

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Verzoeken om handhaving 'tussen wal en schip geraakt'

**Gemeente Amsterdam
Stadsdeel Oost
Waternet**

11 april 2013
RA130608

Samenvatting

Een man heeft moeite met het in- en uitvaren van zijn woonschip in de Entrepothaven doordat er pleziervaartuigen afgemeerd liggen aan de douanesteiger. Op de steiger staan bovendien borden dat afmeren niet toegestaan is. Hij dient daarom een verzoek tot handhaving in bij Waternet. Nautische inspecteurs van Waternet bekijken de situatie ter plaatse en beoordelen dat de man genoeg ruimte heeft om in- en uit te varen. Verder adviseert Waternet de man om contact op te nemen met Stadsdeel Oost, omdat het stadsdeel verantwoordelijk is voor het afmeerbeleid en de handhaving daarop. De man doet dit, maar wordt door het stadsdeel terugverwezen naar Waternet: de bevoegdheid om handhavend op te treden wegens het niet naleven van een afmeerverbod ligt niet bij het stadsdeel. Het stadsdeel stelt Waternet hiervan op de hoogte en Waternet geeft aan het handhavingsverzoek van de man op te pakken. De man verneemt niets meer en stuurt na enkele maanden een herinnering aan Waternet en nadien ook herinneringen naar het stadsdeel. Omdat reacties van beide instanties uitblijven, wendt hij zich tot de ombudsman. Uit onderzoek van de ombudsman blijkt dat zowel Waternet als het stadsdeel steken hebben laten vallen. Zo heeft het stadsdeel geen navraag meer gedaan bij Waternet en heeft Waternet verder niets meer ondernomen omdat daar 'in nautische zin' geen noodzaak toe was. De brieven van de man aan het stadsdeel zijn voorts niet in behandeling genomen. De ombudsman constateert dat de publieke informatieverstrekking van beide instanties aan duidelijkheid te wensen over laat. Het is daardoor ondoorzichtig wie nu precies wat doet op het water.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het vereiste van goede organisatie en het vereiste van goede informatieverstrekking.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de wethouder er op toe te zien dat de publieke informatie over de bevoegdheden en taken van handhaving van stadsdelen versus Waternet op en om het water, in onderling overleg, eenduidig en duidelijk wordt vastgelegd.

Amsterdam, 11 april 2013

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ulco van de Pol', written over a horizontal line.

Ulco van de Pol
Gemeentelijke Ombudsman

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 28 november 2012 schriftelijk ingediend en betreft de gemeente Amsterdam, stadsdeel Oost en Waternet.

Bevindingen

Vooraf; handhaving water

1) Juridisch kader

Mandaatbesluit Waternet 2011

In het mandaatbesluit van 16 februari 2011 is bepaald dat Waternet de bevoegde instantie is om handhavend op te treden op grond van diverse wet- en regelgeving, waaronder de Verordening op het binnenwater (Vob) 2010.¹

Verordening op het binnenwater 2010

In de Vob zijn onder meer de volgende bepalingen opgenomen:

Artikel 2.1.1. "Tekens" bepaalt dat :

- “1. Het College kan in het belang van de ordening, openbare orde, veiligheid of het milieu tekens plaatsen en die tekens voorzien van nadere aanduidingen.
2. het is verboden zonder een door het College verleende ontheffing te handelen in strijd met het teken en de daarbij behorende nadere aanduiding, bedoeld in het eerste lid.”

Artikel 2.1.2 "Overlast" lid I bepaalt voorts dat:

- “1. Het is verboden, met of op een vaartuig of ander object te water de openbare orde te verstoren dan wel op andere wijze overlast of hinder te veroorzaken, waaronder in elk geval begrepen een geluidsapparaat of een toestel dan wel een machine in werking te hebben op een zodanige wijze dat voor omwonenden of overigen voor de omgeving hinder wordt veroorzaakt.”

Toelichting Vob

In de toelichting op de Vob² staat verder het volgende over de (onder)verdeling van verantwoordelijkheden voor het water in Amsterdam:

• **Water als transportsysteem (nautisch vaarwegbeheer):** De scheepvaart over de vaarwegen vraagt om een nautische (verkeerstechnische) ordening (vaarrichting, afmeerverbod, etc.). In grote lijnen is de stad verdeeld over twee gemeentelijke nautische beheerders, te weten het Centraal Nautisch Beheer Noordzeekanaalgebied over het havengebied en de dienst Binnenwaterbeheer³ over het binnenwater. De VOB vormt een (gemeentelijke) aanvulling op de landelijke wet- en regelgeving die de nautische beheerders tot hun beschikking hebben voor het toezicht op een vlot en veilig verloop van het scheepvaartverkeer.

• **Water als onderdeel van de openbare ruimte:** Water maakt onderdeel uit van de openbare ruimte. Stadsdelen zijn verantwoordelijk voor de inrichting en het beheer van de openbare ruimte. Op basis van de VOB zijn stadsdelen bevoegd om vergunningen af te geven voor het afmeren van woonboten, bedrijfsvaartuigen, objecten en het aanleggen van steigers. Natuurlijk moeten hierbij de voorwaarden van de waterbeheerder (de Keur) en de nautisch vaarwegbeheerder (bv. doorvaartprofielen) in acht worden genomen. (...)”

¹ Staatscourant Jaargang 2011, nr. 2638, publicatie: woensdag 16 februari 2011.

² http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Amsterdam/73996/73996_2.html.

³ De Dienst Binnenwaterbeheer Amsterdam (BBA) en Waternet functioneren sinds 1 januari 2011 als één bedrijf, met één naam: Waternet.

2) Informatieverstrekking internet

Website stadsdeel Oost

Op de website van het stadsdeel Oost staan de belangrijkste werkzaamheden van de handhavers van het stadsdeel opgesomd. Een van die werkzaamheden betreft de controle op boten bij een afmeerverbod: *“Controle op het afmeren van allerlei vaartuigen op plaatsen waar dit niet is toegestaan omdat het overlast of onveilige situaties veroorzaakt. Denk aan drenkelingentrappen, woonboten, loswallen, recreatiesteigers, meerverboden, bruggen, verkeerstekens op het water en beschermde rietkragen.”*

Website Waternet

Op de website van Waternet is de folder ‘Varen in Amsterdam’ te downloaden⁴. In deze folder staat o.m. de volgende informatie:

“Bij Waternet kunt u terecht voor:

- het melden van overlast op het water: boten die te hard varen, geluidsoverlast e.d*
- vragen over dode vogels en vissen in het water*
- vragen over afval in het water.*
- openingstijden van bruggen en sluizen*
- vragen over binnenhavengeld*
- vragen over orde en veiligheid op het water*
- vragen over weggesleepte boten”*

Tevens is in de folder opgenomen dat Waternet een boot, na een waarschuwing, wegsleept als deze verkeerd ligt afgemeerd.

aanleiding

Verzoeker stuurt Waternet op 4 mei 2012 een melding over drie afgemeerde pleziervaartuigen aan de douanesteiger (t/o de Borneokade) in de Enterpothaven in stadsdeel Oost. De afgemeerde pleziervaartuigen bemoeilijken namelijk het in- en uitvaren van verzoekers woonschip. Bovendien geldt er een afmeerverbod voor de douanesteiger, dat wordt aangegeven met een verkeersteken.



Douanesteiger langs de Borneokade in de Enterpothaven.

⁴ https://www.waternet.nl/media/546037/folder_varen_in_amsterdam.pdf.

Verzoeker krijgt direct een ontvangstbevestiging met de mededeling dat zijn melding is doorgegeven aan de afdeling Nautische Inspectie van Waternet (hierna: 'de Nautische Inspectie'). Verzoeker laat vervolgens per e-mail van 9 mei 2012 aan Waternet weten dat er inmiddels vijf pleziervaartuigen liggen afgemeerd aan de douanesteiger. Hij verzoekt om actie.

Op 10 mei 2012 laat Waternet verzoeker per e-mail weten dat naar aanleiding van zijn melding van 4 mei 2012, de Nautische Inspectie de situatie ter plaatse heeft bekeken. De Nautische Inspectie heeft de afstanden tussen de kade en de afgemeerde vaartuigen gemeten en volgens hun inzicht bestaat er voldoende ruimte voor verzoeker om in en uit te varen. Verder heeft de Nautische Inspectie telefonisch contact met verzoeker opgenomen en hem geadviseerd contact op te nemen met stadsdeel Oost, omdat het stadsdeel verantwoordelijk is voor het afmeerbeleid en de handhaving daarop.

Verzoeker neemt dit advies ter harte en stuurt op 10 mei 2012 een schriftelijk verzoek om handhaving aan het stadsdeel Oost. Op 30 mei 2012 reageert het stadsdeel per brief en deelt verzoeker mee dat hij verkeerd is geïnformeerd door Waternet. De bevoegdheid om handhavend op te treden wegens het niet naleven van een afmeerverbod is nimmer aan het stadsdeel overgedragen. Het stadsdeel heeft Waternet hiervan op de hoogte gesteld en Waternet heeft aangegeven het handhavingverzoek van verzoeker te zullen oppakken.

Omdat verzoeker niets meer verneemt stuurt hij Waternet op 11 september 2012 een herinnering waarin hij om een inhoudelijke reactie verzoekt.

Op 15 oktober 2012 stuurt verzoeker vervolgens een herinnering naar het stadsdeel, omdat een reactie van Waternet uitblijft en hij nog steeds last ondervindt van de pleziervaartuigen aan de douanesteiger. Hij verzoekt het stadsdeel om Waternet te bewegen tot handhaving over te gaan.

Op 6 november 2012 heeft verzoeker noch van Waternet, noch van het stadsdeel een inhoudelijke reactie ontvangen. Hij stuurt daarom een aangetekende brief aan het dagelijks bestuur van het stadsdeel en vraagt om een inhoudelijke reactie binnen een redelijke termijn. Hij vraagt het dagelijks bestuur er rekening mee te houden dat zijn verzoek al van 4 mei 2012 dateert. Op 27 november 2012 heeft verzoeker van geen van de partijen iets vernomen en wendt hij zich tot de ombudsman.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de behandeling van een verzoek om handhaving.

reactie van stadsdeel Oost

Het stadsdeel deelt de ombudsman per brief van 31 december 2012 (onder meer) het volgende mee.

handhaving

De bevoegdheden tussen de stadsdelen en Waternet zijn bepaald in de Verordening op de stadsdelen alsmede de Verordening op het binnenwater 2010. Bij 'nautische verboden' is Waternet bevoegd om op te treden dan wel te handhaven. In het onderhavige geval ging het om 'nautisch handhaven'; door een aantal afgemeerde pleziervaartuigen kon verzoeker zijn ligplaats moeilijk bereiken.

Het stadsdeel heeft het verzoek om handhaving, in het kader van de doorzendplicht van artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht, doorgestuurd naar Waternet. Het stadsdeel heeft tevens telefonisch contact opgenomen met de afdeling Handhaving van Waternet en tijdens dit gesprek heeft Waternet toegezegd het verzoek in behandeling te nemen. Nadien heeft het stadsdeel geen navraag meer gedaan bij Waternet.

Een recente schouw heeft verder nog aangetoond dat er geen pleziervaartuigen liggen afgemeerd. Er is op dit moment dan ook geen sprake van een situatie die handhavend optreden rechtvaardigt.

verbod steiger

Op 25 februari 1999 is door het Centraal Nautisch Beheer (CNB), de toenmalig nautisch beheerder van het Amsterdam Noordzeekanaalgebied, een algemeen ligplaatsverbod in dit hele gebied ingesteld. De Entrepothaven maakte destijds onderdeel uit van dit gebied.

Op 10 september 2008 heeft het college van burgemeester en wethouders een besluit genomen waarbij het beheersgebied van CNB werd gewijzigd. De wijziging hield onder andere in dat de Entrepothaven vanaf toen ging behoren tot het binnenwatergebied van het voormalige stadsdeel Zeeburg. Door deze wijziging was het besluit van 25 februari 1999 niet meer geldig voor de Entrepothaven en viel deze haven onder het nautisch vaarwegbeheer van de dienst Binnenwaterbeheer Amsterdam (BBA). Het voormalige stadsdeel Zeeburg, heeft echter -met het besluit van 25 februari 1999 in het achterhoofd- destijds de verkeersborden op de douanesteiger geplaatst.

Naar aanleiding van het handhavingsverzoek van verzoeker heeft stadsdeel Oost in juni 2012 besloten om de borden te verwijderen, omdat deze borden door het besluit van 10 september 2008 dus zonder rechtsgeldig besluit aanwezig waren.

Vervolgens zijn er borden geplaatst met de tekst “verboden toegang voor onbevoegden”. Het stadsdeel heeft daar, als eigenaar van de steiger, voor gekozen omdat de douanesteiger in slechte staat verkeert en er kans is op val- en struikelgevaar. Het stadsdeel wil dus niet dat er mensen over de steiger lopen. Indirect leidt dat tot de situatie dat er geen vaartuigen aan de steiger (kunnen) worden afgemeerd.

post

De brieven van verzoeker van 15 oktober 2012 en 6 november 2012 zijn door de postafdeling in het postregistratiesysteem op naam van de medewerkster gezet, die het verzoek van 10 mei 2012 naar Waternet had doorgestuurd. Deze medewerkster is in september 2012 voor drie maanden met verlof gegaan. Haar vervanger wist niet dat hij het registratiesysteem in de gaten behoorde te houden. Het stadsdeel biedt voor dit onzorgvuldige gedrag excuses aan en zegt toe dit ‘lek’ in het postregistratiesysteem onder de loep te zullen nemen.

reactie van Waternet

Waternet laat de ombudsman per brief van 16 januari 2013 het volgende weten.

handhaving

Inspecteurs van Waternet hebben naar aanleiding van verzoekers melding van 4 mei 2012, op 10 mei 2012 tijdens een schouw vastgesteld dat de afstand tussen verzoekers woonschip en de schepen aan de douanesteiger circa 60 meter bedraagt. Uitgaande van de scheepslengte van het woonschip van 25 meter, is er volgens het inzicht van de inspecteurs voldoende ruimte om in- en uit te varen. Ten onrechte verwijzen de inspecteurs verzoeker naar het stadsdeel Oost.

Op 30 mei 2012 krijgt Waternet het verzoek van verzoeker doorgestuurd van het stadsdeel. Daar wordt geen gevolg aan gegeven omdat daartoe “in nautische zin” geen noodzaak is.

verbod steiger

De bebording op de douanesteiger dateert uit 1999. Er werd destijds een algemeen meerverbod ingesteld voor alle door de CNB beheerde, en door de Haven uitgevoerde, gebieden in Amsterdam-Oost. Kort na het besluit van 10 september 2008, is door BBA overgegaan tot verwijdering van de verkeerstekens. De borden zijn echter na enige tijd weer teruggeplaatst, het is onbekend door wie.

Het plaatsen en verwijderen van verkeerstekens is voorbehouden aan het college van burgemeester en wethouders of namens hen door de bevoegde autoriteit; eerst BBA, nu Waternet. Stadsdelen hebben die bevoegdheid niet en kunnen deze ook niet uitoefenen anders dan na een mandaat daartoe of autorisatie anderszins. Het stadsdeel gaat over kades, oevers, steigers en ligplaatsenbeleid (statistisch). Het Nautisch Toezicht van Waternet gaat over het nautische gedeelte, scheepvaartbewegingen (dynamisch) en, zoals hierboven aangegeven, over de verkeerstekens.

post

De brief van 11 september 2012 is voor Waternet niet te traceren, noch brieven van latere datum.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeker, stadsdeel Oost en Waternet gestuurd teneinde een nadere reactie mogelijk te maken. Tevens zijn aan het stadsdeel en Waternet aanvullende vragen gesteld. Alle partijen hebben gereageerd. Verzoeker laat weten dat hij uitdrukkelijk bestrijdt dat er na zijn eerste verzoek om handhaving, op 4 mei 2012, op enig moment geen pleziervaartuigen meer gelegen zouden hebben aan de noordzijde van de douanesteiger. De reacties van Waternet en het stadsdeel zijn, voor zover relevant, in de tekst hierboven opgenomen.

Beoordeling

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

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden⁶. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen van Waternet en het stadsdeel Oost aan het vereiste van goede organisatie en het vereiste van goede informatieverstrekking.

Overwegingen

Het vereiste van goede organisatie houdt in dat het bestuursorgaan ervoor zorgt dat zijn organisatie en administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Hij werkt secuur en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld. De overheid richt haar (digitale) administratie zo in, dat de continuïteit van het goed functioneren van al haar systemen is gewaarborgd. Zo bewaart het bestuursorgaan aangeleverde documenten zorgvuldig en verwerkt geleverde informatie doelgericht.

Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat het bestuursorgaan ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger daarom vraagt, maar ook uit zichzelf.

⁵ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

⁶ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

Verdeling bevoegdheden

De ombudsman stelt ten aanzien van de verdeling van bevoegdheden tussen Waternet en het stadsdeel Oost in de Entrepothaven in het algemeen het volgende vast.

Handhaving vaarweg

De bevoegdheid om op te treden naar aanleiding van een handhavingsverzoek met betrekking tot ondervonden hinder op **de vaarweg** valt onder **nautisch beheer** en hoort thuis bij **Waternet**.

Handhaving afmeerverbod steiger

De bevoegdheid om op te treden naar aanleiding van een handhavingsverzoek met betrekking tot een **verbod om af te meren** aan de steiger valt onder **beheer openbare ruimte** van het **stadsdeel Oost**.

Plaatsen verkeersborden

De bevoegdheid tot het plaatsen en verwijderen van verkeersborden (waaronder een afmeerverbod) in de Entrepothaven is voorbehouden aan het college van burgemeester en wethouders en daarmee aan Waternet.

Het stadsdeel is echter wel, als eigenaar van de steiger, bevoegd om verkeersborden die uitsluitend zien op het beheer van de steiger zelf (zoals de borden “verboden voor onbevoegden”) te plaatsen of te verwijderen.

Gezien het bovenstaande kader komt de ombudsman tot het oordeel dat zowel Waternet als het stadsdeel steken hebben laten vallen in deze zaak.

Ten eerste staat vast dat inspecteurs van Waternet verzoeker terecht hebben doorverwezen naar het stadsdeel, nu er geen hinder van de vaarweg geconstateerd was. Dat het stadsdeel verzoeker vervolgens terugverwijst naar Waternet is niet juist. Het stadsdeel had, als beheerder openbare ruimte, op zijn beurt moeten beoordelen of er sprake was van een overtreding van een afmeerverbod van de steiger. De opmerking van het stadsdeel dat het nimmer de bevoegdheid tot de controle op afmeerverboden overgedragen heeft gekregen, is in dit licht onbegrijpelijk.

Daarnaast is gebleken dat Waternet het door het stadsdeel doorgestuurde verzoek om handhaving van verzoeker d.d. 10 mei 2012 wel heeft ontvangen, maar daar vervolgens geen enkele (administratieve) actie op heeft ondernomen; verzoeker is geen bevestiging van ontvangst gestuurd en het verzoek is niet formeel in behandeling genomen als een verzoek om handhaving met de daarbij behorende behandeltermijn en rechtsmiddelen. De summiere reactie van Waternet ‘geen nautische noodzaak’ te hebben gehad om te handhaven, gaat hier volledig aan voorbij. Verzoeker is niet geïnformeerd en heeft hierdoor lange tijd in het duister getast, waardoor hij zowel Waternet als het stadsdeel aan blijft schrijven. Dit had voorkomen kunnen worden.

Verder staat vast dat de brieven van verzoeker van 15 oktober 2012 en 6 november 2012 in goede orde ontvangen zijn door het stadsdeel, maar intern zijn doorgestuurd naar een medewerkster die langdurig met verlof was, terwijl haar vervanger niet op de hoogte was dat hij haar post moest controleren. Het had in deze voor de hand gelegen als de post niet naar de betreffende medewerkster was doorgezet, maar naar de vervangende behandelaar of leidinggevende. Door dit niet te doen, zijn de brieven van verzoeker onbehandeld gebleven en zijn de verzoeken om handhaving ‘tussen wal en schip geraakt’.

Het bovenstaande in onderlinge samenhang beschouwd, brengt met zich mee dat het vereiste van goede organisatie door beide gemeentelijke instanties is geschonden.

Verder komt de ombudsman tot het oordeel dat de informatieverstrekking over de verdeling van bevoegdheden op de websites van zowel stadsdeel Oost als Waternet aan duidelijkheid te wensen over laat. Het is daardoor ondoorzichtig voor een burger wie nu precies wat doet op (en om) het water. Uit deze zaak blijkt bovendien dat het voor beide instanties ook niet duidelijk is wie nu precies wat doet; Waternet geeft toe verkeerd te hebben doorverwezen naar het stadsdeel, terwijl de doorverwijzing juist was en het stadsdeel op zijn beurt op had moeten bezien of optreden gewenst was met betrekking tot een overschrijding van het afmeerverbod. In dat geval was eerder aan het licht gekomen dat de verkeersborden daar niet rechtsgeldig (meer) stonden. Verder staat ook vast dat het standpunt van Waternet en van het stadsdeel Oost, met betrekking tot de vraag wie bevoegd is ten aanzien van het plaatsen en verwijderen van verkeerstekens, uiteenloopt. Het stadsdeel geeft aan de borden verwijderd te hebben, terwijl Waternet aangeeft dat die bevoegdheid -in beginsel- niet bij het stadsdeel ligt. Het bovenstaande brengt met zich dat in het vereiste van goede informatieverstrekking geschonden is.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het vereiste van goede organisatie en het vereiste van goede informatieverstrekking.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de wethouder er op toe te zien dat de publieke informatie over de bevoegdheden en taken van handhaving van stadsdelen versus Waternet op en om het water, in onderling overleg, eenduidig en duidelijk wordt vastgelegd.