Gemeente Amsterdam

Bezoekadres stadsdeel Oost
Oranje-Vrijstaatplein 2
1093 NG Amsterdam
Postbus 94801
1090 GV Amsterdam
Telefoon 14020
www.amsterdam.nl

Retouradres: Postbus 483, 1000 AL Amsterdam

Aan het Juridisch Bureau van de gemeente Amsterdam

| | |
|---|---|
| Datum | 5 juni 2026 |
| Ons kenmerk | Z2025-054737 |
| Uw kenmerk | JB.25.017282.001 |
| Behandeld door | 5.1, 2, e 5.1, 2, e afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving, 5.1, 2, e 5.1, 2, e @amsterdam.nl, |
| Verzonden aan | 5.1, 2, e @amsterdam.nl; 5.1, 2, e @amsterdam.nl |
| Bijlage | Inhoudelijk verweerschrift |
| Onderwerp | **Verweerschrift bij het bezwaar gericht tegen de last onder dwangsom op het adres Panamakade 5.1, 2, e n Amsterdam** |

Geachte bezwaarschriftencommissie,

Het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) legde op 4 november 2025 een onder dwangsom op wegens overtredingen op het adres Panamakade 5.1, 2, e in Amsterdam (met kenmerk: Z2021-O003417).

Tegen de last onder dwangsom werd bezwaar ingediend. Het college reageert met deze brief met een verweerschrift op het bezwaar. In de bijlage treft u het verweerschrift. Uit het verweerschrift volgt dat de last onder dwangsom, volgens het college, stand dient te houden. Het college zal, indien gewenst, ter zitting van donderdag 18 juni 2026 aanstaande een toelichting geven.

Met vriendelijke groet,
Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,
namens het college,

mr. 5.1, 2, e 5.1, 2, e
juridisch medewerker van de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving van stadsdeel Oost

**Bijlage: Inhoudelijk verweerschrift**

**1. Last onder dwangsom (bestreden besluit)**

Op 4 november 2025 werd aan 5.1, 2, e 5.1, 2, e als eigenaar van de woonboot op het adres Panamakad 5.1, 2, e de last onder dwangsom opgelegd om de overtreding van artikel 5.1 lid 1 sub a van de Omgevingswet (hierna: Ow) en artikel 2.1.3 lid 1 van de Verordening op het binnenwater 2010 te (laten) beëindigen en beëindigd te houden.

De overtreding die moet worden beëindigd gaat over een terras van circa 8 bij 3 meter, zonder omgevingsvergunning.[1] Op 23 december 2025 werd de begunstigingstermijn opgeschort tot zes weken na de beslissing op bezwaar.



**2. Bezwaarschrift**

Tegen de last onder dwangsom werd bezwaar ingediend door mr. 5.1, 2, e jurist van stichting Achmea Rechtsbijstand, namens 5.1, 2, e 5.1, 2, e Het bezwaar werd op 15 december 2025 ontvangen.

[1] Zie onderstaande foto ter illustratie van het terras op het adres Panamakad 5.1, 2, e De foto is gemaakt door de toezichthouder op 4 juni 2025 omstreeks 16:40 uur.

*2.1 Ontvankelijkheid*

Voordat het college toekomt aan een inhoudelijke behandeling van het bezwaar moet er worden voldaan aan de wettelijke eisen van artikel 6:5 en verder, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het college merkt in dit kader op dat het bezwaar tijdig is ontvangen en in een aanvullend bezwaarschrift werd voorzien van bezwaargronden. Er wordt voldaan aan de ontvankelijkheidseisen en derhalve kan er worden toegekomen aan inhoudelijke behandeling van het bezwaar.

*2.2 Bezwaargronden*

- Bezwaarde mist een legalisatieonderzoek.
- Bezwaarde voert aan dat er al geruime tijd geen inspecties hebben plaatsgevonden aan de kade.
- De belemmering van het zicht op het water door een bredere toegangsvoorziening is een onjuiste stelling, zolang deze niet groter is dan de woonboot zelf.
- Bezwaarde zou hoge kosten moeten maken bij het afbreken van de huidige voorziening.
- De toegangsvoorziening is essentieel voor onderhoud en verhoogt de veiligheid voor bewoners.
- De grootte van de toegangsvoorziening beïnvloedt de waterkwaliteit en ecologie, volgens bezwaarde, waarschijnlijk niet significant.
- De voordelen zouden zwaarder wegen dan de vermeende nadelen. Er zijn bijzondere omstandigheden die handhaving onnodig maken en legalisatie zouden moeten toestaan.
- Binnen het stadsdeel zijn er grote verschillen met betrekking tot (soorten) toegangsvoorzieningen.
- Een toegangsvoorziening van slechts 1,50 meter breed zou extreem gevaarlijk zijn voor de woonbootbewoners, gelet op de afstand die zij hebben te overbruggen over het water. De toegangsvoorzieningen zouden bovendien een extra bescherming bieden tegen vallen voor uitstappende automobilisten.
- Bezwaarde heeft altijd te goeder trouw gehandeld, waarbij bezwaarde telkens in de veronderstelling verkeerde te voldoen aan de gestelde kaders.
- De toegangsvoorziening was in het verleden niet vergunningplichtig, omdat in het verleden niet kon worden vastgesteld dat er sprake was van een bouwwerk. Met de Wet Verduidelijking Voorschriften Woonboten had de gehele toegangsvoorziening beschouwd moeten worden als een situatie waarvoor bij wet al een vergunning was verleend.
- De last onder dwangsom houdt onvoldoende rekening met het overgangsrecht van artikel 2.8 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Er is strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 Awb. Bezwaarde verwijst naar een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 oktober 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:4953).

## 3. Procesverloop

Op 6 februari 2021 ontving het stadsdeel een melding van overlast. De melder verzocht om een inspectie aan de Panamakade. De melder vermoedde dat er aan de kade werd gebouwd zonder omgevingsvergunning.

Op 4 maart 2021 en op 1 juli 2021 constateerde de toezichthouder overtredingen bij verschillende woonboten aan de Panamakade.

Op 7 september 2021 stuurde het college brieven over de vaststelling van de overtredingen (constateringsbrieven). De brieven werden toentertijd gestuurd aan dezelfde bewoners/eigenaren van de woonboten aan de Panamakade.

Op 28 september 2021 werd voor alle betreffende adressen een advies opgevraagd van de afdeling Ruimte & Duurzaamheid (hierna: R&D). De adviesvraag ging kortgezegd over de wenselijkheid van het legaliseren van terrassen bij woonboten aan de Panamakade door middel van een omgevingsvergunning.

Op 13 oktober 2022 inspecteerde de toezichthouder opnieuw de betreffende adressen.

Op 20 juli 2023 werd er een aankondigingsbrief gestuurd over de periodieke inspectie van het gebruik van water, oevers en kades bij woonboten in het gebied 'Sporenburg'. Aan circa vijftig woonbootbewoners werd deze brief verzonden (ook de woonboten van de Ertskade ontvingen deze brief).

Op 16 november 2023 werden de inspecties uitgevoerd en constateerde de toezichthouder opnieuw overtredingen, op elf adressen aan de Panamakade.

Op 28 maart 2024 werden de woonbootbewoners middels een tweede constateringsbrief geïnformeerd over de vastgestelde overtredingen op hun adres. Dit is het begin van de procedure die uiteindelijk heeft geleid tot bezwaar.

Op 22 april 2024 volgde telefonisch contact met de rechtsbijstandsverzekeraar van bezwaarde. In dat gesprek werd uitgelegd dat het terras niet is toegestaan en afgesproken dat het college bereid is om de begunstigingstermijn uit de constateringsbrief te verlengen, indien dat nodig blijkt.

Op 15 augustus 2024 controleerde de toezichthouder opnieuw bij de woonboot. Het terras was nog aanwezig.

Op 19 september 2024 stuurde het college het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Op 2 oktober 2024 verzocht mr. 5.1, 2, e (gemachtigde via rechtsbijstand) om uitstel voor het indienen van een zienswijze.

Op 17 oktober 2024 vond er, op verzoek van de aangeschreven woonbootbewoners, een gesprek plaats tussen verschillende woonbootbewoners van de Panamakade, de voorzitter van de Woonbootvereniging Amsterdam en tussen betrokken ambtenaren, op het stadsloket van stadsdeel Oost. Bezwaarde was daarbij aanwezig en ontving een gespreksverslag, opgesteld door de voorzitter van de Woonbootverenging Amsterdam.

Op 23 oktober 2024 werd de zienswijze ingediend.

Op 26 november 2024 heeft er, naar aanleiding van het gesprek op het stadsdeelkantoor en op verzoek van de bewoners, een gesprek plaatsgevonden ter plekke op de Panamakade, met verschillende woonbootbewoners, de behandelend ambtenaren en dagelijks bestuurder van stadsdeel Oost, 5.1, 2, 5.1, 2, e De uitkomst hiervan was dat er een duidelijk aanspreekpunt moet komen bij de afdeling Vergunningen, om te zorgen voor een heldere en eenduidige behandeling van inkomende vergunningaanvragen.

Op 31 maart 2025 werd tijdens de staf van het dagelijks bestuur besloten om de handhavingsprocedure te hervatten. Hier is geen formeel besluit van.

Op 28 mei 2025 verzocht het college de afdeling Ruimte en Duurzaamheid om een nieuw advies dat rekening houdt met de zienswijze van 5.1, 2, e Bij het eerste advies werd een historisch perspectief geschetst van de Panamakade, waarbij de zichtbaarheid van het water een belangrijke rol speelt. In het nieuwe advies wordt expliciet een afweging gemaakt op basis van verschillende (beleids)documenten, zoals de Watervisie Amsterdam 2040 en de Beleidsnotitie woonboten en oevergebruik stadsdeel Oost.

Op 4 juni 2025 heeft de toezichthouder een nieuwe controle uitgevoerd en geen wijzigingen ten opzichte van de vorige controle geconstateerd.

Op 5 augustus 2025 ontving het college het negatieve advies van R&D. Het terras is groter dan noodzakelijk om veilig gebruik te maken van de woonboot en bovendien groter dan de Beleidsnotitie woonboten en oevergebruik stadsdeel Oost toelaat. Daarnaast zijn er ruimtelijke bezwaren. Het toelaten van een groot terras leidt niet tot een ecologische meerwaarde, integendeel. In het advies wordt namelijk gemotiveerd dat zonlicht essentieel is voor de groei van ondergedoken waterplanten en algen die zuurstof produceren en bijdragen aan een gezond aquatisch ecosysteem. Een groot terras leidt tot beschaduwing en afname van zuurstofconcentraties in het water, wat negatieve effecten heeft op de macrofauna en vispopulaties. Verder gaat het advies (onder andere) over de negatieve effecten op de openbare ruimte, waar een grotere toegangsvoorziening een zwaardere belasting heeft voor de kade.

Op 16 september 2025 werd een nieuwe constateringsbrief verstuurd naar drie bewoners van de woonboot op de Panamakade 5.1, 2, e Uit registratiegegevens bleek immers dat bezwaarde was uitgeschreven als bewoner, er waren drie nieuwe bewoners ingeschreven.

Op 17 oktober 2025 gaf bezwaarde per e-mail aan nog de eigenaar te zijn van de woonboot.

Op 28 oktober 2025 stuurde bezwaarde een brief aan het college met het verzoek om te reageren op zijn zienswijze.

Op 4 november 2025 werd de last onder dwangsom opgelegd om het terras van circa 8 bij 3 meter te verwijderen. In het besluit werd ook gereageerd op de zienswijze.

Op 15 december 2025 werd het bezwaar ontvangen.

Op 23 december 2025 werd de begunstigingstermijn, gelet op de bezwaarprocedure, opgeschort tot zes weken na de beslissing op bezwaar.

## 4. Standpunt van het college in bezwaar

*4.1 Beginselplicht tot handhaving*
Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zal gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken.[2] Dit is de beginselplicht tot handhaving. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

*4.2 Overtreding*
Er is sprake van een overtreding. Er is een terras geconstateerd zonder omgevingsvergunning en dat is verboden volgens artikel 5.1 lid 1 sub a Ow en artikel 2.1.3 lid 1 van de Verordening op het binnenwater 2010. Bezwaarde is als eigenaar van de woonboot aangemerkt als overtreder. Het college merkt volledigheidshalve dat het hier niet gaat over de toegangsvoorziening. De toegangsvoorziening van bezwaarde voldoet aan vergunningsvrije regels en vormt geen overtreding.

Volgens bezwaarde houdt het bestreden besluit, onvoldoende rekening met het overgangsrecht. Er zou dan geen sprake zijn van een overtreding. Het besluit zou ook in strijd zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel. Bezwaarde verwijst naar artikel 2.8a Wabo als onderdeel van toepasselijk overgangsrecht. Het college merkt op dat bezwaarde vermoedelijk doelt op artikel 8.2a van de Wabo, maar dat gaat nadrukkelijk over het bouwen of gebruiken van een woonboot of ander drijvend object dat hoofzakelijk wordt gebruikt voor verblijf. Het terras van bezwaarde valt niet onder deze bepaling en is nooit gelijkgesteld met een omgevingsvergunning onder de Wabo door de Wet verduidelijking voorschriften woonboten.

Daarnaast kent het geldende bestemmingsplan in artikel 27.1 een bepaling over het overgangsrecht. Daarin wordt bepaald dat een bouwwerk, dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan aanwezig is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een omgevingsvergunning, en afwijkt van het plan, mag, mits deze afwijking naar aard en omvang niet wordt vergroot. Artikel 27.3 van het bestemmingsplan biedt een uitzondering op de overgangsbepaling. Dat artikel bepaalt, kortgezegd, dat een bouwwerk dat al bestond bij inwerkintreding van het bestemmingsplan en zonder omgevingsvergunning was gerealiseerd, alsnog niet is toegestaan. Voor een terras bestond óók in het vorige plan een vergunningplicht.

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678.

Bezwaarde heeft geen vergunning en deze ook nooit aangevraagd. Kortom, het terras was oorspronkelijk al niet toegestaan zonder omgevingsvergunning en dat geldt nog steeds.

*4.3 Concreet zicht op legalisatie*
Een bijzondere omstandigheid om van handhaving af te zien is wanneer concreet zicht op legalisatie bestaat. Van concreet zicht op legalisatie is echter geen sprake. Er ligt een negatief advies van R&D voor het huidige terras en daar wenst het college niet van af te wijken. Hiertegen voert bezwaarde aan dat er bijzondere omstandigheden zouden zijn om het terras te legaliseren, maar deze zijn niet gespecificeerd en bezwaarde heeft evenmin een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend.

Bezwaarde voert aan dat een legalisatieonderzoek ontbreekt. Het college verwijst volledigheidshalve naar de inhoud van de last onder dwangsom, waar alle overwegingen van het legalisatieonderzoek staan opgenomen. Het legalisatieonderzoek werd verricht voor een ander adres op de Panamakade. In dat advies ging het over een kleiner terras waar evenmin medewerking aan verleend werd. Het advies heeft het college overgenomen, omdat dezelfde overwegingen van toepassing zijn voor de Panamakade. Het belangrijkste verschil is de grootte van het terras, dat van bezwaarde is namelijk groter dan het terras waar het legalisatieonderzoek voor is uitgevoerd.

*4.4 Evenredigheid*
Een andere bijzondere omstandigheid om van handhaving af te zien is wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden behoort te worden afgezien.

Het college is van oordeel dat handhavend optreden, ondanks de te maken kosten, niet onevenredig is. Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dat bezwaarde kosten moet maken om de overtreding te beëindigen is inherent aan het herstellen van een legale situatie. Deze omstandigheid is niet zodanig dat het algemeen belang van handhaving daarvoor moet wijken. Dat er voor langere tijd niet werd opgetreden tegen het illegale bouwwerk, maakt dit niet anders. Ook wordt er op meerdere plekken op de Panamakade handhavend opgetreden, tegen soortgelijke overtredingen. Bezwaarde wordt daarin niet anders behandeld.

Bezwaarde heeft de te maken kosten overigens niet gespecificeerd, of anderszins onderbouwd waarom handhaving onevenredig zou zijn. Het college concludeert dat het zwaarwegende belang van handhaving dient te prevaleren boven het financieel belang van bezwaarde om van handhaving af te zien. De hoogte van de dwangsom en de begunstigingstermijn zijn daarnaast in overeenstemming met het handhavingsbeleid dat geldt in de gemeente Amsterdam.

*4.5 Bezwaren tegen advies van R&D*
Het advies van 28 september 2021 van R&D was negatief, onder andere doordat het zicht op het water zou worden beperkt door het toelaten van een terras. Bezwaarde is het niet eens met de conclusie van het advies. Gelet op de bezwaren tegen dit advies en door verloop van tijd, heeft het college R&D verzocht om een nieuw advies op te stellen. Dat advies volgde op 5 augustus 2025. Het

advies was opnieuw negatief. Het terras is in strijd met het bestemmingsplan en het college wordt geadviseerd om geen medewerking te verlenen aan een afwijking daarvan. Het advies houdt rekening met de geldende regels en beleid, zoals de Watervisie Amsterdam 2040 en de Beleidsnotitie woonboten en oevergebruik stadsdeel Oost. Ook wordt rekening gehouden met de ecologische gevolgen en het effect op de openbare ruimte. Het advies ziet op meer dan alleen het zicht op het water. Het college vindt dit een goed gemotiveerd advies en neemt dit advies, ook in bezwaar, over.

Bezwaarde voert aan dat het zicht op het water geen rol speelt, zolang het terras niet groter is dan de woonboot zelf. Het college kan bezwaarde hierin niet volgen, omdat het grote terras (vanaf de kade) het zicht op het water vermindert. Niet alleen is het zicht op het water daarmee verminderd, volgens het advies van R&D heeft de extra beschaduwing van het wateroppervlak ook negatieve effecten op de macrofauna en vispopulaties. Dat heeft onder andere te maken met het zuurstofgehalte dat minder wordt en doordat waterplanten en algen zonlicht nodig hebben. Bezwaarde betwist de ecologische gevolgen van zijn terras, maar dit blijft bij een enkele stelling. Zonder contra-expertise, of gemotiveerde onderbouwing van deze stelling, ziet het college geen reden om een ander standpunt in te nemen.

*4.6 Lange tijd geen inspectie kade*
De frequentie van onderhoud door kade- en oeverbeheer doet volgens het college niet af aan de omstandigheid dat het terras zonder omgevingsvergunning is gerealiseerd. Door het terras is onderhoud nu (niet) goed mogelijk, terwijl dat wel mogelijk moet zijn en blijven.

*4.7 Terras is essentieel voor onderhoud*
Het college is van oordeel dat het terras niet noodzakelijk is voor onderhoud. Het bestemmingsplan heeft nadrukkelijk rekening gehouden met de onderhoudsmogelijkheden en daarom is een onderhoudsvlot (met omgevingsvergunning) toegestaan. Ook is een onderhoudsvlot onder voorwaarden mogelijk zonder omgevingsvergunning, maar dan moet deze na afronding van de werkzaamheden weer worden geborgen. Het college kan bezwaarde daarom niet volgen in de opvatting dat het terras noodzakelijk zou zijn voor onderhoud. Bovendien zou bezwaarde dan slechts aan één kant van de woonboot onderhoud kunnen uitvoeren.

*4.8 Vergunningvrij terras*
De toegangsvoorziening van bezwaarde is vergunningvrij, maar niet om redenen die bezwaarde omschrijft. De Wet verduidelijking voorschriften woonboten regelt de juridische status van woonschepen, niet van toegangsvoorzieningen of terrassen. In dit specifieke geval wordt handhavend opgetreden tegen het terras en niet tegen de toegangsvoorziening. Het terras wordt gezien als bouwwerk, omdat het gaat om een constructie van enige omvang dat bedoeld is om ter plaatse functioneren. Hoewel het bezwaar zich richt op de toegangsvoorziening, zij opgemerkt dat het terras niet voldoet aan de vergunningsvrije regels. Er is dus nog altijd een vergunning vereist voor het terras.

*4.8 Afsluitend*

Het college benadrukt dat er geen vergunningsaanvraag nodig is om te voldoen aan de lastgeving. Ook zonder aanvraag kan er worden voldaan aan de lastgeving, het staat bezwaarde vrij om te kiezen *hoe* er aan de lastgeving wordt voldaan.

Gelet op het voorgaande – en met verwijzing naar de overwegingen uit het bestreden besluit – ziet het college geen reden om in bezwaar tot een andere conclusie te komen dan bij het bestreden besluit.