

Uitspraak 201604865/1/A3

Datum van uitspraak: woensdag 5 juli 2017
Tegen: het college van burgemeester en wethouders van Arnhem
Proceduresoort: Hoger beroep
Rechtsgebied: Verordeningen
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:1809**

201604865/1/A3.

Datum uitspraak: 5 juli 2017

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Arnhem,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 19 mei 2016 in zaak nr. 15/4755 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Arnhem.

Procesverloop

Bij besluit van 11 maart 2015 heeft het college besloten op grond van artikel 5.3a.4 van de Algemene plaatselijke verordening van Arnhem (hierna: de Apv) aan [belanghebbende] ligplaatsvergunning voor het [woonschip] te verlenen voor de locatie [locatie 1] te Arnhem vanaf 1 april 2015 voor onbepaalde tijd.

Bij besluit van 10 juli 2015 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 mei 2016 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 mei 2017, waar [appellant], bijgestaan door mr. C. van Deutekom, advocaat te Arnhem, en het college, vertegenwoordigd door mr. J.H. Hindriks, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellant] komt op tegen de verlening van een ligplaatvergunning voor de [locatie 1] te Arnhem aan [belanghebbende]. Hij had deze ligplaatsvergunning willen hebben om zijn woonboot daarheen te verplaatsen. Hij betoogt dat de verlening van de ligplaatsvergunning niet juist is verlopen en de ligplaatsvergunning daardoor ten onrechte aan [belanghebbende] is verleend in plaats van aan hem. Het woonschip van [appellant] ligt aan de [locatie 2] te Arnhem. Het schip van [belanghebbende] lag voorheen aan de [locatie 3] te Arnhem. Dit betrof een tijdelijke noodlocatie vanwege een verplichte verplaatsing vanuit de ASM-haven.

Verlening in strijd met de Apv

2. [appellant] betoogt dat het college de ligplaatsvergunning voor [locatie 1] in strijd met de Apv en de rechtszekerheid ten onrechte aan [belanghebbende] en niet aan hem heeft verleend. Hij heeft eerder dan [belanghebbende] mondeling kenbaar gemaakt in aanmerking te willen komen voor de ligplaats en vervolgens een formele aanvraag daartoe gedaan terwijl [belanghebbende] nimmer een aanvraag heeft gedaan. Door ambtshalve de vergunning aan [belanghebbende] te verlenen handelt het college in strijd met de Apv en dwarsboomt het de in de toelichting op de Apv omschreven wijze van vergunningverlening en de daarin vervatte volgordebepaling. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat nu door [belanghebbende] geen aanvraag is ingediend de in de toelichting op de Apv opgenomen volgordebepaling in deze situatie niet van toepassing is, aldus [appellant].

2.1. Artikel 5.3a4 van de Apv luidt:

"1. Het is verboden zonder vergunning van het college een ligplaats in te nemen of te hebben op de op grond van artikel 5.3a.2 aangewezen plaatsen.

2. De in het eerste lid bedoelde ligplaatsvergunning wordt gesteld op naam van de eigenaar van het woonschip en vermeldt de plaatsaanduiding van de desbetreffende ligplaats, de bijbehorende voorzieningen en de kenmerken van het woonschip.

[...]

4. Een ligplaatsvergunning kan worden geweigerd indien:

- a. voor de ligplaats reeds vergunning is verleend;
- b. het woonschip belemmeringen veroorzaakt aan het verkeer te water of te land;
- c. het uiterlijk van het woonschip afbreuk doet aan het aanzien van de gemeente;
- d. het woonschip niet voldoet aan eisen van veiligheid;
- e. het niet aannemelijk is dat de aanvrager binnen 26 weken na het indienen van de aanvraag met het woonschip de plaats waarvoor de vergunning is aangevraagd, kan innemen."

In de toelichting op dit artikel staat:

"Dit artikel geeft eveneens de gronden weer, op basis waarvan een aanvraag tot een vergunning kan worden geweigerd. [...] In een situatie waarbij twee aanvragers bijna tegelijkertijd een vergunning hebben aangevraagd, betreffende eenzelfde ligplaats, wordt aan de eerste aanvrager de vergunning

verstrekt, wanneer deze aan alle vereisten voldoet."

2.2. De rechtbank heeft vastgesteld dat het niet ongebruikelijk is dat het college, zonder dat hiertoe schriftelijk een aanvraag wordt ingediend, een ligplaatsvergunning verleent en dat [belanghebbende] in ieder geval voorafgaand aan de aanvraag van [appellant] van 4 juni 2014 desgevraagd aan het college mondeling heeft verklaard dat hij voor de beschikbaar gestelde ligplaats aan de [locatie 1] in aanmerking wenst te komen. [appellant] beroept zich op de toelichting op de Apv, waarin de situatie staat omschreven waarin twee aanvragen voor een ligplaatsvergunning tegelijk worden ingediend. Los van het feit dat aan de toelichting van de Apv geen bindende betekenis toekomt, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat geen sprake is van twee min of meer gelijktijdig ingediende schriftelijke aanvragen als bedoeld in de toelichting op de Apv. Verweerder kon dan ook in beginsel de ligplaatsvergunning verlenen aan [belanghebbende], die reeds eerder te kennen had gegeven gegadigde voor deze ligplaatsvergunning te zijn. De regeling van artikel 5.3a4 van de Apv staat aan een dergelijke ambtshalve verlening van een vergunning niet in de weg.

Het betoog van [appellant] faalt in zoverre.

Voorrang ASM-havenbewoners in beleid

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat in het door de raad geamendeerde raadsbesluit van 25 juni 2012 (hierna: het geamendeerde besluit) over de aanpak van de op ongewenste locaties liggende woonboten onderscheid wordt gemaakt tussen het realiseren van vervangende ligplaatsen voor de voormalige ASM-havenbewoners en het realiseren van een oplossing voor de andere als ongewenst aangemerkte ligplaatsen. De rechtbank baseert haar oordeel volgens hem ten onrechte op het geamendeerde besluit. De raad heeft volgens [appellant] ingezet op een oplossing voor alle ongewenste ligplaatsen. Uit het geamendeerde besluit blijkt volgens hem, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, geen onderscheid tussen deze twee groepen.

3.1. In het besluit van de raad van 25 juni 2012 staat:

"De raad van de gemeente Arnhem

[...]

Besluit:

1 . [...]

2. De 12 ligplaatsen voor woonschepen in de Nieuwe Haven en aan de Westervoortsedijk, die als ongewenst zijn aangemerkt te behouden, en daarmee de bestaande situatie voort te zetten.

3. De 15 ligplaatsen van woonschepen die voorheen in de ASM-haven lagen en die nu tijdelijk op andere plekken liggen, worden herplaatst dan wel uitgekocht. Hierbij gelden de volgende voorwaarden:

- De gemeente koopt de ligplaatsvergunningen van voorheen ASM-havenbewoners en van eigenaren van woonschepen op ongewenste locaties voor een bedrag van 60.000 euro per vergunning;

-Alle eigenaren van woonboten die op ongewenste locaties liggen houden tot 3 maanden na het raadsbesluit over de ongewenste ligplaatsen het recht om de ligplaatsvergunning te laten kopen door de gemeente;

- De gemeente gaat actief aan de slag met het uitvoeren van de aankoopregeling van ligplaatsvergunningen;

- De door de gemeente aangekochte ligplaatsvergunningen worden niet opnieuw uitgegeven;

- [...]

4. De kosten (raming) gemoeid met beslispunt 3 ten laste te brengen van de Algemene Reserve.

[...]"

3.2. In het besluit wordt een onderscheid gemaakt tussen de 12 woonschepen die liggen op als ongewenst aangemerkte ligplaatsen in de Nieuwe Haven en aan de Westervoortsedijk, genoemd onder punt 2, en de 15 woonschepen die voorheen in de ASM-haven lagen en die nu tijdelijk op een noodlocatie liggen, genoemd onder punt 3.

Voor de ligplaatsen onder punt 2 is in het besluit bepaald dat deze, hoewel ongewenst, worden behouden en dat de bestaande situatie wordt voortgezet. Voor de ligplaatsen genoemd onder punt 3 is bepaald dat deze worden herplaatst of uitgekocht onder de onder dat punt gestelde voorwaarden.

De voorwaarden onder punt 3 slaan, anders dan door [appellant] betoogd, slechts terug op de herplaatsing of uitkoop van de daarvoor onder dat punt genoemde 15 ligplaatsen en hebben dus niet mede betrekking op de onder punt 2 genoemde ligplaatsen. In de tekst van die voorwaarden wordt weliswaar gesproken over ongewenste ligplaatsen, maar gelet op de aanhef van de voorwaarden en de regeling onder punt 2 zien die voorwaarden niet op de 12 ligplaatsen in de Nieuwe Haven en aan de Westervoortsedijk nu de raad daarvoor een andere keuze, behouden en daarmee voortzetting van de bestaande situatie, heeft gemaakt.

De raad heeft aldus besloten tot een andere aanpak van de 15 voormalige ASM-havenbewoners, waaronder [belanghebbende], dan voor de 12 als ongewenst aangemerkte ligplaatsen in de Nieuwe Haven en aan de Westervoortsedijk, waaronder die van [appellant]. Het college heeft in zijn brief aan de raad van 11 maart 2014 nog eens bevestigd deze aanpak te volgen.

Het betoog faalt.

Onderscheid ASM-havenbewoners en andere ongewenste plekken onredelijk en willekeurig

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank er ten onrechte van uitgaat dat de voormalige ASM-havenbewoners op ligplaatsen liggen waar geen voorzieningen zijn. [appellant] betoogt dat de voormalige ASM-havenbewoners in de Nieuwe Haven liggen en dat daar alle benodigde voorzieningen aanwezig zijn, zoals vaste telefonie, internet, gas, elektra, loopbruggen en een door de gemeente onderhouden steiger. [appellant] betoogt dat hij minder voorzieningen heeft.

Hij betoogt dat het vaststellen van de ongewenstheid van een ligplaats op grond van objectieve criteria is gebeurd. Daaruit zijn 27 ongewenste plekken voortgekomen. Hij betoogt dat de vervangende ligplaats voor deze plekken ook op objectieve wijze moeten worden toegekend. Bij de verdeling van de ligplaatsen had de gevaarlijke situatie rondom zijn ligplaats meegewogen moeten worden. Hij verwijst naar de memo "Nautisch onderzoek Arnhem-Malburgerhaven" van Alkyon van 18 december 2009 (hierna: de memo) waarin de veiligheidsrisico's en geluidhinder bij zijn schip expliciet worden genoemd. Bij de herplaatste schepen van de voormalige ASM-havenbewoners die ook in de Nieuwe Haven liggen, spelen deze gevaren niet. Het verplaatsen van zijn schip had bij een belangenafweging dan ook voorrang moeten krijgen. Dat de ASM-havenbewoners voorrang krijgen is volgens hem willekeurig en onredelijk beleid.

Hij wijst er daarbij op dat hem wel een ligplaats is aangeboden aan de Boterdijk, terwijl nog niet alle voormalige ASM-havenbewoners herplaatst zijn. Daaruit leidt hij af dat het beleid ook niet consequent wordt toegepast.

4.1. Het college heeft toegelicht dat het schip van [belanghebbende] aan een landtong zonder voorzieningen in de Nieuwe Haven lag. [appellant] heeft dit bevestigd, maar stelt dat het schip een varend schip is dat zelf alle voorzieningen aan boord heeft. De schepen die met voorrang zijn verplaatst lagen volgens het college op tijdelijke noodlocaties. Het college heeft voorts toegelicht dat, nu [belanghebbende] een nieuwe ligplaats heeft, nog voor één voormalige ASM-havenbewoner een oplossing wordt gezocht. Dat schip ligt aan dezelfde landtong als waar [belanghebbende] aan lag. Het college stelt dat hem de plek op de Boterdijk eerst is aangeboden en toen bleek dat de plek niet door hem werd ingenomen, deze aan [appellant] is aangeboden. Het schip van [appellant] bleek wegens de diepgang niet op deze plek te kunnen liggen.

In de memo is onderzoek gedaan naar de minimale manoeuvreerruimte in de Malburgerhaven in relatie tot de ligplaatsen aldaar. De Nieuwe Haven maakt onderdeel uit van de Malburgerhaven. In dit rapport wordt geconstateerd dat de locatie van het schip van [appellant] in de industriehaven veiligheidsrisico's oplevert en wordt geadviseerd de afmeerlocatie te veranderen door deze achter de palen af te meren in plaats van voor de palen aan de Biltonkade.

4.2. Uit het geamendeerde besluit van de raad van 25 juni 2012 en de toelichting daarop blijkt dat onderscheid is gemaakt tussen situaties die al jaren aanwezig zijn in de Nieuwe Haven en aan de Westervoortsedijk waarbij de schepen binnen milieu- en veiligheidscontouren liggen, en ligplaatsen die tijdelijk zijn ingenomen met veelal weinig voorzieningen omdat de ligplaatsen in de ASM-haven hals over kop moesten worden verlaten als gevolg van een conflict tussen de gemeente en de eigenaar van de locatie. In het amendement staat eveneens gemeld dat de situatie voor de voormalige ASM-bewoners nijpend is.

De Afdeling ziet gelet daarop geen aanleiding voor het oordeel dat het college in de voornoemde feiten in redelijkheid geen aanleiding heeft kunnen zien om onderscheid te maken tussen de voormalige ASM-havenbewoners en de andere bewoners die als ongewenst aangemerkte ligplaatsen innemen.

De Afdeling ziet evenmin aanleiding voor het oordeel dat het college gelet op het belang dat [appellant] heeft bij het verlaten van zijn huidige ligplaats vanwege de veiligheidsrisico's, toch had moeten afzien van het verlenen van de ligplaatsvergunning aan [belanghebbende] en deze in afwijking van de vaste gedragslijn aan [appellant] had moeten verlenen. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat in het rapport met betrekking tot het woonschip van [appellant] is aangegeven dat het afmeren achter de palen veiliger is dan daarvoor en dat het college hem bij brief van 23 december 2015 heeft laten weten welwillend te staan tegenover een verzoek om achter de palen te mogen afmeren.

Gerechtvaardigd vertrouwen

5. [appellant] betoogt dat hij er redelijkerwijs op mocht vertrouwen dat de ligplaatsvergunning aan hem verleend zou worden. [appellant] stelt dat in de beantwoording van de zienswijze die hij heeft ingediend tegen het bestemmingsplan "Geluidszone Arnhem Noord" en gedurende de mondelinge behandeling bij de Afdeling ondubbelzinnig is meegedeeld dat de gemeente druk aan het zoeken is naar een alternatieve ligplaats voor hem. Hij stelt voorts dat de wethouder een concrete ondubbelzinnige toezegging heeft gedaan en daartoe ook bevoegd moet worden geacht. De wethouder heeft volgens hem in een telefoongesprek toegezegd dat [appellant] wat betreft de ligplaats niet achter het net zal vissen. Vervolgens heeft wethouder Van Gastel volgens hem per e-mail van 7 mei 2014 bevestigd dat [appellant] de eerste gegadigde is voor de ligplaats aan de [locatie 1] te Arnhem.

[appellant] betoogt dat de vergunningverlening voor ligplaatsen onder mandaat geschiedt. Bij verlening in afwijking van het beleid dient dit te worden afgestemd met de verantwoordelijke wethouder, in dit geval Van Gastel. Die heeft dan het laatste woord. Hij betoogt dat hij dan ook op de toezegging van de wethouder mocht vertrouwen en dat deze bevoegd gedaan is.

5.1. De in de zienswijzenbeantwoording bij het bestemmingsplan "Geluidszone Arnhem Noord" en tijdens de mondelinge zitting gedane uitspraken over de intentie tot verplaatsing van het schip van [appellant] bevatten geen ondubbelzinnige concrete toezegging dat ligplaatsvergunning wordt verleend aan [appellant] voor de [locatie 1]. Ter zitting is door het college toegelicht dat verplaatsing van [appellant] nog steeds de intentie is, maar wel met het voorbehoud dat de voormalige ASM-havenbewoners, zoals eerder besloten, voorrang krijgen. Aan deze uitspraken kan derhalve geen vertrouwen worden ontleend dat de vergunning voor [locatie 1] niet aan [belanghebbende] zou worden verleend.

5.2. Uit de mailwisseling tussen de projectleider en [appellant] blijkt dat met [appellant] is gecorrespondeerd over de mogelijke aanschaf door de gemeente van de vrijkomende ligplaatsen [locatie 4] en [locatie 1]. De eerste e-mail van de projectleider aan [appellant] nadat bekend is geworden dat aan de [locatie 4] en [locatie 1] wellicht ligplaatsen vrijkomen dateert van 13 maart 2014. Daarin meldt de projectleider dat de mogelijkheden om de woonboten aan te kopen zullen worden bekeken. Daarbij meldt hij dat de invulling van de extra plek niet automatisch betekent dat dit (ook) een plek voor het schip van [appellant] zal zijn, maar dat op basis van de beschikbare/vrijkomende ruimte bekeken zal worden hoe de zone het best met schepen kan worden ingedeeld. In reactie op deze mail heeft [appellant] laten weten dat hij het niet juist vindt dat een oplossing die door hem aangedragen is wellicht voor een ander schip wordt gebruikt.

Op 24 maart 2014 heeft de projectleider [appellant] per mail meegedeeld dat de [locatie 4] momenteel wordt verhuurd en dat nagedacht wordt over het vervolg. Over de [locatie 1] is meegedeeld dat een bieding wordt gedaan. Ook wordt meegedeeld dat op voorhand geen garantie kan worden gegeven dat [appellant] bij verwerving van een ligplaats die ligplaats kan innemen. Daarom is een financiële bijdrage van [appellant] voor een hoger bod met een garantie voor de ligplaats niet mogelijk geacht. Ook is toegelicht dat het college heeft besloten dat voor woonboten uit de ASM-haven ligplaatsen worden aangekocht en dat de boot van [appellant] niet onder deze categorie valt. Hij meldt dat als er overeenstemming over een mogelijke nieuwe locatie voor het woonschip van [appellant] is, dat onder voorbehoud van goedkeuring van het college is en dat dat ter besluitvorming aan het college moet worden voorgelegd.

Vervolgens heeft de gemachtigde van [appellant] op 24 maart 2014 en daarna met de wethouder gemaild en gebeld omdat hij meende dat de uitkomst voor [appellant] wrang is en aangedrongen om de afspraken over de ligplaats van [appellant] in verband met het aantreden van een nieuw college in een mail aan hem te bevestigen.

In de mail van 7 mei 2014 heeft wethouder Van Gastel aan dat verzoek voldaan. In de mail staat: "Nu ik mijn wethouderschap aan het afronden ben, hecht ik er aan onze laatste afspraak op schrift te stellen. Het betreft de ligplaats van [appellant]. Afgesproken is, dat mocht er ruimte komen aan de Westervoortsedijk ter hoogte van [locatie 1], [appellant] de eerste gegadigde is om één van de ligplaatsen in te nemen. Uiteraard met de afspraken die voortvloeien uit de ligplaatsenverordening van de gemeente Arnhem."

Op 11 juni 2014 is vervolgens door het college een brief gezonden waarin is aangegeven dat die mail van de wethouder op een misverstand berust omdat zij in de veronderstelling verkeerde dat het om de plaats op [locatie 4] zou gaan. De mail komt volgens het college ook niet overeen met de besluitvorming van het college. Verwezen wordt naar besluitvorming van het college van 11 maart 2014 waarin besloten is tot het zoeken naar ligplaatsen om aan te kopen voor de resterende vijf voormalige ASM-havenbewoners. Dit is bij brief van 17 juni 2014 nogmaals bevestigd.

Verder heeft het college er op gewezen dat ten behoeve van een civiele procedure op 26 januari 2015 een voorlopig getuigenverhoor is gehouden bij de Rechtbank Gelderland, waarin de wethouder heeft verklaard dat zij in de mail aan [appellant] [locatie 1] heeft genoemd, omdat de gemachtigde van [appellant] over [locatie 1] sprak in zijn mail. De gesprekken die zij gevoerd heeft gingen echter met name over [locatie 4]. Zij verkeerde dan ook in de veronderstelling dat het om die ligplaats ging.

6. In de mails van de projectleider over de aankoop van de ligplaatsen is telkens vermeld dat geen garanties kunnen worden gegeven dat [appellant] de mogelijk te verwerven ligplaatsen ook daadwerkelijk in kan nemen. Ook is verwezen naar het aankoopbeleid ten gunste van de voormalige ASM-havenbewoners en is kenbaar gemaakt dat dat aankoopbeleid niet voor [appellant] geldt. Daarbij is vermeld dat besluitvorming over verstrekking van een ligplaats aan hem door het college dient plaats te vinden. De mededeling dat "mocht er ruimte komen aan de Westervoortsedijk ter hoogte van [locatie 1], [appellant] de eerste gegadigde zou zijn" kan, mede gelet op de bovenstaande context en de voorgeschiedenis zoals die geschetst is, niet als een concrete ondubbelzinnige toezegging aangemerkt worden dat de ligplaatsvergunning voor [locatie 1] aan [appellant] wordt verleend, nog daargelaten dat niet de wethouder maar uitsluitende het college bevoegd is ligplaatsvergunning te verlenen.

De mededelingen van de wethouder zijn niet namens het college gedaan. Dat volgens de mandaatregeling overleg met de portefeuillehouder plaatsvindt bij verlening van een ligplaatsvergunning in afwijking van de beleidsregels, maakt niet dat de wethouder bevoegd is.

Bovendien heeft het college zodra na het aanstellen van het nieuwe college de strekking van de mail bekend werd, en ruim voor het verlenen van de vergunning aan [belanghebbende], [appellant] bericht dat de mail niet met instemming van het college is verzonden. Tevens is bericht dat voor zover [appellant] daarin een toezegging zou lezen deze in strijd is met eerdere besluitvorming van het college, waarvan hij op de hoogte is. Vanaf dat moment kon [appellant] geen gerechtvaardigd vertrouwen meer hebben dat de ligplaatsvergunning voor [locatie 1] niet aan [belanghebbende], maar aan hem verleend zou worden.

Het betoog faalt.

Conclusie

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:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Rietberg, griffier.

w.g. Van Altena w.g. Rietberg
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 juli 2017

725.