

AAN de Raad van de gemeente Utrecht
VAN mrs. G. Koop en A.J.G. Vegt - advocaten
REFERENTIE 24868659 (70117432)
DATUM 4 juli 2017
BETREFT advies Leefstraten Utrecht

I INLEIDING EN VRAAGSTELLING

- 1 Namens de Raad van de gemeente Utrecht (de **Raad**) is ons per e-mail van de Raadsgriffie van 29 juni 2017 (13:23 uur) verzocht een juridisch advies uit te brengen omtrent – kort gezegd – de al dan niet noodzakelijke publiekrechtelijke besluitvorming in het kader van de inrichting van zogenaamde ‘leefstraten’.
- 2 Het gemeentelijk project ‘Leefstraten’ is een concept waarin straten die daarvoor door bewoners worden aangemeld met steun van de Gemeente tijdelijk worden heringericht op een door de bewoners gewenste wijze. De inrichting van een leefstraat kan gepaard gaan met de tijdelijke afsluiting van de straat voor gemotoriseerd vervoer. De duur van de herinrichting c.q. afsluiting wordt bepaald door de bewoners, waarbij het project volgens de gemeentelijke randvoorwaarden een duidelijke begin- en einddatum dient te hebben en bij voorkeur in de zomervakantie plaatsvindt.¹
- 3 Aan de hand van een memo van 28 juni 2017 is de Raad door het college van burgemeester en wethouders (lees: de verantwoordelijk portefeuillehouder) nader geïnformeerd over de juridische uitwerking van het leefstraten-concept. In het memo is onder meer overwogen dat er *“op basis van wet- en regelgeving op zichzelf geen meldingsplicht en ook geen vergunning voor de leefstraat nodig [is], omdat het gaat om een tijdelijke alternatieve inrichting van een straat”*. Omdat geen vergunning wordt afgegeven, is er voorts geen grond voor bezwaar en beroep, aldus het memo.
- 4 De Raad heeft ons gevraagd dit standpunt te beoordelen en daarbij in te gaan op de wegenverkeerswetgeving en de Utrechtse Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

II BEANTWOORDING VRAGEN

- 5 Naar onze mening is voor het instellen van een leefstraat een verkeersbesluit vereist indien zulks gepaard gaat met een (gedeeltelijke) wegafsluiting. Tegen een dergelijk besluit staat voor belanghebbenden bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open in de vorm van, achtereenvolgens, bezwaar, beroep en hoger beroep open.

¹ Zie <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/initiatief-en-invloed/participatie/leefstraten>.

- 6 Wij menen dat voor de inrichting van een leefstraat op zichzelf niet noodzakelijkerwijs een evenementenvergunning is vereist. Afhankelijk van de inhoud van een specifiek voorgedragen leefstraat-concept is echter voor bepaalde activiteiten in de leefstraat mogelijk een evenementenvergunning op grond van de APV vereist, waartegen voor belanghebbenden in beginsel bezwaar, beroep en hoger beroep open zou staan. De toepasselijkheid van een dergelijke vergunningplicht zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld.
- 7 In het navolgende zullen wij de beantwoording van de vragen nader toelichten aan de hand van de toepasselijke wettelijke kaders. Wij plaatsen daarbij – enigszins ten overvloede – ook een aantal algemene opmerkingen ten aanzien van de relatie tussen de inrichting van de leefstraten en het ter plaatse vigerende bestemmingsplan.

III TOELICHTING

III.1 Wegenverkeerswetgeving

- 8 De wegenverkeerswetgeving (op rijksniveau) is neergelegd in de Wegenverkeerswet 1994 (**WVW**), het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (**BABW**) en het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (**RVV 1990**).²
- 9 Het uitgangspunt is dat de plaatsing of verwijdering van de bij het BABW aangewezen verkeerstekens, en onderborden voor zover daardoor een gebod of verbod ontstaat of wordt gewijzigd, geschiedt krachtens verkeersbesluit. Ditzelfde geldt voor maatregelen op of aan de weg tot wijziging van de inrichting van de weg of tot het aanbrengen of verwijderen van voorzieningen ter regeling van het verkeer, indien de maatregelen leiden tot een beperking of uitbreiding van het aantal categorieën weggebruikers dat van een weg of weggedeelte gebruik kan maken.³
- 10 Indien - kort gezegd - sprake is van (i) de invoering van een gebod c.q. verbod of (ii) een beperking of uitbreiding van het aantal categorieën weggebruikers dat van een weg(gedeelte) gebruik kan maken, dan is derhalve in beginsel een verkeersbesluit benodigd. Indien en voor zover voor het instellen van een leefstraat een (gedeelte van een) weg wordt afgesloten (bijvoorbeeld voor bepaald gemotoriseerd verkeer), hetgeen ertoe leidt dat *“het aantal categorieën weggebruikers dat van een weg(gedeelte) gebruik kan maken”* wordt beperkt, dan zou derhalve in beginsel een verkeersbesluit benodigd zijn.

² Het BABW bevat regels omtrent het toepassen van verkeerstekens en onderborden alsmede omtrent het treffen van maatregelen op of aan de weg tot wijziging van de inrichting van de weg of tot het aanbrengen of verwijderen van voorzieningen ter regeling van het verkeer. Het RVV 1999 bevat nadere regels betreffende het toepassen van verkeerstekens en onderborden. Daarnaast bevat het RVV 1999 voorschriften betreffende inrichting, plaatsing, kleur, afmeting en materiaal van verkeerstekens en onderborden.

³ Artikel 15, eerste respectievelijk tweede lid WVW. Zie meer specifiek artikel 12 BABW.

- 11 In de WVV en het BABW is met betrekking tot een specifieke categorie tijdelijke geboden/verboden en maatregelen een uitzondering bepaald op het uitgangspunt dat aan dergelijke geboden/verboden en/of maatregelen een verkeersbesluit ten grondslag dient te liggen. Deze uitzonderingen zijn uitgewerkt in de artikelen 34 en 35 BABW, op grond waarvan voor bepaalde gevallen van tijdelijke aard geen verkeersbesluit is vereist. Het gaat dan om de volgende, in artikel 34 BABW genoemde, *tijdelijk* te plaatsen of toe te passen verkeerstekens dan wel *tijdelijk* uit te voeren maatregelen:
- a. de uitvoering van werken, opdooi, de doorweekte toestand van een weg of weggedeelte, dreigend gevaar of andere dringende omstandigheid van voorbijgaande aard;*
 - b. een door het wegverkeer veroorzaakte ernstige aantasting van voorbijgaande aard van de in het tweede lid, onder a, van artikel 2 van de [WVV] genoemde belangen.*
- 12 De ratio van deze uitzonderingen is, zo blijkt uit de (beperkte) vakliteratuur en (enigszins oude) jurisprudentie op dit punt, dat het in de genoemde gevallen veelal gaat om situaties die nopen tot onmiddellijke ingrijpen (“dringende omstandigheid”, “ernstige aantasting”), waardoor het (vooraf) nemen van een verkeersbesluit niet mogelijk is. De uitvoering van acuut noodzakelijke wegwerkzaamheden zou bijvoorbeeld onder deze uitzondering kunnen vallen, onder voorwaarde (artikel 37 BABW) dat de werkzaamheden niet langer dan vier maanden duren en zich niet regelmatig voordoen.
- 13 Een wegafsluiting ten behoeve van een (al dan niet incidenteel) evenement zoals de inrichting van een leefstraat is niet opgenomen in artikel 34 BABW behoeft – anders dan dringende wegwerkzaamheden – derhalve een voorafgaande verkeersbesluit. Hierbij kan worden opgemerkt dat de afsluiting van een (leef)straat voor bepaalde categorieën weggebruikers (lees: gemotoriseerd vervoer) een aantal weken kan voortduren en dat de procedure tot aanwijzing van leefstraten op zichzelf zodanig kan worden ingericht dat daarin ruimte wordt gemaakt voor het voorbereiden en nemen van een verkeersbesluit. In zoverre ontbeert de tijdelijke afsluiting van de leefstraten het dringende karakter van de in artikel 34 BABW genoemde categorieën en is er – naar de ratio van de bepaling - niet direct een rechtvaardiging om het vereiste van een verkeersbesluit niet van toepassing te achten op een dergelijke situatie.
- 14 Wij wijzen er in dit verband ter illustratie op dat het in de praktijk niet ongebruikelijk is dat ten behoeve van (kortdurende) evenementen een verkeersbesluit wordt genomen.⁴

⁴ Vgl. in dit verband de besluiten van burgemeester en wethouders van Deventer van 29 juni 2017 (Stcrt. 2017, 36975) en burgemeester en wethouders van Uithoorn van 11 juli 2013 (Stcrt. 2013, 19940).

III.2 APV

15 Naast een verkeersbesluit kan tevens een evenementenvergunning zijn vereist op grond van de APV (2010).

16 Ingevolge artikel 5:31, eerste lid van de APV is het verboden zonder vergunning van de burgemeester een evenement als bedoeld in artikel 5:30 te houden. Artikel 5:30, eerste lid van de APV verstaat onder een evenement:

het geheel van activiteiten dat plaatsvindt bij een voor het publiek toegankelijke bijzondere gebeurtenis, al dan niet met een openbaar dan wel besloten karakter, op of aan de openbare plaats of het openbaar water, met uitzondering van:

- a. betogingen, samenkomsten en vergaderingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties;*
- b. markten als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder h van de Gemeentewet;*
- c. een klein evenement. Hieronder wordt verstaan een buurt- en/of straatfeest.*

17 Een “klein evenement”, waaronder wordt verstaan een “buurt- en/of straatfeest” wordt uitgezonderd van het begrip ‘evenement’. Dit betekent dat de vergunningplicht uit artikel 5:31, eerste lid van de APV daarop in beginsel niet van toepassing is. Uit artikel 5:32, eerste lid van de APV blijkt dat de uitzondering op de vergunningplicht voor “kleine evenementen” in de vorm van eendaagse straat- en buurtfeesten niet van toepassing is indien er bijvoorbeeld meer dan 50 personen aanwezig zijn of indien deze plaatsvindt op een doorgaande weg.⁵

18 Hoewel de formulering van de hiervoor genoemde bepalingen in de APV wellicht enige ruimte laat voor discussie omtrent de kwalificatie van de inrichting van een leefstraat zijn wij geneigd de inrichting van een leefstraat op zichzelf niet als een evenement in de zin van artikel 5:30 APV te kwalificeren. De inrichting van de leefstraat behelst primair een tijdelijke herinrichting van de fysieke omgeving, terwijl het evenementen-begrip in artikel 5:30 APV veeleer is gerelateerd aan activiteiten die in die fysieke omgeving plaatsvinden.

19 In dit opzicht zouden wij in beginsel menen dat de evenementenvergunningplicht niet van toepassing is op de inrichting van de leefstraat als zodanig, maar wellicht wel in het geval dat in de leefstraat – bijvoorbeeld bij opening – een straatfeest wordt georganiseerd dat voldoet aan de in artikel 5:32 APV genoemde kenmerken. Of in dit soort gevallen een vergunningplicht bestaat zal moeten worden beoordeeld aan de hand van de specifieke activiteiten die door de bewoners in de leefstraat worden geprogrammeerd.

⁵ In artikel 5:32 APV is nog een aantal andere omstandigheden genoemd waarin in het geval van een eendaags straat- of buurtfeest toch een evenementenvergunning is vereist.

III.3 Ter plaatse geldende bestemmingsplannen

- 20 Wij wijzen er ten slotte nog op dat de inrichting van de leefstraat en de activiteiten die daarin worden voorzien mede zullen moeten worden getoetst aan het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Omdat zowel het concept voor een bepaalde leefstraat als de inhoud van het ter plaatse geldende bestemmingsplan kan variëren geldt ook in dit opzicht dat van geval tot geval zal moeten worden beoordeeld of een vergunning tot afwijking van het toepasselijke bestemmingsplan benodigd kan zijn voor de uitvoering van een leefstraat-concept.
- 21 In algemene zin kan worden opgemerkt dat de inrichting van een leefstraat minstens enkele weken zal voortduren en daarmee in relatie tot het bestemmingsplan niet snel zal worden gekwalificeerd als zodanig kortdurend en incidenteel van aard is dat van strijdigheid met het bestemmingsplan geen sprake kan zijn.⁶ In beginsel moet er derhalve vanuit worden gegaan dat de inrichting c.q. het gebruik van de leefstraat in overeenstemming zal moeten zijn met het geldende bestemmingsplan. Ervan uitgaande dat op de in veel gevallen straten een woon- of verkeersbestemming van toepassing zal zijn is overigens zeker niet uitgesloten dat de inrichting van een leefstraat op zichzelf in veel gevallen in overeenstemming zal zijn met het vigerende bestemmingsplan. Dit zal echter, zoals opgemerkt, van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

IV CONCLUSIE

- 22 Gelet op de hiervoor weergegeven beantwoording van de gestelde vragen concluderen wij dat:
- (i) voor de inrichting van de leefstraten is in beginsel een **verkeersbesluit** in de zin van de wegenverkeerswetgeving vereist, voor zover de inrichting een tijdelijke afsluiting van de desbetreffende straat voor een bepaalde categorie weggebruikers behelst; het vereiste van een verkeersbesluit geldt ongeacht de specifieke inrichting en/of het beoogde gebruik van een leefstraat;
 - (ii) de inrichting van een leefstraat lijkt niet direct een **evenementenvergunning** op grond van de APV te vereisen en behoeft niet noodzakelijkerwijs in strijd te zijn met het ter plaatse geldende **bestemmingsplan**. Afhankelijk van de geplande activiteiten in de leefstraat kan echter alsnog een evenementenvergunning vereist zijn dan wel een vergunning tot afwijking van het bestemmingsplan vereist zijn; dit zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

--X--

⁶ Vgl. de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van state van 13 april 2015, zaaknummer 200405311/1.