

EEN RECONSTRUCTIE

Vergunningverlening in de passagiersvaart

DECEMBER 2017

Deze verkenning is door de Rekenkamer Metropool Amsterdam opgesteld op basis van openbare documenten. De verkenning is niet voor feitelijk wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie.

Inhoudsopgave

Aanleiding en doel	3
1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Een beknopte weergave van de gebeurtenissen in het voorjaar van 2017	3
1.3 Doel en aanpak van de verkenning	6
1.4 Leeswijzer	6
Bevindingen	8
2 Europese regelgeving en vergunningstelsels	8
2.1 Inleiding	8
2.2 De Europese Dienstenrichtlijn.....	8
2.3 Belangrijkste bevindingen.....	12
3 Druk om een gesloten markt open te breken	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Aanleiding voor juridische procedure	13
3.3 Hoger beroep bij de Raad van State	14
3.4 Belangrijkste bevindingen.....	15
4 Het nieuwe vaarbeleid	15
4.1 Inleiding	15
4.2 Watervisie - fase 1	16
4.3 Onderzoek SEO Amsterdam	18
4.4 Belangrijkste bevindingen.....	20
5 Nieuw beleid in Nota Varen	20
5.1 Inleiding	20
5.2 De eerste voorstellen.....	21
5.3 Nota Varen 2.0.....	22

5.4	Nota Varen 2.1	23
5.5	Uitgifte vergunningen in 2014	28
5.6	Voortgang vaarbeleid in Grachtenmonitoren	29
5.7	Belangrijkste bevindingen	32
6	De gewogen toetreding 2016	33
6.1	Inleiding	33
6.2	Collegebesluit gewogen toetreding	34
6.3	Wensen van de gemeenteraad	35
6.4	Uitkomst gewogen toetreding 2016	39
6.5	Belangrijkste bevindingen	42
7	Uitspraak hoger beroep reders en vervolg	42
7.1	Inleiding	42
7.2	Aanleiding voor juridische procedure	43
7.3	Uitspraak Raad van State	44
7.4	Implicaties uitspraak Raad van State	44
7.5	Moratorium en consequenties	45
7.6	Aanzet tot nieuw beleid	47
7.7	Belangrijkste bevindingen	48
8	Beantwoording hoofdvragen verkenning	48
8.1	Inleiding	48
8.2	De doelen van het vaarbeleid	48
8.3	De informatievoorziening aan de raad	49
8.4	Relevante deelterreinen voor onderzoek	49
	Colofon	51
	Bijlage	52
	Eindnoten	55

Aanleiding en doel

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de raadsvergadering van 11 mei is een motie ingediend om de Rekenkamer Metropool Amsterdam (RMA) onderzoek te laten doen naar 'het gehele proces rond de passagiersvaart sinds de nota Varen tot nu'. De directe aanleiding was de uitkomst van de zogenaamde 'gewogen toetreding' op 24 april en de commotie die daarna ontstond. De uitkomst was niet naar de wens van de gemeenteraad, want er waren weinig nieuwe aanbieders toegetreden en er waren te weinig vergunningen voor historische vaartuigen uitgegeven.¹

Op 18 mei 2017 ontving de RMA van de gemeenteraad het verzoek om onderzoek te doen. De RMA heeft de gemeenteraad op 28 juni 2017 laten weten het onderwerp relevant en actueel te achten, ook buiten de specifieke context van de passagiersvaart in Amsterdam. 'Het verstrekken van een (beperkt) aantal vergunningen kan worden gezien als voorbeeld van hoe de gemeentelijke overheid kan omgaan met de verdeling van 'schaarste'. Maar mede gezien de ingewikkelde maatschappelijke en juridische context, wilde de RMA het onderwerp eerst grondig verkennen, om op basis daarvan te bepalen of een onderzoek gewenst is en zo ja, wat dan de insteek zou moeten zijn.² Alvorens de aanpak van de verkenning te schetsen geven we eerst een beknopte weergave van twee belangrijke gebeurtenissen in het voorjaar van 2017.

1.2 Een beknopte weergave van de gebeurtenissen in het voorjaar van 2017

In de maanden april, mei en juni 2017 is er zowel binnen de gemeente als daarbuiten veel commotie ontstaan over de vergunningverlening in de rondvaartsector. Daarbij draaide het hoofdzakelijk om de volgende twee gebeurtenissen:

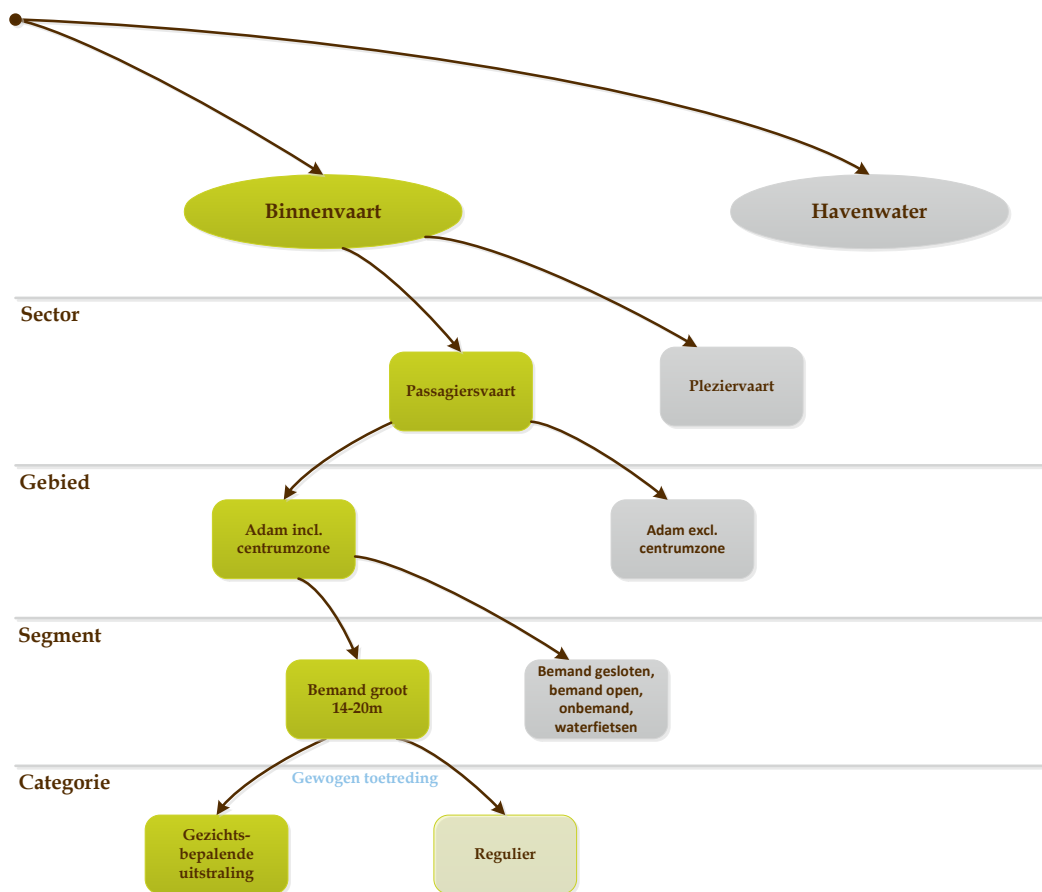
- 1 de uitkomst van de 'gewogen toetreding' op 24 april 2017: de verlening van vergunningen in het segment Bemand groot (uitgifteronde 2016);
- 2 de uitspraak van de Raad van State op 7 juni 2017 in het hoger beroep dat was ingesteld door een aantal reders en betrekking had op het lengtecriterium in het nieuwe vaarbeleid.

Deze twee gebeurtenissen staan op zichzelf, maar hebben tegelijkertijd alles met elkaar te maken. In de raadsvergadering over de uitgifteronde 2016 (22 juni 2016) kwam bijvoorbeeld al naar voren dat de uitspraak van de Raad van State in het door 13 reders aangespannen hoger beroep ertoe zou kunnen leiden dat het hele vaarbeleid uit 2013 (Nota Varen 2.1), waarvan de 'gewogen toetreding' een uitwerking is, teruggedraaid zou moeten worden.

Gewogen toetreding 2016

In de Nota Varen zijn twee vergunningsgebieden onderscheiden: Amsterdam inclusief centrumzone (gebied 1) en exclusief centrumzone (gebied 2). Daarnaast werd de segmentindeling aangepast, waarbij Bemand groot (vaartuigen > 14 meter) als apart segment werd onderscheiden naast de segmenten Bemand gesloten, Bemand open, Onbemand en Waterfietsen. De uitwerking van het vergunningenbeleid uit de Nota Varen kreeg in mei 2016 vorm in het collegevoorstel voor de 'gewogen toetreding' in het segment Bemand groot in gebied 1, waarbij een volumebeleid zou worden gehanteerd. Het aantal vergunningen voor de overige segmenten wordt (op termijn) vrijgegeven. In figuur 1.1 is een en ander schematisch weergegeven.

Figuur 1: segment Bemand groot, waarvoor volumebeleid en de Gewogen toetreding geldt, binnen het Amsterdamse vaarbeleid



Om voor een exploitatievergunning in gebied 1 (Amsterdam inclusief centrum zone) in aanmerking te komen, moesten vaartuigen in het segment Bemand groot aan een aantal criteria voldoen. Het segment was opgedeeld in twee categorieën: Reguliere rondvaartboten en Vaartuigen met een gezichts-bepalende uitstraling. Voor de categorie Vaartuigen met

een gezichtsbepalende uitstraling golden naast de criteria die betrekking hebben op lengte, duurzaamheid en geluidsoverlast een aantal extra criteria onder de noemer Beeldkwaliteit. Deze criteria zouden worden beoordeeld door een externe beoordelingscommissie (Uitgiftereglement 2016). In de raadsvergadering van 22 juni 2016 bepaalde de gemeenteraad dat het criterium 'uniciteit' aan deze criteria van het college moest worden toegevoegd.

De systematiek waarmee de commissie op basis van een puntenstelsel bepaalde welke 60 'gezichtsbepalende' rondvaartboten na 2020 welkom zouden blijven op de grachten, stuitte op veel kritiek. Uiteindelijk bleek op 24 april 2017 namelijk dat de categorie Vaartuigen met een gezichtsbepalend uitstraling voor ruim driekwart bestond uit reguliere rondvaartboten, die ook op deze categorie hadden kunnen inschrijven.

De uitkomst was niet naar de wens van de gemeenteraad, want er waren weinig nieuwe aanbieders toegetroten en er waren te weinig vergunningen voor historische vaartuigen uitgegeven. Op 11 mei 2017 discussieerde de gemeenteraad hierover.

Hoger beroep reders tegen lengtecriterium

Voor de exploitatievergunningen voor rondvaartboten is in de Nota Varen (2013) een indeling gemaakt op basis van het criterium lengte. Het segment Bemand groot (vaartuigen > 14 meter) wordt onderscheiden van vier andere segmenten: bemand gesloten, bemand open, onbemand en waterfietsen. Alleen voor het segment Bemand groot was een volumebeleid van kracht, waarbij het aantal uit te geven vergunningen aan een maximum was gebonden. In een eerdere uitspraak (26 januari 2016) had de Raad van State in 'de zaak Trijber' al bepaald dat als het aantal vergunningen beperkt is vanwege dwingende redenen van algemeen belang, de geldigheidsduur van vergunningen ook moet worden beperkt. Dat betekende dat in het segment Bemand groot de vergunningen voor onbepaalde tijd moesten worden omgezet in vergunningen voor bepaalde tijd (tot 2020).

Begin 2014 is een aantal reders in het verweer gekomen tegen de intrekking van hun vergunningen voor onbepaalde tijd en de uitgifte van nieuwe vergunningen voor bepaalde tijd. Uiteindelijk kwam het tot een hoger beroep bij de Raad van State. Op 7 juni 2017 doet de Raad van State uitspraak. Die komt op het volgende neer: de Raad van State acht de reden voor het gevoerde volumebeleid voor het segment Bemand groot in vergunningsgebied 1 niet voldoende onderbouwd. En daarom vindt ze het onterecht dat voor het segment Bemand groot de vergunningen voor onbepaalde tijd worden omgezet in vergunningen voor bepaalde tijd, zoals bij volumebeleid vereist is. Deze uitspraak betekent dat het vaarbeleid van de gemeente Amsterdam opnieuw moet worden vormgegeven. De segmentindeling volgens het lengtecriterium, een hoofdbestanddeel uit de Nota Varen, kan gegeven de uitspraak van de Raad van State niet worden toegepast.

Enkele weken na deze raadsvergadering volgde op 7 juni een uitspraak van de Raad van State inzake een hoger beroep dat door een aantal reders was aangespannen. De Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State oordeelde na advies van het Europees Hof, dat het lengtecriterium, dat is gebruikt om het segment Bemand groot te onderscheiden van de andere segmenten, onevenredig is in relatie tot de doelstellingen van het gevoerde beleid. Het gaat daarbij om het doel van 'een vlotte en veilige doorvaart'.

1.3 Doel en aanpak van de verkenning

Centraal in de verkenning staat de vergunningverlening voor bedrijfsmatig passagiersvervoer. Gekozen is voor een reconstructie van de gebeurtenissen in de periode van januari 2010 tot juni 2017 rondom de totstandkoming van het vaarbeleid, de vergunningverlening en de gewogen toetreding.^a In de tussenliggende periode vinden verschillende juridische procedures plaats die het beleidsvormingsproces van de gemeente beïnvloeden. Bij die procedures baseren partijen zich op de regelgeving voor vergunningstelsels, zoals vastgelegd in de Europese Dienstenrichtlijn.

Met deze verkenning wil de rekenkamer inzicht krijgen in de doelen die beoogd worden door het gemeentebestuur, de informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad en het deelterrein of de deelterreinen waar een onderzoek door de rekenkamer het meest relevant zou zijn.

De verkenning is gebaseerd op openbare documenten. In het kader van deze verkenning worden geen gesprekken met de betrokken ambtenaren gevoerd. Zij zullen natuurlijk wel worden bevraagd in het kader van een onderzoek.

De opbouw van de verkenning beschrijft, zoveel mogelijk in chronologische volgorde, wat er in de onderzochte periode in bestuurlijk en juridisch opzicht heeft gespeeld met betrekking tot de vergunningverlening voor het bedrijfsmatig passagiersvervoer en hoe ontwikkelingen op elkaar hebben ingewerkt.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de juridische implicaties beschreven die de Europese Diensterichtlijn heeft voor vergunningstelsels in het algemeen en die voor het bedrijfsmatig passagiersvervoer in het bijzonder.

^a Op 16 februari 2010 wordt een uitzonderingsregel toegevoegd aan de Verordening op het Binnenwater, die een opening biedt voor nieuwe toetreders. 7 juni 2017 is de datum van de uitspraak van de Raad van State met betrekking tot het lengtecriterium.

Hoofdstuk 3 gaat over het proces dat op basis van die Europese wet- en regelgeving is gevoerd door een reder die tot de markt van bedrijfsmatig passagiersvervoer wilde toetreden.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op twee onderzoeken die een rol hebben gespeeld bij de voorbereiding van het nieuwe vaarbeleid.

Hoofdstuk 5 behandelt de totstandkoming van het vaarbeleid zelf zoals vastgelegd in de Nota Varen 2.1 en de voortgang van het beleid volgens de grachtenmonitoren.

Hoofdstuk 6 beschrijft het proces en de uitkomst van de gewogen toetreding; een uitwerking van het vaarbeleid uit 2013.

In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de gevolgen van de uitspraak van de Raad van State in de juridische procedures die een aantal reders tegen het nieuwe vaarbeleid voerden.

Hoofdstuk 8 bevat een aantal conclusies over de doelen van het gemeentebestuur, de informatievoorziening aan de raad en mogelijke onderzoeksrichtingen.

Bevindingen

2 Europese regelgeving en vergunningstelsels

2.1 Inleiding

Decennialang waren de vergunningen voor bedrijfsmatig passagiersvervoer in Amsterdam in handen van een beperkt aantal reders. De vergunningen waren bovendien voor onbepaalde tijd verstrekt. De Europese Dienstenrichtlijn bevat een aantal artikelen die aangeven wat wel en niet is toegestaan met betrekking tot vergunningstelsels, de beperking van het aantal vergunningen en de geldigheidsduur ervan. Over deze Europese richtlijnen gaat dit hoofdstuk.

2.2 De Europese Dienstenrichtlijn

Bij de juridische procedures die tegen de gemeente zijn gevoerd speelde de Europese Dienstenrichtlijn een grote rol. De Europese Dienstenrichtlijn is op 28 december 2006 in werking getreden (Richtlijn 2006/123/EU). De richtlijn beoogt het wegnemen van handelsbelemmeringen bij diensten in de EU door het:

- vereenvoudigen van administratieve procedures voor dienstverleners
- versterken van de rechten van consumenten en bedrijven en
- aanmoedigen van samenwerking tussen EU-landen.

De richtlijn moet leiden tot een vermindering van regels en formaliteiten. Daardoor zouden dienstverleners (ondernemers) tijd en geld overhouden om aan hun commerciële activiteiten te besteden en dat zou leiden tot meer economische groei en werkgelegenheid. De richtlijn heeft onder meer betrekking op diensten in toerisme en de vrijetijdssector.³

Eind 2009 moest de richtlijn in alle EU-landen zijn omgezet in nationale wetgeving. In Nederland is op 12 november 2009 de Dienstenwet van kracht geworden.

Een aantal artikelen in de richtlijn gaat specifiek over vergunningstelsels.

Europese Dienstenrichtlijn: relevante bepalingen met betrekking tot vergunningen⁴

Artikel 4 (Definities):

lid 1: 'Dienst: elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag'.

lid 6: 'Vergunningstelsel: elke procedure die voor een dienstverlener of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrij-

ging van een formeel of stilzwijgend besluit over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit’.

lid 8: ‘Dwingende reden van algemeen belang: redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtsspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het sociale zekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectueel eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en de doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid’.

Artikel 9 (Vergunningstelsels):

Lid 1: ‘De lidstaten stellen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a. Het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;
- b. De behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- c. Het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn’.

Artikel 10 (Vergunningsvoorwaarden):

Lid 1: ‘Vergunningstelsels zijn gebaseerd op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen’.

Lid 2: ‘De in lid 1 bedoelde criteria zijn:

- a. Niet-discriminatoir;
- b. Gerechtvaardigd om dwingende reden van algemeen belang;
- c. Evenredig met die reden van algemeen belang;
- d. Duidelijk en ondubbelzinnig;
- e. Objectief
- f. Vooraf openbaar gemaakt;
- g. Transparant en toegankelijk’.

Lid 4: ‘De vergunning wordt verleend zodra na passend onderzoek is vastgesteld dat aan de vergunningsvoorwaarden is voldaan’.

Artikel 11 (Vergunningsduur):

Lid 1: 'Een aan een dienstverrichter verleende vergunning heeft geen beperkte geldigheidsduur, tenzij in gevallen waar:

- a. De vergunning automatisch wordt verlengd of alleen afhankelijk is van de voortdurende vervulling van de voorwaarden;
- b. Het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang;
- of
- c. Een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang'.

Bron: Richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, 12 december 2006

Om voor bepaalde diensten een vergunningstelsel in te mogen invoeren, moet volgens de Europese Dienstenrichtlijn aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Deze voorwaarden zijn opgenomen in artikel 9 van de richtlijn. Dit artikel stelt onder meer als voorwaarde dat de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang en dat het nagestreefde doel niet op een minder beperkende manier kan worden bereikt.

Criteria die gelden om voor een vergunning in aanmerking te komen, moeten voorkomen dat beoordeling op willekeurige wijze kan plaatsvinden en moeten daarom aan een aantal voorwaarden voldoen. De voorwaarden betreffen bijvoorbeeld de evenredigheid met de reden van algemeen belang en duidelijkheid en ondubbelzinnigheid. De voorwaarden staan vermeld in artikel 10 van de richtlijn.

Indien vergunningen voor een beperkte duur worden verleend, dan dient dit gerechtvaardigd te worden op één van de gronden genoemd in artikel 11.^b In principe wordt uitgegaan van vergunningen met een onbeperkte geldigheidsduur. Er moet een dwingende reden van algemeen belang zijn om het aantal vergunningen te beperken. Een dwingende reden van algemeen belang kan onder meer betrekking hebben op openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of de bescherming van het milieu en het stedelijke milieu. Een beperking van het aantal vergunningen (volumebeleid) is een reden om de geldigheidsduur van de vergunningen ook te beperken, omdat er anders geen nieuwe vergunningen beschikbaar komen en een markt ontoegankelijk wordt voor nieuwe toetreders.

Een beperkte geldigheidsduur van de vergunningen kan ook los staan van een volumebeleid, namelijk als er redenen op zich zijn om die duur te beperken (lid c). Bij de beoordeling of op grond hiervan een beperking van de geldigheidsduur is toegestaan, moet er ook

^b Dit artikel is rechtstreeks in de Dienstenwet opgenomen onder artikel 33, lid 1.

rekening worden gehouden met de evenredigheid van de maatregel. Als er ook met minder vergaande stappen hetzelfde doel kan worden bereikt, is een beperking niet toegestaan.⁵

Vergunningen kunnen in aantal beperkt zijn (volumebeleid) of niet. Ook ten aanzien van de geldigheidsduur kan al dan niet een beperking gelden. Er zijn daardoor vier varianten voor vergunningstelsels. In tabel 2.1 zijn de vier varianten gerelateerd aan de bepalingen in artikel 11 van de Europese dienstenrichtlijn.

Tabel 2.1: kwadrant aantal vergunningen en vergunningsduur

		Aantal vergunningen	
		Beperkt	Onbeperkt
Duur vergunningen	Beperkt	I Artikel 11, lid b van toepassing	II Artikel 11, lid a of c van toepassing
	Onbeperkt	III Niet toegestaan	IV Artikel 11, lid a, b en c zijn niet van toepassing

Variant I (artikel 11, lid b is van toepassing) is een gesloten stelsel, waarbij zowel aantal (volumebeleid) als duur van de vergunningen beperkt zijn.

Variant II (artikel 11, lid a of c is van toepassing) is het stelsel waarbij het aantal onbeperkt, maar de duur beperkt is. Deze variant wordt in de discussies niet vaak naar voren gebracht.

Variant III (beperkt aantal vergunningen met onbeperkte geldigheidsduur) was de gangbare praktijk in de gemeente met betrekking tot rondvaartboten, maar is in strijd met artikel 11 van de Europese Dienstenrichtlijn. Dat was de uitkomst van een proces dat een 'nieuwe toetreders' tegen de gemeente heeft gevoerd (zie hoofdstuk 3).

Variant IV (artikel 11, lid a, b en c zijn niet van toepassing) is het open stelsel: zowel het aantal als de duur zijn onbeperkt.

Het gesloten stelsel (Variant I) en het open stelsel (Variant IV) worden ook door SEO Amsterdam genoemd in hun onderzoek naar de marktordening in de rondvaartbranche.⁶

De combinatie van de bepalingen in artikel 11 van de Europese Dienstenrichtlijn met het al dan niet beperken van aantal en duur van vergunningen, maakt inzichtelijk welke opties er zijn om de markt open te stellen voor nieuwe toetreders.

2.3 Belangrijkste bevindingen

De Europese Dienstenrichtlijn is onder meer van toepassing op diensten in toerisme en vrijetijdsbesteding. De artikelen 9 tot en met 11 hebben betrekking op vergunningstelsels.

De richtlijnen voor vergunningstelsels hebben consequenties voor de beleidsruimte van gemeenten. Aan de keuze om een vergunningstelsel in te voeren moet een dwingende reden van algemeen belang ten grondslag liggen. Hetzelfde geldt voor de keuze om het aantal vergunningen en/of de geldigheidsduur ervan te beperken.

Vergunningsvoorwaarden moeten aan diverse criteria voldoen, waaronder het criterium 'evenredigheid'.

De combinatie van de bepalingen in de richtlijn met het al dan niet beperken van aantal en duur leidt tot vier varianten voor marktordening.

3 Druk om een gesloten markt open te breken

3.1 Inleiding

Het spanningsveld tussen het gevoerde volumebeleid in de rondvaartbranche en de richtlijnen van de EU werd manifest toen een nieuwe toetreders zich weigerde neer te leggen bij de afwijzing van zijn vergunningsverzoek. Het jarenlange juridische traject dat volgde betreft naast de ontoegankelijkheid van de rondvaartsector voor nieuwe toetreders (civielrechtelijk) ook de willekeurige omgang met zijn vergunningaanvragen (bestuursrechtelijk). Dit hoofdstuk gaat vooral in op de uitspraak van de Raad van State met betrekking tot de toegankelijkheid van de rondvaartsector voor nieuwe toetreders.

Tabel 3.1: Chronologische volgorde van gebeurtenissen tijdens Trijberproces.^c

Datum	Gebeurtenis
13 december 2011	Gemeente wijst 1e vergunningaanvraag Trijber af
27 april 2012	Bezwarencommissie wijst bezwaar Trijber af
7 december 2012	Rechtbank Amsterdam verwerpt beroep tegen afwijzing

^c Zie de bijlage voor een volledig overzicht van alle belangrijke gebeurtenissen rond de vergunningverlening voor de passagiersvaar.

Datum	Gebeurtenis
30 mei 2013	Gemeente wijst twee nieuwe vergunningaanvragen Trijber af
20 februari 2014	Bezwaren tegen afwijzen twee vergunningen ongegrond verklaard
9 juli 2014	Raad van State vraagt prejudicieel advies aan Europees Hof van Justitie
16 juli 2015	Europees Hof van Justitie stelt Trijber op alle punten in het gelijk
1 oktober 2015	Uitspraak Europees Hof van Justitie op twee punten: Trijber wint
26 januari 2016	Uitspraak Raad van State inzake gesloten stelsel
2 februari 2017	Rechtbank Amsterdam stelt Trijber in het gelijk

3.2 Aanleiding voor juridische procedure

In 2011 constateerde de heer R.L. Trijber, die met zijn elektrische vaartuig wilde toetreden tot de markt van bedrijfsmatig passagiersvervoer, dat die markt ontoegankelijk was voor nieuwe toetreders. Een uitzonderingsregel uit 2010 was voor hem aanleiding om toch een vergunningaanvraag in te dienen.^d Deze uitzonderingsregel wordt ook wel de ‘innovatiebepaling’ genoemd. Trijber dacht met zijn 100% elektrische, zelfgebouwde sloep aan deze eisen te voldoen, maar dat bleek niet het geval. In december 2011 werd zijn aanvraag voor een exploitatievergunning afgewezen op grond van het gevoerde volumebeleid zoals neergelegd in artikel 2.1 van de Regeling Passagiersvervoer te water Amsterdam. De argumentatie luidt dat de aanvraag was gedaan buiten een uitgifteronde en dat de boot geen bijzonder initiatief en het vervoersconcept niet innovatief was. Het woordje ‘of’ bleek bij de beoordeling van zijn aanvraag veranderd in ‘en’: Trijbers boot werd door Waternet niet innovatief genoeg gevonden.

In de jaren daarna zijn er, ook in de gemeenteraad, veel discussies gevoerd over de helderheid van de criteria in de innovatiebepaling. De criteria werden regelmatig aangepast, bijvoorbeeld met de bepaling dat een vaartuig voor 100% op zonnepanelen moet varen, later teruggebracht naar 50%. Een en ander leidde onder meer tot een unaniem aangenomen

^d Op 16 februari 2010 wordt de Regeling Passagiersvervoer te water Amsterdam 2007 aangepast. Aan artikel 2.1 wordt een vierde lid toegevoegd dat luidt: “Gezien de baten van schoon vervoer over het water wil het College zoveel mogelijk duurzame initiatieven stimuleren en faciliteren. Het College kan in afwijking van het eerste lid buiten een uitgifteronde om vergunning verlenen voor een bijzonder initiatief met milieuvriendelijke aandrijving of voor een innovatief vervoersconcept.”

motie op 13 februari 2013, waarin de raad duidelijkheid eist omtrent de criteria in de innovatiebepaling.⁷

Op 27 april 2012 wijst de gemeente ook het bezwaar tegen deze afwijzing af. Vervolgens gaat Trijber in beroep bij de rechtbank Amsterdam, maar op 7 december 2012 wordt ook daar zijn bezwaar afgewezen. Aanvankelijk heeft hij dus weinig succes met zijn juridische procedures.

3.3 Hoger beroep bij de Raad van State

De 'reder' gaat in hoger beroep bij de Raad van State. Het gaat om twee zaken:

- een civiele zaak met betrekking tot het vergunningenstelsel in relatie tot Europese richtlijnen en
- een bestuursrechtszaak inzake de afwijzing van zijn vergunningaanvragen.

Centraal in het hoger beroep staat het gevoerde volumebeleid, dat in combinatie met vergunningen voor onbepaalde tijd in strijd zou zijn met artikel 11 van de Dienstenrichtlijn van de EU.

De Raad van State acht het vergunningenstelsel voor bedrijfsmatig passagiersvervoer in overeenstemming met artikel 9 van de richtlijn, aangezien er dwingende redenen van algemeen belang zijn om een vergunningenstelsel te hanteren. De raad wil echter nog geen uitspraak doen over de combinatie van volumebeleid en vergunningen voor onbepaalde tijd, omdat ze zich afvraagt of er bij de diensten waar het om gaat sprake is van een 'grensoverschrijdend element'. Dat grensoverschrijdend element bepaalt of de Europese Dienstenrichtlijn van toepassing is op het bedrijfsmatig passagiersvervoer.

De Raad schorst de behandeling van de zaak en vraagt op 9 juli 2014 op twee punten een prejudicieel advies van het Europees Hof van Justitie:

- Is deze vorm van passagiersvervoer een dienst waarop de bepalingen van de Europese Dienstenrichtlijn van toepassing zijn en zo ja, geldt dit ook voor zuiver interne situaties;
- Is de combinatie van volumebeleid met vergunningen voor onbepaalde tijd in strijd met de dienstenrichtlijn?

Op 1 oktober 2015 doet het Hof van Justitie uitspraak. Het Hof bepaalt dat de betreffende dienst binnen de werkingssfeer van de Europese Dienstenrichtlijn valt. Het feit dat iedereen uit de EU gebruik zou kunnen maken van de dienst of dat de regeling dienstverrichters uit andere lidstaten zou kunnen belemmeren is namelijk al voldoende om te kunnen spreken van een 'grensoverschrijdend element'. Het Hof bepaalt daarnaast dat het gevoerde volumebeleid met vergunningen voor onbepaalde tijd op gespannen voet staat met artikel

11 van de richtlijn. Niet de beperking van het aantal vergunningen (volumebeleid), maar de onbeperkte duur van de vergunningen staat ter discussie.⁸

In navolging van dit prejudiciële advies stelt de Raad van State op 26 januari 2016 Trijber in het gelijk. De Afdeling Bestuursrechtspraak is van oordeel dat het door de gemeente gevoerde beleid op twee punten in strijd is met de Dienstenrichtlijn:

- Civielrechtelijk: de vergunningen mogen (gezien het gevoerde volumebeleid vanwege dwingende redenen van algemeen belang) niet voor onbepaalde tijd worden afgegeven (zie artikel 11);
- Bestuursrechtelijk: de uitgifte buiten uitgifterondes om vindt op inconsistente en niet inzichtelijke wijze plaats, terwijl vergunningsvoorwaarden duidelijk, ondubbelzinnig, transparant en toegankelijk moeten zijn (zie artikel 10).⁹

Op 2 februari 2017 stelt, na het Europese Hof en de Raad van State, ook de Amsterdamse rechtbank Trijber in het gelijk.^e

3.4 Belangrijkste bevindingen

Het is de gemeente toegestaan om een vergunningenstelsel te hanteren voor het bedrijfsmatig passagiersvervoer. In geval van ‘dwingende redenen van algemeen belang’ is het ook toegestaan om het aantal uit te geven vergunningen te beperken (volumebeleid).

Echter, de Raad van State oordeelt dat het tot dan toe door de gemeente Amsterdam gevoerde volumebeleid in combinatie met vergunningen voor onbepaalde tijd in strijd is met artikel 11 van de Europese Dienstenrichtlijn en artikel 33 van Dienstenwet.

Nieuwe toetreders op de markt van bedrijfsmatig passagiersvervoer kunnen bij een vergunningaanvraag terugvallen op de voorwaarden die de Europese Dienstenrichtlijn stelt aan vergunningenstelsels. Dit heeft invloed op de beleidsruimte van de gemeente.

4 Het nieuwe vaarbeleid

4.1 Inleiding

In het voorjaar van 2012 start de gemeente met de voorbereidingen van een nieuw vaarbeleid. In aanloop naar de Nota Varen verschijnen er twee belangrijke rapporten: de Watervisie - fase 1 (december 2012) en het rapport van SEO Amsterdam (september 2012). Dit hoofdstuk gaat over de doelen van de gemeente met betrekking tot het binnenwater van Amsterdam, zoals die in de twee onderzoeken naar voren komen.

^e Zie voor details omtrent het gevoerde proces www.amstelboats.nl.

4.2 Watervisie - fase 1

In de Watervisie, een ruimtelijk-economisch perspectief op het gebruik van het water, staat de druk op het Amsterdamse water centraal.¹⁰ In fase 1 van de visie wordt gesteld dat de waarde van water voor het toerisme groot is. Sinds 2010 heeft de grachtengordel de status van Unesco Werelderfgoed. Het Unesco-gebied met de grachten is bepalend voor het beeld van de binnenstad en definieert Amsterdam als toeristische stad.¹¹

De rondvaartboten vormen qua bezoekersaantal één van de grootste attracties van Nederland. Het aantal mensen dat een rondvaart maakt groeit al jaren sterk, met een uitzonderlijke groei in 2015, het jaar waarin SAIL plaatsvond. Zie Tabel 4.1.

Tabel 4.1: Aantal personen dat een rondvaart maakt (x 1.000)

jaar	aantal	groei abs	groei %
2009	2.811		
2010	3.072	261	9,2%
2011	3.195	123	4,0%
2012	3.250	55	1,7%
2013	3.489	239	7,3%
2014	3.780	291	8,3%
2015	4.869	1.089	28,8%
2016	5.191	322	6,6%

Bron: http://www.ois.amsterdam.nl/assets/pdfs/2017_kerncijfers.pdf.

De passagiersvaart richt zich, evenals de pleziervaart, voor het overgrote deel op de grachten in het Unesco-gebied. Buiten dit gebied is het aanzienlijk rustiger. Deze concentratie leidt tot toenemende wrijving tussen de verschillende watergebruikers (plezierbootjes, waterfietsen, rondvaartboten) en tot toenemend protest van bewoners van de binnenstad. Doordat er nauwelijks meer ruimte is op het water, krijgen nieuwe initiatieven van ondernemers (nieuwe toetreders) in het centrum bovendien geen kans. Het doel van de gemeente is om het voor bezoekers en toeristen aantrekkelijke vaargebied uit te breiden. Dat zou de druk op het water in het centrum verminderen en de mogelijkheden om het toeristische product te verbreden vergroten.¹²

In de Watervisie worden vijf thema's onderscheiden, waarvan er twee met name relevant zijn:

- 1 openbare ruimte;
- 2 wonen en werken;
- 3 pleziervaart en watersport;
- 4 recreatie en toerisme en
- 5 vervoer.

Het thema 'pleziervaart (en watersport)' verhoogt volgens de visie de attractieve waarde van de stad. Amsterdam kan nog aantrekkelijker worden door de ruimtelijke mogelijkheden voor de pleziervaart te vergroten. Tegelijk moet het centrum worden ontlast, omdat het daar soms wel heel erg druk wordt. De meeste klachten van binnenstadbewoners over overlast op het water gaan over pleziervaart.¹³

De ambities die bij dit thema staan vermeld zijn:

- een goed functionerend vaarnetwerk,
- faciliteren en reguleren van de pleziervaart,
- faciliteren van de watersport (op deze ambitie wordt in deze verkenning verder niet ingegaan).

Door de pleziervaart te reguleren en te faciliteren en de overlast terug te dringen, kan de pleziervaart bijdragen aan de levendigheid op het water en de aantrekkelijkheid van Amsterdam.¹⁴

Het thema 'recreatie en toerisme' heeft betrekking op de vergunningverlening in de bedrijfsmatige passagiersvaart. De ambities die bij dit thema staan vermeld zijn:

- ruimte voor een divers rondvaartproduct,
- uitbreiding van recreatieve mogelijkheden,
- faciliteren groei cruisemarkt (op deze ambitie wordt in deze verkenning verder niet ingegaan).¹⁵

Omdat vrijwel alle exploitanten gebruik maken van het centrum en het water daar intensief wordt gebruikt, is er een stop ingesteld op de uitgifte van exploitatievergunningen. Daardoor is er, zoals in de visie staat, weinig ruimte voor innovatie of het verbeteren van de prijs-kwaliteitverhouding. Tegelijk bleek bij eerdere uitgifterondes dat er een grote vraag is naar nieuwe vergunningen.

De gemeente wil zich volgens de Watervisie daarom inzetten om de verwachte groei buiten de bekende routes op te vangen (spreiden) en het rondvaartproduct verder te professionaliseren.¹⁶

Het uitgangspunt van de gemeente is dat meer concurrentie leidt tot een betere prijs-kwaliteitverhouding. Dit vraagt om een andere ordening van de markt. De mogelijkheden

om de markt anders te ordenen werden in dezelfde periode onderzocht door SEO Amsterdam.

4.3 Onderzoek SEO Amsterdam

Begin 2012 geeft de gemeente SEO Amsterdam opdracht om een onderzoek te doen naar de marktordening in de rondvaartbranche.¹⁷ Aanleiding voor het onderzoek was de toenemende drukte op de Amsterdamse grachten en de vraag of de marktordening van bedrijfsmatig passagiersvervoer, op dat moment een gesloten markt, moest worden aangepast om de schaarste beter het hoofd te kunnen bieden. Het bedrijfsmatig passagiersvervoer bestaat volgens SEO behalve uit sightseeing rondvaarten ook uit andersoortige diensten, waaronder:

- een diner aan boord van klassieke salonboten;
- een hop-on-hop-off service tussen musea en andere belangrijke plekken in de stad;
- de verhuur van sloepen met of zonder kapitein en
- de verhuur van waterfietsen.¹⁸

De pleziervaart, woonboten en beroepsvaart, die ook bijdragen aan de schaarste, blijven in dit onderzoek van SEO grotendeels buiten beschouwing.

Doel van het onderzoek was om vanuit economische perspectief te achterhalen welke ordening van de markt optimale prikkels zou geven om tot innovatie en een goede prijs-kwaliteitverhouding te komen.¹⁹ Innovatie en een goede prijs-kwaliteitverhouding werden ook in de Watervisie als doelen voor de passagiersvaart genoemd.

Uitgangspunt bij het onderzoek van SEO zijn de door de gemeente geformuleerde beleidsdoelstellingen:

- de vergroening van de vaartuigen wordt doorgezet;
- het niveau van veiligheid op het water blijft gegarandeerd;
- het overlastniveau neemt af tot een nader te bepalen niveau.

Deze doelstellingen gelden in principe voor alle vaartuigen en staan ook in de Nota Passagiersvervoer te water uit 2007.^f

Daarnaast wil de gemeente voldoende ruimte bieden aan het voor de toeristische aantrekkingskracht van Amsterdam zo belangrijke bedrijfsmatige passagiersvervoer, wat betekent dat:

- toeristen uit een divers aanbod van passagiersvervoer kunnen kiezen

^f In de Nota Passagiersvervoer te water uit 2007 was ook als doelstelling opgenomen om de drukte op het water te beheersen. Dit werd toen als volgt omschreven: 'de gemeente houdt grip op het aantal commerciële passagiersvaartuigen dat in Amsterdams binnenwater vaart door vergunningverlening en handhaving op de exploitatievergunning'. Nota passagiersvervoer te water, 2007, p.3

- met een aantrekkelijke prijs-kwaliteitverhouding voor elk segment.

SEO constateert dat een van de problemen met de ordening van de markt voor vergunningen voor bedrijfsmatig passagiersvervoer op dat moment is dat de beleidsdoelstellingen vaag zijn en geen houvast bieden. 'De doelen zijn hetzelfde gebleven, maar de situatie is veranderd. De schaarste op de Amsterdamse grachten is in tien jaar sterk toegenomen. Met name het aantal boten voor pleziervaart is sterk gestegen. De beleidsdoelen zijn ongeschikt om de afweging tussen verschillende belangengroepen – pleziervaart, woonboten, beroepsvaart, omwonenden en bedrijfsmatig passagiersvervoer – op te baseren. De herverdeling tussen deze groepen blijft daarom impliciet.'²⁰

Verder noemt SEO als probleem dat de markt nagenoeg op slot zit, er veel illegaal aanbod is en het stelsel juridisering in de hand werkt. Dat laatste verwijst naar de reikwijdte en implicaties van de Europese Dienstenrichtlijn. Er bestaat twijfel of het huidige vergunningstelsel Europeesrechtelijk geoorloofd is. Het uitgangspunt van de Dienstenrichtlijn ten aanzien van de vergunningsduur is dat deze geen beperkte geldigheidsduur heeft, tenzij het aantal vergunningen beperkt is vanwege een dwingende reden van algemeen belang (artikel 11, lid b) of een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang (artikel 11, lid c). In beide gevallen mag er sprake zijn van een beperkte vergunningsduur. SEO wijst op de juridische discussie over de vraag of er bij een beperkt aantal vergunningen sprake moet zijn van een beperkte vergunningsduur.²¹ Die vraag staat centraal in het hoger beroep dat bij de Raad van State is ingediend (zie hoofdstuk 3).

Een en ander leidt tot de conclusie dat de op dat moment geldende ordening van de markt voor passagiersvervoer niet voldoet. De combinatie van een stelsel van volumebeleid met vergunningen met onbeperkte looptijd leidt tot te veel nadelen, zoals gebrek aan concurrentie en innovatie.

Een zekere mate van regulering is nodig, zo constateert SEO, en in principe kan dat los staan van een vergunningstelsel. 'Maar zo'n stelsel maakt het wel eenvoudiger om de gestelde regels te handhaven', aldus het onderzoeksbureau.²²

Uitgaande van de wenselijkheid van concurrentie op de markt en regulering via een vergunningstelsel, schetst SEO twee mogelijkheden om via uitgifte van exploitatievergunningen concurrentie op de markt te creëren:

- een gesloten vergunningstelsel (een beperkt aantal vergunningen met beperkte looptijd) of
- een open vergunningstelsel (geen volumebeleid en vergunningen met onbeperkte looptijd).

SEO adviseert om over te gaan op een open stelsel: een vergunningstelsel waarbij aantal en duur onbeperkt zijn. Op die manier mag iedereen die aan vooraf duidelijk geformuleerde vergunningseisen voldoet bedrijfsmatig passagiers vervoeren in de Amsterdamse

grachten. SEO benadrukt dat er hele strenge eisen moeten worden gesteld die het mogelijk maken om beleidsdoelen te halen.²³

Ook pleit SEO voor een meer integrale benadering van het vaarbeleid. Het bureau motiveert dat als volgt: 'Het optreden van negatieve effecten hangt samen met het totaal aantal vaarbewegingen en dat maakt integraal beleid nodig ten aanzien van alle watergebruikers op de grachten. De pleziervaart moet dan in samenhang met de regulering van het passagiersvervoer worden bekeken, omdat de pleziervaart sterk is gestegen en voor een hoge piekbelasting zorgt. Doordat de pleziervaart voor veel overlast zorgt, worden woonbootbewoners en omwonenden ook veel minder tolerant tegenover het bedrijfsmatig passagiersvervoer'.²⁴

4.4 Belangrijkste bevindingen

De gemeente wil zich volgens de Watervisie inzetten om de verwachte groei buiten de bekende routes op te vangen (spreiden) en het rondvaartproduct verder te professionaliseren. Er worden doelen geformuleerd voor overlast, veiligheid en duurzaamheid. Specifiek voor de bedrijfsmatige passagiersvaart gaat het ook om een divers aanbod en een goede prijs-kwaliteitverhouding.

Volgens SEO zijn de beleidsdoelen ongeschikt om een goede afweging te maken tussen verschillende belangengroepen. De beleidsdoelen zijn vaag en bieden geen houvast. De benadering van het vaarbeleid zou daarnaast meer integraal moeten zijn.

Voor de bedrijfsmatige passagiersvaart adviseert SEO een open vergunningsstelsel met hele strikte toegangseisen. Die toegangseisen moeten het mogelijk maken om beleidsdoelen te realiseren.

De doelen professionaliseren, divers aanbod en innovatie worden in beide onderzoeken genoemd, maar lopen enigszins door elkaar. Andere nagestreefde doelen zijn meer concurrentie door de markt te openen en een goede prijs-kwaliteitverhouding. Uit de gemeentelijk stukken ontstaat geen helder beeld over hoe het een zich tot het ander verhoudt.

5 Nieuw beleid in Nota Varen

5.1 Inleiding

De Nota Varen 2.1, die oktober 2013 wordt vastgesteld, vormt het beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart.²⁵ Het beleid in deze nota wordt een trendbreuk genoemd met het vaarbeleid tot dan toe. Er wordt zelfs gesproken van een stelselwijziging. Dit hoofdstuk beschrijft hoe het proces vanaf dat de nota die wordt vrijgegeven voor inspraak tot de definitieve vaststelling van het nieuwe beleid verloopt. Daarnaast wordt ingegaan op de Grachtenmonitoren.

Tabel 5.1: Chronologisch overzicht van gebeurtenissen in het proces van de totstandkoming van de Nota Varen 2.1

Datum	Gebeurtenis
7 mei 2013	Collegebesluit Nota Varen vrij voor inspraak
6 juni 2013	Bespreking Nota Varen in commissie EZP
3 september 2013	Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013
3 september 2013	College besluit over Nota Varen 2.1
26 september 2013	Bespreking raadsvoordracht VOB en aanpassing RPA 2013 in commissie EZP
2 oktober 2013	Bespreking en vaststellen Nota Varen 2.1 in raad

5.2 De eerste voorstellen

Op 7 mei 2013 besluit het college de Nota Varen 1.0, en samenhangende aanpassingen in de Verordening op het Binnenwater 2010, voor inspraak vrij te geven. In de nota worden drie onderdelen van de Watervisie uitgewerkt, namelijk:

- Ruimte voor diverse rondvaartproducten;
- Een goed functionerend vaarnetwerk en
- Het faciliteren en reguleren van de pleziervaart.²⁶

De nota 'houdt rekening met de uitkomsten van het SEO-onderzoek'. Op de conclusie van SEO dat de bestaande ordening van de markt niet voldoet, reageert het college dat 'het aanpassen van het stelsel van vergunningverlening aan grote (financiële) belangen raakt, zowel voor de gemeente, de gevestigde reders als nieuwkomers die tot de markt willen toetreden. Dit maakt het lastig om op een andere ordening over te stappen en zeker om daarbij de markt in één keer open te breken'.²⁷ Bij de opzet en uitwerking van het beleid blijkt dit vaak een belangrijke afweging.

De voorstellen voor nieuw beleid worden volgens het college ingegeven door de breed gedragen constatering dat het de afgelopen jaren steeds drukker is geworden op de Amsterdamse grachten (vooral door de toegenomen pleziervaart) en dat er voor wat betreft de passagiersvaart geen ruimte is voor toetreders, dat er veel illegaal aanbod is en dat er weinig vooruitgang zit in het behalen van de beleidsdoelen van de gemeente. Over de beleidsdoelen concludeerde SEO in haar rapport dat ze 'vaag zijn en geen houvast bieden'.²⁸

Drie belangrijke en voor deze verkenning relevante elementen in de nota zijn:

- 1 Twee vergunningsgebieden.
Omdat de drukte zich op de grachten concentreert worden er twee vergunningsgebieden ingesteld: één exclusief en één inclusief de centrumzone. Zo kan voor de centrumzone apart beleid worden gemaakt, wat een betere spreiding van het passagiersvervoer over Amsterdam tot gevolg zou hebben.
- 2 Indeling in segmenten.
Het onderverdelen van de vergunde passagiersvaart in vijf segmenten, gebaseerd op onderscheid in maatvoering, karakter en al dan niet professioneel bestuurd. Reden om beperkingen in maatvoering te introduceren is dat met kleinere vaartuigen de doorstroming zou verbeteren en de overlast zou verminderen.
- 3 Vergunningsvoorwaarden.
Naast wettelijke eisen die gelden kan het college aanvullende vergunningsvoorwaarden stellen. Met die voorwaarden kan worden (bij)gestuurd als blijkt dat de doelstellingen onvoldoende worden gehaald. Voorgesteld wordt om deze voorwaarden voor alle vergunninghouders om de vijf jaar bij te stellen op basis van de dan geldende inzichten.

Het ten aanzien van de passagiersvaart gevoerde volumebeleid heeft volgens het college onvoldoende gewerkt en wordt in de voorstellen deels en geleidelijk losgelaten. Het college gaat in dit verband niet expliciet in op de beperkingen die artikel 11 van de Europese Dienstenrichtlijn met zich meebrengt om volumebeleid te voeren en/of de vergunningsduur te beperken. Aan beide moeten dwingende redenen van algemeen belang ten grondslag liggen.

In de nota worden voorstellen gedaan 'die moeten bijdragen aan het wél realiseren van de beleidsdoelstellingen én een vlotte en veilige doorvaart op het Amsterdamse binnenwater'. Het doel van een vlotte en veilige doorvaart wordt hier aan de eerdere doelstellingen toegevoegd.

Bij de voorstellen gelden drie uitgangspunten: beter benutten, beter beheren en beter prijzen.

Het voorstel wordt in de commissievergadering van 6 juni 2013 besproken. Na het zomerreces verschijnt een voordracht van het college, waarin ook de uitkomsten van de inspraakprocedure zijn verwerkt.

5.3 Nota Varen 2.0

In de raadsvergadering van 2 oktober 2013 wordt uitgebreid gesproken over de voordracht van het College van B&W van 3 september. De voordracht behelst 'het vaststellen van de nota Varen in Amsterdam 2.0 en kennisnemen van de Regeling Passagiersvervoer

Amsterdam 2013 en van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van enkele aan dit onderwerp gerelateerd moties'.²⁹

Over het geheel genomen is er binnen de raad waardering voor het doorzettingsvermogen en de daadkracht van de wethouder. Tegelijkertijd heeft een aantal partijen twijfels bij het tempo waarin stappen worden genomen, met name met betrekking tot het openstellen van de markt voor nieuwe toetreders. Als reden voor die twijfel wordt aangegeven dat:

- de handhaving nog niet op orde is en dat dit een voorwaarde is voor het slagen van het nieuwe beleid;
- dat de infrastructuur (ligplaatsen, op- en afstapplaatsen) nog niet adequaat is ingericht op de voorgestelde ontwikkelingen.

In de raadsvergadering wordt duidelijk dat politieke partijen verschillende accenten willen leggen in het nieuwe beleid. Waar voor de ene partij bijvoorbeeld duurzaamheid het hoofdthema is, is dat voor een andere partij het openen van de markt. Over het belang van een goede handhaving zijn partijen het eens.³⁰

In moties wordt onder meer aandacht gevraagd voor een grondige evaluatie van genomen maatregelen alvorens volgende stappen te nemen. Een meerderheid van de raad pleit voor een eerste evaluatie in 2015 om te bekijken wat de effecten zijn geweest van de uitgiften in de voorafgaande periode. Letterlijk luidt de tekst van de motie 822: 'In 2015 de raad te rapporteren over de ontwikkelingen in zone II (gebied exclusief centrumzone) conform de doelstellingen uit de nota Varen in Amsterdam 2.0, alvorens de raad te laten besluiten tot verdere verruiming dan wel definitieve beëindiging van het volumebeleid over te gaan en dit tegelijkertijd met de algehele evaluatie in 2015 te laten plaatsvinden'.

En meer specifiek over deze evaluatie staat in motie 823: 'Na de eerste reguliere uitgifteronde in 2014 in 2015 een uitgebreide en transparante evaluatie te houden waarin een aantal aspecten objectief en controleerbaar aan de orde komen. De uitkomst van deze evaluatie aan de gemeenteraad ter besluitvorming voor te leggen en de conclusies van deze evaluatie de basis te laten zijn voor verdere implementatie van deze stelselherziening. Dit proces na elke nieuwe uitgifteronde te herhalen totdat afdoende is aangetoond dat een volledig vrije markt de beleidsmatig geformuleerde doelstellingen rond de beperking van de overlast, de handhaving, de vergroening en de realisatie van de gewenste fysieke infrastructuur niet onmogelijk maakt'.

5.4 Nota Varen 2.1

In de Nota Varen in Amsterdam 2.1 staat dat het vergunningenstelsel voor passagiersvaart, het steiger- en ligplaatsenbeleid en de ordening van de pleziervaart nauw met elkaar verweven zijn. Modernisering van het beleid ten aanzien van het gebruik van de grachten vraagt daarom om een integrale aanpak.³¹

Volgens de nota streeft het college naar ‘een evenwichtiger gebruik van het binnenwater, met kleinere en schonere vaartuigen, een betere spreiding van het vaarverkeer, met slimme verkeerregelingen en dienstverlening waarmee alle soorten vaarweggebruikers ook op de drukste momenten vlot en veilig kunnen doorvaren’.^g

De ordening van het beleid vindt plaats aan de hand van drie thema’s, die in de eerdere versie nog uitgangspunten werden genoemd:

- benutten (spreiden);
- beprijzen (eerlijk, marktconform) en
- beheren (duurzaam).

Voor de vergunningverlening in de bedrijfsmatige passagiersvaart speelt het thema ‘beter benutten’ een grote rol. Beter benutten houdt volgens de nota Varen 2.1 in:

- De schaarse ruimte op de grachten op een eerlijke wijze verdelen;
- Ondanks de toegenomen drukte de veiligheid op het water borgen door onveilige situaties op het water verder terug te dringen;
- Meer ruimte voor een divers aanbod van passagiersvervoer voor de aantrekkingskracht van de Amsterdamse grachten met een aantrekkelijke prijs-kwaliteitverhouding.³²

Vergeleken met de omschrijving van ‘beter benutten’ in de nota Varen 2.0 valt op dat een divers aanbod en een aantrekkelijke prijskwaliteitverhouding de terugkerende elementen zijn.^h

Ordening passagiersvervoer

Om het beschikbare vaarwater in Amsterdam beter te benutten, besluit het college om de omvang van de vloot van grote passagiersvaartuigen te stabiliseren. Het college beargumenteert de keuze om het lengtecriterium toe te passen met de stelling dat ‘met kleinere boten de doorstroming (vlot en veilig) zal verbeteren. Het benodigde manoeuvreren van grote vaartuigen bij bochten in het krap bemeten vaarstelsel leidt tot onnodig oponthoud, onveilige situaties en overlast. Dat geldt ook voor het elkaar passeren van brede vaartuigen in de overwegend smalle vaarwegen. Kleinere vaartuigen kunnen ook van een groter vaargebied gebruik maken, waardoor ook meer (gewenste) spreiding kan ontstaan van vaarbewegingen’.³³ Deze argumentatie zal later een rol spelen bij de uitspraak van de Raad van State op 7 juni 2017.

^g De doelen zoals geformuleerd in de Nota Varen komen letterlijk terug in de Grachtenmonitoren die in 2014, 2015 en 2016 zijn verschenen, met de toevoeging ‘zonder overlast voor derden’.

^h Beter benutten van het beschikbare vaarwater wordt in de nota Varen 2.0 omschreven als: ‘een doelgericht gebruik van het vaarwater. Intensiever en hoogwaardiger, meervoudig en divers. Met meer ruimte voor nieuwe toetreders. Een divers aanbod van passagiersvervoer voor de aantrekkingskracht van de Amsterdamse grachten voor bewoners en bezoekers, met een aantrekkelijke prijs-kwaliteitverhouding voor elk segment. De beschikbare ruimte op het water wordt beter en slimmer geordend, innovatie gestimuleerd en er worden economische principes gehanteerd’.

toetreders. Hier is marktform I van toepassing: een volumebeleid met beperkt uitbreidingsperspectief.

Voor de andere vier segmenten geldt marktform II: het volume wordt gecontroleerd verruimd met de intentie het volume op termijn vrij te geven.

Marktform III is het geheel vrijgeven van de markt van vergunningen, maar die optie is voor het centrumgebied (nog) niet aan de orde.

Tabel 5.2: marktvormen in de bedrijfsmatige passagiersvaart

	Betekenis	Van toepassing op
Marktform 1	Volumebeleid met beperkt uitbreidingsperspectief	Segment Bemand groot, gebied 1
Marktform 2	Volume gecontroleerd verruimen, op termijn vrijgeven	Andere segmenten, gebied 1
Marktform 3	Volumebeleid loslaten	Alle segmenten, gebied 2

Andere maatregelen die in de nota worden genoemd zijn dat de 'uitzonderingsbepaling' (art. 2.1 vierde lid) uit de Regeling Passagiersvervoer Amsterdam wordt geschrapt en dat er strikter zal worden omgegaan met de tijdelijke vervangingsregeling. De bepaling in de Verordening op het Binnenwater dat er geen vergunningsplicht is wanneer uitsluitend sprake is van doorvaart over de primaire vaarwegen en er geen op Amsterdam gerichte economische activiteiten plaatsvinden, blijft gehandhaafd. Daarentegen wordt de onthefingsmogelijkheid voor (tien) historische schepen die worden beheerd en onderhouden door stichtingen en verenigingen zonder commercieel belang, afgeschaft. Deze onthefingsmogelijkheid zou tot onduidelijke situaties en in sommige gevallen oneerlijke concurrentie leiden. Een nader uit te werken overgangsregeling zal volgen.³⁵ In deze verkenning is naar deze overgangsregeling geen nader onderzoek gedaan.

Ordering pleziervaart

Het aantal pleziervaartuigen is in vijftien jaar tijd zeer sterk gestegen. De stijging heeft substantieel bijgedragen aan de ervaren drukte op het water.³⁶

Het college vindt dat de pleziervaart voor iedereen toegankelijk moet blijven en ook in de toekomst nog plezierig moet zijn. Dat vereist een aantal maatregelen, zoals verkeersmaatregelen en het inzetten van beprijzingsinstrumenten. Het college kiest daarnaast voor een

ordening op omvang, spreiding, duurzaamheid en een beweging van bezit naar gebruik van pleziervaartuigen.

De maatregelen die worden voorgesteld zijn:

- Kleinere vaartuigen: de grens waarboven een ontheffing moet worden aangevraagd om te mogen aanleggen wordt verlaagd van 12 naar 10 meter. Daardoor ontstaat er meer ruimte voor andere pleziervaartuigen.
- Rommelboten: het streven is om 80% van de jaarlijks circa 700 waargenomen verwaarloosde vaartuigen (wrakken) op basis van de Wrakkenwet te lichten.
- Gebiedsgericht afmeren: het recht om 's nachts of meerdere dagen af te meren wordt gekoppeld aan postcode van woonadres van de vaartuigeigenaar. Binnenstadbewoners kunnen een BHG-vignet aanvragen voor de centrumzone, andere Amsterdammers voor het gebied buiten de centrumzone. Maar eerst zal onderzoek worden gedaan naar de administratieve lasten en fraudegevoeligheid van deze maatregel. Kortdurend afmeren in de centrumzone moet volgens het college ook in de toekomst voor iedereen mogelijk blijven.
- Veiligheid: er worden steeds vaker grote groepen gesignaleerd op pleziervaartuigen. Voor pleziervaartuigen korter dan 20 meter gelden geen wettelijke veiligheidseisen. Het voorstel is om de veiligheidseisen die gelden voor open rondvaartboten ook te laten gelden voor pleziervaartuigen met meer dan 12 passagiers. Daarnaast wordt gekeken of het wenselijk is om een (landelijk) vaarbewijs in Amsterdam in ruimere mate verplicht te stellen.³⁷

Goederenvervoer

In 2013 wordt gesproken over jaarlijks 2,5 miljoen ton aan goederen die worden vervoerd over de grachten. Het gaat hierbij vooral om doorvoer. Goederenvervoer over het water waarbij ook distributie in de stad plaatsvindt, bijvoorbeeld van bouwmaterialen, zakelijke afvalstromen en drankleveringen aan horeca, wordt door de gemeente gezien als potentieel aantrekkelijk alternatief voor vervoer over het land. Het streven is een uitgewerkt plan met doelstellingen om in 2025 emissievrij vracht over de gracht te vervoeren, vóór oktober 2014 aan de raad voor te leggen (motie 805, van Roemburg).³⁸ In deze verkenning is niet nagegaan of dit is gebeurd.

De voorstellen vragen volgens het college om een versterking van de regisserende rol van de overheid en uitbreiding van de handhavingscapaciteiten. Handhaving is een essentiële voorwaarde om het nieuwe beleid succesvol te introduceren en heeft de hoogste prioriteit, met name wat betreft illegaal passagiersvervoer en overlast.³⁹

5.5 Uitgifte vergunningen in 2014

Eind 2013 wordt gestart met de voorbereidingen voor de uitgifteronde in 2014, waar door de raad op is aangedrongen en die het college wil afronden vóór aanvang van het vaarseizoen 2014.

Voor de twee vergunningsgebieden zijn, zoals eerder beschreven, verschillende keuzes gemaakt. In het gebied inclusief de centrumzone komt een stapsgewijze verruiming van het aantal vergunningen voor vier van de vijf segmenten. Deze stapsgewijze verruiming geldt niet voor het segment Bemand groot, dat bij deze uitgifteronde buiten beschouwing blijft.

Voor het gebied buiten de centrumzone wordt in 2014 een uitgifteronde georganiseerd, waarna het volume in beginsel per 2016 wordt vrijgegeven.

Volgens de Verordening op het Binnenwater 2010 dient een aanvrager voor het vaartuig waarvoor een exploitatievergunning wordt aangevraagd te beschikken over een legale ligplaats. Omdat er een tekort aan ligplaatsen voor passagiersvaartuigen is, wordt een ligplaatsenregisseur aangesteld die in zijn eindrapportage "Locaties voldoende, frustraties teveel" concludeert dat juridisch-ruimtelijke procedures (bestemmingsplannen) het realiseren van nieuwe ligplaatsen belemmeren. In 2014, een overgangsjaar, mogen ook vergunningen worden aangevraagd voor vaartuigen zonder ligplaats. Als binnen een jaar nog geen legale ligplaats is gevonden, komt het recht op de exploitatievergunning te vervallen.⁴⁰ Het college zet primair in op het realiseren van nieuwe locaties voor ligplaatsen en voor op- en afstapplekken en zal ook kijken naar het optimaliseren van bestaande situaties.⁴¹

In de inspraakronde wordt voorgesteld om de uitgifteronde uit te stellen, en eerst de effecten van een intensievere handhaving af te wachten. Maar het college hecht er zeer aan om snel te starten met het stapsgewijs vergroten van het aantal vergunningen in de aanloop naar een vrije markt in 2020. Eerder is vastgesteld dat de druk van nieuwe toetreders op de markt groot is en dat de gemeenteraad deze druk in de aanloop naar het vrijgeven van het volume in een vergunningsronde wil verkleinen.⁴²

Het college stelt voor om voor de twee vergunningsgebieden de volgende nieuwe exploitatievergunningen uit te geven. Zie tabel 5.3.

Tabel 5.3: voorstel uit te geven vergunningen per segment en gebied in 2014

Segment	Vergunningsgebied 1	Vergunningsgebied 2
Bemand groot	Geen	+ 50
Bemand gesloten	+ 10	
Bemand open	+ 15	
Onbemand	+ 60 (6 sets van 10)	+ 100 (10 sets van 10)
Waterfietsen	Geen	

Bron: Nota Vaarbeleid 2.1

In vergunningsgebied 2 (exclusief centrumzone) wordt maar een beperkt onderscheid gemaakt tussen de segmenten. Met het oog op de intentie om het volume in 2016 vrij te geven, wil het college hier al meer ruimte aan ondernemers bieden. Wel wordt het aantal aan te vragen vergunningen per ondernemer gemaximeerd.

5.6 Voortgang vaarbeleid in Grachtenmonitoren

In de nota Varen in Amsterdam 2.1 geeft het college aan dat het jaarlijks over de voortgang van de uitvoering van dit beleid zal rapporteren. De jaarlijkse Grachtenmonitor 'biedt een handvat om gaandeweg en conform de vastgestelde beleidsdoelen het aantal exploitatievergunningen en de voorwaarden voor de pleziervaart bij te sturen, de toezicht en handhaving te optimaliseren en de prijsstelling voor het gebruik van het water op gezette tijden af te stemmen op de actuele waarde en kosten ervan'. De Grachtenmonitoren bevatten geen beleidsaanbevelingen. Ze worden opgesteld door Waternet en gaan uitsluitend over de cijfers zoals die bij Waternet bekend zijn.⁴³

In de Grachtenmonitoren wordt onder meer ingegaan op de ordening van de passagiers- en de recreatievloot, de ordening van de verkeersbewegingen en toezicht en handhaving. In deze verkenning richten we ons op de ordening van de passagiers- en recreatievloot.

Passagiersvaart

In 2015 zijn de belangrijkste opmerkingen met betrekking tot de ordening van de passagiersvaart:

- In vergunningsgebied 2 is het erg rustig. Er zijn weinig aanvragen voor vergunningen en van de afgegeven vergunningen zijn er weinig in gebruik genomen.
- In 2015 zijn er nog niet afdoende ligplaatsen, waardoor nog niet voldoende ligplaatsvergunningen kunnen worden afgegeven.

- In 2013 en 2014 zijn vergunningen voor passagiersvaart aangevraagd en uitgegeven op grond van de innovatiebepaling en in het kader van de uitgifteronde 2014. Afgewezen aanvragen hebben geleid tot diverse bezwaar- en beroepsprocedures. Waar het bezwaar en beroep gegrond is verklaard, zijn in 2015 alsnog enkele vergunningen afgegeven.
- Een significant aandeel van de pleziervaartuigen met een milieuvignet heeft ten onrecht dit vignet.⁴⁴

In de Grachtenmonitor 2016 staan de volgende opmerkingen over de verlening van exploitatievergunningen:

- In juni 2016 heeft de gemeenteraad besloten tot een herverdeling van exploitatievergunningen voor passagiersvaartuigen groter dan 14 meter voor de periode 2020-2030 in vergunningsgebied 1. Onder de naam 'gewogen toetreding' is in 2016 een inschrijvingsronde gehouden voor beschikbare vergunningen. De uitslag wordt in het voorjaar van 2017 verwacht.
- Het college heeft besloten om het aantal vergunningen voor passagiersvervoer voor vaartuigen onder de 14 meter per 1 februari 2017 vrij te geven. Hiermee wordt voldaan aan de Europese Dienstenrichtlijn.
- In 2016 heeft geen uitgifteronde plaatsgevonden, waardoor geen nieuwe exploitatievergunningen zijn verleend.
- Het aantal in gebruik genomen exploitatievergunningen (uitgegeven vóór 2016) is licht toegenomen met 27 vergunningen, van de 63 nog niet in gebruik genomen exploitatievergunningen die zijn uitgegeven vóór 2016.
- Het welstandsbeleid gericht op het weren van passagiersvaartuigen die niet in het historische deel beeld van het Amsterdamse binnenwater passen, is door de gemeenteraad vastgesteld.⁴⁵

De grachtenmonitoren vermelden cijfers over de vergunningverlening in de bedrijfsmatige passagiersvaart in beide gebieden, inclusief en exclusief de centrumzone. Wat opvalt als de cijfers uit de verschillende jaren naast elkaar worden gezet, is dat er moeilijk een duidelijk beeld te krijgen is van de ontwikkeling van het totaal aantal vergunningen. De monitoren zijn met name niet eenduidig in het aantal vergunningen in de segmenten onbemand en waterfietsen in gebied 1. Het totaal aantal vergunningen lijkt af te nemen, maar het aantal vaartuigen en waterfietsen (objecten) waarvoor een vergunning is afgegeven neemt in werkelijkheid toe (zie tabel 5.4).

Tabel 5.4: Vergunningen bedrijfsmatige passagiersvaart in gebied 1

	GM 2014	GM 2015		GM 2016	
	Vergunningen/ objecten	Vergunningen	Objecten	Vergunningen	Objecten
Bemand groot	137	138	138	147	147
Bemand gesloten	58	61	61	60	60
Bemand open	44	65	65	75	75
Onbemand	165	165	167	16 ⁱ	170
Waterfietsen	100	3 ^j	300	3	300
Totaal	504	407	731	301	752

Bron: Grachtenmonitoren 2014, 2015 en 2016

Met de jaarlijkse Grachtenmonitoren wordt geen uitvoering gegeven aan motie 823, waarin de raad had aangegeven dat na elke uitgifteronde een evaluatie diende plaats te vinden alvorens tot een volgende fase van implementatie kon worden overgegaan (zie paragraaf 5.3). De raad wilde pas overgaan tot vrijlaten van het volume als duidelijk was dat daarmee het realiseren van de beleidsdoelstellingen niet onmogelijk werd gemaakt.⁴⁶

In een vergadering van de commissie Financiën over de Grachtenmonitor 2015 komt de gevraagde evaluatie ter sprake en wordt door een raadslid expliciet aangegeven dat de brief bij de Grachtenmonitor niet kan worden beschouwd als een uitgebreide en transparante evaluatie. De wethouder vindt het een goed idee om de grachtenmonitor bij de evaluatie van de uitgifteronde te beperken.⁴⁷ De grachtenmonitor is naar zijn zeggen 'absoluut niet de afronding van alle evaluaties inzake de Nota Varen'.⁴⁸

Pleziervaart

De Grachtenmonitoren gaan ook in op de ontwikkelingen in de pleziervaart. Zo wordt jaarlijks aangegeven voor hoeveel vaartuigen binnenhavengeld is betaald. Het totaal aantal

ⁱ Bij de 16 vergunningen voor Onbemand gaat het om 15 setjes van 10 vergunningen en één vergunning voor 20 vaartuigen, totaal 170 vaartuigen.

^j Bij de 3 vergunningen voor Waterfietsen gaat het om vergunningen voor 100 waterfietsen, dus 300 waterfietsen in totaal.

uitgegeven BHG-vignetten laat sinds 2011 een dalende lijn zien. Zie tabel 5.5. Volgens Waternet komt dit onder meer door de prijsstijgingen tussen 2011 en 2013, de invoering van het digitale vignet, de intensivering van de handhaving.⁴⁹

Tabel 5.5: aantal Binnenhavengeld (BHG) vignetten per categorie

Jaar	normaal	abonnement	milieu	totaal
2011	10.289	1.288	631	12.208
2012	9.478	962	850	11.290
2013	7.994	668	1.281	9.943
2014	7.651	511	1.486	9.648
2015	6.788	514	1.439	8.741
2016	6.455	494	1.344	8.293

Bron: Waternet, Grachtenmonitor 2016, 18 april 2017

De daling geldt voor de categorieën normaal en abonnement (vaartuigen van buiten Amsterdam), maar niet voor de categorie milieu (milieuvriendelijke vaartuigen). Het aandeel van deze categorie in het totaal stijgt volgens deze cijfers van 5,2% in 2011 naar 16,3% in 2016. Dit duidt echter niet meteen op een vergroening van de vloot. Een significant deel van de pleziervaartuigen blijkt namelijk ten onrechte een milieuvignet te hebben. Milieuvignetten zijn populair omdat daarvoor lagere binnenhaventarieven hoeven te worden betaald.⁵⁰ In 2016 is het aandeel licht gedaald, wellicht als gevolg van de aankondiging van een verscherpte controle op dit punt.

Overigens zou de daling van het aantal vignetten ook te maken kunnen hebben met de inzet op gebruik in plaats van bezit van pleziervaartuigen. Dit zou volgens de rekenkamer namelijk een verschuiving kunnen betekenen van de pleziervaart naar het segment Onbemand van de bedrijfsmatige passagiersvaart.

5.7 Belangrijkste bevindingen

De indeling in twee gebieden en vijf segmenten vormen hoofdelementen van het beleid in de nota Varen in Amsterdam 2.1. De indeling in twee gebieden, met een minder streng beleid voor het gebied buiten de centrumzone, moet de spreiding bevorderen. De indeling in vijf segmenten is bedoeld om meer maatwerk te kunnen leveren voor de verschillende vormen van bedrijfsmatig passagiersvervoer.

Het college kan aanvullende vergunningsvoorwaarden stellen om te zorgen dat beleidsdoelstellingen worden gehaald.

In de Grachtenmonitoren wordt door Waternet een beeld geschetst van de voortgang van het vaarbeleid. De Grachtenmonitoren zijn niet te beschouwen als de uitgebreide en transparante evaluatie waarom de raad in een motie in 2013 heeft gevraagd.

Alleen voor het segment Bemand groot blijft een volumebeleid van kracht, wat betekent dat vergunningen voor onbepaalde tijd moeten worden omgezet in vergunningen voor bepaalde tijd. Een aantal reders is tegen het intrekken van hun vergunningen voor onbepaalde tijd een juridische procedure gestart (zie hoofdstuk 7).

6 De gewogen toetreding 2016

6.1 Inleiding

Het college kiest bij de uitgifte van vergunningen in het segment Bemand groot voor de systematiek van de gewogen toetreding. Het voorstel wordt tijdens een gemeenteraadsvergadering uitvoerig besproken, waarbij diverse moties worden ingediend. De moties worden in de aangepaste verdelingssystematiek verwerkt, waarna de uitgifteronde van start gaat. De uitkomst leidt tot veel commotie, niet alleen in de media maar ook in de raad, zo blijkt in mei 2017. Dit hoofdstuk gaat over de opzet en uitvoering van deze gewogen toetreding.

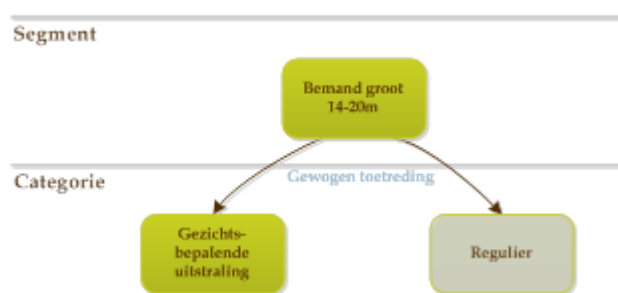
Tabel 6.1: Chronologisch overzicht van gebeurtenissen rond de gewogen toetreding

Datum	Gebeurtenis
24 mei 2016	Collegebesluit over Gewogen toetreding
22 juni 2106	Uitgiftereglement 2016 Gewogen toetreding in de raad
12 juli 2016	Aangepast verdelingsreglement
16 augustus 2016	Brief aan raad over aanpassing uitgiftereglement
24 april 2017	Uitkomst gewogen toetreding
11 mei 2017	Raadsvergadering over uitkomst Gewogen toetreding

6.2 Collegebesluit gewogen toetreding

Op 24 mei 2016 neemt het college een besluit over de verdeling van de exploitatievergunningen voor het segment Bemand groot (rondvaart) voor de periode 2020-2030. Het betreft de verdeling van 135 vergunningen, zoals beschreven in de Uitwerking vergunningenbeleid segment Bemand groot. De verdeling van de vergunningen gebeurt na beoordeling van gunningscriteria; de zogenaamde 'gewogen toetreding'. Het voorstel geeft volgens het college invulling aan de wens van de gemeenteraad om duidelijke en objectief meetbare criteria te hanteren, bij voorkeur een beperkt aantal, om zo de verdeling transparant te houden.⁵¹

Figuur 2: Passagiersvaart waarop gewogen toetreding betrekking heeft



De systematiek bestaat uit de volgende elementen:

- 1 Het instellen van twee categorieën, namelijk een categorie Reguliere Rondvaart en een categorie Vaartuigen met een gezichts-bepalende uitstraling.^k
- 2 Het hanteren van de gunningscriteria geluidsoverlast (wel of geen versterkt geluid), belasting van de grachten (lengte vaartuig) en duurzaamheid (uitstoot van en op het vaartuig) en een extra gunningscriterium voor vaartuigen met en gezichts-bepalende uitstraling, namelijk beeldkwaliteit van het vaartuig;
- 3 Het hanteren van de minimumeisen voor passagiersvervoer uit de Verordening op het binnenwater 2010 en de bijbehorende uitvoeringsregeling Regeling Passagiersvervoer Amsterdam;
- 4 Het hanteren van de geschiktheidseis (aantoonbare ervaring met het exploiteren van passagiersvaartuigen);
- 5 Het hanteren van de verdeelsystematiek 'gunnen op waarde': de beste 135 inschrijvingen krijgen een vergunning. Bij gelijke score voor de laatste vergunningen zal loting plaatsvinden;

^k Bij de informatiebijeenkomst van Waternet op 12 januari 2016 was nog sprake van een indeling in een categorie Rondvaart en een categorie Overig. Zie: Verslag Informatiebijeenkomst 'Verdeling vergunningen vaartuigen > 14m periode 2020-2030. Waternet, 12 januari 2016

- 6 Een aanvrager mag niet meer dan 30% van het aantal te verdelen vergunningen in bezit krijgen.⁵²

De verdeelsystematiek die bij de gewogen toetreding wordt gehanteerd is dezelfde als de methode die bij aanbestedingen gebruikelijk is. De prestaties van een inschrijving op alle vergunningscriteria tezamen bepalen of de inschrijver in aanmerking komt voor een vergunning. Het gaat bij deze gewogen toetreding vooral om een verdelingsvraagstuk.¹

Het college voorziet dat er weerstand zal zijn tegen de marktordening zoals in de nota Varen wordt gepresenteerd, namelijk in het gebied inclusief centrumzone een volumebeleid voor het segment Bemand groot met vergunningen voor bepaalde tijd. Het voorstel van de reders voor een alternatieve marktordening is niet overgenomen. Naar dit voorstel is in deze verkenning geen onderzoek gedaan.

6.3 Wensen van de gemeenteraad

Het collegevoorstel wordt in de gemeenteraadsvergadering van 22 juni 2016 uitgebreid besproken, waarbij diverse moties worden ingediend. Om in het najaar van 2016 te kunnen starten met de uitvoering van de gewogen toetreding heeft het college op 12 juli een aangepast uitgiftereglement vastgesteld overeenkomstig het door de raad aangenomen amendement. In een brief aan de commissie Financiën van 16 augustus licht het college de verwerking van de moties in het nieuwe reglement toe.

De aanpassingen ten opzichte van het eerdere voorstel betreffen de volgende onderdelen.

Aantal vergunningen per categorie

Het college stelde voor om de 135 vergunningen in het segment Bemand groot als volgt te verdelen over twee categorieën:

- 105 voor de categorie Reguliere rondvaart en
- 30 voor de categorie Vaartuigen met een gezichtsbepalende uitstraling.

In de raadsververgadering besluit de gemeenteraad per amendement tot een andere verdeling, namelijk:

- 75 voor de categorie Reguliere rondvaart en
- 60 voor de categorie Vaartuigen met een gezichtsbepalende uitstraling.

De raad geeft hiermee aan veel waarde te hechten aan het gezichtsbepalende karakter van boten. In de bespreking in de raad wordt echter niet helemaal duidelijk wat precies wordt verstaan onder 'een gezichtsbepalende uitstraling' en wat ermee wordt beoogd.⁵³

¹ Het college kondigt een aparte voordracht aan met verkeersmaatregelen ter voorkoming van overlast op en rond het water.

In het aangepaste uitgifte­reglement zijn de aantallen vaartuigen per categorie conform het besluit van de raad: 75-60.

Het lengte­criterium

Het college stelde verder voor om voor ‘belasting van de grachten’ de lengte van het vaartuig als criterium te hanteren. Het alternatief om het maximum aantal vaaruren in de piek als criterium op te nemen is vanwege ingediende zienswijzen en handhaafbaarheid terzijde geschoven.^m

De raad vindt het lengte­criterium minder belangrijk dan het college en verlaagt het aantal punten voor dit criterium in de categorie Vaartuigen met een gezichts­bepalende uitstraling van 11 naar 5. De 6 punten die overblijven moeten naar het kenmerk duurzaamheid: 3 naar uitstoot voortstuwing en 3 naar uitstoot voorzieningen.⁵⁴

Ook in de categorie Reguliere rondvaart wil de raad aan de lengte van het vaartuig minder gewicht toekennen. Zij besluit het aantal punten te verlagen van 40 naar 25 en de 15 punten gelijkelijk te verdelen over de andere criteria. De gunnings­criteria lengte vaartuig, uitstoot voortstuwing, uitstoot voorzieningen en geluidsoverlast hebben daarmee een gelijk aantal te verdienen punten, namelijk 25.⁵⁵

Aantal vergunningen per aanvrager

Verder wil de gemeenteraad dat in de categorie Vaartuigen met een gezichts­bepalende uitstraling het aandeel vergunningen dat één aanvrager kan hebben op 20% wordt gesteld, in plaats van de 30% die het college voorstelde. Voor het segment Bemand groot als geheel geldt 25%.⁵⁶

Tabel 6.2: Wijzigings­voorstellen raad op college­voorstel

	College 24 mei 2016	Raad 22 juni 2016
Vergunningen per categorie	Regulier: 105 Gezichts­bepalend: 30	Regulier: 75 Gezichts­bepalend: 60
Belang lengte­criterium	Regulier: 40 punten Gezichts­bepalend: 11	Regulier: 25 Gezichts­bepalend 5

^m Bij deze keuze heeft het onderzoeksrapport van Public Procurement research Centre (PPCG) naar een verdelingssystematiek voor rondvaart­vergunningen een belangrijke rol gespeeld. PPCG is een samenwerkingsverband van de Universiteit Utrecht en de Universiteit Twente. Het rapport schetst de hoofdlijnen van een verdelingssystematiek voor rondvaart­vergunningen in Amsterdam, 28 april 2015. Het rapport is 3 september 2015 aan de commissie Financiën voorgelegd.

	College 24 mei 2016	Raad 22 juni 2016
Maximaal aantal vergunningen per aanvrager	Gezichtsbepalend: 30%	Gezichtsbepalend: 20%

De moties die ook in de brief aan de commissie Financiën uitgebreid aan de orde komen, en die een belangrijke rol spelen bij de discussie over de uitkomst van de uitgifteronde, zijn:

Uniciteit (motie 750.16)

Voor de categorie Vaartuigen met een gezichtsbepalende uitstraling wordt Beeldkwaliteit, naast lengte, duurzaamheid en geluidsoverlast, als criterium meegewogen. Voor dit criterium zijn 70 van de 100 punten te verdienen. Het college koos voor zes welstandscriteria, met een beoordeling volgens een vooraf bepaalde procedure. Zie puntenverdeling in kader.

Puntenverdeling binnen het criterium Beeldkwaliteit

Beeldkwaliteitscriterium	maximaal aantal punten
A schaal en maatverhoudingen	15
B relatie vorm, gebruik, constructie	5
C relatie schip, omgeving	15
D vormen in sociaal culturele context	5
E evenwicht helderheid en complexiteit	5
F materiaal, textuur, kleur en licht	15
Totaal	60

De eindscore wordt vermenigvuldigd met 7/6. Bij gelijk aantal punten gaat de verdeling via een (aselecte) loting.

Bron: Criteria Beeldkwaliteit Passagiersvoertuigen, 30 juni 2016.

De raad besluit dat het criterium 'uniciteit' hieraan moet worden toegevoegd, en dat daar ook punten aan moeten worden toebedeeld. Hiermee wil de raad, net als bij de verdeling van vergunningen over de twee categorieën, benadrukken dat ze boten met een bijzonder karakter op de grachten wil behouden.

In de brief aan de commissie Financiën staat dat het bij het criterium 'uniciteit' gaat over de mate waarin een vaartuig zich ten opzichte van andere vaartuigen onderscheidt qua

vorm, gebruik en uitstraling. Volgens de brief gaat het bij 'uniciteit' in de meest letterlijke betekenis van het woord om de vraag: is het vaartuig in zoverre uniek dat er geen overeenkomstig vaartuig bestaat of een kopie ervan wordt ingeschreven?⁵⁷

Bij de uitwerking van het criterium Beeldkwaliteit is een subcriterium opgenomen dat volgens de toelichting in de brief dicht tegen de letterlijke betekenis van uniciteit aanligt. Het gaat om subcriterium D: betekenissen van vormen in sociaal-culturele context, waarvoor 5 punten te verkrijgen zijn. Dit criterium zou precies bedoeld zijn om extra punten toe te kennen wanneer sprake is van een karakteristiek vaartuig dat zich onder meer met aandacht voor detaillering en ambachtelijkheid onderscheidt van andere vaartuigen. In de toelichting op dit subcriterium wordt in het aangepaste uitgiftereglement een passage opgenomen waarin wordt aangegeven wat onder 'uniciteit' wordt verstaan.⁵⁸

Dit is de manier waarop 'uniciteit' is verwerkt in het aangepaste uitgiftereglement van de gewogen toetreding. De beoordelingscommissie zou hier overeenkomstig over worden geïnstrueerd.

Omdat de raad voorziet dat er in de categorie Reguliere rondvaart veel dezelfde bootjes van iets langer dan 14 meter zullen komen, wil zij ook in deze categorie het criterium 'uniciteit' toevoegen en de minimum welstandseisen in de vergunningsvoorwaarden verruimen.

Voor uniciteit als criterium bij de categorie Reguliere rondvaart zijn volgens de brief aan de commissie Financiën twee aanknopingspunten. In de eerste plaats is op verzoek van de raad het aantal vergunningen in deze categorie teruggebracht ten gunste van de categorie Vaartuigen met een gezichtsbepalende uitstraling. Daarnaast geldt een maximum aantal inschrijvingen per aanvrager. Daarmee wordt de diversiteit in het segment Bemand groot volgens de brief gestimuleerd.⁵⁹

Op de verruiming van de welstandseisen wordt in een aparte passage ingegaan.

Welstandseisen (motie 751.16)

In de Verordening op het Binnenwater 2010 is vastgelegd dat er (minimum)eisen kunnen worden gesteld aan exploitatievergunningen voor passagiersvaartuigen. Medio 2016 is dit nog niet uitgewerkt in beleid. De verkenning van de mogelijkheden voor welstandsbeleid zal volgens de brief aan de commissie Financiën vorm krijgen in de Bestuursopdracht Overlast op en rond het water. Het doel van deze bestuursopdracht is het weren van vaartuigen die niet passen binnen het karakteristiek en het erfgoed van de grachten. Dit is in lijn met de Watervisie Amsterdam 2040, waarin het college stelt dat 'we in de drukke historische binnenstad streng willen handhaven op overlast op het water. We willen geen initiatieven en activiteiten op het water die het Unesco-gebied onwaardig zijn'.⁶⁰

In de Grachtenmonitor 2016 staat dat het college de Bestuursopdracht Welstand Passagiersvaart in september 2016 heeft vastgesteld. Er is gekozen voor één set criteria voor het gehele Amsterdamse binnenwater. De gehanteerde criteria zijn gebaseerd op de algemene

principes van welstand en vormen ook het uitgangspunt voor de gemeentelijke welstandsnota 'De schoonheid van Amsterdam' en het rapport 'Criteria Beeldkwaliteit Passagiersvaartuigen' in het kader van de Gewogen toetreding 2016. Het beleid is in 2016 ter inzage en inspraak aangeboden en in 2017 vastgesteld. Na vaststelling vormen het beleid en de criteria onderdeel van de toetsing bij de aanvraag van een exploitatievergunning.⁶¹

Na besluitvorming over het welstandsbeleid kunnen in nieuwe vergunningen voor alle passagiersvaartuigen welstandseisen worden gesteld als onderdeel van de vergunningsvoorwaarden.

In gebruik nemen vergunningen (motie 752.16)

De raad wil verder dat er een bindende verplichting komt om de vergunning conform de ingediende aanvraag in gebruik te nemen. Dat gebeurt vaak niet, bijvoorbeeld omdat er geen ligplaatsvergunning is.

Sinds 2006 is het beschikbaar hebben van een ligplaatsvergunning een strikte voorwaarde voor het verstrekken van nieuwe exploitatievergunningen. De gemeente achtte de uitgifte van nieuwe exploitatievergunningen zinloos als er voor de betreffende schepen geen ligplaats kan worden gevonden. In de praktijk, zo blijkt ook uit de Grachtenmonitoren, hebben niet alle vaartuigen met een exploitatievergunning ook een ligplaatsvergunning.⁶²

Volgens de brief aan de commissie Financiën is er geen wettelijke mogelijkheid om vergunninghouders te verplichten daadwerkelijk gebruik te maken van een vergunning en daar sancties aan te verbinden. Het is door toepassing van artikel 1.2.8 lid 1 onder b van de Verordening op het Binnenwater 2010 wel mogelijk een verleende vergunning in te trekken als deze binnen een bepaalde tijd niet in gebruik is genomen.⁶³ In de nota Varen 2.1 was bepaald dat, om aanspraak op de exploitatievergunning te kunnen blijven maken, een legale ligplaats binnen een jaar gevonden moet zijn.

Uitstel van gewogen toetreding

In de gemeenteraadsvergadering van 22 juni 2016 werd ook een motie ingediend met het voorstel de gewogen toetreding uit te stellen en het beleid pas uit te voeren als de Raad van State uitspraak heeft gedaan over de houdbaarheid van de segmentindeling op basis van het lengtecriterium. De wethouder ziet echter geen reden om de besluitvorming uit te stellen, omdat eerdere uitspraken steeds in het voordeel van de gemeente waren. De motie wordt verworpen. De wethouder spreekt vervolgens van een belangrijk besluit en een enigszins historische aanpassing: "We gaan namelijk de Amsterdamse rondvaartmarkt openstellen".⁶⁴

6.4 Uitkomst gewogen toetreding 2016

Op 24 april 2017 wordt de uitkomst van de gewogen toetreding bekend gemaakt. Er waren ruim 500 aanvragen ingediend voor de 135 uit te geven vergunningen

Vragen van de raad

Tijdens een raadsvergadering op 11 mei 2017 bespreekt de raad de uitkomst van de uitgifteronde 2016. De uitkomst houdt in dat 46 van de 60 vergunningen voor boten met een gezichtsbepalende uitstraling terecht zijn gekomen bij reguliere rondvaartboten. De vraag die daarom op tafel ligt, luidt: hoe zijn de wensen van de gemeenteraad door Waternet en het college vertaald in criteria?⁶⁵

Onderscheid in categorieën

In de discussie wordt naar voren gebracht dat er een onderscheid is in reguliere rondvaart (vaart dagelijks tientallen reguliere rondjes over de grachten) en incidentele verhuur van schepen voor bijzondere gelegenheden. De tweede categorie is kleiner en het gaat vaak om kleinere rederijen met unieke, veelal historische vaartuigen die door hun klassieke uitstraling voor een karakteristiek beeld op de Amsterdamse grachten zorgen. In de eerste voorstellen van het college werd dit onderkend, gezien het aanvankelijke onderscheid in een categorie Rondvaart en een categorie Overig.⁶⁶ De eerste categorie is later Reguliere rondvaart gaan heten en de tweede categorie is toen veranderd in Vaartuigen met een gezichtsbepalende uitstraling. In tegenstelling tot de eerdere indeling is deze indeling niet scherp onderscheidend, aangezien reguliere rondvaartboten ook gezichtsbepalend kunnen zijn. De raad heeft, via de op 22 juni 2016 ingediende en breed gesteunde motie 750, nadrukkelijk aangegeven de gezichtsbepalende schepen voor de Amsterdamse grachten te willen behouden.

In de vergadering van 11 mei 2017 wordt gerefereerd aan de nadere uitwerking van het in de motie geïntroduceerde begrip 'uniciteit' in de brief aan de commissie Financiën van 16 augustus 2016. Daarin werd een definitie gegeven van 'uniciteit', een onderscheid gemaakt ten opzichte van reguliere rondvaartboten en aangegeven dat er geen kopie ingeschreven mocht zijn. De beoordelingscommissie zou hierover overeenkomstig worden geïnstrueerd. Er bestaat bij veel raadsleden twijfel of de motie over uniciteit juist is overgebracht op en geïnterpreteerd door de commissie.⁶⁷

Gezien de definitie van 'uniciteit' in de brief van 16 augustus ('het vaartuig is uniek in zoverre dat er geen overeenkomstig vaartuig bestaat of een kopie ervan wordt ingeschreven') had de commissie strikt genomen geen identieke of overeenkomstige boten ter beoordeling voorgelegd mogen krijgen. De commissie had niet moeten hoeven beoordelen op gezichtsbepalende rondvaartboten, maar op vaartuigen met een gezichtsbepalende uitstraling. Complicerende factor hierbij is dat voor reguliere rondvaartboten ook een vergunningaanvraag kon worden ingediend voor de categorie gezichtsbepalend. En soms ook nog voor drie schepen of meer van dezelfde reder.⁶⁸

Markt openbreken

Een ander doel van de gewogen toetreding was om de markt te openen en nieuwe toetreders een kans te geven. In de categorie Vaartuigen met een gezichtsbepalende uitstraling 46 (glas)boten zitten die gewone rondvaartboot zijn en toebehoren aan bestaande reders,

Dat betekent dat er 14 nieuwe toetreders in deze categorie zijn. Sommige raadsleden vinden dit weinig en vragen zich af hoe de commissie die de gezichtsbepalende uitstraling moest beoordelen, is aangestuurd. Een ander probleem dat door raadsleden wordt genoemd is dat van het dubbel inschrijven ofwel het vermoedelijk inschrijven via stromannen, waardoor nieuwe toetreders die zich jarenlang hadden ingezet om duurzaam te kunnen varen naast een vergunning grepen.⁶⁹

Reactie van de wethouder

In zijn reactie op de inhoudelijke bijdragen van de verschillende partijen verwijst de wethouder naar 'een belangrijke gerechtelijke uitspraak' en doelt daarbij op het Trijber-arrest. Wat de gemeente doet, namelijk een markt met een beperkt aantal vergunningen gesloten houden, is niet toegestaan. Als de gemeente de markt niet openstelt, kan iedereen die die markt wil betreden een rechtszaak aanspannen. Dat is volgens de wethouder ook gebeurd en daar is in de raad regelmatig over gesproken. Zowel college als raad wilde de markt niet helemaal vrijgeven en dus is (voor het segment Bemand groot) vastgehouden aan het volumebeleid. De procedure van de gewogen toetreding is een manier om te zorgen dat, ondanks dat volumebeleid, iedereen een kans maakt op een vergunning.⁷⁰

De procedure is volgens de wethouder goed verlopen, al is de uitkomst op onderdelen niet wat college en raad wilden. Toen werd gekozen voor de gewogen toetreding, was volgens hem een van de belangrijkste argumenten dat dit een manier was om de beleidsdoelen te realiseren. Daarnaast was er het argument dat de vergunningen opnieuw moesten worden verdeeld, omdat de gemeente anders strafbaar zou zijn. De wethouder stelt dat alleen het doel van het behouden van een aantal gezichtsbepalende schepen niet is behaald en dat de raad daarom ontevreden is met de uitkomst.⁷¹

De wethouder wijst er verder op dat voor subcriterium D, waarin 'uniciteit' was opgenomen, slechts 5 van de 60 punten van het criterium Beeldkwaliteit waren te verdienen.ⁿ De wethouder wijst er op dat er andere criteria waren waar meer punten op te verdienen waren en dat blijkbaar de klassieke rondvaartboten daar goed op scoorden. Hij vindt het jammer dat sommige boten buiten de selectie zijn gevallen en gaat kijken of hij daarvoor een oplossing kan vinden. De raad is van mening dat er in de vertaalslag iets niet goed is gegaan en dat het belang dat de raad hechtte aan het criterium 'uniciteit' niet goed tot zijn recht is gekomen. De raad wilde dat unieke, gezichtsbepalende boten veel meer kans zouden maken dan de reguliere rondvaartboten.⁷²

De wethouder toont zich tevreden met het feit dat één op de drie inschrijvingen een nieuwe toetreders betreft. Evenals met het feit dat 13 van de 60 boten (22%) gezichtsbepalend zijn.⁷³

ⁿ Het aantal punten telt op tot 60, waarna het aantal wordt vermenigvuldigd met 7/6.

6.5 Belangrijkste bevindingen

De systematiek van de gewogen toetreding wordt in 2016 toegepast op het segment Bemand groot. De raad heeft een aantal wijzigingen in de systematiek gevraagd, waarvan het toevoegen van het criterium 'uniciteit' er een was. Daarmee wilde de raad gezichtsbepalende boten voor de grachten behouden.

De uitwerking en uitvoering van de gewogen toetreding heeft er niet toe geleid dat de wensen van de raad zijn uitgekomen, zo blijkt in april 2017. In een raadsvergadering in mei wordt geconstateerd dat er iets niet goed is gegaan tussen de bedoeling van de raad, de criteria die daaruit volgden en de interpretatie daarvan door de commissie.

De wethouder is van mening dat de procedure goed is verlopen, al is de uitkomst niet naar de wens van de raad, en ook niet geheel naar de wens van het college.

7 Uitspraak hoger beroep reders en vervolg

7.1 Inleiding

Uit de Nota Varen volgt dat de gemeente voor het segment Bemand groot het aantal vergunningen wil maximeren (volume beleid). De eerste stap die in dit proces gezet moet worden is dat binnen dit segment de bestaande vergunningen voor onbepaalde tijd worden omgezet in vergunningen voor bepaalde tijd. De reders van wie de vergunningen voor onbepaalde tijd worden ingetrokken, tekenen hiertegen echter begin 2014 bezwaar aan. De Raad van State doet op 7 juni 2017 uitspraak. Dit hoofdstuk gaat over de door de reders gevoerde juridische procedure en de gevolgen daarvan voor het gemeentelijk vaarbeleid.

Tabel 7.1: Chronologisch overzicht van gebeurtenissen rond het proces van de reders tegen het omzetten van vergunningen van onbepaalde naar bepaalde tijd en het vervolg op de uitspraak van de Raad van State.

Datum	Gebeurtenis
1 februari 2014	Reders gaan in beroep tegen vergunningsintrekking
5 augustus 2015	Reders verliezen hun beroep bij Amsterdamse rechtbank
26 mei 2016	Zitting Raad van State inzake hoger beroep reders
7 juni 2017	Uitspraak Raad van State op hoger beroep 13 reders
13 juni 2017	Instellen moratorium vergunningverlening

Datum	Gebeurtenis
21 juni 2017	Brief college aan raad en reders
13 juli 2017	Brief aan raad inzake Tijdelijke oplossing gedupeerden
19 september 2017	Brief aan commissie Financiën inzake voortgang tijdelijke oplossing en voorbereiding nieuw beleid

7.2 Aanleiding voor juridische procedure

Als gevolg van de wijziging in het gemeentelijk vaarbeleid heeft het college de in het verleden aan vergunninghouders verleende vergunningen voor onbepaalde tijd per 1 januari 2014 ingetrokken en vanaf die datum voor vaartuigen in het segment Bemand groot die varen in vergunningsgebied 1 nieuwe vergunningen verleend tot 1 januari 2020. Een aantal reders van wie de vergunningen voor onbepaalde tijd werden ingetrokken tekende hiertegen bezwaar aan. In de zomer van 2014 verklaart het college de bezwaren van de reders ongegrond. De reders tekenen tegen deze beslissing beroep aan. Op 5 augustus 2015 doet de rechtbank Amsterdam uitspraak, die eveneens ongunstig is voor de reders. De reders besluiten in hoger beroep te gaan bij de Raad van State.

Bij hun hoger beroep voeren de reders aan dat de beperking van het aantal beschikbare vergunningen (volumebeleid) voor grote boten (segment Bemand groot) niet evenredig is met een reden van algemeen belang die de gemeente geeft voor die beperking, te weten een vlotte en veilige doorvaart. De lengte van een vaartuig is volgens hen niet bepalend voor de vlotte en veilige doorvaart en daarom is het 'onevenredig' om alleen voor het segment Bemand groot volumebeleid te voeren. De reders refereren hierbij aan artikel 11 van de Europese Dienstenrichtlijn (zie hoofdstuk 2).

Op basis van een rapport van de TU Delft stellen zij dat de inzet van grotere vaartuigen de vlotte en veilige doorvaart om diverse redenen juist bevordert, het ruimtebeslag op de Amsterdamse grachten vermindert en meer bijdraagt aan de milieudoelstellingen van het college.⁷⁴ Het rapport toont bovendien aan dat de gekozen afmetingen die als grens gelden voor het segment Bemand groot, willekeurig zijn. De beschikbaarheid van een moderne stuurinrichting is in dat verband belangrijker, aldus de vergunninghouders.⁷⁵

Op 26 mei 2016 is er een zitting, waarna zowel college (23 september 2016, 8 maart 2017) als reders (23 december 2016) brieven sturen om hun standpunt nader toe te lichten. In een brief van 10 maart 2017 stellen de reders dat de door het college ingezette stelselherziening, waarin de aanwezigheid van stuurmiddelen van geen belang wordt geacht, een rem heeft gezet op het doen van investeringen in de vaartuigen.

7.3 Uitspraak Raad van State

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State stelt bij haar uitspraak van 7 juni vast dat bij de indeling van een vaartuig in het segment Bemand groot het lengtecriterium de meest bepalende factor is geweest. 'Door geen betekenis toe te kennen aan het belang van moderne stuurmiddelen ten behoeve van een vlotte en veilige doorvaart, is de segmentindeling van de RPA 2013, die onder meer voorziet in het segment Bemand groot, en daarmee een beperking van het aantal vergunningen voor dat segment, naar het oordeel van de Afdeling niet coherent en aldus niet geschikt om voormelde door het college nagestreefde doelen te bereiken'.⁷⁶

Met betrekking tot de evenredigheid formuleert de Raad van State het volgende: 'De beperking van het aantal beschikbare vergunningen voor het segment Bemand groot in vergunningsgebied 1 wordt niet gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, omdat deze beperking niet evenredig is. Het gevolg daarvan is dat de verleende vergunningen ten onrechte een beperkte geldigheidsduur hebben. De besluiten om de vergunningen voor onbepaalde tijd in te trekken, moeten derhalve worden herroepen'.⁷⁷

Het komt er kort gezegd op neer dat de Raad van State de reden voor het gevoerde volumebeleid voor het segment Bemand groot in vergunningsgebied 1 niet voldoende onderbouwd acht. En daarom acht ze het onterecht dat voor het segment Bemand groot de vergunningen voor onbepaalde tijd worden omgezet in vergunningen voor bepaalde tijd, zoals bij volumebeleid vereist is.

7.4 Implicaties uitspraak Raad van State

De uitspraak van de Raad van State van 7 juni 2017 stelt de reders in het gelijk die zich hadden verzet tegen de intrekking van hun vergunningen voor onbepaalde tijd. Omdat de Raad van State zowel de intrekking van de oude vergunningen (exploitatievergunning voor onbepaalde tijd zonder restricties) als de verlening van nieuwe vergunningen (exploitatie voor een periode van vijf jaar voor een vaartuig van 14 meter of langer) herroept, herleven de oude vergunningen voor onbepaalde tijd.

De Raad van State stelt verder dat de segmentindeling van boven en onder de 14 meter een samenhangend geheel is en de segmenten niet apart van elkaar kunnen worden gezien. Dat betekent dat de segmentindeling moet worden gewijzigd of het beleid op een andere manier moet worden vormgegeven. Door die uitspraak is de kern van het vaarbeleid volgens de Nota Varen uit 2013 van tafel.

De Raad van State ondersteunt volgens het college overigens wel de doelen van de Nota Varen:

- Het beteugelen van de drukte en overlast op het water,
- Zorgen voor een vlotte en veilige doorvaart en
- Verduurzaming van de vloot.⁷⁸

De uitspraak van de Raad van State plaatst de gemeente voor een probleem. Doordat de oude vergunningen voor onbepaalde duur weer van kracht zijn, is de situatie in strijd met de Europese Dienstenrichtlijn (zie Trijber-proces en de uitspraak van de Raad van State op 26 januari 2016). Hiervoor moet een oplossing worden gevonden. Het college zegt daarbij kansen te zien om nieuwe ontwikkelingen waarmee het rekening wenst te houden (zoals het thema ‘drukte’, stad in balans) een nadrukkelijker plek te geven in het vaarbeleid. Dat geldt ook voor ontwikkelingen ten aanzien van de deeleconomie en nieuwe technologieën, zoals voor het beheersen van verkeersstromen en de beprijzing van het gebruik van de openbare ruimte.⁷⁹

Het college zegt toe de uitwerking van het vaarbeleid voortaan te coördineren en voor te bereiden via het Bestuurlijk Team Drukte. Op die wijze wil het college ervoor zorgen dat er een integraal voorstel komt dat goed rekening houdt met de wens om de stad leefbaar te houden en grip te houden op de drukte.⁸⁰

7.5 Moratorium en consequenties

Gelet op de gevolgen van de uitspraak van de Raad van State voor de andere segmenten heeft het college op 13 juni 2017 ingestemd met een moratorium voor alle lopende en toekomstige aanvragen. Het moratorium houdt in dat de gemeente alle reeds ingediende vergunningaanvragen niet behandelt/afhandelt en geen nieuwe aanvragen in behandeling neemt. Deze ‘pauze’ of tijdelijke stop is om twee redenen nodig:

- Het maakt het mogelijk om een inventarisatie van de stand van zaken te maken;
- Het voorkomt dat door verleningen beleidskeuzemogelijkheden worden beperkt.

De tijdelijke stop zal kort zijn, maar voldoende lang om nieuw beleid te ontwikkelen.^o

De tijdelijke stop is volgens het college in het belang van een vlotte en veilige doorvaart, de welstand, de veiligheid van het vaarverkeer en het milieu. Om deze tijdelijke regeling in te voeren, zal de Regeling Passagiersvaart te Amsterdam wederom worden aangepast.⁸¹

^o De tijdelijke stop geldt voor alle vaartuigen in alle segmenten en heeft niet alleen betrekking op exploitatievergunningen, maar ook op verbouwings- en vervangingsvergunningen voor bedrijfsvaartuigen met een exploitatievergunning (Verordening op het Binnenwater 2010). Dit onder meer omdat hierdoor grote wijzigingen in de verhouding grote en kleine vaartuigen zou kunnen plaatsvinden.

In een brief aan de raad deelt het college in juli mee dat het in juni direct is gestart met het vinden van tijdelijke oplossingen voor reders die nadeel ondervinden van het moratorium. Vanuit het oogpunt van behoorlijk bestuur wil de gemeente op korte termijn naar tijdelijke oplossingen helpen zoeken. Het gaat om reders die 'onevenredig worden getroffen door de uitwerking van het moratorium'. Er is een aantal uitgangspunten voor de tijdelijke oplossingen geformuleerd. Eén daarvan luidt: 'er is door de gemeente een zodanige mate van verwachting gewekt dat deze aanvrager op basis van toezeggingen stappen heeft gezet ten behoeve van dit vaarseizoen'.⁸²

Het college zegt toe ruimhartig te zullen zoeken naar een tijdelijke oplossing voor het vaarseizoen 2017. De oplossing heeft een looptijd tot 1 januari 2018, eind november wordt beoordeeld of een verlenging nodig is. Ondertussen zal nieuw beleid worden geformuleerd conform de door de Raad van State bepaalde uitgangspunten en in samenspraak met de stakeholders. Zodra er nieuw beleid is, wordt het moratorium beëindigd en kunnen aanvragen aan dit nieuwe beleid worden getoetst.

De uitvoering van de tijdelijke oplossing vraagt volgens het college om een vertaalslag van de uitgangspunten in nadere criteria, in een procesbeschrijving en werkinstructies. De werkinstructies moeten zoveel als mogelijk objectiveerbare criteria bevatten, zodat gelijke gevallen zoveel als mogelijk gelijk kunnen worden behandeld. De beoordeling zal per aanvraag geschieden, zodat ook maatwerk mogelijk is.⁸³

Er zullen gedoogbeschikkingen worden verleend. Een gedoogbeschikking is een besluit om gedurende een bepaalde termijn niet handhavend op te treden tegen een niet toegestane situatie, in dit geval het exploiteren van een passagiersvaartuig zonder vergunning. Aan een gedoogbeschikking kunnen voorwaarden worden verbonden en de gemeente behoudt de mogelijkheid om de beschikking in te trekken.^p

In de brief wordt ook melding gemaakt van een gesprek met een vertegenwoordiging van de reders, dat op 7 juli heeft plaatsgevonden. Tijdens dat gesprek zijn besprekpunten geformuleerd voor het aangepaste vaarbeleid. Welke besprekpunten dat zijn wordt in de brief niet vermeld.⁸⁴

Het college zegt in de brief ook toe de op 11 mei 2017 in motie 375 geuite wensen van de raad met betrekking tot behoud van een divers aanbod op het Amsterdamse binnenwater mee te nemen bij de formulering van het nieuwe beleid.⁸⁵

^p Brief aan gemeenteraad, d.d. 11 juli 2017, p.3. Op de website <http://www.bezwaar-en-beroep.nl/handhaving/gedoogbeschikking/> wordt een gedoogbeschikking gedefinieerd als een besluit om gedurende een bepaalde periode niet handhavend op te treden tegen een nog niet vergunde activiteit. Het gedogen van overtredingen is slechts in uitzonderingssituaties aanvaardbaar (of zelfs geboden). De website bevat een aantal voorwaarden waaronder gedogen aanvaardbaar is, waaronder een uitzonderlijke situatie (overmacht, overgangssituatie, onevenredigheid).

7.6 Aanzet tot nieuw beleid

In een brief aan de leden van de raadscommissie Financiën gaat het college in september in op de procedure van de gedoogverklaringen, de stappen richting aanpassing of heroriëntatie van het beleid en de brede dialoog met stakeholders.⁹

Gedoogverklaringen

Bij de beoordeling van de aanvragen gaat het, conform de criteria, om aanvragen in de categorie kleiner of gelijk aan 14 meter, ingediend tussen 1 februari 2017 (inwerkingtreding nieuwe Regeling Passagiersvaart Amsterdam) en 13 juni 2017 (start moratorium). Het ging in totaal om 122 aanvragen voor 189 vaartuigen. Omdat voor de categorie vaartuigen langer dan 14 meter de oude vergunningen weer van kracht zijn, worden daarvoor geen gedoogverklaringen verstrekt.

Alle aanvragers hebben een gedoogverklaring óf een informatiebrief met voornemen tot afwijzing ontvangen. In een aantal gevallen hebben reders omstandigheden aangedragen die een nadere beoordeling nodig maken. De daaruit voortvloeiende acties zijn belegd bij het Juridisch Team van de programmaorganisatie Varen.

Aanpassing of heroriëntatie beleid

Gezien de uitspraak van de Raad van State, waarmee de gewogen toetreding van tafel is, kiest de gemeente ervoor om terug te gaan naar de tekentafel en in samenspraak met stakeholders het beleid voor de ordening van de passagiersvaart (vergunningenstelsel) aan te passen. De belangrijkste vraag hierbij is of de markt voor de passagiersvaart wordt vrijgegeven en zo ja, onder welke voorwaarden.⁸⁶ Deze vraag is vergelijkbaar aan de vraag die ook in 2012 aan SEO is voorgelegd.

Het college is zich ervan bewust dat de urgentie van de beleidsaanpassing hoog is. Tegelijkertijd vraagt dit proces volgens het college om veel zorgvuldigheid, onder andere door de raakvlakken met de andere onderdelen van de Nota Varen, de verschillende belangen en diverse stakeholders die meespelen en de relatie met het dossier 'drukte in de stad'.⁸⁷

Brede dialoog

Het begrip stakeholders wordt door het college breed ingevuld: reders, nieuwe toetreders, pleziervaarders, wal- en woonbootbewoners, de toerimesector en andere relevante betrokkenen. In de eerste ronde zijn door de hoofdeconoom van de gemeente 14 gesprekken gevoerd met een diverse groep reders. In deze gesprekken is dieper ingegaan op de ideeën over marktordening, druktes in de stad en de wensen voor de toekomst van de Amsterdamse grachten. Over de gesprekken wordt een Nota van Bevindingen opgemaakt die de input vormt voor het proces dat in het najaar met de stakeholders wordt doorlopen. In februari

⁹ Brief aan gemeenteraad, d.d. 19 september 2017, p.1. Er wordt hier gesproken over gedoogverklaringen in plaats van gedoogbeschikkingen.

2018 zal de raad over de stand van zaken van de stakeholdersgesprekken worden geïnformeerd.

Uiterlijk november 2018 moet een nieuw vaarbeleid zijn vastgesteld.⁸⁸

7.7 Belangrijkste bevindingen

De uitspraak die de Raad van State op 7 juni 2017 doet in het door reders aangespannen hoger beroep heeft grote gevolgen voor het gemeentelijke vaarbeleid. Het hanteren van een vergunningstelsel en het voeren van volumebeleid worden op zich niet betwist, maar de indeling in segmenten op basis van het lengtecriterium wel. Dit betekent dat de gewogen toetreding van tafel is. De oude vergunningen voor onbepaalde tijd zijn voor het segment Bemand groot weer van kracht. De gemeente is daardoor genoodzaakt nieuw vaarbeleid te ontwikkelen.

Om de periode tot het nieuwe beleid er is te overbruggen, heeft de gemeente een tijdelijke stop op verlening van vergunningen afgekondigd: een moratorium. Voor aanvragen die zijn gedaan voor vaartuigen die behoren tot de andere vier segmenten worden, indien ze aan bepaalde criteria voldoen, gedoogverklaringen uitgegeven.

In het kader van het nieuw te vormen beleid is in juli gesproken met een vertegenwoordiging van reders. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met een diverse groep reders. Deze vormen de input voor gesprekken met de brede groep stakeholders. In februari 2018 wordt hiervan verslag gedaan aan de raad.

Het nieuwe beleid is naar verwachting in november 2018 gereed.

8 Beantwoording hoofdvragen verkenning

8.1 Inleiding

De vragen die de rekenkamer met deze verkenning wilde beantwoorden waren:

- welke doelen worden beoogd door het gemeentebestuur?
- hoe was de informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad?
- op welk het deelterrein of deelterreinen zou onderzoek door de rekenkamer het meest relevant zijn?

De beantwoording van deze vragen komt terug in dit laatste hoofdstuk.

8.2 De doelen van het vaarbeleid

De doelen die het gemeentebestuur met het vaarbeleid uit 2013 wil bereiken komen in verschillende onderzoeken en documenten terug. Duidelijk is dat veiligheid, duurzaamheid en overlast terugkerende thema's zijn, die eigenlijk voor alle vaartuigen, dus ook de pleziervaart en het goedervoer gelden. Maar er zijn ook thema's die meer specifiek be-

trekking hebben op het bedrijfsmatig passagiersvervoer: diversiteit van het aanbod en een aantrekkelijke prijs-kwaliteitverhouding. In hoofdstuk 4 is aangegeven dat de begrippen professionaliseren, divers aanbod en innovatie door elkaar lopen en vaak min of meer het zelfde lijken na te streven. Daarnaast lijkt met name meer concurrentie beschouwd te worden als de oplossing om te komen tot een goede prijs-kwaliteitverhouding.

Op de achtergrond bij de beleidsvoorbereiding en formulering speelt in toenemende mate het doel om de markt anders/beter te ordenen. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar segmenten, waarbij voor het segment Bemand groot andere doelen gelden dan voor de andere segmenten, hetgeen ook blijkt uit de marktform die voor de verschillende segmenten is gekozen. Voor het segment Bemand groot wordt vastgehouden aan volumebeleid, voor de andere segmenten en het gebied exclusief de centrumzone wil het college het aantal vergunningen vrijgeven.

De formulering van de doelstellingen en de onderlinge samenhang waarin ze worden gebracht wisselt echter voortdurend. Er is zo gezien geen sprake van samenhangend, consistent en integraal beleid voor een zorgvuldig geanalyseerd beleidsprobleem.

8.3 De informatievoorziening aan de raad

In de discussies over het uitgiftebeleid volgens de systematiek van de gewogen toetreding en over de uitkomsten van de uitgifteronde 2016 komt duidelijk naar voren dat de gemeenteraad het gevoel heeft, dat haar wensen niet op een adequate wijze zijn omgezet in beleid en beoordelingscriteria en dat de beoordelingscommissie niet goed is geïnstrueerd. Dit geldt met name bij de categorieën binnen het segment Bemand groot, waar het volumebeleid op van toepassing was. En dan vooral voor de vaartuigen met een gezichtsbepalende uitstraling. De raad is ontevreden over de uitkomst dat 46 van de 60 vergunningen in de categorie Vaartuigen met een gezichtsbepalende uitstraling terecht zijn gekomen bij reguliere rondvaartboten.

Over het vaarbeleid en de te hanteren criteria is de gemeenteraad uitvoerig geïnformeerd en beide zijn ook uitvoerig gesproken. In de raadsvergadering van 11 mei 2017 geven raadsleden echter aan te twijfelen of zorgvuldig is omgegaan met de wens van de raad om het criterium 'uniciteit' toe te voegen aan de beoordelingscriteria voor beide categorieën: Reguliere rondvaart en Vaartuigen met een gezichtsbepalende uitstraling. Veel vragen van de raad blijven in deze vergadering onbeantwoord.

8.4 Relevante deelterreinen voor onderzoek

Deze verkenning geeft een beknopt beeld van de ontwikkelingen in het proces rond de de totstandkoming van het beleid met betrekking tot de passagiersvaart vanaf de voorbereidingen voor de Nota Varen tot en met de zomer van 2017. Gezien de uitspraak van de Raad van State op 7 juni 2017 en de gevolgen daarvan voor het vaarbeleid van de gemeente Amsterdam lijkt nader onderzoek naar het inmiddels achterhaalde beleid en de totstandko-

ming daarvan op dit moment minder zinvol. Op grond van de verkenning zien we echter twee mogelijke onderzoeksrichtingen die wel interessant en zinvol voor toekomstig beleid kunnen zijn. Hierop gaan we hieronder kort in.

Vergunningstelsels en de Dienstenwet

De in de verkenning besproken rechtszaken “Trijberproces” en “proces van de reders in het segment Bemand groot” laten zien dat de inrichting en toepassing van een vergunningsstelsel waarbij een volumebeleid wordt gehanteerd nauw luistert. Beperkingen in het aantal vergunningen en de geldigheidsduur van vergunningen kunnen volgens de Dienstenwet alleen worden toegepast als een dwingende reden van algemeen belang kan worden aangetoond. Zoals het proces van de reders laat zien kan succesvol tegen intrekking of verlening van vergunningen worden geprocedeerd als aan deze voorwaarde niet wordt voldaan. Deze situatie is echter niet uniek voor het verlenen van vergunningen voor de passagiersvaart maar speelt overal waar de overheid kiest voor een beperking van het aantal vergunningen en waar de Dienstenwet van toepassing is. Een onderzoek waarin wordt nagegaan hoe vergunningsstelsels binnen en buiten Amsterdam worden vormgegeven als er sprake is van “schaarste” levert informatie op over de randvoorwaarden waaraan dergelijk vergunningstelsels moeten voldoen en geeft antwoord op de vraag of de gemeente voldoende zicht heeft op de verschillende opties waaruit zij kan kiezen.

Vertaling wensen gemeenteraad naar relevante gunningscriteria en toetsing

De verkenning laat zien dat bij de gewogen toetreding in 2016 een grote discrepantie is ontstaan tussen enerzijds de wensen en verwachtingen van de gemeenteraad en anderzijds de uitkomst van de gewogen toetreding. De vraag die daarbij voorligt is hoe dit kon gebeuren. In een dergelijk onderzoek komen de verschillende stappen aan de orde vanaf de kaderstelling van het beleid in de gemeenteraad tot de uiteindelijk toetsing door de beoordelingscommissie van de vergunningen. Uit een dergelijk onderzoek kunnen lessen getrokken worden voor toekomstig beleid, welke mogelijk ook worden betrokken bij de inrichting van het nieuwe vergunningstelsel voor de passagiersvaart in Amsterdam. Het geeft daarnaast een oordeel over de zorgvuldigheid waarmee het college richting heeft gegeven aan de verschillende fases in het vergunningsproces.

Vervolg

Op dit moment maken we nog geen definitieve keuze tussen deze twee mogelijke onderzoeksrichtingen. Voordat we een definitieve onderzoeksrichting bepalen zullen we hierover eerst in gesprek gaan met raadsleden.

Colofon

Rekenkamer Amsterdam	
Directeur:	dr. Jan de Ridder
Onderzoekers:	dr. Erik Oppenhuis (projectleider)
	drs. Carla Hoffschulte

Bijlage

Tijdelijk Vergunningen passagiersvaart Amsterdam

Datum	Gebeurtenis	Proces
14-01-2010	Verordening op Binnenwater Amsterdam	Gemeente
16-02-2010	Aanpassing RPA 2007 art. 2.1 (innovatiebepaling)	Gemeente
13-12-2011	Gemeente wijst 1e vergunningaanvraag Trijber af	Trijber-proces
27-04-2012	Bezwarencommissie wijst bezwaar Trijber af	Trijber-proces
15-10-2012	SEO Amsterdam: Het roer moet om	Gemeente
16-10-2012	Watervisie - fase 1	Gemeente
07-12-2012	Rechtbank Amsterdam verwerpt beroep tegen afwijzing	Trijber-proces
19-12-2012	Raadsvergadering (extra vergunningsronde in 2013)	Gemeente
13-02-2013	Raad eist (unaniem) duidelijkheid in motie inzake innovatiebepaling	Gemeente
07-05-2013	Collegebesluit Nota Varen vrij voor inspraak	Gemeente
30-05-2013	Gemeente wijst twee nieuwe vergunningaanvragen Trijber af	Trijber-proces
06-06-2013	Bespreking Nota Varen in commissie EZP	Gemeente
02-10-2013	Bespreking en vaststellen Nota Varen 2.1 in raad	Gemeente
03-09-2013	Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013	Gemeente
03-09-2013	College besluit over Nota Varen 2.1	Gemeente
26-09-2013	Bespreking raadsvoordracht VOB en aanpassing RPA 2013 in commissie EZP	

VERGUNNINGVERLENING IN DE PASSAGIERSVAART - EEN RECONSTRUCTIE

Datum	Gebeurtenis	Proces
10-10-2013	Inschrijving voor Uitgifteronde 2014 start	Gemeente
01-01-2014	Intrekken vergunningen voor onbepaalde tijd (overgangs-termijn)	Gemeente
01-02-2014	Reders gaan in beroep tegen vergunningsintrekking	Proces reders
20-02-2014	Bezwaren tegen afwijzen twee vergunningen ongegrond verklaard	Trijber-proces
20-03-2014	Uitgifte nieuwe vergunningen (o.a. via loting)	Gemeente
09-04-2014	Raad van State vraagt prejudicieel advies aan Europees Hof van Justitie	Trijber-proces
28-04-2015	Rapport PPCG over criteria gewogen toetreding	Gemeente
16-07-2015	Europees Hof van Justitie stelt Trijber op alle punten in het gelijk	Trijber-proces
05-08-2015	Reders verliezen hun beroep bij Amsterdamse rechtbank	Proces reders
01-10-2015	Uitspraak Europees Hof van Justitie op twee punten: Trijber wint.	Trijber-proces
17-11-2015	Collegevoorstel gewogen toetreding vrij voor inspraak	Gemeente
10-12-2015	Commissie Financiën bespreekt collegevoorstel	Gemeente
12-01-2016	Informatiebijeenkomst Waternet over Gewogen toetreding	Gemeente
22-01-2016	Inspreektermijn op collegevoorstel eindigt	Gemeente
26-01-2016	Uitspraak Raad van State inzake gesloten stelsel	Trijber-proces
24-05-2016	Collegebesluit over Gewogen toetreding	Gemeente
26-05-2016	Zitting Raad van State inzake hoger beroep reders	Proces reders

Datum	Gebeurtenis	Proces
22-06-2016	Uitgiftereglement 2016 Gewogen toetreding in de raad	Gemeente
12-07-2016	Aangepast verdelingsreglement	Gemeente
16-08-2016	Brief aan raad over aanpassing uitgiftereglement	Gemeente
02-02-2017	Rechtbank Amsterdam stelt Trijber in het gelijk	Trijber-proces
24-04-2017	Uitkomst gewogen toetreding	Gemeente
11-05-2017	Raadsvergadering over uitkomst Gewogen toetreding	Gemeente
07-06-2017	Uitspraak Raad van State op hoger beroep 13 reders	Proces reders
13-06-2017	Instellen moratorium vergunningverlening	Proces reders
21-juni 2017	Brief college aan raad en reders	Proces reders
13 juli 2017	Brief aan raad inzake Tijdelijke oplossing gedupeerden	Proces reders
19-09-2017	Brief aan commissie Financiën inzake voortgang tijdelijke oplossing en voorbereiding nieuw beleid	Proces reders

Eindnoten

- ¹ Raadsnotulen 11 mei 2017, middagzitting.
- ² Brief rekenkamer Metropool Amsterdam aan Presidium van Gemeenteraad Amsterdam, d.d. 28 juni 2017.
- ³ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, 12 december 2006, p.40
- ⁴ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, 12 december 2006
- ⁵ <https://europadecentraal.nl/onderwerp/diensten-richtlijn/vergunningstelsels-eisen/geldigheidsduur-vergunning/>
- ⁶ Het roer moet om. Naar een betere marktordening van bedrijfsmatig passagiersvervoer in de Amsterdamse grachten. SEO Amsterdam, oktober 2012, p.54.
- ⁷ Gemeenteblad afdeling 1, nummer 50
- ⁸ Arrest van het Hof (Derde kamer), 1 oktober 2015
- ⁹ Raad van State. Uitspraak 201300761/2/A3, 27 januari 2016
- ¹⁰ Gemeente Amsterdam, Dienst Ruimtelijke Ordening. Watervisie Amsterdam. Fase 1: Een ruimtelijk-economisch perspectief op het gebruik van het water, oktober 2012
- ¹¹ Watervisie Amsterdam. Fase 1: oktober 2012, p.10
- ¹² Watervisie Amsterdam. Fase 1: oktober 2012, p.13
- ¹³ Watervisie Amsterdam. Fase 1: oktober 2012, p.22
- ¹⁴ Watervisie Amsterdam. Fase 1: oktober 2012, p.46
- ¹⁵ Watervisie Amsterdam. Fase 1: oktober 2012, p.25
- ¹⁶ Watervisie Amsterdam. Fase 1: oktober 2012, p.47
- ¹⁷ Het roer moet om. Naar een betere marktordening van bedrijfsmatig passagiersvervoer in de Amsterdamse grachten. SEO Amsterdam, oktober 2012.
- ¹⁸ Het roer moet om. SEO Amsterdam, oktober 2012, p.2
- ¹⁹ Het roer moet om. SEO Amsterdam, oktober 2012, p.3
- ²⁰ Het roer moet om. SEO Amsterdam, oktober 2012, p.34, 35
- ²¹ Het roer moet om. SEO Amsterdam, oktober 2012, p.36
- ²² Het roer moet om. SEO Amsterdam, oktober 2012, p.54
- ²³ Het roer moet om. SEO Amsterdam, oktober 2012, p.50
- ²⁴ Het roer moet om. SEO Amsterdam, oktober 2012, advies p.ii
- ²⁵ Varen in Amsterdam 2.1. Beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, oktober 2013
- ²⁶ Collegebesluit 7 mei 2013 – Nota Varen (en samenhangende aanpassingen inde Verordening op het binnenwater (VOB) 2010) voor inspraak vrijgeven. Ter bespreking en ter kennisneming voor de commissievergadering van 6 juni 2013.
- ²⁷ Varen in Amsterdam 2.1, p.5
- ²⁸ Het roer moet om. SEO Amsterdam, oktober 2012, p.34
- ²⁹ Gemeenteblad afd. 1, nr. 745
- ³⁰ Raadsnotulen 2 oktober 2013, avondzitting
- ³¹ Nota Varen 2.1, p.5
- ³² Nota Varen 2.1, p.13, 14
- ³³ Nota Varen 2.1, p.15
- ³⁴ Nota Varen 2.1, p.19
- ³⁵ Nota Varen 2.1, p.33
- ³⁶ Nota Varen 2.1, p.29
- ³⁷ Nota Varen 2.1, p.30 en 31
- ³⁸ Nota Varen 2.1, p.33
- ³⁹ Nota Varen 2.1, p.46

- ⁴⁰ Nota Varen 2.1, p.25
- ⁴¹ Nota Varen 2.1, p.29
- ⁴² Nota Varen 2.1, p.46
- ⁴³ Grachtenmonitor 2014, p. 5
- ⁴⁴ Grachtenmonitor 2015, p.5
- ⁴⁵ Grachtenmonitor 2016, p.9
- ⁴⁶ Nota varen 2.1, p. 45
- ⁴⁷ Raadscommissieverslag Financiën, 25 februari 2016, p.10
- ⁴⁸ Raadscommissieverslag Financiën, 25 februari 2016, p.11
- ⁴⁹ Grachtenmonitor 2014, p.6
- ⁵⁰ Grachtenmonitor 2015, p.14
- ⁵¹ Collegebesluit Gewogen toetreding, 24 mei 2016, p.
- ⁵² Collegebesluit Gewogen toetreding, 24 mei 2016, p.1
- ⁵³ Raadsnotulen 22 juni 2016, avondzitting, p. 51-55.
- ⁵⁴ Raadsnotulen 22 juni 2016, avondzitting, p.52
- ⁵⁵ Raadsnotulen 22 juni 2016, avondzitting, p.52
- ⁵⁶ Raadsnotulen 22 juni 2016, avondzitting, p. 51
- ⁵⁷ Brief aan commissie Financiën, 16 augustus 2016, p.2
- ⁵⁸ Brief aan commissie Financiën, 16 augustus 2016, p.2
- ⁵⁹ Brief aan commissie Financiën, 16 augustus 2016, p.3
- ⁶⁰ Brief aan commissie Financiën, 16 augustus 2016, p.3
- ⁶¹ Grachtenmonitor 2016, p.11
- ⁶² Grachtenmonitor 2015, p. 11 en Grachtenmonitor 2016, p.12
- ⁶³ Brief aan commissie Financiën, 16 augustus 2016, p.4
- ⁶⁴ Raadsnotulen 22 juni 2016, avondzitting, p.58
- ⁶⁵ Raadsnotulen 11 mei 2017, middagzitting, p. 3
- ⁶⁶ Raadsnotulen 11 mei 2017, p. 3. Zie ook: Verslag Informatiebijeenkomst 'Verdeling vergunningen vaartuigen > 14m periode 2020-2030. Waternet, 12 januari 2016
- ⁶⁷ Raadsnotulen 11 mei 2017, middagzitting, p. 3
- ⁶⁸ Raadsnotulen 11 mei 2017, middagzitting, p. 3
- ⁶⁹ Raadsnotulen 11 mei 2017, middagzitting, p.5
- ⁷⁰ Raadsnotulen 11 mei 2017, middagzitting, p.13
- ⁷¹ Raadsnotulen 11 mei 2017, middagzitting, p.14
- ⁷² Raadsnotulen 11 mei 2017, middagzitting, p.19
- ⁷³ Raadsnotulen 11 mei 2017, middagzitting, p.18
- ⁷⁴ Analyse van een veilige en vlotte doorvaart van rondvaartboten in Amsterdam, TU Delft, april 2016
- ⁷⁵ Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 7 juni 2017
- ⁷⁶ Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 7 juni 2017
- ⁷⁷ Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 7 juni 2017
- ⁷⁸ Brief aan gemeenteraad, d.d. 21 juni 2017, p.2 en 3
- ⁷⁹ Brief aan gemeenteraad, d.d. 21 juni 2017, p.4.
- ⁸⁰ Brief aan gemeenteraad, d.d. 21 juni 2017, p.6
- ⁸¹ Brief aan gemeenteraad, d.d. 11 juli 2017, p.2
- ⁸² Brief aan gemeenteraad, d.d. 11 juli 2017, p.2
- ⁸³ Brief aan gemeenteraad, d.d. 11 juli 2017, p.4
- ⁸⁴ Brief aan gemeenteraad, d.d. 11 juli 2017, p.3
- ⁸⁵ Brief aan gemeenteraad, d.d. 11 juli 2017, p.4
- ⁸⁶ Brief aan gemeenteraad, d.d. 19 september 2017, p.5
- ⁸⁷ Brief aan gemeenteraad, d.d. 19 september 2017, p.5
- ⁸⁸ Brief aan gemeenteraad, d.d. 19 september 2017, p.5 en 6