

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Woonboot wordt bouwwerk

Gemeente Amsterdam

Stadsdeel Oost

Waternet

13 december 2012

RA122196

Samenvatting

De bewoners van een woonboot vervangen in 2010 hun boot en vragen een nieuwe ligplaatsvergunning aan bij Waternet. De nieuwe woonboot ligt (net als de oude boot) met een beugel aan een paal afgemeerd, omdat dit meer stabiliteit geeft dan afmeren met een kabel of touwen aan een steiger. Na bijna twee jaar is er nog niet beslist op de aanvraag. Omdat Waternet de woonbootbewoners niet informeert waarom een beslissing uitblijft, wenden zij zich tot de Gemeentelijke Ombudsman. Deze doet navraag bij Waternet.

Dan blijkt dat Waternet heeft gewacht met het nemen van een beslissing, omdat, door ontwikkelingen in de rechtspraak, niet duidelijk was hoe moet worden omgegaan met woonboten die met beugels aan een paal zijn afgemeerd. Op grond van uitspraken van de Raad van State moet een woonboot die met een beugel aan een paal is afgemeerd beschouwd worden als een bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning (bouwvergunning) moet worden aangevraagd. Dit betekent verder dat er geen ligplaatsvergunning kan worden afgegeven.

Waternet geeft aan dat een woonboot in de praktijk nooit in aanmerking zal komen voor een omgevingsvergunning omdat niet aan de eisen van het Bouwbesluit voldaan kan worden.

Dit betekent dat woonboten die om goede redenen met beugels afgemeerd liggen (hetgeen stadsbreed voorkomt) wat betreft de ligplaatsvergunningverlening sinds 2010 tussen wal en schip vallen. Waternet is niet gelukkig met deze ontwikkeling en geeft aan dat aanpassing van de Verordening op het binnenwater waarschijnlijk geen uitkomst zal bieden en dat de kwestie op landelijk niveau moet worden aangepakt. Dit is aanleiding voor de ombudsman om een aanbeveling aan het rapport te verbinden.

De ombudsman acht het verder niet onbegrijpelijk dat Waternet de ontwikkelingen in de rechtspraak heeft willen afwachten. Wel hadden de woonbootbewoners hierover tijdig geïnformeerd moeten worden en had Waternet toestemming aan hen moeten vragen voor het verlengen van de beslistermijn. Waternet erkent dat verzoekers niet goed geïnformeerd zijn over de ontwikkelingen.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de wethouder Waterbeheer de juridische problematiek bij de verlening van ligplaatsvergunningen aan woonboten die afgemeerd liggen met een beugel, bij de hiervoor verantwoordelijke bewindslieden aan de orde te stellen.

Amsterdam, 13 december 2012

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'U. van de Pol', with a long horizontal stroke extending to the right.

Ulco van de Pol
Gemeentelijke Ombudsman

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 29 juni 2012 schriftelijk ingediend en betreft de *gemeente Amsterdam, stadsdeel Oost, Waternet*.

Bevindingen

aanleiding

Op 5 januari 2009 verleent BBA¹(thans Waternet) een vervangingsvergunning voor verzoekers woonboot die in stadsdeel Oost (het stadsdeel) bij het Zeeburgereiland is afgemeerd. Op 15 juni 2010 wordt de vervangingstermijn (op verzoek van verzoekers) verlengd tot 1 oktober 2010.

In juli 2010 wordt verzoekers nieuwe woonboot afgemeerd. Verzoekers vragen op 18 augustus 2010 een ligplaatsvergunning aan bij Waternet en voldoen op 3 september 2010 de leges hiervoor. Er volgt echter geen beslissing op de aanvraag. Als verzoekers bellen dan voelen ze zich van het kastje naar de muur gestuurd. Eind 2010 ontvangen verzoekers schriftelijk bericht dat binnen 10 weken een reactie zal volgen. Verzoekers ontvangen verder geen schriftelijk bericht van Waternet.

Op 20 april 2012 sturen verzoekers een e-mail naar de nautisch inspecteur van het stadsdeel, waarin zij uitleggen meerdere malen met Waternet contact opgenomen te hebben om de officiële ligplaatsvergunning te ontvangen. De nautisch inspecteur van het stadsdeel laat 20 april 2012 weten dat het Zeeburgereiland een grootstedelijk gebied is waarvan vergunningen worden uitgegeven door een centraal stedelijke dienst en hij adviseert verzoekers contact op te nemen met mevrouw B van Waternet. De nautisch inspecteur van het stadsdeel geeft aan de e-mail van verzoekers door te sturen naar mevrouw B. Op 11 juni 2012 sturen verzoekers een aangetekende brief naar mevrouw B, waarin zij verzoeken de ligplaatsvergunning toe te sturen.

Op 29 juni 2012 wenden verzoekers zich tot de Gemeentelijke Ombudsman die bij Waternet naar de stand van zaken informeert.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de behandeling van een aanvraag ligplaatsvergunning voor een woonboot.

reactie van gemeente Amsterdam, Waternet

Op 17 februari 2011 is aan de nautisch inspecteur van Waternet gevraagd de woonboot op te meten omdat verzoekers beugels aan de boot hebben aangebracht, waardoor deze niet conform de vergunning is vervangen. Op 26 juli 2011 is naar aanleiding van een door verzoekers ingevuld reactieformulier (op internet) telefonisch contact opgenomen met hen.

Er zijn excuses aangeboden voor het niet beslissen op de aanvraag van een ligplaatsvergunning en er is toegezegd dat uitgezocht zou worden waarom er nog niet beslist is.

¹ Dienst Binnenwaterbeheer Amsterdam. BBA is op 1 januari 2011 gefuseerd met Waternet.

De reden dat verzoekers zo lang niets gehoord hebben komt omdat er sprake is van een ingewikkelde juridische discussie omtrent woonboten.

In het kort komt het op het volgende neer: de Afdeling Bestuursrechtspraak heeft in diverse uitspraken geoordeeld dat een woonboot die op een bepaalde wijze wordt verankerd (waardoor sprake is van een plaatsgebonden constructie) als bouwwerk in de zin van de Woningwet moet worden beschouwd. Dit betekent dat hiervoor een omgevingsvergunning zou moeten worden aangevraagd. Een dergelijke woonboot kan dan niet meer worden aangemerkt als een woonboot in de zin van de Verordening op het binnenwater 2010 (VOB). Er kan dus geen ligplaatsvergunning op grond van de VOB worden verleend.

De woonboot van verzoeker bevindt zich in stadsdeel Oost. Waternet verleent - in overleg met het stadsdeel - vergunningen in stadsdeel Oost. Op diverse momenten is overleg gevoerd met het stadsdeel hoe met woonboten, die thans als bouwwerk worden beschouwd, moet worden omgegaan. Daar is lange tijd geen duidelijkheid over geweest. Naar aanleiding van de klacht verzoekers is er thans duidelijkheid:

De woonark van verzoeker is door de aangebrachte beugels aan afmeerpalen af te meren - in lijn met de uitspraken van de Afdeling - een bouwwerk geworden. Daarom kan geen ligplaatsvergunning op grond van de VOB worden verleend. Om in aanmerking te komen voor een ligplaatsvergunning op grond van de VOB zullen verzoekers de beugels moeten verwijderen (conform de vervangingsvergunning) en de woonark op gewone wijze - door gebruik te maken van kabels en afhouders - moeten afmeren. In dat geval kan de ligplaatsvergunning op korte termijn worden verleend.

Voor de (af)meerpalen zal bij het stadsdeel een omgevingsvergunning moeten worden aangevraagd. Tevens zal een watervergunning (op grond van de Keur) bij Waternet moeten worden aangevraagd. Na het verkrijgen van voornoemde vergunningen zal vervolgens een ontheffing object op grond van de VOB bij Waternet moeten worden aangevraagd.

Indien de aanvragers hun woonboot gewoon conform de vervangingsvergunning hadden vervangen, zou de ligplaatsvergunning al lang zijn verleend. De vertraging in de besluitvorming is daarom mede aan henzelf te wijten. Het feit dat de kwestie intern zo lang is blijven liggen, verdient zeker geen schoonheidsprijs. Hiervoor biedt Waternet welgemeende excuses aan.

Waternet zegt toe verzoekers op de hoogte te stellen van voornoemde informatie.

Over de handhaving in deze zaak zegt Waternet geen uitlatingen te kunnen doen aangezien het stadsdeel de handhaving niet aan Waternet heeft uitbesteed. Waternet verwacht dat handhaving op de vergunning uitblijft zolang nog niet op de aanvraag is beslist.

brief Waternet 20 september 2012

Op 20 september 2012 stuurt Waternet een brief aan verzoekers waarin staat dat er op grond van de huidige jurisprudentie geen ligplaatsvergunning kan worden verleend. Alvorens een besluit te nemen op de aanvraag zal eerst het gesprek bij de ombudsman afgewacht worden (zie ook hierna).

gesprek 3 oktober 2012 bij Gemeentelijke Ombudsman

Op 3 oktober 2012 organiseert de ombudsman een gesprek op zijn kantoor waarbij verzoekers

aanwezig zijn. Ook zijn er vertegenwoordigers van Waternet (een jurist) en stadsdeel Oost (nautisch inspecteur) aanwezig. Het volgende wordt, samengevat, besproken².

afhandeling aanvraag ligplaatsvergunning

Ten tijde van de indiening van de aanvraag spelen ook de ontwikkelingen in de rechtspraak. Waternet erkent dat verzoekers niet goed geïnformeerd zijn over de ontwikkelingen en dat Waternet hierin tekort geschoten is.

Een van de verzoekers geeft verder aan dat zij heen en weer gestuurd worden tussen stadsdeel en Waternet. Vroeger kon hij gemakkelijk binnenstappen bij BBA. Ook de website van Waternet schiet tekort. 14020, het algemene telefoonnummer van Amsterdam, biedt ook geen oplossing. Het stadsdeel geeft aan dat er wel informatie is aangeleverd voor de kennisbank waar 14020 uit put.

Verzoeker geeft aan dat het stadsdeel verantwoordelijk is voor voorzieningen/aanmeren. Dit is vastgelegd in het beleid van 2003. Het stadsdeel geeft aan dat het grootstedelijk gebied is. Waternet geeft aan dat het dan onder de centrale stad valt en dat Waternet de centrale stad rechtstreeks vertegenwoordigt.

ligplaatsvergunning voor woonboot of omgevingsvergunning voor bouwwerk

Verzoeker geeft aan dat er veel woonboten in Amsterdam zijn die op (zo goed als) dezelfde wijze zijn afgemeerd als verzoekers boot. Het stadsdeel bevestigt dat het een veel gebruikt systeem is. De woonboot (woonark) is een vierkant object van 96 ton en vangt veel wind. Vastleggen met kabels (aan een steiger) geeft minder vastigheid. De oude woonboot was op een soortgelijke wijze als de nieuwe woonboot afgemeerd maar dit gaf toen geen problemen met de ligplaatsvergunning.

Waternet geeft aan dat vanaf april 2010³ duidelijk is hoe de Raad van State erover denkt, namelijk dat woonboten die afgemeerd worden aan palen met behulp van beugels als bouwwerken moeten worden beschouwd. Ten tijde van de oude woonboot speelde dit nog niet.

Waternet is niet blij met deze ontwikkeling maar kan deze niet naast zich neerleggen. Er is hierover vanuit Waternet contact geweest met de Vereniging Nederlandse Gemeenten en met juristen bij stadsdeel Oost. Ook is er vanuit Waternet contact geweest met een jurist bij de Dienst Milieu- en Bouwtoezicht. Deze jurist heeft contact gehad met de wetgevingsjuristen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (het ministerie). Tot op heden is er nog geen concrete actie ondernomen vanuit het ministerie.

Het stadsdeel en Waternet geven aan dat alleen voor drijvende woningen een omgevingsvergunning is afgegeven. Voor woonboten is dit niet mogelijk, omdat ze niet aan het bouwbesluit kunnen voldoen.

Op grond van de VOB is een woonboot geen woonboot meer, indien deze vastligt met beugels maar een object. Op grond van de VOB kan hiervoor een ontheffing gegeven worden. Hierbij is wel voorwaarde dat alle andere vergunningen zijn verleend.

² Bij de weergave van het gesprek is ook informatie opgenomen die na het gesprek is ingewonnen bij Waternet aangaande hun standpunt ten aanzien van de wijziging van de VOB.

³ Waternet geeft aan dat er inmiddels zeven relevante uitspraken van de Raad van State aangaande dit vraagstuk zijn.

Het stadsdeel en Waternet adviseren aan te meren met kabel. Indien er met kabel/touw is afgemeerd wordt voldaan aan eisen om als woonboot in aanmerking te komen. In de stad speelt een zaak waarbij met afhouders en touw afgemeerd zal gaan worden⁴. De rechter ziet dit niet als bouwwerk. De zaak ligt nu bij de Raad van State.

Waternet geeft aan dat op dit moment niet gedacht wordt aan wijziging van de VOB. Bij een mogelijke aanpassing van de VOB speelt het volgende. De VOB zou op twee punten aangepast moeten worden. De definitie van wat een woonboot is zou aangepast moeten worden. Verder zou ook mogelijk gemaakt moeten worden dat een ligplaatsvergunning verleend zou kunnen worden indien er geen omgevingsvergunning voor een bouwwerk is verleend. Nog los van de vraag of zo een wijziging juridisch mogelijk is ontstaat dan de situatie dat namens hetzelfde bestuursorgaan een ligplaatsvergunning verleend zou kunnen worden en de omgevingsvergunning geweigerd zou moeten worden, omdat niet voldaan kan worden aan het Bouwbesluit. Dit zou betekenen dat er handhavend opgetreden moet worden tegen het bouwwerk. Het bestuursorgaan komt dan in een vreemde spagaat. Het probleem is dan ook niet op te lossen op gemeentelijk niveau maar zou op landelijk niveau aangepakt moeten worden.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekers, Waternet en het stadsdeel gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. Verzoekers geven aan dat de bevindingen correct zijn. Het stadsdeel heeft een feitelijke correctie. Deze is verwerkt in het verslag van bevindingen. Voor het overige is het stadsdeel akkoord met het verslag van bevindingen. Waternet heeft een aantal feitelijke correcties en aanvullingen. Voor zover deze niet verwerkt zijn in de bovenstaande bevindingen zullen deze hierna worden weergegeven.

reactie Waternet op verslag van bevindingen

Er is op 23 augustus 2010 een ontvangstbevestiging naar verzoekers gestuurd naar aanleiding van hun aanvraag van een ligplaatsvergunning. Hierin staat aangegeven dat er binnen twaalf weken een besluit volgt op de aanvraag. Er staat verder dat het nemen van een besluit met acht weken kan worden verlengd.

Na het gesprek bij de ombudsman op 3 oktober heeft Waternet uitgezocht hoe de bevoegdheden geregeld zijn in het gebied waar verzoekers woonboot is afgemeerd. Het betreft grootstedelijk gebied, maar de bevoegdheid om te besluiten op de aanvraag voor een ligplaatsvergunning ligt bij het stadsdeel. Waternet is door het stadsdeel gemandateerd om op dergelijke aanvragen een besluit te nemen.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen⁵.

⁴ De betreffende woonboot ligt nog niet op de beoogde locatie. Er wordt nu feitelijk nog niet afgemeerd met afhouders en touw, maar dat gaat wel gebeuren. De mondelinge behandeling van de zaak zal de tweede helft van januari 2013 plaatsvinden.

⁵ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

beslistermijn op de aanvraag van een ligplaatsvergunning

De beslistermijn op het moment van de aanvraag (18 augustus 2010) van de ligplaatsvergunning bedroeg twaalf weken met de mogelijkheid van verlenging met acht weken⁶.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden⁷. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van voortvarendheid.

Overwegingen

afhandeling aanvraag ligplaatsvergunning

Uit het vereiste van voortvarendheid vloeit voort dat de gemeente snel en slagvaardig handelt. De beslistermijnen die bij wet of verordening zijn vastgesteld zijn uiterste termijnen. Indien de besluitvorming langer duurt dan wordt de burger hierover geïnformeerd.

Vast staat dat verzoekers op 18 augustus 2010 een ligplaatsvergunning aangevraagd hebben en dat hierop tot op heden niet beslist is. Dit betekent dat de maximale beslistermijn van twintig weken aanzienlijk is overschreden. Waternet heeft gewacht met het nemen van een beslissing omdat, gezien de ontwikkeling in de rechtspraak, niet duidelijk was hoe moet worden omgegaan met aanvragen voor een ligplaatsvergunning van woonboten die met beugels aan een paal zijn afgemeerd.

De ombudsman acht het niet onbegrijpelijk dat Waternet deze ontwikkelingen heeft willen afwachten. Wel hadden verzoekers hierover schriftelijk geïnformeerd moeten worden en had Waternet aan hen moeten vragen of zij akkoord gaan met het verlengen van de beslistermijn. Door dit na te laten zijn verzoekers langer dan noodzakelijk in onzekerheid gelaten en is pas na tussenkomst van de ombudsman schriftelijk aan verzoekers meegedeeld wat de reden van de termijnoverschrijding is.

Daarnaast speelt het volgende.

ligplaatsvergunning voor woonboot of omgevingsvergunning voor bouwwerk

Verzoekers motiveren waarom zij hun woonark met beugels (in plaats van met kabels) hebben afgemeerd aan een paal. Deze wijze van afmeren komt stadsbreed voor. Waternet geeft aan dat voor dit soort woonboten geen ligplaatsvergunning kan worden verleend nu de Raad van State heeft bepaald dat een woonboot die met beugels ligt afgemeerd een bouwwerk is (waarvoor een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd).

In de praktijk zal een woonboot echter nooit in aanmerking kunnen komen voor een omgevingsvergunning, omdat niet aan de eisen van het Bouwbesluit voldaan kan worden.

⁶ Artikel 1.2.4 Verordening op het binnenwater 2010. De beslistermijn is inmiddels aangepast en bedraagt nu dertien weken.

⁷ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

Dit betekent dat woonboten die om goede redenen met beugels afgemeerd liggen wat betreft de vergunningverlening sinds 2010 tussen wal en schip vallen. Waternet geeft aan dat aanpassing van de Verordening op het binnenwater waarschijnlijk geen uitkomst zal bieden en dat de kwestie op landelijk niveau moet worden aangepakt. Dit is aanleiding voor de ombudsman om een aanbeveling aan het rapport te verbinden.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de wethouder Waterbeheer de juridische problematiek bij de verlening van ligplaatsvergunningen aan woonboten die afgemeerd liggen met een beugel, bij de hiervoor verantwoordelijke bewindslieden aan de orde te stellen.