

# Toelichting bij beleidsregels uitwegen De Ronde Venen

## Paragraaf 1.1 – Inleiding

Sinds 2007 is er niet langer een vergunning nodig voor het maken, veranderen of verwijderen van een uitweg. Het vergunningsstelsel is omgezet in een meldingsstelsel. Een uitweg kan worden aangelegd, gewijzigd of verwijderd als er een melding conform artikel 2:12 van de APV heeft plaatsgevonden en het college de aanleg of wijziging van de uitweg binnen de in dit artikel gestelde termijn niet heeft verboden.

In de APV zijn toetsingscriteria opgenomen. Deze beleidsregels bieden onder meer een nadere concretisering van deze criteria.

## Paragraaf 1.2 Grondslagen

### 1.2.1. Het (wettelijke) kader

Op grond van artikel 14 van de Wegenwet moet de eigenaar van een weg uitwegen op zijn weg gedogen. In dit artikel is het recht op “het uitwegen” naar de openbare weg als volgt verankerd: *“de rechtshabende op en de onderhoudplichtige van een weg of een tot den weg behoorende berm of een tot den weg behorende bermsloot hebben te dulden: de uitvoering van alle werken vereischt voor aansluiting van wegen en uitwegen”*. Uit jurisprudentie blijkt dat middels een verordening nadere regels gesteld mogen worden, bijvoorbeeld in het kader van de verkeersveiligheid. Doorgaans worden deze regels vastgelegd in de APV.

De toestemming voor het aanleggen, wijzigen en hebben van een uitweg naar de openbare weg vindt zijn grondslag in de APV. De criteria die hiervoor gelden staan in artikel 2:12 van de APV.

Artikel 2:11 is van toepassing op overige situaties waarbij aanpassing van de openbare ruimte nodig is. Daarbij geldt een vergunningsplicht.

Artikel 2:11 en artikel 2:12 uit de APV luiden nu als volgt:

### **Artikel 2:11 Aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg**

1. Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning een weg aan te leggen, de verharding daarvan op te breken, in een weg te graven of te spitten, aard of breedte van de wegverharding te veranderen of anderszins verandering te brengen in de wijze van aanleg van een weg.
2. De vergunning wordt verleend:
  - a. als omgevingsvergunning door het bevoegd gezag, als de activiteiten zijn verboden bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit;
  - b. door het college in de overige gevallen.
3. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing als in opdracht van een bestuursorgaan of openbaar lichaam publieke taken worden verricht.
4. Het verbod is voorts niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Provinciale Wegenverordening, de Water-

schapskeur, de Telecommunicatiewet of de daarop gebaseerde Telecommunicatieverordening en de Leidingenverordening.

5. Op de vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

### **Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg**

1. Het is verboden een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg en ten behoeve van die uitweg de verharding van de weg op te breken, in een weg te graven of te spitten of de wegverharding te veranderen:
  - a. indien degene die voornemens is een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg daarvan niet van tevoren melding heeft gedaan aan het college, met bij de melding een situatieschets van de gewenste uitweg; of
  - b. indien het college het maken of veranderen van de uitweg heeft verboden.
2. Van de melding wordt kennis gegeven op de in de gemeente gebruikelijke wijze van bekendmaking.
3. Het college verbiedt het maken of veranderen van de uitweg als:
  - a. daardoor het verkeer op de weg in gevaar wordt gebracht,
  - b. dat zonder noodzaak ten koste gaat van een openbare parkeerplaats,
  - c. het openbaar groen daardoor op onaanvaardbare wijze wordt aangetast,
  - d. er sprake is van een uitweg van een perceel dat al door een andere uitweg wordt ontsloten, en de aanleg van deze tweede uitweg ten koste gaat van een openbare parkeerplaats of het openbaar groen, tenzij de tweede uitweg het veilig en doelmatig gebruik van de weg bevordert.
4. De uitweg kan worden aangelegd als het college niet binnen vier weken na ontvangst van de melding heeft beslist dat de gewenste uitweg wordt verboden.
5. Het college kan nadere regels stellen ten aanzien van het maken of veranderen van een uitweg.
6. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken, de Waterschapskeur of de Provinciale Wegenverordening.

Naast de publiekrechtelijke bevoegdheid die de gemeente heeft op grond van het bepaalde in artikel 2:12 van de APV is de gemeente meestal ook in particuliere zin eigenaar van de openbare weg. Het college dient toestemming te verlenen voor het gebruik van de grond.

Voorts dient de gemeente er als wegbeheerder (artikel 16 van de Wegenwet) zorg voor te dragen dat de weg in goede staat verkeert.

#### **1.2.2. Privaatrechtelijke bevoegdheden**

Voor gebruik van de grond is toestemming nodig van de eigenaar. De meeste uitwegen worden aangelegd over gemeentelijke grond. Het college moet dan toestemming verlenen voor het gebruik van de grond. Anderzijds mag het college ook voorwaarden verbinden aan het gebruik van de grond.

De volgende situaties kunnen zich voordoen:

1. de weg is openbaar, in onderhoud bij en eigendom van de gemeente.  
Zowel publiek- als privaatrechtelijk is de gemeente bepalend;

2. de weg is openbaar, in onderhoud bij de gemeente en in eigendom van een particulier.  
Zowel publiek- als privaatrechtelijk is de gemeente bepalend op voorwaarde dat de gemeente de als openbaar aangemerkte ruimte gedurende de verjaringstermijn onafgebroken en aantoonbaar heeft onderhouden. In dergelijke gevallen (bv. Herenweg in Vinkeveen, Kerkvaart in Mijdrecht etc.) kan de eigenaar zijn eigendomsrecht niet meer uitoefenen;
3. de weg is openbaar, in onderhoud bij en/of eigendom van een derde.  
Het kan hier bv. gaan om een particulier, (semi) overheidsinstelling zoals waterschap, provincie of rijk. Publiekrechtelijk is de gemeente bepalend maar privaatrechtelijk niet. In dergelijke gevallen heeft de gemeente geen bevoegdheid om toestemming te verlenen voor gebruik van de grond en moet de aanvrager worden doorverwezen.

## Paragraaf 1.3 - Doel

In de “Beleidsregels uitwegen De Ronde Venen” geeft het college een concreet afwegingskader voor het verbieden van uitwegen of het accepteren van uitwegmeldingen op grond van artikel 2:12 van de ‘Algemene Plaatselijke Verordening’ en haar eigendomsrecht. Daarmee is verzekerd dat meldingen uniform worden behandeld. Dat komt de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ten goede.

In bijzondere situaties mag het college van burgemeester en wethouders gemotiveerd van deze regels afwijken. De juridische grondslag voor deze afwijking van de beleidsregels is te vinden in artikel 4:84 Awb. Dit artikel luidt als volgt: *“Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen”*.

## Paragraaf 1.4 Andere toestemmingen

Voor het realiseren van een uitweg kunnen, ongeacht de melding, andere toestemmingen nodig zijn. Het kan voorkomen dat er vanwege de APV geen redenen zijn om de aanleg van een uitweg te verbieden, maar dat eigendomsverhoudingen of andere regelgeving de uitweg niet toestaan. De uitweg mag dan toch niet gerealiseerd worden. Hieronder een niet limitatieve opsomming van omstandigheden die in relatie met de aanleg van een uitweg aan de orde kunnen zijn.

### 1. Bestemmingsplan

In bestemmingsplannen worden uitwegen niet expliciet bestemd. Wel wordt aangegeven of in een bestemming bv. verhardingen mogen worden toegepast. Het kan ook zijn, dat er een zogeheten aanlegvergunning nodig is. De aanlegvergunning is bedoeld om in het bestemmingsplan omschreven waarden te beschermen en is nodig als het bestemmingsplan dit vereist voor werkzaamheden die niet als bouwen aan te merken zijn.

Een bestemmingsplan voert toelatingsplanologie. Dat betekent dat alles wat daar niet in wordt toegestaan is verboden. Een uitweg in de zin van artikel 2:12 van de APV kan op grond van dit artikel niet geweigerd worden wegens strijdigheid met het bestemmingsplan. De Raad van State heeft namelijk bepaald dat een bestemmingsplan een zelfstandige weigeringsgrond is. Wanneer strijdigheid met het bestemmingsplan wordt geconstateerd moet op basis van de Wet ruimtelijke ordening worden gehandeld.

## **2. Toestemming eigenaar**

Daar waar de aanvrager huurder is wordt gevraagd toestemming van de eigenaar te overleggen. In veel gevallen wordt gehoord van een woningbouwvereniging. Woningbouwverenigingen zijn, vanwege mogelijke bodemvervuiling (bv. olie lekkage), terughoudend met het verlenen van toestemming voor parkeren op het eigen erf.

## **3. Omgevingsvergunning voor slopen**

Een omgevingsvergunning voor slopen is nodig als er voor de aanleg van de uitweg een bouwwerk moet worden gesloopt.

## **4. Omgevingsvergunning voor bouwen**

Een omgevingsvergunning voor bouwen is nodig als er voor de aanleg van de uitweg een bouwwerk moet worden opgericht.

## **5. Omgevingsvergunning voor aanleggen**

Een omgevingsvergunning voor aanleggen kan zowel binnen als buiten de bebouwde kom nodig zijn. Binnen de bebouwde kom kan een omgevingsvergunning nodig zijn voor bijvoorbeeld graven in bodem met archeologische waarde. Buiten de bebouwde kom kan een aanlegvergunning nodig zijn, als sprake is van bijzondere waarden. Het buitengebied is zo omvangrijk en de regelingen (per bestemming/deelgebied) zo divers, dat niet in zijn algemeenheid kan worden gesteld waar een aanlegvergunning nodig is.

## **6. Omgevingsvergunning voor milieu**

Een inrichting (meestal een bedrijf) heeft vaak in het kader van de wet milieubeheer een vergunning. In deze vergunning kunnen regels, bv. over geluidemissies, zijn opgenomen die door het gebruik van een uitweg zouden worden overtreden.

## **7. Integrale keur (hoogheemraadschap)**

Als er voor de aanleg van de uitweg bijvoorbeeld een brug of een dam nodig is, is ontheffing van of een melding bij de waterbeheerder nodig.

## **8. Provinciale Landschapsverordening**

Deze verordening van de Provincie Utrecht is van toepassing op het gedeelte van het grondgebied dat zich bevindt buiten de grenzen van de bebouwde kom.

## **9. Netbeheerders (Nuts- en/of Telecommunicatiebedrijven)**

Voor het verwijderen of verplaatsen van kabels, leidingen of andere objecten van algemeen nut, is de medewerking nodig van de betreffende netbeheerder. De netbeheerder heeft van de gemeente vergunning of instemming nodig om kabels en leidingen te (ver)leggen of objecten te (ver)plaatsen. Hierop is de Leidingenverordening respectievelijk de Telecommunicatieverordening De Ronde Venen van toepassing. Hierin is geregeld dat deze netbeheerders een vergunnings- of instemmingsprocedure moeten doorlopen die meestal 5 werkdagen duurt. Voor grootschaliger werk geldt een procedure die tot 8 weken in beslag kan nemen.

## Paragraaf 1.5 Objecten

Het komt geregeld voor dat op en/of nabij de plek waar een uitweg gewenst is één of meer objecten aanwezig zijn. Realisatie is dan vaak niet mogelijk zonder deze te verwijderen of te verplaatsen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om bomen, beplanting, paaltjes, verkeersborden, kolken, putten, lichtmasten, brandkranen, verdeel- en voedingskasten, water- en/of gasputjes en ondergrondse kabels en leidingen. Voor het verwijderen of verplaatsen van obstakels is toestemming nodig van de beheerder en/of eigenaar.

Daar waar de gemeente eigenaar is worden, zo mogelijk, objecten verwijderd of verplaatst door de gemeente voor rekening van de aanvrager. Het is particulieren niet toegestaan zelf werkzaamheden aan gemeentelijke objecten, bijvoorbeeld de riolering, uit te voeren. Voor wat betreft gemeentelijke objecten stelt de gemeente zich als eigenaar op.

Daar waar de gemeente geen eigenaar en/of beheerder is, gaat het veelal om objecten van nuts- of telecommunicatiebedrijven. Deze netbeheerders stellen in ieder geval de voorwaarden dat deze objecten door aanleg, verandering en gebruik van de uitweg niet beschadigd mogen worden, dat de kosten bij schade in rekening worden gebracht en dat de objecten te allen tijde gemakkelijk bereikbaar moeten zijn. Netbeheerders staan niet toe dat particulieren hun eigendommen verwijderen of verplaatsen. Als objecten verplaatst of verwijderd moeten worden, wordt dit uitgevoerd door het nutsbedrijf voor rekening van de aanvrager en niet eerder als dat daar van de gemeente een vergunning of instemmingbesluit aan ten grondslag ligt.

## Paragraaf 1.6 Nieuwbouw

Bij de grotere nieuwbouwprojecten regelt het stedenbouwkundige plan het parkeren, waarin begrepen het parkeren op eigen terrein. De verplichting tot parkeren op eigen terrein en daarmee het uitwegen wordt in de (koop)overeenkomst met eigenaren geregeld. Tevens worden bij nieuwbouw parkeereisen opgenomen in de vergunning voor bouwen. Voor dergelijke uitwegen wordt niet apart toestemming verleend.

Ook bij kleinere projecten moet in de planvormingsfase gekeken worden of de aanleg van een uitweg, bv. ten behoeve van parkeren op eigen terrein, mag. Dit om te voorkomen dat parkeren wordt voorzien, maar het beleid een uitweg niet toestaat.

## Paragraaf 1.7 Uitvoeringsvoorwaarden

Van belang is dat de uitweg voor alle weggebruikers duidelijk herkenbaar is. Afhankelijk van de situatie worden uitwegconstructies toegepast in betonsteen of tegels in combinatie met verlaagde banden of inritbanden. Afhankelijk van de verkeersbelasting wordt eventueel een fundering van menggranulaat toegepast.

Van belang is ook dat de werkzaamheden op een (verkeers)veilige wijze worden uitgevoerd. Hiertoe wordt ondermeer voorgeschreven dat het werk conform de richtlijn CROW 96B dient te worden afgezet.

Om de gemeente in de gelegenheid te stellen tijdens de aanleg van de uitweg controle uit te oefenen op de correcte naleving van voorwaarden en eisen, moet de gemeente uiterlijk 5 werkdagen voor de

aanvang van de werkzaamheden in kennis worden gesteld van de aanvang van de werkzaamheden.

In de bijlage 1. is een aantal voorbeeld en van uitwegen met uitvoeringsvoorwaarden en technische eisen opgenomen.

## Paragraaf 1.8 Kosten

De kosten voor de aanleg van de uitweg op eigen terrein en in de openbare ruimte zijn voor rekening van de aanvrager. De kosten die de aanvrager maakt voor de feitelijke aanleg (arbeid, inzet materieel, levering en afvoer van materialen etc.) variëren afhankelijk van de mate waarin de bestaande situatie moet worden aangepast. Daar kunnen dan onder andere nog kosten bijkomen voor het verplaatsen van objecten, het aanpassen van de groenvoorzieningen en/of gemeentelijke bestratingen en het weer in orde brengen van het openbaar groen.

## Paragraaf 1.9 Aansprakelijkheid

Als iemand door werkzaamheden schade aan een ander toebrengt, kan diegene op grond van artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek (BW) (onrechtmatige daad) verplicht zijn deze schade te vergoeden. Naast die aansprakelijkheid jegens de benadeelde, staat de risicoaansprakelijkheid van degene die de opdracht heeft gegeven tot het uitvoeren van de werkzaamheden. Deze laatste aansprakelijkheid vindt zijn grondslag in artikel 6:171 BW. De fout moet daarbij zijn begaan bij uitbestede werkzaamheden ter uitoefening van het bedrijf van de opdrachtgever. Artikel 6:171 BW is echter niet van toepassing als de overheid de opdrachtgever is. De wetgever heeft bewust de overheid buiten deze bepaling willen houden, vanwege de vrees voor de daardoor ontstane onvoorziene consequenties.

Als de uitweg klaar is en deze behoort tot de openbare weg is de gemeente daarvoor verantwoordelijk op grond van artikel 16 van de Wegenwet (de gemeente is wegbeheerder). Dit is ook het geval als de oorzaak van de schade die later ontstaat bij de oorsprong ligt, namelijk bij het aanleggen van een uitweg door een derde.

Op grond van artikel 6:174 BW geldt voor de wegbeheerder een risicoaansprakelijkheid voor gebreken aan de weg. Van een gebrek aan de weg is sprake als *de weg niet voldoet aan de eisen die men onder de gegeven omstandigheden eraan mag stellen, waardoor het gebrek een gevaar oplevert*. De risicoaansprakelijkheid geldt niet alleen voor de weg zelf, maar ook voor de weguitrusting: de voorwerpen die op, naast of boven de verkeersbaan zijn aangebracht en die dienen ter inrichting van die verkeersbaan voor het verkeersgebruik, zoals vangrails en reflectorpaaltjes of die anderszins ten dienste van het verkeer zijn bestemd zoals verkeersborden en verkeerslichten. Bij risicoaansprakelijkheid geldt dat de aansprakelijkheid voor schade als gevolg van het gebrek in beginsel een gegeven is, en dat de wegbeheerder er zich niet op kan beroepen dat hij niet bekend was met het gebrek. Een beroep op overmacht heeft slechts kans van slagen, als er een zeer korte periode ligt tussen het optreden van de schade en het ontstaan van het gebrek. Schadeclaims kunnen worden voorkomen als de wegbeheerder in voldoende mate invulling geeft aan zijn zorgplicht.

In de volgende gevallen is de gemeente wegbeheerder en heeft zij de onderhoudsplicht voor een weg:

1. als er sprake is van een openbare weg;
2. als een weg 30 achtereenvolgende jaren voor een ieder toegankelijk is geweest;
3. als een weg 10 achtereenvolgende jaren voor een ieder toegankelijk is geweest en de gemeente 10 jaar lang het onderhoud heeft gedaan;
4. wanneer de rechthebbende daaraan de bestemming openbare weg heeft gegeven;
5. als een particulier 20 jaar niet aan zijn onderhoudsplicht heeft voldaan en de gemeente geen bestuursdwang e.d. heeft toegepast. Deze termijn is 10 jaar als de gemeente gedurende die termijn het onderhoud heeft gedaan.

Aansprakelijk voor de schade als gevolg van slecht onderhoud is:

1. de particulier wanneer die de onderhoudsplicht heeft;
2. tijdens de aanleg of wijziging van de uitweg degene die de uitweg aanlegt of wijzigt;
3. de gemeente wanneer deze de onderhoudsplicht heeft;
4. de gemeente wanneer deze onvoldoende toezicht heeft uitgeoefend op het nakomen van de onderhoudsplicht van de particulier, in de situatie dat de uitweg klaar is en tot de openbare weg behoort.

Als eigenaar van de weg/openbare ruimte kan de gemeente de veroorzaker wel aansprakelijk stellen voor de ontstane schade. Dit kan altijd op basis van art. 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (onrechtmatige daad).

## Paragraaf 1.10 Handhaving

De gemeente houdt toezicht op naleving van het beleid en correcte uitvoering en vormgeving van de uitweg. Daar waar een uitweg niet is gemeld of niet in overeenstemming is met het beleid of de technische voorschriften zal de gemeente handhavend optreden en zo nodig bestuursdwang uitoefenen. De kosten die gemoeid zijn met deze bestuursdwang worden verhaald op de overtreder of er wordt een zogenaamde last onder dwangsom opgelegd.