

17 Lokale verkeersregels

Over de verbindendheid van gemeentelijke verordeningen die eigen verkeersregels bevatten

Mr. J.L.W. Broeksteeg *

Gemeenten stellen soms hun eigen verkeersregels vast. Zo zijn er regels dat de voetganger in winkelstraten of op markten zijn fiets niet mee aan de hand mag voeren, dat caravans niet al te langdurig langs de openbare weg geparkeerd mogen worden, dat de snorfietser op de rijbaan moet rijden en een helm moet dragen en dat fietsen in een daartoe bedoelde voorziening gestald moeten worden. Dat roept de vraag op in hoeverre het gemeentebestuur bevoegd is om regels vast te stellen die de landelijke verkeersregelgeving aanvullen. Zijn deze regels verbindend? Wanneer komen zij in strijd met de Wegenverkeerswet 1994 (WVW) of het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV)?

Deze vragen kunnen beantwoord worden met toepassing van het leerstuk van de gemeentelijke autonome verordenende bevoegdheid. Binnen dat leerstuk zijn vijf elementen van belang: de mogelijke uitputtendheid van de hogere regeling (par. 3); de ondergrens van de verordenende bevoegdheid (par. 4); de regeling van art. 121 en 122 Gemeentewet (par. 5); de jurisprudentie over de motieftheorie (par. 6); en de doorkruisingsleer (par. 7). Voordat ik deze elementen uitleg, ga ik kort in op het verschil tussen verkeersregels en verkeersbesluiten (par. 1), en op de staatsrechtelijke plaats en betekenis van de autonome verordenende bevoegdheid (par. 2). Ik zal, indien mogelijk, voorbeelden uit het verkeersrecht geven.

* Hansko Broeksteeg is universitair hoofddocent staatsrecht aan de Radboud Universiteit.

1. Verkeersregels en verkeersbesluiten

Verkeersregels kunnen zijn gebaseerd op de regelgevende bevoegdheid en op de bestuurlijke bevoegdheid. Het gemeentebestuur is bevoegd tot beide: art. 124 Grondwet spreekt over de gemeentelijke bevoegdheid tot regeling en bestuur.¹⁾ Strikt genomen is alleen bij de eerste categorie sprake van verkeersregels. Het betreft dan algemeen verbindende voorschriften, vastgelegd in verordeningen. Voor verkeersregels betreft het dan veelal de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) of een parkeerverordening. De gemeenteraad is bevoegd deze verkeersregels vast te stellen.

De tweede categorie noemen we verkeersbesluiten. Zeker, de meeste burgers zien ook deze besluiten als verkeersregels, juridisch is hun grondslag echter anders. Als het gemeentelijke wege betreft, neemt het college van burgemeester en wethouders de verkeersbesluiten op grond van art. 15, eerste lid, jo. art. 18, eerste lid, onder d, WVW. Het betreft dan de plaatsing of verwijdering van bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aangewezen verkeerstekens en onderborden. Daardoor kan een gebod of verbod ontstaan. De betreffende amvb is het RVV. Tegen een verkeersbesluit staat, in tegenstelling tot tegen ver-

keersregels, bestuursrechtelijk bezwaar en beroep open.²⁾

In de media hebben de milieuzones in binnensteden veel aandacht gekregen. Deze zones zijn ingesteld met verkeersbesluiten. Deze besluiten betreffen dan een verkeersbord met de gesloten-verklaring voor motorvoertuigen op meer dan twee wielen, met een onderbord dat nader specificiert welke auto's het betreft (vrachtwagens en/of personenauto's, dieselauto's, auto's van voor een bepaald bouwjaar, etc.). Omdat veel gemeenten overgingen tot milieuzones en aldus een lappendeken aan zones ontstond, heeft de regering het RVV gewijzigd. Daarin is nu een hoofdstuk milieuzones opgenomen (art. 86c-e), waarin onder meer is geregeld welke verkeersborden het college kan plaatsen.³⁾ Deze nieuwe regeling in het RVV betekende overigens dat gemeenten de oude verkeersbesluiten ter zake van de milieuzones moesten intrekken en nieuwe konden nemen, vanzelfsprekend met inachtneming van de nieuwe bepalingen van het RVV.

Zoals gezegd zijn verkeersregels algemeen verbindende voorschriften. Verkeersbesluiten zijn beslissingen van een bestuursorgaan, maar kunnen evenzeer een algemeen karakter hebben. Het verschil kan subtiel zijn. Zo regelen parkeer- verordeningen onderwerpen als parkeervergun-

1. Op het verschil tussen lid 1 (autonomie) en lid 2 (medebewind) kom ik in de volgende paragraaf terug.
2. Zie art. 8:1 jo. art. 7:1 Awb (verkeersbesluiten) en art. 8:3, eerste lid, Awb (verkeersregels).
3. *Stb.* 2019, 398, inwerkingtreding per 1 januari 2020.

ningen, bezoekersvergunningen en parkeerkaarten. De APV regelt parkeerverboden voor caravans of vrachtwagens in de gehele gemeente voor een bepaalde duur. Maar parkeerborden zijn dan weer verkeersbesluiten. Ook de aanwijzing van parkeerborden geschiedt in besluiten. Het hierna volgende betreft gemeentelijke verkeersregels, niet de besluiten.

2. De gemeentelijke autonome verordenende bevoegdheid

De Grondwet bepaalt dat de gemeenteraad het hoofd van de gemeente is.⁴⁾ Daaruit volgt onder meer dat hij de gemeentelijke verordeningen vaststelt.⁵⁾ Dat is logisch, in dat opzicht dat algemeen verbindende voorschriften in beginsel worden vastgesteld door het direct gekozen ambt. De Grondwet laat echter uitzonderingen toe. Art. 147, eerste lid, Gemeentewet bepaalt dat de verordenende bevoegdheid bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester kan worden toegekend. Zo heeft de burgemeester de bevoegdheid om in voorkomende gevallen noodverordeningen vast te stellen.⁶⁾ Omdat de hoofdregel luidt dat de raad de verordeningen vaststelt, kunnen alleen de wetgever of (middels delegatie) de raad zelf de bevoegdheid aan het college of de burgemeester toekennen. Hoewel in de praktijk belangrijk, laat ik verdere bespreking hiervan achterwege; ik ga hieronder uit van de vaststelling van regels door de gemeenteraad.

Deze verordenende bevoegdheid van de raad geldt zowel in autonomie als in medebewind. Autonomie betreft de eigen huishouding van de gemeente. Het betekent, kort weergegeven, dat gemeenten vrij zijn in de regeling en het bestuur van hetgeen zij in het belang van hun huishouding nodig achten. Zij oefenen deze 'eigen' bevoegdheden op eigen initiatief (zonder agendawang) en zelfstandig uit.⁷⁾ Medebewind is de medewerking aan de uitvoering van een hogere regeling, veelal de wet in formele zin, maar het kan ook een amvb of een provinciale verordening zijn. De hogere regeling (vastgesteld door een andere, 'hogere' overheid) vordert deze medewerking van de gemeente. Daar waar het initiatief bij autonomie bij de gemeente zelf ligt, neemt bij medebewind de andere, 'hogere' overheid het initiatief.⁸⁾ Het gemeentebestuur moet aldus meewerken aan de uitvoering van beleid van deze 'hogere' overheid.⁹⁾

De WVV vordert slechts zeer beperkt medebewind. De belangrijkste verplichting die de WVV oplegt, is de taak van de burgemeester rijbewijzen af te geven. Het college van burgemeester en wethouders duidt voorts de bebouwde kom aan; ook dat is dus een verplichting in medebewind. De bevoegdheid echter om verkeersbesluiten te nemen, is geen medebewind. De wet duidt namelijk niet aan wat die verkeersbesluiten moeten inhouden. Zij geeft alleen aan dat

als er verkeersbesluiten worden genomen, het college bevoegd is.¹⁰⁾ Het RVV vordert in het geheel geen medebewind. Dat betekent dat het gemeentebestuur relatief veel verkeersaangelegenheden in autonomie mag regelen. Anders gezegd: een groot gedeelte van het verkeer en de (inrichting van de) wegen binnen de gemeente behoort tot de eigen huishouding.

De juridische grens van de verordeningsbevoegdheid in medebewind is afhankelijk van de medebewindvorderende wet. Deze geeft bijvoorbeeld het onderwerp en het doel van de verordening weer. Maar ook bij het vaststellen van autonome verordeningen is de raad aan juridische grenzen gebonden. Die werk ik hieronder uit.¹¹⁾ Een laatste inleidende opmerking: veel gemeentelijke regels zijn vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Het betreft een veelomvattende gemeentelijke verordening met een scala aan onderwerpen, waaronder openbare orde, verkeer (parkeerevencen), evenementen, natuurschoon, markten, etc. De vaststelling van de APV geschiedt in autonomie.

3. De uitputtendheid van de hogere regeling

Voor het leerstuk van de gemeentelijke autonome verordenende bevoegdheid is in de eerste plaats de uitputtendheid van de hogere regeling relevant. Het betreft dan de vraag of de hogere regeling (meestal de wet) een bepaald onderwerp uitputtend heeft willen regelen.¹²⁾ Indien dat het geval is, heeft de gemeenteraad geen ruimte om een regeling met hetzelfde onderwerp vast te stellen. Of een regeling uitputtend is, moet uit de tekst van de wet, de structuur of de strekking daarvan, de mate van gedetailleerdheid van de regeling, de mogelijkheid tot delegatie of uit de memorie van toelichting worden afgeleid. Een bekend voorbeeld is de gemeentelijke verordening (Winschoten), die voorstellingen met circusedieren verbodt. Daarover oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) dat de (toen geldende) Gezondheids- en welzijnswet voor dieren dermate gedetailleerd is, dat zij geen ruimte laat voor aanvullende gemeentelijke regelgeving.¹³⁾ Soms oordeelt de rechter echter dat nergens uit blijkt dat de wetgever een uitputtende regeling heeft willen treffen¹⁴⁾ of dat de betreffende regeling niet volledig is.¹⁵⁾ Dan mag de gemeenteraad aanvullende regels stellen. Dan weer wordt de bevoegdheid tot aanvulling uitdrukkelijk in de wet of in de memorie van toelichting erkend.¹⁶⁾ Art. 7 Zondagswet bepaalt bijvoorbeeld dat een gemeentelijke verordening geen verbodsbepaling mag inhouden ten aanzien van sportbeoefening of andere ontspanning op zondag, zolang het geen openbare gemakkelikheden zijn. De bepaling geeft derhalve weer dat aanvulling is toegestaan. Ook art. 42, eerste lid, Scheepvaartverkeerswet laat aanvulling uitdrukkelijk toe. De Hoge Raad bevestigde dat in het Jetski-arrest.¹⁷⁾



Verordenende bevoegdheid van de raad geldt zowel in autonomie als in medebewind.



4. Art. 125, eerste lid, Grondwet.
5. Art. 127 Grondwet en art. 147 Gemeentewet.
6. Art. 176 Gemeentewet.
7. Met verwijzing naar veel andere auteurs: C.B.M. van Haaren-Dresens, *Zelfstandigheid in gebondenheid*, Oisterwijk: WLP 2018, p. 153-162; A.H.M. Dölle, *Wie doet de huishouding?*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999.
8. C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 536-537.
9. Er is overigens een belangrijke uitzondering op dit onderscheid: de Gemeentewet vordert natuurlijk ook medewerking van gemeenten (tot het vaststellen van een begroting, de benoeming van wethouders, etc.), maar de uitvoering van deze wet geschiedt in autonomie.
10. Zie art. 18, eerste lid, onder d, Wegenverkeerswet.
11. Van één juridische grens laat ik bespreking achterwege, namelijk de territoriale: gemeentelijke regels mogen alleen binnen de gemeentegrenzen gelden. Het gemeentebestuur mag dus geen regels maken, die gelden in andere gemeenten.
12. Uitgebreid: A.E. Schilder, J.G. Brouwer, *Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 31-39.
13. ABRvS 26 augustus 2009, ECLI:NL:RVS:2013:BJ6075, JB 2009/219, m.nt. Broeksteeg (Circusedieren).
14. ABRvS 9 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY7985, JB 2013/30, m.nt. Broeksteeg.
15. ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3342, JB 2017/25, m.nt. Schlössels (Vuurwerkverbod Hilversum).
16. Voorbeelden uit: Schilder, Brouwer 2015, p. 32-33.
17. HR 13 maart 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB0496, AB 2001/190, m.nt. Brouwer en Schilder.



De WVV is niet uitputtend, maar de gemeenteraad moet wel diverse grenzen in acht nemen.



Dit laatste – uitdrukkelijk toestaan van aanvulling – geldt ook voor de WVV. Deze wet voorziet in art. 2a in een aanvullende verordenende bevoegdheid: ‘Provincies, gemeenten en waterschappen behouden hun bevoegdheid om bij verordening regels vast te stellen ten aanzien van het onderwerp waarin deze wet voorziet, voorzover die regels niet in strijd zijn met de bij of krachtens deze wet vastgestelde regels en voorzover verkeerstekens krachtens deze wet zich daar niet toe lenen’.¹⁸⁾ (Op de uitzondering ‘voor zover’ kom ik hierna (par. 7) terug.) Zo’n expliciete erkenning van de gemeentelijke bevoegdheid om regels te stellen is in het licht van het hierna te bespreken art. 121 Gemeentewet weliswaar niet noodzakelijk, maar kan wel duidelijkheid scheppen over de bevoegdheid van de raad om aanvullende regels vast te stellen. Kortom, de WVV is niet uitputtend bedoeld; de raad mag regels vaststellen in aanvulling op deze wet (en daarmee ook in aanvulling op de daarop gebaseerde lagere regeling, het RVV, zoals ook in de jurisprudentie is erkend¹⁹⁾).

Dat kan overigens met betrekking tot deelonderwerpen, geregeld in dezelfde wet of daarop gebaseerde regelingen, anders zijn. Zo is de lijst met verkeersborden, opgenomen in de bijlage bij het RVV, limitatief. De WVV en het RVV kunnen dus worden aangevuld, maar het gemeentebestuur kan alleen gebruik maken van de verkeersborden, genoemd in de betreffende bijlage. Van een zelf ontworpen verkeersbord kan juridisch geen bindende kracht uit gaan.

4. De ondergrens

Ook al is de WVV niet uitputtend bedoeld, dan nog heeft de gemeenteraad (andere) juridische grenzen in acht te nemen. Ik noem eerst de zogeheten onder- of benedengrenzen van de autonome verordnungsbevoegdheid. Art. 149 Gemeentewet bepaalt dat de raad de verordeningen maakt die hij in het belang van de gemeente oordeelt. Het belang van de gemeente wordt ook wel aangeduid als de gemeentelijke huishouding. Het gaat er bij de ondergrens om of een gemeentelijke verordening in het belang van de huishouding kan zijn, dat wil zeggen of de raad zijn bevoegdheid niet overschrijdt door zich niet te beperken tot een gemeentelijk belang. Dit betekent niet dat een verordening niets zou mogen regelen inzake de gedragingen van particulieren. De verordening mag, zo volgt uit de jurisprudentie²⁰⁾, niet ‘louter in de bijzondere belangen van ingezetenen’ treden, of onderwerpen regelen die ‘elk karakter van openbaarheid missen’ (cursiveringen van mij). De rechter toetst daarbij niet alleen of de toepassing in het concrete geval elk karakter van openbaarheid mist, maar ook of andere mogelijke toepassingen in strijd zijn met de ondergrens. Ik licht dat toe met enkele voorbeelden en begin met het ‘standaardarrest’ over de ondergrens.

De gemeente Wilnis kende (lang geleden) het verbod om te vissen op zondag. Dat verbod betrof ook het vissen in viswateren, die op geen enkele wijze zichtbaar zijn vanaf een openbare plaats. Hoewel het in de concrete Wilnisser casus niet ging om vissen in vanaf de openbare weg onzichtbare viswateren, oordeelde de Hoge Raad dat bij het vissen in die wateren geen huis-houdelijk, gemeentelijk belang betrokken was.²¹⁾ Omdat de betreffende bepaling uit de APV daarop betrekking kon hebben, was zij onverbindend. In 1962 oordeelde de Hoge Raad dat een verbod tot verkoop of het anderszins verstrekken van voorbehoedsmiddelen de ondergrens van de gemeentelijke verordnungsbevoegdheid overschreed, omdat het verbod betrekking kan hebben op handelingen die ‘elk karakter van openbaarheid’ missen en ‘daarbij uitsluitend de bijzondere belangen der ingezetenen zijn betrokken en in geen enkel opzicht de openbare zedelijkheid’.²²⁾

Het betreft hier betrekkelijk oude jurisprudentie. Inmiddels komt overschrijding van de ondergrens veel minder vaak voor. Dat heeft te maken met preciezere formuleringen door de raad van APV-bepalingen. Om te voorkomen dat een bepaling van een gemeentelijke verordening onrechtmatig is wegens overschrijding van de ondergrens probeert de raad de bepaling zo precies mogelijk te definiëren. Dat gaat nog niet altijd goed. Ik geef een voorbeeld dat raakt aan het verkeersrecht. De gemeenteraad van Maartensdijk stelde een bepaling vast met een verbod om overdag grote voertuigen te parkeren ‘bij, voor, naast of achter een bewoond perceel op zodanige wijze, dat daardoor het uitzicht vanuit dat perceel voor de bewoners op hinderlijke wijze wordt belemmerd’. Dat was echter niet voldoende precies geformuleerd. De ABRvS oordeelde dat de gekozen redactie niet voorkomt dat dit verbod zich ook uitstrekt tot situaties die de bijzondere belangen van de ingezetenen betreffen.²³⁾ Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin bewoners van een perceel een groot voertuig achter hun huis parkeren, waardoor hun eigen uitzicht weliswaar wordt belemmerd, maar waar geen enkele andere ingezetene hinder van ondervindt. Hetzelfde kan gelden voor APV-bepalingen die het parkeren van voertuig-wrakken, caravans of reclamevoertuigen betreffen. Deze bepalingen moeten precies zijn geformuleerd, zodat zij niet situaties kunnen betreffen, waarbij in geen enkel opzicht een gemeentelijk belang is gediend. De gemeente kan dus niet treden in het parkeren van een caravan of voertuigwrak in een achtertuin, niet zichtbaar vanaf de openbare weg.²⁴⁾

5. De bovengrens: art. 121 en 122 Gemeentewet

De volgende juridische grens waarmee de gemeentelijke regelgever rekening heeft te hou-

18. Zie ook: ABRvS 21 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2119, JB 2011/255, m.nt. Broeksteeg (Ubbergen).
19. Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 16 mei 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:4255.
20. Zie voor deze jurisprudentie de noten 21-23.
21. HR 14 februari 1922, ECLI:NL:HR1922:AG1784, NJ 1922, p. 473 (Wilnisser Visser).
22. HR 12 juni 1962, ECLI:NL:HR:1962:AG2057, NJ 1962/484, m.nt. Pompe (Anticonceptiva Bergen op Zoom). Zie verder: HR 25 maart 1912, W 1912/9322 (Amsterdam); HR 27 juni 1938, AB 1939/97 (Gemengd zwemmen); HR 12 november 1963, ECLI:NL:HR:1963:13, NJ 1964/412 (Parlevinker); HR 9 januari 1968, ECLI:NL:HR:1968:AB4210; NJ 1968/105 (Maastrichts schakelkastje); ARRvS 17 januari 1979, ECLI:NL:HR:1979:AC0350, AB 1979/481 (Katendrecht).
23. ARRvS 14 februari 1991, ECLI:NL:RVS:1991:AN1933, AB 1991/399, m.nt. Van der Veen (Maartensdijk).
24. Tenzij daar bijvoorbeeld een milieubelang bij gediend is (lekkende olie). Dan is er wel een openbaar belang bij regeling gediend en geldt overigens landelijke milieuregeling.

den, is vervat in de Gemeentewet. Art. 121 en 122 Gemeentewet geven regels over de verhouding van gemeentelijke verordeningen tot hogere regelgeving.

Art. 121 Gemeentewet bepaalt dat de bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen blijft gehandhaafd ten aanzien van het onderwerp (zie par. 6 over het begrip onderwerp) waarin door een hogere regeling is voorzien, althans voor zover de lagere (gemeentelijke) regeling niet met de hogere in strijd is. We noemen dit de aanvullingsbevoegdheid. Hiervoor stelde ik al dat art. 2a WVV overbodig is, omdat zij hetzelfde regelt: de gemeenteraad is bevoegd om aanvullende regels te stellen. Wat hierbij van belang is, is dat art. 121 Gemeentewet de zogeheten posterieure verordeningen regelt: er is eerder al een hogere regeling vastgesteld, de raad heeft de bevoegdheid om die regeling aan te vullen, althans zolang geen strijd met deze hogere regeling ontstaat (zie over deze uitzondering par. 7). Dupliceren is niet toegestaan; een gemeentelijke bepaling die vrijwel exact dezelfde parkeerregeling voor vergunninghouders geeft als het RVV, is om die reden onverbindend.²⁵ Een relevante vraag luidt welke hogere regelingen het betreft: welke regelingen mag de gemeenteraad aanvullen? Art. 121 Gemeentewet noemt wetten, algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en provinciale verordeningen. Amvb's zijn in de tekst van art. 121 Gemeentewet opgenomen, zo blijkt uit de wetsgeschiedenis, omdat niet elke amvb (of niet alle inhoud van een amvb) op de wet berust. Het RVV (een amvb) berust wel op de WVV, waardoor de gemeenteraad het RVV mag aanvullen, omdat hij de wet al mag aanvullen. Ministeriële regelingen berusten altijd op een wet in formele zin of op een amvb. Zij zijn daarom niet genoemd in art. 121 Gemeentewet.²⁶ Voorbeelden uit de verkeersrechtelijke praktijk waarin de rechter art. 121 Gemeentewet toepast, zijn het verbod van de bierfiets in Amsterdam²⁷ en een (aanvullend) Heerlens parkeerverbod.²⁸ In het eerste geval had de gemeente Amsterdam de bierfiets (juridisch een groepsfiets) met een APV-bepaling geweerd uit het centrum van de stad. Volgens de rechtbank mag de gemeenteraad de WVV aanvullen, zeker nu van strijd daarmee geen sprake is. In het tweede geval had de gemeenteraad van Heerlen in een parkeerverordening een uitgebreider vergunningstelsel voor parkeren opgenomen dan het RVV bevat. Ook dat laat de rechter toe: het RVV kent geen uitputtende regeling en de verordening is daarmee niet in strijd.

Art. 122 Gemeentewet bepaalt dat de bepalingen van gemeentelijke verordeningen van rechtswege vervallen indien in het onderwerp daarvan door een hogere regeling wordt voorzien. De bepaling geldt derhalve voor anterieure verordeningen: er is eerder een gemeentelijke verordening en daarna wordt een hogere regeling vastgesteld. Indien een specifieke wet zelf een conflictregeling bevat, is art. 122 Gemeentewet niet van toepassing.²⁹

De raad kan overigens, nadat een bepaling op grond van art. 122 Gemeentewet is vervallen, dezelfde bepaling weer in de APV opnemen, op grond van zijn aanvullende verordeningbevoegdheid op grond van art. 121 Gemeentewet, althans zolang de nieuwe hogere regeling niet uitputtend van aard is en zolang geen strijd met de nieuwe hogere regeling ontstaat. Dat komt misschien merkwaardig over, maar het is wel logisch. De ratio van art. 122 Gemeentewet is tweeledig. Het vervallen van de lagere regeling dient de rechtszekerheid: de gemeentelijke regeling komt zo vrijwel nooit in strijd met de hogere. Daarnaast moet de gemeentelijke regelgever bewust de afweging maken of een gemeentelijke regeling nog noodzakelijk is. Als hij een gemeentelijke regeling, ondanks de nieuwe hogere regeling, toch noodzakelijk vindt, moet hij de gemeentelijke regel opnieuw vaststellen, waardoor hij zich bewust zal zijn van de inhoud van de hogere regeling. Daarom zal strijd met de nieuwe hogere regel minder snel voorkomen.

6. De bovengrens: de motieftheorie

Bij de interpretatie van de art. 121 en 122 Gemeentewet is het begrip 'onderwerp' van belang. Immers, de wettekst van deze bepalingen bezigt 'onderwerp': de bevoegdheid tot het vaststellen van een gemeentelijke verordening blijft, ten aanzien van het *onderwerp* waarin door de hogere regeling is voorzien, gehandhaafd; de bepalingen van de verordening in wier *onderwerp* door een hogere regeling wordt voorzien, zijn van rechtswege vervallen. Er is sprake van eenzelfde onderwerp indien het object van de hogere en de lagere regeling én het motief ervan hetzelfde zijn. Dit wordt ook wel de motieftheorie genoemd.³⁰ Alleen indien de hogere regeling hetzelfde onderwerp (in de zin van hetzelfde object én hetzelfde motief) gaat regelen, komt de anterieure lagere regeling op grond van art. 122 Gemeentewet te vervallen.

Het gevolg is dat een anterieure gemeentelijke verordening niet van rechtswege vervalt indien de hogere regeling weliswaar eenzelfde materie regelt, maar de lagere regeling in een ander motief voorziet. Het standaardarrest in deze is Emmense baliekluiers.³¹ Het arrest betreft nota bene het verkeersrecht. De gemeenteraad in Emmen had in de APV vastgelegd dat het verboden is om op bruggen zonder noodzaak stil te staan (baliekluiers zouden tegenwoordig hangjongeren heten). Hij deed dat in het licht van de openbare orde: het voorkomen van baldadigheid. Het Wegenverkeersreglement dat daarna werd vastgesteld, legde hetzelfde vast, maar met een ander motief, namelijk verkeersmotieven zoals verkeersdoorstroming en verkeersveiligheid. Volgens de Hoge Raad was het toenmalige art. 194, nu art. 122 Gemeentewet, niet van toepassing, omdat de beide regelingen een verschillend motief (openbare orde vs. verkeersbelangen)



Gemeentelijke regeling komt vrijwel nooit in strijd met een hogere regeling.



25. Hof Arnhem-Leeuwarden 30 oktober 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:9283 (Wageningen); Hof Arnhem-Leeuwarden 26 april 2018, ECLI:NL:2018:3982 (Arnhem); Rb. Rotterdam 14 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5858 (Leerdam); Hof Arnhem-Leeuwarden 28 april 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3450 (Nijmegen).
26. W.A.E. Brühem, 'Hogere regelingen als bedoeld in art. 121 Gemeentewet', Gst. 2009, p. 549-556.
27. Rb. Amsterdam 31 oktober 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:7934, AB 2018/35, m.nt. Brouwer en Schilder.
28. Hof Arnhem-Leeuwarden 16 mei 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:4255.
29. Een voorbeeld van zo'n regeling – voor het verkeersrecht weinig relevant – is vervat in art. 172a Gemeentewet: 'Onverminderd artikel 172, derde lid, en hetgeen bij gemeentelijke verordening is bepaald omtrent de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde, kan de burgemeester (...)'.
30. In de literatuur worden naast de motieftheorie ook andere theorieën genoemd, zoals de puntentheorie en de belangen-theorie. Omdat deze theorieën sterk op elkaar lijken en in de jurisprudentie vooral de motieftheorie wordt toegepast, laat ik behandeling van deze andere theorieën achterwege. Zie daarvoor: A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 190-191; E. Brederveld, *Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 125-128.
31. HR 4 maart 1952, ECLI:NL:HR:1952:AG1979, NJ 1952/365, m.nt. Röling (Emmense baliekluiers).



Van hetzelfde onderwerp is sprake als het onderwerp hetzelfde object en motief heeft.



kenden en daarmee een ander onderwerp regelden. De lagere regeling kwam niet te vervallen en de beide regelingen konden naast elkaar bestaan.

Het arrest Emmense baliekluiers heeft gezorgd voor een gestage stroom aan jurisprudentie over de motieftheorie. Ik geef enkele voorbeelden die het verkeersrecht betreffen of daaraan raken. Een (posterieure) bepaling in de APV van de gemeente Ubbergen op grond waarvan het verboden was om – kort gezegd – voertuigwrakken te parkeren op de weg, bleef verbindend, omdat zij betrekking had op parkeerexcessen en derhalve een ander motief heeft en daarmee een ander onderwerp regelt dan de Wegenwet, de WVV of de Wet milieubeheer.³²⁾ De (anterieure) Amsterdamse verordening op het binnenwater, op grond waarvan het algemeen bestuur van een stadsdeel kon gelasten een vaartuig te verwijderen, geldt naast de Wet administratiefrechtelijke bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De eerste heeft als doel een doelmatig gebruik van de ligcapaciteit, de openbare orde en een veilige doorvaart, de laatste heeft betrekking op de fysieke deelomgeving. De verordening kan naast de Wabo toepassing vinden.³³⁾ De Landschapsverordening van de provincie Utrecht³⁴⁾ had als motief de bescherming van het landschap, terwijl de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) regels geeft over het gebruik van gronden. De bepaling op grond waarvan gedeputeerde staten boatsavers (een soort garage voor boten) konden laten verwijderen, kon derhalve naast de Wro bestaan.³⁵⁾ Het komt weleens voor dat de lagere regeling meerdere motieven heeft, waarvan er (wellicht) één overeenkomt met het motief van de hogere regeling. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State past dan de leer van Emmense baliekluiers toe: de regelingen kunnen naast elkaar bestaan.³⁶⁾

De art. 121 en 122 Gemeentewet zijn, kortom, alleen van toepassing op regelingen die hetzelfde onderwerp regelen. Van hetzelfde onderwerp is sprake als het onderwerp hetzelfde object en hetzelfde motief heeft. Als het motief van de gemeentelijke verordening afwijkt van het motief van de hogere regeling, regelt zij een ander onderwerp en kan zij, in beginsel, naast de hogere regeling bestaan. Dat motief kan overigens blijken uit de tekst van de regeling, de rubricering van bepalingen (de kopjes in de verordening) of uit bijvoorbeeld de considerans.³⁷⁾ Om het motief van een regeling te achterhalen, kijkt de rechter tegenwoordig ook naar de titel van het hoofdstuk in de verordening, waarin de betreffende bepaling is opgenomen: *rubrica est lex*.

Ten slotte: de oplettende lezer zal hebben opgemerkt dat de motieftheorie vooral van belang is voor de toepasselijkheid van art. 122 Gemeentewet en minder voor die van art. 121 Gemeentewet. Immers, op grond van art. 121 Gemeentewet (en art. 2a WVV) bestaat aanvullingsbevoegdheid bij hetzelfde onderwerp in de zin van hetzelfde motief. Op grond van de motieftheorie

bestaat ook de bevoegdheid tot gemeentelijke regelgeving bij een ander motief. In beide gevallen is de gemeenteraad bevoegd tot regelgeving. De gevolgen van de motieftheorie zijn groter voor de anterieure verordeningen. Zij komen te vervallen indien de latere hogere regeling hetzelfde motief heeft (art. 122 Gemeentewet), maar zij blijven verbindend indien zij een ander motief hebben dan de hogere regeling (Emmense baliekluiers).

7. De doorkruisingsleer

Ten slotte moet de gemeentelijke regelgever de doorkruisingsleer in acht nemen. In alle gevallen, of het nu gaat om regelingen met hetzelfde motief of niet, geldt dat de lagere regeling de hogere niet mag doorkruisen. Ik geef wederom enkele verkeersrechtelijke voorbeelden. De gemeenteraad van Schiermonnikoog bepaalde dat het eiland autovrij zou zijn, om precies te zijn: dat het verboden was om zich met een motorvoertuig binnen de gemeente te bevinden (met een ontheffingsmogelijkheid voor bijvoorbeeld bewoners). De Hoge Raad stelde vast dat uit het stelsel van de WVV (en de uitvoeringsvoorschriften van die wet) voortvloeit dat eenieder vrij is aan het verkeer deel te nemen met onder andere motorrijtuigen. Daarmee is een verbod onverenigbaar. Dat de gemeentelijke APV een ander motief had dan de WVV – de gemeenteraad wilde het karakter van het eiland beschermen – deed daaraan niet af. De Hoge Raad verklaarde de bepaling onverbindend, omdat zij in strijd was met het toenmalige stelsel van de WVV.³⁸⁾ Overigens heeft de formele wetgever heel snel nadat het arrest is gewezen een wettelijke grondslag voor het autovrije karakter van het eiland vastgesteld. Deze grondslag is nu te vinden in art. 2, tweede lid, onder b, WVV: ‘De krachtens deze wet vastgestelde regels kunnen voorts strekken tot: het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of van de functie van objecten of gebieden’.³⁹⁾

De gemeenteraad van Hendrik-Ido-Ambacht nam een bepaling in de APV op, op grond waarvan het verboden was (brom)fietsen aan de hand mee te voeren door een winkelcentrum. De Hoge Raad stelde vast dat de gemeenteraad bevoegd is gemeentelijke verordeningen vast te stellen die de regels uit de WVV (en het RVV) aanvullen. Het RVV bepaalde dat het meevoeren van de fiets alleen verboden kon worden indien daarmee andere voetgangers werden gehinderd. Omdat het verbod van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht een onbeperkt verbod betrof, was de bepaling onverbindend.⁴⁰⁾ Zij doorkruiste de hogere regeling.

In beide gevallen geldt dat de regeling een te grote reikwijdte had. De gemeenteraad van Schiermonnikoog had (vermoedelijk) het centrum van het dorp autovrij kunnen maken of

32. ABRvS 21 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2119, JB 2011/255, m.nt. Broeksteeg (Ubbergen) (zie ook noot 17). Zie voor een vergelijkbare casus in dezelfde gemeente, maar dan met geparkeerde aanhangwagens: ABRvS 4 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0787.
33. ABRvS 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4019, Gst. 2016/44, m.nt. Broeksteeg (Amsterdam).
34. De provinciale autonome verordeningbevoegdheid is gelijk aan de gemeentelijke. Voor deze provinciale casus gelden dus ook de motieftheorie.
35. ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1294, Gst. 2016/116, m.nt. Broeksteeg (Boatsaver).
36. ABRvS 6 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ0263, JB 2011/133, m.nt. Broeksteeg (Ligplaatsverordening Leeuwarderadeel).
37. Kortmann 2016, p. 556.
38. HR 23 december 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC7081, NJ 1981/171, m.nt. Van Veen (APV Schiermonnikoog). Zie voor Vlieland: ARRvS 5 maart 1981, ECLI:NL:RVS:1981:AM5750, AB 1981/238.
39. Zie voor de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling, naar aanleiding van het arrest, de informatieve en vermakelijke noot van Van Veen (NJ 1981/171).
40. HR 14 juni 1983, ECLI:NL:HR:1983:AC3628, AB 1984/102 (De Schoof).

zwaar vrachtverkeer kunnen verbieden (met een systeem van ontheffingen). Hij trof echter een te verstrekkende regeling, die om die reden in strijd kwam met (het systeem van) de WVV. Hetzelfde geldt voor de casus in Hendrik-Ido-Ambacht: de Hoge Raad had een verbod om de fiets aan de hand mee te nemen (wellicht) verbindend geacht indien dat verbod alleen op de weekmarkt zou gelden. Met andere woorden: gemeenten kunnen de WVV aanvullen, maar die aanvulling mag geen doorkruising worden, bijvoorbeeld omdat zij te absoluut is gesteld. Dan slaat aanvulling om in doorkruising.

Dat valt te illustreren met het voorbeeld van het Haagse 'fietsparkeerverbod': in sommige gedeelten van de stad was het verboden de fiets te stallen buiten de voor fietsen bestemde parkeervoorzieningen. De rechtbank Den Haag oordeelt dat de regeling van de APV de WVV en het RVV niet doorkruist, 'waarbij de rechtbank in aanmerking neemt dat het verbod om fietsen op het trottoir te plaatsen slechts een beperkt gebied betreft' en de gemeente extra parkeervoorzieningen heeft gecreëerd. Omdat het parkeerverbod dus beperkt was en de fiets anderszins kon worden gesteld, was er geen sprake van doorkruising, maar van aanvulling.⁴¹⁾

8. Conclusie

Het verkeersrecht is niet alleen geregeld in de WVV en het RVV, ook gemeenten kunnen verkeersregels vaststellen. Zij passen dan het leerstuk van de gemeentelijke verordenende bevoegdheid toe. Dat is niet eenvoudig. De gemeenteraad moet, als lokale regelgever:

- toetsen of de hogere regeling uitputtend is bedoeld;
- nagaan of hij niet de ondergrens van de bevoegdheid overschrijdt, dan wil zeggen dat hij geen bepalingen mag vaststellen die kunnen treden in de zuivere privésfeer;
- art. 121 en 122 Gemeentewet toepassen, op grond waarvan hij met posterieure verordeningen de hogere regeling mag aanvullen, maar op grond waarvan anterieure verordeningen komen te vervallen indien een hogere regeling is vastgesteld;
- de motieftheorie toepassen, waardoor regelingen met een ander motief dan de hogere regeling zijn toegestaan;
- de hogere regeling niet doorkruisen.

Het is niet altijd duidelijk waar de grenzen liggen. Zo kan er discussie ontstaan over het motief van een regeling, over de precieze formulering waardoor de ondergrens van de verordnungsbevoegdheid wordt overschreden, of over de vraag in hoeverre de lagere regeling de hogere aanvult of juist onaanvaardbaar doorkruist. Ongetwijfeld zal er de nodige jurisprudentie verschijnen over gemeentelijke verkeersregels.



Er zal vast nog de nodige jurisprudentie verschijnen over gemeentelijke verkeersregels.



41. Rb. Den Haag 10 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:12168.