

# Hoor- en adviescommissie

## ADVIES

### AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van mevrouw [REDACTED] wonende te Spaarndam (bezwaarde) tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 10 maart 2026, waarbij de Beleidsregel ligplaatsen provinciale vaarwegen 2026 (de Beleidsregel) is vastgesteld.

---

#### VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 1 juli 1993 en op 24 oktober 1995 hebben verweerders een algemeen ligplaatsenverbod voor provinciale vaarwegen ingesteld.

Op 11 december 2018 hebben verweerders de Beleidsnota ligplaatsenbeleid vastgesteld.

Op 10 maart 2026 hebben verweerders de Beleidsregel ligplaatsen provinciale vaarwegen Noord-Holland 2026 vastgesteld (de Beleidsregel), welke is gepubliceerd op 24 maart 2026 in het Provinciaal Blad (2026, 4919).

Op 6 mei 2026 is het bezwaarschrift, gedateerd op 5 mei 2026, ontvangen.

#### ONTVANKELIJKHEID

##### Bezwaartermijn

Ingevolge artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift zes weken. Artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat deze termijn begint te lopen met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt.

Gelet op het bovenstaande loopt de bezwaartermijn van 25 maart 2026 tot en met 5 mei 2026.

Artikel 6:9, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een bezwaarschrift dat per post is verstuurd, tijdig is ontvangen indien het voor het einde van de termijn ter post is bezorgd, mits niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen.

Gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 6 mei 2026, stelt de Commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend.

##### Appellabel besluit

Uit artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat onder een beleidsregel wordt verstaan: 'een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.'

Gelet op bovenstaande concludeert de Commissie dat de Beleidsregel een beleidsregel is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Gelet op artikel 8:3, aanhef en onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht is hiertegen in beginsel geen bezwaar mogelijk.

Op grond van artikel 8:3, aanhef en onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan tegen een beleidsregel geen beroep worden ingesteld en op grond van artikel 7:1, eerste lid, van de Awb kan daartegen dus ook geen bezwaar worden gemaakt.

Hierop is een uitzondering gemaakt in de jurisprudentie. Indien een besluit, ondanks zijn algemene karakter, de reikwijdte van een norm concreet bepaalt naar plaats, tijd, object of persoon en daarmee zelfstandig rechtsgevolg heeft, kan het als appellabel besluit worden aangemerkt.

Bezwaarde heeft aangevoerd dat sprake is van een concretiserend besluit van algemene strekking, gelet op de strekking van artikel 4 van de Beleidsregel. Het betreffende artikel luidt als

# Hoor- en adviescommissie

volgt:

*“Artikel 4 Persoonsgebonden overgangsrecht*

*1. Het gebruik van een ligplaats dat feitelijk bestond op de peildatum 1 januari 2018 en sindsdien ongewijzigd is gebleven, mag door de eigenaar van het schip, drijvend voorwerp of de drijvende inrichting worden voortgezet, mits dit naar het oordeel van Gedeputeerde Staten geen gevaar oplevert voor het scheepvaartverkeer.*

*2. Het overgangsrecht vervalt bij wijziging, uitbreiding of overdracht van het gebruik aan een ander persoon.”*

Bezwaarde voert aan reeds vóór 1 januari 2018 te beschikken over een bestaande ligplaats. Als gevolg van deze bepaling wordt de overdraagbaarheid, financierbaarheid en economische waarde van de woning onmiddellijk en substantieel beperkt.

De Commissie volgt bezwaarde hierin niet en overweegt hiertoe het volgende.

Van een concretiserend besluit van algemene strekking is sprake indien een besluit de werkingssfeer van een norm zodanig concretiseert dat dit rechtstreeks de rechtspositie van een bepaalbare groep of object vastlegt. Daarvan is hier geen sprake.

Artikel 4 bevat geen concretisering van de reikwijdte van een norm naar een individueel bepaalbare persoon, plaats of object, maar geeft een algemene invulling van de wijze waarop Gedeputeerde Staten omgaan met bestaande gevallen. De bepaling is algemeen van aard en richt zich tot een open, niet individueel afgebakende groep van gevallen die voldoen aan de daarin genoemde criteria.

Dat in artikel 4 sprake is van een persoonsgebonden overgangsrecht, maakt dit niet anders. De bepaling strekt er niet toe om voor aanwijsbare personen rechten of verplichtingen vast te stellen, maar beschrijft in algemene zin onder welke voorwaarden bestaand gebruik wordt gedoogd dan wel toegestaan. Daarmee betreft het een beleidsmatige invulling van de uitoefening van een bevoegdheid. Artikel 4 heeft geen zelfstandig rechtsgevolg, maar krijgt pas betekenis in een concreet besluit, zoals een handhavingsbesluit.

Terzijde merkt de Commissie op dat de in artikel 4 neergelegde lijn ook al was opgenomen in de beleidsnota en in de praktijk van handhaving en vergunningverlening werd toegepast. In zoverre is geen sprake van een wijziging van beleid.

Ten slotte merkt de Commissie ook op dat artikel 4 niet de betekenis heeft die bezwaarde daaraan toekent. Ook zonder deze bepaling is een ligplaats niet overdraagbaar. Verweerders hebben – een aantal locaties uitgezonderd - in 1993 een ligplaatsverbod ingesteld op de scheepvaartwegen waar zij bevoegd gezag zijn. Van het ligplaatsverbod is ontheffing mogelijk.

Het ligplaatsenbeleid uit 2018 en nu het huidige Artikel 4 van de Beleidsregel biedt ruimte aan gebruikers van een ligplaats zonder de vereiste ontheffing om het bestaande gebruik te mogen voortzetten. Zonder dit overgangsrecht zou het gebruik van de betreffende ligplaatsen zonder ontheffing, in beginsel moeten worden beëindigd.

Bij ligplaatsen is sprake van persoonsgebonden gebruik. De door bezwaarde genoemde beperking bestond al voor vaststelling van het ligplaatsenbeleid in 2018 en is geen gevolg van het overgangsrecht.

In alle gevallen geldt dat verleende rechten persoonsgebonden zijn en niet kunnen worden overgedragen, ook wanneer er een ontheffing is verleend.

In de in 2025 aan bezwaarde verleende ontheffing is dit expliciet vastgelegd. In punt 6 van de voorwaarden is bepaald dat de ontheffing niet overdraagbaar is.

Artikel 4 heeft dan ook geen gevolg ten aanzien van de overdraagbaarheid van de ligplaats, dan wel de economische waarde van de woning van bezwaarde.

Gelet op het voorgaande is geen sprake van een concretiserend besluit van algemene strekking.

Op grond van artikel 7:3, aanhef en onder a, van de Awb heeft de Commissie afgezien van het horen van belanghebbende. Nu het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is, komt de Commissie

# Hoor- en adviescommissie

niet toe aan een inhoudelijke beoordeling.

## ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 2 juli 2026 gehouden raadkamer tot de conclusie dat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk is.

Haarlem, 2 juli 2026

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer IV



fungerend secretaris



voorzitter