

Hoor- en adviescommissie

2389428/2416846

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van de heer [REDACTED] te Workum (bezwaarde) en mevrouw [REDACTED] te Haarlem, tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 4 februari 2025, waarbij een last onder bestuursdwang is opgelegd voor het afmeren van een vaartuig op een plek met een ligplaatsverbod.

In dit advies komen eerst de procedurele aspecten van de bezwaarprocedure aan bod, te weten:

- verloop van de procedure;
- ontvankelijkheid van het bezwaarschrift; en
- grondslag en inhoud van het bestreden besluit.

Daarna volgen de inhoudelijke onderdelen van dit advies, te weten:

- overwegingen van de commissie ten aanzien van de bezwaren en de verweren;
- advies van de commissie.

De commissie adviseert in dit geval om het bestreden besluit niet te herroepen.

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Bij besluit van 4 februari 2025 hebben verweerders een last onder bestuursdwang opgelegd.

Op 17 maart 2025 is het bezwaarschrift hiertegen ontvangen.

Op 5 juni 2025 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies wordt toegevoegd.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 4 februari 2025, en gelet op de datum waarop het bezwaarschrift is ontvangen, 17 maart 2025, stelt de Commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

Hoor- en adviescommissie

2389428/2416846

GRONDSLAG

De grondslag van dit besluit is gelegen in artikel 122 van de [Provinciewet](#).

De last onder bestuursdwang is geregeld in afdeling 5.3.1 van de [Awb](#).

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Het is verboden om, zonder ligplaatsonthefing, een vaartuig af te meren in de Ringvaart van de Haarlemmermeerpolder. Voor het vaartuig 'Dankbaarheid' van bezwaarde is geen ligplaatsonthefing afgegeven door verweerders. Volgens verweerders is een ligplaatsonthefing voor dit vaartuig wegens nautische redenen ook niet mogelijk. Verweerders hebben meermaals geconstateerd dat het vaartuig illegaal afgemeerd lag op verschillende plekken in de Ringvaart.

Verweerders hebben besloten bezwaarde een last onder bestuursdwang op te leggen teneinde bovenstaande overtreding te beëindigen en beëindigd te houden.

Bezwaarde werd in de gelegenheid gesteld om binnen 3 dagen na bekendmaking van dit besluit, zelf de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden. Bezwaarde kon de overtreding beëindigen door zijn vaartuig genaamd 'Dankbaarheid' te verwijderen en verwijderd te houden uit de gehele Ringvaart van de Haarlemmermeerpolder. Indien bezwaarde de overtreding niet binnen deze termijn heeft beëindigd, beëindigen verweerders de overtreding op kosten van bezwaarde. Omdat bezwaarde niet aan de last heeft voldaan hebben verweerders bestuursdwang toegepast en het vaartuig weggesleept.

OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

1. Bezwaar: Geen overtreding van een ligplaatsverbod

Nabij kilometerpaal 28.3 is het toegestaan om ligplaats in te nemen, dit blijkt uit de gegevens op Waterkaart, waar een ligplaats is aangegeven op de kaart.

Verweer:

Op grond van artikel 7.02, eerste lid onder a van het Binnenvaartpolitiereglement (BPR) geldt dat een schip geen ligplaats mag nemen op een gedeelte van de vaarweg, waar bij algemene regeling dan wel krachtens een bekendmaking met dezelfde strekking als een verkeersteken, ligplaats nemen is verboden. De algemene regeling waarin dat ligplaatsverbod is opgenomen is het GS-besluit van 1 juli 1993, nr. 93900647 (hierna: ligplaatsenbesluit) (productie 1). Volgens het ligplaatsenbesluit geldt er een algeheel ligplaatsverbod in de Ringvaart van de Haarlemmermeerpolder, tenzij er een ligplaatsonthefing is verleend voor één van de locaties die is uitgezonderd van het ligplaatsverbod.

In de brief van 14 november 2023 met het besluit een last onder bestuursdwang op te leggen hebben verweerders toegelicht dat er sprake is van een overtreding van het ligplaatsenbesluit door het vaartuig "Dankbaarheid" zonder ligplaatsonthefing af te meren in de Ringvaart van de Haarlemmermeerpolder. Het ligplaatsenbesluit is ook (als bijlage) onderdeel van die brief. De brief is zowel per e-mail als post naar bezwaarde verstuurd op 14 november 2023 en

Hoor- en adviescommissie

2389428/2416846

ook op die datum aangeplakt op het vaartuig. Vanaf dat moment had bezwaarde er dus al van op de hoogte kunnen zijn dat er sprake is van een overtreding van het ligplaatsenbesluit door het ligplaats nemen met het vaartuig "Dankbaarheid" in de Ringvaart van de Haarlemmermeerpolder zonder te beschikken over een ligplaatsonthefing. Ook zijn de brieven met de last onder dwangsom van 4 november 2024 en de last onder bestuursdwang van 4 februari 2025 per post en e-mail verstuurd aan bezwaarde en tevens op dezelfde datum op het vaartuig aangeplakt.

Daarnaast is later op 4 februari 2025 door de toezichthouder van de Omgevingsdienst Noord-Holland-Noord (OD NHN) geconstateerd dat het vaartuig "Dankbaarheid" op een passantenplaats nabij hectometerpaal 25.7 in de Ringvaart van de Haarlemmermeerpolder lag afgemeerd. Ook is door de toezichthouder geconstateerd dat het vaartuig op 6 februari 2025 op een passantenplaats nabij hectometerpaal 21.0 in de Ringvaart van de Haarlemmermeerpolder lag afgemeerd. Het besluit last onder bestuursdwang is ook op deze data weer aangeplakt op het vaartuig "Dankbaarheid". Verweerders merken op dat het ligplaats nemen zonder ligplaatsonthefing alleen op passantenplaatsen is toegestaan, mits dat voor de maximale duur van 3 x 24 uur is én tijdens de periode van 1 april tot 1 november. Dit wordt ook door borden in de vaarweg aangegeven. Bezwaarde had dus ook tijdens het ligplaats nemen op deze passantenplaatsen in februari, kunnen weten dat de overtreding van de last onder bestuursdwang nog steeds voortduurde.

Overweging commissie

Bezwaarde handelde in strijd met de van toepassing zijnde regelgeving. De commissie merkt op dat ook zonder een bord of teken het verbod op grond van artikel 7.02 eerste lid onder a BPR van kracht is.

De commissie kan zich voorstellen dat de informatie op de Waterkaart voor bezwaarde de indruk kan wekken dat het toegestaan was om een ligplaats in te nemen. Dat neemt echter niet weg dat op basis van de van toepassing zijnde regelgeving een ligplaatsverbod geldt. Bezwaarde is hier door verweerders de afgelopen jaren meermaals op gewezen. Bovendien werden de passantenplaatsen door bezwaarde gebruikt buiten de hiervoor geldende periode ondanks dat de periode duidelijk staat aangegeven op borden ter plaatse.

2. Bezwaar: Verwijderen van de 'Dankbaarheid' was niet mogelijk

Om het vaartuig te kunnen verplaatsen moest de tijdelijke vaste brug west van de Schalkwijkbrug gepasseerd worden. Dat was niet mogelijk omdat de tijdelijke brug te laag was en niet kon draaien. Een andere route was niet mogelijk, omdat bezwaarde de wens had om tijdelijk in de Kop van Noord-Holland te gaan liggen. Bezwaarde heeft het vaartuig tijdelijk op verschillende plekken in de Ringvaart gelegd, maar kon deze door de tijdelijke brug en het gewicht van het vaartuig niet verwijderen. Omdat de gemeente Amsterdam ook een last onder dwangsom heeft opgelegd, was het niet mogelijk om via Amsterdam de Ringvaart te verlaten.

Hoor- en adviescommissie

2389428/2416846

Verweer:

Verweerders zijn van mening dat het voor bezwaarde mogelijk is om aan de last onder dwangsom (d.d. 4 november 2024) en de last onder bestuursdwang (d.d. 4 februari 2025) te voldoen. De behandelend toezichthouder van verweerders geeft aan dat er meerdere mogelijkheden waren om de Ringvaart van de Haarlemmermeerpolder te verlaten. Namelijk via de Nieuwe Meer of de Wetering.

De gemeente Amsterdam heeft een last opgelegd om het vaartuig uit openbaar water van de gemeente Amsterdam te verwijderen en verwijderd te houden. Het gevraagde in deze last ziet op het niet meer ligplaats nemen in de openbare wateren van de gemeente Amsterdam en betreft geen verbod om te varen.

Overweging commissie

De commissie is met verweerders van oordeel dat het wel mogelijk was om de Ringvaart te verlaten. Ook varen door Amsterdam was, blijkens het voornemen tot het opleggen van een last van gemeente Amsterdam, wel mogelijk. Deze last van 29 mei 2024 zag op het innemen van een ligplaats, niet op het varen door Amsterdamse wateren.

Bezwaarde geeft aan naar de Kop van Noord-Holland te hebben willen varen. Voor zover dat praktisch gezien niet mogelijk zou zijn geweest merkt de commissie op dat dit een keuze van bezwaarde was. Er is niet voorgeschreven waar het vaartuig naartoe gebracht moest worden.

3. Bezwaar: Bekendheid bij verweerders

Bezwaarde is van mening dat het bij verweerders bekend had moeten zijn dat het voor hem niet mogelijk was om het vaartuig uit de Ringvaart te verwijderen.

Verweer:

Mogelijk om aan last te voldoen

De stelling dat verweerders ervan op de hoogte waren dat bezwaarde het vaartuig niet kon

verwijderden is volgens verweerders onjuist. Enerzijds omdat verweerders op geen enkele wijze daarover geïnformeerd zijn en anderzijds omdat verweerders van mening zijn dat bezwaarde aan de last had kunnen voldoen door het vaartuig uit de Ringvaart van de Haarlemmermeerpolder te varen.

Bezwaarde heeft vanaf het moment van oplegging van de last onder dwangsom van 4 november 2024 geen contact opgenomen met de behandelend toezichthouder en jurist over de onmogelijkheid om te voldoen aan de last. Ook niet na de brief van 30 januari 2025 met het voornemen een last onder bestuursdwang op te leggen waarin de gelegenheid is gegeven binnen drie dagen een zienswijze te geven. Tot slot is ook na de oplegging van de last onder bestuursdwang van 4 februari 2025 op geen enkele wijze contact opgenomen met verweerders over de vermeende onmogelijkheid om aan de last te voldoen of met een verzoek tot verlenging van de begunstigingstermijn.

Hoor- en adviescommissie

2389428/2416846

Redelijke begunstigingstermijn

Volgens vaste rechtspraak geldt bij het bepalen van de lengte van een begunstigingstermijn als uitgangspunt dat deze termijn niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. Een begunstigingstermijn mag ook niet wezenlijk korter worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. In het geval dat er vaker handhavingprocedures zijn gestart voor soortgelijke overtredingen, kan van bezwaarde worden verwacht dat hij op de hoogte was van de overtreding en de gevolgen daarvan, zodat hij rekening had kunnen houden met eventuele handhaving.¹

De toezichthouder van verweerders geeft aan dat het varen via de Nieuwe Meer om de Ringvaart van de Haarlemmermeerpolder te verlaten, ongeveer 3 uur in beslag zal nemen met dit vaartuig. Ook geeft de toezichthouder van verweerders aan dat via de Wetering het varen ongeveer 9 uur in beslag zal nemen en via de Kagerbrug ongeveer 12 uur. Een begunstigingstermijn van 3 dagen is daarmee niet te kort om aan de last te kunnen voldoen.² Bovendien is de bestuursdwang op 11 februari 2025 toegepast, waardoor bezwaarde feitelijk zes dagen de tijd heeft gehad om zijn vaartuig uit de Ringvaart van de Haarlemmermeerpolder te varen. Ook is niet (met objectieve stukken) door bezwaarde aannemelijk gemaakt dat de begunstigingstermijn te kort is om de overtreding ongedaan te maken.³ Daarnaast heeft bezwaarde na de vooraankondiging van 30 januari 2025 de last onder bestuursdwang kunnen zien aankomen.⁴ Tot slot wordt er al gedurende lange tijd illegaal afgemeerd door bezwaarde en ondanks aanspreken en handhaven wordt de overtreding herhaald/duurt de overtreding voort, terwijl bezwaarde daarvan op de hoogte was.

Overweging commissie

Onder bezwaar 2 is reeds geoordeeld dat bezwaarde in staat was om de Ringvaart te verlaten. Het is de commissie niet gebleken dat verweerders hadden moeten weten dat bezwaarde hier anders over dacht, nu hij geen contact met hen heeft opgenomen naar aanleiding van de verschillende (concept) beschikkingen.

Gezien de omschreven staat van het vaartuig was het misschien niet mogelijk om het vaartuig binnen de begunstigingstermijn zelfstandig uit de Ringvaart te varen. Bezwaarde heeft verweerders hier echter niet ten tijde van het opleggen van de last onder bestuursdwang over geïnformeerd. Pas in het bezwaarschrift en tijdens de gehouden hoorzitting heeft bezwaarde dit nader toegelicht. Verweerders waren dan ook niet bekend met de omstandigheden ten tijde van het opleggen en uitvoeren van de bestuursdwang. Het is de verantwoordelijkheid van bezwaarde om tijdig omstandigheden bekend te maken die van invloed kunnen zijn op (onderdelen van) het besluit, zoals de begunstigingstermijn. Bovendien was het laten wegslepen van het vaartuig ook een optie, waardoor het vaartuig niet zelfstandig uit de Ringvaart en bijvoorbeeld over het IJ hoefde te varen.

¹ [Raad van State 4 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1318](#) r.o. 5.2

² [Raad van State 4 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1318](#) r.o. 5.2

³ [Raad van State 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3891](#) r.o. 7.1 en [Raad van State 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2196](#) r.o. 3.5

⁴ [Raad van State 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2196](#) r.o. 3.5

Hoor- en adviescommissie

2389428/2416846

4. Bezwaar: Persoonlijke omstandigheden

Bezwaarde ervaart geestelijke problemen, de last onder bestuursdwang, de dwangsommen en de financiële zorgen hieromtrent verergeren deze problemen.

Verweer:

Verweerders betreuren het dat bezwaarde een verslechtering van zijn gezondheid en financiële problemen heeft als gevolg van de opgelegde bestuurlijke lasten en de verschuldigde dwangsommen. Toch willen zij benadrukken dat verweerders een beginselplicht tot handhaving hebben. Uit vaste rechtspraak⁵ volgt dat zij gelet op het belang dat is gediend met handhaving, in geval van constatering van een overtreding van een wettelijk voorschrift gebruik moeten maken van hun bevoegdheid om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden. Slechts onder bijzondere omstandigheden kunnen verweerders afzien van bestuursrechtelijke handhaving. Dit kan zich voordoen als er concreet zicht op legalisatie bestaat of als handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Concreet zicht op legalisatie van de overtreding is uitgesloten, omdat de Provincie Noord-Holland heeft aangegeven geen ligplaatsontheffing te kunnen verlenen voor het vaartuig "Dankbaarheid" in de Ringvaart van de Haarlemmermeerpolder. Daarnaast is er geen sprake van bijzondere omstandigheden om af te zien van handhaving, zoals een overtreding van geringe aard en ernst of strijd met het vertrouwensbeginsel of gelijkheidsbeginsel. Het betreft geen overtreding van geringe aard en ernst, verweerders hebben niet het vertrouwen gewekt dat de overtreding mag voortduren en verweerders handhaven actief bij geconstateerde overtredingen van het ligplaatsenbesluit. Tot slot volgt uit vaste rechtspraak dat adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook daadwerkelijk worden geëffectueerd.⁶

Overweging commissie

De commissie is het met verweerders eens dat er een beginselplicht is tot handhaving en heeft oog voor de afweging die zij gemaakt hebben ten aanzien van het zicht op legalisatie, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

De commissie heeft zich afgevraagd of de opgelegde bestuursdwang evenredig is, nu bezwaarde hierdoor persoonlijke problemen ondervindt. Aan deze omstandigheden komt – ondanks dat de commissie begrijpt dat de situatie van bezwaarmaker niet makkelijk is – naar het oordeel van de commissie niet een zodanig zwaar gewicht toe dat het algemeen belang van handhaving daarvoor moet wijken. Handhavend optreden is in dit geval niet onevenredig.⁷

⁵ [Raad van State 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:854](#) r.o. 8

⁶ [Raad van State 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:846](#) r.o. 15.2

⁷ Zie bijvoorbeeld [Raad van State 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678](#) r.o. 6.2

Hoor- en adviescommissie

2389428/2416846

5. Goed zeemanschap

Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarde aangevoerd dat de vaarbepeningen van het vaartuig maken dat het IJ overvaren in strijd zou zijn met goed zeemanschap en dus niet mogelijk was.

Overweging commissie

Zoals de commissie hierboven al heeft overwogen waren er andere opties mogelijk dan zelfstandig het IJ overvaren om te voldoen aan de last. Het laten wegslepen van het vaartuig zou geen strijd met het goed zeemanschap hoeven opleveren. Bovendien ziet goed zeemanschap op acute situaties waar op gehandeld moet worden, daar was in casu geen sprake van.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 5 juni 2025 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit niet herroepen moet worden.

Haarlem, donderdag 5 juni 2025

De Hoor- en adviescommissie,

Kamer IV



,
fungerend secretaris



,
voorzitter