

ECLI:NL:RBAMS:2018:2151

Instantie	Rechtbank Amsterdam
Datum uitspraak	10-04-2018
Datum publicatie	24-04-2018
Zaaknummer	AWB 17/4774 en AWB 17/ 4775
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Stillegging werkzaamheden en buitenbehandelingstelling aanvraag
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummers: AMS 17/4774 en AMS 17/4775

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 10 april 2018 in de zaken tussen

de naamloze vennootschap Kess Corporation N.V., te Amsterdam, eiseres,

(gemachtigde: mr. G.H. Schoorl),

en

het algemeen bestuur van de bestuurscommissie West, verweerder

(gemachtigde: [de persoon 1]).

Procesverloop

AWB 17/4774 (stillegging)

Op 21 oktober 2016 heeft de inspecteur bestuursdwang toegepast, te weten, de onmiddellijke stillegging van bouwwerkzaamheden aan [adres] te Amsterdam. Met het besluit van 27 oktober 2016 (het primaire besluit I) heeft verweerder deze bestuursdwang op schrift gesteld. Daarnaast heeft verweerder aan eiseres een last onder dwangsom opgelegd om te voorkomen dat eiseres alsnog verder gaat met de uitvoering van de werkzaamheden. Eiseres moet een dwangsom betalen van 15.000,-, indien zij de werkzaamheden voortzet.

Bij besluit van 4 juli 2017 (het bestreden besluit I) heeft verweerder het bezwaar van eiseres tegen het primaire besluit I ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit I beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

AWB 17/4775 (buitenbehandelingstelling aanvraag)

Bij besluit van 9 januari 2017 (het primaire besluit II) heeft verweerder de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het verhogen van een deel van vloer op de begane grond van het pand aan [adres] te Amsterdam (hierna: het pand) niet in behandeling genomen, omdat eiseres onvoldoende aanvullende gegevens heeft verstrekt.

Bij besluit van 4 juli 2017 (het bestreden besluit II) heeft verweerder het bezwaar van eiseres tegen het primaire besluit II ongegrond verklaard.

Eiseres heeft ook tegen het bestreden besluit II beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 19 januari 2018. Eiseres heeft zich daar laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Namens eiseres is tevens verschenen [de persoon 2] . Verweerder is vertegenwoordigd door zijn gemachtigde, bijgestaan door [de persoon 3] , werkzaam bij de afdeling toezicht en handhaving van verweerder.

De zaken zijn ter zitting gelijktijdig behandeld met de zaak met zaaknummer AMS 17/4404. De zaken AMS 17/4774 en 17/4775 zijn vervolgens gevoegd. In de zaak met zaaknummer AMS 17/4404 zal afzonderlijk uitspraak worden gedaan.

Overwegingen

Aanleiding voor deze procedures

1. Op 21 oktober 2016 heeft de inspecteur geconstateerd dat er in het pand zonder vergunning een kelder is aangelegd. De inspecteur heeft vervolgens bestuursdwang toegepast, in die zin dat hij (verdere) bouwwerkzaamheden ter plaatse heeft stilgelegd. Bij het primaire besluit I heeft verweerder deze toegepaste bestuursdwang op schrift gesteld en voorts een dwangsom opgelegd om te voorkomen dat eiseres nadien verder gaat met de uitvoering van de werkzaamheden.
2. Eiseres heeft op 27 oktober 2016 een omgevingsvergunning aangevraagd voor het verhogen van de tussenvloer van het pand. Op de bouwtekening met betrekking tot het aangevraagde is een verhoging van een deel van de begane grondvloer weergegeven, boven een kelder. Verweerder heeft bij brief van 1 november 2016 aanvullende gegevens opgevraagd die nodig zijn om de aanvraag compleet te maken. Verweerder heeft daarbij onder andere gevraagd om aangepaste tekeningen, omdat de bestaande situatie (weergegeven kelder) niet overeenkomt met de op 11 augustus 2014 vergunde situatie. Bij het primaire besluit II heeft verweerder vervolgens de aanvraag niet in behandeling genomen, omdat eiseres onvoldoende aanvullende gegevens heeft verstrekt.
3. Op 20 juli 2017 heeft eiseres een nieuwe aanvraag ingediend. Op 15 november 2017 heeft verweerder een omgevingsvergunning verleend ter legalisering van de kelder, waarbij voorts het verhogen van een deel van de begane grondvloer boven die kelder is vergund. Verweerder heeft aan de uitvoering van het project voorwaarden gesteld.

Standpunt eiseres

4. Eiseres meent dat verweerder ten onrechte is overgegaan tot stillegging, omdat er geen sprake was van werkzaamheden. Verder heeft de inspecteur niet kunnen constateren dat er een kelder was, omdat er een muur voor de kelder was geplaatst. Eiseres vindt ook dat verweerder de aanvraag van de omgevingsvergunning ten onrechte buiten behandeling heeft gesteld, zeker nu die aanvraag niet afwijkt van de aanvraag die uiteindelijk op 15 november 2017 tot vergunningverlening heeft geleid.

Heeft eiseres nog procesbelang?

- 5.1. De rechtbank moet allereerst de vraag beantwoorden of eiseres nog procesbelang heeft bij de onderhavige procedures, nu er inmiddels een vergunning is verleend voor de kelder en de verhoging van een deel van de begane grond vloer boven de kelder.
- 5.2. De rechtbank overweegt in dat verband het volgende. Eiseres heeft op de zitting aangevoerd dat zij wel een belang heeft bij het voeren van de procedures over de rechtmatigheid van de besluiten, omdat zij dan een verzoek kan doen om schadevergoeding. Gelet op vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling)¹, kan in de stelling dat schade is geleden als gevolg van bestuurlijke besluitvorming op zichzelf voldoende resterend procesbelang worden gevonden. De rechtbank overweegt verder dat in voldoende mate aannemelijk is dat eiseres als verhuurder van het pand enige schade heeft geleden door de vertraging die is ontstaan door de bouwstop en de buitenbehandelingstelling. Eiseres heeft daarom voldoende procesbelang, zodat de rechtbank in het navolgende toekomt aan een inhoudelijke beoordeling van de beroepszaken.

Wat vindt de rechtbank?

6. De rechtbank stelt vast dat de gronden die eiseres naar voren heeft gebracht alle zijn gericht tegen de stillegging en niet tegen de last onder dwangsom. Ter zitting heeft eiseres ook erkend dat het beroep zich richt tegen de rechtmatigheid van de stillegging, maar ook dat zij desondanks vasthoudt aan het beroep tegen de opgelegde last onder dwangsom.

- 7.1. Eiseres stelt zich op het standpunt dat het proces-verbaal van bevindingen van 21 oktober 2016 onjuistheden bevat. De inspecteur heeft niet zelf kunnen waarnemen dat er een kelder in het pand aanwezig was en hij heeft op grond daarvan dus ook niet kunnen overgaan tot de stillegging van de werkzaamheden.
- 7.2. De rechtbank overweegt dat de inspecteur in het proces-verbaal van bevindingen heeft opgenomen dat door de ramen goed waarneembaar was dat er een kelderverdieping is gebouwd. In het dossier zit een door een raam genomen foto waarop een vloerverhoging is te zien. Er is niet betwist dat dit een foto is van de vloerverhoging op de begane grond van het pand. Ter zitting is verder gebleken dat de inspecteur eerder ter plaatse is geweest. Hij heeft toen geconstateerd dat de vloer open lag en dat er werkzaamheden plaatsvonden aan de balkenlaag. Dit betreffen handelingen die op zichzelf al vergunningplichtig zijn, omdat dit een wijziging is in de draagconstructie. De inspecteur heeft zijn oordeel over de situatie ter plaatse verder mede gebaseerd op de fotos van de burens. Daaruit lijkt er een kelder in het pand aanwezig te zijn. De rechtbank overweegt dat de inspecteur door de fotos van de burens op de hoogte was dat er mogelijk een kelder aanwezig was in het pand. Verder heeft hij zelf waargenomen dat sprake was van de aanleg van een verhoging van een deel van de vloer. Gelet op die verhoging van de vloer, de fotos en de klacht van de burens heeft de inspecteur naar het oordeel van de rechtbank voldoende aannemelijk kunnen achten dat er in het pand werkzaamheden plaatsvonden aan de vloer die tot doel hadden om een onderliggende kelder (beter) bruikbaar te maken en daarmee dat er dus een kelder onder die te verhogen vloer aanwezig was. Verder heeft de inspecteur door de werkzaamheden aan de vloer aannemelijk mogen achten dat er ook werkzaamheden aan die onderliggende kelder werden verricht. De inspecteur beschikte, gelet op het vorenstaande, naar het oordeel van de rechtbank dan ook over voldoende aanknopingspunten om over te gaan tot stillegging van de werkzaamheden ter plaatse.
- 7.3. Eiseres stelt verder dat de werkzaamheden op het moment van de stillegging al waren gestaakt. De rechtbank overweegt dat ook indien de feitelijke bouwwerkzaamheden reeds waren gestopt, dit de mogelijkheid openliet dat deze weer zouden worden hervat. Gelet op de niet-vergunde werkzaamheden aan de balken en daarmee de constructieve veiligheid van het pand is het daarom te rechtvaardigen dat verweerder over is gegaan tot stillegging.
- 7.4. Eiseres stelt ook dat zij niet op de hoogte is geweest van de graafwerkzaamheden van de kelder die blijkbaar door een oud-huurder zijn verricht. De rechtbank is van oordeel, wat er ook overigens van die stelling zij, dat dit niet aan het vorenstaande af kan doen.
- 7.5. De rechtbank kan eiseres gelet hierop dan ook niet volgen in haar stelling dat er in het proces-verbaal onjuistheden staan. Dat de inspecteur niet zelf gezien kan hebben dat de kelder is ontgraven en daar ook geen fotos van kan hebben gemaakt is niet in tegenspraak met de inhoud van het proces-verbaal. Daarin staat enkel vermeld: Ook zijn er fotos van tijdens de ontgraving van de kelder. Hieruit volgt niet dat de inspecteur de werkzaamheden zelf heeft gezien of dat hij daar zelf fotos van heeft gemaakt. Deze bewoording laat ook de mogelijkheid toe dat de inspecteur deze fotos van burens heeft gekregen. De rechtbank ziet in hetgeen eiseres heeft aangevoerd geen aanleiding om aan de inhoud van het proces-verbaal te twijfelen.
- 8.1. Eiseres heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat er geen sprake is van een overtreding, omdat de kelder zou zijn vergund. De mededeling van verweerder dat er in het bouwdoossier geen vergunning voor een kelder is aangetroffen, is volgens eiseres geen bewijs voor de stelling dat er geen vergunning

is. Mogelijk is het dossier niet op orde. De huidige gevel wijkt immers ook af van de oprichtingstekeningen, terwijl daarvoor evenmin een vergunning in het dossier aanwezig is.

8.2. Eiseres was tot het moment dat het pand werd ontruimd vanwege het overlijden van haar huurder niet op de hoogte van de aanwezigheid van de kelder. De rechtbank overweegt dat eiseres haar betoog dat de kelder op enig moment zou zijn vergund niet concreet kan onderbouwen. Zij heeft immers geen enkel objectief stuk overgelegd waaruit blijkt van die vergunningverlening. Dat het bouwdoossier niet op orde zou zijn, zoals eiseres betoogt, kan haar evenmin baten. Een gestelde afwijking van de huidige gevel ten opzichte van de oprichtingstekeningen is daartoe onvoldoende om aannemelijk te achten dat er een vergunning voor de kelder is aangevraagd, deze is beoordeeld en verleend, maar dat al die gegevens niet langer in het bouwdoossier te vinden zijn.

9. Concluderend oordeelt de rechtbank dat er voor verweerder voldoende aanleiding bestond om bestuursdwang in de vorm van stillegging van de werkzaamheden toe te passen en om, na heroverweging in bezwaar, aan dat besluit vast te houden. Nu er geen gronden zijn aangevoerd tegen de last onder dwangsom behoeft dit geen nadere bespreking.

10. Het beroep is ongegrond. Eiseres krijgt dus geen gelijk.

11. Voor vergoeding van het betaalde griffierecht of voor vergoeding van proceskosten bestaat geen aanleiding.

AWB 17/4775 (buiten behandeling stelling aanvraag)

12. Verweerder mag op grond van artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en artikel 4.4 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) gegevens opvragen die naar zijn oordeel nodig zijn om te kunnen beslissen op een aanvraag. Verweerder mag daarbij meer gegevens opvragen dan in artikel 2.3 van de regeling omgevingsrecht (Mor) is voorgeschreven.

13. Volgens vast jurisprudentie van de Afdeling is het aan het bevoegde bestuursorgaan om te beoordelen of het over voldoende gegevens en bescheiden beschikt om een besluit op een aanvraag te nemen.² Dit betekent dat een bestuursorgaan, in dit geval verweerder, bij het opvragen van aanvullende gegevens een zekere mate van beoordelingsruimte toekomt. De rechtbank zal dan ook terughoudender toetsen. Beoordeeld moet worden of verweerder in dit concrete geval in redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid de aanvraag niet te behandelen omdat onvoldoende gegevens zijn verstrekt. Daartoe dient de vraag beantwoord te worden of verweerder in redelijkheid om de aanvullende stukken heeft kunnen vragen en in het verlengde daarvan - of die gevraagde stukken inderdaad niet zijn aangeleverd.

14. De rechtbank merkt op dat verweerder in geval van een buitenbehandelingstelling de mogelijkheid heeft om, in het kader van de heroverweging in bezwaar, alsnog over te gaan tot een volledige inhoudelijke toetsing van een aanvraag op basis van na het primaire besluit overgelegde stukken. Hij is daar echter niet toe gehouden. Nu verweerder die mogelijkheid in dit onderhavige geval niet heeft gebruikt, blijft de toetsing door de rechtbank ook beperkt.

15. Verweerder heeft op 27 oktober 2016 een aanvraag voor een omgevingsvergunning ontvangen voor het verhogen van de tussenvloer. Bij die aanvraag zijn diverse tekeningen overgelegd. Op de tekeningen is bij bestaande toestand een kelder ingetekend. Verweerder heeft vervolgens op 1 november 2016 nadere gegevens opgevraagd, omdat de aanvraag nog niet compleet was en eiseres die op grond van de Regeling omgevingsrecht moet aanleveren. Verder heeft verweerder eiseres verzocht om de tekeningen aan te passen, nu de tekeningen van de bestaande toestand niet overeenkomen met de vergunde toestand. Eiseres heeft hiervoor een termijn gekregen van zes weken. Bij brief van 9 december 2016 heeft eiseres gereageerd op het verzoek om nadere gegevens. Eiseres

heeft daarbij tekeningen overgelegd waarin bij de bestaande vergunde toestand een kelder is ingetekend.

16. Verweerder heeft vervolgens de aanvraag buitenbehandeling gesteld, omdat eiseres niet alle gevraagde gegevens heeft verstrekt en zij de tekeningen niet op de juiste wijze heeft aangepast. Verweerder stelt zich op het standpunt dat sprake was van bijzondere omstandigheden op grond waarvan wijzigingen op de tekeningen konden worden verlangd. Volgens verweerder zijn in het archief geen stukken gevonden die erop wijzen dat een vergunning voor de kelder is verleend, terwijl eiseres niet met informatie is gekomen die dat alsnog aantoonde. Daarom is de (aanleg van de) kelder illegaal. De aanduiding bestaande vergunde toestand in combinatie met een ingetekende kelder is volgens verweerder daarom nog steeds onjuist.

17. Ter zitting heeft de rechtbank begrepen dat verweerder een aangepaste tekening nodig had om tot zorgvuldige besluitvorming te komen. Verweerder wilde door de nieuwe tekeningen voorkomen dat er onduidelijkheid zou ontstaan over de omvang van de te verlenen vergunning. Een tekening met een ingetekende kelder in de bestaande vergunde situatie is juridisch niet juist en kon dus niet worden gezien als een herstel van de eerdere gebreken. Eiseres heeft aangevoerd dat zij de tekening niet wilde aanpassen, omdat dit valsheid in geschrifte zou zijn. De kelder is immers aanwezig, dus behoort deze bij de bestaande situatie.

18. De rechtbank overweegt dat voor een zorgvuldige vergunningverlening van belang is dat voor nu en in de toekomst duidelijk is waarvoor vergunning is verleend. Bij vergunning-verlening aan de hand van de door eiseres ingediende tekeningen zou in de toekomst onduidelijkheid kunnen ontstaan over de vergunde situatie. Deze onduidelijkheid wordt versterkt doordat er een vergunning is gevraagd voor een vloerverhoging ten behoeve van een kelder. De rechtbank is daarom van oordeel dat verweerder redelijkerwijs om aangepaste tekeningen had kunnen vragen. Bestaand in dit verband ziet niet op feitelijk bestaand, inclusief illegale bouwwerken, maar op legaal (vergund) bestaand.

19. Verweerder heeft naar het oordeel van de rechtbank duidelijk aangegeven welke gegevens nodig waren voor een zorgvuldige beoordeling. De rechtbank stelt vast dat eiseres in ieder geval wat betreft de bouwtekeningen niet aan dit verzoek tegemoet is gekomen. Nu de bouwtekeningen integraal onderdeel gaan vormen van de vergunning heeft verweerder in redelijkheid kunnen besluiten de aanvraag buiten behandeling te stellen.

20. Voor zover eiseres ter zitting heeft betoogd dat verweerder de vergunning ambtshalve had moeten aanvullen met de kelder, omdat zij er tijdens de hoorzitting uitvoerig over hebben gesproken kan dit betoog niet slagen. Verweerder moet het bouwplan beoordelen zoals weergegeven in de aanvraag. In dit geval was verweerder evenmin gehouden om de kelder bij de aanvraag te betrekken, omdat redelijkerwijs niet gesproken kon worden van een wijziging van ondergeschikte aard. Eiseres diende daarom voor het vergunnen van de kelder een nieuwe aanvraag in te dienen.

21. Eiseres heeft ter zitting verder nog aangevoerd dat er een nieuwe identieke aanvraag is gedaan die wel in behandeling is genomen en waarbij voor zowel de vloer als de kelder vergunning is verleend. Daaruit blijkt, volgens eiseres, dat de buitenbehandelingstelling van de eerste aanvraag onrechtmatig was.

22. De rechtbank overweegt allereerst dat die verleende vergunning in deze procedure niet voorligt. Verder is ter zitting gebleken dat de tweede aanvraag inderdaad identiek was aan de eerste aanvraag, maar dat die aanvraag al voor eerste beoordeling door verweerder was aangepast. Verweerder heeft zijn besluit op die aanvraag dan ook genomen aan de hand van een aangevulde, gewijzigde aanvraag. Dit is een andere situatie dan die nu voorligt in beroep. Dit betoog kan eiseres daarom niet baten.

23. Het beroep in deze zaak is daarom ook ongegrond.

24. In deze beroepszaak bestaat geen aanleiding voor vergoeding van het betaalde griffierecht of voor vergoeding van proceskosten.

Beslissing

De rechtbank verklaart de beroepen ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. P.H.A. Knol, rechter, in aanwezigheid van mr. S. van Douwen, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 10 april 2018.

griffier

rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

¹ Zie bijvoorbeeld de uitspraken van 11 augustus 2010 en 18 mei 2016 (ECLI:NL:RVS:2010:BN3704, ECLI:NL:RVS:2016:1332).

² Zie de uitspraak van de Afdeling van 12 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:869.
