

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Wonen noch hotel: raadslid in de knel

**Gemeente Amsterdam
Stadsdeel Centrum**

22 juni 2012
RA121057

Samenvatting

Een man koopt enkele panden in stadsdeel Centrum, waarvoor het stadsdeel de vorige eigenaar een bouw- en monumentenvergunning heeft verstrekt ten behoeve van de bouw van appartementen. Wanneer de appartementen nagenoeg zijn opgeleverd, blijkt dat het stadsdeel een fout heeft gemaakt door wonen toe te staan, omdat toen al een nieuw bestemmingsplan in de maak was, waarin wonen uitdrukkelijk werd uitgesloten. Dit maakt de appartementen onverkoopbaar en daarom vraagt de man een vergunning aan om de panden als hotel in gebruik te mogen nemen. Die aanvraag wijst het stadsdeel af, met name omdat daarmee woningen aan de voorraad zouden worden onttrokken en medewerking aan een hotelbestemming door de deelraad niet zou worden geaccepteerd. De man begrijpt dit niet, omdat het stadsdeel er zelf voor heeft gekozen om de woonbestemming van de panden te halen. Hij maakt bezwaar.

Om de hypotheeklasten te kunnen voldoen, verhuurt de man de panden aan een short stay bemiddelaar. Met het stadsdeel verschilt hij van mening over de vraag of short stay is toegestaan en aan welke brandveiligheidseisen moet worden voldaan. Wanneer de man, inmiddels lid van de gemeenteraad, in de veronderstelling verkeert dat het stadsdeel hem feedback zal geven op zijn brandveiligheidsplannen, start het stadsdeel een handhavingsprocedure. Dit leidt tot veel negatieve publiciteit in onder andere Het Parool, met als gevolg dat hij het raadslidmaatschap neerlegt. De formulering van het dwangsbesluit, waarin hem verweten wordt financieel gewin boven de veiligheid van de gasten te laten gaan, steekt de man. Hij wendt zich tot de ombudsman.

De ombudsman belegt een hoorzitting met de huidige portefeuillehouder en hoort ook de toenmalige portefeuillehouder. Hierbij wordt duidelijk dat voor het stadsdeel destijds zwaar woog dat woningen niet mochten worden opgeofferd ten behoeve van hotels. Na een bezwaarprocedure besluit het stadsdeel alsnog mee te werken aan de bestemmingswijziging. Die procedure is nu nagenoeg afgerond. Het wachten is op overeenstemming over het wettelijk kostenverhaal op de man.

Ten aanzien van de brandveiligheid is het stadsdeel van mening dat handhavend moest worden opgetreden, omdat feitelijk sprake was van een hotel. De ombudsman is van oordeel dat het stadsdeel redelijkerwijs tot dit oordeel had kunnen komen en dat optreden niet onredelijk was.

De beeldvorming in het openbaar gemaakte dwangsombesluit was echter onevenwichtig.

De ombudsman is van oordeel dat het raadslid in de knel is gekomen door de onterechte weigering van het toenmalige Dagelijks Bestuur van het stadsdeel om mee te werken aan een wijziging van de bestemming. Ook heeft het stadsdeel een onevenwichtig beeld van de zaak geschetst en heeft hiermee schade aan de reputatie van de man als raadslid toegebracht.

Oordeel

Ten aanzien van de behandeling van de aanvraag voor wijziging van het bestemmingsplan en het in het dwangsombesluit van het voormalige gemeenteraadslid geschetste beeld heeft het stadsdeel in strijd met het vereiste van redelijkheid gehandeld.

Aanbeveling

De ombudsman beveelt de portefeuillehouder Bouwen, Wonen en Stedelijke Ontwikkeling aan dat het stadsdeel de wettelijk verplichte kosten voor de bestemmingswijziging voor zijn rekening neemt.

Amsterdam, 22 juni 2012

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 18 januari 2012 schriftelijk ingediend en betreft *gemeente Amsterdam, stadsdeel Centrum*.

Bevindingen

aanleiding

Verzoeker koopt in 2007 drie panden aan de Prins Hendrikkade, die dan enkele jaren niet meer in gebruik zijn.¹ De panden hebben de bestemming 'gemengde doeleinden, wonen toegestaan'. Eind juni en eind september 2007 verleent het stadsdeel de toenmalige eigenaar een monumenten-respectievelijk bouwvergunning om appartementen te realiseren. Verzoeker start met verbouwen.

bestemmingswijziging 'woningen niet toegestaan'

In het najaar van 2008 blijkt tot verzoekers schrik dat op 20 september 2007, vóór het verlenen van de bouwvergunning, een bestemmingsplan ter inzage is gelegd waarmee het gebruik 'wonen' niet meer is toegestaan. In december 2008 wordt de bestemming definitief gewijzigd naar 'gemengde doeleinden, woningen niet toegestaan'. Als gevolg hiervan zijn de nagenoeg opgeleverde appartementen onverkoopbaar geworden.

bestemmingswijziging ten behoeve van hotel

Omdat het stadsdeel het gebied heeft aangewezen als voorkeursgebied voor hotels, vraagt verzoeker eind 2008 een hotelbestemming aan. In februari 2009 wordt short stay beleid van kracht dat bepaalt dat nieuw gerealiseerde woningen geen vergunning behoeven voor short stay exploitatie.² Vanaf april 2009 verhuurt verzoeker de appartementen aan een short stay bemiddelaar, die de exploitatie regelt. In september 2009, wanneer nog niet op de aanvraag voor een hotelbestemming is besloten, sommeert het stadsdeel verzoeker om het hotelmatig gebruik te staken. Vervolgens wordt de aanvraag afgewezen, omdat er door hieraan mee te werken woningen aan de voorraad zouden worden onttrokken. Bijkomende reden is dat het plan niet geheel voldoet aan veiligheidseisen uit het Bouwbesluit. Het argument van woningonttrekking bevreemdt verzoeker, omdat er lang geleden slechts enkele woningen in gebruik waren en het stadsdeel bewoning zelf bovendien onmogelijk heeft gemaakt.

handavingsprocedure hotelgebruik / brandveiligheid

Vooruitlopend op de hotelbestemming verzoekt het stadsdeel eind december 2010 om de twee trappenhuisen te scheiden en noodverlichting, uitgangsbordjes en rookmelders te plaatsen. Verzoeker en het stadsdeel hebben hierover overleg en eind mei 2011 dient verzoeker een plan in voor de brandmeldinstallatie. De noodverlichting is dan overigens al goedgekeurd.

Medio november 2011 bezoeken de brandweer en het stadsdeel het pand, waarbij de brandweer meedeelt dat het pand voor short stay gebruik aan alle eisen voldoet. Desondanks is het stadsdeel

¹ De overdracht, waarmee verzoeker eigenaar wordt van de panden, vindt plaats in januari 2008.

² Hierover merkt het stadsdeel in reactie op het verslag van bevindingen op dat voor nieuwbouw geen short stay vergunning vereist is i.v.m. woningonttrekking, maar dat short stay in nieuwbouw niet past in het bestemmingsplan.

van mening dat sprake is van een hotel en dat het pand niet voldoet aan de (daarbij horende) brandveiligheidseisen.

De dag erop bericht Het Parool dat sprake is van een illegaal en niet brandveilig hotel. Het stadsdeel heeft naar verzoeker toe dan nog geen uitspraken gedaan over het in mei ingediende plan voor de brandmeldinstallatie. Verzoeker ontvangt een voornemen tot opleggen van een last onder dwangsom. Op 21 december 2011 legt het stadsdeel de last op. Verzoeker moet deurdrangers, brandslanghaspels en een brand- en ontruimingsinstallatie aanbrengen. Indien hij hieraan niet voldoet, zal hij dwangsommen van tussen € 5.000,- en € 50.000,- verbeuren. Verzoeker wijst erop dat de eis om deurdrangers te plaatsen niet eerder is gesteld. Hij maakt bezwaar.

Verzoeker kan zich niet vinden in het handelen van het stadsdeel en wendt zich tot de ombudsman.

klachtomschrijving

Het gevraagde onderzoek heeft betrekking op:

- de behandeling van bouw aanvragen en wijziging van het bestemmingsplan;
- de handhaving van brandveiligheidsvoorschriften;
- de schade aan de reputatie van verzoeker;
- de behandeling van een Wob-verzoek.

nadere ontwikkeling

Verzoeker informeert de ombudsman dat zijn bezwaar tegen de last onder dwangsom medio maart 2012 ongegrond wordt verklaard. Het Dagelijks Bestuur oordeelt dat, nu de aanvraag hotelbestemming in behandeling is en gezien het gebruik als hotel, het pand moet voldoen aan de brandveiligheidseisen.

hoorzitting

Naar aanleiding van het verzoek tot onderzoek belegt de ombudsman een hoorzitting. Deze vindt plaats op 11 april 2012, in aanwezigheid van verzoeker, zijn gemachtigde, de huidige portefeuillehouder en twee medewerkers van het stadsdeel.

bestemmingswijziging 'woningen niet toegestaan'

Verzoeker deelt tijdens de hoorzitting mee dat hij eind 2008, wanneer de verbouwing tot appartementen bijna is voltooid, door zijn makelaar wordt gewezen op het nieuwe bestemmingsplan dat bepaalt dat wonen niet is toegestaan. De appartementen blijken hierdoor onverkoopbaar, onder andere omdat banken niet bereid zijn potentiële kopers een hypotheek te verstrekken. Verzoeker was graag persoonlijk door het stadsdeel geïnformeerd over de voorgenomen bestemmingswijziging, te meer nu alleen van zijn panden de woonbestemming is gewijzigd.³ Verzoeker deelt mee dat de bouw aanvraag van juni 2007 had moeten worden

³ Het stadsdeel gaat over tot de bestemmingswijziging op grond van beleid dat bepaalt dat panden die groter zijn dan 1000 vierkante meter een andere bestemming dan wonen moeten krijgen, om Amsterdam als zakenstad te beschermen.

aangehouden. Dit had ook moeten gebeuren met een tweede aanvraag die hij in augustus 2008 heeft ingediend.⁴

Het stadsdeel erkent deze fout. Ook was het zorgvuldig geweest als de vorige eigenaar over de op handen zijnde bestemmingswijziging was geïnformeerd. Verder wijst het stadsdeel erop dat de toenmalige eigenaar geen zienswijze heeft ingediend tegen het concept bestemmingsplan. Bij de koop had verzoeker de verantwoordelijkheid om te informeren naar toekomstige ontwikkelingen, zo deelt het stadsdeel in reactie op het verslag van bevindingen mee. Materieel doet de bestemmingswijziging niet af aan de onherroepelijke bouwvergunning. De appartementen mogen gewoon bewoond worden, ook door volgende eigenaren. Dat heeft het stadsdeel ook nooit bestreden, zo deelt men tijdens de hoorzitting mee.

Verzoeker acht dit standpunt onjuist. Hij wijst erop dat hij in augustus 2008 een gewijzigde bouwaanvraag heeft ingediend ten behoeve van woningen op de begane grond. Door de bestemmingswijziging voorzag hij daarmee problemen. Verder werden de panden niet als woning gebruikt bij het ter inzage leggen van het concept bestemmingsplan. Dat betekent dat ze na de bestemmingswijziging niet bewoond mogen worden, aldus verzoekers gemachtigde⁵. Bovendien is het stadsdeel gehouden uitvoering te geven aan een nieuw bestemmingsplan. Dat betekent dat de mogelijkheden van het pand voor de toekomst beperkt zijn, bijvoorbeeld bij de wens tot verbouwen. Het stadsdeel benadrukt nogmaals dat de appartementen bewoond mochten worden.

bestemmingswijziging ten behoeve van hotel

Verzoeker besluit de appartementen te verhuren voor short stay, aangezien reguliere verhuur onrendabel is en hij zijn hypotheeklasten moet voldoen. In februari 2009 dient hij een beginselaanvraag in om te komen tot een hotelbestemming en twee maanden later verhuurt hij het pand aan een short stay exploitant. Verzoeker heeft dan mondeling van het stadsdeel vernomen dat het waarschijnlijk zal meewerken aan de bestemmingswijziging. Het stadsdeel laat enkele maanden later echter weten niet akkoord te gaan met de bestemmingswijziging omdat daarmee sprake zou zijn van woningonttrekking. Ook de formele aanvraag uit juli 2009 wijst het stadsdeel af, in april 2010. In september 2009 heeft het stadsdeel het standpunt ingenomen dat sprake is van een illegaal hotel. Onder andere in verband met een klacht uit de buurt sommeert het stadsdeel verzoeker het gebruik te staken. Het stadsdeel deelt mee dat het hotelbeleid, dat bepaalt dat geen woningen mogen worden opgeofferd ten behoeve van hotels, destijds streng werd nageleefd. Woningonttrekking was en is een bijzonder heikel punt.

Om inzicht te krijgen in de beweegredenen van het stadsdeel om niet mee te werken aan een hotelbestemming heeft de ombudsman de toenmalige portefeuillehouder op 13 juni 2012 gehoord.

Die verklaart dat het stadsdeel een afstemmingsfout heeft gemaakt door enerzijds wonen niet meer toe te staan en anderzijds een bouwvergunning ten behoeve van woningen te verlenen. Dergelijke fouten kunnen voorkomen in een grote organisatie.

⁴ Deze aanvraag dient verzoeker in om een afwijking van de bouwvergunning uit 2007 mogelijk te maken (het realiseren van woningen op de begane grond).

⁵ Hierbij wijst verzoeker op de overgangsbepalingen van artikel 16 van bestemmingsplan Groot Waterloo.

Destijds was het hotelbeleid een *hot issue* in de raad. Op één partij na waren de partijen tegen verruiming van de mogelijkheden een hotel te vestigen. Op expliciet verzoek van de raad is aan het hotelbeleid de bepaling toegevoegd dat woningen niet verloren mogen gaan ten behoeve van hotels. Het toestaan van een hotel zou dan ook op grote kritiek hebben gestuit van de raad. Dat bewoning al een gelopen race was door de nieuwe bestemming zou de raad bovendien als een spelletje hebben ervaren.

De toenmalige portefeuillehouder zag zich voor de vraag gesteld of de appartementen als woning konden worden aangemerkt. Omdat er een bouwvergunning voor was afgegeven en er appartementen zijn gerealiseerd, stelde de toenmalige portefeuillehouder zich op het standpunt dat sprake zou zijn van woningonttrekking. Vanwege het tegenstrijdig handelen van het stadsdeel, moest nu een afweging worden gemaakt. Dit leidde tot bescherming van de woonfunctie. De toenmalige portefeuillehouder stond voor het beleid en de bescherming van diversiteit van de binnenstad. Hierbij speelde ook mee dat het stadsdeel beducht was voor de precedentwerking die zou uitgaan van het belonen van leegstand van woningen met een hotelbestemming.

De toenmalige portefeuillehouder zou bereid zijn geweest het woonverbod van het pand te halen. Overigens gaat de zij ervan uit dat de bestemmingswijziging vanwege het overgangsrecht geen nadelige consequenties voor verzoeker had. Er is in ieder geval geen sprake van dat bewoning nog maar tien jaar zou zijn toegestaan.

De afwijzing van de hotelaanvraag is in de laatste maand van de termijn van de toenmalige portefeuillehouder gevallen. Het is spijtig dat zij de zaak niet heeft kunnen afronden. Ze zou zich overigens hebben neergelegd bij een eventueel voor verzoeker positief advies van de bezwaarschriftencommissie. Over die keuze heeft de toenmalige portefeuillehouder geen contact gezocht met verzoeker. Evenmin heeft zij ambtenaren dit opgedragen.

Verzoeker snapt het niet meer. De woningen waren nog niet als zodanig in gebruik. Daarnaast liggen de panden in een voorkeursgebied voor hotels en bovendien heeft het stadsdeel de woonbestemming zelf van de panden gehaald. Hoewel hij zich erg heeft ingespannen om aan te tonen dat geen sprake is van woningonttrekking, onder andere door een *legal opinion* van de Erasmusuniversiteit⁶ in te dienen, heeft het stadsdeel nooit deugdelijk onderbouwd waarom sprake zou zijn van woningonttrekking. Daarom maakt verzoeker bezwaar tegen de afwijzing.

In maart 2011 brengt de bezwaarschriftencommissie advies uit. De commissie overweegt dat het stadsdeel gebruik had moeten maken van de bevoegdheid de bestemming te wijzigen ten behoeve van het vestigen van een hotel. Ten aanzien van het al dan niet zijn van woningen en het overgangsrecht overweegt de commissie dat het niet reëel is te stellen dat de panden benut kunnen worden als woningen. Het overgangsrecht is erop gericht om op termijn de nieuwe bestemming, waarin wonen uitdrukkelijk is verboden, te realiseren. Bovendien geldt het overgangsrecht slechts voor tien jaar. Daarna moet het betreffende gebruik worden gestaakt. Verder bevestigt de commissie dat de bouw aanvragen aangehouden hadden moeten worden en dat de panden liggen in een voorkeursgebied voor de ontwikkeling van hotels.

⁶ Hierin wordt onder andere onder verwijzing naar uitspraken van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat geen sprake is van woningonttrekking.

Het Dagelijks Bestuur neemt het advies van de bezwaarschriftencommissie over en besluit in maart 2011 alsnog mee te werken aan de bestemmingswijziging om hotelgebruik mogelijk te maken. Hieraan voorafgaand heeft verzoeker diverse aanpassingen gedaan aan het bouwplan om de strijd met het Bouwbesluit weg te nemen. In december 2011 is het bestemmingsplan ter inzage gelegd. Over de procedure merkt verzoeker op dat het (voor)overleg en de behandeling van de formele aanvraag erg lang hebben geduurd. Ook heeft hij na het bericht van het stadsdeel dat sprake is van een illegaal hotel anderhalf jaar, van september 2009 tot maart 2011, in onzekerheid verkeerd over de vraag of de situatie legaliseerbaar is.

Inmiddels verwacht het stadsdeel dat de bestemmingswijziging snel kan worden afgerond zodra verzoeker en het stadsdeel het eens zijn over het wettelijk verplicht kostenverhaal van ongeveer € 16.000,-. Verzoeker kan zich, gezien de voorgeschiedenis van de zaak en de relatieve eenvoud van de bestemmingswijziging, niet vinden in het kostenverhaal. Zijn advocaat heeft het voorstel gedaan de overeenkomst te tekenen onder doorhaling van de kosten.

handhavingsprocedure hotelgebruik/brandveiligheid

Het stadsdeel deelt mee dat short stay alleen is toegestaan wanneer een appartement een woonbestemming heeft. Van short stay was dus duidelijk geen sprake, aldus het stadsdeel. Verzoeker stelt dat dit hem nooit eerder is meegedeeld en dat dit een mening is en geen feit.

Zoals hierboven al is genoemd, stelt het stadsdeel zich in september 2009 op het standpunt dat sprake is van een illegaal hotel. In november 2009 laat het stadsdeel weten met verzoeker in overleg te treden over de vervolgprocedure. Daarop hoort hij echter niets meer. Eind december 2010 vraagt het stadsdeel verzoeker om extra brandveiligheidsmaatregelen te treffen in het kader van het hotelgebruik. Daarop dient verzoeker begin januari 2011 een aangepaste tekening in en eind mei 2011 levert hij informatie aan over de brandmeldinstallatie. Verzoeker vraagt het stadsdeel om feedback en het stadsdeel zegt dit toe. In november 2011, wanneer verzoeker nog steeds niets heeft gehoord, legt het stadsdeel, naar aanleiding van een telefoontje van Het Parool, een spoedbezoek af aan het pand. Vervolgens verstuurt het stadsdeel een voornemen tot aanschrijving⁷. Dan blijkt ook dat het stadsdeel verzoekers stukken niet meer kan terugvinden. Opnieuw kan verzoeker het optreden van het stadsdeel, met name het overgaan tot handhaving terwijl hij in afwachting is van bericht op zijn plannen, niet volgen. Het stadsdeel is van mening dat het, gezien het in gebruik zijn van het pand en de tekortschietende brandveiligheid, handhavend moest optreden. Verzoeker wijst er nogmaals op dat de in december 2010 gevraagde maatregelen dan al zijn getroffen en dat in de aanschrijving sprake is van nieuwe eisen. Het stadsdeel heeft het advies van de brandweer serieus genomen omdat feitelijk sprake was van een hotel. Het stadsdeel is achteraf van mening dat eerder had moeten worden opgetreden.

Over verzoekers bezwaarschrift tegen de last onder dwangsom overweegt de bezwaarschriftencommissie in maart 2012 dat de noodzaak van de gestelde brandveiligheidseisen voldoende onderbouwd is. Het stadsdeel heeft het algemene belang van brandveiligheid terecht zwaarder laten wegen dan de belangen van verzoeker om alle voorzieningen in één keer te plaatsen.

⁷ De last onder dwangsom volgt op 21 december 2011.

Na de hoorzitting van de ombudsman laat verzoeker hem weten nog steeds met het stadsdeel in contact te zijn over de uitvoering van de brandveiligheidseisen. Hij is van mening dat het stadsdeel nieuwe eisen stelt, en eisen die niet uitvoerbaar zijn.

reputatieschade

Kort na de voorgenomen aanschrijving wordt verzoeker onaangenaam getroffen door berichten in onder andere Het Parool, waarin het stadsdeel zich uitspreekt over de zaak. Hierdoor is zijn positie als gemeenteraadslid onhoudbaar geworden. Verzoeker treedt af. Op 21 december volgt een last onder dwangsom. Verzoeker is van mening dat het taalgebruik van de last zeer tendentius is. Met name stoort het hem dat het verwijt wordt gemaakt dat verzoeker de situatie heeft gebruikt voor financieel gewin. Onder andere deelt het stadsdeel het volgende mee: "Zoals eerder aangegeven, heeft u het hotel echter wel degelijk hotelmatig gebruikt en geprofiteerd van de financiële opbrengsten daarvan. U heeft de veiligheid van uw gasten ondergeschikt gemaakt aan uw financiële belangen, hetgeen onaanvaardbaar is."

Ten aanzien van het indienen van een aanvraag hotelbestemming luidt de aanschrijving: "Het is uw eigen keuze geweest om de woningen op een andere wijze te gebruiken. Evenzo is het uw eigen keuze geweest om een aanvraag voor een hotel in te dienen, terwijl op voorhand al was aangegeven dat dit niet zou worden gehonoreerd. U bent weliswaar in de bezwaarprocedure in het gelijk gesteld, dat neemt niet weg dat de door u gemaakte keuzes geheel voor uw eigen rekening en risico zijn."

In januari 2012 bericht Het Parool opnieuw over de zaak, waarbij duidelijk wordt dat het stadsdeel wel de last onder dwangsom, maar niet de zienswijze van verzoeker onder de aandacht van Het Parool heeft gebracht. Tijdens de hoorzitting laat het stadsdeel weten de media niet te hebben opgezocht. Het stadsdeel voegt hier in reactie op het verslag van bevindingen aan toe dat men op vragen van journalisten moet reageren. Alleen op verzoek heeft het stadsdeel stukken verstrekt, voor zover die op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) openbaar zijn.

verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur

Naar aanleiding van de media-aandacht dient verzoeker eind december 2011 een verzoek in op grond van de Wob. Hierin vraagt hij onder andere stukken op die samenhangen met het handavingsdossier, de klachten uit de buurt en de contacten met Het Parool. Verzoeker ontvangt hierop een procesbeschrijving, maar geen documenten. Ook laat het stadsdeel weten welke documenten Het Parool heeft ontvangen.⁸ Het bevreemdt hem dat het stadsdeel de stukken wel in het kader van de behandeling van het bezwaar tegen het dwangsombesluit indient.

Het stadsdeel deelt mee dat in het Wob-verzoek werd gevraagd om stukken in het kader van de handhaving in verband met short stay. Nu daarvan geen sprake was, konden dergelijke stukken niet worden geleverd. In een nadere reactie laat het stadsdeel weten dat het verzoeker de mogelijkheid heeft geboden om het handavingsdossier in te zien. Verder wijst het stadsdeel erop dat een brief van een omwonende is aangemerkt als zienswijze en daarom aan de stukken in het kader van de bezwaarbehandeling is toegevoegd. Daarover is verzoeker geïnformeerd. Het

⁸ In november 2011 heeft het stadsdeel op verzoek Het Parool geïnformeerd over de zienswijzebrief, de beslissing op bezwaar en het proces-verbaal. Eind december 2011 heeft Het Parool kennisgenomen van het dwangsombesluit.

stadsdeel maakt verzoeker erop attent dat het zinvol is om met de indiener van de zienswijze in gesprek te gaan in verband met de aanpassing van het bestemmingsplan.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeker en het stadsdeel gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. De reacties zijn, voor zover relevant, in het bovenstaande verwerkt.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen ⁹.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden ¹⁰. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van redelijkheid.

Overwegingen

de behandeling van bouw aanvragen en wijziging van het bestemmingsplan

Het vereiste van redelijkheid houdt in dat de overheid de verschillende belangen tegen elkaar afweegt voordat zij een beslissing neemt. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn. Dat brengt mee dat ook bij de uitvoering van beleid rekening wordt gehouden met de individuele omstandigheden en belangen van de betrokken burger.

Vast staat dat het stadsdeel aan verzoeker bouwvergunningen heeft verstrekt die in strijd waren met het nieuwe (op dat moment in procedure gebrachte) bestemmingsplan. Het nieuwe bestemmingsplan maakte bewoning van verzoekers panden onmogelijk. Het stadsdeel erkent dat de bouwvergunningen niet verstrekt hadden moeten worden. Gezien deze fout, die voor verzoeker grote financiële consequenties had, mocht verzoeker een oplossingsgerichte houding van het stadsdeel verwachten. In plaats daarvan nam het stadsdeel het onbegrijpelijke standpunt in dat de woonfunctie, die het stadsdeel zelf onmogelijk had gemaakt, niet omgezet mocht worden in een hotelfunctie. Dat bevreemdt temeer nu verzoekers panden in een voorkeursgebied voor hotels gesitueerd waren. De bezwaarschriftencommissie kwam dan ook een jaar later tot het oordeel dat het bestuur tot medewerking aan de wijziging van de bestemming in die van hotel was gehouden. De toenmalige portefeuillehouder verklaart dit vanuit de politieke situatie van dat moment, waarbij medewerking door het Dagelijks Bestuur aan een hotelbestemming door de deelraad niet zou worden begrepen laat staan geaccepteerd. Het nieuwe Dagelijks Bestuur heeft terecht besloten medewerking aan de hotelbestemming te verlenen.

⁹ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

¹⁰ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

Uit niets is gebleken dat het voormalig bestuur van het stadsdeel op enigerlei wijze rekening heeft gehouden met de belangen van verzoeker; de consequenties van het inconsistente handelen van het stadsdeel werden volledig bij verzoeker gelegd. Dit is voor de ombudsman aanleiding om een aanbeveling aan het rapport te verbinden.

de handhaving van brandveiligheidsvoorschriften

Gezien het gebruik van de panden en de aanvraag hotelbestemming, begrijpt de ombudsman dat het stadsdeel strenge eisen stelt aan de veiligheid. Dat de brandveiligheidseisen terecht zijn gesteld is het oordeel van de bezwaarschriftencommissie. De ombudsman ziet geen aanleiding het advies in twijfel te trekken. Gelet op dit advies is er voor de ombudsman geen aanleiding zich een oordeel te vormen over het al dan niet toegestaan zijn van short stay.

Kern van de zaak is dat de panden, te meer nu de bestemmingswijziging naar hotel bijna gereed is, aan de hoogste veiligheidseisen moeten voldoen. Dat de gemeente na het eerste bericht met betrekking tot de brandveiligheid niet direct heeft doorgepakt, maakt niet dat de bevoegdheid tot handhaving is verspeeld.

de schade aan de reputatie van verzoeker;

de behandeling van een Wob-verzoek

Het vereiste van redelijkheid brengt ook mee dat het stadsdeel de belangen van een burger niet onnodig schaadt. Verzoeker kan zich niet vinden in de toonzetting van de last onder dwangsom en de behandeling van zijn Wob-verzoek. Hij is van mening dat het stadsdeel meermaals een eenzijdig beeld heeft geschetst, met schadelijke berichtgeving tot gevolg.

Ten aanzien van het Wob-verzoek oordeelt de ombudsman dat het verzoeker op de hiervoor omschreven wijze inzage bieden in het dossier hem niet onbehoorlijk voorkomt. Ook de uitleg van het stadsdeel waarom bepaalde stukken wel aan het bezwaardossier zijn toegevoegd komt hem niet onaannemelijk voor.

Vast staat dat derden, al dan niet met een beroep op de Wob, inzage kunnen verlangen in stukken. Dat is in dit geval gebeurd, waarbij het stadsdeel onder andere het dwangsombesluit ter beschikking heeft gesteld van Het Parool. Gezien het taalgebruik en de onjuiste stelling van het stadsdeel in dit besluit dat het geheel de eigen keuze van verzoeker was om de panden niet als woningen te gebruiken, is een onevenwichtig beeld geschetst van de zaak en daarmee van verzoeker. Hoewel de verantwoordelijkheid van verzoeker voor de brandveiligheid van het pand buiten kijf staat, is de ombudsman van oordeel dat hem ten onrechte een lakse houding is verweten. Ook merkt de ombudsman op dat het hem bevreemdt dat het stadsdeel in het genoemde besluit ten aanzien van de mogelijkheid van bewoning een standpunt inneemt dat strijdig is aan het (inmiddels overgenomen) advies van de bezwaarschriftencommissie. Het had op de weg van het stadsdeel gelegen om ook de voorgeschiedenis en het standpunt van verzoeker expliciet en op een evenwichtige wijze over het voetlicht te brengen. Door dit na te laten is een eenzijdig beeld geschetst, waardoor verzoeker in het bijzonder ook als gemeenteraadslid is geschaad.

Oordeel

Ten aanzien van de behandeling van de aanvraag voor wijziging van het bestemmingsplan en het in het dwangsombesluit van het voormalige gemeenteraadslid geschetste beeld heeft het stadsdeel in strijd met het vereiste van redelijkheid gehandeld.

Aanbeveling

De ombudsman beveelt de portefeuillehouder Bouwen, Wonen en Stedelijke Ontwikkeling aan dat het stadsdeel de wettelijk verplichte kosten voor de bestemmingswijziging voor zijn rekening neemt.