

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Halfslachtige handhaving

Gemeente Amsterdam

Stadsdeel Zuid

15 juni 2011
RAI 10740

Samenvatting

Een stel woont in de Pijp en heeft last van een nabijgelegen reclamebureau. Het bureau gebruikt de binnentuin en openbare ruimte in strijd met het bestemmingsplan voor feestjes, borrels en het opslaan van dranken. Wanneer het reclamebureau een aanvraag indient om een horecabedrijf te mogen exploiteren, wijst het stel het stadsdeel in juni 2010 op de overlast die zij en vele burens ervaren.

Eind maart 2010 laat het stadsdeel het reclamebureau weten dat het voornemens is om op te treden tegen het niet toegestane bedrijfsmatige gebruik van de binnentuin en openbare ruimte. Kort daarop formaliseert het stadsdeel dit besluit. Hierdoor verwacht de buurt dat het stadsdeel de handhaving serieus zal oppakken. Het reclamebureau dient een bezwaarschrift in tegen het handhavingsbesluit. Wanneer het stadsdeel in september nog niet merkbaar is opgetreden, wendt het stel buurtbewoners zich tot de ombudsman.

De ombudsman doet onderzoek en verneemt dat het stadsdeel in mei 2010 afspraken met de ondernemer heeft gemaakt om de overlast tegen te gaan. In oktober neemt het stadsdeel de stand opnieuw op. Bewoners laten weten dat de overlast aanhoudt, waarna het stadsdeel de ondernemer tot januari 2011 de tijd geeft om mee te delen wat de stand van zaken is. In februari 2011 besluit het stadsdeel om het handhavingstraject te hervatten door een hoorzitting te beleggen. Dan blijkt dat geen sprake (meer) is van bedrijfsmatig gebruik van de binnentuin: het bezwaarschrift van het reclamebureau wordt gegrond verklaard.

De ombudsman is van oordeel dat de buurtbewoners ervan uit mochten gaan dat hun meldingen over een illegale situatie serieus zouden worden opgepakt. Het stadsdeel heeft echter halfslachtig geopereerd door het handhavingstraject in afwachting van de uitkomst van de overleggen aan te houden. Het stadsdeel heeft aldus in strijd gehandeld met de terechte verwachtingen van de buurtbewoners. Het overleg met het reclamebureau en het houden van een hoorzitting hadden samen op kunnen gaan. Hierdoor zijn de betrokkenen te lang in onzekerheid gelaten over hun positie.

Datum : 15 juni 2011
Rapportnummer: RAI10740
Pagina : 2/6

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het rechtszekerheidsvereiste.

Amsterdam, 14 juni 2011

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ulco van de Pol', written over a horizontal line.

Ulco van de Pol
Gemeentelijke Ombudsman

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 21 september 2010 op het spreekuur ingediend en betreft *gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuid*.

Bevindingen

aanleiding

Verzoekers wonen in de Pijp en ervaren ernstige overlast van een nabijgelegen reclamebureau. Het pand, de binnentuin en de openbare weg worden regelmatig gebruikt voor feestjes en borrels en in de binnentuin wordt drank opgeslagen. Ook wanneer de feestjes alleen binnen plaatsvinden is sprake van overlast. Verzoekers' nachtrust lijdt onder de situatie.

In maart 2009 dient het reclamebureau een aanvraag in voor het bedrijfsmatig exploiteren van een horecabedrijf.¹ Verder vraagt het reclamebureau een bouwvergunning aan om het pand te laten voldoen aan de Drank- en Horecawet.² In afwachting van het te nemen besluit, staat het stadsdeel het reclamebureau toe om in pandig een horecabedrijf te exploiteren. Medio juni 2009 dienen verzoekers een zienswijze in tegen een ontwerp wijzigingsplan dat het mogelijk maakt om een horecabedrijf te vestigen. Verzoekers zijn van mening dat het reclamebureau de Algemene Plaatselijke Verordening op talloze punten schendt en sturen een lijst mee met handtekeningen van buurtbewoners die eveneens overlast ervaren.

Bij brief van 30 maart 2010 wijst het stadsdeel het reclamebureau op het strijdig gebruik van de binnentuin en de openbare ruimte. Indien de overlast niet binnen vier weken is verholpen, zal het stadsdeel gebruik maken van de bevoegdheid handhavend op te treden, door een last onder dwangsom of bestuursdwang op te leggen. Op 15 april 2010 stuurt het stadsdeel het reclamebureau een concept lastgeving toe. Hierin laat het stadsdeel weten dat op verschillende momenten is geconstateerd dat de binnentuin bedrijfsmatig wordt gebruikt. In het concept wordt het reclamebureau gesommeerd om het strijdig gebruik van de binnentuin en het bedrijfsmatig gebruik van de openbare weg te staken en gestaakt te houden. Eind april 2010 stuurt het stadsdeel het formele besluit toe, waartegen het reclamebureau een bezwaarschrift indient.

Medio mei 2010 hebben het stadsdeel, de buurtregisseur, het reclamebureau en verzoekers een gesprek waarbij nadere afspraken zijn gemaakt over het gebruik van de binnentuin en de openbare ruimte. Het reclamebureau houdt zich volgens verzoekers echter niet aan de afspraken; de binnentuin wordt nog steeds zeer regelmatig bedrijfsmatig gebruikt en verzoekers ervaren geluidsoverlast. Wanneer de situatie in september 2010 nauwelijks is verbeterd, wenden verzoekers zich tot de ombudsman.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de behandeling van een verzoek om op te treden tegen overlast.

¹ Hierop heeft het stadsdeel bij het publiceren van het rapport nog niet beslist. Het reclamebureau heeft evenwel meegedeeld dat de voornemens om een openbare horecagelegenheid te starten van de baan zijn.

² Deze vergunning heeft het stadsdeel verleend. Bij het publiceren van dit rapport heeft nog geen eindinspectie plaatsgevonden omdat het reclamebureau de werkzaamheden nog niet als voltooid bij het stadsdeel heeft gemeld.

reactie van Stadsdeel Zuid

Op 22 april 2010 heeft het stadsdeel het reclamebureau namens de Burgemeester van Amsterdam een formele bestuurlijke lastgeving opgelegd met betrekking tot het bedrijfsmatige tuingebruik van de binnentuin, waarvan ook verzoekers overlast ervaren. In mei 2010 zijn naar aanleiding van de overlastklachten gesprekken gevoerd met de politie, het reclamebureau en de afdeling Handhaving en Veiligheid van het stadsdeel. Overeengekomen is dat het reclamebureau maatregelen zou treffen om het tuingebruik en daarmee de overlast te beperken. Op grond hiervan is besloten de werking van de lastgeving voor enige tijd op te schorten en te bezien of deze maatregelen effect zouden sorteren.

Het ging daarbij om de volgende maatregelen.

- Tijdens recepties wordt er slechts op één aangewezen plaats gerookt. Dit om overlast elders te voorkomen.
- Tijdens recepties inpandig worden er in de binnentuin geen drankjes genuttigd.
- Tijdens recepties worden ramen en deuren zoveel mogelijk gesloten.
- De binnentuin is voor het publiek niet toegankelijk.
- Het personeel zelf is na 18.00 uur niet meer in groepsvorm in de tuin aanwezig.

Verder heeft het stadsdeel in oktober 2010 gesprekken gevoerd met diverse omwonenden en het reclamebureau, waarbij de volgende aanvullende afspraken zijn gemaakt. Bij soundcheck van een geluidinstallatie liet het reclamebureau goed op dat alle ramen en deuren dicht zijn en blijven. Inpandige kanalen en luchtkokers worden nagelopen en waar nodig geïsoleerd, zodat bastonen niet naar de bovenwoningen dringen. Servies en dranken worden niet meer in de tuin, maar inpandig opgeslagen. Bij het schoonmaken van de keuken blijven de deuren zoveel mogelijk dicht en het afwassen van bestek en servies vindt niet in de vroege ochtend of de late avond plaats. Het personeel zal daarover permanent worden geïnstrueerd.

Tot slot worden alle gasten bij het verlaten van het pand verzocht zo stil mogelijk te zijn vanwege de gehorigheid voor de bovenwoningen.

Voorts is afgesproken dat het reclamebureau het stadsdeel informeert over de voortgang van de te treffen maatregelen. Mede aan de hand daarvan zal het stadsdeel in november 2010 bezien of de maatregelen en afspraken met betrekking tot de overlast van het tuingebruik afdoende zijn. Indien dit zo is zal de handhavingprocedure worden gestaakt. Wanneer het resultaat desondanks negatief blijkt te zijn, wordt de reeds ingezette handhavingprocedure voortgezet. Dit houdt in dat het bezwaarschrift van het reclamebureau zal worden afgehandeld.

nadere ontwikkeling

Verzoekers en hun bureaus ondervinden onverminderd overlast en informeren het stadsdeel daar eind november 2010 schriftelijk over. Op 30 december 2010, wanneer het reclamebureau het stadsdeel nog niet heeft geïnformeerd, stuurt het stadsdeel het reclamebureau een brief. Hierin wordt het reclamebureau verzocht om voor 10 januari 2011 te laten weten welke maatregelen zijn getroffen en wat de stand van zaken is, zodat het stadsdeel kan beslissen over het vervolg van het handhavingstraject. Medio februari 2011 is de overlast volgens verzoekers nog niet beëindigd en besluit het stadsdeel om de bestuursdienst³ te verzoeken het handhavingstraject te hervatten.

³ Belast met de voorbereiding van de beslissing op bezwaar van de Burgemeester.

Hiertoe vindt medio maart 2011 een hoorzitting plaats. Begin mei 2011 besluit de Burgemeester op het bezwaarschrift van het reclamebureau, dat gegrond wordt verklaard. Gezien de getroffen maatregelen (waarover meer onder het kopje reactie op bevindingen) is geen sprake van bedrijfsmatig gebruik van de binnentuin.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekers, het stadsdeel en het reclamebureau gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. De reactie van het stadsdeel heeft tot een enkele feitelijke aanvulling geleid. Verzoekers delen mee dat nog steeds sprake is van overlast, met name door heen en weer lopende mensen in de binnentuin, luid gepraat en het gebruik van klikeo-containers. Verzoekers waren niet op de hoorzitting van medio maart aanwezig omdat ze erg laat zijn uitgenodigd.

Het reclamebureau laat weten dat geen van de buurtbewoners op de hoorzitting aanwezig was. Tijdens de hoorzitting zijn de klachten besproken en is beeldmateriaal getoond uit 2008 tot en met maart 2010. Het reclamebureau heeft de aanwezigen tijdens de hoorzitting geïnformeerd over ontwikkelingen die samenhangen met de start van een nieuwe directeur personeel en organisatie in het najaar van 2010. Sindsdien is de binnentuin opgeruimd; containers staan bijvoorbeeld uit het zicht. Verder zijn de regels rond het gebruik van de binnentuin en de naleving ervan aangescherpt. Daarnaast zijn de speakers verplaatst en is de geluidsinstallatie begrenst. Tot slot zijn de plannen om een horecagelegenheid te openen van de baan.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen⁴.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden⁵. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het rechtszekerheidsvereiste.

Overwegingen

Een onderdeel van het rechtszekerheidsvereiste is het vertrouwensbeginsel. Dit houdt in dat het bestuursorgaan gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens die overheid nakomt (tenzij wet- of regelgeving zich daartegen verzetten). Dat brengt mee dat overlastmeldingen naar aanleiding van een mogelijk illegale situatie serieus worden genomen.

Verzoekers mochten, temeer nu het stadsdeel die indruk wekte met het versturen van de lastgeving, erop vertrouwen dat het stadsdeel de handhavingprocedure serieus ter hand zou

⁴ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

⁵ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

nemen. Het stadsdeel heeft echter halfslachtig geopereerd door de procedure aan te houden in afwachting van het maken van de afspraken en het toezien op het naleven ervan. Niet valt in te zien waarom het stadsdeel de bestuursdienst niet direct heeft gevraagd een hoorzitting te houden. De twee trajecten hadden samen op kunnen gaan, waarbij de hoorzitting zo nodig kon worden benut om de stand op te nemen en afspraken te maken.

Aldus had het stadsdeel slagvaardiger kunnen optreden, zonder het belang van hoor en wederhoor uit het oog te verliezen. Hiermee hadden de betrokken partijen sneller zekerheid gehad over hun positie. De uitkomst van de behandeling van het bezwaarschrift doet daar niet aan af.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het rechtszekerheidsvereiste.