maar dat is te overzien;

Evenredigheid:

- Het college begrijpt de zorgen van de inwoners met medische klachten en/of een loopbeperking. Voor burgers die beschikken over een aangepaste fiets die op grond van art. 1 RVV 1990 wordt aangemerkt als gehandicaptervoertuig geldt dat het is toegestaan om daarmee te fietsen in een voetgangersgebied. Dat is het geval bij bezwaarmaker 19.
- Voor de bezwaarmakers die niet over een gehandicaptervoertuig in de zin van dat artikel beschikken, maar wel slecht ter been zijn, heeft het besluit wel gevolgen. De te beantwoorden vraag is of die gevolgen onevenredig zijn;
- Het verschil met de voorheen geldende situatie voor deze groep burgers is dat het niet langer mogelijk is om binnendoor van de ene naar de andere fietsenstalling te fietsen. Daardoor zal men langer moeten lopen. Als dat vanwege een loopbeperking niet mogelijk is kan een gehandicaptervoertuig uitkomst bieden. Een gehandicaptervoertuig kan onder voorwaarden worden verstrekt via de WMO 2015. Gelet daarop acht het college het besluit niet onevenredig voor één of meerdere belanghebbenden.

Hoorzitting en kort verslag besprokene

Het bezwaarschrift is behandeld in een hoorzitting, gehouden op 18 december 2024. Tijdens de hoorzitting waren aanwezig: bezwaarmakers 8, 9, 10, 13 en 15.

Namens het college waren aanwezig: de heer R. Schoorstra (verkeerskundige), de heer S. Ligthart (vertegenwoordiger van het college) en mevrouw N. Amraoui (vertegenwoordiger van het college). Van de hoorzitting is een digitale geluidsopname gemaakt. De commissie stelt op verzoek de digitale opname aan partijen ter beschikking of verstrekt een schriftelijk verslag. Hieronder wordt volstaan met een samengevatte, zakelijke weergave van hetgeen ter zitting is besproken.

Bezwaarmaker 8 heeft kort samengevat het volgende aangegeven:

- Mijn eigen belang zit in het feit dat ik consument ben en al 27 jaar in Lelystad woon;
- Het winkelcentrum heeft belang bij consumenten, daarom denk ik dat fietsers, waaronder ik, belanghebbende zijn bij dit besluit;
- Via google maps berekend is het van de ene naar de andere zijde van het stadshart 11 minuten en 800 meter lopen. Dat is voor mij, ook gelet op mijn leeftijd, te ver lopen;
- Ik heb het besluit met drie medewerkers van winkels in het centrum besproken. Eén daarvan (in de Wissel) gaf aan dat het soms inderdaad erg druk is, de andere twee vonden het besluit sterk overdreven.

Bezwaarmaker 9 heeft kort samengevat het volgende aangegeven:

- De bereikbaarheid van winkels is voor mij erg belangrijk;
- Ik heb twee nieuwe heupen dus er is niet langer sprake van een loopbeperking;
- Mijn fiets is ook mijn boodschappentas, lopen gaat in principe goed maar niet met grote, zware boodschappentassen. Het is van belang dat je de fiets zo dicht mogelijk bij de winkels kunt zetten.

Bezwaarmaker 10 heeft kort samengevat het volgende aangegeven:

- Ik sluit mij aan bij hetgeen bezwaarmaker 9 heeft aangegeven, daar komt het volgende bij;
- Mijn individuele belang is dat ik een slechte knie heb;
- Het doen van boodschappen in het centrum vind ik het belangrijkste;
- Ik gebruik mijn fiets dan als een soort van rollator;

- De fiets is een middel om contact te houden met alles wat er in Lelystad mogelijk is;
- Ik voel mij minder behandeld doordat bij het stallen van mijn fiets zelden sprake is van een overkapping. Binnen het winkelcentrum heb je mensen die de fiets onjuist stallen, daar wordt geen goed toezicht op gehouden.

Bezwaarmaker 13 heeft kort samengevat het volgende aangegeven:

- Het besluit werkt voor mij beperkend omdat ik geen lange afstanden kan lopen;
- Ik ben ontstemd over de opmerking in het verweer van het college ten aanzien van de oplossing van het probleem door aanspraak te maken op een gehandicaptenvoertuig via de Wmo 2015. De gemeente zou volgens mij blij moeten zijn met mensen die geen beroep doen op dit soort dure voorzieningen. Het lijkt nu dat deze groep mensen daarop wordt afgestraft;
- Het lijkt er op alsof het college van mening is dat wanneer een burger een scootmobiel heeft hij een fysieke beperking heeft en wanneer dat niet nodig is er geen sprake is van een loopbeperking. Naar mijn mening is er sprake van een heel groot tussengebied, waardoor mensen tussen wal en schip raken;
- Wat ik nodig heb is dat ik met de fiets het centrum in kan en dichtbij de winkels mijn fiets kan stallen en dan op de fiets naar de andere fietsenstalling even verderop te kunnen fietsen;
- Ik wordt met dit besluit beperkt doordat ik een te grote afstand moet afleggen naar de volgende winkel;
- Het fietsverbod komt er op neer dat gedurende de openingstijden van de winkels het niet is toegestaan in het Stadshart te fietsen. Dat is veel te ruim. Geef burgers de ruimte om in ieder geval in de ochtend te kunnen fietsen;
- Ik vraag u ook oog te hebben voor de groep mensen die géén bezwaar heeft ingediend;
- Ik doe mijn dagelijkse boodschappen niet in het centrum;
- De gemeente lijkt van een verkeerd uitgangspunt uit te gaan. Het moet niet gaan om juridisch gelijk hebben maar om het zorgen voor de groep inwoners die tussen wal en schip lijkt te raken;
- De opmerking dat de ruit om het centrum veilig is, is onjuist.

Bezwaarmaker 15 heeft een mondelinge toelichting gegeven en het pleidooi hiervan aan de commissie overgelegd. Verder heeft bezwaarmaker 15 kort samengevat het volgende aangegeven:

- De oude afspraken die voorheen zijn gemaakt zijn met het bestreden besluit feitelijk opgezegd. We hebben niet daadwerkelijk een brief daaromtrent ontvangen maar de praktische uitwerking van dit besluit is wel dat de eerdere afspraken geen doorgang meer kunnen vinden;
- De bestreden besluiten zijn naar ons weten niet voorgelegd aan de gemeenteraad. Wij zouden verwachten dat er naar aanleiding van de opdracht van de gemeenteraad aan het college, een advies zou volgen waarop vervolgens in de raad zou worden besloten. Daarop zouden wij hebben verwacht dat burgers dan hun mening kunnen geven. Die mogelijkheid (tot inspreken) hebben wij niet gehad;
- De motie was geen opdracht tot het nemen van een besluit maar een opdracht tot het doen van onderzoek naar de mogelijkheden van een fietsverbod. Dat vinden wij een groot verschil.

Het college heeft kort samengevat aangegeven:

- Dat het college ten aanzien van het belanghebbendenbegrip te maken heeft met wat er in de rechtspraak daaromtrent wordt geoordeeld;
 - Desalniettemin heeft het college er in het verweerschrift voor gekozen om de bezwaargronden breed te bekijken en dus niet sommige gronden – bij

bezwaarmakers die formeel misschien geen belanghebbende zijn – niet te behandelen;

- De motie was voor het college duidelijk genoeg om met een voorstel te komen om fietsers te weren in het Stadshart. Aan de hand daarvan is vanuit het college een voorstel gekomen waarbij de Raad is geïnformeerd. Het uiteindelijke besluit is een bevoegdheid van het college, daar besluit de gemeenteraad niet over;
- De door bezwaarmaker 15 genoemde afspraken zijn verouderd. Visies kunnen tussentijds veranderen. Met de huidige fietsruit om het centrum wordt invulling gegeven aan de wens dat er rondom het centrum kan worden gefietst;
- Dat de huidige ruit het mogelijk maakt om langs de randen van het Stadshart fietsen te stallen. Daarna moet een stukje te voet worden gelopen. Als men een zodanige beperking heeft dat het niet mogelijk is die afstanden te lopen dan kan een gehandicaptervoertuig uitkomst bieden;
- Dat alle supermarkten in het centrum met de fiets zijn te bereiken, zodat het doen van boodschappen met de fiets voor eenieder mogelijk blijft;
- Dat het niet volgen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure bij dit besluit – gelet op de aangepaste besluitvorming – rommelig kan overkomen. Daartegenover staat dat bij die voorbereidingsprocedure alleen beroep bij de rechtbank openstaat, terwijl het college nu de bezwaargronden heeft kunnen meewegen in de belangenafweging;
- Dat het besluit van februari niet is ingetrokken met het tweede besluit van oktober. In de beslissing op bezwaar is het college voornemens aan te geven dat het tweede besluit gezien dient te worden als een aanvulling op- of gedeeltelijke wijziging van het eerste besluit;
- De besluiten zijn door het college en niet door de verkeerskundig medewerker genomen;
- Er heeft wel overleg plaatsgevonden met de andere gemachtigde van bezwaarmaker 15 na het nemen van het bestreden besluit I. Van dit overleg is geen verslag gemaakt.

Overwegingen

Het ingediende bezwaar, het verweerschrift en het besprokene ter zitting zijn voor de commissie aanleiding om het volgende te overwegen.

Verzoek tot houden hoorzitting op nader moment:

Bezwaarmaker 14 heeft bij brief van 16 december 2024 verzocht apart te worden gehoord omdat het voor deze bezwaarmaker niet mogelijk was de hoorzitting van 18 december 2024 bij te wonen. Dit bericht heeft de commissie na afloop van de hoorzitting op 18 december 2024 bereikt. Het verzoek is door de commissie niet gehonoreerd. De reden daarvan is dat het uitgangspunt omtrent het horen van bezwaarmakers is dat zij – wanneer sprake is van meerdere bezwaarmakers bij eenzelfde besluit – in elkaars aanwezigheid moeten worden gehoord. Daarnaast is op een eerder moment in deze bezwaarprocedure ook aan andere bezwaarmakers medegedeeld dat het niet mogelijk is een ander moment voor het houden van de hoorzitting in te plannen. Hoewel het de voorkeur van de commissie is om alle bezwaarmakers samen te horen is dat in zaken zoals deze, waarbij veel burgers tegelijkertijd bezwaar hebben ingediend, helaas niet altijd mogelijk. Van belang hierbij te vermelden is dat de bezwaarschriften van alle bezwaarmakers, ook die niet tijdens de hoorzitting aanwezig waren, door de commissie in de advisering zijn meegenomen.

Geen bezwaargronden gericht tegen de besluitvorming voor zover betrekking op de laad- en lostijden:

De commissie constateert dat er geen bezwaargronden tegen dit onderdeel van de besluitvorming zijn ingediend. De commissie laat dit besluitonderdeel in de advisering daarom buiten beschouwing.

De ontvankelijkheid:

De commissie begrijpt dat er over het belanghebbendenbegrip in deze zaak wisselend wordt gedacht. Een groot deel van de bezwaarmakers vindt dat alle fietsers in Lelystad belanghebbenden zijn. Daar zijn meerdere redenen voor aangedragen. In de eerste plaats wordt aangegeven dat alle burgers van Lelystad (die fietsen) te maken krijgen met het besluit. Daarnaast wordt gesteld dat alle burgers van Lelystad gebaat zijn bij goed draaiende winkels in het Stadshart. Eén van de bezwaarmakers stelt zelfs dat het college in de bezwaarprocedure heeft getracht bezwaarmakers als niet zijnde belanghebbenden aan te merken. Daarom ziet de commissie aanleiding om meer uitvoerig in te gaan op dit onderdeel van de beoordeling.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder het begrip 'belanghebbende' verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Het derde lid van dit artikel stelt dat ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede worden beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. Dat is in deze zaak alleen het geval bij *bezwaarmaker 15*, die naar het oordeel van de commissie als belanghebbende kan worden aangemerkt.

Bij de behandeling van bezwaarschriften dient het college als eerst na te gaan of een bezwaarschrift ontvankelijk is (ofwel: inhoudelijk dient te worden beoordeeld). Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State² (hierna: de Afdeling) dat met het stellen van het vereiste van het zijn van belanghebbende een zekere begrenzing is beoogd ten aanzien van de mogelijkheid tegen een besluit bezwaar in te dienen. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling van de wetgever geweest om tegen een verkeersbesluit, zoals in deze zaak aan de orde, voor een ieder de mogelijkheid te bieden om bezwaar en/of beroep in te dienen.³ Het college kon daarom – met het oog op een juiste uitvoering van de wettelijke taak – niet anders dan het innemen van een standpunt omtrent het belanghebbendenbegrip. Daarbij heeft het college terecht gewezen op de mogelijkheid van het in beroep worden 'afgestraft' voor het ten onrechte aanmerken als belanghebbende van een persoon die dat achteraf niet blijkt te zijn. Daarmee bestaat dus het risico dat wanneer het college uit begrip voor de bezwaarmakers hun bezwaren ontvankelijk acht, terwijl dat in formeel-juridische zin mogelijk niet juist is, deze bezwaarmakers in de beroepsfase alsnog geen inhoudelijke beoordeling zullen krijgen. Een voorbeeld daarvan volgt ook uit de rechtspraak.⁴ Voor alle duidelijkheid merkt de commissie op dat het worden aangemerkt als belanghebbende dus niet betekent dat de (alsdan) belanghebbende ook gelijk krijgt. Het betekent wel dat het bezwaarschrift dan ontvankelijk is en daarmee inhoudelijke behandeling behoeft.

Het college heeft in het verweerschrift, alsook tijdens de hoorzitting, aangegeven het belang van de groep bezwaarmakers, die mogelijk geen belanghebbenden in juridische zin zijn, wel te (h)erkennen. Daarom heeft het college aan de commissie gevraagd hoe, met name bij de groep bezwaarmakers waarvan de loopbeperking niet is aangetoond maar waarbij wel sprake is van fysiek ongemak, hieraan gevolg te geven.

De commissie merkt daarbij allereerst op dat het de stelling dat alle in Lelystad woonachtige fietsers belanghebbenden in juridische zin zijn, niet volgt. Daartegenover staat dat de commissie meent dat een te strikte uitleg van de rechtspraak in dit specifieke geval evenmin recht doet aan de situatie. De commissie voelt zich daarin gesterkt door de wijze waarop het college het verweer in deze

² Ter verduidelijking: dat is de hoogste bestuursrechter in dit soort zaken.

³ Zie hiertoe bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 25 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX2597 en 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:506.

⁴ De Afdeling 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1541.

procedure heeft gevoerd. Het college heeft er immers niet voor gekozen om de bezwaren van bezwaarmakers die (mogelijk) niet belanghebbend zijn, niet te behandelen.

De commissie adviseert het college in dit geval rechtsbescherming toe te kennen aan de bezwaarmakers waarvan aannemelijk is te achten dat zij een fysieke beperking hebben waardoor het winkelen in het Stadshart voor hen wordt bemoeilijkt. Voor deze redenering pleit ook de omstandigheid dat het Stadshart van de gemeente Lelystad vrij uitgestrekt is en dat het (volgens Google Maps) elf minuten duurt om van de ene naar de andere kant van het centrum te lopen. De commissie acht dat voor mensen met een fysieke belemmering (vrij) beperkend, zodat deze bezwaarschriften inhoudelijke behandeling verdienen. Naar de mening van de commissie mag het college daarbij uitgaan van vertrouwen, zodat iedere bezwaarmaker die in bezwaar of tijdens de hoorzitting heeft aangegeven een fysiek probleem te ervaren bij het lopen als belanghebbende kan worden aangemerkt.

Dat zou – mocht het college daarvoor kiezen – betekenen dat *bezwaarmakers 1, 2, 9, 10, 11, 13, 14, 18 en 20* juridisch gezien belanghebbenden zijn. *Bezwaarmaker 8* onderscheidt zich in die zin van deze groep doordat zij geen fysieke beperking, maar enkel haar leeftijd in verband met de lange loopafstanden heeft aangedragen als eigen en onderscheidend belang. De commissie is zich ervan bewust dat deze omstandigheden tezamen, hoewel begrijpelijk, in een eventuele beroepszaak de toets van het belanghebbendenbegrip niet doorstaan.

Ook voor *bezwaarmaker 3, 7, 12 en 16* is naar het oordeel van de commissie niet vast komen te staan dat zij een bijzonder, individueel belang hebben waarmee zij zich in voldoende mate onderscheiden van andere weggebruikers. Daarom adviseert de commissie het college ook deze bezwaarmakers in de beslissing op bezwaar niet-ontvankelijk te achten. Eveneens niet-ontvankelijk acht de commissie *bezwaarmakers 5 en 6*. De reden hiervan is dat aan de in die bezwaarschriften genoemde gronden, door middel van besluit II volledig tegemoet is gekomen, zodat geen verder procesbelang aanwezig lijkt te zijn. Dat beeld wordt versterkt vanwege de omstandigheid dat deze bezwaarmakers geen aanvullende gronden hebben ingediend nadat besluit II is genomen. *Bezwaarmaker 19* heeft evenmin procesbelang omdat het college in het verweerschrift heeft duidelijk gemaakt dat het fietsverbod voor deze bezwaarmaker, gelet op diens gehandicaptenvoertuig, niet van toepassing is.

De overige bezwaarmakers zijn volgens de commissie belanghebbend in de zin van de Awb. Ten behoeve van het overzicht volgt hierbij een opsomming:

De commissie adviseert het college *bezwaarmakers 1, 2, 4, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18 en 20* aan te merken als belanghebbende. De commissie adviseert het college bezwaarmakers *3, 5, 6, 7, 8, 12, 16 en 19* niet-ontvankelijk te verklaren. Aan een inhoudelijke beoordeling van de niet-ontvankelijke bezwaren wordt niet toegekomen in dit advies.

De omstandigheid dat sprake is van twee besluiten:

De commissie heeft geconstateerd dat in deze zaak sprake is van twee besluiten. Bij het nemen van het tweede besluit is het eerste besluit niet ingetrokken. Dat betekent dat thans sprake is van twee afzonderlijke en naast elkaar bestaande besluiten. Het college heeft tijdens de hoorzitting desgevraagd aangegeven dat met het tweede besluit bedoeld was een aanvulling/wijziging te geven op het eerste besluit. Het college heeft ook aangegeven dit in de beslissing op bezwaar te herstellen, zodat sprake is van één besluit. Gelet daarop zal de commissie in het vervolg (zo nu) en dan spreken over 'het besluit' waarmee dan bedoeld wordt op de werking van beide besluiten tezamen. Waar gesproken wordt over besluit I zien de overwegingen specifiek op het eerste besluit. Als gesproken wordt over besluit II ziet die passage specifiek op het tweede besluit.

De voorbereiding(-procedure) van het besluit:

De commissie is kritisch op het feit dat voor besluitvorming als het onderhavige, die veel mensen raakt, door het college een bewuste keuze is gemaakt om niet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure te volgen. Naar de mening van de commissie was deze zaak bij uitstek een zaak waarvoor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure aangewezen kon worden, omdat in dat geval een ieder na een ontwerpbesluit, een zienswijze kon indienen.. Er zou dan geen 'barrière' bestaan van het vereiste van belanghebbendheid. Voordeel hier van zou ook voor de gemeenteraad zijn, dat in een vroegtijdig stadium een beeld geschetst kon worden van de eventuele impact van de besluitvorming. De commissie meent verder dat de huidige procedure wat rommelig is verlopen. Daarbij wijst de commissie op de omstandigheid dat het college naar aanleiding van de ingediende bezwaren een tweede besluit heeft genomen en de hele procedure mede daardoor lang heeft geduurd. De commissie vraagt zich af in hoeverre nadere afstemming tussen het college en de gemeenteraad over het vormgeven van de procedure, in dit geval mogelijk was. Dit laat onverlet dat de huidige procedure van besluitvorming naar het oordeel van de commissie, in juridische zin, (ook) juist is. Omdat burgers via de huidige wijze ook een bezwaarschrift hebben kunnen indienen hebben zij hun bezwaren kenbaar kunnen maken. Dat deze wijze ook effectief kan zijn volgt volgens de commissie uit het feit dat naar aanleiding van de ingediende bezwaren het college tot besluit II is gekomen.

Eén bezwaargrond ziet op het feit dat de opdracht van de gemeenteraad aan het college (met de motie M06-M01 van 6 juni 2023) was om een onderzoek naar de wijze waarop het fietsverkeer in de stad kon worden gewijzigd en daarmee dus nog niet meteen een verkeersbesluit nodig was. Het college heeft daarover aangegeven dat deze motie voor het college voldoende duidelijk was om tot besluit I te komen. Daarnaast heeft het college aangegeven dat het nemen van het besluit een bevoegdheid van het college en niet de gemeenteraad is. Ter beoordeling staat daarom volgens het college niet de vraag of het besluit politiek gewenst is maar wel of het besluit, ter uitvoering van die keuze, op juiste wijze is genomen. De commissie volgt het college daarin.

Het beroep op het vertrouwensbeginsel:

Eén bezwaarmaker heeft gewezen op de in het verleden gemaakte afspraken met de toentertijd zittende wethouder. Het gaat om een afspraak uit het jaar 2000 waarbij de wethouder, kennelijk onder de afspraak dat onder meer deze bezwaarmaker een beroepsprocedure zou intrekken, had beloofd dat er een fietsroute zou komen over het Agorahof. Deze fietsroute is uiteindelijk niet gehandhaafd en bezwaarmaker stelt dat het huidige besluit maakt dat deze er ook niet zal komen. Het college heeft ter zitting bevestigd dat deze route inderdaad niet binnen het besluit past. Het college heeft voorts aangegeven dat het vertrouwensbeginsel niet zover voert dat het college gehouden is deze oude afspraak na te (blijven) komen. De commissie geeft het college daarin gelijk en verwijst daarbij ter onderbouwing van dat standpunt naar een (zeer) vergelijkbare situatie uit de rechtspraak.⁵

Wijze van beoordeling:

Het college heeft met juistheid gesteld dat het beoordelingsruimte heeft bij beantwoording van de vraag wat er nodig is omtrent de verkeersbelangen, zoals genoemd in art. 2, eerste en tweede lid, van de Wvw 1994. Belangrijk is wel dat deze belangen, en de invulling daarvan, met de besluitvorming naar behoren wordt gemotiveerd door het college. Na vaststelling van wat er naar het oordeel van het college, gelet op de betrokken verkeersbelangen nodig is, dient het de uitkomst van die beoordeling af te wegen tegen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van het verkeersbesluit. Het college heeft terecht aangegeven dat het college bij die afweging over beleidsruimte beschikt. Dat houdt concreet in dat de commissie op dat punt niet zal nagaan of het tot

⁵ De Afdeling 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:599, r.o. 5.2 t/m 5.2.2.

hetzelfde besluit als het college zou zijn gekomen. Indien de commissie oordeelt dat het bestreden besluit gelet op de betrokken verkeersbelangen nodig is zal het toekomen aan het toetsen van de uitkomst van het besluit aan de met het besluit te dienen doelen.⁶ Voorts merkt de commissie op dat het gelet op de functie⁷ van bezwaarschriftencommissies iets breder zal kijken dan de rechtbank in een eventuele beroepsprocedure zou doen.

De verkeersbelangen:

In art. 2, eerste lid, van de Wvw 1994 staan de navolgende verkeersbelangen opgesomd: het verzekeren van de veiligheid op de weg, het beschermen van weggebruikers en passagiers, het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan en het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer.

In besluit I zijn het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan en het verzekeren van de veiligheid van de weg als voor het besluit redengevende verkeersbelangen genoemd. Het besluit geeft ook weer dat het verkeersbelang van het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van verkeer van ondergeschikt belang wordt geacht. Dit is door het college bij besluit II herhaald.

De commissie is van mening dat de overwegingen in de besluiten ten aanzien van de verkeersbelangen te summier zijn. Weliswaar wordt daarin aangegeven dat bijvoorbeeld het belang van het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van verkeer in het gedrang komt maar dat dit van ondergeschikt belang wordt geacht. De besluiten geven volgens de commissie onvoldoende duidelijk weer waarom dat het geval is. In het verweerschrift en tijdens de hoorzitting heeft het college daarover meer invulling gegeven. Daarbij komt dat de commissie van mening is dat naast de door het college in de bestreden besluiten genoemde verkeersbelangen ook andere in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Wvw 1994 genoemde belangen in deze zaak een rol spelen. Het gaat daarbij om de belangen als genoemd in art. 2, tweede lid onder a en b, van de Wvw 1994.

De commissie is van mening dat ook deze (hieronder nader te bespreken) belangen bij de nadere besluitvorming door het college dient te worden afgewogen en uitgewerkt. Dat volgt bijvoorbeeld uit een uitspraak van de rechtbank Gelderland,⁸ waarin de rechtbank aangeeft dat:

“Ingevolge artikel 21 van het BABW vermeldt de motivering van het verkeersbesluit in ieder geval welke doelstelling of doelstellingen met het verkeersbesluit worden beoogd. Daarbij wordt aangegeven welke van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de WVV genoemde belangen ten grondslag liggen aan het verkeersbesluit. Indien tevens andere van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de WVV genoemde belangen in het geding zijn, wordt voorts aangegeven op welke wijze de belangen tegen elkaar zijn afgewogen.”

Meer concreet dient het college daarbij de navolgende onderdelen in aanmerking te nemen.

De (on)veiligheid van voetgangers in het centrum:

Het college heeft als belangrijke verkeerskundige reden achter het besluit de veiligheid van voetgangers in het Stadshart genoemd. Uit de motie van 6 juni 2023 blijkt dat winkeliers en bewoners van het Stadshart hun zorgen over de veiligheid voor voetgangers in het centrum hebben geuit. Ook uit het advies van de korpschef van de politie volgt dat deze voetgangerszone op momenten door fietsers wordt gedomineerd en dat dit een onveilige situatie voor voetgangers

⁶ Zie voor dit toetsingskader bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:599, r.o. 6. e.v..

⁷ Zie daartoe bijvoorbeeld: *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 115.

⁸ Rechtbank Gelderland 2 december 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:7377, r.o. 12 (onderaan).

oplevert. De commissie is daarom overtuigd van het feit dat de oude situatie op momenten voor onveilige situaties voor voetgangers zorgde. Duidelijk is dat dit een situatie betreft die voorkomen dient te worden. Daarbij is van belang dat het college richting haar burgers een zorgplicht heeft om onveilige verkeerssituaties te voorkomen. Het college was daarom gehouden een maatregel te treffen. Door verschillende bezwaarmakers wordt de mate van gevaar bestreden. Aangevoerd wordt dat de momenten waarop fietsers het verkeer in het Stadshart domineren minder vaak voorkomen dan het besluit doet vermoeden. Tijdens de hoorzitting hebben sommige bezwaarmakers aangegeven het centrum te vermijden wanneer de (middelbare) scholen 'uit' zijn en scholieren zich richting het centrum begeven. Dat is voor de commissie een indicatie dat het veiligheidsprobleem voor in ieder geval een deel van de bezwaarmakers, op delen van de dag, reëel is. In dat kader is door meerdere bezwaarmakers geopperd het fietsverbod te beperken tot een deel van de dag. Het college heeft daaromtrent aangegeven serieus naar deze voorstellen te hebben gekeken maar het doel om het voetgangerspubliek en het fietsverkeer van elkaar te scheiden (de commissie relateert dit aan de veiligheid van het voetgangerspubliek) zo belangrijk te vinden dat geen reden bestaat om het fietsverbod niet ook in de ochtend te laten plaatsvinden. De commissie volgt het college in die opvatting maar adviseert het college om bij de nader te volgen besluitvorming iets meer duiding te geven aan die overweging.

Een andere, vaker terugkerende, bezwaargrond ziet op de lastige handhaafbaarheid van het besluit. De commissie heeft begrip voor deze bezwaren maar is van mening dat deze op zichzelf gezien niet kunnen leiden tot herroeping van het bestreden besluit en overweegt daartoe als volgt. Het bewerkstelligen van een veiligere situatie voor voetgangers in het Stadshart begint met het stellen van regels daaromtrent. Het handhaven van die regels is weliswaar belangrijk maar komt pas daarna aan de orde. Andersom beredeneerd zou het lastig handhaafbaar zijn van bepaalde (verkeers-)regels nooit reden voor het college moeten zijn om geen juiste invulling aan de op haar rustende zorgplicht richting haar inwoners te geven. Het college heeft hierover ter zitting aangegeven de (capaciteits-)problemen voor wat betreft het handhaven te herkennen. Het verdient volgens de commissie aanbeveling daar, in het kader van de veiligheid, nog eens naar te kijken.

Afsluitend is door meerdere bezwaarmakers aangevoerd dat op verschillende punten in de huidige 'fietsruit' om het centrum sprake is van een onveilige situatie. Het college heeft daarop aangegeven dat op deze punten de feitelijke situatie weliswaar niet optimaal is, maar verkeerskundig gezien geen sprake is van een onveilige situatie. De commissie vertrouwt – in het bijzonder gelet op de bij de hoorzitting aanwezige, en bij het besluit betrokken, verkeerskundige – op deze informatie. Wel is van belang dat ook dit standpunt bij de te volgen besluitvorming wordt betrokken. Immers, wanneer sprake zou zijn van een (deels) onveilige verkeerskundige situatie in de 'fietsruit' zou dit besluit indirect zorgen voor een minder veilige situatie. Vanwege het besluit zouden fietsers dan namelijk vaker zijn aangewezen op die 'fietsruit' omdat men dan niet langer door het Stadshart kan fietsen.

De herinrichting van het Stadshart:

In het verweerschrift is aangegeven dat er toekomstplannen bestaan voor een herinrichting van (delen van) het Stadshart. In de plannen is volgens het college geen plaats voor fietsverkeer in delen van het Stadshart. De nieuwe inrichting is volgens het college gericht op voetgangers en ontmoetingsplaatsen.

De plannen daartoe bevinden zich niet in het dossier, zodat de commissie de mate van concreetheid daarvan niet kan verifiëren. Dat gezegd hebbende kunnen dergelijke belangen wel degelijk van invloed zijn op (en door het college worden betrokken bij) de besluitvorming. In art. 2, tweede lid en onder b, van de Wvw 1994 staat namelijk als belang ook het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of de functie van objecten of gebieden genoemd. Indien het college dit belang bij de besluitvorming wenst mee te nemen dient het dit wel op te nemen in de overweging bij de te volgen besluitvorming. Eveneens in art. 2, tweede lid en onder a, van de Wvw 1994 genoemd is het belang om het milieu te beschermen. Meerdere bezwaarmakers hebben aangevoerd dat het bestreden besluit zal zorgen voor een toename van het autoverkeer in het

Stadshart, waarbij gewezen is op de negatieve impact op het milieu. De commissie is van mening dat het college bij de te volgen besluitvorming ook dit belang in overweging dient te nemen. Als het college het fietsverbod wenst te handhaven zal het daarom moeten overwegen waarom het belang van het milieu in dit geval ten opzichte van de overige verkeersbelangen van ondergeschikt belang zou moeten worden geacht. In dat kader is ook de door het college gestelde en toekomstige herinrichting van (delen van) het Stadshart van belang. Daar ziet de commissie twee aanknopingspunten toe. In de eerste plaats gaat het daarbij om de stelling van het college dat deze herinrichting (in ieder geval deels) te maken heeft met vergroening van het Stadshart. Afhankelijk van de mate daarvan zou kunnen worden gesteld dat ook dat te maken heeft met gevolgen voor het milieu. In de tweede plaats wijst de commissie op het (eerder genoemde) verkeersbelang uit art. 2, tweede lid en onder b, van de WvW 1994.

Gelet op het vorenstaande concludeert de commissie dat het college de verkeersbelangen naar de huidige stand van zaken onvoldoende heeft uitgewerkt en tegen elkaar heeft afgewogen. De commissie merkt daarover op dat dit bij beslissing op bezwaar door het college, met inachtneming van hetgeen de commissie heeft overwogen, kan worden hersteld. Bij dit alles zij opgemerkt dat het college ten aanzien hiervan terecht heeft opgemerkt over beoordelingsruimte te beschikken.

De belangenafweging:

Het tweede deel van de beoordeling betreft die van de belangenafweging. Ingevolge art. 3:4, tweede lid, van de Awb mogen de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. De commissie constateert dat het college de verkeersbelangen, als zijnde genoemd in artikel 2 van de WvW 1994 dient af te wegen tegen de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van het besluit.⁹ De commissie constateert dat in de besluiten een belangenafweging ontbreekt. De commissie adviseert het college om een belangenafweging te maken en deze motivering in de beslissing op bezwaar aan te vullen.

De evenredigheidstoets

De commissie merkt op dat het doel van het evenredigheidsbeginsel in het algemeen niet het tegengaan van nadelige gevolgen van besluitvorming is. Het doel van de toets aan het evenredigheidsbeginsel is het voorkomen van *onnodige* nadelige gevolgen voor belanghebbenden. Daarbij geeft de Afdeling aan dat de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel afhankelijk is van een veelheid aan factoren. Daarbij spelen de onderdelen van geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid een rol, maar de toetsing daaraan zal niet in alle gevallen op gelijke wijze kunnen plaatsvinden.¹⁰ Relevant acht de commissie in dit geval onder meer dat het hier gaat om een besluit waarbij het college over (een grote mate van) beleidsvrijheid beschikt.

Specifiek voor deze zaak wenst de commissie nog aan te geven dat het college de door bezwaarmakers aangedragen alternatieve oplossingen (zoals het beperken van het fietsverbod) weliswaar moet onderzoeken, maar dat het bestaan van alternatieven niet per se betekent dat een eventuele andere keuze door het college de toets niet zal kunnen doorstaan.¹¹ De commissie adviseert het college om het besluit te toetsen op evenredigheid en deze aanvullende motivering in de beslissing op bezwaar aan te vullen.

Conclusie

Op grond van het voorgaande is de commissie van mening dat aan een specifieke groep bezwaarmakers (zij die hebben gesteld fysieke hinder te ondervinden bij het lopen) extra

⁹ De Afdeling 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:599, r.o. 6.

¹⁰ De Afdeling 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

¹¹ Vergelijk in dat kader de uitspraak van de Afdeling van 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2984, r.o. 9.4. e.v..

rechtsbescherming dient te worden geboden door hen als belanghebbenden in de zin van de Awb aan te merken.

Het college naar de huidige stand van zaken de hier van toepassing zijnde verkeersbelangen onvoldoende heeft afgewogen, als gevolg waarvan niet met zekerheid kan worden gesteld dat de verkeersmaatregel(en) nodig zijn om deze doelen te bereiken. Het college moet een belangenafweging maken en het besluit op evenredigheid toetsen. Het bestreden besluit kan daarom niet ongewijzigd in stand blijven.

Advies

De commissie adviseert het college om:

- De bezwaarschriften van de bezwaarmakers met de navolgende bijbehorende nummers niet-ontvankelijk te verklaren: 3, 5, 6, 7, 8, 12, 16 en 19;
- De overige bezwaarschriften ontvankelijk te verklaren;
- Het college dient:
 - o Alle in deze zaak van toepassing zijnde verkeersbelangen te beoordelen en tegen elkaar af te wegen teneinde te oordelen of het besluit ten aanzien van die doelen redelijkerwijs nodig is, conform dit advies;
 - o Een belangenafweging in de zin van art. 3:4, tweede lid, van de Awb uit te voeren;
 - o Het besluit daarbij te toetsen op evenredigheid.
- Het besluit voor zover betrekking op de laad- en lostijden kan in stand blijven.

Dit advies is uitgebracht door de bezwaarschriftencommissie bestaande uit:

De heer H.A.G. Schippers	voorzitter
Mevrouw mr. G. Kuppens	lid
De heer mr. J. Keizer	lid
De heer M. Ferdinandy	secretaris

De Commissie bezwaarschriften,

secretaris,

voorzitter,



de heer M. Ferdinandy.



de heer H.A.G. Schippers.