

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:4544

Datum uitspraak

24 september 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 24 februari 2022 heeft het college van dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier op verzoek van [appellant] een ontheffing aan hem verleend, zodat hij onder voorwaarden met zijn auto over het (brom)fietspad op de Wheredijk in Purmerend naar zijn woonark kan rijden. Verder heeft het college alle eerder verleende ontheffingen ingetrokken. [appellant] woont in een woonark aan de [locatie] in Purmerend. Over de Wheredijk loopt een fiets/bromfietspad (hierna: fietspad) dat in beheer is bij het college. Er is geen rijbaan aanwezig, waardoor auto's niet over de dijk mogen rijden. Omdat de woonarken aan de Wheredijk niet op een andere manier te bereiken zijn, moet [appellant] over het fietspad rijden om zijn woonark met de auto te bereiken. Het college heeft na advies van verkeersdeskundig adviesbureau DTV Consultants van 24 maart 2021 een aantal aanpassingen doorgevoerd op de Wheredijk. Zo heeft het college onder meer het fietspad voor autoverkeer fysiek afgesloten door middel van drie (afzinkbare) palen. Het afzinken van de palen kan worden bediend met een toegangspas.

Volledige tekst

202406075/1/A2.

Datum uitspraak: 24 september 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in [woonplaats]
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 16 augustus 2024 in zaak nr. 22/5427 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (hierna: het college).

Procesverloop

Bij besluit van 24 februari 2022 heeft het college op verzoek van [appellant] een ontheffing aan hem verleend, zodat hij onder voorwaarden met zijn auto over het (brom)fietspad op de Wheredijk in Purmerend naar zijn woonark kan rijden. Verder heeft het college alle eerder verleende ontheffingen ingetrokken.

Bij besluit van 30 augustus 2022 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 5 december 2022 heeft het college een van de voorschriften van de verleende ontheffing aangepast.

Bij besluit van 23 februari 2023 heeft het college de geldigheidsduur van de verleende ontheffing aangepast.

Bij uitspraak van 16 augustus 2024 heeft de rechtbank het door [appellant] ingestelde beroep tegen de besluiten van het college ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak gelijktijdig met de zaak 202406027/1/A2 op een zitting behandeld op 2 april 2025, waar [appellant], bijgestaan door mr. R.J. Ouderdorp, advocaat te Haarlem, en het college, vertegenwoordigd door J.E. Olthof, vergezeld door M. Galema, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.
2. [appellant] woont in een woonark aan de [locatie] in Purmerend. Over de Wheredijk loopt een fiets/bromfietspad (hierna: fietspad) dat in beheer is bij het college. Er is geen rijbaan aanwezig, waardoor auto's niet over de dijk mogen rijden. Omdat de woonarken aan de Wheredijk niet op een andere manier te bereiken zijn, moet [appellant] over het fietspad rijden om zijn woonark met de auto te bereiken.
3. Het college heeft na advies van verkeersdeskundig adviesbureau DTV Consultants (hierna: DTV) van 24 maart 2021 een aantal aanpassingen doorgevoerd op de Wheredijk. Zo heeft het college onder meer het fietspad voor autoverkeer fysiek afgesloten door middel van drie (afzinkbare) palen. Het afzinken van de palen kan worden bediend met een toegangspas. Het college verleent aan de woonarkbewoners van de Wheredijk op aanvraag een ontheffing en een toegangspas om met de auto naar hun woonark te rijden. Het college heeft hieraan verschillende voorschriften verbonden.

Besluitvorming

4. Het college heeft bij besluit van 24 februari 2022 de eerder aan de bewoner(s) van [locatie] verleende ontheffingen ingetrokken en aan hen een ontheffing verleend van de verkeersmaatregel in artikel 10, eerste lid, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 waarin - kort gezegd - is bepaald dat bestuurders van auto's de rijbaan moeten gebruiken en geen gebruik mogen maken van een fietspad. Het college heeft aan het gebruik van de ontheffing verschillende voorwaarden verbonden. Zo kan de toegangspas alleen op verzoek en onder voorwaarden gebruikt worden. Deze voorwaarden zijn onder meer dat de bewoner grote/zware goederen heeft die naar de woning moeten worden gebracht of een andere gegronde reden heeft en dat de aanvraag meer dan drie werkdagen voor aanvang ingediend moet worden waarbij de reden voor het inrijden, het nummer van de toegangspas en de gewenste dag van passage moet worden vermeld. Ook is bepaald dat de looptijd voor toegang in principe niet langer is dan 72 uur. Het college heeft in afwijking van het advies van de Adviescommissie bezwaren van 3 juni 2022 het besluit van 24 februari 2022 gehandhaafd.

5. Het college heeft bij besluit van 5 december 2022 de voorwaarde dat de aanvraag tot het activeren van de toegangspas drie werkdagen voor aanvang ingediend te worden, aangepast. Om gebruik te maken van de toegangspas dient de aanvraag op werkdagen één dag eerder en voor 12.00 uur te zijn ingediend.

6. Het college heeft bij besluit van 23 februari 2023 de verleende ontheffing aangepast in die zin dat de geldigheidsduur niet meer één jaar betreft, maar zolang het college wegbeheerder is van de Wheredijk.

Uitspraak van de rechtbank

7. De rechtbank heeft geoordeeld dat de intrekking van de (eventueel) eerder verleende ontheffingen en de nieuw verleende ontheffing, met de daaraan verbonden voorschriften, in stand kunnen blijven. De rechtbank heeft overwogen dat het besluit tot intrekking van alle eerder aan hem verleende vergunningen voor [appellant] geen effect heeft gehad, omdat niet is gebleken dat eerder een ontheffing aan hem is verleend (rechtsoverweging 7.2). De rechtbank heeft verder overwogen dat tegen het feitelijk plaatsen van afzinkbare palen geen beroep openstaat bij de bestuursrechter, omdat dit een feitelijk handelen is (rechtsoverweging 8.2). De rechtbank heeft ook overwogen dat het college voor het plaatsen van de palen geen verkeersbesluit hoefde te nemen omdat het plaatsen van de palen niet leidt tot een beperking van de weggebruikers in de zin van artikel 15, tweede lid, van de Wvw maar het al geldende verbod ondersteunt als bedoeld in artikel 19 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (rechtsoverweging 8.3). Volgens de rechtbank is de voorbereiding van de besluitvorming van het college ook niet in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel of het rechtszekerheidsbeginsel, omdat niet is gebleken dat er onvoldoende inspraak is geweest of dat op grond van regelgeving meer inspraak had moeten plaatsvinden (rechtsoverwegingen 9.2 en 9.3). De rechtbank heeft verder overwogen dat het college bevoegd is om een ontheffing te verlenen op het voorschrift dat bestuurders van motorvoertuigen gebruik maken van de rijbaan en dus geen gebruik mogen maken van een fietspad. Het college mag naar het oordeel van de rechtbank op grond van artikel 150, eerste lid, van Wvw ook voorwaarden aan een dergelijke ontheffing verbinden. Het college heeft daarbij beleids- en beoordelingsruimte. Voor het gebruik van die ruimte heeft het college geen beleidsregels opgesteld. De rechtbank heeft in dit verband overwogen dat paragraaf 6.2.9 van de Beleidsregels keurontheffingen in dit geval niet van

toepassing is, waardoor de aan de ontheffing verbonden voorschriften niet in strijd daarmee zijn opgesteld (rechtsoverwegingen 10.3, 10.4 en 10.5). Volgens de rechtbank heeft het college, mede door middel van de rapportages van DTV van 24 maart 2021, respectievelijk 20 juli 2022, voldoende onderbouwd waarom de voorschriften aan de ontheffing zijn verbonden (rechtsoverwegingen 12.2 en 12.3). Tot slot heeft de rechtbank overwogen dat het college de belangen van verkeersveiligheid, bescherming van ondergrondse infrastructuur en waterveiligheid zwaarder heeft mogen laten wegen dan de belangen van [appellant]. Hij is ook niet onevenredig in zijn belangen getroffen. Daarbij heeft de rechtbank betrokken dat een verzoek om effectuering van de ontheffing niet streng wordt getoetst. Omdat aan een situatie van medische omstandigheden al in het voorschrift is voorzien, zijn daarin ook geen omstandigheden gelegen die het besluit onredelijk zouden maken, aldus de rechtbank (rechtsoverwegingen 13.2 en 13.3).

De huidige situatie

8. Het college heeft op de zitting bij de Afdeling toegelicht dat in totaal 50 ontheffingen zijn verleend en dat de aanvraag van bewoners om gebruik te maken van de ontheffing niet streng wordt getoetst. Het college gaat vanwege privacyoverwegingen namelijk niet na of de bewoner die de aanvraag doet daar daadwerkelijk een gegronde reden voor heeft. Na goedkeuring van de aanvraag wordt in beginsel 72 uur toegang verleend. In bijzondere gevallen wordt, na overleg, langer toegang verleend. [appellant] heeft op de zitting bij de Afdeling aangegeven dat hij hangende zijn hoger beroep toestemming heeft gekregen om gebruik te maken van zijn ontheffing, zonder dat hij daarvoor toestemming hoeft te vragen. Dit alles neemt niet weg dat [appellant] de voorwaarden te beperkend vindt.

Het hoger beroep

9. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij geen belang heeft bij de beoordeling van zijn gronden tegen het besluit tot intrekking van de eerder verleende ontheffingen. Hij betoogt verder dat het college ten onrechte geen verkeersbesluit heeft genomen, waardoor de besluitvorming in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel is verlopen. Hij stelt zich verder op het standpunt dat het college in strijd met de Beleidsregels Keurontheffingen heeft gehandeld en dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat de voorschriften noodzakelijk zijn vanwege de verkeersveiligheid, bescherming van ondergrondse infrastructuur en de waterveiligheid. Ook betoogt hij aan dat hij onevenredig in zijn belangen wordt getroffen in vergelijking met de situatie voorafgaand aan het besluit van 24 februari 2022.

9.1. Deze gronden zijn zo goed als een herhaling van wat [appellant] in beroep heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd daarop ingegaan. [appellant] heeft geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van die gronden in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 7.2, 8.2, 8.3, 9.2, 9.3, 10.3, 10.4, 10.5, 12.2, 12.3, 13.2 en 13.3 opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd. Daaraan voegt de Afdeling toe dat het besluit, gelet op hetgeen hiervoor in rechtsoverweging 8 is overwogen, ook niet onevenredig voor [appellant] uitpakt.

10. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank het door het college aan hem toe te kennen bedrag voor de gemaakte proceskosten te laag heeft vastgesteld. Hij voert aan dat het college in het nadere besluit van 5 december 2022 en in het nadere besluit van 23 februari 2023 deels tegemoet is gekomen aan zijn bezwaren. [appellant] werd zowel in de bezwaarprocedure als in de beroepsprocedure bijgestaan door een rechtsbijstandverlener en

heeft in beide procedures verzocht om een proceskostenvergoeding. De rechtbank had daarom volgens de bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht hem een punt moeten toekennen voor het indienen van het bezwaarschrift, een punt voor het indienen van het beroepschrift en een punt voor het verschijnen ter zitting.

10.1. [appellant] heeft in bezwaar geen gronden gericht tegen de geldigheidsduur van de ontheffing, die is aangepast in het besluit van 23 februari 2023. [appellant] heeft in bezwaar wel gronden gericht tegen de voorwaarde dat de aanvraag tot het activeren van de toegangspas drie werkdagen voor aanvang ingediend moet worden. In het besluit van 5 december 2022 is deze voorwaarde aangepast. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat deze aanpassing is gedaan omdat pas later is gebleken dat een kortere termijn voor het aanvragen mogelijk was. Volgens het college is er daarom geen sprake geweest van een aan het college te wijten onrechtmatigheid als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De Afdeling volgt het college hier niet in. Naar het oordeel van de Afdeling lag het op de weg van het college om aan de hand van het bezwaar verder te onderzoeken of een minder belastende voorwaarde mogelijk was ofwel deugdelijk te motiveren waarom dit niet geval was. De rechtbank heeft om deze reden ten onrechte geen proceskosten in bezwaar toegekend. Het verschijnen ter zitting heeft niet aan het tegemoetkomen bijgedragen, omdat de herziening in het besluit van 5 december 2022 dateert van voor de zitting bij de rechtbank. De rechtbank heeft hiervoor terecht geen proceskosten toegekend.

Het betoog slaagt.

Conclusie

11. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd voor zover de rechtbank heeft nagelaten het college te veroordelen tot vergoeding van de door [appellant] in bezwaar opgekomen proceskosten.

12. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 16 augustus 2024 voor zover de rechtbank heeft nagelaten het college van dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier te veroordelen tot vergoeding van de bij [appellant] in bezwaar opgekomen proceskosten;

III. bevestigt de uitspraak voor het overige;

IV. veroordeelt het college van dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier tot vergoeding van de bij [appellant] opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.461,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat het college van dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier het door [appellant] voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 279,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. G.T.J.M. Jurgens, lid van de enkelvoudige kamer, in

tegenwoordigheid van mr. M. Rijsdijk, griffier.

w.g. Jurgens

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Rijsdijk

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 september 2025

705-1090

BIJLAGE

Wettelijk kader

Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990

Artikel 10

1. Andere bestuurders dan die genoemd in de artikelen 5 tot en met 8 gebruiken de rijbaan. Deze bestuurders en voetgangers die een aanhangwagen voortbewegen die kennelijk bestemd is om door een motorvoertuig te worden voortbewogen, mogen voor het parkeren van hun voertuig tevens andere weggedeelten gebruiken, behalve het trottoir, het voetpad, het fietspad, het fiets/bromfietspad of het ruiterspad.

[...].

Artikel 87

Door het bevoegd gezag kan ontheffing worden verleend van de artikelen 3, eerste lid, 4, artikel 5, eerste, tweede en achtste lid, 6, eerste, tweede en derde lid, 8, 10, 23, eerste lid, 24, 25, 26, 42, 43, 46, 53, 61b, alsmede artikel 62 voor zover het betreft de verkeerstekens C1, C2, C4, C6 tot en met C21, C22a, C22c, D2, D4 tot en met D7, E1 tot en met E3, F7 en de verkeerstekens genoemd in de artikelen 73, 76, 77, 78 en 81.