

## **Rapport Gemeentelijke Ombudsman**

### **Fluiten naar vergunning**

**Gemeente Amsterdam  
Stadsdeel Centrum**

4 november 2010  
RAI058130

#### **Samenvatting**

Een ondernemer wil een vergunning om vogelfluitjes te verkopen op de Dam. Op een dag is hij met zijn handelswaar op de Dam aanwezig en spreken twee politieagenten hem aan. Een medewerker van het stadsdeel die toevallig in de buurt is voegt zich bij de man en de agenten. Volgens de ondernemer is hem door deze medewerker toegezegd dat hij een vergunning zou krijgen om zijn producten op de Dam te verkopen.

Kort hierop blijkt dat het stadsdeel hiertoe niet overgaat. De man dient een klacht in. Het stadsdeel laat weten dat de medewerker een toezegging heeft gedaan, maar dat niet meer is na te gaan wat deze precies heeft ingehouden. De man wendt zich tot de ombudsman, die een hoorzitting belegt.

Tijdens de hoorzitting wordt duidelijk dat het stadsdeel, de politie en de ondernemer grotendeels allemaal verklaren dat er een toezegging voor een vergunning is gedaan. Maar niet komt vast te staan dat deze uitdrukkelijk bedoeld was voor de Dam. De ombudsman kan dan ook niet vaststellen wat hierover precies is gezegd. De ombudsman toetst aan het vertrouwensbeginsel, onderdeel van het rechtszekerheidsvereiste, en oordeelt dat dit vereiste niet is geschonden.

#### **Oordeel**

De onderzochte gedraging is niet in strijd met het rechtszekerheidsvereiste.

## **Verzoek**

Het verzoek tot onderzoek is op 2 december 2009 telefonisch ingediend en betreft de *gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum*.

## **Bevindingen**

### **aanleiding**

Verzoeker maakt vogelfluitjes en wil een vergunning om deze op de Dam, het Stationsplein of het Damrak te verkopen. Van het voorjaar tot het najaar verkoopt verzoeker de vogelfluitjes op straat. In de wintermaanden verkoopt hij zijn producten daarnaast op beurzen en in het buitenland.

Op 30 januari 2009 bevindt verzoeker zich met zijn handelswaar op de Dam en wordt hij - omdat bekend is dat hij geen vergunning heeft - door twee politieagenten aangesproken. Kort hierop voegt een medewerker van het stadsdeel die toevallig in de buurt is zich bij hen. In aanwezigheid van de politieagenten zegt deze medewerker toe dat het stadsdeel verzoeker een vergunning zal verstrekken voor verkoop van de vogelfluitjes op de Dam. Hij nodigt verzoeker uit om op 9 februari 2009, wanneer de medewerker weer terug is van vakantie, bij hem langs te komen op kantoor om een en ander te regelen. Het stadsdeel gaat echter niet over tot vergunningverlening.

Verzoeker kan zich hierin niet vinden en is van mening dat het stadsdeel met twee maten meet. Tegen andere verkopers op de Dam wordt niet handhavend opgetreden en levende standbeelden bieden tegen betaling foto's van zichzelf aan. Hierop deelt het stadsdeel mee dat verkoop van de fluitjes wel mogelijk is op het Leidseplein. Deze locatie is volgens verzoeker echter te lawaaiig; de fluitjes vallen dan niet op. Door geen gehoor te geven aan de toezegging heeft verzoeker schade geleden. Verzoeker dient een claim in bij het stadsdeel.

### **klachtbehandeling**

Via e-mail dient verzoeker op 23 februari 2009 een klacht in over de gang van zaken. In het kader hiervan wordt hij gehoord. In reactie op de klacht deelt het stadsdeel via e-mail mee dat een toezegging door de medewerker geen toezegging is van een bevoegd bestuursorgaan. De toezegging kan niet tot gevolg hebben dat verzoeker een vergunning krijgt. Op 23 april 2009 handelt het stadsdeel de klacht schriftelijk af en deelt mee dat de betrokken medewerker zich niet precies herinnert dat is gesproken over een vergunning voor het verkopen van vogelfluitjes op de Dam. Wel had de medewerker de indruk dat verzoeker zijn voorstel anders opvatte dan de medewerker het bedoelde. Daarom benadrukte hij dat het niet ging om een vergunning op de Dam. De aanwezige politieagent heeft over het gesprek het volgende vastgelegd: "Het kwam erop neer dat als [verzoeker] zijn fluitjes ter plekke zou vervaardigen in plaats van ze gewoon mee te nemen, hij in aanmerking komt voor een vergunning."

Het stadsdeel oordeelt dat de medewerker een toezegging heeft gedaan, maar dat niet meer is na te gaan wat deze precies heeft ingehouden. Het beleid maakt het niet mogelijk een vergunning te verstrekken en vaste jurisprudentie bepaalt dat geen gevolg hoeft te worden gegeven aan de toezegging. Wel is het mogelijk om, als verzoeker de fluitjes ter plaatse vervaardigt, voor bepaalde andere pleinen in het stadsdeel een ontheffing aan te vragen. Verzoeker kan zich in deze uitleg niet vinden en wendt zich tot de ombudsman.

### **klachtomschrijving**

Het onderzoek heeft betrekking op:

- het nakomen van een (vermeende) toezegging tot vergunningverlening.

### **reactie van het stadsdeel**

In reactie op de vragen van de ombudsman deelt het stadsdeel mee dat de betrokken medewerker de functie 'medewerker vergunningen openbare ruimte' bekleedt. Hij heeft een andere lezing over het al dan niet gedaan hebben van een toezegging. Hoe dan ook, er is pas sprake van toestemming en vergunningverlening als deze is geaccordeerd door het hoofd van de afdeling. Hiervan is geen sprake geweest.

De wens van verzoeker om vogelfluitjes te verkopen op de Dam kan, gelet op het geldend beleid, niet worden ingewilligd. De vergelijkbare voorbeelden die verzoeker aandraagt, namelijk een duivenvoedster en de levende standbeelden, zijn niet vergelijkbaar met de actieve wijze waarop verzoeker zijn producten verkoopt. Wel kan verzoeker een zogenaamde standwerkerplaats aanvragen.

Gelet op de tegenstrijdige verklaringen houdt de ombudsman op 10 juni 2010 een hoorzitting. Hierbij zijn aanwezig verzoeker en zijn raadsman. Namens de gemeente zijn aanwezig de betrokken medewerker vergunningen openbare ruimte, het hoofd vergunningen en evenementen en het hoofd dienstverlening. Namens de politie is een van de betrokken agenten aanwezig.

### **hoorzitting**

#### *Verzoeker*

Verzoekers raadsman deelt mee dat de medewerker een ondubbelzinnige toezegging heeft gedaan, namelijk dat verzoeker een vergunning zou krijgen voor het verkopen van vogelfluitjes op de Dam. Die locatie is voor verzoeker belangrijk, omdat de Dam een vast inkomen oplevert.

Tijdens het gesprek op de Dam heeft verzoeker gevraagd of de medewerker zijn toezegging wilde herhalen. Hierop deelde deze mee dat vereist is dat de vogelfluitjes ter plaatse worden vervaardigd. Verder is die dag besproken dat verzoeker op 9 februari met een pasfoto en € 50,- naar de werkkamer van de medewerker kon komen om een en ander te regelen. Dat sprake is van een toezegging voor de Dam blijkt volgens verzoeker ook hieruit. Anders was hem wel meegedeeld naar de balie van het stadsdeelkantoor te komen. Daarnaast zou verzoeker, als was gebleken dat het over een andere plaats dan de Dam ging, hierover gelijk iets hebben opgemerkt omdat andere plekken niet geschikt zijn.

Op 9 februari in de ochtend heeft verzoeker voor de zekerheid telefonisch contact opgenomen met het stadsdeel. Hij woont niet in Amsterdam en wilde niet voor niets afreizen. Hij zag de bui naar eigen zeggen al hangen. Verzoeker had namelijk ongeveer 30 jaar geleden een ventvergunning voor de Dam voor de verkoop van een ander product. Deze is na onenigheid met de politie niet verlengd. Verzoeker verneemt dat de medewerker ziek is en spreekt één van zijn collega's. Deze deelt mee dat het stadsdeel hem geen vergunning zal verstrekken voor de Dam. Verzoeker heeft diezelfde dag of kort erna telefonisch contact met de medewerker. Tijdens dit gesprek uit hij zijn ongenoegen over het niet nakomen van de toezegging. Verzoeker dient hierna geen aanvraag in omdat hij wist dat men voor de Dam geen vergunning krijgt. Wel is hij van mening dat het stadsdeel hem dit heeft toegezegd. Verzoekers raadsman stelt zich op het standpunt dat verzoeker op de toezegging mocht vertrouwen.

#### *Politie*

De aanwezige politieagent had surveillancedienst en was eerder die dag geïnformeerd over onder andere verzoeker. Toen de agent met een collega zijn ronde maakte op de Dam, zag hij verzoeker staan en sprak hij hem aan. Kort hierop voegde de medewerker van het stadsdeel zich bij hen. De medewerker van het stadsdeel en verzoeker hadden het over de voorwaarden voor vergunningverlening, namelijk dat de fluitjes ter plaatse vervaardigd moeten worden. Ook hoorde hij dat verzoeker en de medewerker van het stadsdeel spraken over een afspraak op 9 februari om verder te praten over de voorwaarden. De agent kan zich niet herinneren dat sprake was van een toezegging voor de Dam en dit is ook niet opgenomen in de aantekening die hij heeft gemaakt.

#### *Stadsdeel*

Op 30 januari 2009 zag de medewerker van het stadsdeel de politie praten met verzoeker, die hij niet (her)kende. De medewerker is op hen afgestapt in de hoop iets in de bemiddelende sfeer te kunnen betekenen en heeft verzoeker de voorwaarden voor vergunningverlening voorgelegd. Hierbij is niet gesproken over de Dam en de medewerker bedoelde dat vergunningverlening mogelijk was voor andere pleinen dan de Dam, zoals het Spui, de Nieuwmarkt en het Leidseplein.

Verzoeker en de medewerker hebben een afspraak gemaakt om een en ander op 9 februari verder te bespreken. Mogelijk heeft de medewerker verzoeker ook geadviseerd € 50,- en een pasfoto mee te nemen, maar dit kan hij zich niet meer herinneren. De medewerker stelde voor dat verzoeker naar zijn werkkamer kwam, omdat hij inmiddels al met de zaak bekend was.

Het hoofd dienstverlening deelt mee dat de medewerkers van het stadsdeel in algemene termen praten en goed op de hoogte zijn van de (on)mogelijkheden. Aan een gesprek kan iemand geen rechten ontlenen. Wel beaamt het stadsdeel dat de medewerker deskundig is en dat een burger in beginsel mag afgaan op de mededelingen die een medewerker doet. De voorbereiding van vergunningverlening geschiedt door een medewerker. Het afdelingshoofd is de laagst gemandateerde voor het verlenen van een vergunning. Het hoofd vergunningen deelt mee dat de voorwaarde dat het product ter plaatse wordt vervaardigd wellicht door verzoeker zo is opgevat dat 'ter plaatse' sloeg op de plek waar het gesprek plaatsvond.

De Dam is een plek waar het stadsdeel dergelijke activiteiten niet wil. Sinds medio 2007 zijn jongleurs, mimespelers en levende standbeelden niet meer vergunningsplichtig; hun uitingen vallen binnen de vrijheid van meningsuiting. De verkoop van vogelvoer is sinds 2008 verboden. Het stadsdeel is op grond van het evenementenbeleid<sup>1</sup> terughoudend ten aanzien van vergunningverlening voor activiteiten op de Dam.

---

<sup>1</sup> Artikel 1.1.1 Buitenevenementen in de binnenstad

Dam: Lof, Protest, Herdenking of Viering. De Dam is de huiskamer van Nederland, het nationale en internationale plein voor herdenkingen, Koninklijke ontvangsten en andere formele gelegenheden. Maar ook wil elke demonstratie er beginnen of eindigen, wil elke manifestatie van stedelijk of nationaal belang er staan en passeren er ook nog eens zo'n 35 miljoen mensen per jaar het plein. De Dam ontleent zijn naam aan de dam die de eerste Amsterdammers in de rivier legden en is daarmee de bakermat van Amsterdam. Aan de Dam staan belangrijke gebouwen: het Koninklijk paleis, zonder twiifel het belangrijkste wereldlijke monument van Nederland (Geert Mak), en de Nieuwe Kerk, waar het staatshoofd wordt gekroond en Koninklijke huwelijken worden gesloten. Jaarlijks vindt op 4 mei de Nationale Dodenherdenking plaats, waarvoor in 1956 op het oostelijk deel het Nationaal monument is opgericht. Door zijn speciale positie verdient de Dam een eigen regime. Evenementen op de Dam moeten specifiek en openbaar zijn (beheerplan Dam 2001). We kunnen de evenementen die passen bij de Dam kenmerken als activiteiten die in het teken staan van Lof, protest, herdenking of viering. Op het Oostelijk deel rondom het monument

### **reacties op bevindingen**

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeker, het stadsdeel en de politie gestuurd teneinde een nadere reactie mogelijk te maken. Hiervan heeft verzoeker gebruik gemaakt. De reactie is voor zover relevant in het bovenstaande verwerkt. Daarnaast heeft verzoekers gemachtigde nog laten weten dat verzoeker - anders dan hij tijdens de hoorzitting meedeelde - geen aanvraag heeft ingediend omdat hij inzag dat de medewerker zijn toezegging niet gestand zou doen. De ombudsman merkt hierover op dat dit niet afdoet aan verzoekers mededeling tijdens de hoorzitting. Het stadsdeel heeft de ombudsman in reactie op het verslag van bevindingen geïnformeerd over het evenementenbeleid.

### **Beoordeling**

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

### **Behoorlijkheidsvereisten**

In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van rechtszekerheid.

### **Overwegingen**

Onderdeel van het rechtszekerheidsvereiste is het vertrouwensbeginsel. Dit houdt in dat het bestuursorgaan gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens die overheid nakomt, tenzij wet- of regelgeving zich daartegen verzetten.

In deze zaak is aan de orde de vraag of de toezegging is gedaan en zo ja, of verzoeker er vervolgens op mocht vertrouwen dat hem een vergunning zou worden verstrekt. Vast staat dat de verklaringen van het stadsdeel en verzoeker grotendeels overeenkomen, behalve over de vraag of expliciet is gesproken over vergunningverlening voor de Dam. De ombudsman kan daarom niet vaststellen wat er exact is besproken. Nu verzoeker tijdens de hoorzitting heeft meegedeeld dat hij wist dat het stadsdeel voor dergelijke activiteiten geen vergunning verstrekt voor de Dam en dat hij verwachtte dat de vergunning niet zou worden verstrekt, kan niet worden vastgesteld dat sprake was van een gerechtvaardigde verwachting dat hij een vergunning zou krijgen.

Hoewel het niet passend is dat het stadsdeel in de klachtbehandeling de waarde van mededelingen van zijn medewerkers bagatelliseerde, is geen sprake van schending van het vereiste.

---

zijn geen evenementen mogelijk. Vanwege de openbare orde, de bereikbaarheid en de flexibiliteit zijn de mogelijkheden voor meerdaagse evenementen beperkt. In principe duren de evenementen op de Dam daarom één dag.

<sup>2</sup> artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

Datum : 4 november 2010  
Rapportnummer: RA1058130  
Pagina : 6/6

## **Oordeel**

De onderzochte gedraging is niet in strijd met het rechtszekerheidsvereiste.