

# ECLI:NL:RBNHO:2019:6375

Instantie	Rechtbank Noord-Holland
Datum uitspraak	19-07-2019
Datum publicatie	31-07-2019
Zaaknummer	AWB - 19 _ 1213
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Verzoek openstellen van het Beusebos voor wandelaars niet gericht op een publiekrechtelijk rechtsgevolg.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### RECHTBANK NOORD-HOLLAND

Zittingsplaats Haarlem

Bestuursrecht

zaaknummer: HAA 19/1213

#### **uitspraak van de enkelvoudige kamer van 19 juli 2019 in de zaak tussen**

**1. Stichting Behoud Waterland**te Broek in Waterland, eiseres 1,  
en

**2. Stichting Vrienden van het Beusebos**Purmerend, eiseres 2, tezamen: eisers

en

**het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend**, verweerder.

#### **Procesverloop**

Bij brief van 18 december 2018 heeft verweerder aan eisers in antwoord op hun brief van 23 november 2018 medegedeeld dat hij de afsluiting van de Kom A7 (Het Beusebos) niet ongedaan

maakt.

Eisers hebben 11 januari 2019 een bezwaarschrift ingediend tegen de brief van 18 december 2018.

Bij brief van 31 januari 2019 heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat de brief van 18 december 2018 niet kan worden aangemerkt als een besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt.

Eisers hebben bij beroepschrift van 14 maart 2018 beroep ingesteld. Het beroep richten zij primair tegen de brief van 31 januari 2019. Subsidiair richten zij het beroep tegen een schriftelijke weigering dan wel het niet (tijdig) nemen van een besluit.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 20 juni 2019. Eisers zijn vertegenwoordigd door [naam 1] , bestuurder van eiseres 2, en [naam 2] , bestuurder/voorzitter van eiseres 1. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. S.Y. Stoelinga-den Dopper en mr. R.G. van der Eijk, beiden in dienst van de gemeente Purmerend.

## **Overwegingen**

- 1.1 Het terrein waar de zaak om gaat, is gelegen in de gemeente Purmerend in een bocht ("kom") van rijksweg A7. Het verzoek van eisers van 23 november 2018 heeft betrekking op het noordoostelijk gedeelte van die kom. Het terrein, waar het om gaat, wordt omsloten door de rijksweg A7, de Laan der Continenten en de Oude Provincialeweg. Dat gedeelte duidt de rechtbank in het vervolg aan als Het Beusebos. Het Beusebos wordt omringd door sloten. Het is toegankelijk via een dam in de noordoosthoek waar de rijksweg A7 en de Oude Provincialeweg elkaar kruisen. De gemeente Purmerend is eigenaar van Het Beusebos. De gemeente heeft mede naar aanleiding van een brief van eiseres 2 van 14 maart 2018, waarin zij onder meer vraagt om optreden van de burgemeester van Purmerend tegen het crossen met motoren in Het Beusebos, Het Beusebos op 12 april 2018 voor onbepaalde tijd afgesloten en de toegang voor onbevoegden verboden. Daarvoor was mede redengevend dat er ongewenste activiteiten in Het Beusebos plaatsvonden zoals brandstichting en het opzettelijk plaatsen van spijkerplanken, kennelijk gericht tegen (motor)crossers.
- 1.2 Op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan "West 1990" (het bestemmingsplan) rust op Het Beusebos de bestemming "Recreatieve Doeleinden I". Volgens artikel 12, eerste lid, van de planregels zijn de op de kaart voor "Recreatieve doeleinden I" aangewezen gronden bestemd *"voor actieve en passieve recreatie, klubgebouwen, tribunes, lichtmasten, sociale en kulturele doeleinden, schoolwerktuinen, parkeer- en groen voorzieningen, water, waterkering, bruggen, duikers, wegen en verhardingen, alsmede de daarbij behorende bouwwerken"*.
- 1.3 Artikel 1, aanhef en onder a, van de Algemene plaatselijke verordening van de gemeente Purmerend (Apv) luidt - voor zover hier van belang: In deze verordening wordt verstaan dan wel mede verstaan onder weg: 2. de - al dan niet met enige beperking - voor het publiek toegankelijke pleinen en open plaatsen, parken, plantsoenen, speelweiden, bossen en andere natuurterreinen.

1.4 Eisers hebben bij de brief van 23 november 2018 verweerder verzocht om Het Beusebos weer toegankelijk te maken voor wandelaars.

2. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld, dat de brief van 23 november 2018 van eisers niet kan worden aangemerkt als een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), omdat dat verzoek geen betrekking heeft op een publiekrechtelijke rechtshandeling. Om dezelfde reden is zijn brief van 18 december 2018 niet aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, aldus verweerder.

3. De rechtbank stelt voorop dat de brief van verweerder van 31 januari 2019 aangemerkt moet worden als een besluit waarbij hij het bezwaar van eisers van 11 januari 2019 niet-ontvankelijk heeft verklaard. Het beroep van eisers kan daarom niet aangemerkt worden als een beroep tegen een schriftelijke weigering een besluit te nemen dan wel tegen het niet (tijdig) nemen van een besluit. Voor zover de beroepsgronden daarop zijn gericht, moet de rechtbank die daarom onbesproken laten.

4. De rechtbank dient eerst de vraag te beantwoorden of verweerder terecht het standpunt heeft ingenomen dat de brief van 18 december 2018 geen besluit behelst waartegen bezwaar en beroep openstaat op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Als dat standpunt juist is, komt de rechtbank aan een inhoudelijke beoordeling van het geschil over de afsluiting en toegang tot Het Beusebos niet toe.

5. Voor de beantwoording van deze vraag stelt de rechtbank voorop, dat niet in geschil is dat de gemeente Het Beusebos in april 2018 op grond van zijn eigendomsrechten heeft afgesloten.

6. Op grond van de artikelen 7:1 en 8:1 Awb kan tegen een *besluit* bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld.

7. Ingevolge artikel 1:3, eerste lid, Awb wordt onder een besluit verstaan een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Ingevolge artikel 1:3, derde lid, Awb wordt onder een aanvraag verstaan een verzoek van een belanghebbende een besluit te nemen.

8. Uit deze bepalingen volgt dat het antwoord van verweerder van 18 december 2018 op de brief van eisers van 23 november 2018 een besluit is, waartegen bezwaar en beroep openstaat, als de brief van 23 november 2018 moet worden aangemerkt als een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, Awb. Hetgeen eisers in de brief van 23 november 2018 hebben gevraagd, moet dus gericht zijn op het verrichten door verweerder van een publiekrechtelijke rechtshandeling.

9. Ter zitting hebben eisers nader toegelicht dat zij bij het verzoek van 23 november 2018 verweerder hebben verzocht om van zijn bevoegdheden genoemd in de Apv gebruik te maken en Het Beusebos open te stellen voor wandelaars. Zij wijzen er op dat Het Beusebos 40 jaar voor publiek toegankelijk is geweest. Verweerder moet volgens hen op grond van de Apv handhavend optreden tegen de motorcrossers in plaats van het terrein geheel afgesloten te houden. Zij voeren voorts aan dat verweerder geen beroep mag doen op zijn privaatrechtelijke bevoegdheden als eigenaar, omdat er publiekrechtelijke regelingen zijn – met name de Apv – waarmee verweerder het doel handhaving van de orde en rust in Het Beusebos ook kan bereiken. Zij verwijzen daarbij naar de jurisprudentie van de Hoge Raad waarin is bepaald dat een gemeente zich niet op zijn privaatrechtelijke bevoegdheden mag beroepen als hij hetzelfde met publiekrechtelijke bevoegdheden kan bereiken en de gemeente met het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden die publiekrechtelijke bevoegdheden op onaanvaardbare wijze doorkruist (Hoge Raad 26 januari 1990, NJ 1991, 393, bekend als "Staat/Windmill" en 9 juli 1990, ECLI:NL:PHR:1990:AN1176, bekend als "De Pina/Helmond").

10. De rechtbank stelt voorop dat, nog daargelaten of daartegen wel bezwaar en beroep openstond op grond van de Algemene wet bestuursrecht, thans niet voorligt de afsluiting van Het Beusebos op 12 april 2018. Voorts stelt de rechtbank voorop, dat, hoewel Het Beusebos volgens het bestemmingsplan is bestemd voor "Recreatieve Doeleinden I", waarmee het gebied onder meer is bestemd voor recreatie, die gronden in het bestemmingsplan niet zijn aangemerkt als openbaar toegankelijk gebied. Ook het feit dat het gemeentegrond betreft, brengt op zich zelf nog niet mee dat die grond daarmee openbaar toegankelijk is of moet zijn. Dat Het Beusebos 40 jaar lang gebruikt zou zijn door wandelaars voordat het werd afgesloten, maakt evenmin dat sprake is van een gebied met openbare bestemming. Van een openbare weg is voorts geen sprake, reeds omdat Het Beusebos slechts één toegang heeft en de paden geen functie kunnen vervullen voor het afwikkelen van openbaar verkeer (vgl. de uitspraak van de Raad van State van 15 juli 2015, ECLI:L:RVS:2015:2241). Eisers kunnen dan ook van verweerder in het kader van zijn publiekrechtelijke bevoegdheden tot handhaving van de regels in het bestemmingsplan of de Wegenwet niet gedaan krijgen dat hij de eigenaar – de gemeente dus - verplicht om toegang te verlenen tot Het Beusebos. Het is de rechtbank ook niet gebleken van een andere publiekrechtelijke bevoegdheid op grond waarvan verweerder kan afdwingen dat Het Beusebos wordt opengesteld voor wandelaars. Anders dan eisers hebben betoogt, schept de definitiebepaling van "weg" als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder a, Apv, zoals hiervoor onder 1.3 aangehaald, geen bevoegdheid voor verweerder om langs publiekrechtelijke weg Het Beusebos voor wandelaars te doen openstellen. Die bepaling is bedoeld om aan te geven waarop andere bepalingen in de Apv betrekking hebben, maar wijst niet zelf (gemeentelijke) gronden aan als openbaar toegankelijk gebied. Dit geldt ook voor de artikelen in de Apv, met name het verbod op gebruik van enig terrein als crossterrein in artikel 98, op grond waarvan verweerder, en in openbare-ordesituaties de burgemeester, in bepaalde situaties bevoegd is handhavend op te treden.

11. De rechtbank komt daarom tot de conclusie dat het verzoek van eisers in hun brief van 23 november 2018 niet gericht kon zijn op een publiekrechtelijk rechtsgevolg, waardoor de reactie van verweerder op dit verzoek niet als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb kan worden aangemerkt. Verweerder heeft zich dus terecht op het standpunt gesteld dat geen bezwaar kon worden gemaakt tegen de brief van 18 december 2018.

12. Gelet op het bovenstaande heeft verweerder het bezwaar van eisers terecht niet-ontvankelijk verklaard. Aan een inhoudelijke bespreking van de beroepsgronden komt de rechtbank in deze procedure op grond van de Algemene wet bestuursrecht dus niet toe.

13. Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## **Beslissing**

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.H.M. Bruin, rechter, in aanwezigheid van mr. L. Smit, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 19 juli 2019.

griffier rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

**Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.