

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Ongeoorloofde druk bij aanvraag garagevergunning Gemeente Amsterdam Stadsdeel Centrum

21 juni 2011
RAI10787

Samenvatting

Een VvE koopt in 1995 bij de gemeente Amsterdam de erfpacht af voor een stuk grond bij het gebouw de Bakkerij aan de Conradstraat. Het stuk grond zal gebruikt worden als parkeerterrein en de gemeente verleent in 1996 een garagevergunning voor onbepaalde tijd. De VvE gaat ervan uit dat de zaken hiermee geregeld zijn. In 2005 stelt, het inmiddels ontstane stadsdeel Centrum, een eigen garageverordening vast met als doel het verouderde garagevergunningenbestand op te schonen. Houders van "oude" vergunningen moeten een nieuwe vergunning aanvragen, voor € 243,- per stallingplaats, opnieuw voor onbepaalde tijd. Het stadsdeel schrijft in 2006 en 2007 de VvE aan dat er een nieuwe garagevergunning moet worden aangevraagd, de laatste keer onder dreiging van handhavende maatregelen. Op dat moment was de vergunning, onder de verlengde overgangsperiode, nog geldig. Na een adempauze in de handhaving begint de zaak vanaf 2009 weer te spelen. In 2010 wendt de VvE zich tot de ombudsman.

Al eerder heeft de ombudsman het vergunningenstelsel voor garages onnodig belastend geoordeeld voor burgers die al het recht hebben om in een garage te parkeren, en hierdoor het recht op een parkeervergunning op straat verliezen. Gegeven het huidige stelsel is het wel begrijpelijk dat het stadsdeel bij de uitvoering van de vernieuwingsoperatie handhaaft. Hierbij moet het stadsdeel er wel rekening mee houden dat garagehouders veelal sinds lange tijd in het bezit zijn van een garagevergunning voor onbepaalde tijd en dat zij de garage volgens de regels gebruiken. Van het stadsdeel had verwacht mogen worden dat het aanvragen van een nieuwe vergunning gestimuleerd en gefaciliteerd zou worden. Toen duidelijk werd dat de oorspronkelijke overgangstermijn van de Garageverordening Centrum niet realistisch was, had het stadsdeel niet stringent aan de termijnen moeten vasthouden. In ieder geval had niet voortijdig tot handhaving overgaan mogen worden.

De ombudsman tekent hierbij aan dat volgens de laatste stand van zaken de overgangstermijn inmiddels loopt tot 2015. Dit betekent dat er bijna een decennium kan zitten tussen het moment dat de eerste vergunninghouders zijn aangeschreven en dat de laatste vergunninghouders worden aangeschreven. Gezien het wetsvoorstel om de stadsdelen begin 2014 op te heffen en de bepalingen in de garageverordening van de centrale stad, is het mogelijk dat garagehouders die in 2014 nog niet zijn aangeschreven geen (nieuwe) vergunning meer hoeven aan te vragen.

Datum : 21 juni 2011
Rapportnummer: RAI10787
Pagina : 2/11

De ombudsman concludeert dat het stadsdeel bij de uitvoering van de Garageverordening Centrum de eigen (organisatorische) belangen heeft laten prevaleren boven een behoorlijke dienstverlening aan de betrokken vergunninghouders en ongeoorloofde druk heeft uitgeoefend bij de handhaving van het stelsel.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

Amsterdam, 21 juni 2011

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Ulco van de Pol', with a long horizontal stroke extending to the right.

Ulco van de Pol
Gemeentelijke Ombudsman

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 17 juni 2010 schriftelijk ingediend en betreft *gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum*.

In het kader van dit onderzoek heeft de ombudsman ook informatie ingewonnen bij het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam

Bevindingen

aanleiding

De Bakkerij betreft een industrieel gebouw met omliggend gebied aan de Conradstraat. Het terrein bestaat uit een tuin en een parkeergedeelte. In 1995 heeft de Coöperatieve Exploitatievereniging “de Kleine Conrad”¹ de erfpacht afgekocht. Voor het parkeergebruik is bij de afkoop van de erfpacht een opslag betaald. Na de koop is het gebouw gesplitst in appartementen, ateliers en gebruiksruidten. Ieder van de appartementen kreeg een eigen parkeerplaats. In 1995 is daartoe op grond van de garageverordening van de centrale stad (Garageverordening Amsterdam) een garagevergunning voor onbepaalde tijd aangevraagd en deze is in 1996 verkregen. Een medewerkster van de sector Bouwen en Wonen van stadsdeel Centrum benadert eind 2009 de voorzitter van de VvE De Bakkerij (de VvE) met het verzoek om een nieuwe garagevergunning aan te vragen. Dit kost € 243,- per stallingplaats. De voorzitter wijst de medewerkster er op dat er reeds een opslag betaald is voor het parkeren bij de afkoop van de erfpacht. De medewerkster geeft aan dat tot handhaving zal worden overgegaan indien de nieuwe garagevergunning niet snel genoeg zou worden aangevraagd. Een uitzondering die (toen) op de website van gemeente werd vermeld voor eerder afgekochte erfpacht is volgens de medewerkster slechts geldig voor de centrale stad. Op 19 maart 2010 stelt de VvE de zaak schriftelijk bij het stadsdeel aan de orde. Het stadsdeel laat dan weten dat de afkoop van de erfpacht een privaatrechtelijke zaak betreft. De Garageverordening Amsterdam-Centrum 2005 (Garageverordening Centrum) ziet toe op een publiekrechtelijke regeling waarbij een (publiekrechtelijke) afweging gemaakt wordt. Bij deze afweging spelen onder meer planologische, (steden)bouwkundige en verkeerskundige aspecten een rol. De VvE is van mening dat het rechtsonzekerheid oplevert als er een nieuwe garagevergunning moet worden aangevraagd, terwijl de gemeente de parkeerplaatsen privaatrechtelijk heeft verkocht. Verder begrijpt de VvE niet waarom de gemeente aan de ene kant parkeerplaatsen verkoopt en hier aan de andere kant weer extra bepalingen op los laat.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de verplichting om een nieuwe garagevergunning aan te vragen.

reactie van Stadsdeel Centrum

Op 27 september 1996 is een garagevergunning verleend voor het gebruik van negen stallingplaatsen. Op 1 juni 2005 trad de Garageverordening Centrum in werking. Alle vergunninghouders zijn toen aangeschreven met het verzoek een nieuwe aanvraag in te dienen.

¹ De Coöperatieve Exploitatievereniging “de Kleine Conrad” is later overgegaan in de Vereniging voor Eigenaren “De Bakkerij”. In het verslag van bevindingen wordt naar verzoeker verwezen als VvE.

Vergunningen welke onder de Garageverordening Amsterdam zijn verleend, worden (mits de situatie ongewijzigd is) wederom verleend voor hetzelfde aantal parkeerplaatsen, dus “schoon door de poort”.

De uitzondering die in de Garageverordening Amsterdam wordt genoemd (artikel 2, lid 3²) is niet opgenomen in de Garageverordening Centrum. De vergunning kan worden aangevraagd door de eigenaren van de parkeerplaatsen. Het betreft een eenmalige vergunning voor onbepaalde tijd. De legeskosten bedragen € 243,- per parkeerplaats. Op 17 augustus 2006 verzoekt het stadsdeel de VvE een nieuwe garagevergunning aan te vragen. Op 14 september 2006 wordt dit verzoek herhaald. Op 28 september 2006 heeft het stadsdeel gebeld met een vertegenwoordiger van de VvE die zou hebben laten weten dat de VvE de aanvraag zou indienen. Op 5 december 2006 is er weer contact geweest met de vertegenwoordiger. Deze liet weten dat de aanvraag na de vergadering van de VvE zou worden ingediend. Op 1 maart 2007 is een herhaald verzoek gedaan. De vertegenwoordiger van de VvE deelt mee dat er op 21 maart 2007 een vergadering zal plaatsvinden en dat er daarna een aanvraag zal worden ingediend. Bij brief van 22 maart 2007 deelt de VvE het stadsdeel mee dat zij ervan uitgaat dat het parkeerrecht gedurende de gehele periode van de afkoop van het erfpacht blijft gelden. Op 14 mei 2007 laat het stadsdeel weten, gezien de maatschappelijke discussie, een adempauze in te lassen om te onderzoeken hoe de uitvoering van de Garageverordening Centrum verbeterd kan worden. Er wordt aangegeven dat tot na de zomer geen garagevergunning hoeft te worden aangevraagd.

Op 15 juli 2009 neemt het stadsdeel contact op met een (andere) vertegenwoordiger van de VvE en is (nogmaals) uitgelegd dat de uitzonderingsregel in de Garageverordening Amsterdam niet meer van toepassing is omdat het stadsdeel een eigen verordening heeft vastgesteld. Er is opnieuw een aanvraagformulier verzonden. De vertegenwoordiger van de VvE deelde mee dat er geen probleem meer is en dat een aanvraag “schoon door de poort” zou volgen. Op 30 oktober 2009 wordt uitstel verleend tot begin december 2009. Op 19 maart 2010 wordt een brief van de VvE ontvangen. Hier wordt op 16 april 2010 op gereageerd. Tot zover de reactie van het stadsdeel.

passage uit de brief van 1 maart 2007 van stadsdeel Centrum aan de VvE

*...“tot op heden heb ik nog geen aanvraag voor een garagevergunning van u ontvangen. Ik stel u hierbij nogmaals in de gelegenheid een aanvraag te doen **binnen 1 week** na dagtekening van deze brief. Mocht ik op 9 maart 2007 geen aanvraag van u ontvangen hebben, dan zal ik het dossier overdragen aan de afdeling Handhaving van de afdeling Bouwen en Wonen en zullen zij de behandeling overnemen. Tot slot deel ik u mede, dat het verboden is een garage in gebruik te hebben zonder of in afwijking van een vergunning van het Dagelijks Bestuur van het stadsdeel Amsterdam-Centrum.”*

hoorzitting en reacties op verslag van bevindingen

De ombudsman organiseert een hoorzitting op 22 november 2010. Hierbij zijn twee vertegenwoordigers van de VvE aanwezig. Namens stadsdeel Centrum zijn een jurist en een medewerkster van de afdeling Vergunningen Gebruik.

De ombudsman nodigt ook het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) uit; dat wordt vertegenwoordigd door twee medewerkers van Bureau erfpacht. Na de hoorzitting doet de ombudsman een verslag van bevindingen toekomen aan verzoeker, het stadsdeel en OGA. Aan

² Artikel 2 lid 3 van de Garageverordening (van de centrale stad) luidt als volgt: “De vergunning als bedoeld in lid 1 is niet vereist, ingeval de bestemming tot garage door de gemeente is vastgesteld bij goedgekeurd bestemmingsplan of geregeld bij erfpachtvoorwaarden”.

stadsdeel Centrum en OGA zijn aanvullende vragen voorgelegd. Hierna zal, samengevat, worden weergegeven wat tijdens de hoorzitting aan de orde is gekomen. Hierbij zijn ook de reacties van het stadsdeel en OGA op het verslag van bevindingen, inclusief de beantwoording van de aanvullende vragen, weergegeven.

afkoop erfpacht en garagevergunning

De VvE geeft aan dat bij de afkoop van de erfpacht een extra bedrag betaald is voor het gebruik van de grond als parkeerplaatsen. Tevens is op kosten van de VvE een uitrit aangelegd. Het onderhoud en schoon houden van de parkeerplaatsen komt ook voor rekening van de VvE. De VvE was in het bezit van een garagevergunning die voor onbepaalde tijd was afgegeven. De VvE ging ervan uit dat de zaak hiermee geregeld was.

[Na de hoorzitting overlegt de VvE een aantal erfpachtaanbiedingen. Uit de ter zake doende erfpachtaanbieding van 6 september 1995 blijkt niet expliciet dat er voor het gebruik van de grond als parkeerplaats een extra bedrag in rekening is gebracht. Uit een intern stuk, dat de VvE heeft opgesteld naar aanleiding van de erfpachtaanbieding, blijkt dat het omzetten van 180 m² tuin naar parkeerplaats een verhoging van de grondwaarde (en de daaruit voortvloeiende canon) ten gevolg heeft.]

Stadsdeel Centrum laat weten dat voor een antwoord op de vraag of het huidige beleid ook al in 1995 werd gevoerd en of in dit geval de een specifieke grondprijs voor het parkeren is vastgesteld, nadere informatie van OGA noodzakelijk is. Het gaat in ieder geval niet om een opslag, maar om één van de functies waarvoor verschillende grondwaarden (kunnen) gelden. Bij het grondprijzenbeleid 2010 van de gemeente Amsterdam is het parkeren een aparte bestemming, waarvoor specifieke grondprijzen gelden.

De Garageverordening Centrum regelt een aantal zaken die het openbaar belang raken. Bijvoorbeeld de relatie tussen de parkeervergunning en het hebben van een inpandige stallingplaats en de relatie tot het bestemmingsplan.

OGA geeft een algemene toelichting op de verhouding tussen *publiek-* en *privaatrecht*. De gemeente is een publiekrechtelijke rechtspersoon, die privaatrechtelijke (erfpacht)contracten kan sluiten. De gemeente heeft het erfpachtstelsel onder meer in het leven geroepen omdat ze van mening is dat de grondwaardestijging ten goede van de gemeente zou moeten komen. Het gebruik van de grond is van invloed op de hoogte van de canon. Het erfpachtstelsel en de garageverordening(en) streven verschillende doelen na. Zo ziet het erfpachtstelsel onder meer toe op de afroeping van de grondwaardestijging ten behoeve van de gemeenschap, terwijl garageverordening doelstellingen in het kader van de ruimtelijke ordening nastreeft.

De erfpachters van de gemeente betalen tweemaal een bedrag om hun auto's te mogen parkeren. Eenmaal (op grond van het *privaatrechtelijke* erfpachtstelsel) aan de eigenaar van de grond en eenmaal voor het verkrijgen van een *publiekrechtelijke* garagevergunning. Deze bedragen dienen op twee verschillende gronden voldaan te worden aan dezelfde rechtspersoon (de gemeente) waardoor het lijkt alsof er sprake is van een "dubbele betalingsverplichting". Zou niet de gemeente maar een particulier de gronden in erfpacht uitgegeven hebben dan zouden de erfpachters ook aan de grondeigenaren moeten betalen voor het gebruik (de canon) en voor het verkrijgen van de publiekrechtelijke garageverordening.

Dit geeft des te meer aan dat het de gemeente niet gaat om het opleggen van een "dubbele betalingsverplichting". Dat de gemeente in dit geval ook grondeigenaar is, is niet meer dan een toevallige samenloop.

De stelling dat de gemeente de parkeerplaatsen heeft verkocht is onjuist. In de volksmond wordt gesproken over “afkoop” maar het is niet meer dan een vooruitbetaling van de canon. Eens in de 50 jaar wordt deze canon herzien aan de hand van de actuele grondprijs. In 1995 werden specificaties van de grondprijsberekening niet altijd in het dossier bewaard en in het onderliggende dossier zijn geen berekeningen gevonden.

Met betrekking tot de onderhavige zaak geeft OGA aan dat uit de bij hen bekende informatie niet naar voren komt dat er een opslag is gerekend voor het gebruik als parkeerplaats. Het kan kloppen wat de VvE zegt maar dit blijkt niet uit de stukken.

Dat op de kosten van de VvE een uitrit is aangelegd en dat de VvE voor onderhoud zorg moet dragen is niet onbegrijpelijk. De gemeente geeft de grond slechts in gebruik aan de erfpachter waarna de erfpachter bebouwing kan realiseren. Ook de onderhoudsverplichting komt op grond van erfpachtvoorwaarden en wellicht ook op grond van publiekrechtelijke welstandsbepalingen voor rekening van de erfpachter.

Garageverordening Centrum en overgangsrecht

Bij de eerste versie van de Garageverordening Centrum waren de garagevergunningen die verleend waren onder de Garageverordening Amsterdam nog vijf jaar na vergunningverlening geldig. Indien bij de inwerkingtreding van de nieuwe garageverordening de termijn van vijf jaar verstreken was (of binnen één jaar na de inwerkingtreding van de garageverordening zou verstrijken) dan bleef de garagevergunning maximaal één jaar in stand, te rekenen vanaf 1 juni 2005 (inwerkingtreding Garageverordening Centrum). Deze termijn kon door het dagelijks bestuur worden verlengd met telkens één jaar, met een maximum van vijf jaar.

Het overgangsrecht in de Garageverordening Centrum is bij de eerste wijziging van de verordening gewijzigd. Het huidige overgangsrecht bepaalt dat de “oude” vergunningen zoals hiervoor vermeld geldig zijn tot vijf jaar na inwerkingtreding (1 juni 2005) van de verordening, dus tot 1 juni 2010. Het dagelijks bestuur kan deze termijn verlengen met telkens één jaar tot een maximum van vijf jaar. Dit geldt ook voor de garages die op grond van de centrale verordening waren uitgezonderd van de vergunningplicht.

De garagevergunningen zullen “schoon door de poort” verleend worden. Dit betekent dat in de vergunningen geen onderscheid gemaakt wordt tussen norm- en plusplaatsen.

Er zijn uiteraard wel legeskosten verbonden aan de afhandeling van de aanvraag van een garagevergunning nu hier ook werkzaamheden voor verricht moeten worden. De afzonderlijke gebruikers van de stallingplaatsen kunnen een vergunning aanvragen. Ook is het mogelijk dat de VvE één vergunning aanvraagt voor alle stallingplaatsen. Dit heeft geen invloed op de hoogte van de legeskosten, behalve als het om meer dan 30 stallingplaatsen gaat. Betreft het minder dan 30 stallingplaatsen dan worden de legeskosten berekend aan de hand van het aantal in het geding zijnde stallingplaatsen.

Over de uitzondering in de Garageverordening Amsterdam dat geen garagevergunning is vereist als de bestemming tot garage door de gemeente is vastgesteld bij goedgekeurd bestemmingsplan of geregeld is bij erfpachtvoorwaarden geeft het stadsdeel het volgende aan.

Deze uitzonderingen zijn niet opgenomen in de Garageverordening Centrum omdat het stadsdeel onderscheid wil maken tussen privaatrecht en publiekrecht. De jurist van het stadsdeel laat weten dat de uitzondering waarschijnlijk ook zal verdwijnen uit de volgende versie van de Garageverordening Amsterdam.

handhaving

Het maakt niet uit wanneer de nieuwe vergunning wordt aangevraagd nu deze voor onbepaalde tijd geldig is. Na de vaststelling van de Garageverordening Centrum in 2005 is het stadsdeel direct begonnen met het aanschrijven van vergunninghouders. De handhaving kan onder meer bestaan uit onderzoek door de buitendienst aangaande het gebruik van de parkeerplaatsen. Naar aanleiding van de handhaving zijn er nog geen bezwaar- of beroepszaken geweest.

Gezien de personele capaciteit was het niet mogelijk alle vergunninghouders in een keer aan te schrijven. Er is 1,2 formatieplaats beschikbaar. Per jaar worden ongeveer 100 vergunninghouders aangeschreven. Bij de start in 2005 moesten 800 garagevergunningen binnen vijf jaar worden aangeschreven. Als gevolg van de eerste wijziging van de Garageverordening Centrum in 2009 zijn de (270) kleine garages vergunningvrij geworden. Dit betekende dat er nog 530 vergunningen vernieuwd moesten worden. Er zijn inmiddels 284 verleend en 115 aanvragen in behandeling. Er moeten nog 131 vergunninghouders aangeschreven worden. Deze zullen de komende jaren, voor de uiterste verlengingsdatum (1 juni 2015) worden aangeschreven. In hoeverre deze termijn (als bedoeld in artikel 5.4 lid 4 van de verordening) gehaald kan worden is echter ook afhankelijk van de bereidheid van de vergunninghouder om tijdig een nieuwe aanvraag in te dienen.

De vergunning kan worden aangevraagd door de VvE namens alle eigenaren of door iedere eigenaar van een stallingplaats afzonderlijk. De essentie van de Garageverordening Centrum (gelet op artikel 2.1) is dat er een vergunning aanwezig is voor het gebruik van een garage (als bedoeld in de verordening). Het is niet relevant wie deze vergunning aanvraagt. De legeskosten bedragen € 243,- per stallingplaats. Ten aanzien van de handhaving wordt opgemerkt dat voor een aantal adressen, waarbij de vergunninghouders niet reageerden op het verzoek een aanvraag in te dienen, een onderzoek heeft plaatsgevonden.

In de brief van 1 maart 2007 is een passage opgenomen dat als niet binnen één week na verzenddatum een garagevergunning wordt aangevraagd, het dossier naar de afdeling handhaving zal worden overgedragen. Tevens wordt in deze brief aangegeven dat het verboden is een garage in gebruik te hebben zonder of in afwijking van een vergunning. De brief dient gelezen te worden in de context van de overgangsbepalingen van de Garageverordening Centrum uit 2005. Volgens die zou de garagevergunning vervallen per 1 juni 2006 en na verlenging per 1 juni 2007. Indien de vergunninghouder niet tijdig zorg draagt voor een verlengingsaanvraag, komt de vergunning uiteraard te vervallen. Vandaar dat de betreffende passage in de brief van 1 maart 2007 is opgenomen. De termijn van één week is opgenomen omdat er reeds veelvuldig contact met de VvE geweest was over de verlenging van de vergunning.

Ten aanzien van de opmerking dat er op grond van de Garageverordening Amsterdam een vergunning voor onbepaalde tijd is verleend wordt in de reactie op bevindingen door het stadsdeel opgemerkt dat de vergunning destijds verleend is aan de Coöperatieve Exploitatievereniging "de Kleine Conrad". Dat is een andere rechtspersoon dan de huidige VvE De Bakkerij. Op grond van de Garageverordening Amsterdam, op grond waarvan de vergunning in 1996 is verleend, vervalt de vergunning als de rechthebbende ophoudt rechthebbende te zijn. Het is dan ook de vraag of de huidige VvE De Bakkerij wel vergunninghouder is van de in 1996 verleende vergunning.

rapport "Vergunning nodig voor eigen parkeerplaats"

Op 19 januari 2011 publiceert de ombudsman het rapport "Vergunning nodig voor eigen parkeerplaats"³. Hij overweegt hierin onder meer dat het vanuit het oogpunt van een inperking van het eigendomsrecht beter verdedigbaar is te volstaan met een meldingsplicht, dan dat eigenaren van een parkeerplaats (die niet in aanmerking komen voor een parkeervergunning op straat) kosten moeten maken voor het aanvragen van een garagevergunning en aldus betalen voor het parkeren op hun eigen parkeerplaats.

notitie "Waarom een garageverordening?"

De portefeuillehouder openbare ruimte doet voor de commissievergadering openbare ruimte van 1 februari 2011 de notitie "Waarom een garageverordening?" aan de commissievergadering toekomen. Het stuk is bedoeld als toelichting bij de behandeling van het rapport van de ombudsman "Vergunning nodig voor eigen parkeerplaats". In de notitie staat onder meer: *"Een belangrijk nieuw element in de nieuwe aanpak was: niet alleen meer vergunningen verlenen, maar de regels en vergunningvoorwaarden ook (willen) handhaven. Dat vergt ook effectuering van de stedelijke Parkeerverordening: wie een plaats binnen heeft, heeft geen recht op een plaats buiten. Daarvoor is in de verordening een meldingsplicht ingevoerd. En om te kunnen weten wie zich moet melden, is het dringend nodig het verouderde vergunningenbestand (sinds 1938 !) op te schonen: de vernieuwingsoperatie. NB De stedelijke garageverordening van 1973 bleef daarnaast bestaan, maar er is geen hiërarchie: het gaat om een decentrale bevoegdheid."*

Overgangstermijnen garagevergunningen en handhaving

1- Bij inwerkingtreding Garageverordening Amsterdam-Centrum 2005

De garagevergunningen voor onbepaalde die verleend zijn door de centrale stad zijn in ieder geval geldig tot 1 juni 2006, met de mogelijkheid voor het stadsdeel de geldigheidsduur te verlengen met steeds een periode van één jaar tot maximaal 1 juni 2010. Handhaving mogelijk bij vergunningen die verlopen zijn.

2- Adempauze

Op 14 mei 2007 laat stadsdeel aan VvE weten dat het dagelijks bestuur een adempauze heeft ingelast waarin bezien wordt hoe de uitvoering van de Garageverordening Centrum verbeterd kan worden. Totdat dit duidelijk is zal niet worden gehandhaafd.

3- Herziening Garageverordening Amsterdam-Centrum 2005 per 1 maart 2009

De garagevergunningen voor onbepaalde die verleend zijn door de centrale stad zijn in ieder geval geldig tot 1 juni 2010, met de mogelijkheid voor het stadsdeel de geldigheidsduur te verlengen met steeds een periode van één jaar tot maximaal 1 juni 2015. Handhaving mogelijk bij vergunningen die verlopen zijn.

Beoordeling

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

³ RAI10 064

⁴ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

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 evenredigheidsbeginsel.

Overwegingen

Om te beginnen merkt de ombudsman op dat hij het standpunt van het stadsdeel en OGA, dat de afkoop van de erfpachtcanon voor parkeergebruik juridisch niet in de weg van een vergunningplicht staat, niet onbehoorlijk acht. Verder overweegt de ombudsman als volgt.

In het algemeen handhaaft de ombudsman zijn oordeel zoals gegeven in het rapport “Vergunning nodig voor eigen parkeerplaats”, namelijk dat een vergunningplicht onnodig belastend is voor de eigenaren van een parkeerplaats (die niet in aanmerking komen voor een parkeervergunning op straat) en dat volstaan kan worden met een meldingsplicht. Gegeven het bestaande vergunningstelsel zal de ombudsman beoordelen hoe de uitvoering hiervan heeft plaatsgevonden.

Het evenredigheidsbeginsel vereist dat het belang van het realiseren van een doelstelling afgewogen wordt tegen de belangen van de burger. Indien een vergunning voor onbepaalde tijd verleend wordt, hoeft dit er niet aan in de weg te staan dat er na verloop van tijd een nieuw juridisch regime van kracht wordt op grond waarvan een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd, of een vergunning moet worden aangevraagd waar dat voorheen niet hoefde. Bij de overgang moet dan meegewogen worden dat door de vergunningverlening voor onbepaalde tijd bij de vergunninghouder zekere verwachtingen zijn gewekt ten aanzien van de geldigheid van de vergunning. Deze overgang moet de betrokkenen zo min mogelijk belasten en waar mogelijk moet het aanvragen van een nieuwe vergunning gestimuleerd en gefaciliteerd worden door het stadsdeel, bijvoorbeeld door te werken met kortingen indien de nieuwe vergunning voor een bepaalde datum wordt aangevraagd.

Stadsdeel Centrum heeft in 2005 een nieuwe garageverordening vastgesteld met als doel het verouderde garagevergunningenbestand op te schonen. Houders van “oude” garagevergunningen voor onbepaalde tijd moeten bij het stadsdeel nieuwe vergunningen aanvragen. Dit betreft de zogenaamde “vernieuwingsoperatie” waarbij 530 (nieuwe) garagevergunningen moeten worden aangevraagd. Dat het stadsdeel hierbij uiteindelijk handhavend gaat optreden is vanzelfsprekend. Wel moet het stadsdeel hierbij meewegen dat betrokkenen veelal gedurende langere tijd in het bezit zijn van een garagevergunning voor onbepaalde tijd en de garage volgens de regels gebruiken.

Ook moet bij de handhaving beoordeeld worden of de overgangstermijnen realistisch zijn. Of er sprake is van realistische termijnen hangt mede samen met de (handhavings)middelen die het stadsdeel bereid is in te zetten. Indien de termijnen niet realistisch zijn dan verdient het de voorkeur deze te beschouwen als termijnen van orde.

De geldigheidsdatum van “oude” garagevergunningen liep ten minste tot 1 juni 2006. Verlenging was mogelijk met telkens een jaar. De uiterste verlengingsdatum onder het overgangsregime is in

⁵ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

eerste instantie 1 juni 2010. Na een aantal verlengingen en een adempauze in de handhaving past het stadsdeel de garageverordening in 2009 aan. De uiterste verlengingsdatum wordt nu 1 juni 2015. Het stadsdeel geeft aan dat het antwoord op de vraag of de vernieuwingsoperatie in 2015 is afgerond, ook zal afhangen van de bereidheid van betrokkenen om tijdig een nieuwe aanvraag in te dienen. Er is dan ook sprake van een langdurige overgangperiode en een daarmee gepaard gaande slepende handhaving, nu er bijna een decennium kan zitten tussen het moment dat de eerste vergunninghouders zijn aangeschreven en dat de laatste vergunninghouders worden aangeschreven dan wel vergunningen worden verleend.

De centrale stad verleent in 1996 een garagevergunning voor onbepaalde tijd aan de Coöperatieve Exploitatievereniging. In de reactie op het verslag van bevindingen brengt het stadsdeel de vraag op of de VvE wel de vergunninghouder is van deze in 1996 aan de Coöperatieve Exploitatievereniging verleende garagevergunning. Dit verbaast de ombudsman nu het stadsdeel op geen enkele wijze aannemelijk heeft gemaakt dat dit niet het geval zou zijn. Er is toch sprake van rechtsopvolging. Ook de erfpachtovereenkomst is overgegaan naar de VvE. Vast staat dat de Coöperatieve Exploitatievereniging/VvE in 2005 al bijna tien jaar in het bezit van een garagevergunning voor onbepaalde tijd is. Tevens is het parkeergebruik in overeenstemming met het bestemmingsplan en geregeld bij de afkoop van de erfpacht in 1995. Het stadsdeel heeft ook niet aangegeven dat de VvE niet volgens de regels zou handelen. De “oude” garagevergunning was nog tot 1 juni 2007 geldig. In de brief van 1 maart 2007 geeft het stadsdeel aan dat verzoekers dossier zal worden overgedragen aan de afdeling handhaving als niet binnen één week een aanvraag voor een nieuwe garagevergunning wordt gedaan. Verzoekers garagevergunning is op 1 maart 2007 echter nog drie maanden geldig en handhaving is wat dat betreft niet aan de orde. Ook anderszins is niet duidelijk geworden dat er op 1 maart 2007 aanleiding bestond om een handavingsprocedure op te starten. De afsluitende opmerking in de brief van 1 maart 2007 “*dat het verboden is een garage in gebruik te hebben zonder of in afwijking van een vergunning*”, versterkt het beeld dat het stadsdeel verzoeker probeert te bewegen een nieuwe garagevergunning aan te vragen onder dreiging van het opstarten van een handavingsprocedure.

Zoals hiervoor is overwogen is oorspronkelijke verlengstermijn voor de “oude” garagevergunningen door het stadsdeel herhaaldelijk en met aanzienlijke termijnen verlengd. Hierdoor is een onduidelijke situatie ontstaan voor de betrokken vergunninghouders. Toen duidelijk werd dat, mede gezien de beperkte handhavingscapaciteit van het stadsdeel, de oorspronkelijke overgangstermijn evident tekort schoot, had het stadsdeel niet stringent aan de termijnen moeten vasthouden. Nu het stadsdeel dit wel heeft gedaan mocht op zijn minst verwacht worden dat niet voortijdig tot handhaving zou worden overgegaan. Dit is in deze zaak wel gebeurd. Op deze wijze heeft het stadsdeel ongeoorloofde druk uitgeoefend op de VvE.

De ombudsman valt verder op dat de door het stadsdeel gebruikte term “schoon door de poort” bij de vergunninghouders de indruk kan wekken dat de oude garagevergunning zonder kosten kan worden omgeruild voor een nieuwe garagevergunning. Door deze term te gebruiken kunnen de betrokkenen dan ook op het verkeerde been gezet worden.

Tot slot merkt de ombudsman nog het volgende op. Conform het regeerakkoord is er inmiddels een wetsontwerp in behandeling genomen dat voorziet in de bestuurlijke opheffing van de stadsdelen in maart 2014. Het opheffen van de stadsdelen kan tot gevolg hebben dat, voordat de vernieuwingsoperatie is afgerond, wordt teruggevallen op de Garageverordening Amsterdam. Hierin is bepaald dat geen garagevergunning is vereist ingeval de bestemming tot garage door de gemeente is vastgesteld bij goedgekeurd bestemmingsplan of geregeld bij erfpachtvoorwaarden.

Dit kan betekenen dat garagehouders, die aan één van de twee voornoemde voorwaarden voldoen en die in maart 2014 nog niet zijn aangeschreven, uiteindelijk toch geen nieuwe garagevergunning hoeven aan te vragen en dat de overigen slechts beperkt vruchten plukken van de nieuwe vergunning voor onbepaalde tijd.

De ombudsman concludeert dat het stadsdeel bij de uitvoering van de Garageverordening Centrum de eigen (organisatorische) belangen heeft laten prevaleren boven een behoorlijke dienstverlening aan de betrokken vergunninghouders.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn in strijd met het evenredigheidsbeginsel.