

Gemeenteraad Vlissingen
Postbus 3000
4380 GV VLISSINGEN

UW BRIEF VAN

UW KENMERK

ONS KENMERK

DATUM

BEHANDELD DOOR

BEZOEKADRES

1314030 / 1314346

10 juni 2021

F. Hamelink

Paul Krugerstraat 1

TELEFOON

0118-487176

BIJLAGEN

ONDERWERP

Motie leefbare en veilige boulevards door periodieke afsluiting boulevards voor gemotoriseerd verkeer 2021

Geachte raadsleden,

Tijdens de raadsvergadering op 27 mei 2021 heeft u met een ruime meerderheid een motie aangenomen met betrekking tot het extra afsluiten van de boulevards.

De strekking van de motie is:

- in juli en augustus de boulevards op werkdagen tussen 17:00-24:00 uur te sluiten voor gemotoriseerd verkeer;
- in juni, juli, augustus en september de boulevards op weekenddagen te sluiten tussen 13:00 en 24:00 uur te sluiten voor gemotoriseerd verkeer;
- op 1 oktober 2021 gereed te zijn met de voorbereiding van een uitbreiding van het sluitingsregime voor 2022;
- toegang voor mensen met een beperking en de hulpdiensten te garanderen;
- artikel 2 van de Wegenverkeerswet bij de uitvoering te betrekken;
- extra aandacht te besteden aan goede informatie en communicatie.

U heeft met deze motie een helder signaal afgegeven dat het verbeteren van de situatie op de boulevards belangrijk voor u is. In deze brief leest u wat wij hebben besloten en hoe wij tot deze afweging zijn gekomen.

Wij hebben besloten uw motie gedeeltelijk uit te voeren

In de collegevergadering van 8 juni hebben wij besloten dat de eerste twee punten uit uw motie niet uitvoerbaar zijn. Wij kunnen de afsluiting in 2021 niet uitbreiden zoals u heeft verzocht.

Over het traject om te komen tot aanpassing van het sluitingsregime met ingang van april 2022 hebben wij besloten uitvoering te geven aan de motie om een bijgesteld verkeersregime voor (delen van) de boulevards te implementeren per 1 april 2022. Bij de besluitvorming over de Boulevardvisie het uitvoeringsperspectief te schetsen voor het sluitingsregime voor de boulevards Evertsen, Bankert en De Ruyter voor 2022 en verder. Op basis van een concreet uitvoeringsperspectief een participatieproces te doorlopen en vervolgens een verkeersbesluit op te stellen/ verkeersbesluitprocedure te doorlopen;

U leest hieronder onze bezwaren tegen de motie om nu over te gaan tot een uitbreiding van het sluitingsregime voor 2021. Daarnaast schetsen wij u het plan om te komen tot een duurzame uitbreiding vanaf 2022.

Wij zien geen mogelijkheden om het sluitingsregime in 2021 uit te breiden

We hebben hierbij de volgende argumenten afgewogen.

Sluitingsregime boulevards 2021

Basis huidige regime COVID

Een afsluiting van de openbare weg moet voorzien zijn van een wettelijke basis. Op grond van artikel 58m van de Wet publieke gezondheid (in deze wet zijn de coronamaatregelen geïncorporeerd) kan de burgemeester bevelen geven die de naleving van deze maatregelen op een openbare plaats verzekeren als hij van mening is dat de coronamaatregelen op een openbare plaats niet meer gehandhaafd kunnen worden. In deze specifieke situatie gebeurt de afsluiting van de boulevards door een aanwijzingsbesluit van de burgemeester. Dit artikel is gebruikt voor de huidige afsluiting met maatwerk en gericht op het ondersteunen van de landelijke maatregelen met betrekking tot het coronavirus. De voorgestelde sluiting voor gemotoriseerd verkeer uit de motie is niet ter bescherming tegen het coronavirus, maar geformuleerd op een wijze dat deze gericht is op het voorkomen van (verkeers)overlast. De Wet publieke gezondheid kan voor dit doel dan ook niet worden toegepast.

Verkeersbesluit

De reguliere procedure voor het afsluiten van een openbare weg is gebaseerd op artikel 15 van de Wegenverkeerswet. Dat artikel bepaalt dat het instellen van een gebod of verbod door middel van een verkeersbesluit plaatsvindt (lid 1). Artikel 12 van het Besluit administratieve bepalingen inzake wegverkeer (BABW) geeft aan dat het plaatsen of verwijderen van de benodigde verkeerstekens moet gebeuren volgens een verkeersbesluit. Artikel 15 lid 2 van de Wegenverkeerswet geeft aan dat maatregelen op of aan de weg die leiden tot beperking van het aantal categorieën weggebruikers ook met een verkeersbesluit tot stand moeten komen. Het afsluiten van wegen is een van de meest verstrekkende verkeersmaatregel die genomen kan worden op basis van de Wegenverkeerswet, omdat specifieke verkeersdeelnemers uitgesloten worden van gebruik van openbare wegen.

Een verkeersbesluit is dus noodzakelijk op basis van de wetgeving. De doelstellingen voor het nemen van een verkeersbesluit staan genoemd in artikel 2 van de Wegenverkeerswet. Gelet op de in uw motie genoemde doelen zijn in elk geval de volgende doelstellingen van belang:

- het verzekeren van de veiligheid op de weg;
- het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer;
- het voorkomen of beperken van door verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade.

U heeft in uw motie een koppeling gemaakt naar artikel 2 van de Wegenverkeerswet. Dit artikel vormt in algemene zin de basis voor de onderbouwing van een verkeersbesluit. Onder artikel 2 lid 1 onder d is het waarborgen de vrijheid van verkeer een van de vier primaire redenen om een verkeersmaatregel te treffen. Met het afsluiten van de boulevards wordt een afweging gemaakt om andere, in dit artikel genoemde, aspecten te laten prevaleren. Deze afweging dient zorgvuldig gemaakt te worden.

Artikel 21 van het BABW geeft aan dat het verkeersbesluit vermeldt welke doelstellingen ermee worden beoogd en als deze met elkaar conflicteren op welke wijze ze zijn afgewogen. Daarbij spelen ook de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (o.a. artikel 3:2, 3:3 en 3:4 Awb) een rol.¹ Een duidelijke onderbouwing van het besluit is dus noodzakelijk gelet op de verschillende belangen die spelen. Daarvoor zal eerst onderzocht moeten worden in hoeverre en in welke mate de overlast die wordt ondervonden ook werkelijk een directe relatie heeft met het gemotoriseerd verkeer en zal in het besluit gemotiveerd moeten worden waarom de beoogde afsluiting in dat kader gewenst en noodzakelijk is.

Artikel 27 van het BABW geeft aan dat verkeersbesluiten in werking treden met ingang van de dag, nadat een termijn van 6 weken na de dag waarop het besluit is bekend gemaakt, is verstreken. Dit is de bezwarentermijn. Een besluit voor afsluiting van de boulevards, op basis van een verkeersbesluit, kan dus niet eerder uitgevoerd worden dan na de bezwarentermijn. In praktische zin betekent dit dat we bij een zeer korte voorbereiding van 3 weken en een bezwarentermijn van 6 weken pas na 9 weken het verkeersbesluit kunnen uitvoeren. Daarbij is de voorbereiding(stijd) dermate beperkt dat verschillende belangen onvoldoende in beeld gebracht kunnen worden, zodat er een direct risico is dat eventuele bezwaren en eventuele verzoeken tot het treffen van een voorlopige voorziening/schorsing gegrond verklaard worden en we niet kunnen overgaan tot het uitvoeren van de afsluiting. In vervolg van de aangenomen motie zijn reeds diverse signalen ontvangen van tegenstand tegen uitvoering van het frequenter en langer sluiten van de boulevards voor gemotoriseerd verkeer.

Tijdelijke sluiting op basis van artikel 34 BABW

Artikel 34 van het BABW geeft de mogelijkheid voor het tijdelijk plaatsen of uitvoeren van verkeerstekens of uitvoeren van maatregelen. Hierbij moet het gaan om een dringende omstandigheid van voorbijgaande aard (sub a) en/of door het wegverkeer veroorzaakte ernstige overlast, hinder, schade of aantasting van het milieu, eveneens van voorbijgaande aard (sub b). Op grond van artikel 35 mogen dergelijke maatregelen en tekens zonder verkeersbesluit worden geplaatst en uitgevoerd. Artikel 37 BABW verbindt hieraan twee voorwaarden, namelijk dat de omstandigheden die tot de verkeerstekens en maatregelen leiden niet langer dan vier maanden mogen duren en dat deze omstandigheden zich ook niet regelmatig mogen voordoen (nb. het gaat dus niet om de verkeerstekens en maatregelen zelf, maar om de aanleiding daartoe). Indien niet aan deze twee voorwaarden wordt voldaan, is alsnog een verkeersbesluit nodig.

Van dringende en ernstige omstandigheden zoals bedoeld in artikel 34 sub a en b is niet gebleken. 'Voorbijgaand' (in de zin van artikel 37 BABW) zijn de omstandigheden die tot afsluiting zouden moeten leiden evenmin. Deze omstandigheden (de vermeende overlast en hinder) doen zich immers al jaren voor en zullen, zonder maatregelen, ook in de toekomst blijven voortbestaan. Gelet hierop is er o.i. geen sprake van omstandigheden die korter dan 4 maanden duren en/of zich niet regelmatig zouden voordoen (zie artikel 37 BABW). Dit leidt tot de conclusie dat er geen uitzondering bestaat op de verplichting om een verkeersbesluit te nemen.

Samenvattend kan artikel 34 BABW dus niet gebruikt worden om een afsluiting zonder verkeersbesluit te realiseren. Uit de bovenstaande informatie blijkt dat we geen wettelijke basis hebben voor de directe afsluiting voor gemotoriseerd verkeer en deze dus niet per direct ingevoerd kan worden.

¹ Zie o.a. Rechtbank Midden-Nederland 28 april 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:2480.

Belangenafweging

De boulevards worden gebruikt door veel verschillende gebruikers met verschillende belangen. Het effect van het afsluiten is vele malen groter dan het afsluiten van een woonstraat. Het is niet meer dan gebruikelijk om bij een belangrijke afweging als deze een zorgvuldige afweging te maken en belanghebbenden, wat in dit geval wellicht meer is dan louter aanwonenden en zittende ondernemers, de kans te geven om hierop te reageren. Op dit moment zijn slechts een deel van de bewoners en ondernemers (beperkt) gehoord en de reacties zijn zeker niet eensgezind. Het afsluiten van de boulevards voor gemotoriseerd verkeer zonder de gebruikers een kans te geven hierop te reageren of maatregelen te treffen is niet in verhouding, onzorgvuldig en daarom niet in lijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Risico's op schadeclaims vanuit ondernemers

Ondernemers kunnen gevolgen ondervinden van een (onzorgvuldig voorbereid/afgewogen) besluit om per direct de boulevards af te sluiten voor gemotoriseerd verkeer. Zij hebben geen tijd om maatregelen te treffen in de bedrijfsvoering, wat bij dergelijke potentieel ingrijpende besluiten doorgaans wel geboden dient te worden. Zeker omdat de boulevards (vóór Covid) altijd toegankelijk zijn geweest voor gemotoriseerd verkeer met uitzondering van de zondagsluting. Bij de afweging is er onvoldoende zicht op de potentiële effecten van afsluiting op deze bedrijven, terwijl dergelijke potentieel nadelige gevolgen óók bij de besluitvorming betrokken en afgewogen dienen te worden.² Daarbij komt dat deze bedrijven, voornamelijk horecaondernemers, door de aangekondigde versoepelingen in het coronabeleid deze zomer na lange tijd de bedrijfsvoering waarschijnlijk weer kunnen opstarten. Er is een aanzienlijk risico dat deze bedrijven de afsluiting zullen aanvechten. In het geval van besluitvorming zonder deugdelijk vooronderzoek en belangenafweging is dit bepaald niet kansloos. Mogelijk zullen zij ook schadeclaims indienen voor de gederfde inkomsten. Bekend is dat ondernemers niet eensgezind zijn over het sluiten van de boulevards voor het gemotoriseerd verkeer.

Beveiliging/ handhaving

In de huidige situatie kan het realiseren van deze afsluiting alleen werken wanneer deze fysiek wordt uitgevoerd met dranghekken en bebording. Ook is gebleken dat het noodzakelijk is om deze hekken te bemannen met beveiligers. Dit is een kostbare opgave, zeker voor het voorgestelde aantal uren en gebied (alle boulevards). Met het huidige beleid en verkeerssysteem is het niet mogelijk zonder beveiligers uitzonderingen te maken voor mensen met een beperking, hulpdiensten of eventuele andere uitzonderingsgevallen. Daarnaast worden de hekken verplaatst als deze niet bemand zijn. Een toekomstig sluitingsregime vraagt om aanpassingen in beleid of inrichting van de openbare ruimte. Verder geldt dat de politie over onvoldoende capaciteit beschikt het verbod permanent te kunnen handhaven. In de zomermaanden staat de politiecapaciteit nog meer onder druk door de aanzienlijke toename van de bevolkingsomvang door de komst van toeristen op Walcheren. Artikel 24 sub a BABW bepaalt dat verkeersbesluiten worden genomen na overleg met de korpschef. De uitkomsten van dit overleg (over de haalbaarheid van het handhaven van een eventuele afsluiting) dienen in het besluit meegenomen te worden.

Kosten

In het eerdere voorstel zijn we uitgegaan van een kostenpost van €200.000 voor het uitvoeren van de uitbreiding van het sluitingsregime 2021 inclusief voorbereidingskosten. Deze kosten konden mogelijk worden gedekt uit toegekende coronagelden door het Rijk. In de motie wordt de periode voor afsluiting verlengd en het gebied vergroot. Het is aannemelijk dat de kosten dan ook hoger uitvallen. Als aangegeven zijn de maatregelen daarmee ook niet meer corona gerelateerd. De in uw motie voorgestelde afsluiting kan niet uit coronagelden worden bekostigd en kan niet uit de bestaande budgetten worden gedekt.

² ABRvS 8 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1489.

Parkeren

Het afsluiten gedurende de voorgestelde periode heeft rechtstreeks effect op de parkeer capaciteit. Tijdens de afsluitingen zullen parkeerders ergens anders een parkeerplaats moeten vinden. Voor bepaalde delen rondom de boulevards kan hierdoor een mogelijk tekort aan parkeerplaatsen ontstaan met mogelijke overlast als gevolg. Op dit moment hebben we deze effecten niet goed in beeld, wat een verkeersbesluit vatbaar maakt voor schorsing en/of vernietiging. Dit aspect vraagt nader onderzoek.

Onduidelijkheid over afsluiting

Naar aanleiding van ons eerdere besluit hebben we gecommuniceerd over de tijden en wijze van afsluiting. Gebruikers van de boulevards hebben ondertussen ook kennis genomen van de voorgestelde tijden uit uw motie. Dit zorgt voor onduidelijkheid en vragen bij de gebruikers. Het is belangrijk om snel duidelijkheid te geven en hier goed over te communiceren.

Weerstand

Door nu onzorgvuldige procedures in gang te zetten bestaat het risico op imagoschade voor de gemeente. Dit kan mogelijk ook gevolgen hebben voor de duurzame uitbreiding van het sluitingsregime dat wij voor ogen hebben voor de toekomst. Wanneer we nu weerstand creëren tegen een afsluiting zal een proces in het kader van de Boulevardsvisie mogelijk moeizamer verlopen. Het is de vraag of partijen dan nog open staan voor de voorgestelde maatregelen en uitwerking van de Boulevardsvisie.

Advies politie

Voor het nemen van een verkeersbesluit is het wettelijk verplicht om advies te vragen aan de politie (artikel 24 BABW). We hebben dit ook gedaan voor de voorgestelde afsluiting. Het advies van de politie is als volgt:

Het instellen van een sluitingsregime op de Boulevards, zoals in het voorstel staat beschreven, kan alleen door het plaatsen van verkeerstekens, genoemd in artikel 12 BABW, al dan niet ondersteund met een fysieke afsluiting. Deze fysieke afsluiting is een maatregel als bedoeld in artikel 15, lid 2 Wegenverkeerswet 1994. Indien B&W overgaan tot het afsluiten van de Boulevard dient dit dus te geschieden krachtens een verkeersbesluit.

Omdat de te nemen verkeersmaatregelen gaan leiden tot een beperking van het aantal categorieën weggebruikers dat van de Boulevards of een deel ervan gebruik kan maken, kunnen deze maatregelen leiden tot rechtsgevolgen en kan er sprake zijn van een Awb-besluitplicht (Algemene wet bestuursrecht).

Het verkeersbesluit geeft dus op grond van de Awb, iedere belanghebbende de juridische mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen.

De afsluiting en de herinrichting waar over gesproken wordt, zal invloed hebben op de totale verkeersafwikkeling in de omgeving en heeft dus ook invloed op de verkeersveiligheid. Voor de herinrichting is het daarom belangrijk om rekening te houden met de basiskenmerken van de weg voor wat betreft functie, vorm en gebruik.

Vanuit het oogpunt verkeersveiligheid en handhaving nodig ik gemeente Vlissingen uit om mij, vanuit mijn rol als verkeersadviseur, bij deze ontwikkelingen te betrekken zodat we samen kunnen inzoomen op de wensen en regelgeving.

Juridische toetsing

Gelet op de grote belangen en uw nadrukkelijke politieke wens hebben wij voorafgaand aan ons besluit, bij wijze van second opinion, ons besluit onderworpen aan een externe juridische toetsing door Advocatenkantoor Justion. Zij bevestigen de juridische verplichtingen en consequenties.

Op basis van bovenstaande overwegingen concluderen wij dat het direct uitvoeren van een uitbreiding of het direct opstellen van een verkeersbesluit om in een deel van het hoogseizoen nog een uitbreiding te realiseren niet haalbaar is en strijdig is met de regels en de daarbij behorende procedures zoals die van een gemeente verwacht mogen worden.

Sluitingsregime boulevards vanaf 2022

Gelet op de huidige discussie hebben wij besloten om de eerder geplande stappen voor uitbreiding van het sluitingsregime (besluit 23 maart jl.) bij te stellen.

Wij hebben besloten over de inspraakversie van de Boulevardvisie. Gelet op de inhoud van de visie en de voorziene investeringen laten wij het traject voor de Boulevardvisie synchroon lopen met een verkeersnotitie. Dit betekent het volgende. De Boulevardvisie beschrijft de wens om de boulevards in te richten als hoogwaardige verblijfsgebieden. De boulevards worden hoofdzakelijk autoluw en hier zal op afzienbare termijn een eerste aanzet voor gemaakt worden. De Boulevardvisie zal één deze dagen ter inzage gelegd worden. Iedereen heeft dan de mogelijkheid om hier op te reageren. Inhoudelijk kan men dus ook een mening geven over de ambitie om de boulevards meer als verblijfsgebied in te richten met een autoluw(er) karakter. In de tussentijd stellen wij een verkeersnotitie op die verdere invulling geeft over het autoluw maken. We geven daarin antwoord op vragen als wanneer zijn de boulevards autoluw, welke doelgroepen moeten uitgezonderd worden, hoe gaan we om met parkeren, welke maatregelen zijn op welke delen passend, etcetera. Deze verkeersnotitie wordt gelijktijdig met de vaststelling van de Boulevardvisie in het 4^e kwartaal voorgelegd aan uw gemeenteraad.

Na behandeling in uw raad (u heeft hier dus nog mogelijkheid tot inbreng van aanpassingen) zullen we eventuele aanvullende onderzoeken ter onderbouwing van de richting uitvoeren. We zullen gelijktijdig een verkeersbesluit opstellen en publiceren, zodat de procedure doorlopen kan worden. In de kadernota zijn middelen voorzien om vanaf 2022 maatregelen te treffen, met inbegrip van de inrichting van de openbare ruimte. Herinrichtingen van de openbare ruimte zijn mogelijk vanaf 2023, waarbij planvorming eind 2021 aanvangt.

De verwachting is niet dat onderzoeken en een maatschappelijke consultatie zullen leiden tot een eenduidig antwoord op welke wijze en welke momenten de boulevards niet of beperkt toegankelijk moeten zijn voor gemotoriseerd verkeer. In het verlengde van de Boulevardvisie zullen wij een bestuurlijke richting kiezen voor het te hanteren verkeersregime. Op basis van ons voorstel wordt de maatschappelijke consultatie, onderzoeken ter onderbouwing en verkeersbesluitprocedure verder vormgegeven. Het eerder voorgestelde traject om eerst verkeersonderzoeken en maatschappelijke consultatie uit te voeren alvorens tot een voorstel te komen, komt daarmee te vervallen. Op basis hiervan blijft de ambitie in stand om een zorgvuldig proces te volgen, maar kan de gewenste snelheid gemaakt worden om maatregelen in 2022 te implementeren.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Vlissingen,
de secretaris, de burgemeester,



mr. drs. ing. M. van Vliet drs. A.R.B. van den Tillaar