

Hoor- en adviescommissie

2415762/2450999

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 Badhoevedorp (bezwaarde), ingediend door mr. Taelman Advocaten te Amsterdam, tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord Holland (verweerders) van 2 mei 2025, waarbij rauwelijkse bestuursdwang is toegepast op twee vaartuigen die onder de Lijnderbrug in de Ringvaart lagen.

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 te herroepen. In dit advies staat hoe de commissie tot dit oordeel is gekomen.

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 27 maart 2025 is door verweerders rauwelijkse bestuursdwang toegepast. Op 2 mei 2025 is dit besluit vastgelegd in een brief en aan bezwaarde gestuurd.

Op 10 juni 2025 is het (pro forma) bezwaarschrift, van 4 juni 2025, ontvangen en op 23 juni en 1 september 2025 zijn de gronden van het bezwaar ingediend.

Op 16 oktober 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, 2 mei 2025, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 10 juni 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

2415762/2450999

GRONDSLAG

De grondslag van dit besluit ligt in artikelen 5:21 en 5:31, tweede lid, van de Awb.

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Op 27 maart 2025 heeft een toezichthouder van verweerders vastgesteld dat de vaartuigen 'Green Dragon' en een rode motorboot illegaal lagen afgemeerd onder de Lijnderbrug in de Ringvaart van de Haarlemmermeerpolder, in strijd met artikel 7.02 lid 1 sub d en artikel 7.01 lid 1 van het [Binnenvaartpolitiereglement](#).

De ligplaats hinderde de doorvaart van grote schepen en tegemoetkomend verkeer. Er was geen verlichting of reflectie aanwezig, wat bij slecht zicht kon leiden tot aanvaringen. Hierdoor ontstond een acuut nautisch gevaar. Vanwege dit risico is zonder voorafgaande waarschuwing onmiddellijk rauwelijkse bestuursdwang toegepast: de vaartuigen zijn weggehaald en naar de provinciale dwanghaven gebracht. De eigenaar heeft de vaartuigen later opgehaald, maar krijgt afvoer-, dossier- en opslagkosten in rekening gebracht.

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

1. Bezwaar: Onvolledig dossier

Bezwaarde heeft aangedrongen op de ontvangst van het dossier. Hij is met name op zoek naar informatie over welke ambtenaar wie, wat, wanneer en hoe laat heeft vastgesteld. Het dossier is volgens bezwaarde niet compleet, niet alle relevante informatie zit erin. Bezwaarde mist informatie over wie en hoe de melding (door de aannemer) bij verweerders is gedaan.

Kort voor de ontvangst van het verweerschrift heeft gemachtigde van bezwaarde, via het secretariaat, verweerders verzocht om het bezwaardossier uit te breiden en ook documenten toe te voegen over een ongeveer drie jaar geleden opgelegde boete aan dezelfde bezwaarde. Hiermee wil gemachtigde duidelijk maken dat verweerders wel degelijk over de contactgegevens van bezwaarde beschikten. Zelf heeft bezwaarde geen informatie aangeleverd hieromtrent.

Verweer:

Op dit bezwaar is geen specifiek verweer gevoerd.

Daags voor de zitting hebben verweerders het dossier wel nog aangevuld met diverse documenten die betrekking hebben op het telefoongesprek rondom de melding.

Overweging commissie

Het dossier bevat de relevante informatie om een overtreding vast te stellen. De constateringen van de toezichthouder zijn vastgelegd en onderbouwd met locatiegegevens, tijdstippen en beschrijving van de situatie. Dit is, onder meer, terug te vinden in het bevindingsrapport van 8 april 2025.

Hoor- en adviescommissie

2415762/2450999

Uit de aanvullende documenten die verweerders verstrekt hebben en hetgeen tijdens de zitting verteld is, blijkt dat de melding per WhatsApp-bericht is gedaan en dat daarna een telefoongesprek plaats heeft gevonden. Ook is tijdens de zitting gebleken dat aan bezwaarde niet eerder een boete opgelegd is, maar een waarschuwing is gegeven. Deze waarschuwing is door de provincie zelf opgelegd, niet door de omgevingsdienst en stond dan ook niet in haar systeem.

De commissie merkt op dat verweerders niet gehouden zijn om de namen van betrokken ambtenaren te openbaren.

2. Bezwaar: Herkomst melding en observatie werknemer aannemer

Bezwaarde stelt dat de eerste melding van het aanmeren van de vaartuigen is gedaan door een medewerker van de aannemer van verweerders. Bezwaarde heeft deze medewerker bij de locatie gezien. Deze medewerker van de aannemer had bezwaarde aan kunnen spreken op het feit dat hij daar niet mocht aanmeren. In haar eigen belang heeft de aannemer dit nagelaten.

Bovendien heeft de schipper die de vaartuigen wegsleepte zich 'stom, doof en blind' gehouden toen bezwaarde de aandacht probeerde te trekken om het verder wegslepen te voorkomen.

Verweer:

De aannemer is een bedrijf dat in opdracht van verweerders de berging van illegaal/gevaarlijk afgemeerde of gezonken vaartuigen verzorgt. De medewerker van het aannemersbedrijf is geen ambtenaar in dienst bij verweerders en heeft geen bevoegdheid toezicht te houden op de naleving van de regelgeving op de vaarwegen. Bovendien heeft een medewerkster van het servicepunt van verweerders op 28 maart 2025 verklaard dat bezwaarde tijdens een telefoongesprek van de dag ervoor heeft toegegeven dat hij wist dat het onbemand achterlaten van een vaartuig onder een brug niet mocht. Bezwaarde was dus bekend met het feit dat er een overtreding werd begaan en liep daarbij ook het risico dat er handhavend zou worden opgetreden bij het onbeheerd achterlaten van de vaartuigen.

Met betrekking tot het vermeende gedrag van de schipper hebben verweerders tijdens de zitting het beleid van het bergingsbedrijf toegelicht. Als het verwijderen eenmaal heeft aangevangen, leggen zij niet meer aan. De schipper zou wel het telefoonnummer van de provincie aan bezwaarde hebben gegeven.

Overweging commissie

De beslissing is gebaseerd op een eigen waarneming van een toezichthouder van verweerders. De constatering van de overtreding en de beoordeling van het gevaar zijn door verweerders zelf verricht, zo blijkt uit het bevindingenrapport van de toezichthouder. Dat derden melding maken van een overtreding is gebruikelijk en vormt een signaal; de feitelijke beoordeling is uitgevoerd door medewerkers van verweerders zelf. Verweerders mogen derden inschakelen voor het uitvoeren van de daadwerkelijke bestuursdwang, het verwijderen van de vaartuigen.

Hoor- en adviescommissie

2415762/2450999

Voorts merkt de commissie op dat van bezwaarde verwacht mag worden dat hij zelf op de hoogte is van de ver- en geboden op het water en dat hij weet, althans zou moeten weten, dat ligplaats innemen onder een brug verboden is.

3. Bezwaar: Geen gevaar en andere mogelijkheden

Bezwaarde betwist dat er een voldoende gevaarlijke situatie bestond waardoor alleen rauwelijkse bestuursdwang als optie openstond. Er waren geen klachten. Er was (nog) voldoende zichtbaarheid. De vaartuigen lagen niet in de doorvaart onder het midden van de brug. De vaartuigen waren goed vastgemaakt. Belangrijker nog: er waren diverse andere opties en herstel door de eigenaar blijft de regel.

Verweer:

De toezichthouder heeft per e-mail van 25 april inderdaad bevestigd dat er geen klachten over de vaartuigen waren binnengekomen en dat de vaartuigen stevig vastlagen. Echter heeft de toezichthouder in deze e-mail ook aangegeven dat een enkel vaartuig de vaartuigen wel kon passeren, maar dat er niet voldoende ruimte was voor twee vaartuigen om elkaar te passeren naast de liggende vaartuigen. De gevaarstelling speelde daarmee volgens de toezichthouder een rol als er slecht zicht zou zijn of als het donker was. Op beide vaartuigen zaten geen reflecterende onderdelen of verlichting en is er geen verlichting aanwezig onder de Lijnderbrug. Met het gegeven dat het binnen een paar uur donker zou zijn en de eigenaar niet kon worden bereikt wegens gebrek aan contactgegevens, is door verweerders (de toezichthouder) besloten rauwelijkse bestuursdwang toe te passen.

Verweerders zijn van mening dat gelet op de omstandigheden er sprake was van een zeer spoedeisende situatie, waardoor het toepassen van de rauwelijkse bestuursdwang nodig was. In zeer spoedeisende gevallen zijn de reguliere bestuursdwang (artikel 5:21 Awb) en spoedeisende bestuursdwang (artikel 5:31 lid 1 Awb) niet het juiste handhavingsmiddel.

Tot slot waren er op dat moment geen contactgegevens van bezwaarde aanwezig, waardoor het zelf beëindigen van de overtreding door bezwaarde geen mogelijkheid was.

Overweging commissie

De commissie is van oordeel dat verweerders niet hebben aangetoond dat op het moment van de constatering van de overtreding, om 13:20 uur, sprake was van acuut gevaar dat spoedeisende bestuursdwang rechtvaardigde. Op het moment van constateren was er nog daglicht en was het passeren met één enkel vaartuig mogelijk. Hoewel het zo is dat twee vaartuigen niet tegelijk konden passeren, was het zicht op dat moment nog voldoende en lagen de vaartuigen goed vast.

Pas op het moment dat de schemering zijn intrede zou doen, zo rond 19:00 uur, zou sprake zijn van een acuut gevaar voor het scheepvaartverkeer.

Hoor- en adviescommissie

2415762/2450999

Spoedeisendheid

Voor de toepassing van spoedeisende bestuursdwang moet sprake zijn van een acuut gevaar. Voorbeelden uit de jurisprudentie hierbij zijn de bouwvallige staat van een pand¹, acuut brandgevaar², inbeslagname van een hond bij een bijtincident³ en de aanwezigheid van een illegale hennepkwekerij (brandgevaar)⁴. Een mogelijk, maar niet acuut, dreigende situatie kan ook spoedeisend zijn. Zoals het ontbreken van een brandmeldinstallatie en ontruimingsinstallatie in een logiesgebouw.⁵

De toets voor de vraag of terecht spoedeisende bestuursdwang is toegepast is volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State⁶ de volgende:

“2.2. Beoordeeld dient te worden of [...] het college, gelet op de ten tijde van de besluitvorming [...] bij hem aanwezige kennis en ter beschikking staande gegevens, ervan mocht uitgaan dat zich een overtreding [...] voordeed en of het daarbij tot de conclusie kon komen dat een zodanig gevaarlijke situatie zich voordeed dat [...] spoedeisende bestuursdwang was vereist om deze situatie te beëindigen.”

Spoedeisendheid ontheft het bestuursorgaan niet van de noodzaak om goed onderzoek te doen naar de overtreding (artikel 3:2 Awb). Het is dus niet zo dat door geen onderzoek te doen en te handelen op basis van vermoedens, zeer spoedeisende bestuursdwang kan worden toegepast. Wel is het zo dat met beperkter onderzoek kan worden volstaan. In een spoedeisende situatie is immers geen tijd voor een uitgebreid onderzoek. Bij een spoedeisende situatie moet altijd onderzocht worden of niet toch een korte begunstigingstermijn kan worden geboden aan de overtreder om de overtreding zelf ongedaan te maken.

De commissie is van oordeel dat in dit geval een korte begunstigingstermijn geboden had moeten worden aan bezwaarde om de overtreding zelf ongedaan te maken. Verweerders hadden voor een paar uur een last onder bestuursdwang kunnen opleggen en alsnog voor de schemering de vaartuigen kunnen laten afvoeren. Met een aanvaartijd van ongeveer anderhalf uur voor het bergingsbedrijf was dit mogelijk geweest.

Ook hadden verweerders meer onderzoek kunnen doen naar de identiteit van bezwaarde. Zeker nu de vaarweginspecteur een vermoeden had van wie de vaartuigen waren. Zo had er contact gezocht kunnen worden met een collega op kantoor die in het administratiesysteem mogelijk een telefoonnummer had kunnen vinden.

De commissie is bovendien van oordeel dat een opdracht tot spoedeisende bestuursdwang niet op basis van een foto gegeven zou moeten worden. In dit geval is de opdracht tot spoedeisende bestuursdwang direct gegeven nadat de melding ontvangen is, voordat de toezichthouder ter

¹ Raad van State 6 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1855

² Raad van State 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1262

³ Raad van State 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:514

⁴ Raad van State 8 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1469

⁵ Raad van State 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:102

⁶ Raad van State 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2830

Hoor- en adviescommissie

2415762/2450999

plaats was. De toezichthouder had eerst zelf de situatie ter plekke moeten beoordelen om te kunnen constateren of al dan niet sprake was van een overtreding en of deze door de overtreder op zeer korte termijn ongedaan zou kunnen worden gemaakt om daarna pas vervolgstappen te nemen.

4. Bezwaar: onvoldoende onderzoek, strijd met zorgvuldigheidsbeginsel

Het dossier laat zien dat bezwaarde bij verweerders bekend was. De Green Dragon was ook eerder verwickeld in een vergunningenkwestie van waaruit contactgegevens van bezwaarde hadden kunnen worden nagegaan. Verweerders hadden met bezwaarde kunnen bellen. In de besluitvorming was helemaal geen sprake van een poging de eigenaar te bereiken of zelfs maar zijn identiteit of de naam van de Green Dragon door de systemen te halen.

In 8 minuten (tussen 13:12 uur en 13:20 uur zo blijkt uit de groepschat) was de beslissing tot rauwelijkse bestuursdwang al genomen. En dat ook nog eens zonder dat een ambtenaar zelf de situatie ter plekke had beoordeeld en op aangeven van een derde die een rechtstreeks en aanzienlijk eigen belang heeft bij het toepassen van die rauwelijkse bestuursdwang.

Daarmee is er onvoldoende onderzoek gedaan, is het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden en het bestreden besluit onjuist gemotiveerd.

Verweer:

De toezichthouder van verweerders heeft toegelicht dat de aanwezige vaarweginspecteur heeft verklaard niet meer in het bezit te zijn van het telefoonnummer van de eigenaar van de Green Dragon. De toezichthouder gaf aan gezien te hebben dat de vaarweginspecteur een poging deed, of iets wat erop leek, om het telefoonnummer van bezwaarde te vinden op zijn telefoon. Het was niet gelukt om het telefoonnummer van bezwaarde te achterhalen.

Verweerders onderzoeken nog of er nog verdere acties zijn ondernomen om de contactgegevens van bezwaarde te achterhalen.

Voor wat betreft de zorgvuldigheid geven verweerders aan dat uit het bevindingenrapport en het controlerapport blijkt dat de toezichthouder om 13.30 uur ter plaatse was om de situatie te beoordelen. Om 13.40 uur arriveerde de behandelend vaarweginspecteur, waarna de situatie werd doorgenomen. De toezichthouder heeft verklaard dat vanwege de gevaarlijke setting zoals doorgegeven door de provincie en op advies van zijn collega's hij onderweg al een akkoord had gegeven voor de rauwelijkse bestuursdwang, wetende dat hij nog ruim op tijd zou zijn om de melding zelf te beoordelen en eventueel de rauwelijkse bestuursdwang te annuleren. Het daadwerkelijk toepassen van de rauwelijkse bestuursdwang heeft dus plaatsgevonden aan de hand van een feitelijke constatering ter plaatse door de toezichthouder.

Overweging commissie

De commissie is van oordeel dat er niet direct spoedeisende bestuursdwang toegepast had mogen worden. Verweerders hadden eerst ter plaatse moeten gaan en bij een vaststelling van een overtreding, een last onder bestuursdwang met een korte begunstigingstermijn op kunnen leggen. Dat de spoedeisende bestuursdwang nog geannuleerd kon worden en dat er een periode

Hoor- en adviescommissie

2415762/2450999

zat tussen de melding, het ter plekke constateren en het daadwerkelijk afvoeren, doet hier niet aan af.

Zie hiervoor ook de overweging onder bezwaar 3, waarin ook is ingegaan op de vraag of verweerders voldoende onderzoek hebben gedaan naar het telefoonnummer van bezwaarde.

Bezwaar 5: Het fair play beginsel is geschonden

Er is onvoldoende rekening gehouden met de belangen van bezwaarde. Door niet ten tijde van de constatering (door de aannemer) en ook niet terwijl de vaartuigen werden weggevoerd, maar nog niet bij het depot waren aangekomen, bezwaarde gelegenheid te geven zelf de situatie te herstellen of zelf weer de beschikking over de vaartuigen terug te nemen, schenden verweerders het fair play beginsel.

Verweer:

Het fair play-beginsel, ook neergelegd in artikel 2:4 van de Awb, omschrijft dat een bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult. En dat het bestuursorgaan ertegen waakt dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

De toepassing van de rauwelijkse bestuursdwang heeft plaatsgevonden nadat de toezichthouder de situatie ter plaatse heeft bekeken. Zoals hiervoor genoemd, zou door de toezichthouder de aannemer worden afgebeld om de vaartuigen te bergen, als de situatie niet zeer spoedeisend zou zijn of als de vaartuigen dan al zouden zijn verwijderd. Er is dus geen sprake van vooringenomenheid.

Daarnaast ziet het beginsel van fair play op eventuele persoonlijke belangen van ambtenaren⁷ en niet op het persoonlijke belang van de aannemer in deze kwestie. Er is bovendien geen sprake van een persoonlijk belang van een ambtenaar bij het toepassen van de rauwelijkse bestuursdwang.

Tot slot vloeit het toepassen van deze maatregel voort uit de beginselplicht tot handhaving. Zoals eerder benoemd is de wijze van handelen gebaseerd op het ontbreken van contactgegevens van de eigenaar en het snel moeten handelen gelet op de omstandigheden. Naar de mening van verweerders prevaleert het algemeen belang bij deze wijze van handhaven, een veilige doorvaart op de vaarweg, boven het belang van bezwaarde gelet op de spoedeisendheid van de situatie.

Overweging commissie

Bij het uitvoeren van de taak van verweerders, handhavend optreden in het geval van een overtreding, is het fair play beginsel naar het oordeel van de commissie niet geschonden. Niets wijst erop dat het besluit genomen is met vooringenomenheid of beïnvloeding door verweerders.

⁷ [Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 55](#)

Hoor- en adviescommissie

2415762/2450999

Bezwaarde gaat in op het gedrag van de aannemer, maar deze heeft het besluit niet genomen, noch beïnvloed. Zoals al eerder aangegeven staat het iedereen vrij om een melding van een overtreding te doen. Bovendien hebben verweerders de overtreding zelf waargenomen.

Dat de aannemer geen gelegenheid heeft gegeven aan bezwaarde om de vaartuigen terug te krijgen voordat deze in het depot lagen, maakt niet dat het fair play beginsel geschonden is.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 16 oktober 2025 gehouden openbare hoorzitting tot het advies om het bezwaarschrift gerond te verklaren en het bestreden besluit te herroepen.

Haarlem 16 oktober 2025,
de Hoor- en adviescommissie,
Kamer I



fungerend secretaris



voorzitter