

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Aanvraag ligplaatsvergunning tussen wal en schip

Haven Amsterdam

Stadsdeel West (voorheen Westerpark)

Dienst Binnenwaterbeheer Amsterdam

18 mei 2010

RA1051438

Samenvatting

Twee ondernemers die een commerciële zeilklipper in de Oude Houthaven exploiteren, vernemen van de havenmeester dat ze bij Haven Amsterdam (HA) een ligplaatsvergunning moeten aanvragen. Dit doen ze. Het is echter niet duidelijk of HA of het stadsdeel West (stadsdeel) de aanvraag moet afhandelen. Tien maanden later is hier nog geen duidelijkheid over. Wel heeft het stadsdeel de ondernemers inmiddels aangeschreven dat zij de zeilklipper moeten verwijderen omdat er geen ligplaatsvergunning voor verleend is. De ondernemers wenden zich tot de ombudsman.

De ombudsman informeert bij HA, de Dienst Binnenwater Beheer Amsterdam (BBA) en het stadsdeel waarna duidelijk wordt dat het stadsdeel de aanvraag moet afhandelen.

De ombudsman komt tot het oordeel dat HA en het stadsdeel onbehoorlijk gehandeld hebben. Verwacht had mogen worden dat HA en het stadsdeel in overleg getreden waren over de bevoegdheidsvraag en dat op korte termijn duidelijk was geworden wie de aanvraag zou moeten afhandelen. Bijna een jaar lang voelt geen van de betrokken gemeentelijke instanties of ambtenaren zich verantwoordelijk voor de afhandeling van de aanvraag. Pas na interventie van de ombudsman komt hier duidelijkheid over. Dat het zo lang duurt weegt des te zwaarder nu het stadsdeel de ondernemers ondertussen wel heeft laten weten dat de zeilklipper verwijderd moet worden, juist omdat zij geen ligplaatsvergunning hebben. Ook de afhandeling van een door de ondernemers ingediende klacht schiet tekort. De ombudsman verbindt een aanbeveling aan het rapport.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn:

- voor wat betreft de afhandeling van een aanvraag van een ligplaatsvergunning voor een bedrijfsvaartuig: onbehoorlijk;
- voor wat betreft de behandeling van een klacht: onbehoorlijk.

Aanbeveling

De ombudsman beveelt het dagelijks bestuur van stadsdeel West met klem aan dat, zowel binnen de eigen organisatie als voor burgers en ondernemers, de bevoegdheid van het stadsdeel voor het verlenen van ligplaatsvergunningen wordt geëffectueerd en de feitelijke uitvoering hiervan wordt geborgd.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 5 augustus 2009 schriftelijk ingediend en betreft de *gemeente Amsterdam, Haven Amsterdam, Dienst Binnenwaterbeheer Amsterdam en stadsdeel West (voorheen Westerpark)*.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de afhandeling van een aanvraag van een ligplaatsvergunning voor een bedrijfsvaartuig;
- de behandeling van een klacht.

Bevindingen

aanleiding

Verzoeker en verzoekster (verzoekers) nemen in mei 2008 het bedrijfsvaartuig de zeilklipper “Avontuur” over. Verzoekers laten weten dat het schip sinds 1989 in de Oude Houthaven in stadsdeel West (het stadsdeel) ligt. In september 2008 laat de havenmeester weten dat de Avontuur uit de haven moet vertrekken en dat alleen beroepsvaart kan blijven liggen. Verzoekers geven aan dat de Avontuur beroepsvaart is. Op advies van de havenmeester vragen verzoekers op 16 oktober 2008 bij Haven Amsterdam (HA) een ligplaatsvergunning aan voor de Avontuur. Op 28 oktober 2008 ontvangt verzoekster een ontvangstbevestiging van HA. Verzoekers ontvangen geen verder schriftelijk bericht en van de havenmeester vernemen ze dat de aanvraag bij de Dienst Binnenwaterbeheer Amsterdam (BBA) of het stadsdeel zou liggen.

Op 10 november 2008 worden borden geplaatst met “verboden te meren” en verzoekster stuurt op 17 november 2008 een e-mail naar een medewerker van het stadsdeel. In de mail wordt vermeld dat er een aanvraag voor een ligplaatsvergunning is ingediend bij HA. Op 24 november 2008 wordt verzoeksters mail door de medewerker doorgestuurd naar de projectleider projectbureau stedelijke vernieuwing van het stadsdeel. De projectleider laat verzoekers weten niet over de Oude Houthaven te gaan. Zij geeft twee namen van medewerkers bij HA en BBA en geeft aan dat verzoekster hier waarschijnlijk de informatie kan vinden die zij zoekt. Nog dezelfde week zoekt verzoekster contact met de medewerker van BBA. Het gesprek gaat er met name over waar en bij wie zij moet zijn. Verzoekster begrijpt van de medewerker dat het stadsdeel over de kades gaat, BBA over het water en HA over de indeling. Hoe langer het gesprek duurt hoe onduidelijker het voor haar wordt.

Op 23 januari 2009 staat er een man Europeanummers (=registratienummer voor beroepsvaart) te noteren en verzoeker spreekt hem aan. Het blijkt een medewerker van BBA te zijn die zijn mailadres geeft. Verzoeker stuurt dezelfde avond een mail aan de medewerker met de vraag hoe het met de status van de aanvraag gesteld is. Na enige dagen laat de medewerker telefonisch weten dat de aanvraag niet bij BBA ligt. In januari 2009 gaat verzoeker ook langs bij het stadsdeel. Een medewerkster laat weten dat de aanvraag niet bekend is. In maart 2009 ziet verzoekster de havenmeester (en twee collega's) weer voor de eerste keer sinds oktober 2008. Verzoekster spreekt de havenmeester aan over de aanvraag. Verzoekster krijgt te horen dat HA er net achtergekomen is dat de betreffende vergunningaanvraag door het stadsdeel afgehandeld moet worden. De aanvraag zou bij het stadsdeel liggen. Een collega van de havenmeester geeft aan een brief te hebben opgesteld met daarin excuses.

Op 9 april 2009 gaat verzoekster naar het loket van het stadsdeel. De medewerkster die over de ligplaatsvergunningen gaat is niet aanwezig. Een week later is er telefonisch contact met de medewerkster van het stadsdeel.

Deze laat weten dat de Avontuur een recreatievaartuig is en dat verzoekster daarom niet voor een ligplaatsvergunning in aanmerking komt. Ze laat verder weten dat verzoekster bij BBA moet zijn.

Op 31 juli 2009 krijgt verzoekster schriftelijk bericht van het stadsdeel dat de Avontuur vanaf 1 december 2009 verwijderd moet worden. Op 4 augustus dient verzoekster een klacht in bij HA. Tevens wendt zij zich tot de ombudsman. Op 26 augustus dient verzoekster bij het stadsdeel een zienswijze in tegen het voornemen dat het schip verwijderd moet worden. Het bureau ombudsman informeert bij BBA, HA en het stadsdeel. BBA laat op 12 augustus 2009 weten dat de aanvraag niet bekend is bij BBA. HA laat op 19 augustus 2009 weten dat rond 22 april 2009, na contact tussen HA en het stadsdeel duidelijk was dat het stadsdeel bevoegd is.

klachtbehandeling

Op 26 augustus 2009 nodigt HA verzoekers uit voor een hoorzitting op 31 augustus. In de uitnodiging staat dat de klachtencoördinator van het stadsdeel, in tegenstelling tot eerdere informatie, niet bij de hoorzitting aanwezig zal zijn. Op 31 augustus 2009 vindt de hoorzitting plaats bij HA. Op 24 september 2009 laat verzoekster weten op 16 september 2009 een brief van HA ontvangen te hebben met de mededeling dat de beantwoording van de klacht met vier weken verdaagd is. Op 28 september 2009 volgt een reactie van HA op de klacht. Van het stadsdeel verneemt verzoekster niets.

nadere ontwikkelingen

Op 13 oktober 2009 laat het stadsdeel het volgende weten aan het bureau ombudsman. De originele aanvraag is niet door het stadsdeel ontvangen. Wel is er een kopie van de aanvraag aan HA aanwezig. Op grond van de "Verordening op de haven en het binnenwater" (de verordening) is onduidelijk welk stadsdeel of welke dienst bevoegd is over ligplaatsvergunningen voor de "categorie Bedrijfsvaart sub passagiersvervoer sub buiten Amsterdam". Door deze onduidelijkheid is de aanvraag gaan "zweven". Het stadsdeel is, na onderzoek, van mening dat het de aanvraag moet afhandelen. Er is een mandaatswijziging in voorbereiding ten aanzien van de uitvoering van de Verordening. Een verduidelijking ten aanzien van dit punt zal worden meegenomen. Verzoekster zal er schriftelijk van op de hoogte gebracht worden dat de aanvraag door het stadsdeel in behandeling genomen is. Tevens zullen er excuses worden aangeboden en een aantal aanvullende stukken opgevraagd worden.

reactie van Haven Amsterdam

bevoegdheid

Medewerkers van HA hebben overleg gevoerd met medewerkers van BBA en het stadsdeel om helder te krijgen wie de ligplaatsvergunning zou moeten behandelen. Zowel bij HA als bij het stadsdeel bestond onduidelijkheid hierover. HA heeft het nautisch beheer voor wat betreft de scheepvaartwetgeving (Binnenvaartpolitiereglement). Op grond van de Verordening op de haven en het binnenwater ligt de bevoegdheid tot het verlenen van een ligplaatsvergunning echter bij het stadsdeel omdat dat de eigenaar is van het grondgebied.

afhandeling aanvraag ligplaatsvergunning

Begin maart 2009 werd voor HA duidelijk dat het stadsdeel bevoegd is de ligplaatsvergunning af te behandelen. Vervolgens werd een brief opgesteld aan verzoekster om haar hierover nader te informeren. Helaas is deze brief niet de deur uit gegaan. Verzoekers zijn hierover alleen mondeling op de kade door medewerkers van HA geïnformeerd.

klachtbehandeling

Na ontvangst van de klacht en een eerste onderzoek bij medewerkers van HA heeft de klachtencoördinator van HA contact gezocht met de klachtencoördinator van het stadsdeel. In eerste instantie werd afgesproken de hoorzitting gezamenlijk te houden. De klachtencoördinator van HA heeft verzoekers hier telefonisch over geïnformeerd en gevraagd of ze er bezwaar tegen hebben dat de klacht gezamenlijk met de klachtencoördinator van het stadsdeel zou worden afgehandeld. Toen bleek dat de klachtencoördinator van het stadsdeel niet beschikbaar was op de datum van de hoorzitting, is besloten de hoorzitting toch door te laten gaan. De klachtcoördinatoren van HA en het stadsdeel hebben na de hoorzitting contact met elkaar gehouden over de voortgang van de behandeling van de aanvraag en elkaar geïnformeerd.

reactie van stadsdeel West

bevoegdheid

De onduidelijkheden over de bevoegdheidsverdeling in de Houthavens is nog niet geheel opgelost. Vandaar dat een nieuw mandaat in voorbereiding is. Het stadsdeel heeft wel, naar aanleiding van intern onderzoek, besloten om de aanvraag voor de ligplaatsvergunning zelf op te pakken. Hiervoor is een aantal redenen. Het vaartuig ligt afgemeerd binnen de grenzen van het stadsdeel en het stadsdeel heeft een belang in het houthavengebied vanwege de ontwikkelingen die op korte termijn gepland zijn. Daarnaast is het stadsdeel ook de initiator van het handhavingsbesluit en de status van het vaartuig valt binnen dat deel van de verordening waarvoor het stadsdeel het bevoegd gezag is. Het is overigens niet uitgesloten dat tijdens de behandeling van de vergunningaanvraag alsnog, uit de nieuw aangeleverde gegevens, blijkt dat het vaartuig toch een andere status heeft en daardoor onder de bevoegdheid van een andere instantie valt. Dit wordt namelijk niet alleen bepaald door de voorgeschiedenis van het vaartuig, maar ook door de huidige functie en het gebruik van het vaartuig, zoals de eigenaar dit voorstaat of zoals dit zich in werkelijkheid voordoet. Mocht dit zich voordoen dan zal het stadsdeel zorg dragen voor een zo zorgvuldig mogelijke afronding van de aanvraag binnen zijn eigen bevoegdheden en/of overdracht van de bevoegdheden aan de andere bevoegde instantie. Het stadsdeel laat tot slot weten dat het onderzoek van de ombudsman geleid heeft tot een aantal verbeteringen waardoor het stadsdeel de aanvragen efficiënter kan afhandelen.

afhandeling aanvraag ligplaatsvergunning

Op 31 juli 2009 is het voornemen tot aanzegging van een last onder dwangsom aan verzoekers kenbaar gemaakt. In reactie hierop heeft de advocaat van verzoekers een zienswijze ingediend waarin vermeld wordt dat op 16 oktober 2008 een aanvraag voor een ligplaatsvergunning gedaan is bij HA en dat hierop inhoudelijk nooit een reactie ontvangen is. Hierover hebben verzoekers op 4 augustus 2009 een klacht ingediend bij de gemeentelijke ombudsman.

Er moet nog steeds een beslissing genomen worden op de aanvraag voor een ligplaatsvergunning. Vanzelfsprekend zal de handhavingsprocedure niet voortgezet worden totdat er op de aanvraag is besloten.

Indien blijkt dat het vaartuig alsnog in aanmerking komt voor een ligplaatsvergunning dan zal de handhavingprocedure vanzelfsprekend geheel gestaakt worden. Indien dit niet het geval is, zal tegelijk met het besluit tot afwijzing van de aanvraag, ook een nader handhavingsbesluit genomen worden.

klachtbehandeling

Naar aanleiding van de zienswijze en de klacht heeft het stadsdeel een intern onderzoek verricht. Er is contact geweest met HA en BBA maar iedere organisatie heeft zelfstandig zijn eigen onderzoek verricht. De klachtencoördinator van het stadsdeel heeft de ombudsman op 13 oktober 2009 geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek van het stadsdeel.

Het stadsdeel heeft geen uitnodiging ontvangen van HA voor een hoorzitting noch is er een soortgelijke uitnodiging uitgegaan van het stadsdeel aan HA. De reden is dat het stadsdeel ervan uitging dat de klacht geen betrekking had op het stadsdeel en dat het stadsdeel slechts informatie moest verstrekken aan de ombudsman voor het beoordelen van de klacht over HA.

reactie van de Dienst Binnenwaterbeheer Amsterdam

bevoegdheid

Het schip "Avontuur" ligt afgemeerd in de Oude Houthaven. Dit is grondgebied van het stadsdeel. Nu het stadsdeel bevoegd is voor de uitvoering van de Verordening betekent dit dat het stadsdeel de bevoegde instantie is voor het verlenen van vergunningen en ontheffingen die voortvloeien uit de Verordening. Hoewel BBA gemachtigd is, om namens het stadsdeel, vergunningen te verlenen in bepaalde gedeeltes van het Houthavengebied, geldt dit niet voor het gedeelte van de Oude Houthaven waar "Avontuur" ligt afgemeerd. Dit moet door het stadsdeel geschieden. Daarnaast is HA verantwoordelijk voor het nautisch beheer voor het water van de Oude Houthaven. Er is op 23 januari en 12 augustus 2009 terecht meegedeeld dat verzoekers aanvraag niet bekend of in behandeling is bij BBA.

In juli 2009 heeft HA informatie overgedragen aan BBA aangaande een aantal vaartuigen/objecten dat afgemeerd is in de Oude Houthaven. Er is toen ook meegedeeld dat er bij HA een ligplaatsvergunning was aangevraagd voor de "Avontuur" maar dat deze aanvraag na enige tijd is doorgezonden naar het stadsdeel voor verdere behandeling. Vervolgens is de onduidelijkheid omtrent deze aanvraag ook in de taakgroep waterprogramma Houthaven aan de orde geweest. Op 2 september 2009 is in de taakgroep meegedeeld dat de vergunningaanvraag boven water was.

Voor BBA is er geen onduidelijkheid wie bevoegd is tot het verlenen van ligplaatsvergunningen op grond van de Verordening in het gebied van de oude Houthaven waar de "Avontuur" ligt afgemeerd. Dat is het stadsdeel.

Binnenkort zal het stadsdeel een besluit nemen waarin BBA door het stadsdeel wordt gemandateerd om, namens het stadsdeel, in het gehele gebied van de Oude Houthaven vergunningen te verlenen. Hopelijk helpt dit toekomstige onduidelijkheid voorkomen over wie bevoegd is om vergunningen te verlenen.

nadere ontwikkelingen

Het stadsdeel laat eind april 2010 weten dat de afhandeling van de aanvraag van de ligplaatsvergunning en het handhavingsbesluit inmiddels aan BBA gemandateerd is. Er is op 23 april 2010 een voornemen verstuurd tot afwijzen van ligplaatsvergunning. Verzoekers kunnen tot 3 mei

2010 hun zienswijze indienen. Daarna zal een besluit genomen worden en als de aanvraag wordt afgewezen dan zal de handhavingprocedure weer opgestart worden

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekers, Haven Amsterdam, dienst Binnenwaterbeheer Amsterdam en stadsdeel West gestuurd teneinde een nadere reactie mogelijk te maken. Het stadsdeel heeft gereageerd. Voor zover relevant is de reactie verwerkt in het verslag van bevindingen.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen¹.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden². In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van voortvarendheid, fair play en adequate organisatorische voorzieningen.

Overwegingen

beslissing op aanvraag ligplaatsvergunning

Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat een bestuursorgaan slagvaardig en met voldoende snelheid optreedt. Het beginsel van fair play eist dat bestuursorganen burgers en ondernemers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit betekent dat er binnen een redelijke termijn op een vergunningaanvraag beslist moet worden. Noodzakelijke voorwaarde hierbij is dat binnen de gemeente duidelijk is welke organisatie een vergunningaanvraag moet afhandelen. Indien dit niet het geval is, dan moet hierover binnen korte termijn duidelijkheid komen. Hier komt ook het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen in beeld dat voorschrijft dat bestuursorganen hun administratieve beheer en hun organisatorische functioneren dienen in te richten op een wijze die behoorlijke dienstverlening verzekert.

In deze zaak bestaat binnen de gemeente Amsterdam in hoge mate en langdurig onduidelijkheid over de organisatie die de vergunningaanvraag af moet handelen. Verzoekers dienen hun aanvraag, op advies van de havenmeester, in bij HA. Dit blijkt niet de juiste organisatie te zijn. Verwacht mag worden dat HA en het stadsdeel in overleg getreden waren en dat op korte termijn duidelijk was geworden wie de aanvraag zou moeten afhandelen. Desgewenst had BBA, gezien de expertise op dit gebied, bij het overleg betrokken kunnen worden. Pas na een jaar, en na interventie van de ombudsman, wordt duidelijk laat het stadsdeel weten de aanvraag te moeten afhandelen. Na meer

¹ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

² artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

dan anderhalf jaar is nog steeds niet beslist op de aanvraag. Hiermee is het voortvarendheidsvereiste geschonden.

Geen van de betrokken gemeentelijke instanties of ambtenaren voelt zich gedurende die tijd verantwoordelijk voor de afhandeling van de aanvraag. Dit weerhoudt het stadsdeel er niet van om in de tussentijd een handhavingsbesluit te nemen. Hiermee wordt het fair play vereiste geschonden.

Verzoekers verkeren al met al langdurig in onzekerheid over de uitkomst over het in behandeling nemen van hun vergunningaanvraag.

Gezien het voorgaande is er door HA, waar de aanvraag is ingediend, en het stadsdeel dat de aanvraag moet afhandelen, onbehoorlijk gehandeld.

Tevens doet de ombudsman een aanbeveling aan de verantwoordelijke instantie voor het verlenen van een ligplaatsvergunning, te weten het stadsdeel.

klachtbehandeling

Bestuursorganen dienen hun organisatorische functioneren zo in te richten dat een behoorlijke dienstverlening aan de burgers verzekerd is. Het is hierbij van belang dat de verschillende onderdelen van de gemeentelijke overheid gecoördineerd optreden.

Indien een klacht betrekking heeft op een probleem waarbij meerdere gemeentelijke organisaties betrokken zijn, dan mag verwacht worden dat de klacht gezamenlijk afgehandeld wordt en dat de klager een gezamenlijke en éénduidige reactie krijgt.

Vast staat dat verzoekers een klacht indienen bij HA over het feit dat hun aanvraag voor een ligplaatsvergunning niet in behandeling wordt genomen omdat niet duidelijk is welke gemeentelijke instantie bevoegd is. Verwacht had mogen worden dat HA en het stadsdeel de klacht gezamenlijk hadden afgehandeld.

Hoewel er overleg geweest is tussen HA en het stadsdeel over de klacht, is er geen vertegenwoordiger van het stadsdeel op de hoorzitting aanwezig. Ook komt er geen gezamenlijke reactie op de klacht.

De klachtafhandeling is in dit opzicht dan ook tekortgeschoten. Mede gezien het gewicht van de klacht, te weten de onduidelijkheid over de bevoegde gemeentelijke instantie, heeft de gemeente hier onbehoorlijk gehandeld.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn:

- voor wat betreft de afhandeling van een aanvraag van een ligplaatsvergunning voor een bedrijfsvoertuig: onbehoorlijk;
- voor wat betreft de behandeling van een klacht: onbehoorlijk.

Aanbeveling

De ombudsman beveelt het dagelijks bestuur van stadsdeel West met klem aan dat, zowel binnen de eigen organisatie als voor burgers en ondernemers, de bevoegdheid van het stadsdeel voor het verlenen van ligplaatsvergunningen wordt geëffectueerd en de feitelijke uitvoering hiervan wordt geborgd.

Tijdslijn

mei 2008	verzoekers nemen zeilklipper “Avontuur” over
oktober 2008	op advies van de havenmeester vragen verzoekers ligplaatsvergunning aan bij HA
oktober 2008	ontvangstbevestiging van Haven Amsterdam. Verzoekers ontvangen verder geen schriftelijk bericht en van de havenmeester vernemen ze dat de aanvraag bij BBA of het stadsdeel West ligt
november 2008	plaatsing borden “verboden te meren”
november 2008	verzoekers sturen mail naar stadsdeel waarin ze vermelden dat ze een ligplaatsvergunning hebben aangevraagd bij HA
maart 2009	verzoekers vernemen van havenmeester dat HA er net achter gekomen is dat de aanvraag door het stadsdeel afgehandeld moet worden
april 2009	verzoekster gaat naar loket stadsdeel. Een week later is er telefonisch contact met het stadsdeel. Er wordt dan meegedeeld dat de zeilklipper een recreatievaartuig is en dat verzoekers daarom niet voor een ligplaatsvergunning in aanmerking komen. Tot slot wordt meegedeeld dat verzoekers bij BBA moeten zijn
juli 2009	het stadsdeel laat verzoekers weten dat de zeilklipper “Avontuur” verwijderd moet worden uit de Oude Houthaven omdat er geen ligplaatsvergunning verleend is
augustus 2009	HA laat aan de ombudsman weten dat in april 2009, na contact met het stadsdeel, duidelijk was dat het stadsdeel de aanvraag moet afhandelen
oktober 2009	het stadsdeel laat aan de ombudsman weten dat het de bevoegde instantie is voor het afhandelen van de aanvraag voor een ligplaatsvergunning
april 2010	voornemen tot afwijzen aanvraag ligplaatsvergunning