

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BW6880
Datum uitspraak	30 mei 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 december 2009 heeft het dagelijks bestuur [appellanten] vergunning verleend om met een woonboot ligplaats in te nemen aan de [locatie].

Volledige tekst

201109964/1/A3.

Datum uitspraak: 30 mei 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellanten], beiden wonend te Amsterdam,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 2 augustus 2011 in de zaken nrs. 10/3710 en 10/3746 in het geding tussen:

1. [wederpartij sub 1],
 2. [wederpartij sub 2] en anderen,
- allen wonend te Amsterdam,

en

het dagelijks bestuur van het stadsdeel Zuid.

1. Procesverloop

Bij besluit van 7 december 2009 heeft het dagelijks bestuur [appellanten] vergunning verleend om met een woonboot ligplaats in te nemen aan de [locatie].

Bij besluiten van 29 juni 2010 heeft het dagelijks bestuur de door [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] en anderen daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 augustus 2011, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank de door [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] en anderen daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten van 29 juni 2010 vernietigd en het dagelijks bestuur opgedragen om binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak opnieuw op de bezwaren te beslissen met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 12 september 2011, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 4 november 2011.

[wederpartij sub 2] en anderen en het dagelijks bestuur hebben verweerschriften ingediend.

Bij besluiten van 27 september 2011, verzonden op 17 oktober 2011, heeft het dagelijks bestuur, gevolg gevend aan de uitspraak van de rechtbank, opnieuw op de bezwaren van [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] en anderen beslist, die bezwaren wederom ongegrond verklaard en het besluit van 7 december 2009, onder wijziging van de motivering, in stand gelaten.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben [appellanten], [wederpartij sub 1], en [wederpartij sub 2] en anderen een schriftelijke reactie gegeven op die besluiten. [belanghebbende] heeft beroep ingesteld tegen die besluiten.

[appellanten] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 april 2012, waar [appellanten], bijgestaan door mr. P.C. de Goede, advocaat te Haarlem, en het dagelijks bestuur, vertegenwoordigd door mr. T.M. van Gorsel, werkzaam bij het stadsdeel, zijn verschenen.

Voorts zijn ter zitting [wederpartij sub 1], bijgestaan door mr. A. Barada, werkzaam bij DAS Rechtsbijstand, en [wederpartij sub 2] en anderen, bijgestaan door mr. J.C. Arendse, werkzaam bij Arendse Adviesbureau, als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 1.2.7 van de Verordening op het binnenwater 2010 (hierna: de Vob) kan een vergunning of ontheffing worden geweigerd in geval van strijd met het bestemmingsplan, onverminderd de elders in deze verordening genoemde weigeringsgronden.

Ingevolge artikel 2.3.1, eerste lid, voor zover thans van belang, is het verboden zonder of in afwijking van een vergunning van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam met een woonboot ligplaats in te nemen.

Ingevolge het tweede lid kan de vergunning worden geweigerd in het belang van de welstand, de ordening, de veiligheid, het milieu en de vlote en veilige doorvaart.

Ingevolge artikel 26, tweede lid, van de Verordening op de stadsdelen draagt het college al zijn bevoegdheden over aan het dagelijks bestuur van de stadsdelen.

2.2. [appellanten] hebben het dagelijks bestuur vergunning gevraagd om een door hen gekochte terrasboot aan de [locatie] te vervangen door een woonboot. Het dagelijks bestuur heeft zich op het standpunt gesteld dat hiervoor geen vervangingsvergunning nodig is, maar een ligplaatsvergunning. Het heeft deze ligplaatsvergunning bij het besluit van 7 december 2009 verleend, omdat het destijds geldende bestemmingsplan De Pijp 2005 een woonboot op de betrokken waterkavel toestaat en geen van de in artikel 2.3.1, tweede lid, van de Vob genoemde weigeringsgronden zich voordoet. Bij de besluiten van 29 juni 2010 heeft het dagelijks bestuur aan [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] en anderen toegegeven dat het verlenen van een ligplaatsvergunning in strijd is met het op artikel 2.3.1, tweede lid, van de Vob gebaseerde beleid dat het aantal woonboten ter plaatse niet mag toenemen (hierna: het bevroezingsbeleid), maar daarin geen grond gezien om de vergunning alsnog te weigeren.

2.3. De rechtbank heeft, voor zover thans van belang, overwogen dat het dagelijks bestuur ingevolge artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) bevoegd is om van het bevroezingsbeleid af te wijken. Zij heeft de besluiten van 29 juni 2010 evenwel vernietigd, omdat zowel in die besluiten als in het besluit van 7 december 2009 de motivering

om in afwijking van het bevezingsbeleid tot vergunningverlening over te gaan geheel ontbreekt en het dagelijks bestuur ten onrechte geen kenbare belangenafweging heeft gemaakt.

2.4. [appellanten] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het dagelijks bestuur ter nadere invulling van het begrip ordening als bedoeld in artikel 2.3.1, tweede lid, van de Vob bevezingsbeleid hanteert dat dient te worden aangemerkt als een beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, van de Awb. De door de rechtbank in dat verband aangehaalde stukken hebben volgens hen alleen betrekking op de ruimtelijke ordening, welke ordening is geregeld in het bestemmingsplan De Pijp 2005. De rechtbank heeft bovendien miskend dat dit bestemmingsplan beslissend is voor de vraag of zij ligplaats mogen innemen, zodat aan de Vob geen zelfstandige betekenis meer toekomt, aldus [appellanten].

2.4.1. Voor het innemen van een ligplaats is ingevolge artikel 2.3.1, eerste lid, van de Vob een vergunning vereist. Uit artikel 1.2.7 gelezen in verbinding met artikel 2.3.1, tweede lid, van de Vob volgt dat een aanvraag om een dergelijke vergunning dient te worden getoetst aan zowel het bestemmingsplan als aan het belang van de welstand, de ordening, de veiligheid, het milieu en de vlotte en veilige doorvaart. Dat, zoals in dit geval, het bestemmingsplan niet aan vergunningverlening in de weg staat, betekent derhalve niet dat de vergunning niet op een andere grond kan worden geweigerd. De rechtbank heeft het bestemmingsplan derhalve terecht niet van doorslaggevende betekenis geacht.

2.4.2. De rechtbank heeft aan haar oordeel dat het dagelijks bestuur een bevezingsbeleid hanteert verscheidene documenten ten grondslag gelegd, te weten de voorbereidingsnotitie herziening bestemmingsplan De Pijp van 25 september 2003, een document getiteld "bestemmingsplan De Pijp, deelrapportage 2: woonboten en het gebruik van water" van 23 november 2004 en de toelichting op het bestemmingsplan De Pijp 2005. Zoals overwogen in de uitspraak van heden in zaak nr. [201110019/1/A3](#) zijn deze documenten niet vastgesteld door of namens het dagelijks bestuur en kunnen deze reeds daarom niet worden aangemerkt als beleidsregels van het dagelijks bestuur als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, van de Awb. De rechtbank heeft dat ten onrechte niet onderkend.

Het vorenstaande betekent echter niet dat het dagelijks bestuur bij de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 2.3.1, eerste lid, van de Vob geen bevezingsbeleid voert dan wel mag voeren. Het dagelijks bestuur heeft uiteengezet dat de regulering van het aantal woonboten plaatsvindt via het systeem van vergunningverlening en het, in verband met het belang van de ordening op het water, zoals thans neergelegd in artikel 2.3.1, tweede lid, van de Vob, sinds de jaren tachtig bestendige bestuurspraktijk is om geen ligplaatsvergunningen te verlenen voor nieuwe woonboten aan de Amsteldijk. Uit de hiervoor vermelde documenten blijkt dat deze bestuurspraktijk is gehandhaafd bij de voorbereiding van het bestemmingsplan De Pijp 2005. In de deelrapportage van 23 november 2004 is als beleidsuitgangspunt vermeld dat het aantal in 2001 toegestane woonboten niet mag toenemen. In het bestemmingsplan zijn, evenals in het voordien geldende bestemmingsplan De Pijp, meer ligplaatsen opgenomen dan woonboten aanwezig waren. Uit de toelichting blijkt dat dit is gedaan om eventuele verplaatsing van de aanwezige woonboten mogelijk te maken en niet om het aantal woonboten uit te breiden. Dat het bevezingsbeleid tot uitdrukking komt in documenten die zien op het bestemmingsplan, betekent, anders dan [appellanten] aanvoeren, niet dat dit beleid niet ziet op het belang van de ordening van het water als bedoeld in artikel 2.3.1, tweede lid, van de Vob. Uit deze documenten volgt immers dat op grond van de ruimtelijke ordening meer ligplaatsen zijn toegestaan, dan het aantal woonboten dat op grond van de ordening van het water wenselijk is.

Nu het door het dagelijks bestuur gevoerde bevroezingsbeleid niet bij besluit is vastgesteld, dient dat beleid naar het oordeel van de Afdeling te worden aangemerkt als een vaste gedragslijn.

2.4.3. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het dagelijks bestuur bij het besluit tot verlening van een ligplaatsvergunning aan [appellanten] is afgeweken van het bevroezingsbeleid, nu dat besluit tot gevolg heeft dat het aantal woonboten aan de Amsteldijk toeneemt. Aangezien het bevroezingsbeleid geen beleidsregel is als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, van de Awb heeft de rechtbank de afwijking van dat beleid ten onrechte getoetst aan artikel 4:84 van die wet. Dit neemt echter niet weg dat het dagelijks bestuur de afwijking van een vaste gedragslijn, zoals in dit geval, eveneens deugdelijk dient te motiveren. Dienaangaande deelt de Afdeling het oordeel van de rechtbank dat zowel in het besluit van 7 december 2009 als in de besluiten van 29 juni 2010 een dergelijke motivering ten onrechte geheel ontbreekt.

2.4.4. De conclusie is dat de rechtbank de besluiten van 29 juni 2010, zij het deels op onjuiste gronden, terecht heeft vernietigd.

Het betoog faalt.

2.5. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

2.6. Bij de besluiten van 27 september 2011 heeft het dagelijks bestuur opnieuw beslist op de door [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] en anderen gemaakte bezwaren tegen de vergunningverlening. Deze besluiten worden, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in verbinding met de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van die wet, geacht eveneens voorwerp te zijn van dit geding.

Het dagelijks bestuur heeft zich bij deze besluiten op het standpunt gesteld dat het verlenen van een ligplaatsvergunning aan [appellanten] niet langer in strijd is met het bevroezingsbeleid, aangezien op 2 augustus 2011 het nieuwe bestemmingsplan Water in de Pijp in werking is getreden en daarbij is bepaald dat in het betrokken perceel aan de Amsteldijk maximaal zestien woonboten mogen liggen, waaronder de woonboot van [appellanten].

2.7. [belanghebbende] heeft tegen het besluit van 7 december 2009 geen bezwaar gemaakt en evenmin beroep ingesteld tegen de besluiten van 29 juni 2010, zodat hij geacht moet worden in die besluiten te hebben berust. Gelet hierop, en nu hij door de besluiten van 27 september 2011 niet in een nadeliger situatie is komen te verkeren dan waarin hij zich bevond, dient het beroep van [belanghebbende] tegen die besluiten niet-ontvankelijk te worden verklaard.

2.8. [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] en anderen betogen dat het niet mogelijk is om een specifiek genoemde woonboot in het bestemmingsplan op te nemen. Volgens hen kan het bestemmingsplan het aantal plaatsen bepalen waar woonboten mogen liggen, maar dient, om daadwerkelijk met een woonboot ligplaats in te nemen op een van die plaatsen, een ligplaatsvergunning op grond van de Vob te worden verleend. Aangezien het bevroezingsbeleid nog steeds van toepassing is, dient een ligplaatsvergunning ook onder het nieuwe bestemmingsplan in beginsel te worden geweigerd als vergunningverlening ertoe zou leiden dat, zoals in dit geval, het aantal woonboten ter plaatse toeneemt. Het dagelijks bestuur heeft nog steeds niet deugdelijk gemotiveerd waarom in dit geval van dat beleid is afgeweken, aldus [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] en anderen.

2.8.1. Uit de toelichting op het bestemmingsplan Water in de Pijp blijkt dat voorafgaande aan dat plan een inventarisatie heeft plaatsgevonden van de 86 bestaande waterkavels. Per waterkavel is een inventarisatiekaart gemaakt, waarop het adres en de locatie van de waterkavel zijn beschreven, alsmede de waargenomen maten en typologie van het vaartuig dat ten tijde van de inventarisatie op de betreffende waterkavel ligplaats innam. Het dagelijks bestuur heeft de inventarisatiekaart overgelegd van de [locatie]. Op deze kaart is onder het kopje 'bijzonderheden' vermeld dat hier ten tijde van de inventarisatie een terrasboot lag, maar dat het dagelijks bestuur op 7 december 2009 ligplaatsvergunning heeft verleend voor een woonboot.

Daargelaten of de individuele inventarisatiekaarten deel uitmaken van het bestemmingsplan, voeren [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] en anderen terecht aan dat niet het bestemmingsplan, maar de Vob de grondslag is voor het verlenen van een ligplaatsvergunning voor een woonboot. Zoals overwogen onder 2.4.1. volgt uit artikel 1.2.7 gelezen in verbinding met artikel 2.3.1, tweede lid, van de Vob dat een aanvraag om een dergelijke vergunning dient te worden getoetst aan zowel het bestemmingsplan als aan het belang van de welstand, de ordening, de veiligheid, het milieu en de vlotte en veilige doorvaart. Dat op basis van de uitgevoerde inventarisatie volgens het nieuwe bestemmingsplan zestien woonboten in het betrokken perceel ligplaats mogen innemen, brengt derhalve niet met zich dat er ook zestien ligplaatsvergunningen dienen te worden verleend.

Naar het oordeel van de Afdeling komt het standpunt van het dagelijks bestuur dat het verlenen van een ligplaatsvergunning niet in strijd is met het bevroezingsbeleid, omdat de woonboot is geïnventariseerd, in wezen neer op een wijziging van de uitgangspunten van het bevroezingsbeleid: niet langer wordt uitgegaan van het aantal woonboten dat in 2001 was toegestaan, maar van het aantal woonboten dat ten tijde van de inventarisatie ligplaats innam. Hoewel geen grond bestaat voor het oordeel dat het dagelijks bestuur niet bevoegd zou zijn tot een dergelijke beleidswijziging, diende deze in de besluiten van 27 september 2011 wel te worden gemotiveerd. Dat geldt temeer nu het gewijzigde bevroezingsbeleid niet in een beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, van de Awb is neergelegd en, zoals ter zitting door het dagelijks bestuur erkend, door de wijziging alleen de woonboot van [appellanten] en de woonboot van A.A.M. Jonker, waarover de Afdeling heden uitspraak heeft gedaan in zaak nr. 201110019/1/A3, aan het aantal toegestane woonboten worden toegevoegd. Zoals volgt uit het voorgaande is de enkele omstandigheid dat een nieuw bestemmingsplan in werking is getreden en voorafgaand aan dat plan alle aanwezige woonboten zijn geïnventariseerd, niet voldoende om de wijziging, dan wel afwijking, van het bevroezingsbeleid ten gunste van deze twee woonboten te motiveren.

Gelet op het voorgaande slaagt het betoog dat de besluiten van 27 september 2011 ondeugdelijk zijn gemotiveerd.

2.9. Het beroep van [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] en anderen is gegrond. De besluiten van 27 september 2011 dienen wegens strijd met artikel 7:12 van de Awb te worden vernietigd.

De Afdeling ziet evenwel aanleiding de rechtsgevolgen van deze besluiten in stand te laten en overweegt daartoe als volgt.

In zijn verweer heeft het dagelijks bestuur uiteengezet dat [appellanten] de terrasboot hebben gekocht, nadat zij van een ervaren ambtenaar van het stadsdeel de onjuiste informatie hadden verkregen dat deze zou mogen worden vervangen door een woonboot.

Het dagelijks bestuur heeft die toezegging voor zijn rekening genomen en, gelet op het vertrouwensbeginsel, een afwijking van het bevroezingsbeleid gerechtvaardigd geacht. Het vertrouwensbeginsel brengt evenwel niet met zich dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden nagekomen. Daartoe is voorts vereist dat bij afweging van de betrokken belangen, waarbij het belang van degene bij wie de gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt zwaar weegt, geen zwaarder wegende belangen - het algemeen belang of belangen van derden - aan het honoreren van de verwachtingen in de weg staan. Ter zitting heeft het dagelijks bestuur nader toegelicht waarom het het belang van [appellanten] zwaarwegender acht dan de overige betrokken belangen. Bij weigering van de vergunning zou voor [appellanten] aanzienlijke financiële schade ontstaan. De door [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] en anderen aangevoerde belangen, die voornamelijk zijn gelegen in hun woongenot en uitzicht op de Amstel, zijn reeds meegewogen bij de vaststelling van het bestemmingsplan, dat een woonboot op de betrokken waterkavel toestaat. Voorts laat het in artikel 2.3.1, tweede lid, van de Vob genoemde belang van de ordening van het water en het daarop gebaseerde bevroezingsbeleid in beginsel toe dat op de betrokken waterkavel ligplaats wordt ingenomen, bijvoorbeeld door verplaatsing van een reeds aanwezige woonboot, en wordt dat belang in zoverre niet geschaad, aldus het dagelijks bestuur.

De Afdeling is van oordeel dat, gelet op deze motivering, het dagelijks bestuur in redelijkheid aan het belang van [appellanten] meer gewicht kan toekennen dan aan de overige betrokken belangen, en zich in redelijkheid op het standpunt kan stellen dat het de bij hen gewekte gerechtvaardigde verwachtingen dient na te komen door het verlenen van een ligplaatsvergunning. Dat het dagelijks bestuur ook zou kunnen kiezen voor een schadeloosstelling van [appellanten], zoals [wederpartij sub 2] en anderen hebben aangevoerd, maakt dat oordeel niet anders. Ter beoordeling staat niet of het dagelijks bestuur ook andere keuzen kan maken, maar of het in redelijkheid deze keuze kan maken.

2.10. Het dagelijks bestuur dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten van [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] en anderen te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het beroep van [belanghebbende] tegen de besluiten van het dagelijks bestuur van het stadsdeel Zuid van 27 september 2011, nrs. 2011/18541, niet-ontvankelijk;

III. verklaart de beroepen van [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] en anderen tegen die besluiten gegrond;

IV. vernietigt die besluiten;

V. bepaalt dat de rechtsgevolgen van die besluiten in stand blijven;

VI. veroordeelt het dagelijks bestuur van het stadsdeel Zuid tot vergoeding van bij [wederpartij sub 2] en anderen in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.116,72 (zegge: elfhonderd zestien euro en tweeënzeventig cent), waarvan € 1.092,00 (zegge: duizendtweënnegentig euro) is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, en tot vergoeding van

bij [wederpartij sub 1] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 655,00 (zegge: zeshonderdvijfenvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. N. Verheij en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.G. Biharie, ambtenaar van staat.

w.g. Van Altena w.g. Biharie
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 30 mei 2012

611.