Gemeente Amsterdam

Advies

Zaaknummer: JB.20.015996.001

Advies van de bezwaarschriftencommissie over het bezwaarschrift van de heer Vermaat. Het bezwaarschrift is gericht tegen het besluit van 14 augustus 2020 tot het opleggen van een preventieve last onder dwangsom op het adres Termietergouw 12 te Amsterdam (kenmerk N2020-N007532).

Aan het college van burgemeester en wethouders,

1. Advies

De commissie adviseert om:
I het bezwaarschrift ontvankelijk en ongegrond te verklaren;
II het besluit van 14 augustus 2020, met kenmerk N2020-N007532, in stand te laten.

Dit betekent dat de commissie van mening is dat u terecht een preventieve last onder dwangsom heeft opgelegd voor het adres Termietergouw 12.

2. Aanleiding

Op 13 augustus 2020 heeft uw toezichthouder een inspectie verricht op het adres Termietergouw 12 te Amsterdam, waarbij hij heeft geconstateerd dat hondenhokken verbouwd zijn tot zeven appartementen om te worden verhuurd, waarvan er drie appartementen al waren bewoond.

Bij besluit van 14 augustus 2020 heeft u een preventieve last onder dwangsom opgelegd aan de heer Vermaat om de geplande start van het illegale gebruik van de overige vier woningen niet te laten starten. In het besluit is medegedeeld dat een dwangsom wordt verbeurd van €10.000,- ineens per in gebruik genomen woning met een maximum van €40.000,-.

Hiertegen is op 18 september 2020 door de heer Vermaat (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

3. Ontvankelijkheid

Bezwaarmaker heeft binnen zes weken na de bekendmaking van het bestreden besluit een bezwaarschrift verzonden. Het bezwaarschrift is ook binnen de hiervoor genoemde termijn ontvangen. Bezwaarmaker is geen eigenaar meer van het perceel, deze eigendom is over gegaan op zijn dochter. Bezwaarmaker is nog wel vruchtgebruiker en ervaart daarom wel de gevolgen van de preventieve last en heeft daardoor belang bij de behandeling van het bezwaarschrift. Tot slot is de dochter op de hoogte van de procedure en laat zij zich

ook door haar ouders vertegenwoordigen. Verder voldoet het bezwaarschrift aan de overige eisen die de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) stelt. Bezwaarmaker is ontvankelijk.

4. Bezwaren

Kort samengevat worden de volgende bezwaren aangevoerd:

1. Bezwaarmaker heeft het perceel gekocht met de intentie om daar een aantal nieuwe grondgebonden woningen te realiseren en hiervoor zijn ook plannen ingediend. Dit is echter een lang proces. In die tijd zijn de gebouwen omdat ze leeg stonden gekraakt. Om dit te voorkomen heeft bezwaarmaker wat panden opgeknapt en is hij deze gaan verhuren. Er was dus een noodzaak om bewoning plaats te laten vinden om kraken te voorkomen;
2. Verder zijn de huurders jonge mensen die verlegen zitten om een woningen en draagt verhuur bij aan het oplossen van dit maatschappelijke probleem;
3. Bezwaarmaker was zich niet bewust van de benodigde vergunningen en maakt daarom bezwaar tegen de preventieve last;
4. Bezwaarmaker geeft tot slot aan dat hij bereid is om samen te werken om te komen tot een voor beide gewenste eindsituatie;
5. Tijdens de hoorzitting voerde gemachtigde nog aan dat de duur van de preventieve last te lang is.

5. Hoorzitting

Bezwaarmaker is in de gelegenheid gesteld om het bezwaarschrift toe te lichten op een hoorzitting.

Aanwezig bij de hoorzitting op 6 oktober 2022 om 11.00 uur waren:

- De heer M. Vermaat, bezwaarmaker;
- Mevrouw J. Vermaat -Scheepers, bezwaarmaker;
- De heer R. Van Wamel, gemachtigde van bezwaarmaker;
- De heer C. Schwidder, vertegenwoordiger afdeling Wonen;
- De heer G. Reuchlin, vertegenwoordiger namens het college (hierna: uw vertegenwoordiger)
- Mevrouw I. Kriek, toehoorder (stagiair bij de afdeling van vertegenwoordiger);

De hoorzitting werd voorgezeten door mevrouw M.G. Spiegelenburg, in het bijzijn van mevrouw T.M. van den Akker (secretaris) en mevrouw D. el Bachiri.

De bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) licht toe wat er besproken zal worden tijdens de hoorzitting. Aan de orde van de dag is de op 14 augustus 2020 opgelegde preventieve last onder dwangsom. De last is opgelegd om te voorkomen dat er vier woningen in gebruik zouden worden genomen bij Termietergouw 12 te Amsterdam. Het voormalige hondenhok is verbouwd tot vier woningen. De woningen zouden niet in gebruik genomen mogen worden. Indien de woningen wel in gebruik genomen zullen worden, zal er een dwangsom van 10.000 euro per woning verbeurd worden. In december 2020 is er een negatief advies gegeven op de conceptaanvraag door stadsdeel Noord. Hierdoor staat min of meer al vast dat de woningen niet gelegaliseerd kunnen worden. Er is een nieuwe last onder dwangsom verzonden om het gebruik van het hoofdgebouw en diverse bijgebouwen te beëindigen. De commissie laat ruimte over tijdens de zitting om te reageren op de genoemde feiten. Vandaar dat er dus ook een vertegenwoordiger van de afdeling Wonen aanwezig is. Er loopt daarnaast ook een zaak bij Wonen. Die gaat over het zonder vergunning creëren van woonruimte. Dat is een overtreding van de Huisvestingswet. Daarnaast treedt Waternet ook op i.v.m. het gebruik omdat de watersystemen overbelast raken. Dit laatste zal niet besproken worden tijdens deze hoorzitting.

De commissie heeft aan bezwaarmaker de vraag gesteld of de woningen momenteel bewoond zijn. De bezwaarmaker geeft aan dat de vier woningen niet in gebruik zijn momenteel. De andere woningen zouden

al een langere tijd in gebruik zijn genomen. De commissie stelde vervolgens de vraag aan uw vertegenwoordiger of het stadsdeel daarop heeft gecontroleerd. Uw vertegenwoordiger geeft aan dat zij dit niet zelf hebben gecontroleerd. Zij werken samen met andere handhavingspartners die langs zijn geweest en dat gebleken is dat de woningen niet in gebruik zijn genomen. Uw vertegenwoordiger wil graag kijken naar een oplossing en vindt het minder relevant om de waarnemingen van de toezichthouders uitgebreid te bespreken. Uw vertegenwoordiger biedt aan om de opgelegde last onder dwangsom, waarin verzocht is het gebruikt van de overige reeds in gebruik genomen woningen te staken, te verlengen tot de eerste maandag van april 2023. De termijn zal dan een half jaar zijn. Uw vertegenwoordiger hoopt hiermee een bezwaar tegen dat besluit te voorkomen.

De gemachtigde van bezwaarmaker reageerde hierop met dat er nog geen bezwaar is ingediend. Wel waakt hij voor het feit dat als de termijn verstrijkt, zij een onherroepelijke last onder dwangsom hebben. Om de termijn veilig te stellen wil hij een pro forma bezwaar indienen. Hij gaat verder akkoord met het verlengen van de termijn. Uw vertegenwoordiger gaf aan dat zij dit schriftelijk kunnen afstemmen. De commissie stelde de vraag aan de bezwaarmaker sinds wanneer zijn dochter eigenaar is van het perceel. De bezwaarmaker gaf aan dat zij eigenaar geworden is in de tijd dat de overdracht nog mocht plaatsvinden voor 2%. Dit zou in het kader van schenking aan de dochter in december 2020 hebben plaatsgevonden. De bezwaarmakers zijn sindsdien vruchtgebruikers. De commissie stelde de vraag aan uw vertegenwoordiger wat er precies is toegestaan op het perceel. Er mag een dierenverzorgingscentrum gerealiseerd worden. Door een melding vanuit de BAG kwam naar boven welke gebouwen niet voldoen aan het bestemmingsplan. Dit zou mogelijk de aanleiding zijn geweest dat er een toezichthouder naar het genoemde adres is gestuurd. Verder zou er ook een signaal uit de omgeving gestuurd zijn, omdat er wat verhuisbewegingen aan de gang waren. Uw vertegenwoordiger gaf aan dat zij de bewoners toentertijd niet eruit wilden zetten. Wel wilde zij voorkomen dat er nog meer overtredingen zouden plaatsvinden. De gemachtigde van de bezwaarmaker reageerde hierop dat dit medio 2020 heeft plaatsgevonden. Het besluit zou uit augustus 2020 komen. Zij hebben toen een bezwaarschrift ingediend en vervolgens zou het stil zijn gebleven. De preventieve last heeft een vervolg gekregen. Hij vroeg zich daarom af wat dan nog het doel zou zijn van de opgelegde preventieve last onder dwangsom. Volgens hem dient het geen doel meer gelet op hetgeen wat er zich heeft voorgedaan. De afgelopen twee jaar zou er geen gebruik zijn gemaakt van de vier units. De bezwaarmakers zitten er namelijk ook mee. De nieuwe last ziet namelijk op het geheel.

Uw vertegenwoordiger reageerde hierop dat hij dan voorspelt dat er tot april 2023 wel huurders toegelaten kunnen worden in de woningen terwijl dit niet het geval mag zijn. De gemachtigde van de bezwaarmaker geeft aan dat hij de last van september ziet als twee verschillende lasten. Waarvan eentje dus ook ziet op de vier units die niet gebruikt mogen worden. Hij herhaalt nogmaals dat hij niet het doel begrijpt van de opgelegde preventieve last onder dwangsom. Uw vertegenwoordiger reageerde daarop dat hij de doelstelling duidelijk heeft gemaakt. Hij geeft aan dat het in 2020 en 2021 niet stil is geweest. Wonen zou toentertijd ook langs zijn geweest en het een en ander geconstateerd te hebben. Hij verwees naar de rapporten in het dossier. De bezwaarmaker geeft aan dat er sindsdien ook niets veranderd is.

De commissie benoemt dat er los van de vier units ook nog andere woningen bewoond zijn. Volgens de commissie zou dit ook niet de bedoeling moeten zijn. De bezwaarmaker voerde aan dat de woningen altijd al bewoond waren. De commissie stelde de vraag of de units al bewoond waren voor de opgelegde preventieve last onder dwangsom. De bezwaarmaker gaf aan dat de bewoners in 2018 zijn ingetrokken. De bezwaarmaker gaf aan dat hij door de politie in die tijd geadviseerd is om elke woning die te kraken valt in ieder geval te verhuren. Hierdoor heeft hij al die woningen verhuurd om kraken te voorkomen. De gemachtigde van de bezwaarmaker gaf aan dat het een feit is dat het sindsdien zich al niet verhoudt tot de bestemming.

De commissie vroeg aan de vertegenwoordiger van Wonen of hij kon toelichten wat er in de rapporten stond van de afdeling Wonen. Uw vertegenwoordiger heeft deze vraag beantwoord. In begin 2020 en 2021 heeft Wonen twee uitgebreide rapporten geschreven. Er zouden 9 woningen zijn geconstateerd en een hoofdgebouw. Daarnaast gaf hij aan dat er mogelijk voor bedrijfsgebouwen ontruimingsregels zouden zijn. De gemachtigde van de bezwaarmaker stelde dat je er alsnog last van kan hebben als iemand een gebouw kraakt.

De commissie geeft aan dat het een feit is dat er 12 mensen wonen die er officieel niet mogen zitten. Zowel vanuit Wonen als vanuit het stadsdeel is er opgetreden hiertegen. De gemachtigde van de bezwaarmaker erkent ook dat er sprake is van een strijd met het bestemmingsplan. De commissie stelde de vraag aan de bezwaarmakers wat nu hun plan verder is. De gemachtigde geeft aan dat de bezwaarmakers er erg mee in de maag zitten. Zij kunnen door de bomen het bos niet meer zien vanwege het feit dat zij links en rechts ingehaald worden door de dwangsommen. Zij willen graag samen met de gemeente tot een oplossing komen. Zij zouden het liefst een herontwikkeling laten plaatsvinden van het perceel. Hij geeft aan dat leegstand van het perceel uiteindelijk kan leiden tot criminaliteit. Dit zou ook voor de gemeente niet wenselijk zijn. De bezwaarmakers zouden zich ook bezighouden met het beëindigen van de huurovereenkomsten van de 12 huurders.

De commissie stelde de vraag aan uw verweerder in hoeverre zijn afdeling iets kan met deze vraag. Dit zou een complexe situatie zijn voor de gemeente. Een goede ruimtelijke adviseur zou de provincie eventueel medewerking kunnen laten verlenen met dit plan. De gemachtigde van de bezwaarmaker geeft aan ook graag in gesprek te willen gaan met een adviseur van de ruimtelijke ordening. De commissie geeft aan dat dit op eigen initiatief van de bezwaarmakers moet gebeuren. Ook zal de heroverweging lang kunnen duren. Uw vertegenwoordiger zal de gegevens van de heer S. Witter van de afdeling ruimtelijke ordening delen met de bezwaarmakers. De gemachtigde van de bezwaarmakers geeft aan dat hij graag tijdens dit lange traject van de herontwikkeling, gehijg in de rug van de bezwaarmakers wil voorkomen. Uw vertegenwoordiger biedt een oplossing. Er is binnen de gemeente een antikraakwoning afdeling. Juridisch zou de kraak tegen kunnen worden gegaan als er twee bewoners zijn. Hij stelt dat dit rust zou kunnen bieden. De bezwaarmaker geeft aan dat hij eventueel in overleg met de gemeente een dierenverzorgingstehuis kan realiseren.

De commissie stelde de vraag aan de vertegenwoordiger van Wonen hoe het dan zit het met de voornoemde boete na een heroverweging. De opgelegde boete zou gegrond zijn op twee grondslagen. De ene kant gaat het om omzetting en de andere kant om vorming. Bij boetes geldt een lik-op-stukbeleid. De boete ziet op het moment dat zij de overtreding hebben geconstateerd. De gemachtigde van de bezwaarmaker voerde aan dat dit niet bij zou dragen aan een oplossing. De commissie is het daarmee eens, maar geeft ook aan dat het vanaf het begin al duidelijk was dat er niet gewoond mocht worden op het perceel. De bezwaarmakers hebben zelf een risico genomen. De gemachtigde van de bezwaarmaker vraagt om coulance en geeft aan dat een boete nog altijd opgelegd kan worden.

De commissie vraagt zich af in hoeverre de afdeling Wonen de overtreding kan legaliseren. De vertegenwoordiger van Wonen voerde aan dat de boete los staat van de last onder dwangsom. De onrechtmatige situatie moet beëindigd worden. Er zou een vergunning moeten worden aangevraagd voor omzetting en woningvorming. Dit zou dan geen effect hebben op de opgelegde boete. De termijn zou ook voorbij zijn voor het aanvragen van deze vergunningen. De commissie vroeg zich af in hoeverre er nog een aanvullende zienswijze opgesteld kan worden. De vertegenwoordiger van de afdeling Wonen geeft aan dat er dan termijnen afgesproken moeten worden. De commissie stelt voor aan de vertegenwoordiger van Wonen of er over twee weken een zienswijze ronde kan zijn. De gemachtigde van de bezwaarmaker reageert hierop met dat hij het liefst weg zou willen blijven van juridische procedures. De commissie geeft aan dat zij dit begrijpen, maar dat er toch illegale feiten gepleegd zijn. De gemachtigde van de bezwaarmaker vraagt zich af in hoeverre er dan ook daadwerkelijk een vergunning verleend zal worden.

Uw vertegenwoordiger voert aan dat een stok achter de deur voldoende zou moeten zijn. De commissie stelt voor aan uw vertegenwoordiger en de vertegenwoordiger van de afdeling Wonen of zij samen in gesprek kunnen over welke boete in stand moet blijven. Uw vertegenwoordiger voert aan dat er mogelijk een verjaringstermijn verweven is met een opgelegde boete. De vertegenwoordiger van de afdeling Wonen geeft aan dat zij nog op tijd zijn om de overtreding te beboeten. Mogelijk zou er een verjaringstermijn van maximaal 3 jaar zijn. De commissie vindt dat de essentie van de boete vervalt als de afdelingen de termijn bewust laten verlopen.

De bezwaarmaker stelde de vraag aan de commissie waarom het hele perceel gekenmerkt werd als wonen. De commissie geeft aan dat dit niet klopt en dat dit ook door gecommuniceerd is met de desbetreffende collega's. De commissie zou graag de afspraken willen vaststellen die tijdens de hoorzitting zijn gemaakt. Er zou een zienswijze mogen worden ingediend. Daarnaast gaat de gemachtigde van de bezwaarmaker contact opnemen met de medewerker van de afdeling ruimtelijke ordening. De commissie gaat zich verder buigen over de preventieve last onder dwangsom.

6. Wet- en regelgeving

De toepasselijke wet- en regelgeving staat in de bijlage bij dit advies.

7. Overwegingen

Wij beoordelen of u de last terecht hebt opgelegd.

De onderhavige zaak heeft betrekking op het preventief handhavend optreden om de ingebruikname van vier woningen in strijd met het bestemmingsplan te voorkomen. Om handhavend te mogen optreden, dient aannemelijk te zijn dat sprake is van een overtreding. Indien sprake is van een overtreding, is de bevoegdheid om handhavend op te treden een gegeven. Vervolgens dient beoordeeld te worden of er aanleiding bestaat om af te zien van handhavend optreden.

Niet in geschil is het feit dat de ingebruikname van de vier woningen in strijd is met het bestemmingsplan en dat legalisatie op grond van wet- en regelgeving niet mogelijk is. Het enige wat in bezwaar nog ter discussie staat is of de preventieve last nog geldig is en of er gezien de omstandigheden aanleiding bestaat om af te zien van handhavend optreden.

Preventieve last

Het besluit tot het opleggen van een preventieve last onder dwangsom kan slechts worden genomen als zich een gevaar voordoet van een overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift die met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden. Een preventieve last onder dwangsom kan derhalve slechts worden opgelegd als het een nieuwe, nog niet gepleegde overtreding betreft.

Tijdens de controle in 2020 is geconstateerd dat er diverse voormalige hondenhokken in gebruik genomen waren als woning, in strijd met het bestemmingsplan. Een viertal voormalige hondenhokken was verbouwd om bewoning mogelijk te maken. Nu het op grond van het bestemmingsplan niet mogelijk is om woningen te realiseren omdat het perceel een maatschappelijke bestemming heeft en het overduidelijk was dat bezwaarmaker de intentie had om ook de vier woningen te gaan verhuren, is besloten over te gaan tot het opleggen van de preventieve last onder dwangsom om dat te voorkomen. Het staat volgens ons voldoende vast dan bezwaarmaker inderdaad de intentie had om ook de vier woningen te laten bewonen, dit wordt ook in bezwaar niet weersproken. Ook blijkt dat de vier woningen niet eerder al in gebruik zijn geweest en dat het dus een nieuwe, nog niet gepleegde overtreding betreft.

Gemachtigde van bezwaarmaker gaf aan dat er nu al een aantal jaar over de last heengaat en dat dat niet zou passen bij een preventieve last. De commissie overweegt hierover dat in de wet geen maximale termijn is gegeven voor de geldigheid van een preventieve last onder dwangsom. De enige termijnen die er zijn zien op het verbeuren van een dwangsom en de daarmee gemoeide verjaringstermijn. Gezien het feit dat bezwaarmaker reeds overtredingen op het perceel begaat en het aannemelijk was dat er gevaar was (en nog steeds is) voor nieuwe overtredingen is de preventieve last ook nu nog van belang. Inmiddels is er een last onder dwangsom opgelegd voor het ongedaan maken van de reeds gedane overtredingen. Dit maakt niet dat de preventieve last daarmee in strijd is. De preventieve last ziet op het nimmer in gebruik mogen nemen van de woningen terwijl de latere last ziet op het ongedaan maken van reeds uitgevoerde verbouwingen en andere overtredingen. Uw vertegenwoordiger heeft terecht zijn zorgen uitgesproken dat als de preventieve last zou vervallen, dat bezwaarmaker dan tot het einde van de begunstigingstermijn van de andere last bewoning zou kunnen laten plaatsvinden in de vier woningen. In de ideale situatie worden dus nieuwe overtredingen voorkomen met de preventieve last en oude overtredingen ongedaan gemaakt met de laatste last onder dwangsom. De commissie ziet niet in waarom dit niet zou kunnen en begrijpt dat het algemeen belang zwaar weegt. Ook kan niet zomaar vertrouwd wordt op toezeggingen van bezwaarmaker. De preventieve last onder dwangsom is de stok achter de deur die nodig is om (meer) strijdig gebruik te voorkomen.

Evenredigheid en bijzondere omstandigheden
Er dient beoordeeld te worden of er aanleiding bestaat om af te zien van handhavend optreden. Handhavend optreden kan zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. Tijdens de hoorzitting en in het bezwaarschrift zijn geen bijzondere omstandigheden aangehaald waardoor van handhavend optreden moet worden afgezien in dit kader. Uw vertegenwoordiger heeft tijdens de hoorzitting al beargumenteerd waarom de persoonlijke argumenten van bezwaarmaker niet leiden tot het afzien van handhavend optreden. Zo heeft uw vertegenwoordiger mee gedacht in de vrees van bezwaarmaker voor krakers en gezegd hierin mee te kunnen helpen. Het algemeen willen voldoen aan een maatschappelijk opgaven voor het creëren van woningen is bewonderingswaardig, dit algemene belang is er echter ook bij gebaat dat dit op ruimtelijke juiste plekken en voor de juiste doelgroepen gebeurt. Om dat te kunnen toetsen is het van belang dat er een bestemmingsplanprocedure wordt doorlopen waarbij dat is onderzocht en dat komt ten goede van de maatschappelijke opgave om 'goede woningen' te realiseren.

8. Conclusie

Volgens ons is het bestreden besluit op juiste gronden genomen en kan dit in heroverweging in stand blijven. Wij adviseren het bezwaarschrift ongegrond te verklaren.

Amsterdam, 24 maart 2023

De bezwaarschriftencommissie,



M.G. Spiegelenburg
Voorzitter



T.M. van den Akker
Secretaris

Bijlage I: toepasselijke regelgeving

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 5:7 van de Awb
Een herstelsanctie kan worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt.