

ECLI:NL:RVS:2013:BZ7654

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	10-04-2013
Datum publicatie	17-04-2013
Zaaknummer	201205765/1/A3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 februari 2011 heeft het dagelijks bestuur [appellant] vergunning verleend om met een woonboot ligplaats te nemen aan de [locatie] te Amsterdam.
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Algemene wet bestuursrecht 1:3
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl AB 2013/143 met annotatie van H.E. Bröring JB 2013/112 JOM 2014/205

Uitspraak

201205765/1/A3.

Datum uitspraak: 10 april 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 27 april 2012 in zaak nr. 11/5695 in het geding tussen:

[appellant]

en

het dagelijks bestuur van het stadsdeel Zuid.

Procesverloop

Bij besluit van 11 februari 2011 heeft het dagelijks bestuur [appellant] vergunning verleend om met een woonboot ligplaats te nemen aan de [locatie] te Amsterdam.

Bij besluit van 18 oktober 2011 heeft het dagelijks bestuur het door [belanghebbenden] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 11 februari 2011 herroepen en een aanvraag van [appellant] om afgifte van een vergunning voor een ligplaats alsnog afgewezen.

Bij uitspraak van 27 april 2012 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het dagelijks bestuur heeft een verweerschrift ingediend.

[belanghebbende A] die met toepassing van artikel 8:26 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in de gelegenheid is gesteld als partij aan het geding deel te nemen, heeft een reactie ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 januari 2013, waar [appellant], bijgestaan door mr. K.J.T.M. Hehenkamp, advocaat te Amsterdam, en het dagelijks bestuur, vertegenwoordigd door mr. T.M. van Gorsel, werkzaam bij het stadsdeel, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting [belanghebbende A], vertegenwoordigd door mr. J. Rutteman, advocaat te Amsterdam, en [persoon] gehoord. Verder is ter zitting [getuige], als getuige gehoord.

Overwegingen

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, 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 vlotte en veilige doorvaart.

Ingevolge het derde lid kan de vergunning uitsluitend worden verleend aan de eigenaar(s) van de boot.

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. [appellant] heeft het dagelijks bestuur vergunning gevraagd voor het innemen van een ligplaats aan de [locatie] te Amsterdam. Het dagelijks bestuur heeft deze ligplaatsvergunning bij het besluit van 11 februari 2011 verleend, omdat het op dat moment 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 besluit van 18 oktober 2011 heeft het dagelijks bestuur erkend 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). Het heeft daarom het besluit van 11 februari 2011 herroepen en de ligplaatsvergunning alsnog geweigerd.

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de Vob naast het geldende bestemmingsplan van toepassing is. Hij voert daartoe aan dat artikel 2.3.1, tweede lid, van de Vob een aparte weigeringsgrond bevat waarin een doel wordt nagestreefd dat aan het instrument van het bestemmingsplan is voorbehouden. Volgens [appellant] dient artikel 2.3.1 van de Vob buiten werking te worden gesteld, nu verlening van de gevraagde ligplaatsvergunning niet in strijd is met het geldende bestemmingsplan.

3.1. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, staat de omstandigheid dat in het bestemmingsplan ligplaatsen voor woonboten als zodanig zijn aangewezen niet in de weg aan de bevoegdheid van de gemeenteraad om regels te stellen omtrent het innemen van een ligplaats. De Vob dient immers een ander doel dan het op de Wet op de Ruimtelijke Ordening gebaseerde bestemmingsplan - te weten het belang van bescherming van de openbare orde, veiligheid, uiterlijk aanzien van de gemeente, het milieu en de veilige en vlotte doorvaart - en is met die wet niet in strijd. 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 dan ook met juistheid overwogen dat geen grond bestaat voor het oordeel dat het bestemmingsplan van hogere orde is, als gevolg waarvan de Vob buiten toepassing zou moeten blijven (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 30 mei 2012 in zaak nr. 201109964/1/A3).

Het betoog faalt.

4. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het dagelijks bestuur bevroezingsbeleid hanteert dat dient te worden aangemerkt als een beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, van de Awb.

4.1. De rechtbank heeft haar oordeel dat het dagelijks bestuur een bevroezingsbeleid hanteert gebaseerd op de vaststelling dat het in dat beleid neergelegde uitgangspunt dat het aantal woonboten ter plaatse niet mag toenemen, in verscheidene gepubliceerde documenten is neergelegd, 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 de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 30 mei 2012 in zaak nr. 201110019/1/A3), zijn deze documenten niet vastgesteld door of namens het dagelijks bestuur en kunnen zij 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 bevroezingsbeleid 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, sinds de jaren tachtig bestendige bestuurspraktijk is om geen ligplaatsvergunningen te verlenen voor nieuwe woonboten. 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. Dat in het bestemmingsplan, evenals in het voordien geldende bestemmingsplan De Pijp, meer ligplaatsen zijn opgenomen dan woonboten aanwezig waren, is blijkens de toelichting gedaan om eventuele verplaatsing van de aanwezige woonboten mogelijk te maken en niet om het aantal woonboten uit te breiden.

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.

Het betoog faalt.

5. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het feit dat bij beschikking van 2 maart 2006 aan de desbetreffende ligplaats een adres is verleend, niet maakt dat [getuige], de vorige eigenaar, kennelijk in het verleden beschikte over een ligplaatsvergunning. Daartoe voert hij aan dat de rechtbank niet heeft gemotiveerd waarop haar oordeel dat ook aan een ligplaats van een boot zonder ligplaatsvergunning een adres kan worden verleend, is gebaseerd.

5.1. In het besluit van 18 oktober 2011 heeft het dagelijks bestuur zich op het standpunt gesteld dat dossieronderzoek niet heeft uitgewezen dat [getuige] in het bezit is geweest van een ligplaatsvergunning

voor de desbetreffende plek en dat verlening van de gevraagde ligplaatsvergunning aan [appellant] derhalve in strijd is met het bevroingsbeleid. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat met het enkele feit dat aan de ligplaats bij beschikking van 2 maart 2006 een adres is verleend, niet aannemelijk is gemaakt dat [getuige] in het verleden beschikte over een ligplaatsvergunning. Een adresbeschikking is naar haar aard en inhoud gericht op het toekennen van het adres aan een bepaald object, waarvan het belang gelegen is in de mogelijkheid voor de bewoners om een beroep te kunnen doen op diensten van de gemeente en de vindbaarheid van het adres bij calamiteiten. De grondslag voor het toekennen van een adres is derhalve een andere dan die voor het verlenen van een ligplaatsvergunning.

Dat [getuige] in het bezit is geweest van een ligplaatsvergunning is ook ter zitting bij de Afdeling niet aannemelijk gemaakt. Aldaar is [getuige] onder ede gehoord. Volgens zijn verklaring was het dagelijks bestuur op de hoogte van het feit dat hij een ligplaats had ingenomen. Uit de omstandigheden dat aan die ligplaats een huisnummer was toegekend, hij de beschikking had over een waterpomp en aangesloten was op het elektriciteitsnet heeft hij afgeleid dat de ligplaats door hem legaal was ingenomen. [getuige] heeft naar eigen zeggen echter nimmer een ligplaatsvergunning aangevraagd bij het dagelijks bestuur. In aanvulling op het standpunt dat dossieronderzoek niet heeft uitgewezen dat [getuige] in het bezit is geweest van een ligplaatsvergunning heeft het dagelijks bestuur ter zitting bij de Afdeling een brief uit 1991 getoond, waaruit volgt dat [getuige] is aangeschreven voor het innemen van een ligplaats zonder vergunning.

Gelet op het voorgaande heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat [getuige] in het bezit is geweest van een ligplaatsvergunning en kan aan de door [appellant] overgelegde koopakte van de woonboot waarin gesproken wordt over een bestaande ligplaatsvergunning, geen betekenis worden toegekend.

Het betoog faalt.

6. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat het dagelijks bestuur vanwege de bijzondere omstandigheden in zijn geval op grond van artikel 4:84 van de Awb van het bevroingsbeleid had moeten afwijken. Deze bijzondere omstandigheden zijn volgens hem gelegen in het feit dat aan hem in eerste instantie een vergunning is verleend voor het innemen van een ligplaats en dat het bestemmingsplan deze ligplaats toestaat. Bovendien heeft hij aan de uitlatingen van H.P.M. Jansen, ambtenaar van het stadsdeel, het gerechtvaardigd vertrouwen mogen ontleen dat aan hem een ligplaatsvergunning zou worden verleend. Volgens [appellant] is de rechtbank bij de beoordeling van zijn beroep op het vertrouwensbeginsel ten onrechte er van uitgegaan dat [persoon] ter zitting voor het eerst expliciet heeft verklaard dat Jansen een toezegging heeft gedaan en heeft zij ten onrechte daarin aanleiding gezien om meer gewicht toe te kennen aan de door Jansen afgelegde verklaringen.

6.1. Zoals hiervoor onder 4.1 is overwogen, kan het bevroingsbeleid niet worden aangemerkt als beleidsregel van het dagelijks bestuur als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, van de Awb. De rechtbank heeft derhalve ten onrechte aan artikel 4:84 van de Awb getoetst, nu deze bepaling slechts van toepassing is op beleidsregels. Dit laat evenwel onverlet dat het dagelijks bestuur deze afwijkingsbevoegdheid ook kan toepassen bij een vaste gedragslijn die niet in een beleidsregel is neergelegd.

Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het dagelijks bestuur diende af te wijken van het bevroingsbeleid ten gunste van [appellant]. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 29 augustus 2007 in zaak nr. 200700185/1), is de bezwaarprocedure bedoeld voor een volledige heroverweging. In dat kader heeft het dagelijks bestuur in bezwaar vastgesteld dat toewijzing van de door [appellant] gedane aanvraag leidt tot een toename van het aantal woonboten. Vanwege die bevinding mocht het dagelijks bestuur de gevraagde vergunning krachtens artikel 2.3.1, tweede lid, van de Vob alsnog weigeren. Zoals reeds is overwogen onder 3.1, staat het feit dat de aanvraag niet in strijd is met het bestemmingsplan aan afwijzing op die grond niet in de weg.

Ook het door [appellant] gedane beroep op het vertrouwensbeginsel, kan niet tot het oordeel leiden dat het dagelijks bestuur diende af te wijken van het bevroezingsbeleid. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 22 juni 2011 in zaak nr. 201010975/1/H1), is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig dat aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. Blijkens de aangevallen uitspraak zijn ter zitting bij de rechtbank Jansen en [persoon], die namens [appellant] telefonisch contact met Jansen over de vergunningverlening heeft gehad, onder ede gehoord en hebben zij aldaar tegenstrijdige verklaringen afgelegd over de vraag of Jansen al dan niet een toezegging heeft gedaan. Zelfs indien geoordeeld zou moeten worden dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat [persoon] reeds eerder zou hebben verklaard dat Jansen een toezegging heeft gedaan, geldt dat - wat daar ook van zij - dit onverlet laat dat [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is geweest van een aan het dagelijks bestuur toe te rekenen toezegging. Dat volgt evenmin uit de door hem in hoger beroep overgelegde verbruiksspecificatie, waaruit het aantal en de duur van de gevoerde telefoongesprekken tussen [persoon] en het dagelijks bestuur kan worden afgeleid.

Het betoog faalt.

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, ambtenaar van staat.

w.g. Van Altena w.g. Sparreboom

lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 10 april 2013

434-721.