

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Bungelende aanschrijving op kademuur Gemeente Amsterdam Waternet

24 mei 2011
RAI10666

Samenvatting

Een jachthavenexploitant wendt zich tot de ombudsman over twee zaken met betrekking tot de voormalige Dienst Binnenwaterbeheer (BBA), nu Waternet. De man exploiteert een jachthaven waar zijn zoon met een woonboot ligt. De woonboot is tot zinken gebracht, waarna de ondernemer de bovenkant van de boot verwijderd en contact opneemt met BBA. Tijdens dit gesprek kondigt de ondernemer aan ook de rest van de boot te laten verwijderen. Dat komt er niet van omdat een daarin gespecialiseerd bedrijf steeds andere spoedopdrachten heeft. Een half jaar later constateert BBA dan ook dat het wrak er nog ligt. De dienst is van mening dat de man het wrak moet verwijderen; zo nodig zal de dienst dat zelf doen. Hierover informeert BBA hem echter niet via een brief. In plaats daarvan laat de dienst een onduidelijk kaartje achter in een bos touwen aan een kademuur, aan de overkant van het wrak. Bijna twee weken later stuit de man toevallig op het kaartje. Aangezien hij niet begrijpt waar het bericht betrekking op heeft, neemt de ondernemer contact op met de dienst. Hij verneemt dan dat het bericht slaat op de gezonken woonboot. De dienst verzekert de man dat hij nog een brief krijgt, waarin de dienst hem meer dan genoeg tijd zal bieden om het wrak zelf te verwijderen. In die brief wordt hem echter een termijn van een week geboden, die al bijna is verstreken op het moment dat de brief aankomt. De ondernemer heeft slechts enkele dagen om het wrak van 25.000 kilo te verwijderen.

De volgende aanvaring met de gemeente gaat vooraf aan de huldiging en rondvaart van het Nederlandse voetbalelftal. Een televisiezender heeft de man ingehuurd om een cameraploeg rond te varen langs het traject. De man meert af om de cameraploeg aan boord te laten, waarop BBA hem te verstaan geeft dat hij niet mag aanmeren en moet doorvaren. Zo niet, dan wordt de boot in beslag genomen. De man wijst erop dat hij over de benodigde sticker beschikt en met de verhuurboot mag aanmeren om mensen in te laten stappen. Zijn onvrede over de gang van zaken uit de ondernemer, maar BBA herkent de klacht niet. De man wendt zich tot de ombudsman, die de tot Waternet gefuseerde organisatie vragen stelt.

Waternet laat weten dat het bij de aanschrijving een werkwijze heeft gevolgd die met name geschikt is voor plezierbootjes. Mede daarom was de geboden termijn van een week te kort. Ten aanzien van het aanmeren deelt Waternet mee dat er onduidelijkheid was over de vraag of de man mocht aanmeren. Landelijke en lokale regelgeving zijn daar namelijk niet eenduidig in. Tot

slot heeft Waternet ten onrechte meegedeeld dat de boot in beslag kon worden genomen. De ombudsman oordeelt dat Waternet de man op ondeugdelijke wijze heeft geïnformeerd over het moeten ruimen van het wrak en dat de geboden termijn te kort was. Verder bestaat onduidelijkheid over het al dan niet mogen aanmeren, waar de ondernemer de dupe van werd. Tot slot heeft Waternet de klachten niet conform de Algemene wet bestuursrecht afgehandeld.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn in strijd met de vereisten van fair play en rechtszekerheid.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de wethouder Waterbeheer duidelijkheid te scheppen over het al dan niet zijn toegestaan van het aanmeren met een passagiersschip in de gemeente Amsterdam.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 21 december 2010 op het spreekuur ingediend en betreft *gemeente Amsterdam, Waternet*.¹

Bevindingen

aanleiding

de aanschrijving tot verwijdering van een wrak

Verzoeker exploiteert een jachthaven. Een van de (woon)botten in de haven, waarop zijn zoon woont, is gezonken. Medio maart 2010 hebben verzoeker en zijn zoon hierover een gesprek met de toenmalige Dienst Binnenwaterbeheer (BBA). Dan heeft verzoeker de woonboot al gedeeltelijk verwijderd. Verder kondigt hij aan dat de onderkant van de ark met een kraan zal worden verwijderd door een gespecialiseerd bedrijf waar verzoeker vaker mee samenwerkt. Omdat de gemeente ditzelfde bedrijf steeds spoedopdrachten geeft, kunnen de resten van de woonboot echter niet door dat bedrijf worden verwijderd.

Medio oktober 2010 ziet verzoeker toevallig, omdat het door de wind wordt bewogen, een briefje aan de kademuur hangen (zie foto's). Hij kan het vanaf de kade niet bereiken en de volgende dag (op 19 oktober) lukt het hem, met de hulp van iemand die hem vasthoudt, het briefje te pakken. Het is met een tie wrap aan een takje bevestigd, dat vervolgens in scheepstouwen is gestoken. Er staat de handgeschreven mededeling 'spoed' en datum 5 oktober 2010 op, en op de andere zijde een aankondiging van de toepassing van de Wrakkenwet. Het briefje hangt ver van de gezonken woonboot en het is verzoeker niet duidelijk wat ermee bedoeld wordt. Hij belt op 19 oktober 2010 met de dienst en verneemt dat het bericht betrekking heeft op de gezonken woonboot. De dienst verzekert verzoeker dat hij nog een brief krijgt, waarin de dienst hem meer dan genoeg tijd zal bieden om het wrak zelf te verwijderen.

Wanneer verzoeker de brief nog niet heeft ontvangen, neemt hij op vrijdag 22 oktober 2010 opnieuw contact op met BBA. De brief blijkt dan al enkele dagen eerder verstuurd te zijn. Een medewerkster stuurt diezelfde dag een digitale versie via e-mail toe. Wanneer verzoeker de brief op vrijdag in de namiddag via e-mail ontvangt, heeft hij nog tot dinsdagochtend 9.00 uur om het wrak te verwijderen. Verzoeker kan zich, gezien het contact met BBA over het verwijderen van de resten en zijn pogingen deze te laten verwijderen, niet vinden in de korte termijn die hem is geboden. Verder vraagt hij zich af of BBA bevoegd is het door hem gepachte water te betreden. Tot slot bevreemdt het verzoeker dat de medewerkers de kennisgeving niet in zijn brievenbus hebben gedeponneerd. Verzoeker kan zich niet in de gang van zaken vinden en dient op 23 oktober 2010 een klacht in.

de behandeling van de klacht

Op 2 december 2010 reageert BBA op de klacht. De dienst deelt mee dat het op 5 oktober heeft geconstateerd dat een gedeelte van het wrak nog in openbaar water lag. Voor de bemoeienis van BBA is niet van belang of sprake is van 'eigen' water of gepacht water. De inspecteurs zijn bij de uitoefening van hun functie bevoegd de jachthaven te betreden.

¹ Op 1 januari 2011 zijn de Dienst Binnenwaterbeheer en Waternet gefuseerd.

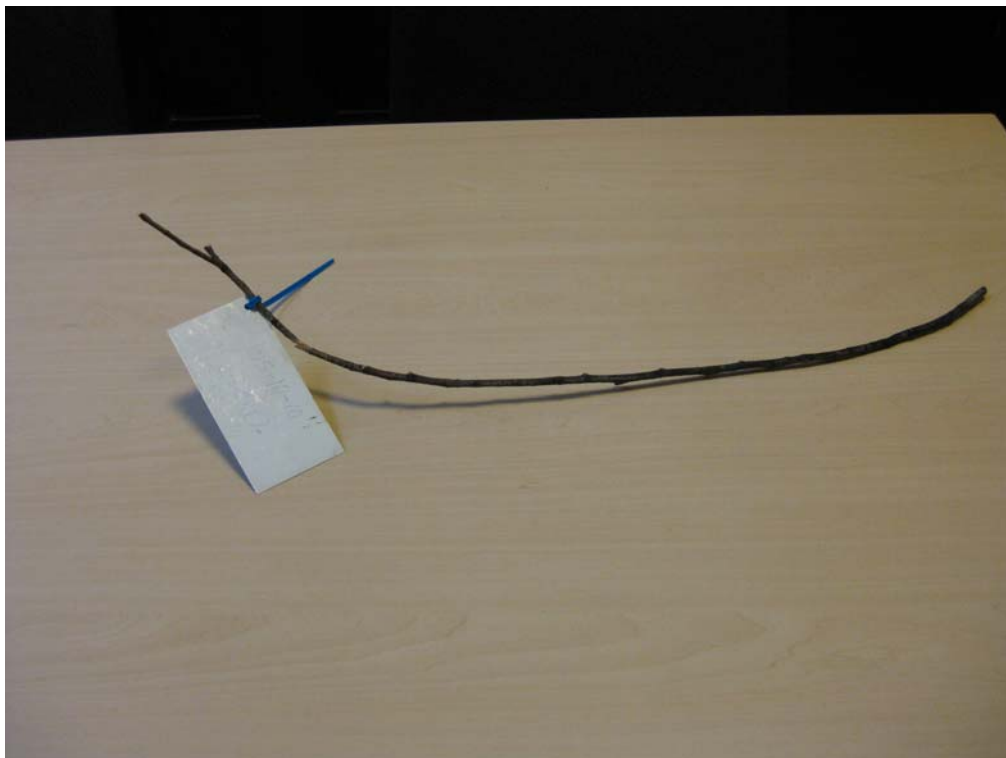
Omdat verzoeker bij diverse gelegenheden kenbaar heeft gemaakt dat hij niet wil dat medewerkers van BBA de jachthaven betreden, is de kennisgeving aan de kademuur bevestigd. De betrokken medewerkers hebben verklaard dat de kennisgeving ongeveer 50 centimeter onder de kade hing. Van het afgeven van de kennisgeving of bezorging in de brievenbus heeft BBA afgezien omdat dat niet tot de standaardwerkwijze behoort. Ook heeft BBA willen voorkomen dat verzoekers terrein moest worden betreden.

De begunstigingstermijn die in de brief was gesteld, bedroeg een week. BBA is van oordeel dat een termijn van meer dan een week gezien de aard en afmeting van het wrak niet onredelijk was geweest.

BBA constateert dat het de standaard werkwijze heeft gevolgd. Meestal hebben aanschrijvingen betrekking op wrakken van pleziervaartuigen. De standaard werkwijze blijkt minder geschikt voor andere vaartuigen. Hierop zal de dienst alerter zijn. Al met al onthoudt de dienst zich van een oordeel over verzoekers klacht.



Figuur 1, het kaartje in scheepstouw aan de kademuur



Figuur 2, het kaartje

de gang van zaken rond het aanmeren bij een steiger

Verzoeker verhuurt fluisterbootjes. De dag voor de huldiging en rondvaart van het Nederlandse voetbalelftal heeft een televisiezender hem ingehuurd om een cameraploeg rond te varen langs het traject. Verzoeker meert bij de Herenmarkt af om de cameraploeg aan boord te nemen. Hierop benadert een boot van BBA hem en geven de medewerkers verzoeker te verstaan dat hij niet mag aanmeren en moet doorvaren. Verzoeker wijst erop dat hij over de benodigde sticker beschikt en met de verhuurboot mag aanmeren om mensen in te laten stappen. De medewerkers delen deze opvatting niet en laten verzoeker weten dat zijn boot in beslag wordt genomen als hij niet doorvaart.

Verzoeker uit zijn onvrede over de gang van zaken per e-mail. Hierop deelt BBA hem mee dat passagiersschepen (waaronder verhuurboten) op de betreffende plek mogen aanmeren om mensen in en uit te laten stappen. Verder ziet de dienst geen aanleiding om inhoudelijk op de klacht in te gaan.

Verzoeker is van mening dat uitleg en excuses op zijn plaats zijn. Hierop laat de dienst weten dat het de medewerkers erop heeft gewezen dat ook verhuurboten op de betreffende plaats mogen aanmeren. Verzoeker deelt nogmaals mee dat hij excuses op zijn plaats acht. Op dit e-mailbericht reageert de dienst niet.

Verzoeker kan zich niet vinden in de gang van zaken en wendt zich tot de ombudsman.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- (de aankondiging van) een aanschrijving tot verwijdering van een wrak;

- het aanspreken op het aanmeren van een passagiersschip;
- de behandeling van klachten hierover.

reactie van Waternet

ten aanzien van de aanschrijving tot verwijdering van het wrak

De keuze voor een begunstigingstermijn van een week heeft te maken met een bij aanschrijving van wrakken gebruikelijke termijn, die doorgaans voor pleziervaartuigen wordt gehanteerd. In dit geval was echter sprake van een woonboot. Het vaststellen van deze korte termijn was mede ingegeven door het feit dat het eerste gesprek met verzoeker al in februari 2010 had plaatsgevonden en het wrak eind september 2010 nog steeds ter plaatse lag. Zoals BBA al in reactie op de klacht heeft meegedeeld, had het gezien de aard en afmeting van de boot in de rede gelegen een langere begunstigingstermijn te bieden. Verder had de dienst duidelijk moeten uitspreken dat verzoekers klacht op dit punt gegrond was.

De buitendienstmedewerkers van BBA, inmiddels Waternet, zijn in hun rol van toezichthouder bevoegd om terreinen te betreden. Hun bevoegdheden zijn omschreven in de artikelen 5:15 tot en met 5:19 van de Algemene wet bestuursrecht. Met betrekking tot het betreden van de jachthaven wijst Waternet op artikel 5:15 lid 1, dat als volgt luidt: "Een toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner."

ten aanzien van het aanmeren

De onduidelijkheid rond het aanmeren aan de steiger bij de Herenmarkt is ontstaan omdat de Amsterdamse Verordening op het Binnenwater enerzijds en de landelijke regelgeving (Binnenvaartpolitiereglement, Binnenvaartbesluit) anderzijds verschillende normen hanteren. Volgens de lokale regelgeving had er wel mogen worden aangemeerd, en volgens de landelijke niet. Dat heeft tot verwarring geleid. Waternet heeft besloten dat in het vervolg de landelijke regelgeving leidend is.

Verzoekers e-mails over het aanmeren zijn ten onrechte niet als klacht aangemerkt. Aangezien aanmeren wel was toegestaan en BBA dat naderhand erkende, waren excuses op zijn plaats geweest. Verder kan het negeren van de lastgeving niet leiden tot inbeslagname. Dat hebben de medewerkers ten onrechte meegedeeld. Ze hadden wel proces-verbaal mogen opmaken. Dat nu dus blijkt dat de lastgeving niet aan te merken correct is geweest, doet niet ter zake, aldus Waternet.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeker en naar Waternet gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. De dienst is akkoord met het verslag van bevindingen. Om een nadere reactie over de verschillen in de lokale en landelijke regelgeving gevraagd (zie bijlage), deelt Waternet mee dat de landelijke regelgeving bepaalt dat een schip pas een passagiersschip is wanneer er twaalf of meer personen mee vervoerd worden. De lokale regelgeving stelt geen eisen aan het aantal passagiers voor de vraag of een schip een passagiersschip. Dit heeft in deze zaak tot onduidelijkheid geleid, omdat ter plaatse een meerverbod is ingesteld voor alle schepen met uitzondering van passagiersschepen. Vooral nog ziet Waternet geen aanleiding om de lokale en landelijke regelgeving te harmoniseren.

Verzoeker uit nogmaals zijn verbazing over bekendmaking van de aankondiging van de aanschrijving en wijst erop dat een termijn van één week onredelijk is voor het verwijderen van

een betonnen wrak van 25 ton. Verder deelt hij mee dat het gesprek met BBA niet in februari plaatsvond, maar later. Tot slot bevreemdt het hem dat de landelijke en lokale regelgeving niet overeenstemmen. Hij vraagt zich af welke gevolgen het naleven van de landelijke regelgeving voor de situatie in Amsterdam heeft.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen².

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden³. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan de vereisten van fair play en rechtszekerheid.

Overwegingen

Ten aanzien van de aanschrijving

Het fair play-vereiste schrijft voor dat een bestuursorgaan de burger de mogelijkheid geeft zijn (procedurele) kansen te benutten. Dat betekent dat van een bestuursorgaan een houding mag worden verwacht waarbij de burger in de gelegenheid wordt gesteld zijn belangen te behartigen. Toegespitst op deze zaak brengt dat enerzijds mee dat de burger deugdelijk over een voornemen tot handhaving wordt geïnformeerd, anderzijds houdt het vereiste in dat het bestuursorgaan de burger een redelijke termijn biedt om zelf uitvoering te geven aan de last.

Vast staat dat de aankondiging niet op adequate wijze heeft plaatsgevonden. Per toeval stuitte verzoeker bijna twee weken later op het briefje, waaruit niet duidelijk werd waar het betrekking op had. Terecht zal Waternet in het vervolg alerter zijn op de vraag of de standaard werkwijze geschikt is voor het betreffende wrak. De geboden termijn van één week om het wrak te verwijderen komt evenmin aan het vereiste tegemoet. Dit klemmt te meer gezien de gebrekkige aankondiging.

Ten aanzien van het aanmeren

Een 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). Enerzijds brengt dat mee dat de gemeente kennis heeft van de eigen verordening en ernaar handelt, anderzijds betekent dit dat de verordening niet in strijd is met hogere regelgeving.

Verzoeker, bekend met de lokale regelgeving, verkeerde in de veronderstelling dat hij mocht aanmeren om passagiers te laten instappen. De dienst ging evenwel uit van de landelijke regelgeving en sommeerde verzoeker om door te varen. Aldus werd hij in zijn werkzaamheden

² artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

³ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

belemmerd. Daar komt bij dat verzoeker ten onrechte te verstaan kreeg dat zijn boot in beslag kon worden genomen.

Vast staat dat de lokale en landelijke regelgeving tot onduidelijkheid leiden in Amsterdam wanneer een aanmeerverbod is ingesteld voor alle schepen met uitzondering van passagiersschepen. Hiermee ontstaat onduidelijkheid, zowel voor de burger als voor de medewerkers van Waternet. Dat Waternet heeft meegedeeld dat het in het vervolg de landelijke regelgeving aanhoudt, lost deze tegenstrijdigheid niet op. Het rechtszekerheidsvereiste is geschonden.

Ten aanzien van de klachtbehandeling

Het genoemde fair play-vereiste brengt ook mee dat een klacht als zodanig wordt herkend en in overeenstemming met de relevante wetgeving wordt behandeld. Die schrijft onder andere voor dat de klager in de gelegenheid wordt gesteld te worden gehoord en dat het bestuursorgaan, uitzonderingen daargelaten, een oordeel geeft over de klacht.

In deze zaak behandelde BBA verzoekers klacht over de (aankondiging van de) aanschrijving, maar onthield de dienst zich van een oordeel. Bij nader inzien acht de dienst de klacht over de termijn die verzoeker werd gebonden om het wrak te verwijderen gegrond. Verder is verzoeker niet in de gelegenheid gesteld te worden gehoord. Tot slot is verzoekers klacht over de gang van zaken bij het aanmeren niet als zodanig afgehandeld. Aldus is het vereiste geschonden en heeft de dienst de kans gemist om excuses aan te bieden en het vertrouwen in de dienst te herstellen.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn in strijd met de vereisten van fair play en rechtszekerheid.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de wethouder Waterbeheer duidelijkheid te scheppen over het al dan niet zijn toegestaan van het aanmeren met een passagiersschip in de gemeente Amsterdam.

Bijlage

Politie binnenvaart reglement

Artikel 1.01. Betekenis van enkele uitdrukkingen

In dit reglement wordt verstaan onder:

A. *Typen schepen*

[...]

o 6°. *passagiersschip*: schip dat meer dan 12 passagiers mag vervoeren.

Binnenvaartbesluit

Artikel I

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders is bepaald, verstaan onder: [...]

passagiersschip: binnenschip, niet zijnde een veerpont of een veerboot, dat is bestemd of wordt gebruikt voor het bedrijfsmatig vervoer van meer dan twalf personen buiten de bemanningsleden.

Verordening op het Binnenwater (Amsterdam)

Artikel 2.2.1 Begripsomschrijvingen

I. In dit hoofdstuk en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder: [...]

I. c. *passagiersvaartuig*: een bedrijfsvaartuig, hoofdzakelijk gebruikt voor of bestemd tot:

1. vervoer van personen, of

2. om beschikbaar te worden gesteld aan een of meer personen ten behoeve van varende recreatie.