

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Gesol met woonboten

**Gemeente Amsterdam
Stadsdeel Zeeburg**

31 maart 2010
RAI049843

Samenvatting

Woonbootbewoners aan de Diemerzeedijk in stadsdeel Zeeburg vernemen dat het stadsdeel het gebied waarin hun boten liggen wil ontwikkelen in het kader van de ecologische verbindingszone. Dit zou kunnen betekenen dat de boten verplaatst moeten worden. De bewoners proberen duidelijkheid te krijgen van het stadsdeel. Volgens hen is er geen goede reden voor verplaatsing en is het bovendien de vraag of het stadsdeel wel bevoegd is over dit gebied (zij hebben een ontheffing van de provincie). Omdat de bewoners geen duidelijkheid krijgen van het stadsdeel, wenden zij zich medio 2007 tot de ombudsman. In de periode hierna (tot december 2009) geeft het stadsdeel verschillende uitleggen over de bevoegdheid en de rechten en plichten van bewoners. Eind 2008 zegt het stadsdeel toe dat de bewoners volledig geïnformeerd worden, maar in oktober 2009 is dit nog niet gebeurd. Na een hoorzitting bij de ombudsman neemt het stadsdeel in december 2009 een besluit over de verplaatsing. De ombudsman concludeert dat het stadsdeel zijn eerdere toezeggingen niet is nagekomen en de bewoners niet goed geïnformeerd heeft. De schending van de rechtszekerheid en de informatieverplichting leidt tevens tot schending van het fair play beginsel.

De Ombudsman raadt – evenals in een eerder rapport uit 2008 – het stadsdeel aan de wijze van omgang met woonbootbewoners te verbeteren.

Oordeel

De onderzochte gedraging is onbehoorlijk.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 7 juli 2007 op het spreekuur ingediend en betreft *de gemeente Amsterdam, stadsdeel Zeeburg*.

Bevindingen

aanleiding

Verzoekers zijn woonbootbewoners van de Diemerzeedijk. Het stadsdeel heeft plannen om de plek waar hun boten liggen, te ontwikkelen. De plannen houden onder meer in dat de woonboten naar een andere locatie verplaatst worden. Verzoekers kunnen zich hierin niet vinden, en trachten hun invloed uit te oefenen bij het stadsdeel en de stadsdeelraad. Zij vinden dat er niet serieus naar hen geluisterd wordt. Het stadsdeel vermijdt de communicatie met de bewoners en motiveert de plannen niet, of er worden verschillende motiveringen gegeven. Verzoekers stellen prijs op serieuze inspraak en duidelijkheid. Hiernaast hebben zij twijfels of het stadsdeel wel de bevoegde instantie is over de woonboten. Zij wenden zich tot de ombudsman, die het stadsdeel op 2 oktober 2007 verzoekt om een brief van de bewoners over deze kwestie te beantwoorden.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de omgang met woonbootbewoners in verband met de plannen van hun verplaatsing.

reactie van stadsdeel Zeeburg

Op 13 december 2007 beantwoordt het stadsdeel de brief aan de woordvoerder van verzoekers.

Het stadsdeel geeft aan dat de provincie Noord-Holland aan verzoekers een gedoogbeschikking heeft verleend. In de beschikking is opgenomen dat het het voornemen van Gedeputeerde Staten is om de woonboten te verplaatsen. Verdere voorwaarden aan de gedoogbeschikkingen zijn:

- verandering van gebruiker is alleen geoorloofd met schriftelijke toestemming van de provincie;
- de woonboten mogen niet worden vervangen. Op verzoek van verzoekers en na overleg tussen de provincie en het stadsdeel is dit evenwel veranderd: indien noodzakelijk moet vervanging van de boten mogelijk zijn;
- vervanging is toegestaan wanneer er minimale verschillen bestaan in de afmetingen en types;
- de beschikking vervalt wanneer het gebied waarin de woonboot is gelegen wordt uitgezonderd van de toepassing van de Woonschepenverordening van de provincie, in verband met het onherroepelijk worden van een bestemmingsplan voor dat gebied en in het geval dat door Gedeputeerde Staten schriftelijk wordt meegedeeld dat voor de woonboot een andere, naar het oordeel van Gedeputeerde Staten aanvaardbare ligplaats aanwezig is.

Het stadsdeel laat weten dat verzoekers niet meer of anders kunnen verwachten dan in de gedoogbeschikkingen is opgenomen. Deze rechten en plichten zijn leidend.

Verplaatsingsprocedure

De negen woonboten hebben geen ligplaatsvergunning, maar een gedoogbeschikking van de provincie. Het BEVER-protocol¹ dat gebruikt wordt bij de verplaatsing van woonboten, ziet toe op vergunde boten en is bovendien centraalstedelijk. Het stadsdeel heeft zijn eigen protocol.

Wanneer er sprake is van verplaatsing van de woonboten naar een andere ligplaats zal uiteraard met verzoekers contact worden opgenomen over de voorwaarden voor de verplaatsing. Elke verplaatsing heeft specifieke kenmerken waardoor er in de praktijk zelden sprake zal zijn van 'gelijkheid van gevallen'. Op dit moment (13 december 2007, ombudsman) is nog niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de verplaatsing.

Communicatie

Tijdens het inspraaktraject van de herinrichting en de ecologische verbindingzone is expliciet vermeld dat het verplaatsen van de woonboten geen onderdeel is van deze twee gepresenteerde plannen. Bij deze inspraaktrajecten zijn de woonbootbewoners destijds betrokken. Indien het traject voor het verplaatsen van de woonboten van start gaat, dan worden de woonbootbewoners uiteraard bij het project betrokken.

nader onderzoek

In het DB besluit van 29 mei 2007 over het Definitief Ontwerp Verbindingszone Bovendiep staat op pagina 7 dat er *“over de negen woonboten die verplaatst worden en de verantwoordelijkheden in een bestuurlijk overleg met de centrale stad afspraken zijn gemaakt”*.

In de brief van het stadsdeel van 13 december 2007 aan de ombudsman staat dat *“wanneer er sprake is van een verplaatsing (...) met de woonbootbewoners zal worden gesproken”* en ook *“dat op dit moment onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor de verplaatsing”*.

De ombudsman legt aan het stadsdeel voor hoe deze beweringen zich tot elkaar verhouden, en welke afspraken er met de centrale stad gemaakt zijn. In hetzelfde DB-besluit is sprake van een plan van aanpak; de ombudsman vraagt naar de stand van zaken hiervan. Tot slot verzoekt hij het stadsdeel een reactie te geven over het volgende. In de *Stand van zaken Project Ecologische Verbindingszone Bovendiep*, van januari 2007, opgesteld door stadsdeel Zeeburg, staat op pagina 8 dat *“bij opschuiven van de grenzen van het grootstedelijk gebied (...) hieraan een mogelijk financieel risico hangt. Enkele woonbootbewoners zullen mogelijk geen behoefte hebben aan een nieuwe locatie, maar willen bijvoorbeeld worden uitgekocht”*. De vraag van de ombudsman is of het stadsdeel hierover al gesproken heeft met de woonbootbewoners, en of bekend is wat zij zouden willen. De ombudsman legt dit aan het stadsdeel voor op 21 april 2008.

nadere reactie stadsdeel Zeeburg

Het stadsdeel reageert op 17 juli 2008.

¹ Het Bever-protocol geeft het stappenplan weer voor de besluitvorming over en (eventuele) verplaatsing van woonboten en kan zowel gebruikt worden bij grootschalige verplaatsingen als bij verplaatsingen van een enkele woonboot. Afhankelijk van de oorzaak of aanleiding van de verplaatsing kan het protocol gehanteerd worden door stadsdelen of grootstedelijke projecten; aldus het protocol van de dienst Binnenwaterbeheer.

Verantwoordelijkheid voor de verplaatsing van de negen woonboten

Er zit spanning tussen beide formuleringen. Ten tijde van het DB besluit van 29 mei 2007 lag het gebied binnen het Grootstedelijk Project IJburg Zeeburgereiland. De verantwoordelijkheid lag dus ook bij de centrale stad, namelijk het Projectbureau IJburg.

In het bestuurlijk overleg tussen het stadsdeel en de centrale stad is in de loop van 2007 afgesproken besluitvorming voor de overdracht aan Zeeburg voor te bereiden. Het besluit is op 11 december 2007 genomen. De centrale stad draagt de verantwoordelijkheid over aan het stadsdeel per 1 januari 2008. In dit besluit is afgesproken dat:

- het stadsdeel de aanleg van de Economische Verbindingzone trekt;
- het stadsdeel verantwoordelijk is voor de verplaatsing van de boten;
- het stadsdeel verantwoordelijk is voor de eventuele uitbreiding van de camping op een nieuw aan te leggen eiland.

Over de verplaatsing merkt het stadsdeel op dat het de bedoeling is de woonboten te zijner tijd – waarschijnlijk in 2011 – te verplaatsen naar het Steigereiland. Het Projectbureau zal ligplaatsen ter beschikking stellen. De woonbootbewoners weten dat verplaatsing op termijn aan de orde is, want dit is vastgelegd in de gedoogbeschikking van de provincie. Het stadsdeel heeft de bewoners daarover geïnformeerd.

De bevoegdheid en de verantwoordelijkheid in dit gebied liggen dus per 1 januari 2008 bij het stadsdeel. Bij de verplaatsing van de woonboten zijn in eerste instantie de bewoners betrokken. Het projectbureau IJburg zorgt voor nieuwe ligplaatsen en de provincie heeft nog een rol gezien de verleende gedoogbeschikkingen.

Plan van aanpak woonboten

Het is de bedoeling tijdig voor de verplaatsing een plan van aanpak op te stellen.

Financieel risico bij opschuiven grens grootstedelijk gebied

Het stadsdeel houdt de optie 'uitkoopsom' open. Er is nog niet over besloten. Over dit alternatief is ook nog niet met de bewoners gesproken. Het komt aan de orde in de periode direct voorafgaand aan de verplaatsing. Het is niet bekend hoe de bewoners over dit initiatief denken.

reactie van het stadsdeel op de bevindingen van september 2008

De ombudsman vat zijn onderzoek samen en stuurt zijn verslag van bevindingen als resultaat van het onderzoek in september 2008 naar het stadsdeel en verzoeker om een nadere reactie mogelijk te maken.

Bij brief van 12 november 2008 laat het stadsdeel weten dat in de paragraaf 'nader onderzoek' het begrip 'verantwoordelijkheid' op meerdere manieren wordt gebruikt. Bij de verantwoordelijkheidsverdeling stadsdeel – centrale stad wordt met name bedoeld op de coördinerende rol van het stadsdeel bij de eventuele verplaatsing en de rol van de centrale stad bij het creëren van ligplaatsen op IJburg. Dit staat los van de verantwoordelijkheden van de provincie als vergunningverstrekker en de eventuele kostenverdeling bij daadwerkelijke verplaatsing. Stadsdeel en de centrale stad hebben hierover geen afspraken gemaakt.

De provincie zal binnenkort een brief sturen aan de bewoners met een toelichting. Hierin staan de voorwaarden waaronder verkoop, vervanging of verbouwing mogelijk zijn.

Het stadsdeel wil graag zo snel mogelijk aan de begrijpelijke wensen van de bewoners voldoen. De bewoners willen duidelijkheid over de termijn en voorwaarden van verplaatsing. Het stadsdeel kan deze duidelijkheid nog niet verschaffen, omdat het een complex project betreft met meerdere overheden en onzekerheden.

ontwikkelingen in 2009

Gezien het gestelde door het stadsdeel, schorst de ombudsman zijn onderzoek. Medio 2009 laat verzoeker weten dat de provincie, ondanks de opmerking van het stadsdeel daarover, geen brief met uitleg gestuurd heeft. Evenmin heeft het stadsdeel zelf de gewenste duidelijkheid verschaft. De ombudsman besluit hierop een hoorzitting op zijn kantoor te organiseren, waarbij alle partijen uitgenodigd worden.

hoorzitting 7 oktober 2009

Bij de hoorzitting zijn alle bewoners, hun advocaat, en vertegenwoordigers van het stadsdeel en het Projectbureau IJburg aanwezig.

Het stadsdeel laat weten dat het betrokken gebied tot 1 januari 2008 grootstedelijk gebied was; de verantwoordelijkheid is na deze datum overgedragen aan het stadsdeel. Op basis van de Woonschepenverordening 1981 was de provincie het bevoegd gezag. De provincie heeft een ontheffing verleend van het ligverbod. In 2005 is een nieuwe verordening in werking getreden. Deze regelt dat het gebied onder de verantwoordelijkheid van de provincie valt, tot het moment dat de gemeente een bestemmingsplan voor het gebied heeft vastgesteld. Dan vervalt ook de ontheffing. Het stadsdeel kan vervolgens optreden op basis van de Verordening op de Haven en Binnenwater. Tijdens de overgang respecteert het stadsdeel het gedogen van de provincie.

Het Projectbureau laat weten dat het samenwerkt met het stadsdeel in het gebied om de ecologie te versterken. Dit voornemen past binnen de plannen van het bureau en het stadsdeel krijgt hiervoor subsidie. In de periode dat het bureau de zeggenschap had over het gebied, heeft het zich niet beziggehouden met de boten omdat het gebied zou overgaan naar het stadsdeel.

De advocaat van verzoeker meldt dat er op grond van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening er in ieder geval een nieuw bestemmingsplan moet zijn in 2013. De advocaat vindt dat de boten er nu niet illegaal liggen en deze zouden dus in het nieuwe plan positief bestemd moeten worden.

De ombudsman constateert dat dit twee aspecten zijn: het vaststellen van het bestemmingsplan met bijbehorend inspraaktraject, en de huidige situatie van gedogen. 2013 is nog ver weg. Het vaststellen van de (il-)legale status dient door een rechter te geschieden. Hoe staat het in de tussentijd met eventuele alternatieven?

De advocaat van verzoeker laat weten dat er nog geen overleg tot stand is gekomen en dat er hierover onvrede bij de bewoners heerst. Er zou een beleidsmedewerker zijn die over de Diemerzeedijk gaat, maar hij heeft deze nooit ontmoet. Verzoeker meldt dat hij geen toegang krijgt tot het spreekuur van de wethouder.

De ombudsman vraagt het stadsdeel naar de brief van de provincie en de toezegging van het stadsdeel om tegemoet te komen aan de wensen van de bewoners om duidelijkheid te krijgen over hun positie. **Het stadsdeel** laat weten dat er tot nu toe naar de bewoners geen actie is ondernomen. **Het Projectmanagementbureau** voegt hieraan toe dat het rekening houdt met de verplaatsing en dat er op IJburg negen plekken gereserveerd zijn, maar dat in verband met de

crisis er nog geen actie ondernomen is. **De bewoners** melden dat hierover de laatste jaren geen nieuws is gekomen, en blijven zich afvragen waarom ze niet kunnen blijven liggen. Er is nog nooit een steekhoudend argument genoemd voor verplaatsing.

De ombudsman constateert dat het stadsdeel in de communicatie naar de bewoners tekort is geschoten. Bovendien zijn er in het verleden toezeggingen gedaan om de gewenste duidelijkheid te verschaffen, maar deze zijn niet nagekomen. Hij vraagt het stadsdeel daarom om de laatste maanden van 2009 te benutten om deze duidelijkheid te verschaffen en hierbij in te gaan op de vragen van verzoeker.

Ontwikkelingen na de hoorzitting

Het stadsdeel neemt op 17 december 2009 besluiten ten aanzien van de bewoners. Hierin staat dat de provincie in 1994 en 2001 gedoogbesluiten heeft genomen op grond waarvan de boten daar mochten liggen tot er een nieuw bestemmingsplan is vastgesteld en tot er een andere ligplaats voor de boten beschikbaar is. De provincie is niet langer het bevoegde gezag, omdat de provinciale Woonschepenverordening in 2005 is ingetrokken. Nu is dus een vergunning van het stadsdeel noodzakelijk. Het stadsdeel vindt de locatie van verzoekers niet geschikt voor woonboten. Daarom moeten deze verplaatst worden. Het stadsdeel wil geen ligplaatsvergunning afgeven maar de boten tijdelijk gedogen.

De boten mogen blijven tot er een nieuw bestemmingsplan gereed is, en dit gebeurt uiterlijk 1 juli 2013. Als er voor die tijd een andere ligplaats wordt gevonden, dienen de bewoners de boten ook te verplaatsen.

Verder laat het stadsdeel weten zo veel als mogelijk rekening te houden met de wensen en voorkeuren van verzoekers. In januari 2010 zal het stadsdeel starten met de voorbereidingen voor de verplaatsing. Het stadsdeel zal een afspraak maken met de bewoners om te bespreken wat de beste oplossing is. Nadat met alle bewoners overlegd is, zal voor 1 april 2010 een concept plan van aanpak gereed zijn. De feitelijke verplaatsingen zullen tussen 2011 en 2013 plaatsvinden.

reactie verzoekers op besluit

Verzoekers verbazen zich over de opmerking dat er nog geen plekken op een nieuwe locatie gerealiseerd zijn en vragen zich af hoe zij deze dan kunnen beoordelen, terwijl aan hen gelijkwaardige plekken zijn toegezegd. Verder stelt het stadsdeel dat het het beleid van de provincie zal voortzetten, maar anders dan bij de provincie mogen verzoekers nu een boot niet vervangen. Verzoekers stellen voorts dat het vreemd is dat zij nu nadat de beslissing al genomen is, worden uitgenodigd hun visie te geven; ze wilden juist eerder inspraak maar dat wilde het stadsdeel nooit. Uit het relaas van de hoorzitting blijkt verder dat het stadsdeel nu nog niet de bevoegde instantie is, maar dat men wel besluiten neemt.

Verzoekers blijven erbij dat er geen reden voor verplaatsing is, afgezien van het dwingen van de bewoners naar een erfpacht- of aanlegovereenkomst. Ze zullen in bezwaar en eventueel beroep gaan tegen de afgegeven beslissing.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen ².

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden ³. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking, rechtszekerheid en fair play.

Overwegingen

Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van belangen actief en desgevraagd van adequate informatie te voorzien. Voor de geloofwaardigheid van de overheid en vertrouwen van burgers in de overheid is transparantie een noodzakelijke voorwaarde. Enerzijds dient de overheid in te gaan op verzoeken van burgers, anderzijds dient het bestuursorgaan de plicht om burgers uit eigen beweging te informeren over handelingen van de overheid die hun belangen raken.

Het vereiste brengt mee dat de overheid consequent is in haar berichten en duidelijkheid biedt over hetgeen aan haar gevraagd wordt.

In dit geval is het volgende gebleken. Het stadsdeel stelt medio 2007 dat er afspraken gemaakt zijn met de centrale stad over de verplaatsing van de woonboten. In een brief van 13 december 2007 meldt het stadsdeel aan de ombudsman dat onduidelijk is, wie verantwoordelijk is voor de verplaatsing van de boten. Bij reactie van het stadsdeel van 17 juli 2008 laat het stadsdeel weten dat in bestuurlijk overleg tussen stadsdeel en centrale stad op 11 december 2007 een besluit is genomen waarbij de centrale stad de verantwoordelijkheid overdraagt aan het stadsdeel. Op de hoorzitting in oktober 2009 stelt het stadsdeel dat het betrokken gebied onder de verantwoordelijkheid van de provincie valt, totdat het nieuwe bestemmingsplan uiterlijk in 2013 gereed is. In het besluit van 17 december 2009 staat dat de provincie niet meer het bevoegde gezag is, nu de Woonschepenverordening in 2005 is ingetrokken.

De ombudsman concludeert dat het stadsdeel over een periode van twee jaar verschillende antwoorden geeft over de juridische status van het gebied en de bevoegde overheid. Afgezien hiervan laat het stadsdeel aan de ombudsman weten dat onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor de verplaatsing, terwijl uit een latere reactie blijkt dat op hetzelfde moment een besluit is genomen tussen stadsdeel en centrale stad over de overdracht van verantwoordelijkheid. Weliswaar stelt het stadsdeel later dat er een verschil bestaat tussen 'verantwoordelijkheid' en 'coördinatie', helder wordt het verschil gezien de uitlatingen op de hoorzitting en het verwoorde

² artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

³ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

in het besluit evenwel niet. De ombudsman concludeert dan ook dat het stadsdeel ondanks dat het hiertoe meerdere keren nadrukkelijk om is verzocht, geen duidelijk antwoord geeft op de vragen van verzoekers en ombudsman. Hiermee is het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking geschonden.

Het vereiste van rechtszekerheid betekent dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers jegens een overheid door de overheid behoren te worden gehonoreerd. Dat betekent onder meer dat het stadsdeel zijn toezeggingen nakomt.

Het stadsdeel heeft eind 2008 laten weten dat de provincie een verhelderende brief zou sturen aan verzoekers over de toekomstige ontwikkelingen, en dat het stadsdeel zo snel mogelijk aan de wensen van de bewoners wil voldoen. Het onderzoek van de ombudsman is weer opgepakt toen bleek dat het stadsdeel ondanks toezeggingen geen enkele actie ondernam richting de bewoners. Het vereiste is hiermee geschonden.

Het beginsel van fair play eist dat bestuursorganen en ambtenaren burgers de kans geven hun procedurele kansen te benutten. Dit geldt met name gezien het belang dat gemoeid is met de ligplaats van woonbootbewoners. Uiteraard zijn hiervoor randvoorwaarden noodzakelijk, zoals het geven van voldoende informatie en het nakomen van toezeggingen. Gezien de hierboven geconstateerde schendingen is het beginsel van fair play om die redenen al eveneens geschonden.

De ombudsman vraagt verder in het kader van deze beoordeling aandacht voor het volgende. Op 6 juni 2008 publiceerde hij zijn rapport 'Onderhandelen over een ligplaats' (RA0826045). Ook in dit rapport ging het over de omgang met woonbootbewoners door stadsdeel Zeeburg. De conclusie in het rapport was dat het stadsdeel geen duidelijkheid verstrekke aan verzoekers over hun juridische status en hen zelfs onder druk zette met een aanbod tot een aanlegovereenkomst.

Gezien de parallellen in beide dossiers is de conclusie dat er vanuit het stadsdeel veel verbeteringen nodig zijn op het gebied van omgang met woonbootbewoners.

Oordeel

De onderzochte gedraging is onbehoorlijk.