

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Welstand gaat voor Gemeente Amsterdam Stadsdeel West (voorheen De Baarsjes)

Datum 5 augustus 2010
RAI054278

Samenvatting

Twee eigenaars van een etage in de Baarsjes vernemen dat het stadsdeel plannen heeft om huiseigenaren aan te schrijven om ten behoeve van milieubesparing dubbelglas aan te brengen. Omdat ze in Azië wonen en alleen af en toe in Nederland zijn, wacht het stel de aanschrijving niet af en vraagt het een lichte bouwvergunning aan. Na onduidelijkheid over het aanleveren van detailtekeningen, trekken zij de aanvraag in. Zij laten nieuwe hardhouten kozijnen met dubbelglas en glas in lood aanleggen.

Kort hierop constateert het stadsdeel dat de eigenaars zonder vergunning nieuwe kozijnen hebben laten plaatsen. De Welstandscommissie laat weten dat kozijnen forser zijn van afmeting en acht dit onacceptabel. Het stadsdeel maakt een voornemen tot handhaving kenbaar en besluit hierna dat de kozijnen op straffe van een dwangsom moeten worden verwijderd. Het stel dient een bezwaarschrift in, maar dit wordt - nadat de welstandcommissie nogmaals om advies is gevraagd - niet gegrond verklaard. Enige tijd hierna wenden zij zich tot de ombudsman. Inmiddels laat het stel de afgekeurde ramen vervangen.

De ombudsman houdt een hoorzitting. Het stadsdeel benadrukt dat de eigenaars zonder bouwvergunning hebben gebouwd en dat de verschillen tussen de oude en nieuwe kozijnen erg groot zijn. In dit geval staat het belang van het stel om de zonder vergunning geplaatste ramen en kozijnen te handhaven tegenover het algemeen belang dat is gediend met de eisen van welstand. Het is niet aan de ombudsman om zich een zelfstandig oordeel te vormen over de vraag of en in welke mate de door het stel geplaatste ramen en kozijnen in strijd zijn met eisen van welstand. De discussie hierover had, eventueel voorafgaand aan de plaatsing, met de Welstandscommissie kunnen worden gevoerd. Het had op de weg van de eigenaars gelegen om op een voor hen negatief uitgevallen advies met een deskundig contra-advies te reageren. Het is echter anders gelopen en in deze situatie mocht het stadsdeel het welstandsbelang zwaarder laten wegen dan de belangen van de eigenaars.

Datum :5 augustus 2010
Rapportnummer: RA1054278
Pagina : 2/8

Oordeel

De ombudsman constateert dat niet gebleken is dat het stadsdeel in strijd met de redelijkheid heeft gehandeld.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 13 juli 2009 schriftelijk ingediend en betreft *gemeente Amsterdam, stadsdeel West (voorheen stadsdeel De Baarsjes)*.

Bevindingen

aanleiding

Verzoekers vernemen in 2005 dat hun stadsdeel, toen nog De Baarsjes, huiseigenaren in de toekomst zal aanschrijven, indien de ramen aan de straatzijde niet van dubbel glas zijn. Aangezien zij op dat moment in Azië wonen en alleen af en toe in Nederland verblijven, willen verzoekers een eventuele kennisgeving van het stadsdeel niet afwachten. Ze vragen een lichte bouwvergunning aan. Deze wordt buiten behandeling gesteld, omdat detailtekeningen van de huidige situatie ontbreken. Verzoekers zouden deze van het stadsdeel krijgen, maar wegens digitalisering van het archief zijn de tekeningen vier maanden niet beschikbaar.

Vanwege hun vertrek naar het buitenland kunnen verzoekers hierop niet wachten; medio 2006 laten zij dubbel glas en nieuwe kozijnen aanbrengen. Om zoveel mogelijk te voldoen aan de originele maatvoering, kiezen zij voor kostbare houten kozijnen. De kozijnen zijn bijna identiek aan de oude. Enkele weken later constateert het stadsdeel de overtreding en vraagt het de Welstandscommissie om advies. De commissie constateert dat de nieuwe kozijnen forser zijn van afmeting en acht dit onacceptabel. Het stadsdeel oordeelt dat legalisatie niet mogelijk is en maakt zijn voornemen tot handhaven eind 2006 kenbaar. Verzoekers dienen hiertegen een zienswijze in, waarna enkele besprekingen plaatsvinden tussen verzoekers en het stadsdeel.

In september 2007 legt het stadsdeel verzoekers een last onder dwangsom op: de kozijnen moeten worden verwijderd. Zij dienen hiertegen een bezwaarschrift in. Zij voeren aan dat (1) de kosten voor vernieuwing (ongeveer € 15.000,-) niet in verhouding staan tot de overtreding en dat (2) de Welstandscommissie de afmetingen van de kozijnen nooit heeft opgemeten maar toch tot de conclusie komt dat deze onacceptabel zijn. Daarnaast stellen verzoekers dat (3) de informatievertrekking en ondersteuning door het stadsdeel tekort is geschoten. Dit uit zich onder andere in het feit dat de architect van het stadsdeel naderhand aangaf dat hij al bij aanvraag van de bouwvergunning had kunnen zien dat geen vergunning zou worden verleend. Bovendien zou hij de gevraagde detailtekeningen hebben kunnen maken. Eveneens bleek dat het stadsdeel beschikte over een lijst van bedrijven die kozijnen kunnen leveren die aan de vereisten voldoen. Tot slot voeren verzoekers aan dat (4) het stadsdeel niet duidelijk kan maken hoe de kozijnen er wel uit dienen te zien.

de behandeling van het bezwaar door het stadsdeel

Bij besluit van 15 januari 2008 beslist het stadsdeel op verzoekers bezwaarschrift. Verzoekers handelen in strijd met artikel 40 van de Woningwet, omdat zij hebben gebouwd zonder vergunning. Een vergunning kan niet worden verleend, omdat het bouwwerk niet voldoet aan de redelijke eisen van welstand. De Welstandscommissie heeft ernstige bezwaren, omdat de detaillering te veel afwijkt van de oorspronkelijke kozijnen. Aldus ontstaat een gevelbeeld met een veel grovere structuur, dat bovendien niet harmonieert met de oorspronkelijke kozijnen. Het stadsdeel heeft hierna een tweede advies gevraagd om te bezien of wellicht delen van de kozijnen kunnen worden behouden. Dit is echter onwaarschijnlijk.

Het stadsdeel meint dat het advies van de Welstandscommissie op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en ziet - mede gelet op precedentwerking - geen aanleiding ervan af te wijken. Met betrekking tot de door verzoekers aangevoerde bezwaren overweegt het stadsdeel het volgende.

Ten aanzien van punt 1 overweegt het stadsdeel dat geen sprake is van disproportionaliteit, mede gelet op de handhavingplicht. Het stadsdeel betwijfelt of de kosten van de kozijnen aan de voorzijde € 15.000,- bedroegen. Bovendien hadden verzoekers de problemen kunnen voorkomen door een vergunning aan te vragen. Ten aanzien van het punt 2 deelt het stadsdeel mee dat een opmeting niet nodig is, aangezien het verschil duidelijk zichtbaar is. Met betrekking tot bezwaarpunt 3 overweegt het stadsdeel dat verzoekers zelf verantwoordelijk zijn voor het aanleveren van gegevens. Tot slot, met betrekking tot punt 4, deelt het stadsdeel mee dat de criteria voor kozijnen in de Welstandsnota staan. Door in overleg te treden met het stadsdeel kunnen burgers hierover worden geïnformeerd. In dit geval hebben verzoekers diverse gesprekken gehad met het stadsdeel, waarbij ook is gesproken over de eisen van de kozijnen en foto's zijn meegegeven.

Inmiddels is de rest van de wijk volgens verzoekers aangeschreven om dubbelglas aan te brengen. De enige mogelijkheid voor verzoekers om te voldoen aan de eisen van het stadsdeel is door de kozijnen te vervangen.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de wijze van handhaving ten aanzien van niet vergunde kozijnen en dubbelglas.

hoorzitting

De ombudsman belegt een hoorzitting. Hierbij zijn aanwezig verzoekster en namens het stadsdeel een jurist handhaving en de welstandskoördinator. Tijdens de hoorzitting deelt het stadsdeel de ombudsman (onder meer) het volgende mee.

Het stadsdeel helpt burgers op weg via vooroverleg. Indien het stadsdeel beschikt over tekeningen, stuurt het die als service toe. Dit betreffen overigens meestal geen detailtekeningen; hierover beschikt het stadsdeel niet of nauwelijks. Ook kunnen burgers aan de balie oorspronkelijke tekeningen opvragen uit het digitale archief. Inmiddels beschikt het stadsdeel wel over detailtekeningen van de oude situatie, omdat een buurman van verzoekers deze heeft laten maken. Verzoekers burens hebben een bouwaanvraag ingediend; het stadsdeel is met hen in gesprek.

Het stadsdeel benadrukt dat verzoekers zonder bouwvergunning hebben gebouwd, terwijl zij op de hoogte waren van de vergunningplicht. De verschillen tussen de oude en nieuwe kozijnen zijn erg groot. De huidige kozijnen liggen dieper en hebben een hoekige dorpel in plaats van een gewelfde. Ook was in de originele ramen (maar niet in de vorige uitvoering) een roede aanwezig. Op grond van artikel 13 van de Woningwet¹ mag het stadsdeel strengere eisen stellen aan een

¹ Burgemeester en wethouders kunnen, indien dit naar hun oordeel noodzakelijk is, degene die als eigenaar van een gebouw, bouwwerk, niet zijnde een gebouw, of standplaats, dan wel uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen, verplichten tot het binnen een door hen te bepalen termijn treffen van zodanige voorzieningen, dat de staat van dat gebouw, dat bouwwerk of die standplaats nadien komt te liggen op een niveau dat hoger is dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften, bedoeld in [artikel 1b, tweede lid, onderdeel a, b, respectievelijk c](#), zonder dat deze hoger komt te liggen dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften, bedoeld in [artikel 1b, eerste lid, onderdeel a, b, respectievelijk c](#).

woning dan die uit het Bouwbesluit. Het stadsdeel past een NEN-norm voor milieubesparing toe. Deze norm wordt in de Chassé- en Orteliusbuurt voorgeschreven, vanwege achterstallig onderhoud in deze buurten. Het stadsdeel verstuurt zogenaamde rapportagebrieven. Dit zijn nog geen aanschrijvingen. Sinds 2003 betreft dit 512 woningen, waarvan ruim de helft inmiddels aan de eisen voldoet. Bewoners die een dergelijke brief ontvangen moeten een planning indienen bij het Bouw- en Woningtoezicht van het stadsdeel. Voldoen aan de norm kan slechts door de ramen te vervangen of achterzetramen te plaatsen. In sommige gevallen is het mogelijk kosten te besparen door alleen de draaiende delen te vervangen en de kozijnen te behouden. Dit is in de situatie van verzoekers geen mogelijkheid. Ten tijde van de hoorzitting hebben verzoekers nieuwe ramen besteld. Kort hierop zijn deze geplaatst.

nadere reactie stadsdeel

Het stadsdeel deelt nog mee dat het verzoekers in januari 2006 in de gelegenheid heeft gesteld de benodigde tekeningen aan te leveren. Uit deze brief hadden verzoekers kunnen opmaken dat het stadsdeel geen tekeningen zou leveren. Er had contact gezocht kunnen worden met het stadsdeel. In november 2006 hebben verzoekers meegedeeld dat zij uit kosten- en tijdbesparing geen detailtekeningen hebben laten maken. Verzoekers hebben dan ook een risico genomen dat niet voor rekening dient te komen van het stadsdeel.

Op verzoek van de ombudsman doet het stadsdeel hem na de hoorzitting foto's van originele, de niet toegestane situatie en de huidige toekomen. Enkele hiervan zijn in de bijlage opgenomen. Daarnaast laat het stadsdeel weten dat op 15 december 2009 is geconstateerd dat verzoekers hebben voldaan aan de lastgeving. Het handhavingdossier is inmiddels gesloten.

nadere reactie verzoekers

Na de hoorzitting laten verzoekers de ombudsman weten dat het stadsdeel hen in reactie op een aanvraag bouwvergunning voor het veranderen van de kozijnen, die zij gelet op de aanschrijving niet nodig hebben, heeft gewezen op de mogelijkheid een verklaring van geen bezwaar aan te vragen. Een dergelijke verklaring is niet nodig, maar kan worden afgegeven indien men prijs stelt op een formeel besluit waaruit blijkt dat een bouwvergunning niet nodig is. Het stadsdeel meldt echter niet dat hieraan kosten zijn verbonden (€ 91,70). Verzoekers vroegen de verklaring aan en werden geconfronteerd met de onverwachte kosten. Hiertegen hebben zij een bezwaarschrift ingediend. Verzoekers ervaren deze onvolledige informatieverstrekking als kenmerkend voor het stadsdeel.

Het stadsdeel wijst er op dat informatie over deze kosten is te vinden op de website van het stadsdeel. In de brief aan verzoeker in deze aangelegenheid, maakte het stadsdeel hiervan echter geen melding. Om die reden heeft het stadsdeel de kosten ingetrokken.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekers en naar het stadsdeel gestuurd teneinde een nadere reactie mogelijk te maken. Hiervan heeft het stadsdeel gebruik gemaakt. De reactie is in het bovenstaande verwerkt.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen².

Behoorlijkheidsvereisten

In dit onderzoek toetst de ombudsman de gedragingen aan het redelijkheidsvereiste.

Overwegingen

Het redelijkheidsvereiste houdt in dat het bestuursorgaan bij elk handelen (rechtshandelingen en feitelijke handelingen) alle relevante feiten en omstandigheden tegen elkaar afweegt. De uitkomst van de belangenafweging mag niet onredelijk zijn. Hieruit vloeit voort dat het bestuursorgaan een individueel belang van een burger onder omstandigheden mag laten wijken voor een algemeen belang, zoals welstand. Belangrijk is evenwel dat bij het stellen van deze eisen rekening wordt gehouden met zowel de overige in het geding zijnde (algemene) belangen als het individuele belang van de burger.

Vast staat dat het stadsdeel eisen aan woningen stelt die strenger zijn dan de eisen uit het Bouwbesluit, vanwege milieubesparing. In de praktijk brengt dit mee dat huiseigenaren dubbelglas of voorzetramen moeten plaatsen - zo ook verzoekers. Vast staat tevens dat verzoekers niet over een bouwvergunning beschikten toen zij overgingen tot het plaatsen van de nieuwe kozijnen met dubbelglas.

Nadat het stadsdeel de overtreding constateerde, heeft het de Welstandscommissie om advies gevraagd. Vervolgens heeft de Welstandscommissie in het kader van de bezwaarprocedure nogmaals geoordeeld dat de kozijnen niet acceptabel waren. Het stadsdeel ging vervolgens over tot handhaving.

In dit geval staat het belang van verzoekers om de zonder vergunning geplaatste ramen en kozijnen te handhaven tegenover het algemeen belang dat is gediend met het in acht nemen van de eisen van welstand. Het is niet aan de ombudsman om zich een zelfstandig oordeel te vormen over de vraag of en in welke mate de door verzoekers geplaatste ramen en kozijnen in strijd zijn met eisen van welstand. Wel kan hij er acht op slaan of het stadsdeel bij het afwegen van de welstandseisen voldoende oog heeft gehad van de belangen van de huiseigenaren. In dit geval heeft het stadsdeel ook na de plaatsing van de ramen/kozijnen zonder vergunning opnieuw een oordeel gevraagd aan de welstandscommissie. De uitkomst was, opnieuw, negatief voor verzoekers. Het had op hun weg gelegen om op dit voor hen negatief uitgevallen advies met een deskundig contra-advies te reageren. Het is evenwel anders gelopen en in de gegeven situatie mocht het stadsdeel de eisen van welstand laten prevaleren boven het belang van verzoekers bij handhaving van de situatie.

² artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

Datum :5 augustus 2010
Rapportnummer: RAI054278
Pagina : 7/8

Oordeel

De ombudsman constateert dat niet gebleken is dat het stadsdeel in strijd met de redelijkheid heeft gehandeld.

Datum :5 augustus 2010
Rapportnummer: RA1054278
Pagina : 8/8

Bijlage