

Status	Datum vergadering Gedeputeerde Staten	Eindtermijn
Openbaar	16 september 2025	N.v.t.

Onderwerp

Omgevingsvergunning voor een uitweg langs de Kanaaldijk (N454) te Waddinxveen in afwijking van beleidsregel uitwegen

Advies

1. Te verlenen, in afwijking van het beleid, een omgevingsvergunning voor het maken, hebben en onderhouden van een uitweg langs de provinciale weg N454, plaatselijk bekend als Kanaaldijk, ter hoogte van km 2.000 noordoostzijde, in de gemeente Waddinxveen.
2. Vast te stellen de GS-brief aan AVR Watersport, gevestigd aan de Wilhelminakade 49-50 te Waddinxveen, over het verlenen van een omgevingsvergunning voor het maken, hebben en onderhouden van een uitweg aan de Kanaaldijk (N454), ter hoogte van km 2.000 te Waddinxveen.
3. Te bepalen dat het besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor het maken, hebben en onderhouden van een uitweg langs de Kanaaldijk (N454), ter hoogte van km 2.000 te Waddinxveen, door middel van bijgevoegde publicatietekst bekend gemaakt wordt in het Provinciaal Blad.
4. Vast te stellen de publiekssamenvatting over het verlenen van een omgevingsvergunning voor het maken, hebben en onderhouden van een uitweg langs de Kanaaldijk (N454), ter hoogte van km 2.000 te Waddinxveen.

N.B. Op grond van artikel 2, lid 2, onder c van de Beleidsregel actieve openbaarmaking Zuid-Holland 2023 wordt het besluit met de daarbij behorende correspondentie bijlage 1 Vergunning in afwijking beleid- uitrit N454-AVRWatersport-Waddinxveen niet actief openbaar gemaakt totdat die is verzonden aan de geadresseerde.

Besluit GS

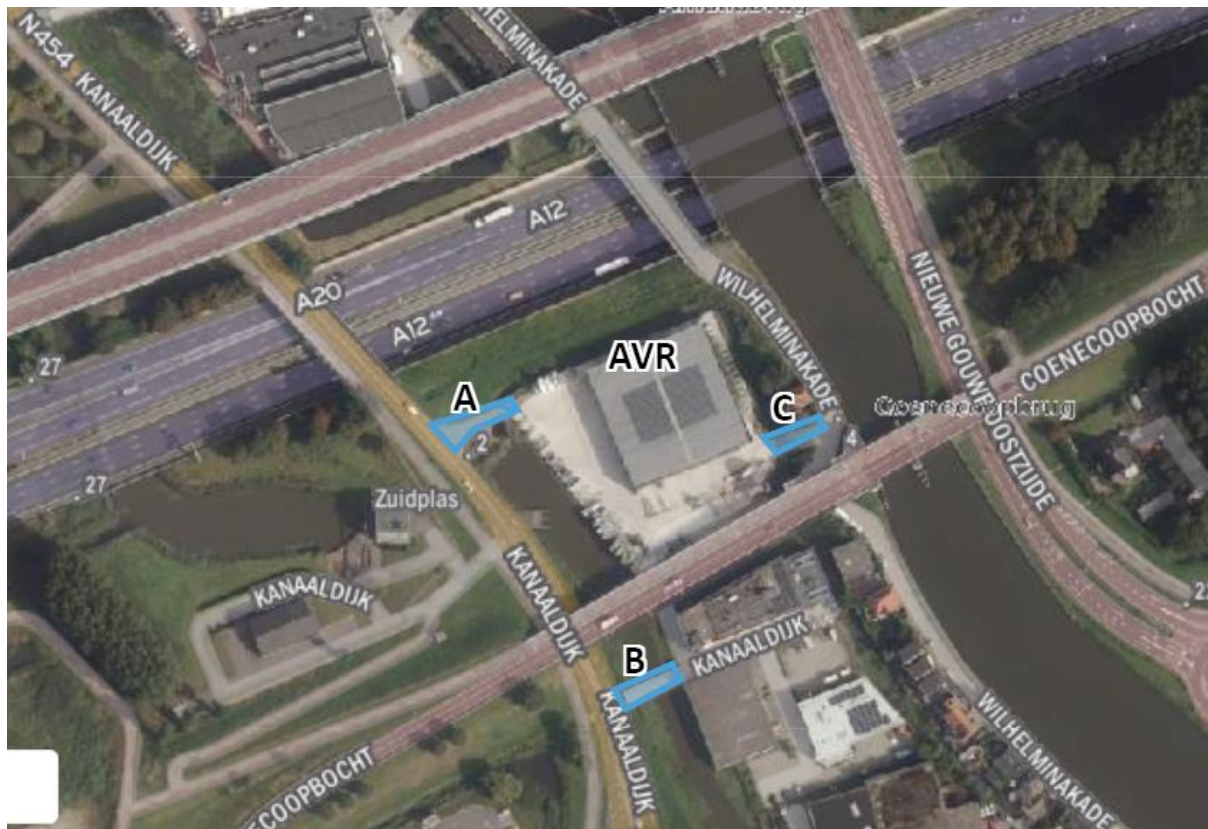
Vastgesteld conform advies.

Bijlagen

1. Vergunning in afwijking beleid- uitrit N454-AVRWatersport-Waddinxveen
2. Publicatie kennisgeving Provinciaal Blad m.b.t. omgevingsvergunning tbv een uitweg op de N454 te Waddinxveen

1 Toelichting voor het College

AVR Watersport BV (hierna: "AVR") is gelegen op een perceel langs de Kanaaldijk (provinciale weg N454) te Waddinxveen. AVR zit ingeklemd tussen de A12 en de provinciale Coenecoopbrug (N207), zie onderstaande kaart.



Bij A, B en C bevinden zich de uitwegen (blauw omlijnd). A is de gewenste uitweg op de N454, B is de gemeenschappelijke uitweg op de N454 en C is de gemeentelijke uitweg op de Wilhelminakade.

Korte voorgeschiedenis

Het bedrijfspand van AVR staat er sinds 2021. Gedurende de bouw van het pand had AVR de beschikking over een tijdelijk vergunde uitweg op de N454 (op de kaart aangegeven met A), ten behoeve van bouwverkeer voor uitsluitend zwaar materieel, zoals heipalen en stalen dakliggers. Toen de bouw gereed was, is deze uitweg echter, zonder geldige vergunning, in gebruik genomen voor de ontsluiting van het bedrijf voor groot verkeer. Omdat AVR deze tijdelijke uitweg wilde legaliseren tot een vaste uitweg heeft zij op 3 januari 2022 via de Omgevingsdienst Midden-Holland (verder: ODMH) hiervoor een aanvraag ingediend (op de kaart aangegeven met A). In deze aanvraag werd nog uitgegaan van 3 á 4 vrachtwagens per dag, maar recentelijk heeft AVR aangegeven dat de uitweg gemiddeld 7 keer per dag wordt gebruikt. ODMH heeft deze aanvraag namens de gemeente Waddinxveen (verder: gemeente) behandeld. De gemeente was tot 1 januari 2024 voor uitwegen namelijk bevoegd gezag op grond van de Wabo en de provincie was adviesplichting.

In het PO Bereikbaarheid van 13 juni 2022 bent u op de hoogte gebracht van het voornemen tot negatief advies op deze aanvraag. Op 15 juni 2022 is ons negatieve advies aan ODMH kenbaar gemaakt. Hierop heeft AVR haar officiële aanvraag ingetrokken, waardoor ODMH geen besluit meer hoefde te nemen. AVR is de uitweg echter wel ongeoorloofd blijven gebruiken. Naar aanleiding van dit ongeoorloofde gebruik hebben wij bij zowel de gemeente als bij de ODMH aangedrongen op

handhaving. Zij hebben hier destijds geen actie op ondernomen.

Redenen negatief advies 2022

De provincie heeft in 2022 om de volgende redenen een negatief advies uitgebracht:

- De gevraagde uitweg op de N454 is in strijd met de landelijke richtlijnen van “Duurzaam Veilig” en de provincie staat geen nieuwe perceelontsluitingen toe op gebiedsontsluitingswegen. Een uitweg ter plekke is daarmee ook in strijd met het provinciale beleid en zou bovendien een ongewenst precedent scheppen.
- Volgens de “Beleidsregel omtrent uitwegen op wegen in beheer bij de provincie Zuid-Holland” wordt een uitweg geweigerd indien vanaf een perceel al een uitweg aanwezig is (art. 2 sub d). In dit geval beschikt het perceel al over 2 bestaande uitwegen, zie overzichtskaart, waarvan de uitweg op de gemeentelijke Wilhelminakade (op de kaart aangegeven met C) in de omgevingsvergunning ten behoeve van de bouw van het bedrijfspand geschikt is bevonden als aansluiting voor (vracht)verkeer. De (gemeentelijke) Wilhelminakade is gecategoriseerd als een erftoegangsweg. Volgens de principes van een Duurzaam Veilig ingerichte infrastructuur dienen juist op dergelijke wegen percelen aangesloten te worden en niet op gebiedsontsluitingswegen, zoals de N454. Even verderop is een gemeenschappelijke uitweg op de N454, die door meerdere bedrijven gebruikt kan worden (op de kaart met B aangeduid).
- Daarnaast is de betreffende locatie en gewenste uitweg eerder onderwerp geweest van bestuursrechtelijke procedures. Eind 2009 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigd dat de weigering door de provinciaal wegbeheerder van een gevraagde uitweg ter plekke t.b.v. een bedrijf dat eerder op deze locatie was gevestigd terecht was.

Kortom, voor de provincie was een uitweg op de N454 vanuit verkeersveiligheidsoverwegingen destijds geen gewenste situatie. Dit is met de gemeente gedeeld, waarop de gemeente heeft laten weten zich hierin te kunnen vinden.

Ook heeft toen het argument meegespeeld dat AVR zich bij de vestiging van het bedrijf had moeten verdiepen in de ter plekke geldende regelgeving. Het bedrijf had dus kunnen weten dat een uitweg op de N454 in strijd was met provinciaal beleid. Helaas is de provincie destijds niet door de gemeente betrokken bij de beoordeling van de bouwplannen van AVR. Indien dit wel was gebeurd, had het perceel wellicht anders kunnen worden ingericht met als gevolg dat er een geschiktere aansluiting/uitweg op de gemeentelijke Wilhelminakade had kunnen komen.

Toezicht en handhaving

Zoals hierboven al is aangegeven hebben wij na het negatieve advies, dat op 15 juni 2022 aan de ODMH is verzonden, aangedrongen op handhavend optreden. Dit echter zonder het gewenste resultaat. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 werd de provincie zelf weer bevoegd gezag in het kader van deze uitweg. AVR watersport is destijds gewaarschuwd naar aanleiding van het gebruik van de illegale uitweg waarbij als vervolgstap het opstarten van het handhavingstraject in het vooruitzicht is gesteld.

Gewijzigd inzicht

Mede naar aanleiding van deze waarschuwing, heeft AVR medio 2024 de provincie opnieuw benaderd met de vraag of er mogelijkheden zijn om de uitweg naar de N454 te legaliseren. Daar is in beginsel wederom afwijzend op gereageerd, waarop AVR in november 2024 een uitgebreide brief heeft gestuurd, waarin wordt beargumenteerd dat het vanuit veiligheidsoogpunt risicovol is dat al het vrachtverkeer gebruik maakt van de gemeentelijke uitweg. Dit wordt ondersteund door handtekeningen van omwonenden. Bewoners maken zich namelijk zorgen dat de verkeersveiligheid op de Wilhelminakade in het gedrang komt bij definitieve sluiting van de uitweg op de N454. Zwaar vrachtverkeer moet dan per definitie gebruikmaken van de gemeentelijke uitweg, hetgeen ten koste gaat van de verkeersveiligheid op de Wilhelminakade, een weg die, zo blijkt nu, relatief veel door (brom)fietzers gebruikt wordt.

Naar aanleiding van deze informatie is opnieuw naar de uitweg op de Wilhelminakade gekeken, dit ook omdat de gemeente zelf inmiddels van oordeel is veranderd: zwaar vrachtverkeer zou vanwege de verkeersveiligheid niet meer van de gemeentelijke uitweg gebruik mogen maken. In eerdere gesprekken heeft de gemeente het veiligheidsbelang van de Wilhelminakade blijkbaar onvoldoende meegewogen. Onze verkeersadviseurs hebben zich op basis van de aanleverde informatie ook in de gevolgen van het vrachtverkeer over de Wilhelminakade verdiept en kunnen zich vinden in het herziene standpunt van de gemeente. Voor de provincie betekent dit dat het eerdere standpunt tot weigering van een uitweg op de N454, omdat er via de gemeentelijke weg een alternatief beschikbaar is, minder goed verdedigbaar is.

Vanwege de zorgen over de verkeersveiligheid is gekeken naar mogelijke oplossingen, wat tot een, ook vanuit verkeerskundig oogpunt, aanvaardbaar compromis heeft geleid. Daarbij is en blijft de primaire aansluiting van AVR nog steeds aan de Wilhelminakade. Alleen vrachtverkeer dat globaal gezegd groter of zwaarder is dan een vuilnis- of brandweerauto mag van de uitweg op de N454 gebruik maken. Een belangrijke voorwaarde is daarbij ook dat deze uitweg alleen geopend mag worden (middels een schuifpoort) voor het direct doorlaten van dit zware vrachtverkeer en het voor anderen onmogelijk is om hier gebruik van te maken. Op de uitweg mag bovendien alleen rechts afslaand in- en uitgereden worden. Hier kan door provinciale weginspecteurs op worden toegezien. Het overige verkeer, zoals personenauto's en kleine vrachtwagens, moet nog gebruik blijven maken van de uitweg op de Wilhelminakade. Door deze oplossing zijn de gevolgen voor de N454 zeer beperkt en worden ook de zorgen van bewoners weggenomen met betrekking tot zwaar vrachtverkeer op de Wilhelminakade. Deze voorwaarden zijn in januari dit jaar aan AVR kenbaar gemaakt met daarbij het verzoek om een aanvraag voor een vergunning in te dienen. Medio mei 2025 heeft AVR de aanvraag voor de uitwegvergunning ingediend.

Beleid en artikel 4:84 Awb

In de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening is vastgelegd dat voor het maken, hebben en onderhouden van een uitweg een omgevingsvergunning is vereist. Gedeputeerde Staten zijn het bevoegd gezag om te beslissen op een aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Sinds 1 januari 2024 is de provincie met betrekking tot uitwegen op provinciale wegen weer het bevoegd gezag en kan de provincie in haar rol als wegbeheerder vergunning verlenen. Op het verlenen van omgevingsvergunningen voor uitwegen langs de provinciale weg zijn

de 'Beleidsregels omtrent uitwegen op wegen in beheer bij de provincie Zuid-Holland' (hierna: beleidsregel) van toepassing. Op grond van de beleidsregel kan door Gedeputeerde Staten, onder ambtelijk mandaat, een omgevingsvergunning worden verleend voor een uitweg langs de provinciale weg, als er op een weg van lagere rangorde geen alternatieve uitwegmogelijkheden zijn of als er vanaf een perceel geen uitweg aanwezig is.

Het betreffende perceel beschikt reeds over twee uitwegen, te weten een gemeenschappelijke aansluiting op de N454 en een uitweg vanaf de gemeentelijke weg (Wilhelminakade). Deze laatste aansluiting is op een weg van een lagere rangorde. De N454 is een gebiedsontsluitingsweg en de gemeentelijke Wilhelminakade is een erftoegangsweg. Gelet op de huidige beleidsregel zou vanwege de bestaande uitwegen de aanvraag van AVR voor een omgevingsvergunning voor een uitweg moeten worden afgewezen.

Op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht kunnen Gedeputeerde Staten afwijken van het geldende beleid, indien het handelen volgens de beleidsregel wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zou zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Er zijn in dit geval een aantal bijzondere omstandigheden op grond waarvan het vasthouden aan de beleidsregel als onredelijk kan worden beschouwd. Deze zijn:

1. Het regionaal verkeersbelang van de N454 is afgenomen sinds de realisatie van de nieuwe Amaliabrug (N451) en de Moordrechtboog (N457). Ook de aanzienlijke woningbouw in de directe omgeving zorgt ervoor dat deze weg steeds meer een lokaal karakter krijgt. Dit zal in de toekomst nog versterkt worden door de aanleg van de Verlengde Bentwoudtlaan.
2. De N454 heeft, ook om bovenstaande redenen, het karakter van een provinciale weg inmiddels grotendeels verloren en komt om die reden voor overdracht in aanmerking (een ander deel van de N454 is overigens al overgedragen aan de gemeente).
3. De bestaande uitwegen vanaf het betreffende perceel zijn niet geschikt voor zwaar vrachtverkeer. De aansluiting aan de Wilhelminakade is een smalle brug met een breedte van 2,80 meter. Deze beperkte breedte maakt deze uitweg ongeschikt voor groot vrachtverkeer, vooral door de combinatie van de krappe bocht en het naastgelegen woonhuis. De Wilhelminakade is bovendien een smalle, lokale weg langs het water (Gouwe) met beperkte ruimte voor veilig gemengd gebruik door fietsers en zwaar verkeer. In het kader van de verkeersveiligheid wordt het om die reden onwenselijk geacht dat zwaar vrachtverkeer en fietsverkeer gezamenlijk gebruikmaken van deze route. De gemeenschappelijke uitweg (in de vorm van een steil bruggetje) op de N454 is in praktijk ook onbruikbaar gebleken voor zwaar vrachtverkeer. Vanaf dit bruggetje is vanwege de aanpalende bebouwing de bocht naar het terrein van AVR niet te maken. En er is een risico op vastrijden, hetgeen weer voor verkeersonveilige situaties kan zorgen.
4. De verkeersveiligheid op zowel de gemeentelijke Wilhelminakade als op de provinciale N454 is dus gebaat bij scheiding van zwaar verkeer via de N454 en overig verkeer via de Wilhelminakade (deze blijft de primaire uitweg). Bovendien ontstaat door de gekozen oplossing met het hek op de uitweg op de N454 voor betrokken partijen duidelijkheid, waarmee ook een einde komt aan de onzekerheid voor AVR.

5. Op de N454 bevinden zich meerdere uitwegen op minder gunstige locaties (in een bocht, slechtere zichtlijnen). Hierdoor is het lastig verdedigbaar om deze uitweg te blijven weigeren.
6. Het toestaan van de uitweg langs de N454 komt de bereikbaarheid van het bedrijfsterrein in het geval van calamiteiten voor hulpdiensten ten goede.

Gelet op het bovenstaande is het advies om, in afwijking van het geldende beleid, een omgevingsvergunning te verlenen voor het hebben van een uitweg aan de N454.

Precedentwerking

Er lijkt bij nader inzien een beperkt risico te zijn op precedentwerking. In de afgelopen jaren is er één geval geweest dat lijkt op deze kwestie, waarbij met medewerking van de provincie vanwege de verkeersveiligheid een extra uitweg is gerealiseerd om verkeersstromen (personenvervoer en vrachtwagenvervoer) te scheiden.

Toestemming Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

De locatie waarop de beoogde uitweg is gelegen is in eigendom van het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (verder: HSK). AVR heeft al een vergunning van HSK voor het realiseren van een (definitieve) in-/uitrit.

Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag excl. BTW	: € 0,00
Programma	: Ambitie 2 – Bereikbaar Zuid-Holland
Financiële risico's	: Er zijn geen financiële risico's.

Juridisch kader

Artikel 4.6 van het Omgevingsbesluit geeft Gedeputeerde Staten de bevoegdheid om een omgevingsvergunning op grond van de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening te verlenen. In artikel 3.178 van de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening is een verbod opgenomen om zonder omgevingsvergunning een uitweg (werken) te maken, behouden, veranderen of verwijderen.

De voorwaarden voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor maken, behouden, veranderen of verwijderen van een uitweg langs de provinciale weg, zijn vastgelegd in artikel 2 van de 'Beleidsregels omtrent uitwegen op wegen in beheer bij de provincie Zuid-Holland'. Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht biedt Gedeputeerde Staten de mogelijkheid om van deze beleidsregel af te wijken in geval van bijzondere omstandigheden. In dit geval is er ons inziens sprake van bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 4:84 Awb, waardoor er toch een vergunning kan worden verleend. Deze te verlenen omgevingsvergunning is vatbaar voor bezwaar en beroep.

Op grond van artikel 2, lid 2, onder c, van de Beleidsregel actieve openbaarmaking Zuid-Holland 2023 wordt het besluit met de daarbij behorende correspondentie ten aanzien van de vergunning voor de uitweg niet actief openbaar gemaakt totdat deze is verzonden aan de geadresseerde.

2 Voorafgaande besluitvorming

Er is geen sprake van voorafgaande besluitvorming door voltallig GS.

3 Proces

Zie ook onder 1 “Toelichting voor het College”.

Na het nemen van het besluit om af te wijken van de beleidsregel en de omgevingsvergunning te verlenen, wordt betrokkene geïnformeerd door de omgevingsvergunning toe te sturen. Na het toesturen van de omgevingsvergunning aan betrokkene wordt de kennisgeving van het verlenen van de omgevingsvergunningen gepubliceerd in het provinciaal blad.

4 Participatie en rolneming

Er is geen sprake van een participatieproces. Gedeputeerde Staten nemen een besluit waarna betrokkene wordt geïnformeerd over het besluit op de aanvraag voor een omgevingsvergunning.

5 Communicatiestrategie

De relevante stukken worden kenbaar gemaakt door middel van het publiceren van een kennisgeving op de website van de provincie Zuid-Holland en het Provinciaal Blad. Persoonlijke gegevens van betrokkenen worden hierbij geanonimiseerd. De gemeente Waddinxveen en het Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard worden middels het versturen van een afschrift van de omgevingsvergunning op de hoogte gesteld.