

BOUWSTENEN

VOOR DE GOEDE (RECHTS)ORDE

ANDERE BESTUURSSTIJL?

de juridische functie behoeft transformatie!

Egbert Dommering en Jan Schrijver c.s.¹

¹ Prof. mr. E.J. Dommering en dr. mr. J.F. Schrijver zijn bestuursleden van de Vereniging Buurtbelang Museumplein, en respectievelijk em. hoogleraar informatierecht en bestuurskundige. Dit stuk is tot stand gekomen met hulp van veel geëngageerde en deskundige burgers uit alle delen van de stad, waarvoor de auteurs grote dank en bewondering uiten.

INHOUDSOPGAVE

	blz.
1. Inleiding	3
2. Constateringen en aanbevelingen	4
<i>Illustraties in bijlage</i>	6
3. Achtergronden van het probleem	6
<i>Kloof tussen norm en feit</i>	6
<i>Reikwijdte van het probleem</i>	7
<i>Gevolgen voor de burger</i>	8
4. Conclusies	8

BIJLAGE Illustratieve voorbeelden van vertrouwen-ondermijnende rechtstoepassing

1. Procedurele grondhouding juridische functie	10
<i>a. Informele aanpak, gemeente verzuimt met burgers over problemen te overleggen</i>	10
<i>b. Ontvankelijkheidskwesties (formele barrières om bezwaar niet te hoeven behandelen)</i>	11
<i>c. Serieuze bezwaarschriftenprocedure, onbevangen heroverweging van besluiten</i>	12
2. Misbruik van bureaucratische overmacht leidt tot onrechtmatig handelen	14
<i>a. Tekortschietende publicatie van vergunningaanvragen</i>	14
<i>b. Vergunningen worden ‘van rechtswege’ verleend</i>	16
<i>c. Zienswijzen worden veronachtzaamd of ‘weggeschreven’</i>	17
<i>d. Omgekeerde ontvankelijkheidskwesties (aanvrager voetstoots aanmerken als ontvankelijk)</i>	17
<i>e. Vergunningverlening miskent stelselmatig het belang van omwonenden</i>	19
<i>f. Regelrechte strijd met wet- en regelgeving</i>	21
<i>g. Chicanes, steekspel met trucs</i>	23
<i>h. Bureaucratische handelwijze, onbegrijpelijke ambtelijke taal, die intimideert en ontmoedigt, maar inhoudelijk aanvechtbaar is</i>	25
<i>i. Onvoldoende verantwoordelijkheid geven en nemen op het juiste niveau</i>	26
<i>j. Equality of arms?</i>	
3. Gebrek aan transparantie	28
<i>a. Erfpacht, oncontroleerbaar voor erfpachters</i>	29
<i>b. Termijnoverschrijding, gebrekkige informatiehuishouding?</i>	29
<i>c. Geheimhouding / onterechte weigering Wob-Verzoeken</i>	31

1. Inleiding

Tijdens de vergadering van de raadscommissie Algemene Zaken op 7 januari jl begon een discussie over de vraag of de juridische functie van de hoofdstad wel op orde is. De aanleiding was maar een detail, maar de vraagstelling sluit aan bij onvrede die al veel langer en breder leeft in de stad. De verhouding tussen overheid en burgers in de democratische rechtsstaat staat op dit moment centraal in de belangstelling, Landelijk door de analyse van het rapport 'Ongekend Onrecht' en de parlementaire besluitvorming naar aanleiding daarvan (o.a. de motie Klaver-Ploumen, TK '20-'21, 28362, nr 44); plaatselijk door de evaluatie van het bestuurlijk stelsel en door de lang verwachte uitwerking van democratische vernieuwingsambities uit het coalitie-akkoord. Hier zoomen we in op de juridische functie.

Wij zouden het belangrijk vinden als gemeenteraad en B&W de gelegenheid te baat nemen om de juridische functie grondig tegen het licht te houden. De noodzaak hiertoe wordt ondersteund door soortgelijke signalen van recente datum uit de stad. We zagen een rapport uit januari 2018 van de Ombudsman over een bouwproject in de Bellamybuurt, een Klachtendossier uit Stadsdeel West, op 3 maart 2017 aangeboden aan de raadscommissie AZ, de Verkenning Juridische Kwaliteitszorg van de Amsterdamse Rekenkamer uit 2014 ² en de Visie op Juridisch Control uit 2018 ³ en recentelijk het Ongevraagd advies van de stadsdeelcommissie-West over de bezwarenprocedure ⁴. Sinds maart 2021 ontvingen we veel actuele casuïstiek. Die verzameling wordt nu aangeleverd om de burgemeester te bevestigen in haar overweging om werk te maken van het **onderzoek naar de juridische functie**. Daarnaast kan de Ombudsman ze wellicht met een eigen reeks van gevallen aanvullen. In de gemeenteraad van 10 maart jl beloofde de burgemeester in mei of juni van dit jaar een eigen opvatting te presenteren. Dit document is bedoeld om daarvoor bouwstenen aan te dragen.

Al deze voorbeelden versterken namelijk ons aanvankelijke beeld ⁵ aanzienlijk. Daarom schrappen we het vraagteken in de titel en versterken wij ons statement met aan ons aangeleverde voorbeelden. Het is daarom passend van stellingen in plaats van vraagpunten te spreken. Toch blijft onze verzameling nog steeds beperkt en behoeft deze verdere analyse van de gesignaleerde problemen. Verder is een diepgaande **studie 'onder de motorkap'** nodig naar oplossingen binnen de gemeentelijke organisatie.

Daarom zou het goed zijn als met steun een van de gemeente onafhankelijk goed bestuursrechtelijk geëquipeerd extern bureau samen met betrokkenen op onderzoek wordt uitgegaan, mede gericht op de volgende vraag: wat is hier misgegaan, hoe kunnen in de toekomst onbedoelde gevolgen voor meestal in zwakkere positie verkerende bewoners worden voorkomen? Misschien kan een **meldpunt** worden gekoppeld aan het onderzoek. De vraagstelling bij dit onderzoek zou wat ons betreft gericht moeten zijn op een faire en constructieve verhouding tussen overheid en burgers, die moeten kunnen rekenen op het respecteren van hun wettelijk verleende rechten en waarborgen. Het is aan te bevelen de gemeentelijke Ombudsman in dit proces een rol te geven.

² <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1273837/1#search=%22Visie%20juridische%20functie%20plan%22>

³ https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6107200/1/Raadsbrief_met_bijlage_juridisch_control_17012018_pdf_17-1_2

⁴ Op 29 april jl geagendeerd in de raadscommissie AZ, zie [https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10057967/1/3%20Ongevraagd%20advies%20Evaluatieonderzoek%20gewijzigde%20werkwijze%20bezwaarprocedures%20GroenLinks%20\(getekend\)](https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10057967/1/3%20Ongevraagd%20advies%20Evaluatieonderzoek%20gewijzigde%20werkwijze%20bezwaarprocedures%20GroenLinks%20(getekend))

⁵ Notitie bij agendapunt 20 Raadsvergadering 10-3-'21, [https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9829195/1/%2020%20Juridische%20Zaken%20\(5\)%20bijlage%20Is%20de%20Juridische%20functie%20in%20Amsterdam%20op](https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9829195/1/%2020%20Juridische%20Zaken%20(5)%20bijlage%20Is%20de%20Juridische%20functie%20in%20Amsterdam%20op)
3

2. Constateringen en aanbevelingen

- Het gegeven dat er na de Visie op de Juridische Control van 2018 niets meer is gevolgd, zegt veel over de urgentie die bij bestuur en raad over dit onderwerp wordt gevoeld. Daarom zouden we blij zijn als Raad en Burgemeester dit belangrijke thema nu oppakken.
- **Aanbeveling: onderzoek mechanismen achter tekortschieten van de juridische functie serieus en los problemen op.**
- Amsterdam maakt veel te weinig gebruik van de informele aanpak om in overleg problemen op te lossen, heeft ingebouwde voorkeur voor juridisering (om dan te kunnen ‘winnen’?)
- **Aanbeveling: Maak werk van prettigcontactmetdeoverheid.nl**
- Ook door gebrekkige handhaving ter plaatse worden de rechten van bewoners tekort gedaan,
- **Aanbeveling: Geef behoorlijke instructies voor handhaving en publiceer die ook zodat de burger zich er op kan beroepen.**
- Te gemakkelijk wordt in bezwaarschriftprocedures een formele barrière opgeworpen om burgers weg te sturen (geen belang, niet gemotiveerd afwijzen van argumenten of het niet behandelen daarvan, formele geen materiële argumenten).
- **Aanbeveling: Benoem weer onafhankelijke juristen/ deskundigen in de bezwaarschrift-commissies; Dit is in het belang van de zuivere procesgang, de kwaliteit van de inhoudelijke afweging en beoordeling en de geloofwaardigheid en acceptatie van de uitkomst. Heroverweeg het strikte ‘direct belanghebbende’ criterium dat de gemeente hanteert bij bezwaar- en handhaafprocedures.**
- Niet alleen dat wettelijk toegestane verdagingstermijnen automatisch worden toegepast, dikwijls worden wettelijke beslistermijnen helemaal niet in acht genomen. De burger wordt als regel ‘in de wacht gezet’, en soms zelfs helemaal niet meer uit de wachtstand gehaald waardoor de (doorzettende) burger gedwongen wordt een beroep tegen een fictieve weigering bij de rechter in te stellen. Dat kost extra inspanning, tijd en vaak geld.
- **Aanbeveling: Zie toe dat de wettelijke beslistermijnen strikt in acht worden genomen en beslis ook sneller dan wettelijk is toegestaan als dat kan en in het belang is in het concrete geval.**
- De publicatie van aanvragen en besluiten is ver onder de maat. Inspraak- en bezwaartermijnen mogen hierdoor niet worden beknot.
- **Aanbeveling: Ook als dit niet wettelijk is verplicht, zou de gemeente alle aanvragen en wel direct na indiening moeten publiceren en moeten toezien op tijdige indiening van aanvragen.**
- Nu een zo groot aantal vergunningen van rechtswege wordt verleend, kan met recht worden gesproken over een tekort in de juridische functie. Alerten burgers mogen de fouten eruit halen die veelal door ontbreken van toetsing aan de regels en belangenafweging aan deze besluiten kleven.
- **Aanbeveling: Ga na wat de oorzaak is van de termijnoverschrijdingen bij dit soort ‘van rechtswege verstrekte vergunningen’, wie ervan profiteert en neem maatregelen om dit aantal naar nul te brengen.**
- Een belangrijke voorsprong hebben de ambtenaren doordat zij de zienswijzen van burgers kunnen interpreteren naar het hun goedgevindt en de reacties creatief kunnen formuleren (‘wegschrijven’). Zelden zullen raadsleden daar de vinger op leggen.
- **Aanbeveling: Bedwing de neiging om zienswijzen te bagatelliseren of gekleurd weer te geven. Stel daarom duidelijke redactievoorschriften op voor het weergeven van zienswijzen.**

- .
- De gemeente Amsterdam gaat stelselmatig in op aanvragen voor omgevingsvergunningen die nog niet voldoende zijn voorbereid, met voorbijgaan aan de rechten en belangen van de belanghebbenden, die dan maar moeten zien de ten onrechte verleende vergunning of ontheffing aan te vechten.
- Vergunning- en ontheffingverlening waarbij niet voor de besluitvorming is gesproken met belanghebbenden/omwonenden en serieus belangen zijn afgewogen is onzorgvuldig. Te vaak wordt in Amsterdam onvoldoende gecommuniceerd met de buurt over ingrepen in de omgeving en eenzijdig in het belang van de aanvrager gemotiveerd.
- Wethouder, houd u aan de wet! In Amsterdam wordt zelfs vastgehouden aan besluiten die evident in strijd zijn met de wetten die omwonenden beschermen. Burgers mogen dan bij de rechter hun gelijk bevechten. De raadsbrief van het Bestuurlijk Team Aanpak Bouwdynamiek (19-02-2019) gaat daar volkomen aan voorbij.
- **Aanbeveling: ga veel meer ter plaatse kijken bij een vergunningaanvraag om je op de hoogte te stellen van de betrokken (private) belangen en rechten. En verbind er consequenties aan. Respecteer ook de civielrechtelijke bepalingen (Burgerlijk Wetboek) in de besluitvorming.**
- In gevallen waarin de gemeente naar haar eigen belang toe redeneert is sprake van een verkeerde houding jegens de eigen burgers, waar winnen belangrijker lijkt dan recht doen.
- In de juridisch geformuleerde brieven van de gemeente zijn de redeneringen zelfs voor een juridisch ingevoerde ontvanger vaak niet begrijpelijk en overtuigend. De wens om de eigen beleidsvoorkeuren en genomen besluiten (vergunningen) overeind te houden gaat te vaak ten koste van de juridische kwaliteit en leidt dan tot verstrikking in foute redeneringen.
- Bestuurders gaan slordig om met mandaatverhoudingen en controle op aan ambtenaren toegekende verantwoordelijkheden.
- **Aanbeveling: Zorg ervoor dat de juridische kennis op de afdelingen vergunningen, toezicht en handhaving (ook bij de Omgevingsdienst) op peil is. Ook via (na)scholingsprojecten.**
- De gemeente draagt niet of onvoldoende bij aan een voor de rechtsstaat wezenlijk beginsel als de equality of arms, mede gelet op de enorme kennisvoorsprong die zij op de burgers heeft
- Ondanks goede voornemens bij openbaarheid van bestuur, om beter te presteren dan volgens landelijke voorschriften het minimum zou zijn, is de gemeente Amsterdam koploper in geheimhouding. Ook bij Wob-verzoeken wordt nog veel te restrictief en dikwijls te laat of in het geheel niet gereageerd.
- Wob-verzoeken duren veel te lang, soms tot de actualiteit van het probleem is verdwenen of worden simpelweg terzijde gelegd.
- **Aanbeveling: Doe een inhaalslag voor meer transparantie van gemeentelijke documenten. Doe meer aan actieve openbaarheid, door zelf inzichtelijk te publiceren, en informatie toegankelijk en doorzoekbaar in (archieff) systemen en documentenregisters op te slaan. Doe meer aan de passieve openbaarheid door zo volledig mogelijke en tijdige verstrekking op verzoek. Bezie het gebruik van weigeringsgronden kritisch (ook door regelmatige evaluatie en bijscholing) en bestrijd uitstel en zelfs weigeringen tijdig te beslissen (ook als onderdeel van de periodieke evaluatie).**
- Er wordt in de gemeente veel gedaan aan -vaak met ingehuurd inspraakspecialisten- georganiseerde inspraak- en burger visie middagen en avonden. Deze eindigen met fraai vormgegeven burgervisie documenten. De democratische follow up is meestal gering, en voor zover

die er is wordt deze verwerkt in ambtelijke visies waarin een voor het bestuur nuttige samenvatting wordt gegeven. Dit is inspraak zonder uitspraak.

- Deze inspraak bijeenkomsten lijken naar de vorm een vermindering van de kennisvoorsprong van het bestuur, maar hebben in de praktijk het omgekeerde effect. Zij leiden niet tot scholing van mondige burgers
- **Aanbeveling: Veranker inspraakbijeenkomsten in de bij wet geregelde democratische besluitvorming. Reik de burgers effectieve instrumenten aan om op hetzelfde niveau als de gemeente te komen bij inspraak over (vitale) besluitvorming**

Illustraties in bijlage

Onze, inmiddels aardig representatieve, illustraties van bovenstaande stellingen volgen hierna per stelling in de bijlage in drie hoofdrubrieken:

a. Procedurele grondhouding uitmondend in juridische missers, interpretatie van de Awb, negeren van de informele aanpak;

b. Misbruiken van bureaucratische overmacht. Wanneer in het primaire proces van beleidstoepassing eenzijdig ten nadele van bewoners wordt gehandeld, bijvoorbeeld bij vergunningverlening en bij het verwerken van inspraak en zienswijzen.

In die gevallen is de kans groot dat bij bezwaar- of klachtenprocedure geen onafhankelijke heroverweging, maar veeleer cover-up van de ingeslagen weg plaatsvindt.

c. Transparantie? Informatie als wapen, achterhouden van documenten binnen en buiten de Wob. Ernstiger is nog manipuleren van informatie om een bepaald belang te dienen.

De blokjes illustratieve voorbeelden binnen de hoofdrubrieken betreffen de constatering die aan het begin van par. 2 zijn opgesomd. Deze stellingen worden kort ingeleid, waarna de voorbeelden volgen.

3. Achtergronden van het probleem

Kloof tussen norm en werkelijkheid

Uiteindelijk betreft deze materie de redelijke democratische uitvoering van de wet en de daarmee gemoeide relatie tussen wetgever, bestuurder en burgers, die dat kan doorkruisen. De roep om een andere bestuursstijl is ook in Amsterdam actueel. Varen de ambtenaren niet te veel een eigen koers, gericht op de belangen en inzichten van de eigen dienst, en van vergunningaanvragers? Krijgen zij niet te veel ruimte om eenzijdig belangen af te wegen ten nadele van een deel van de bevolking? Hebben bestuurders en de controlerende raadsleden daar wel zicht en grip op? Daarom wordt ook introspectie van het gemeentebestuur en de volksvertegenwoordiging gevraagd.

Opvallend is dat de gemeente Amsterdam enerzijds de burgers voorhoudt verder te willen gaan dan andere gemeenten en dan de formele vereisten in onder meer de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) en de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb), maar tegelijkertijd in de eigen 'ambitieuze' verordeningen en bestuurspraktijk, dat minimumniveau in de verste verte niet haalt. Hierdoor ontstaat in Amsterdam een ontoelaatbare kloof tussen feit en beleden norm. Voor bewoners is dat niet te verteren. Dat zagen we ook al bij participatie, die niet overeenstemt met de ambities van het college, maar dat is hier buiten de orde ⁶.

Als aan het eind van de rit een formeel geschil over besluiten aanhangig wordt gemaakt, blijkt dat voor gewone burgers nauwelijks meer te winnen. Vaak is er in strijd met de bedoeling van integrale

⁶ Zie artikel 'Hoe komt Amsterdam een stap hoger op de participatieladder?' op <https://museumpleinbuurten.nl> en de recente geregisseerde 'inspraak' over de nieuwe Meervaart).

heroverweging alleen nog sprake van een formele toetsing: is het uiteindelijke besluit formeel-juridisch overeind te houden. Zeker in strijd met de veel verder gaande ambitie van de gemeente, is de bezwaarprocedure meestal niet gericht op het zoeken naar een oplossing maar op mogelijkheden om de bestreden beslissing hoe dan ook te bevestigen (zie verder in de Bijlage onder 1.a). De door iedereen met de mond beleden noodzaak van rechtsbescherming, machtscheiding en democratische controle verliest daardoor aan de noodzakelijke inhoud.

De paradox van het probleem is dat de uitholling van wat wij hier de juridische functie noemen omgeven wordt met steeds meer inspraak geleid door communicatiedeskundigen. Het is wat Tjibbe Joustra in zijn boekje *Crisis en controle* (Prometheus 2021, p. 178) constateert: *“De jurist heeft het ambtelijk afgelegd tegen de communicatiespecialisten en andere professionals die zijdelings het openbaar bestuur hebben bestudeerd. Over het algemeen hebben zij een wat beperkter gevoel voor het belang van juridische kwaliteit van besluiten....Het is een merkwaardige paradox. Aan de ene kant hebben juristen op het gebied van wetgeving en beleid aan importantie ingeboet, maar aan de andere kant is het belang van rechtsbescherming juist toegenomen.”*

Reikwijdte van het probleem

De juridische functie begint bij de regeltoepassing op allerlei terreinen. Het lijkt erop dat daar twee hoofdregels worden geschonden:

- a. Brede belangenafweging ontbreekt. Er wordt eenzijdig gekeken naar de belangen en rechten van de aanvrager; die van de omwonenden worden pas in de afweging betrokken als die van zich laten horen. Voor hen is het een *uphill battle*, omdat de ambtenaren dan al een defensieve en formeel-juridische houding aannemen of soms zelf de hand lichten van de regels om hun besluiten te stutten.
- b. De tweede geschonden hoofdregel is dat de zwakste partij, omwonenden ten opzichte van de aanvragers, op deze manier niet wordt gezien en beschermd, waardoor partijen ook met elkaar in conflict komen.

Als er een bezwaar wordt ingediend, biedt de Awb daarvoor een uitgewerkt systeem, dat ertoe dient om recht te doen en de beslissing integraal te *heroverwegen*. Dat is er niet om het bestuur te laten winnen, maar de rechtstatelijke kwaliteit van de democratische besluitvorming te beschermen en om de wettelijke rechten van burgers te waarborgen. Anders dan in andere gemeenten, waaronder Rotterdam, heeft Amsterdam deze procedure ingericht als een ambtelijke voorbereidingscommissie, vrijwel altijd zonder onafhankelijke voorzitter.

Een vergelijkbaar probleem zien we bij informatieverstrekking en informatieverzoeken op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), instrument om transparantie en democratische controleerbaarheid te waarborgen.

In de praktijk lijkt de informatieverstrekking gericht op de bescherming van een eng organisatiebelang (van ambtenaren of bestuurders, daarachter meestal ook de aanvragers) te dienen. Zo zagen wij wel voorbeelden van wegschuiven en traineren, pas beslissen als de organisatie er geen last meer van heeft of een beroep bij de rechter tegen een weigering te beslissen is ingesteld. Hier speelt iets soortgelijks als gesignaleerd bij de burgerparticipatie en de oplossingsgerichte klachthantering. Hoge ambities in een gemeentelijke beleidsnota ⁷, maar de praktijk volgt die fraaie woorden niet, loopt zelfs vaak achter bij andere gemeenten die zich wel aan minimumstandaarden willen houden.⁸ Bij een behoorlijke verhouding tussen overheid en burgers passen ook voorwaarden voor een eerlijke

⁷ Zie de raadsbrief “Openbaarheid van informatie en afdoening motie 2.1.80.18” van 26 februari 2019, <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7392859/1>

⁸ En ook inhoud van de prachtige Amsterdamse ambtseed is diametraal anders dan de werkelijke ervaring van burgers. Vergelijk de [Amsterdamse ambtseed](#) eens met [die van het Rijk](#), die veel rudimentairder is, zelfs geheimhouding vooropstelt.

procespositie van burgers tegenover de overheid, de 'equality of arms'. Die wordt ook door het achterhouden van documenten geschaad.

Niet alleen de specifieke taak van de juridische functie bij formele verzoeken en bezwaren, maar ook de verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteitszorg in volle breedte (vak-diensten als Wonen, Grondzaken, Ruimte & Duurzaamheid) behoeft aandacht. En het probleem strekt zich ook uit tot de Omgevingsdienst.

Vergunning- en ontheffingverlening door stadsdelen en sector-directies komt soms ook in strijd met expliciet beleid en regels van het college en de raad. Dat kan alleen worden verklaard door eigen ambtelijke keuzen, die vaak de genoemde balans verstoren. Dergelijke vormen van ambtelijke rechtstoepassing zijn ontoelaatbaar, zeker als ze stelselmatig de positie en gerechtvaardigde belangen van de burgers (in het bijzonder omwonende bewoners) ondergraven. Verder kan worden vastgesteld dat lage ambtenaren in praktijk vaak zware mandaatsbevoegdheid krijgen toebedeeld zonder adequaat toezicht of samspraak, waarbij zij vaak onder druk van gewiekste ondernemers met hun advocaten moeten opereren. De bestuurlijk verantwoordelijken blijven buiten beeld of geven vaak niet thuis.

Gevolgen voor de burger

In theorie (en ook helaas in praktijk) staat de gemeente bij belangenconflicten met 3 - 0 voor op de burger.

1. De gemeente heeft een kennisvoorsprong, omdat de ambtenaren de hele dag met de materie bezig zijn en de burger hopelijk maar één keer in zijn leven zo'n geschil meemaakt;
2. De gemeente heeft een informatievoorsprong, omdat zij op de documenten zit en die niet zomaar prijsgeeft.
3. Het grootste euvel is dat de gemeente twee petten draagt: die van de organisatie die het eigen belang voor op stelt en die van hoeder van het recht, het algemeen belang. Zij formuleert de reacties op zienswijzen volgens haar interpretatie en voorkeuren en voert de regie over de klachtenprocedure. De bezwaarschriftenprocedure is er nu juist voor bedoeld dat de geschillen zoveel mogelijk op bestuurlijk niveau op een faire en rechtmatige manier worden opgelost! De bestuursrechter toetst verderop slechts 'marginaal' op afstand. En helt dan vaak over naar de kant van het bestuur.⁹

De vraag is voor adequate en een eerlijke juridische functie die recht doet aan rechten en wettelijke waarborgen voor burgers of het gemeentebestuur zich van deze voorsprong voldoende bewust is en of zij deze scheefheid enigszins weet te compenseren. In het onderwijs over het bestuursrecht en het bestuursproces, wordt steevast als een van de kernpunten van het bestuursrecht genoemd de ongelijkheidscompensatie. Wij zouden graag zien dat deze inzet ten grondslag wordt gelegd aan het door ons bepleite onderzoek.

Ernstig neveneffect van tekortkomingen bij de juridische toetsing door de gemeente op de geldende criteria bij vergunningen of ontheffingen is dat dit onnodige conflicten creëert tussen burgers onderling, tussen aanvragers en benadeelden. Meer algemeen leidt zij tot de om zich heen grijpende negatieve grondhouding van de burger tegenover een democratische gekozen overheid.

4. Conclusies

Onderstaande voorbeelden zijn in een beperkte rondvraag verzameld. Het lijkt niet moeilijk het met tientallen soortgelijke gevallen aan te vullen.

De doelstellingen van juridisch kwaliteitszorgbeleid, geformuleerd in 2002 en herhaald in de Visie onder

⁹ Zie o.m. <https://www.ftm.nl/artikelen/raad-van-state-bescherm-niet-burgers-tegen-overheid-ondanks-toeslagenaffaire?>, https://www.advocatenblad.nl/2021/03/23/bestuursrechter-schiet-op-meer-fronten-tekort/?mbid=email_onsiteshare https://www.njb.nl/media/4163/njb05_focus_3.pdf en https://www.njb.nl/media/4103/c-b-b-37e-d-97a-c-c-4d-20652575d-6b-97e-05c-9_pdf.pdf

waarnemend burgemeester Van Aartsen uit 2018, (legitimering van bestuur naar burger, vergroten van houdbaarheid van beleid, beheersen van risico's, voorkomen van onnodige schade, vergroten van betrouwbaarheid van de overheid) zijn ver uit het zicht verdwenen en niemand lijkt erom te malen. Om de verhouding tussen burgers en bestuur in de gemeente te normaliseren lijkt een extern geleid onderzoek gewenst. Het vertrouwen van de burgers in hun stadsbestuur en de controlemogelijkheden van de hun vertegenwoordigende raad vereisen dat het bestuur zich menselijk en transparant opstelt. Kortom, ten dienste van het recht en van de bewoners in plaats van ten dienste van het belang van de organisatie in enge zin en nog enger gedefinieerde belang van vergunningaanvragers. De kritiek op de bestuurscultuur, beschreven door externe waarnemers, komt erop neer dat de ambtelijke organisatie opereert als een slangenkuil, met de rug naar de samenleving waar alle energie opgaat aan het verdedigen van het eigen gelijk.

Terzijde: een opmerkelijke constatering die gaandeweg ontstond is dat de gemeente officieel juist beleid proclameert dat nog veel rechtvaardiger, naar buiten gericht, responsiever en participatiever is dan in een gemiddelde gemeente of van wettelijke voorschriften (bv. Awb en Wob) verlangd wordt, maar in praktijk aantoonbaar tegenovergesteld handelt. De gemeente Amsterdam doet zich dus 'Roomser dan de Paus' voor, maar lijkt daarmee de tegenovergestelde praktijk te verbloemen. We ontdekten van deze merkwaardige hypercorrectie in de brede bestuurspraktijk vier¹⁰ voorbeelden:

1. participatie (coalitieakkoord, blz 68: "dialoog en co-creatie zijn uitgangspunt". De praktijk is echter regentesk. Sterkste voorbeeld is de volstrekt geregisseerde inspraakbijeenkomst over het prestigeproject Meervaart in de Sloterplas).
2. de bezwaarschriftenprocedure: de desbetreffende verordening schrijft voor als eerste stap informeel overleg om tot een oplossing te komen. De praktijk is echter dat bezwaarschriften meteen in de juridische loopgraven belanden en de bezwaarschriftenprocedure is te vaak vooringenomen sinds je niet meer door onafhankelijke derden wordt gehoord, zoals bijvoorbeeld in Rotterdam wel gebeurt.
3. Openbaarheid en transparantie. Sinds 2018 proclameert de gemeente dat persoonlijke beleidsopvattingen (de 'Rutte-doctrine') geen geldige reden voor geheimhouding meer is. De praktijk is tegengesteld. Ook werd onlangs door de rekenkamers van de vier grote steden aangetoond dat Amsterdam verreweg de meeste geheimhouding toepast.
4. Lees ten slotte

Door rond te vragen hebben wij de eerste twee stadia ervaren die burgers kunnen doorlopen als ze onrecht ervaren van de kant van de gemeente.

1. Eerst denk je die narigheid is een toevallig incident, Jij hebt pech gehad.
2. Vervolgens constateer je: die fouten zijn niet incidenteel, maar structureel. Fouten maken is het systeem zelf.
3. In de derde fase constateer je dat de verantwoordelijke bestuurders niet open staan voor je kritiek, maar alles wegpoetsen en niet willen leren of zaken verbeteren. Ze laten zich niet op de fouten in en van het systeem aanspreken.
4. Tenslotte kom je er achter dat de bestuurlijke en ambtelijke uitvoeringspraktijk ver onder de maat is en dat weinigen hiervan wakker lijken te liggen.

De hiervoor geciteerde Joustra vraagt in zijn boek: *'Waarom heeft maatschappelijke betrokkenheid zich niet vertaald in uitvoering van beleid.'* En hij spreekt over *'compartimentering van ambtelijke en maatschappelijke werkelijkheid'* waardoor ze elkaar uit het oog hebben verloren.

Hoe is de brug tussen die twee werkelijkheden te herstellen?

¹⁰ nr 4 betreft de tekst van de Ambtseed, getiteld 'De gerechtigheid dienen', die alle Amsterdamse ambtenaren sinds 2020 afleggen. Wel een contrast met de praktijk. Dit zal ook wel een vorm van hypercorrectie zijn om de minder verheffende werkelijkheid te verhullen.

BIJLAGE Illustratieve voorbeelden van vertrouwen-ondermijnende procedures

1. Procedurele grondhouding juridische functie

a. informele aanpak, gemeente verzuimt eerst met burgers over problemen te overleggen

Waarom wordt niet als standaard de informele aanpak, tevens de menselijke benadering, gebruikt? Het project "Prettig contact met de overheid" bestaat al 15 jaar en heeft vele internationale onderscheidingen verworven. Nederland kan hier trots op zijn, maar nu Amsterdam nog. Prettig contact begint bij klachtbehandeling, maar strekt zich ook uit tot formele juridische bezwaren.

Enkele jaren geleden kwam het bericht dat de ambtelijke leden van de Amsterdamse Bezwarencommissies op cursus zouden worden gestuurd om een kennis te maken met een meer directe en menselijke 'informele benadering' van klachten en conflicten dan vanuit de strikt juridische loopgraven.¹¹ Dat betreft dan misschien een handjevol ambtenaren. De regeling bezwaar en beroep (college) schrijft in artikel 4.1. uitdrukkelijk voor om in geval van bezwaren eerst te zoeken naar een oplossing door overleg¹². Is die beleden voorkeur voor de informele aanpak wel voldoende doorgedrongen in de gemeentelijke organisatie en praktijk?

De stelling is dus: Amsterdam maakt veel te weinig gebruik van de informele aanpak om in overleg problemen op te lossen, heeft ingebouwde voorkeur voor juridisering (om dan te kunnen 'winnen'?)

Het niet volgen van dit deel van de eigen Regeling Bezwaar en beroep is een goed onderwerp voor het hierboven bepleite onderzoek 'onder de motorkap'.

Voorbeelden

Hier volgen voorbeelden waarbij de informele aanpak zou passen om door overleg tot een oplossing te komen staan. Dit begint al bij de eerste voorbereiding van nieuw beleid, wat later bezwaar en beroep voorkomt. Dat betreft meestal sector-directies, zoals veelal die van Wonen, Ruimte & Duurzaamheid en Grond & Ontwikkeling, waar zelfs een nieuw erfpachtcontract is ontworpen zonder serieus overleg met (vertegenwoordigers van) de wederpartij, de erfpachters. Over erfpacht zou een apart zwartboek opgesteld kunnen worden, sterker: dat is ook gebeurd in 2019.¹³ Hieronder gaat het om de juridische procedure bij bezwaar en beroep.

Het meest sprekende voorbeeld is negatief van aard, namelijk dat in onze rondvraag bij burgers die veel ervaring hebben met bezwaarschriften bleek dat zij nooit een informele aanpak hebben meegemaakt, zelfs niet na uitdrukkelijk verzoek.

De Omgevingswet maakt straks (na 2022) vooroverleg met de buurt onontkoombaar, maar in veel gevallen is ook nu al evident dat een dergelijk overleg verstandig zou zijn, bijvoorbeeld als al eerder weerstand is gerezen tegen bepaalde ontwikkelingen in de buurt en zich een soortgelijke vergunning aanvraag aandient. Dit speelde duidelijk in Amsterdam Noord, bij de grootschalige Horecavoorziening Noordkust (OLO 4589423). Bij deze besluitvorming werd niet met bewoners gesproken en werd het indienen van zienswijzen zelfs uitdrukkelijk uitgesloten. Later werden echter bezwaren die niettemin werden geopperd toch als 'zienswijzen' aangemerkt. Dit leidde dus tot een onvoorspelbare en selectieve behandeling van bezwaren.

Een concreet voorbeeld van het omzeilen van inspraak zagen we ook in Noord, waar het Hamer-gebied ontwikkeld wordt. De bewoners van de nabije Vogelbuurt keerden i.v.m. de verkeersaspecten zich tegen de gevolgen van die uitbreidingsplannen toen ze tegen alle afspraken in onverwachts geconfronteerd werden met

¹¹ Item in programma 'Nieuwsuur' d.d. 5 november 2015: zie <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2067294-goed-gesprek-kan-bezwaarschrift-voorkomen.html>

¹² <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2385760/1>

¹³ Zie https://awep.nl/wp-content/uploads/2019/11/Zwartboek_Erfpacht_2.0.pdf, + <http://verontrusteerfpachter.blogspot.com>

een ingrijpende aanpassing van het kruispunt van de Meeuwenlaan en de Johan van Hasseltweg¹⁴. Er lijkt door een ernstig tekort aan communicatie sprake van salami-tactiek. Onlangs herhaalde dit tekort aan formele inspraak zich in Mobiliteitsplannen West en Nieuw-West.

Binnen het Juridisch bureau worden verzoeken standaard in de formele procedure met planschadeadviesbureaus gebracht, terwijl in veel gevallen een standaard planschadevergoedingsovereenkomst bestaat, waardoor een derde-belanghebbende aansprakelijk is gesteld voor eventuele schade. Het zou dus voor de hand liggen om te proberen een minnelijke schikking te realiseren met de gemeente als bemiddelaar met de derde-belanghebbende. Een praktijkvoorbeeld is dat geluidsoverlast bleek te kunnen worden verholpen met een bijdrage in dubbel glas.

In een bepaalde planschadezaak is (in lijn met tweemaal gedaan verzoek van de rechtbank) steeds gevraagd dat de gemeente op zijn schreden van juridisch opponeren terugkeert en met appellanten (en de derde-belanghebbende) om tafel gaat om het achterliggende geschil minnelijk en menselijk te schikken. Er was direct na het planschadeverzoek (2010) alle redenen 'om tafel te gaan', omdat de gemeente al in 2007 door een risico-analyse samen met de projectontwikkelaar uitgerekend een claim van onze 2 woningen zag aankomen (zelfs kregen pas in 2018 verzoekers op hun verzoek dit onthullende document planschadevergoedingsovereenkomst onder ogen).

In dezelfde categorie gebrek aan menselijk overleg past het verschijnsel dat vergunningverlenende ambtenaren in beginsel nooit zelf ter plaatse komen kijken. We horen dan de reactie: "Schouw is hier niet gebruikelijk, meneer... We kennen alle relevante feiten, we hebben immers de stukken." (citaat).

Dit is ook het standaardantwoord als burgers vragen stellen over terrasuitbreidingen die niet passen binnen de richtlijnen. Pas na een formeel bezwaar gaan de ambtenaren kijken (en keuren ze soms wel soms niet de uitbreiding goed. De uitbreidingen van terrassen in het kader van coronamaatregelen zijn veelal niet vastgelegd in de systemen; ze zijn in geen enkel geval gepubliceerd.

Handhaving als vorm van direct contact en probleemoplossing

Wat natuurlijk ook kan, zelfs als er wel iemand komt kijken: de burger heeft uiteindelijk gelijk gekregen, maar de vergunninghouder houdt zich toch niet aan de in de vergunning gestelde voorwaarden. Dan komt het aan op handhaving, die in Amsterdam zoals algemeen bekend, schromelijk tekortschiet (in de eigen bewoordingen van de stadsdeelbesturen (Zuid, West, Noord): "geen prioriteit heeft"). Er is afgelopen jaren zwaar op handhaving bezuinigd.

Stelling: Ook door gebrekkige handhaving ter plaatse worden de rechten van bewoners tekort gedaan.

Voorbeeld

Recent ging (voor een kwestie met dakopbouw), een handhavingsambtenaar weer eens kijken op daken in het begin van de Joh. Verhulststraat in Zuid. Tot zijn schrik zag hij bouwsels en kleurstellingen van dakopbouwen die "bij de gemeente geheel onbekend waren". Op de vraag van een bewoonster wat er DUS ging gebeuren, was het veelzeggende antwoord: "Ja mevrouw, als we daaraan moeten gaan beginnen...." Gezagsondermijnd is dat ook aannemers en projectontwikkelaars deze grondhouding van bestuurders en ambtenaren goed op hun netvlies hebben.

Op de handhaafverzoeken over uitwaaiende terrassen (zoals een terras dat op de Haarlemmerstraat een zebrapad blokkeerde) wordt gereageerd dat de verzoeker geen 'direct belanghebbende' is. De betrokken straatmanager vond het allemaal 'okay'.

b. ontvankelijkheidskwesties (formele barrières om bezwaar niet te hoeven behandelen)

In geval van bezwaren pleegt de gemeente vaak het begrip 'belanghebbende' formeel en beperkt uit te leggen. Natuurlijk moeten zij hiernaar kijken als voorportaal van een beroepszaak bij de rechter. Het lijkt er echter op dat de ambtenaren van het juridisch bureau vooral daarin zijn geïnteresseerd. Als zij vinden dat er geen ontvankelijkheid is, denken ze dat ze niet meer inhoudelijk op de argumenten hoeven in te

¹⁴ Zie hiervoor <https://noord.notubiz.nl/vergadering/755084> agendapunt 6.3

gaan, ook als dat argumenten zijn die tot heroverweging van de beslissingen kunnen leiden. En dat zou niet zo moeten zijn.

Stelling: Te gemakkelijk wordt in bezwaarschriftprocedures een formele barrière opgeworpen om burgers weg te sturen (geen belang, niet gemotiveerd afwijzen van argumenten of het niet behandelen daarvan, formele geen materiële argumenten)

Voorbeelden

In sommige gevallen, zoals bij de Stichting Behoud Lutkemeer het geval was, zijn evident belanghebbende organisaties niet ontvankelijk verklaard, bijvoorbeeld omdat de bestuursleden niet om de hoek woonden. Zeker gelet op het gegeven dat de gemeente niet alleen de regie voert, maar ook zelf partij in het geschil is. Pas na herhaaldelijk aandringen vanuit de Raad ¹⁵ werd De Stichting Behoud Lutkemeer alsnog ontvankelijk verklaard.

Een planschadeverzoek betrof twee panden, maar is steeds door de appellanten in gezamenlijke stukken toegelicht en verdedigd. De gemeente heeft op enig moment aan elk pand een eigen dossiernummer toegekend. Is één van de appellanten in de fase van beroep bij de rechtbank niet ontvankelijk door het enkele feit dat het aparte nummer en een kopie van diens besluit ontbreekt (hoewel dit besluit door een domme fout van de gemeente gelijkluidend was aan dat van de buurman), zoals de gemeente stelde? Het ergerlijke van dit voorbeeld was dat de gemeente drommels goed wist hoe het zat. Natuurlijk werd deze poging een appellant te wippen door de rechter afgewezen. Maar na afwijzing door de rechtbank probeerde de gemeente hetzelfde nog eens. Juridisch lijkt dat misbruik van procesbevoegdheid of strijd met het beginsel van fair play.

De reactie van de manager van het Juridisch Bureau hierover kwam niet verder dan herhalen van het geschilpunt, maar ontwijkt de vraag of het behoorlijk was om in de gegeven omstandigheden de ontvankelijkheid aan te vechten. De gemeente voerde aan dat het te laat zou zijn om herstel van verzuim (art. 6:6 Awb) te vragen. Maar nergens staat dat dit binnen de beroepstermijn moet gebeuren. De gemeente kwam nu nog met een nieuw argument: het ging niet om de inhoud van het beroepsschrift, maar om 'de onvolledigheid van de ingediende stukken' (= bijlagen). Alsof dit een vereiste is in art. 6:5 Awb om de inhoud van het beroep vast te stellen. De gemeente kreeg bij de rechter geen poot aan de grond. Maar ging over dezelfde ontvankelijkheidskwesitie nog in hoger beroep ook! Zie Raad van State uitspraak ECLI:NL:RVS:2016:2583. Geen wonder dat betrokken burgers een klacht over onbehoorlijke bejegening hebben ingediend.

Bij omgevingsvergunningen wordt de ontvankelijkheid, gekoppeld aan het begrip belanghebbendheid onder meer afgemeten aan de afstand die de woning van de klager heeft tot het object en of bezwaarde zicht heeft op het perceel. Het afstandscriterium wordt in een getal uitgedrukt doorgaans bepaald op 100 meter. Maar ook bij een iets grotere afstand wil de rechter nog wel persoonlijke belanghebbendheid aannemen als bijvoorbeeld verkeersaantrekkende werking in de straat aannemelijk is (bijv. uitspraak Rechtbank Midden Nederland ECLI:NL:RBMNE:2017:3205).

Zo niet in toenemende mate bij de gemeente Amsterdam. Zelfs iemand die recht tegenover woont in de Cycladenstaat kon volgens de bezwaarcommissie niet als belanghebbende worden aangemerkt bij de vergunning voor een interne verbouwing waarbij 5 wooneenheden werden gecreëerd. Hij vreesde fietsoverlast, mede omdat een berging in strijd met het Bouwbesluit in het gebouw ontbrak (Octopus-nummer: JB.20.016763.001).

In een zeer recente andere zaak Balatonstraat 5, waar vergunning werd verleend op basis van de huisvestingsverordening van Amsterdam tot omzetting van een woning in 7 wooneenheden, waren buurtbewoners die verder weg woonden dan 100 meter en geen zicht hadden hiertegen in het geweer gekomen. Nieuw is dat de gemeente nu opeens ook bij een dergelijke vergunning hetzelfde criterium ging gebruiken als bij omgevingsvergunningen om de ontvankelijkheid van bezwaarden (die aantasting van het karakter van hun buurt vreesden) aan te vechten. Dit suggereert een toenemende neiging om ontvankelijkheid steeds verder aan te scherpen. De rechter moet zich hierover nog uitspreken. (Zaaknummer: JB.20.009908.001-013)

c. serieuze bezwaarschriftenprocedure, onbevangen heroverweging van besluiten

Wij herkennen ons in de waarnemingen van de stadsdeelcommissie-West uit gesprekken met burgers, advocaten en leden hoorcommissies, beschreven in het ongevraagd advies, aangenomen op 6 april jl.

¹⁵ Laatstelijk behandeld in de gemeenteraad van 10 maart 2021, agendapunt 20.

De Algemene Wet Bestuursrecht kent twee modellen: ambtelijk hoor en wederhoor met advies aan het in her-overweging beslissende bestuursorgaan of met een bezwaarschriftencommissie met een onafhankelijke voorzitter. De gemeente Amsterdam doet sinds 2015 als regel het eerste. Wie dat heeft meegemaakt weet hoe dat gaat. Die zogenaamd onafhankelijke toetsing door de ambtenaren van het Juridisch Bureau voelt aldus aan: 'we horen u omdat het moet' en om formele foutjes uit de beslissingen te halen om vervolgens de bestuurlijk vastgestelde besluiten te kunnen (laten) uitvoeren. Men giet zijn tegenspraak in een juridisch jasje met het effect dat de meeste burgers afzien van verdere stappen. Vervanging van de bezwaarschriftenprocedure met een onafhankelijke externe commissie door een hoorzitting met eigen ambtenaren past in het patroon om na 2015 de rechtspositie van burgers minder sterk te maken.

Stelling: Niet alleen dat wettelijk toegestane verdagingstermijnen automatisch worden toegepast, dikwijls worden wettelijke beslistermijnen helemaal niet in acht genomen. De burger wordt als regel 'in de wacht gezet', en soms zelfs helemaal niet meer uit de wachtstand gehaald waardoor de (doorzettende) burger gedwongen wordt een beroep tegen een fictieve weigering bij de rechter in te stellen. Dat kost extra inspanning, tijd en vaak geld.

Voorbeelden:

De ambtenaren noemen zich onafhankelijk omdat ze persoonlijk niet bij het besluit betrokken waren, zelfs als de oorspronkelijke betwiste besluiten (bijvoorbeeld bij planschade) zelfs binnen dezelfde bestuurlijke eenheid of hetzelfde Juridisch Bureau worden gemaakt. Dit is gek, maar zeldzaam.

Wel is wijdverbreid dat voorzitter en/of secretaris van deze ambtelijke 'bezwaarschriftencommissie' ook zelf het besluit op bezwaar schrijft en vervolgens bij de rechter op als verweerder op treedt. Zelfs al wordt dit alles door de rechter binnen de Awb toelaatbaar geoordeeld, het leidt zelden tot werkelijk kritische toetsing en heroverweging van besluiten.

Als er al fouten worden gevonden, hoeven ze nog geen gevolgen te krijgen. Bij de evenementenvergunning voor Amsterdam Fashion Week op het Museumplein 2019 constateerde de commissie strijd met het locatieprofiel, maar prevaleerde het belang van de vergunninghouder om de vergunning toch in stand te laten. (Beslissing op bezwaarschrift, 28 februari 2019, JB.18.008.677)

Bij meerdere evenementen op het NDSM-terrein oordeelde de Rechtbank (bij een verzoek om voorlopige voorziening) dat door het te laat indienen, en behandelen, van aanvragen voor een vergunning voor evenementen en festivals het belang van de verzoeker minder zwaar woog dan het belang van de organisator (gezien de korte termijn). Feitelijk betekent dit dat bezwaar maken tegen evenementen (of het vragen om een voorlopige voorziening) kansloos is. Bij een Wob-verzoek bleek dat er nauwelijks zaken worden vastgelegd rond evenementen en er geen sancties zijn bij overschrijding van de afspraken in de vergunning. Een rapport over het Evenementenbureau was vernietigend. Toch heeft burgmeester in kader van nieuwe evenementenbeleid geen aanleiding gezien om iets te doen aan kwaliteits- en kennisverbetering. Bij evenementen neemt de burgemeester haar discretionaire bevoegdheid 'ruim', waardoor meer evenementen plaats vinden dan in het locatieprofiel staan. Van 'terughoudendheid' (waar de Raad van State om vraagt) is geen sprake in de praktijk.

In verschillende bezwaarschriftzaken, die hierna nog worden beschreven blijkt hoe vooringenomen de commissie zich laat kennen bij het terwille zijn van de aanvrager (vaak gewiekste projectontwikkelaars) en het verdedigen van dubieuze vergunningen. Bij de Frans van Mierisstraat 131 (OLO 4842367) werden de bezwaren van de bewoners over overschrijding van bouwhoogten als te pietluttig teruggewezen, maar dat de dakconstructie van de bouwer 5 centimeter onder een absolute grens bleef, werd daarentegen veel gewicht toegekend. In deze zaak waren gemeenteambtenaren druk in de weer met de bouwer Van der Vlucht. En de bezwaarschriftencommissie heeft in het uiteindelijke advies veel gegevens verwerkt die niet op de hoorzitting waren ingebracht.

Zo kan het ook: een uitzondering is het advies van de bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift Van Eeghenstraat 94-96-98 (Octopus-nummer: JB.19.012759.001 en .002), dat eens niet louter gericht is op overeind houden van het besluit van het bestuur. Wat eraan vooraf ging is dan ook wel grof (zie par. 2.b. en 2.g. hierna).

2. Misbruik van bureaucratische overmacht leidt tot onrechtmatig handelen

a. Tekortschietende publicatie van vergunningaanvragen

In de categorie bureaucratische problemen past ook de nieuwste taak van het Juridisch Bureau: voor de hele stad zorgen voor de officiële bekendmakingen, aankondigingen van vergunning-aanvragen waar zienswijzen of besluiten waarop beroep mogelijk zijn. Dit gaat vaak mis, zodat omwonenden niet tijdig bezwaar en beroep kunnen aantekenen.

Stelling: de publicatie van aanvragen en besluiten is ver onder de maat. Inspraak- en bezwaartermijnen mogen hierdoor niet worden beknot.

In de gemeenteraad van 22 april jl is hierover een goed onderbouwd raadsadres opgenomen ¹⁶. Het memoreert eerdere vragen over het ontbreken van publicatie door de Omgevingsdienst, waarop in 2019 van de zijde van OmgevingAlert de volgende loze reactie kwam: *“Bottom-line: wij weten ook niet precies welke afspraken deze specifieke omgevingsdienst en de Gemeente Amsterdam onderling gemaakt hebben inzake de wijze en rol bij publiceren”*.

Veel later, 15 september 2020, reageerde de burgemeester positief en expliciet op de een jaar eerder gestelde vragen dat dit allemaal zal worden opgelost. Alle aanvragen zullen integraal worden gepubliceerd. Want, aldus de burgemeester: *“Beperkte publicatie past niet meer in het huidige tijdvak van transparantie en openbaarheid.”* En, zo vervolgde zij: *“Op de site van de gemeente Amsterdam is onder het kopje ‘Kennisgevingen en bekendmakingen’ een weblink geplaatst die direct doorverwijst naar de website van de OD NZKG. Op deze website staan alle aanvragen en besluiten die de OD NZKG afhandelt namens de gemeente Amsterdam.”*

Nu, een half jaar later, constateert de briefschrijver niettemin: *“Ik moet echter constateren dat er niks is veranderd. Vergunningen (en aanvragen voor) terrasuitbreiding ontbreken, veel aanvragen bij Omgevingsdienst zijn onvindbaar (zoals onlangs bleek bij nachtelijke werkzaamheden in west) en ontheffingen voor bouwgeluid ontbreken nagenoeg allemaal en worden niet binnen de daarvoor geldende bewaartermijnen bekend gemaakt.”* Dit is natuurlijk onaanvaardbaar om de principiële reden die de burgemeester noemde, maar ook om praktische redenen. De briefschrijver stelt terecht: *“de ambtenaren kenden de situatie ter plaatse niet (ze komen niet kijken). Dan is het toch te prijzen als burgers, die als direct betrokkenen hun buurt goed kennen, meekijken?”* Zie over de papieren werkelijkheid van vergunningverlenende ambtenaren voorbeelden in par. 2.e en f. hierna.

Concrete Voorbeelden

Een voorbeeld is in oktober 2020 de aankondiging van de kapvergunning van honderden bomen aan De Hoge Dijk, het stukje Ecologische Hoofdstructuur van Amsterdam (!) Daar stond dan bij (samengevat): *“Dit is slechts een kennisgeving. U kunt nog niet reageren. Een zienswijze kan pas in een later stadium.”* Zes weken later was de aanvraag opeens goedgekeurd! En intussen zijn de bomen gekapt.

Vreemd is dit voorbeeld, ook in Zuidoost: aanvraag tot bomenkap wordt gepubliceerd en dezelfde dag volgt het besluit! ¹⁷, maar dan kan nog bezwaar worden gemaakt en de bezwaartermijn worden afgewacht.

Zo haalde de Omgevingsdienst de aanvraag van een hotel van haar website na bezwaren van omwonende, zodat belanghebbenden de eerder gepubliceerde stukken niet meer konden vinden. Zelfs op een Wob-verzoek werd niet gereageerd (behalve een bevestiging van ontvangst). Behandeling van de betreffende omgevingsvergunning voor het hotel blijft uit, zodat deze mogelijk later van rechtswege kan worden verleend. Inmiddels hebben bewoners een advocaat moeten inschakelen die ook nul op haar rekest kreeg,

Veel vergunningen zitten weggestopt bij de Omgevingsdienst. Onder meer de plaatsing van MUPI's in de stad. De Vereniging Vrienden van de Amsterdamse Binnenstad VVAB wilde bezwaar maken, maar was te laat, omdat de Omgevingsdienst systematisch aanvragen voor vergunningen en ontheffingen niet bekend maakt (ook niet in Omgevingsalert).

¹⁶ <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10004463/1/>

Raadsadres%20niet%20meer%20publiceren%20oververgunningaanvragen%20door%20stadsdelen%20gemeente%20en%20Omgevingsdienst

¹⁷ <https://bekendmakingen.amsterdam.nl/bekendmakingen/stadsdeel-zuidoost/2021/week-1/aanvragen/aanvraag/> en <https://bekendmakingen.amsterdam.nl/bekendmakingen/stadsdeel-zuidoost/2021/week-1/besluiten/besluit/>

Bij bouwwerkzaamheden in Amsterdam Noord worden de geluidsvoorschriften al meer dan een jaar overschreden. Hiervoor is een ontheffing nodig van de richtlijnen voor bouwgeluid. Omwonenden die last hebben van het geluid kunnen de betreffende ontheffing nergens vinden. Ambtenaren reageren al meer dan een jaar niet op mails met verzoeken om informatie. De omwonenden bereiden nu een Wob voor om de informatie alsnog te krijgen.

De Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) bepaalt in artikel 6:7: “De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt zes weken”. Vervolgens luidt artikel 6:8, eerste lid, dat deze termijn van aanvangt “met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt”. Amsterdam rekent naar zich toe. De publicatie in ‘Officiële bekendmakingen’ is vaak veel later dan de dag waarop het besluit is verzonden. Helaas houdt de gemeente zich aan de datum van het besluit. Het komt vaak voor, dat de publicatie van het besluit een of zelfs meerdere weken NADAT het besluit al aan de aanvrager is verzonden, plaatst vindt.

Eind vorig jaar overkwam dit een dame in de Frans van Mierisstraat. Na het sterk vertraagde publiceren (officiële bekendmaking 5 weken na verzending) van het besluit van 5 oktober 2020, (nr, Z006532) , kwam het bezwaarschrift volgens de gemeente, één dag te laat binnen en werd het niet-ontvankelijk verklaard. De te late publicatie werd in mindering op haar bezwaartermijn gebracht.

Besluit splitsingsvergunning Brahmsstraat 15, Dossiernr. Z/21/1882808. Dit besluit wordt plompverloren gemeld zonder dat er ook een aanvraag is gepubliceerd.

Besluit omzettingsvergunningen Hemonystraat 44-3, Dossiernummer Z/21/1881901. idem, evenals:

Besluit omzettingsvergunningen Rustenburgerstraat 418-3, Dossiernummer: Z/21/1883865..

Ook als er wel wordt gepubliceerd is er overigens een probleem. In Oud-Zuid wonen veel hoogbejaarde mensen die niet eens op internet zijn aangesloten, laat staan dat zij de Openbare Bekendmakingen volgen. In een aantal gevallen, zoals omgevingsvergunningen in de Frans van Mierisstraat (zie par. 2.d.) wordt erop gespeculeerd dat aanvragen niet of te laat worden gezien. De benadering in de Omgevingswet, waarbij overleg met belanghebbenden vooraf dient te gaan aan een vergunningaanvraag, brengt mogelijk verbetering in de situatie, tenzij aanvragers daarbij intimiderende methoden op weinig assertieve bewoners toepassen...

b. Vergunningen worden ‘van rechtswege’ verleend

Grote aantallen vergunningen blijken ‘van rechtswege’ te worden verleend. Dat betekent dat de gemeente (doorgaans ambtenaren namens gemandateerde stadsdeelbestuurders) zonder dat er serieus naar is gekeken, door louter tijdverloop gedwongen was positief te besluiten op de aanvraag. Dan zijn er helemaal geen zienswijzen meer mogelijk. Belangrijker nog is dat een toetsing aan de regelgeving en een belangenafweging geheel ontbreken. De bal wordt dus bij omwonenden gelegd, die zo alert moeten zijn om tijdig een bezwaarschrift in te dienen en daar ook kosten voor moeten maken. Dit is meestal door direct toedoen van het Stadhuis, het raakt wel de juridische functie van de gemeente. Binnen het bestuurlijk stelsel zijn de dagelijkse besturen verantwoordelijk voor het uitvoeren van het beleid van de centrale stad. Het Stadhuis moet er dus op kunnen vertrouwen dat het dagelijks bestuur haar taak zorgvuldig uitvoert. Dat houdt op zijn minst in dat fatale termijnen (zo ook bij vergunningaanvragen) in acht worden genomen. Deze praktijk raakt het hart van de juridische functie van de gemeente. Recordhouder van het grootste aantal vergunningen-van-rechtswege is al jaren Stadsdeel Zuid (in 2019 gemiddeld elke week één).

Stelling: Nu een zo groot aantal vergunningen van rechtswege wordt verleend, kan met recht worden gesproken over een tekort in de juridische functie. Alerte burgers mogen de fouten eruit halen die veelal door ontbreken van toetsing aan de regels en belangenafweging aan deze besluiten kleven.

Rechtsongelijkheid doemt ook op: alleen belanghebbenden met diepe zakken hebben de financiële mogelijkheden om dit soort kwesties tot het einde uit te zingen.

Het voordeel van systematische dataverzameling is dat daardoor patronen aan het licht komen. Wij gaan ervan uit dat de gemeente ook systematisch overzicht heeft over de aanvragers van vergunningen en ontheffingen en zo haar pappenheimers leert kennen: aanvragers die steeds de randen van de regelgeving opzoeken, die

buurtbewoners intimideren, voorwaarden negeren en fake bouwtekeningen insturen. Helaas blijkt uit de verzamelde voorbeelden te weinig dat er in de praktijk met deze inzichten iets zinnigs wordt gedaan. Elke vergunning lijkt opnieuw te worden verleend alsof dit de eerste is, in plaats van de zoveelste van een beruchte vastgoedondernemer die hele buurten heeft geplunderd.

Maar nu de vergunningverlening van rechtswege.

Data-analyst Nico van Gog heeft een verzameling aangelegd van dergelijke vergunningen en komt tot de volgende aantallen besluiten-van-rechtswege verleend tussen 2017 en 4 april 2021.

2017: 81; 2018: 100; 2019: 92; 2020: 53; eerste kwartaal 2021: 6 (!?)

Opmerkelijk is dat van groot-leverancier Stadsdeel Zuid in 2021 opeens geen van-rechtswege besluiten meer opdoemen. Misschien hebben ze hun leven gebeterd om de reputatie te herstellen.

In Stadsdeel Zuid is er nog iets vreemds aan de hand. In de Van Eeghenstraat wonen toevallig een paar actieve bewoners met kennis van zaken. Zij letten nauwlettend op de ongewenste bouwontwikkelingen die veelvuldig in hun buurt plaatsvinden: onderkelderingen, parkeergarages, grote uitbouwen in de tuinen, lelijke verbouwingen in de fraaie panden, verstening van tuinen, etcetera. Dit is in strijd met veel belangen van derden en met belangen van gemeentelijk beleid op terrein van milieu, grondwater en verkeer. De vergunningverlening liet door consequente observatie bepaalde patronen zien: vergunningen werden van rechtswege verstrekt en de aanvragers waren dan altijd machtige projectontwikkelaars. Dit zijn de heel grote vastgoedjongens, waarvan bekend is dat zij veel doen voor de stad (sponsoring van cultuur, bouwen van studentenhuisvesting e.d.). Dan is voorstelbaar dat zij een gewillig oor vinden bij de gemeente als ze een vergunning aanvragen, maar als dit ten koste gaat van derdenbelangen is het recht in het geding. Meer hierover onder 2.g. Het gevaar dreigt dus dat repeat-players dusdanige netwerken opbouwen waardoor de onafhankelijkheid en objectiviteit van het dagelijks bestuur in het gedrang komt. Dit vindt volledig plaats buiten het zicht van de burgers. Er zijn geen waarborgen om belangenverstrengeling en vriendjespolitiek te voorkomen. Belanghebbenden, vaak one-shotters, zijn daar niet tegen opgewassen.

Voorbeelden

In het laatstgenoemde patroon pasten vergunningen voor Van Eeghenstraat 104 (OLO 2923789, 2017) (Omgevingsvergunning voor bouw van kelder onder en naast de woning en onder de geheel tuin, in strijd met het Bestemmingsplan en zelfs met de criteria van het A-2 beleid). Oplossing dus: Van rechtswege verleend, ondanks negatief advies van de afdeling R&E. Aan de projectontwikkelaar met zeer goede relaties in de gemeente.¹⁸

Evenzo de lucratieve vergunning voor Van Eeghenstraat 110 (OLO 3271819, 2018) voor een grote projectontwikkelaar betreffende uitbouw ten koste van groen, maatschappelijke bestemming Onderwijs zomaar opgeheven. Van rechtswege. wederom ondanks negatief advies van R&E.

Dezelfde man die achter Polo Amsterdam zit. Daarmee werd (buiten hem en het stadsdeel om?) een andere overtreding van het recht begaan, namelijk door gemeenschapsgeld te bestemmen in een overeenkomst met een particulier bedrijf, Holland Casino. Pologate?¹⁹

Op een Wob-verzoek is slechts gedeeltelijke informatie verstrekt.

In een annotatie voor de burens is voor beide voornoemde gevallen aangegeven dat de beslistermijnen onjuist in de administratie zijn verwerkt, waardoor de fatale termijnen over het hoofd zijn gezien. Desalniettemin hebben de omwonenden hoge kosten moeten maken om beide vergunningen alsnog van tafel te krijgen. De omwonenden hebben het stadsdeel uit de brand geholpen, maar dat kon op weinig dank rekenen. Zij werden kort daarna alsnog geconfronteerd met gewijzigde bouwplannen waaraan het stadsdeel alsnog zonder meer de medewerking heeft verleend.

Vaak lijkt van rechtswege vergunningverlening te wijzen op grote drukte in de afdeling, maar als het uitkomt, kan het voor weer een andere grote projectontwikkelaar ook soms in één dag. Zie daarvoor in dezelfde Van

¹⁸ Betreft projectontwikkelaar Camelot. Vergelijk hoe er nu over Camelot gedacht wordt, o.a. in NRC 18 dec. 2020, en op eigen website <https://nl.cameloteurope.com/nieuws/toelichting-recente-uitspraken-de-media> En in Amsterdam blijft het stil.

¹⁹ Zie <https://xplore-governance.wordpress.com/2020/04/20/pologate/>

Eeghenstraat 94-96-98 onder par. 2.g. Er lijkt wel degelijk beleid te zitten achter de keuzen welke aanvragen al dan van rechtswege worden verleend.

Vergunning van rechtswege verleend voor Oosterpark 53 (OLO 5591393) voor een dakopbouw, dakterras, balkons etc. In dit pand was voorheen een B&B gevestigd maar nu komt er een hotel van maar liefst 40 bedden. Het plan is in strijd met alle mogelijke regelgeving inclusief het hotelbeleid. Dat vindt ook het stadsdeel, en er is ook geen grond voor afwijking van het bestemmingsplan. Toch werd de vergunning verleend door eenvoudigweg de beslistermijn te laten verlopen.

Besluit voorraadvergunning voor het omzetten van zelfstandige woonruimte naar onzelfstandige woonruimten, Handmolen 53, Stadsdeel Noord Dossiernummer Z/2/1792153

Besluit voorraadvergunning voor het omzetten van zelfstandige woonruimte naar onzelfstandige woonruimten gebouw Watermolen 27, Dossier nr. Z/20.1792045

Besluit voorraadvergunning voor het omzetten van zelfstandige woonruimte naar onzelfstandige woonruimten Burgemeester Cramergracht 72, Dossier nr. Z/20/1847316.

Besluit omgevingsvergunning van rechtswege verleend Johannes Meewisstraat 48 H, OLO 5377721, woningomzetting in strijd met het bestemmingsplan!

Of zelfs het bouwen van een complete vrijstaande woning, zomaar vergund via omgevingsvergunning reguliere procedure (!) van rechtswege, Sloterweg 910, OLO 5670835.

In het centrum (postcodegebied 1012) was gemeente bezig met een stevige handhaving op een illegaal hotel. De eigenaar vroeg vervolgens een short stay vergunning aan. Die mag in postcodegebied 1012 niet worden verleend, maar werd wel van rechtswege verleend. Na een bezwaarprocedure werd de vergunning alsnog ingetrokken. De eigenaar bedreigde vervolgens de burens met de dood.

En zo tientallen andere per jaar.

c. Zienswijzen worden veronachtzaamd of 'weggeschreven'

Burgers die een zienswijze insturen bij een beleidsvoorstel maken soms mee dat hun zienswijze bij de Nota van Beantwoording domweg wordt vergeten, althans niet vermeld.

Veel vaker ervaren indieners van zienswijzen dat hun voorstel niet correct wordt weergegeven, of dat bij de beantwoording wordt ingebed in ambtelijke frasen. "Er is geen aanleiding om..." is geen inhoudelijk argument tegen een zinnige suggestie of bedenking, maar een populaire zinsnede om onwelgevallige zienswijzen ter zijde te leggen. "Niet valt in te zien dat" is even tekortschietend als redengeving.

Stelling: Een belangrijke voorsprong hebben de ambtenaren doordat zij de zienswijzen van burgers kunnen interpreteren naar het hun goeddunkt en de reacties op creatieve wijze kunnen formuleren ('wegschrijven'). Zelden zullen raadsleden daar de vinger op leggen. Hierop hoort de dienst alert te zijn.

Voorbeelden

Geheel weglaten van vrij uitgebreide en pertinente zienswijzen gebeurde bijvoorbeeld begin 2021 bij het evenementenbeleid met de inbreng van d'Oude Stadt en de Ver. Buurtbelang Museumplein.²⁰

Creatief interpreteren en wegschrijven van veel inbreng gebeurde bij de 7000 inspraakreacties op de Overstapregeling naar Eeuwigdurende erfacht in 2017 ²¹.

²⁰ <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9721610/1/09012f978335a4f2>

²¹ <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/5362524/1/09012f978201db99>

Zie over het onprofessioneel behandelen van zienswijzen door stadsdeel West het uitgebreide rapport van de Ombudsman uit 2017 inzake Wenslauerstraat ²²

Bij het dossier 'deelscooters' is in honderden zienswijzen gewaarschuwd voor de overlast van free floating deelscooters. Hiermee is niets gedaan. In de vergunning kregen Felyx en Check volledig vrij spel. Als bewoners willen klagen dan verwijst de gemeente bewoners door naar Felyx en Check, die hun schouders ophalen. Inmiddels is een klacht bij de Ombudsman ingediend.

Hotel in het Gat van de Kinkerbuurt (OLO 1357591). Alles in de Bestuurscommissie West was in 2015 erop gericht een omgevingsvergunning voor hotel, supermarkt, detailhandel en horeca op de hoek J.P.Heijestraat-Borgerstraat in strijd met het bestemmingsplan mogelijk te maken. De portefeuillehouder sneed gretig bochten af voor realisatie van het project door te stellen dat er voor bezwaar al geen ruimte meer was en daarmee bewoners op het verkeerde been te zetten.

Dat werkte averechts. Honderden zienswijzen, een petitie en brieven van maatschappelijke organisaties en bewonersorganisaties volgen, maar die hebben geen enkele invloed op het uiteindelijke besluit. Van enig draagvlak in de buurt is geen sprake.

In de zienswijzen wordt al gewezen op de verkeersveiligheid-problemen, vooral vanwege de nu al zeer gevaarlijke kruising J.P. Heijestraat-Kinkerstraat (een van de beruchte Blackspots in de stad), die ernstig in het gedrang komt door dit plan en waardoor de verkeersveiligheid verslechtert. Typerend is deze tekst in de Nota van Beantwoording: *"Dit onderdeel van de zienswijzen geeft geen aanleiding tot het aanpassen van het gewenste bouwplan. Wel heeft de zienswijze geleid tot een ambtshalve verzoek tot nadere advisering door de verkeersdeskundige door afdeling Ruimte en Duurzaamheid van de gemeente Amsterdam. Het Stadsdeel volgt de conclusies van de verkeersdeskundige zoals hierboven zijn weergegeven en onderschrijft het oordeel dat de eventuele toename in het verkeer niet van zodanige mate is dat dit leidt tot een andere conclusie bij de ruimtelijke afweging."*

Idem bij de parkeeraspecten, die in strijd zijn met de Amsterdamse Parkeernota, maar waar de gemeente nu stelt dat de parkeerbehoefte bij dit project zodanig beperkt is dat deze wel door de buurt kan worden opgevangen. Wederom is de standaardtekst: *"Dit onderdeel van de zienswijzen geeft geen aanleiding tot het aanpassen van het ontwerpbesluit"*.

Dit verkeers- en parkeeraspect is uiteindelijk precies de reden dat de fase 1 omgevingsvergunning door de Raad van State op 22 januari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:215) vernietigd wordt.

Een bewoner van een bovenhuis in Oud-Zuid wilde een enorm balkon aan zijn appartement aanbrengen, waardoor de benedenbuurvrouw gedurende ca. 8 maanden per jaar van ruim 70% van haar zonlicht- en daglichttoetreding wordt beroofd. Als zij op grond daarvan aan het Stadsdeel verzoekt zelf de situatie eens te komen bekijken en de vergunning (OLO 258 62 69) te weigeren, zegt de portefeuille houdende ambtenaar: "Nee mevrouw, schouw is hier niet gebruikelijk; we kijken niet en oordelen uitsluitend op dossier". Kort daarna verleent het Stadsdeel de vergunning, met als enige argumentatie: *"Het is niet aannemelijk dat de effecten van de bouw zodanig zijn dat die moeten leiden tot weigering van de vergunning"*. We herkennen de stijl 'wegschrijven' van zienswijzen, vanuit een vooropgezette partijdige gelegenheidsargumentatie. De bestuursrechter moest eraan te pas komen zodat de vergunning alsnog werd geweigerd.

d. Omgekeerde ontvankelijkheidskwesities (aanvrager voetstoots aanmerken als ontvankelijk)

Bij vergunningen wordt te snel een aanvraag als ontvankelijk aangenomen, als de aanvrager niet eens alle stappen heeft doorlopen om zijn plan ten uitvoering te kunnen brengen. Dat is het geval als de aanvrager (bijvoorbeeld van verbouwing aan een pand) niet zelf (geheel) eigenaar is en ook niet tevoren een instemmingsverklaring van de (mede) eigenaar (van de grond, het pand in een VvE) heeft gekregen. In gevallen waarin bijvoorbeeld vergunning wordt gevraagd voor het herstel of het belasten van mandelige funderingen of op- of aanbouw aan een appartementengebouw, hoort de gemeente zich steeds allereerst af te vragen of de rechthebbenden (de mandelige mede-eigenaar, de VvE) wel toestemming voor de realisatie heeft gegeven. De gemeente zou anders zo'n aanvraag niet eens in behandeling mogen nemen, want de aanvrager is volgens de regels van de Awb geen belanghebbende als niet vooraf vaststaat dat hij zijn plan ook daadwerkelijk kan uitvoeren. Anders gezegd: De gemeente heeft te vaak geen oog voor de privaatrechtelijke randvoorwaarden en beperkt zich tot de eigen

²² https://www.ombudsmanmetropool.nl/uploaded_files/article/Wenslauerstraat_201801151051.pdf

publiekrechtelijke kaders.

Stelling. De gemeente Amsterdam gaat stelselmatig in op aanvragen voor omgevingsvergunningen die nog niet voldoende zijn voorbereid met privaatrechtelijke rechthebbenden, dus met voorbijgaan aan de rechten en belangen van de belanghebbenden, die dan maar moeten zien de ten onrechte verleende vergunning aan te vechten.

Voorbeelden

Er zijn veel projecten waarvoor niet alleen een Omgevings (WABO)-vergunning maar ook bijvoorbeeld een Huisvestingsvergunning (HV) nodig is. Toch worden WABO-vergunningen verleend zonder dat de HV-vergunning er is.

Een bewoner van een boven-appartement aan de Van Breestraat wenst een daklaag op zijn woning te plaatsen en verkent de mogelijkheden daarvoor op het stadsdeelkantoor. Daar krijgt hij ambtelijk de marges te horen, waarbinnen zijn bouwplan zich moet bewegen. Dat zijn o.a. de criteria en eisen van het bestemmingsplan en die van het zgn. A2 (kruimel)-beleid. Voldoet hij daaraan, dan zal de vergunning hem zeker worden verleend, zo wordt hem toegezegd. Verzuimd wordt echter te vermelden dat volgens het VVE-reglement de toestemming van de VVE nodig is. Uiteindelijk heeft de initiatiefnemer geen aanvraag gedaan, maar het gaat hier om de onwetendheid van de vergunningverleners in het stadsdeel.

Soortgelijke voorbeelden zijn er bij onderkeldering (vaak eufemistisch gepresenteerd als ‘funderingsherstel’), waar lichtvaardig vergunningen worden verleend met soms advies om nog even met de burens te overleggen ‘teneinde moeilijkheden te voorkomen’ in plaats van deze te weigeren en de aanvraag niet in behandeling te nemen totdat de vereiste instemming van de VVE is verkregen.

Een casus in de van Eeghenstraat zonder VVE met ‘funderingsherstel’ ter uitbreiding het vloeroppervlak van een eigen pand stuitte op een mandelige muur van de buurman. De vergunning AMS 19/6661 WABOA was al soepel verleend door het stadsdeel, maar kon niet door de beugel volgens de bestuursrechter, omdat geen acht was geslagen op de privaatrechtelijke belemmering van een niet meewerkende buurman. Zo wordt door een blinde vlek bij de gemeente veel nodeloos geprocedeerd en gewonnen met verstoring van verhoudingen en gemoedsrust van betrokkenen. De nodeloze belasting van gemeentelijke en juridische capaciteit bij de rechtbank, is navenant.

Een bovenbuurman krijgt in de Helmersbuurt lichtvaardig vergunning voor het aanbouwen van een balkon. Hij beroept zich tegenover de totaal verraste buurvrouw op “goed nabuurschap en Amsterdamse onderlinge tolerantie”, met de verleende vergunning als drukmiddel. Het VvE reglement schrijft ook hier toestemming vooraf van de VvE voor, die er niet is en niet zal komen. De buurvrouw voorziet dreigende zeer aanzienlijke verlies van zon- en daglichttoetreding in haar woning, die vanwege de bijzondere ligging van het pand (in een hoek), excessief zou zijn. Ondanks alles ontkent de bovenbuurman de relevantie van het VvE-reglement “nu immers het stadsdeel (West) zelfs al akkoord is” (citaat). Als de bouwsteigers al komen wint zij het kort geding. Maar dan moet haar inziens de vergunning nog van tafel. Het stadsdeel houdt echter voet bij stuk (zoals eerder vermeld, leidt de ‘onafhankelijke’ bezwaarprocedure zelden tot bezinning) en dan is nog een uitspraak van de bestuursrechter nodig om de vergunning vernietigd te krijgen. Van gemeentelijke ambtenaren komt dan het verweer “burenrecht is ook lastig en daarop worden we niet aangestuurd”.

In de eerder aangehaalde zaak Frans van Mierisstraat 131 (OLO 4842367) is van alles mis. Het begint er al mee dat de aanvrager geen belanghebbende was in de zin van art. 1:2 Awb en dat de bouwtekeningen onvolledig waren, zodat de aanvraag niet eens ontvankelijk verklaard had mogen worden. Welstandstoetsing ontbrak geheel. Toch bleef de vergunning ook in beslissing op beroep in stand.

e. Vergunningverlening miskent stelselmatig het belang van omwonenden.

Strijk en zet is de gang van zaken bij vergunningverlening zodanig dat de omwonenden en andere belanghebbenden pas in beeld komen als de aanvraag of zelfs het besluit al is gepubliceerd.

Stelling: Vergunning- en ontheffingverlening waarbij niet voorafgaand aan de besluitvorming is gesproken met belanghebbenden en serieus belangen zijn afgewogen is onzorgvuldig. Te vaak wordt in Amsterdam onvoldoende gecommuniceerd met de buurt over ingrepen in de omgeving en eenzijdig in het belang van de aanvrager gemotiveerd.

Hiermee komen Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het gedrang. In de volgende paragraaf komt strijdigheid met wettelijke eisen (privaatrecht) die hier heel vaak mee gepaard gaat aan de orde.

Voorbeelden

Hierbij kunnen we voortbouwen op een eerder opgesteld Klachtendossier uit 2017 met een verzameling voorbeelden uit Amsterdam West. Wij citeren het persbericht:

“ Gemeente brengt Amsterdammer schade toe

Bewoners uit West raken verstrikt in procedures en regelgeving en hebben slapeloze nachten over ruimtelijke plannen die een aantasting zijn van hun woongenot en directe leefomgeving. Bewoners worden niet of onjuist geïnformeerd, krijgen geen gelegenheid te participeren, belangenafwegingen worden niet zorgvuldig gemaakt. Het is een structureel probleem in Stadsdeel West. Op 2 maart 2017 wordt een klachtendossier overhandigd aan het College in de Raadscommissie Algemene Zaken. Veel bewoners van Stadsdeel West ontkomen er uiteindelijk niet aan om naar de bestuursrechter te stappen. Om dit in de toekomst te voorkomen willen zij dat het Stadsdeel beter functioneert. Dat is de reden dat zij hun klachten bij elkaar brengen en de Gemeenteraad en het College van Burgemeester en Wethouders vragen in te grijpen. [...]

Het klachtendossier bevatte de volgende zaken:

- *HappyHappyJoyJoy Bilderdijkstraat: Bijzondere afwijking van Bestemmingsplan. Vooringenomenheid bij vergunningverlening. Slechte of ontbrekende communicatie. Geen buurtconsultatie.*
- *Woningbouw/hoogbouw Wenslauerstraat: Bijzondere afwijking van Bestemmingsplan. Achterhouden van informatie, mogelijke integriteitsschending, Slechte of ontbrekende communicatie. Geen buurtconsultatie.*
- *Brugwachtershuisjes, 8 adressen: Onzorgvuldige voorbereiding, trage procedures, belemmeringen bij het inzien van stukken. Geen buurtconsultatie. ongeoorloofde termijnverlenging.*
- *Laad/Loskade Jacob van Lennepkade: Trage procedure, geen buurtconsultatie. Diverse belemmeringen en vreemde vergunningverlening.*
- *Handhavingsverzoek Hallenkwartier: Handelen in strijd met de eigen regels. Ontkennen van de eigen regels. Geen buurtconsultatie.*
- *Longstay-appartementenhotel Jan Pieter Heije-/Borgerstraat: Grote lijst van procedurele gebreken. Geen buurtconsultatie. Verplichte taken van de Bestuurscommissie niet uitgevoerd zonder verdere consequenties.*
- *Woningbouw Jan Hanzenstraat: Mislukte experimentele buurtconsultatie. Gebrekkige communicatie.*
- *Woningbouw Bellamystraat: Vooringenomenheid bij vergunningverlening 1e fase. Vergunning ten onrechte te vroeg verleend.*
- *Woongroep/studentenoverlast Hoofdweg. Weigering handhaving, verkeerd beoordelen eigen regels.*
- *Ligplaatsen Van Noordtkade: geen buurtconsultatie, achterhouden informatie wob- verzoek over gevoeligheid dossier.*
- *Illegaal restaurant Jacob van Lennepkade: Zeer gebrekkige communicatie en onduidelijkheden over regelgeving.*
- *Geen handhaving Bellamyplein: stelselmatig ontkennen van problemen Melding Openbare Ruimte.*

Eind 2020 wordt door de Initiatiefgroepen Bouwwoede (West en Zuid) geconstateerd dat de vergunningverlening nog steeds veel steken laat vallen. We citeren een aantal ervaringen van bewoners die op de gezamenlijke website <https://www.bouwwoedeamsterdam.nl> zijn geplaatst:

“De bouwwoede duurt onverminderd voort. Volgens ervaringen van bewoners valt er nog wel wat aan te merken op de gang van zaken in Zuid en ook in West. In hun strijd met de projectbazen en de gemeente komen zij van alles tegen. We hebben uit hun ervaringen mogen noteren (selectie):

- *Overschrijding van behandeltermijnen, waardoor vergunninghouders - in afwachting van behandeling van een bezwaarschrift -, in alle rust hun bouwactiviteiten kunnen voortzetten en de rechten van omwonenden worden uitgehold;*
- *Alleszins aanvechtbare juridische interpretaties, constructies en redeneringen, soms tegen beter weten in;*
- *Daarmee worden regelmatig duidelijke strijdigheden van een bouwplan met het bestemmingsplan of het eigen beleid, gemaskeerd, goedgepraat of weggeredeneerd;*
- *Ambtenaren nemen genoegen met aanvragen met daarin aantoonbaar onjuiste en /of onvolledige gegevens bijv. ontbreekt goed zicht op het bouwplan in zijn omgeving;*
- *Vereenzelviging door bezwaarschriftencommissies en behandelend ambtenaren gezamenlijk, met de belangen van de aanvrager, de al eerder ingenomen standpunten en de verleende vergunning;*

- Niet-communicatief optreden naar omwonenden, maar hun belangen veronachtzamd of bagatelliserend (privacy!); zeker géén overheid-voor-alle burgers willen zijn. Werkelijke belangenafweging ontbreekt stelselmatig;
- Duidelijk te ruime beleids- en interpretatie-vrijheid voor de individuele behandelend ambtenaar, die hij/ zij steeds in het voordeel van de bouwaanvrager gebruikt, ten koste van omwonenden. Die krijgen het nakijken en worden naar de kanton- of bestuursrechter gejaagd;
- Gebrek aan bestuurlijke aansturing van de ambtenarij, met name bij lastige onderwerpen zoals die op het snijvlak van het privaat- en bestuursrecht (bijv. bij VvE-situaties);
- Gebrek aan tijdige interne coördinatie bij dossiers, bijv. tussen de afdeling Vergunningen (VTH), de Commissies ruimtelijke kwaliteit (CRK) en de beleidsafdeling Ruimte en duurzaamheid (R&D);
- Tekort aan feitelijk inzicht in zaken omdat ambtenaren weigeren een situatie te komen bekijken om zelf een oordeel te vormen op basis van feitelijke constatering;
- Het consequent negeren van de wettelijke plicht (Awb art. 4:8) om ook omwonende belanghebbenden te betrekken/ te horen bij besluitvorming;
- Gebrekkige interne controle op de inhoud van de besluitvorming door ambtenaren;
- Een notoir gebrek aan bereidheid bij de gemeente om van eigen eerder gemaakte (bouwkundige of juridische) fouten te leren. Blunders worden zo herhaald en zien we later terug, in de bouw als 'trendsetter' of in rechte als 'precedent'.

Op de Prins Hendrikkade is eerst een touringcarhalte gekomen en later een taxistandplaats. Direct belanghebbenden zijn daarover willens en wetens niet geïnformeerd terwijl dit grote gevolgen had voor hun werk- en woonomgeving. De touringcarsector was wel meegenomen in het maken van de plannen. De belangen van direct omwonenden en ondernemers waren niet in kaart gebracht. Ook werd de maatregel via een verkeersbesluit genomen waartegen geen bezwaar mogelijk is. Afspraken die gemaakt werden over handhaving ter plaatse werden niet nagekomen. Op handhavingsverzoeken werd gereageerd dat er geen budget was. De Ombudsman stelde hierover vast dat het niet de schoonheidsprocedure verdiende. In een gesprek met bewoners noemde de stadsdeelvoorzitter de bewoners: zeurpieten.

Ook sprekende voorbeelden betreffen evenementenvoorzieningen, zoals de vergunningverlening door Stadsdeel Noord aan "Heren2" en TNT-Explosive Productions voor de grootschalige horeca/eventementen-voorziening "Noordkust" op 21 december 2020. Hier speelden in feite 3 vergunningen, m.b.t. een bouwwerk, een Horeca Exploitatie-vergunning en de Drank en Horeca vergunning. In feite wordt door afzonderlijke afhandeling van deze vergunningen een 'salami-tactiek' gecreëerd, waarbij mensen pas doorhebben wat het gehele project behelst als alle vergunningen zijn verleend. (OLO nr.4589423)

Op salami-tactiek zijn meer varianten: bijvoorbeeld een woning eerst opsplitsen in appartementen en vervolgens die weer verkameren; of een woning eerst verbouwen voor zogenaamd eigen gebruik maar in werkelijkheid voor kamer-exploitatie. De gemeente werkt hier consequent aan mee, zich uitsluitend baserend op de aanvraag zoals die is ingediend;

f. Regelrechte strijd met wet- en regelgeving

Artikel 4:84 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb), luidt: "Het bestuursorgaan handelt volgens de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen". De beleidsregel betekent bijvoorbeeld dat voor omgevingsvergunningen antwoord moet worden gegeven op de vraag of de aanvraag voldoet aan het bestemmingsplan, het bouwbesluit, de bouwverordening en welstandseisen. Dat is de bestuurlijke wet. Bij de gemeente wordt dan steevast geredeneerd dat de vergunning moet worden verleend. De vereiste belangenafweging wat de gevolgen zijn voor omwonenden wordt 'als regel' achterwege gelaten. Die zijn echter wel degelijk relevant, omdat de onrechtmatige gevolgen van de vergunningverlening (bijvoorbeeld strijd met het privaatrechtelijke burenenrecht) wel degelijk moeten worden meegewogen. De gemeente weigert dat stelselmatig, en doet daarmee afbreuk aan de door de wetgever gegarandeerde waarborgen en rechten van burgers/ burenen. Dit verwijt geldt natuurlijk a fortiori bij strijd met wet- en regelgeving, maar ook dat komt regelmatig voor in belang van de aanvrager.

Stelling: De gemeente houdt zich (willens en wetens) niet altijd aan de wet. In Amsterdam wordt zelfs vastgehouden aan besluiten die evident in strijd zijn met de wetten die omwonenden beschermen.

Burgers mogen dan bij de rechter hun gelijk bevechten. De raadsbrief van het Bestuurlijk Team Aanpak Bouwdynamiek van 19 februari 2019 gaat daar volkomen aan voorbij.

Voorbeelden

In het BW wordt in artikel 5:50 duidelijk geregeld dat balkons niet zodanig mogen worden gebouwd dat van daaruit binnen 2 meter rechtstreeks zicht op het buurerf mogelijk is (waardoor de privacy van de burens wordt benadeeld). Toch zijn er verschillende voorbeelden waarin dit wordt genegeerd. Bijvoorbeeld Hacquartstraat 7 (OLO 509 29 53), waar eindelijk de bezwaarcommissie er niet meer onderuit kon om dit te erkennen. Aanvrager en stadsdeel proberen bewoners te bewegen om zich neer te leggen bij een compromis, waardoor de vergunning, nog steeds in strijd met de wet overeind kan blijven.

Vergunningverlening in strijd met het vigerende bestemmingsplan is strijk en zet. Kruiemelregeling (A2-beleid) mag natuurlijk niet fundamenteel de rechtszekerheid biedende strekking van het bestemmingsplan onderuit halen, zoals gebeurt bij de eerder genoemde vergunning voor een grootschalige horecavoorziening Noordkust voor 700 gasten in het rustige en verkeersluwe woongebied bij de Nieuwendammerdijk. Dit is niet te rijmen met de hoofdlijn van het Bestemmingsplan Nieuwendam Zuid II.

Zo ook vindt in Nieuw-West stelselmatige vergunning van kamer-exploitatie in strijd met bestemmingsplan plaats; ook dat is misbruik van de wettelijke bevoegdheid tot afwijking;

Zoals in februari 2020 nog werd geconstateerd, lichten de ambtenaren van stadsdelen sinds 2016 stelselmatig de hand met de beperkingen op de verhuur van nieuw gevormde kamers. De gemeenteraad had eind 2020 na jarenlange klachten van bewoners eindelijk een verbod tot opknippen van woningen in appartementjes afgekondigd, maar de vergunningverleners in de stadsdelen blijven onverdroten de huisjesmelkers ter wille.

Recente dieptepunten in Nieuw-West: vergunningen voor het opknippen van woningen in 10 hokjes van 2 x 4 m, begin 2020 aan de Pieter Calandlaan en kort daarna 9 hokjes aan de Mesquitalaan. De Huisvestingswet art. 21 en de Amsterdamse vertaling in de Huisvestingsverordening verbieden categorisch minstens sinds 2016 verhuur van nieuw gevormde kamers van minder dan 12 m², ingaande 2020 aangescherpt tot de verhuur van nieuw gevormde kamers van welke grootte dan ook, maar Amsterdamse stadsdelen gingen doodleuk verder met vergunningen afgeven, mogelijk nog steeds.

Zeker meer specifiek met de Huisvestingsverordening, die op 17 december jl door de Raad is vastgesteld met een verbod op appartement-knippen ingaande 1-1-2021. Die wijziging in de HvV kwam nota bene op uitdrukkelijk advies zomer 2020 van alle stadsdeelbesturen, maar nog steeds zijn de vergunningverleners van de gemeente de huisjesmelkers ter wille door de hand te lichten met dat verbod. De ambtenaren menen de nieuwe regels zo te mogen interpreteren dat vergunningverlening voor verkamering naar het moment van aanvraag beoordeeld mag worden, wat juist uitdrukkelijk niet de bedoeling is.

Er is juist uitdrukkelijk ex nunc-toetsing voorgeschreven, maar ook daarnaast zouden de vergunningverlenende ambtenaren zich aan de regels moeten houden. Bovendien druist ruimhartigheid op dit terrein tegen het gemeentelijk beleid in (of toch niet?).²³

Vergunningaanvragen inzake de Huisvestingsverordening moeten dus in veel gevallen ex nunc worden beslist, maar in strijd met de regels wordt in Amsterdam steeds de facto de datum van aanvraag aangehouden. De regels die gelden op het moment van aanvragen zijn in 2019 en 2020 gunstiger dan op het moment van beslissen in het volgende jaar. Dan is het opvallend dat vlak voor het van kracht worden van strengere regels veel aanvragen worden ingediend, zie de aantallen kamer-aanvragen eind 2019 en de appartement-aanvragen eind 2020;

Zo ook in de casus Hendrikus Rempestraat 7, onttrekking aan de woningvoorraad ten behoeve van kamergewijze exploitatie; Dossiernummers. Z2020-NW001698 / 5330023, Z/20/1781706-2037973.

Bij deze en soortgelijke vergunningen in een quotum-gebied hebben de vergunningverleners is ook afgezien van andere verplichtingen, bijvoorbeeld de verplichting de vergunning slechts een tijdelijk te verlenen, het vereiste dat de aanvrager eigenaar moet zijn en het vereiste dat de huurders individuele huurcontracten moeten krijgen.

Gek is ook dat verkamerde woningen blijven meetellen met het totaal aantal woningen terwijl het geen woningen meer zijn, zodat het quotum per wijk en per pand stelselmatig te hoog wordt berekend.

In de zaak bovenhuis in Oud-Zuid met enorm balkon (OLO nr. 258 62 69) kwamen ongeveer alle misstanden bij

²³ Zie Raadsadres 10 maart 2021, <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9829914/1/Raadsadres%20ingrijpen%20in%20vergunningsverlening%20voor%20omkatten%20woningen>

elkaar. Want het weerwoord was: “Dat is lastig; we hebben daarvoor geen criteria (meegekregen) en ga dus daarvoor maar naar de civiele rechter” en ook: “Het stadsdeel heeft geen beleidsregel die zon- of daglicht aan de tuinzijde moet garanderen”. Tot twee keer toe hebben de bewoners de rechter moeten inroepen om zich tegen het doen en vooral het nalaten van de stadsdeelbestuurder te beschermen; eerst de (civiele) kantonrechter, vervolgens de bestuursrechter. Uiteindelijk met goed resultaat, maar uiterst beschamend voor de bestuurder en ook voor de falende bezwaarschriftprocedure. Naast het ontbreken van benul voor privaatrechtelijke belangen resp. belemmeringen, blijkt vooral onwil om de vergunningverlenende collega's af te vallen. Er werd zelfs geen een kritische vraag gesteld over de afweging van deze ambtenaren. Uiteraard heeft naderhand, in beroep, de bestuursrechter dit gemeentelijk wangedrag veroordeeld en de vergunning nietig verklaard. Wel ten koste van veel geld en ergernis.

Aanvraag voorraadvergunning voor het onttrekken van woonruimte voor short-staygebruik in de Tweede Tuindwarsstraat 14A-2, Dossiernummer Z/21/1905794. Dit soort vergunningen zijn sowieso niet meer toegestaan (behalve misschien in bedrijfspanden als tevens woonruimte wordt toegevoegd).
Waarom dan nog in behandeling nemen?

Een reeks voorbeelden hebben betrekking op het bomenbeleid van de gemeente Amsterdam. Een raadsadres uit Noord ²⁴ legt haarfijn uit hoe de gemeente lijnrecht in strijd met artikel 7 van de eigen Bomenverordening handelt. In plaats van zoveel mogelijk herplanten 1-op-1 'in natura' wordt de waarde van oude bomen en de veel hogere kosten van herplanten met elkaar in evenwicht gebracht, waardoor per saldo minder dan de helft van de bomen overblijft.

g. Chicanes, steekspel met trucs

Wanneer de gemeente betrappt wordt op het gebruik van ontoelaatbare slimmigheidjes kan dat het gevolg zijn van onnadenkendheid of van opzet om de burgers (en rechters) te imponeren. Hoewel dus niet zonder meer hoeft te worden uitgegaan van kwade trouw zijn onderstaande voorbeelden weinig vertrouwenwekkend.

Stelling: In gevallen waarin de gemeente naar haar eigen belang toe redeneert is sprake van een verkeerde houding jegens de eigen burgers.

Voorbeelden

Leg maar laag in de la; probleem lost zich dan vanzelf op

Het beleid in stadsdeel Zuid lijkt medio 2019 iets aan het verschuiven. Een nieuwe etage op het dak wordt niet langer zomaar toegestaan. Wat te doen om het toch wél te laten lukken?

Wel: Dien je plan voor een extra etage gewoon bij het stadsdeel in. Spreek wel af met de behandelend ambtenaar dat er geen haast bij is en dat het best een tijdje mag blijven liggen, de ambtenaar is per slot erg druk en de aanvrager heeft daar alle begrip voor. Ook de ambtenaar is welwillend en werkt aan deze opzet mee. Na 8 weken meldt de aanvrager zich weer en eist nu wel direct zijn vergunning op. De termijn van 8 weken die de gemeente heeft voor haar beoordeling, is verstreken en nu moet de vergunning toch worden verleend. En wel van rechtswege, d.w.z. zonder enige inhoudelijke toets of beoordeling. De welwillende ambtenaar wordt hartelijk bedankt en de nieuwe etage wordt zeker gebouwd, ondanks de strijdigheid met het beleid.

Een soortgelijk voorbeeld, maar dan omgekeerd, zien we in de Wild West van Amsterdam-Zuid bij de al onder par. 2.b vermelde vergunningverlening voor Van Eeghenstraat 94-96-98. Daar wilde een grote projectontwikkelaar een enorme uitbreiding realiseren: een parkeergarage voor 27 auto's. Kelder onder gehele tuin en onder 3 panden. Ook gehele achtergevel voorzien van uitbouw met daarop dakterrassen.

Helaas was er een Bestemmingsplan in voorbereiding waarin dit niet meer zou kunnen. [Bonus op deze casus is dat ambtenaren zelfs hebben geprobeerd het concept-bestemmingsplan zodanig te bewerken dat de garage wel weer zou kunnen en dat zelfs de bewoners in hun bezwaar en beroep niet ontvankelijk hadden kunnen worden verklaard wegens ontbreken van rechtsgrond, maar door alert optreden van de raadsleden Nienke van Renssen en Tiers Bakker kon dit voorkomen worden.] Er werd een Voorbereidingsbesluit voorafgaand aan het 'goede' bestemmingsplan gemaakt, waaraan doorgaans geen ruchtbaarheid wordt gegeven om anticiperend gedrag te voorkomen. Geen nood, want in dit geval werd de vergunning net één dag vóórdat het Voorbereidingsbesluit was getekend afgegeven! In Amsterdam Zuid kan de afdeling als het nodig is dus ook pijlsnel handelen.

²⁴ <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10034807/2/>

Vergunning (OLO nr. 4066045). Dit schoot de hele buurt in het verkeerde keelgat. Met 155 belanghebbenden is tegen dit misbruik ruim twee jaar geprocedeerd. Raadslid N. van Renssen heeft kritische vragen gesteld, onder meer over de grondwater-effecten en het ontbreken van 'goede ruimtelijke ordening' onder dit besluit. Uiteindelijk heeft de projectontwikkelaar bakzeil gehaald.

Ook in het buurpand Van Eeghenstraat 100 is een grote projectontwikkelaar met goede relaties in de gemeente de belanghebbende. Voor hem mag toch wel een oogje dichtgedaan worden? In deze omgeving regelt het bestemmingsplan de waarde van blijvend uitzicht bij doorkijkjes (in jargon: de code 'Waarde Landschap' is van toepassing). Ook is in het bestemmingsplan het verharderen van tuinen ten behoeve van parkeerplaatsen niet toegestaan. Hier vond de gemeente aanvankelijk niet eens een vergunning nodig voor een uitbouw aan de zijkant van het gebouw die het doorzicht zou belemmeren. De eigenaar kon vergunningsvrij zijn gang gaan. Omwonenden hebben drie jaar gewerkt aan bezwaar en beroep. Daaruit resulteerde dat toch een vergunning nodig was, die de gemeente vervolgens grif verleende. Daarmee nam de buurt geen genoegen; uiteindelijk moest de gemeentelijke projectleider erkennen dat zijn bestemmingsplan altijd al de code Waarde Landschap behelsde, die een dergelijke uitbouw verhindert. Dus afbreken? We moeten het nog zien.

Nog verder gaat het voorbeeld Van Eeghenstraat 104 van een andere grote projectontwikkelaar, die veel goeds doet voor de gemeente. In de eerste plaats valt het contrast op tussen de beleidstoepassing ten aanzien van garages in dit geval met een zaak die 6 jaar eerder speelde een paar huizen verder. In Van Eeghenstraat 92 mocht in 2011 onder geen beding een garage in de tuin bouwen. De gemeente stond in dit geval aan de kant van omwonende belanghebbenden. Tot de Raad van State heeft de aanvrager geprocedeerd, wat hem uiteindelijk nog een kleine garage opleverde. De gemeente bleef tot in het hoger beroep volhouden dat zelfs het opgeven van 35 m2 groen niet getolereerd kon worden, ook in verband met de dreigende precedentwerking.

Vergelijk nu de situatie van Van Eeghenstraat 104. Veel meer aantasting van groen, hier opeens een parkeerkelder voor 6 auto's! Nu beginnen echter de chicanes tegen de 49 bezwaarmakende omwonenden. Zij vroegen tot twee keer toe aan de Welstandscommissie om gehoord te mogen worden (een recht dat is vastgelegd) en bij de derde brief kregen ze als antwoord dat de hoorzitting net was geweest! Vervolgens een briefwisseling met de verantwoordelijke wethouder Van Doorninck, die aanvankelijk volhield dat de regelgeving m.b.t. ondergronds parkeren genoeg ruimte zou bieden voor een grote garage. Later kwam zij daar in een mail ruitelijk op terug, maar namens de gemeente werd lustig voortgeprocedeerd op basis van de aanvankelijke stellingname. De wethouder zou er geen verstand van hebben, zo kregen omwonenden ambtelijk te horen. Intussen staat de parkeerkelder er, veel groter dan volgens de wethouder beleidsmatig zou mogen, maar zelfs groter dan de uiteindelijk verleende, nog niet onherroepelijke omgevingsvergunning (OLO 4140575) aangeeft (80 m2 i.p.v. 65 m2). Nu komt het aan op handhaving....(prioriteit?)

Op hetzelfde perceel werd vergunning gevraagd voor het kappen van 14 bomen in 2018 (OLO 3447557), maar de eigenaar was al in december 2017 begonnen met kappen. Maar ook de verstrekte omgevingsvergunning wordt niet nageleefd. Nu komt het weer en nog steeds aan op handhaving....

Doorgaans mag dakopbouw slechts plaats vinden op een afstand van ten minste 2 meter vanuit de bestaande dakrand. Dat vinden aanvragers jammer, omdat dat hen veelal $6 \times 2 = 12 \text{ m}^2$ inpanidige ruimte scheelt. In eerste aanleg is de aanvraag nog in orde: de aanvrager beperkt de bouwtekening keurig tot 2 meter vanuit de dakgrens en de vergunning wordt conform verleend.

Bij aanvrager begint het toch te knagen. Die extra meters zijn toch wel erg aantrekkelijk... Hij dient ondershands en informeel, alsnog een aanvullende tekening in waarbij de dakopbouw tot pal op de dakgrens wordt gesitueerd en presenteert die als een technische correctie/bijstelling op de eerdere aanvraag. De ambtenaar denkt: O, deze aanvraag hebben we al gehad, het is slechts een technische correctie op de eerdere en ze hoeft dus niet opnieuw te worden gepubliceerd of door de Omgevingsdienst te worden beoordeeld. Zonder nadere beoordeling wordt de aangevraagde vergunning verleend. Buren/omwonenden hebben het nakijken; ze hebben geen weet gekregen van het bijgestelde plan. En hebben dus ook geen kans gehad om met een zienswijze of bezwaren te komen, want wat er feitelijk gebeurt, blijkt pas na afronding van alle bouwwerkzaamheden, als het oranje zeil is weggetrokken.

Gemeente helpt crimineel zwart geld witwassen. Bouwtransacties lenen zich er goed voor om crimineel verkregen geld wit te wassen. Daarom behoort het Stadsdeel Zuid bij vergunningaanvragen met een aanneemsom boven de ca 250.000,-, een zgn. Bibob advies aan te vragen waarbij de herkomst van het in te zetten geld wordt bekeken. Projecten onder dit bedrag gaan vrijuit.

Bij witwaspraktijken wordt een aanneemsom onder dit bedrag opgegeven, al bedragen de werkelijke kosten bijv. 5 a 6 ton. Voorbeelden uit Oud-Zuid en de Pijp zijn bekend, waarbij ambtelijk werd toegestaan dat de opgegeven som onder dit grensbedrag bleef, terwijl de werkelijke kosten daar ver boven lagen. Nog los van het feit dat de gemeente zo aanzienlijke bedragen aan leges misloopt, gaan ambtenaren in de fout door toe te staan dat zo de Bibob-toets wordt omzeild, in het belang van een bepaald soort aanvragers. Dezen hebben er graag wat voor

over om ambtelijk zo te worden gefaciliteerd. Er is geen manier (bekend) om zo'n gang van zaken achteraf te herstellen.

Gat in de Kinkerstraat; deze casus is hierboven al langsgekomen onder 2.c. In de procedure werd door het college (lees de ambtenarij) regelrecht gelogen en gesjoemeld met de berekeningen van het aantal verkeersbewegingen om het horeca-project maar te laten doorgaan. De Raad van State hierover: “[appellant C] betoogt terecht dat het college in het Verkeersveiligheidsonderzoek ten onrechte het standpunt inneemt dat het kruispunt Jan Pieter Heijestraat/Kinkerstraat als veilig is aan te merken en niet als 'blackspot' is geregistreerd. [appellant C] heeft gemeentelijke documenten overgelegd waaruit blijkt dat de kruising een zogenoemde 'blackspot' is, omdat er in drie jaar tijd meer dan drie letselongevallen hebben plaatsgevonden. Verder blijkt dat het wegvak van de Kinkerstraat tussen de Lootsstraat en de Jan Pieter Heijestraat een zogenoemde 'red route' is, omdat daar 30 of meer letselongevallen per kilometer plaatsvinden in een periode van drie jaar. Gelet hierop is in het Verkeersveiligheidsonderzoek ten onrechte opgenomen dat de kruising niet voorkomt op de lijst met blackspots en dat de kruising veilig is.”

In het vervolg van deze casus (Omgevingsvergunning fase 2, OLO-3576327) beweerde de vertegenwoordiger van het bestuur, na vragen van de bezwaarden over de verplichte bibob-toets tegenover de bezwaarcommissie dat deze inderdaad had plaatsgevonden. Het verhaal wekte argwaan zodat bezwaarden een Wob-verzoek hierover hebben ingediend. Uit het Wob-besluit ²⁵ blijkt dat er geen documenten zijn gevonden over een bibob-toets. Die heeft dus niet plaatsgevonden. En dat bij een project van €5.000.000,-. Glasharde leugens in juridische procedures.

Nummer X uit het trukenboek van bouwers: je maakt twee sets bouwtekeningen, één voor de gemeente bij de aanvraag van de vergunning. En één voor de uitvoerder, die daarmee de toegestane bouwhoogte overschrijdt. Dit gebeurde dezer dagen in de Johannes Verhulststraat 6 en blijkt bij een nameting: 1 meter hoger dan volgens het bestemmingsplan is toegestaan. Maar de vergunning is verleend en krijg hem dan maar weer eens weg. De gemeentjuristen werken doorgaans nauw samen met de advocaat van de aanvrager om een list te bedenken.

In de eerder vermelde planschadezaak kwam ook gehannes met bezonningstekeningen aan de orde. Die ongedateerde en ongesignde tekeningen kwamen opeens ter tafel toen de procedure al 5 jaar liep. Die tekeningen zouden speciaal in 2013 vervaardigd zijn. In de reactie van de gemeente ontbrak het besef dat het niet past om bijna 4 jaar na de indiening van een planschadeverzoek over o.m. bezonning nog eens achter de rug van betrokkenen tekeningen zonder enige toelichting of verantwoording te vervaardigen die het standpunt van de gemeente moesten ondersteunen. Dit wekt toch de schijn van malversatie. In de reactie van de gemeente werd alleen gesproken over ‘het volledig maken van het dossier’ Uiteindelijk is dit spookdocument van de rol verdwenen.

Bij een omstreden omgevingsvergunning produceerde de gemeentelijke verweerder een ansichtkaart uit 1908, die moest aantonen dat het aanpalende gebouw ‘oudere rechten’ had dan de woningen van eisers. Bij nadere beschouwing bleek deze kaart een voorbeeld van ‘photo-shopping’ avant la lettre te zijn. De uitgever had de panden eromheen laten wegretoucheren om het gebouw beter te laten uitkomen. Dat moest ook wel zo zijn gebeurd, want de eisers produceerden bewijs uit het Bevolkingsregister dat hun huizen al in 1902 bewoond waren. Zelfs toen ze ook nog een verklaring van het gemeentelijk bureau Monumenten inbrachten over de eerdere bouwdatum van hun woning, bleef de gemeentelijke jurist de bewijskracht van zijn ‘vondst’ volhouden.

h. Bureaucratische handelwijze, onbegrijpelijke ambtelijke taal, die intimideert en ontmoedigt, maar inhoudelijk aanvechtbaar is.

Natuurlijk is ambtelijke taal geen spreektaal, maar hier doelen we op nodeloos formalisme: de paarse krokodil. En vooral als het taalgebruik een aanvechtbare of onjuiste boodschap verhult (afpoeieren). Stelling: In de juridisch geformuleerde brieven van de gemeente zijn de redeneringen zelfs voor een juridisch ingevoerde ontvanger vaak niet begrijpelijk en overtuigend. De wens om de eigen beleidsvoorkeuren en genomen besluiten (vergunningen) overeind te houden gaat te vaak ten koste van de juridische kwaliteit en leidt dan tot verstrikking in foute redeneringen.

²⁵ [# https://archieff.amsterdam/inventarissen/details/31245/keywords/wob/withscans/0/start/0/limit/10/flimit/5](https://archieff.amsterdam/inventarissen/details/31245/keywords/wob/withscans/0/start/0/limit/10/flimit/5) # 50 Borgerstraat
25

Burgers hadden bij het te lang uitblijven van een besluit een ingebrekestelling ingediend met een respijt van twee weken. Deze brief was gedateerd op de dag van het verlopen van de beslistermijn en op de post gedaan, echter op de dag vóór die datum. Ze kregen bericht retour: niet-ontvankelijk wegens te vroeg manen. Een herstelde ingebrekestelling was gauw gemaakt, maar de ergernis was wel gewekt.

Bewoners hebben zich toen het te gek werd met stapeling van zowel procedurele als juridische fouten in 2018 gewend tot het Hoofd van het Bureau Juridische Zaken. Deze heeft de klagers begripvol in twee gesprekken aangehoord, waarbij zij nog meer voorbeelden aandroegen. Maar zijn schriftelijke reactie getuigt precies van dezelfde instelling als waartegen de klagers fulmineerden ²⁶: zwakke en ontwijkende juridische redeneringen waarom de gemeente het allemaal goed gedaan zou hebben. De laatste stap van deze bewoners was een klacht over het hele complex juristerij bij de Ombudsman, die telefonisch meedeelde dat hij e.e.a. in zijn gesprek met betrokkenen binnen de gemeente zou aanklaarten. Verder niets meer van gehoord.

De directeur van het Juridisch Bureau schrijft ook aan de bewoners dat de ambtenaren hen niet anders hebben behandeld dan ieder ander. Dit geeft te denken over de manier waarop de gemeente met al haar burgers omgaat. Bedenk hierbij dat de gemeente beschikt over een batterij juristen die eenvoudige burgers belast met een steekspel van juridische argumenten om de gemeente te verdedigen (de dubbele pet van het eigen belang van de almachtige gemeente).

i. Onvoldoende verantwoordelijkheid geven en nemen op het juiste niveau

Het is van belang dat de verantwoordelijkheid voor het nemen van besluiten duidelijk is geregeld en dan ook overeenkomstig wordt uitgeoefend.

Dat betreft natuurlijk de verhouding tussen bestuurders op verschillende niveaus onderling en tussen ambtenaren en bestuurders, waarbij de laatsten niet zouden moeten vingerwijzen naar anderen als er kritiek komt.

Maar minstens zo belangrijk is het dat het mandaat voor het nemen van besluiten op voldoende niveau is geregeld, en dat er altijd twee paar ogen bij de beslissingen zijn betrokken, waarbij de manager ook kennis van zaken heeft over de geldende regelgeving, dus meer is dan een procescoördinator.

Het door ons bepleite onderzoek voor ‘onder de motorkap’ zou hier speciale aandacht aan moeten wijden, omdat hier wel eens de sleutel voor veel problemen zou kunnen liggen.

Men kan zich makkelijk voorstellen dat onvoldoende deskundige menskracht bij vergunningverlening vrij spel creëert voor zware jongens uit de vastgoedwereld, maar sowieso het hier gesignaleerde grote aantal fouten en tekortkomingen verklaart door tekort aan kennis en verantwoordelijkheid.

Als dan ook de bestuurders en volksvertegenwoordigers hun corrigerende en controlerende taak onvoldoende serieus nemen, is het risico van misstanden compleet.

Ten slotte is zeker voor de lage ambtenaren die geacht worden verantwoordelijkheid te dragen, laat staan voor de burgers, geen touw vast te knopen aan de verhouding tussen de *ambtelijke* mandaatregeling, die stadsbreed is geregeld ²⁷ en de *bestuurlijke* mandaatregeling, die per stadsdeel is vastgelegd ²⁸. Dit kan alleen maar tot grote vergissingen leiden.

Stelling: Bestuurders gaan slordig om met mandaatverhoudingen en controle op aan ambtenaren toegekende verantwoordelijkheden.

Voorbeelden

Duiken: DB-West dat voor foute vergunningen van West verwijst naar de wethouder en de dienst Wonen.

²⁶ Brief in bezit bij de auteurs

²⁷ https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Amsterdam/482317/CVDR482317_16.html

²⁸ https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Amsterdam/377469/CVDR377469_22.html

Het omgekeerde, eigenwijsheid, komt ook voor: als enig argument aanvoeren dat een ander (hoger) bestuursorgaan het niet goed ziet. Van de DB's -West en -Nieuw West en van B&W kwam bij herhaling een betoog met de strekking dat de Huisvestingsverordening niet zou zijn bedoeld zoals de gemeenteraad klip en klaar heeft besloten en daarom anders wordt uitgevoerd dan er staat.

De mandaatregeling waarmee de managers van alle stadsdelen onder-mandaat verlenen aan zo'n beetje alle medewerkers om te beslissen namens B&W / DB! De functie-niveau's stonden er niet bij, maar om schaal 8 of 9 zal het vast wel gaan. Dit is toch moeilijk voorstelbaar in het licht van de aard van de zwaarwegende belangen die met het domein van vergunningen, toezicht en handhaving gemoeid zijn. En toch staat het er. ²⁹ Met hun onder-mandatering volgens deze regeling hebben alle Dagelijks Besturen onaanvaardbaar risico genomen: sowieso moet bij aanvragen van vergunningen het vier-ogen-beginsel worden toegepast, en al helemaal als het gaat om de vastgoed-sector die notoir niet integer functioneert en waar hele grote financiële en tegengestelde maatschappelijke belangen in het geding zijn. Bewoners hebben het intimiderend optreden van huisjesmelkers aan den lijve ondervonden, reden om aan te nemen dat zij dit gedrag niet vertonen tegenover de vergunning-ambtenaren is er niet.

Bovendien is de regelgeving van rijk en gemeente en de jurisprudentie daarover dermate complex dat de beslissing op een aanvraag in rede niet kan worden toevertrouwd aan het functie-niveau van deze aanvraag-behandelaars.

Illustratief zijn ook de talloze voorbeelden, waarbij onder een besluit een handtekening van een direct verantwoordelijke ontbreekt. Er staat dan b/a of iets onleesbaars. Terwijl het Algemeen Bevoegdhedenbesluit regels stelt voor de ondertekening, met verschil tussen 'ondertekenen namens' en 'beslissen namens'. Altijd moet klip & klaar zijn wie nu eigenlijk heeft beslist, degene die ondertekent of B&W / DB zelve. En altijd moet de naam + functie van de ondertekenaar er bij staan, juist wegens aanspreekbaarheid en toepassing van de juiste bevoegdheid.

In de Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent het lokaal bestuur in Amsterdam (Verordening op het lokaal bestuur in Amsterdam) staan boven bijlage 3 een groot aantal belangrijke beperkingen van het verstrekte mandaat. Hoeveel van de medewerkers aan wie vervolgens het royale onder-mandaat is verstrekt zullen dit gelezen/begrepen hebben? In elk geval zien we veelvuldig ten onrechte 'Namens B&W' in plaats van 'namens DB' onder de vergunningsbesluiten staan.

De juiste bevoegdheid aanwijzen is in de Amsterdamse jungle (we stevenen af op de derde herziening van het bestuurlijk stelsel in 10 jaar!) ook erg moeilijk. Zelfs senior juristen van Het Juridisch Bureau traptten tot twee keer toe in dezelfde val door bij een planschade zaak het DB van het Stadsdeel te laten besluiten in plaats van de centrale stad. Dit betrof planologische besluiten die door het oude Stadsdeel waren genomen en dus na maart 2014 tot de competentie van het college van B&W behoren (Bevoegdhedenregister voor de Bestuurscommissies, versie juni 2014, nr. B7)

j. Equality of arms?

Is er equality of arms en de mogelijkheid van burgers om gelijkwaardig tegenwicht te kunnen bieden tegen de kennisovermacht van de gemeente?

Stelling: De gemeente draagt niet of onvoldoende bij aan een voor de rechtsstaat wezenlijk beginsel als de equality of arms, mede gelet op de enorme kennisvoorsprong die zij op de burgers heeft.

Voorbeelden

Equality of arms was het argument waarmee de VBM in haar brief aan het stadsdeel over de participatie bij het nieuwe bestemmingsplan Museumkwartier en Valeriusbuurt vroeg om bewoners te voorzien van deskundig advies voor het opstellen van zienswijzen. Een verzoek dat kortaf van de hand werd gewezen.

In overgang naar de volgende paragraaf zien we onder meer bij erfpacht dat documenten geheim worden gehouden/verklaard met als argument dat in rechtsgedingen de hierin vermelde informatie wel eens tegen de

²⁹ Zie gemeenteblad 38191, 13 februari 2020, Besluit van de managers vergunningen, toezicht en handhaving (VTH) van de stadsdelen Centrum, West, Nieuw-West, Oost, Zuid en Noord, alsmede de stadsdeelsecretaris van stadsdeel Zuidoost van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent ondermandaat VTH-managers stadsdelen 2019

gemeente zou kunnen worden gebruikt. Dit is een schoolvoorbeeld waarin de gemeente de macht van kennis (nota bene in een contractuele verhouding, waarin partijen gelijkwaardig zijn) gebruikt om de equality of arms te doorkruisen.

3. Gebrek aan transparantie

Het achterhouden van overheidsinformatie en de weigering documenten beschikbaar te stellen ondermijnen de juridische mogelijkheden van de burgers en de controle van de gemeenteraad. Voordat op deze Wet openbaarheid van bestuur een beroep wordt gedaan heeft het bestuur eerst informatie achtergehouden of selectief weergegeven. En als een burger eenvoudig bij de behandelend ambtenaar vraagt om even wat stukken te laten zien leidt dat bijna nooit tot resultaat, hoewel dat tien keer eenvoudiger en goedkoper is dan een formele Wob-procedure. Dus zelfs bij deze hoeksteen van het democratisch bestel is de gemeente aan het formaliseren, juridiseren en tegenwerken;

Zoals bekend is het voor public watchdogs zoals journalisten van essentieel belang om tijdige en ruime toegang te hebben tot documenten om hun werk goed te kunnen doen (zoals bepaald in het EVRM). Natuurlijk gebeurt dat via gesprekken, raadsbrieven en gepresenteerde onderzoeken, maar daarnaast ook in een heel aantal gevallen via een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (de Wob) die mogelijk vervangen wordt door de Wet Open Overheid Woo. Het verstrekken van interne informatie geeft een goede inkijk in de totstandkoming van beleid en besluiten en is essentieel om het politieke en maatschappelijke debat op een goede manier te kunnen voeren. Hoewel de gemeente Amsterdam dat in juridische procedures nog miskent, hebben public watchdogs (zoals journalisten) in een heel aantal gevallen recht op meer informatie dan in de Nederlandse Wob is voorzien. Denk aan het Tasz-arrest.

Uiteraard dient alsnog een cultuuromslag plaats te vinden. Zoals de Rekenkamer al constateerde is er binnen de gemeente Amsterdam een geheimhoudingscultuur. Door veel meer documenten actief te openbaren -ook minder welgevallige- kan het toch al broze vertrouwen van burgers in de overheid vermoedelijk alleen maar verbeteren. Daarvoor is wel de benodigde cultuuromslag nodig. Een omslag die alleen vanaf de leiding ingezet kan worden. Een voorbeeld: begin vanaf heden eens met het verzamelen en actief openbaren van alle documenten die betrekking hebben op de aardgasvrij-projecten (iets dat vrijwel alle Amsterdammers gaat raken). Het hoeft niet moeilijk te zijn.

In diverse landen kunnen burgers met een paar muisklikken hele dossiers opvragen, die zij binnen enkele dagen krijgen toegestuurd. In Noorwegen zelfs binnen 4 dagen.

Amsterdam zou hier -als de gemeente transparantie en openheid serieus neemt- een voorbeeld aan kunnen nemen en een voortrekkersrol voor Nederland in kunnen spelen. Nu dit ook in de Wet open overheid was opgenomen (maar na een lobby van minder transparantie-gerichte partijen zoals de VNG is teruggeschroefd), staat het de gemeente Amsterdam natuurlijk vrij om zelfstandig over de invoering van een dergelijk systeem te beslissen. Het vergt een investering, maar levert tegelijkertijd veel winst op omdat veel minder FTE's nodig zijn om documenten te verzamelen en te beoordelen. Het is bovendien sneller en efficiënter. Met hulp van Noorwegen kan een dergelijk register zo worden geïmplementeerd.

Dan nog de gevolgen van de toelagenaffaire. De commissie Van Dam heeft geoordeeld dat het begrip 'persoonlijke beleidsopvatting' regelmatig te ver wordt opgerekt, iets dat ook in Amsterdam dikwijls gebeurt. Het is daarom raadzaam om een nieuw kader te bedenken waarin informatie kan worden geweigerd op grond van artikel 11 (eerste lid) van de Wob, juist ook gezien roep om meer transparantie. Het tweede en derde lid van artikel 11 van de Wob worden in Amsterdam overigens vrijwel nooit toegepast, terwijl die toch ruimte biedt voor meer transparantie.

a. Erfpacht, oncontroleerbaar voor erfpachters

Erfpacht is een rijke Fundgrube voor voorbeelden.

Een kernprobleem is dat de gemeente het nieuwe systeem van eeuwigdurende erfpacht (bewust) zo heeft ingericht dat narekenen en controleren van de uitkomst van de 'modelmatige' canonberekening niet mogelijk zou zijn. Voor het niet hoeven openbaar maken van de parameters die de variabele BSQ (buurtstraatquote) bepalen heeft de gemeente zich verschanst achter een reeks verschuivende argumenten die stuk voor stuk zijn omgekegeld (privacy, niet-openbaar-zijn van WOZ-2014, artikel 40 Wet WOZ, nee, artikel 40, lid 2 van diezelfde wet,....) Maar het doorslaggevende argument dat voortvloeit uit uitspraken van Hoge Raad en Raad van State wordt steeds genegeerd.³⁰

Voorbeelden

Een erfpachter wilde wel eens weten wat de rol van het Grondbedrijf/Bureau Erfpacht was geweest bij de totstandkoming van het alles bepalende rapport Schoon Schip van de 'onafhankelijke' Grondwaardecommissie. Relevant voor 'het recht om te weten waarom het bestuur tot een bepaalde keuze is gekomen'. Maar om dit tegen te houden kreeg deze burger een Zuidas-advocaat tegenover zich.

Over de besluitvorming ter voorbereiding van de Samenwerkingsafspraken met de woningcorporaties en de daarbij behorende grondprijzen werden Wob-verzoeken ingediend. Documenten werden daarbij geweigerd met als argument dat er sprake zou zijn van persoonlijke beleidsopvattingen, wat volgens de Wob een valabel argument zou kunnen zijn, maar niet volgens de Raadsbrief vermeld in voetnoot 6 hierboven. Zelfs voerde men aan "dat de gemeente in haar procespositie onevenredig benadeeld wordt indien deze documenten en elementen van haar interne besluitvorming en afwegingen openbaar worden".³¹ Hier komt de equality of arms weer in de knel.

Traineren is een tactiek die ertoe kan bijdragen dat de verstrekte informatie de actualiteit overleeft. Wethouder Grondzaken lukte het om op een Wob-Verzoek van De Telegraaf (op verzoek van de gemeente sterk ingeperkt) in 11 maanden tijd slechts 128 documenten te presenteren (en te weigeren).

Maar.... intussen heeft het gemeentebestuur besloten om in één klap alle 40.000 (!) documenten betreffende de Vernieuwing van het Erfpachtstelsel openbaar te maken. Dit moet alle genoemde Wob-verzoeken overbodig maken. Het zal ongeveer een miljoen uren kosten om het allemaal te lezen. Nou maar hopen dat dit voor erfpachters werkelijk tot transparantie leidt.

Alleen in de eerstvolgende gemeenteraad van 22 april 2021 volgde een beslispunt om een aantal belangrijke documenten voor onbepaalde tijd geheim te verklaren. Het is hoogst ongebruikelijk om documenten geheim te verklaren nadat er een Wob-verzoek is gedaan om ze op tafel te krijgen en dit draagt bij aan het wantrouwen over hetgeen daar verborgen wordt gehouden. *PM nadere besluitvorming Raad 26-5*
Het kernprobleem dat hierboven als eerste voorbeeld is opgenoemd, zal hiermee nog niet zijn opgelost, want dat vereist geen 'document', maar het produceren van per straat gebruikte data.

b. Termijnoverschrijding, gebrekkige informatiehuishouding?

Terwijl de gemeente Amsterdam al sinds 2017 beterschap belooft met betrekking tot de behandeling van Wob-verzoeken, het ruimhartig openbaren van (ook minder welgevallige) documenten, blijkt in de praktijk nog al te vaak het tegenovergestelde. Allereerst valt op dat in vrijwel alle Wob-verzoeken die door media (maar ook door burgers) worden gedaan de wettelijke termijn met voeten worden getreden. Journalisten die Wob-cursussen hebben gevolgd kunnen zich daar misschien nog gemakkelijk tegen verweren (onder andere door het instellen van beroep wegens-niet-tijdig-beslissen) maar de rechtszoekende burger weet die weg vaak niet te behandelen. Bovendien zijn daaraan kosten verbonden.

³⁰ Zie [https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9829196/1/-%2020%20Juridische%20Zaken%20\(5\)%20bijlage%20rechtskundige_inbreng_black_box_ballegooi](https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9829196/1/-%2020%20Juridische%20Zaken%20(5)%20bijlage%20rechtskundige_inbreng_black_box_ballegooi)

³¹ Zie https://wob.amsterdam.nl/2020/november/wob-besluit-'vernieuwing-erfpacht/'_stuk_20201120_Wob-besluit,_pag_4

Vaak gehoorde klacht bij bestuursorganen is dat het aantal Wob-verzoeken zo is toegenomen, echter, in Nederland wordt heel weinig geWobt. Ter illustratie: in Noorwegen zijn er gemiddeld 1000 verzoeken per 100.000 inwoners, in de Verenigde Staten 500 per 100.000 inwoners, in het Verenigd Koninkrijk 80 per 100.000 inwoners. In Nederland gemiddeld 10 Wob-verzoeken per 100.000 inwoners.

Niet zelden raken Wob-verzoeken (of bezwaarschriften) overigens bij de gemeente Amsterdam kwijt. Wat zou helpen: één digitaal loket waar alle Wob-verzoeken binnen moeten komen.³²

Een samenwerking met de Open State Foundation verdient dan ook aandacht. Hun site is veel gebruiksvriendelijker en sneller dan de site van het Amsterdamse stadsarchief waar elk document nu afzonderlijk van elkaar moet worden gedownload en de documenten niet doorzoekbaar zijn. Deze manier van publiceren heeft de werkwijze juist onnodig ingewikkeld gemaakt. Waarom het wiel opnieuw uitvinden als het is uitgevonden?

Omdat mogelijk de informatiehuishouding bij de gemeente niet op orde is, blijkt in de praktijk dat er onevenredig veel tijd moet worden besteed aan het zoeken naar documenten. Als deze zijn aangetroffen, is het in meerdere gevallen gebleken dat de informatie incompleet was. Dit kan worden ondervangen door een documentenregister (zoals ook in Scandinavische landen het geval is en in het primaire voorstel van de Wet open overheid (Woo) was opgenomen).

Stelling: Wob-verzoeken duren veel te lang, soms tot de actualiteit van het probleem is verdwenen of worden simpelweg terzijde gelegd.

Voorbeelden

Bij een Wob-verzoek naar de besluitvorming over de Meervaart werden weer ruimschoots de termijnen overschreden. De verzoeker werd overladen met papier, maar de juiste stukken zitten er niet bij. De essentiële stukken worden juist weggelaten. Ook adviezen van ambtenaren, tijdens raads- en commissievergaderingen. Belangrijk lijkt bijvoorbeeld een 'plan B', genoemd in een bericht van 'bureaubuhrs.nl'. Wat wel werd openbaar gemaakt, heeft overigens wel voldoende ophef veroorzaakt. Inspraak hoe het niet moet.

Wob-verzoek (kenmerk Z /19/620 393 / 21514 85) door bewoners naar de stukken betreffende de weigering van een hotelexploitatievergunning na de bomaanslag op Hotel Parkview in 2019, is na ruim een half jaar nog niet beantwoord, terwijl de wet daar toch termijnen (4 weken) voor stelt. De bewoners interpreteren dit als een weigering om de informatie, die hun zeker aangaat, te verstrekken. Dan maar naar de bestuursrechter?

Waarom die termijnen zo worden overschreden is niet altijd duidelijk, maar gebrekkig informatiebeheer blijkt mede een oorzaak te zijn.

In de zaak betreffende het Wob-verzoek van De Telegraaf over de ontslagvergoedingen aan gemeenteambtenaren verklaarde de burgemeester dat veel gegevens ontbraken door gebrekkig informatiebeheer³³.

In een Wob-verzoek over de Commissie Joodse erfpachttegoeden kwamen opeens tijdens de rechtszaak eerder betwiste documenten boven water (ECLI:NL:RBAMS:2020:4587).

Bij het Wob-verzoek over de vertrekregeling van brandweercommandant Schaap heeft de burgemeester excuses gemaakt over de trage en chaotische afhandeling.³⁴

Op een wobverzoek betreffende een culturele aangelegenheid in de gemeente volgt de standaard verdaging van de beslissing. Er volgt daarna een behandeling bij de bezwaarschriftencommissie, maar daarna wordt het stil. Na het instellen van het beroep tegen een fictieve weigering komt er enige dagen voor de behandeling een afwijzende beslissing met een evident verkeerd juridisch argument. Op de zitting voert de gemeente het verweer dat er geen belang meer is bij het beroep. De rechter kijkt lijdelijk toe, vernietigt de beslissing, maar beslist ook dat de gemeente geen nieuwe beslissing meer hoeft te nemen, omdat er geen belang meer is.

³² Zie ook: <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/publicaties/openbaar-gemaakte-informatie-na-wob-verzoeken/>

³³ Zie <https://www.at5.nl/artikelen/195388/halsema-rommeligheid-is-reden-trage-afhandeling-wob-verzoek>

³⁴ Zie <https://www.at5.nl/artikelen/195388/halsema-rommeligheid-is-reden-trage-afhandeling-wob-verzoek> alsmede <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/08/05/transparante-overheid-vaak-een-lachertje-a4007903>

c. Geheimhouding / onterechte weigering Wob-Verzoeken

Bij Wob-verzoeken van journalisten valt op dat er te vaak een 'nee tenzij'-principe wordt gehanteerd in plaats van een 'ja tenzij'. In alle door De Telegraaf aanhangig gemaakte Wob-procedures (denk o.a. aan de weigering inzage ontslagvergoedingen, de Damdemonstratie, een Wob-verzoek over erfpacht (VES)) kregen journalisten uiteindelijk meer stukken dan in het eerste besluit was opgenomen. Los van de negatieve publiciteit, gerechtelijke kosten, verontwaardigde rechters en maandenlange vertraging, leidde dat tot meer wantrouwen. Wat houdt de gemeente nog meer achter? Het zou niet moeten lonen om juridische procedures te starten, maar de praktijk leert tot op heden dat dat wel het geval is. Die trend moet natuurlijk gekeerd worden en daarvoor is een 'ja, tenzij' houding nodig. Er heerst vaak onnodige kramp, is onze constatering.

Stelling: Ondanks goede voornemens ten aanzien van openbaarheid van bestuur, om beter te presteren dan volgens landelijke voorschriften het minimum zou zijn ³⁵, is de gemeente Amsterdam koploper ³⁶ in geheimhouding. Ook bij Wob-verzoeken wordt nog veel te restrictief en dikwijls te laat of in het geheel niet gereageerd.

Voorbeelden

Uit antwoorden dd. 6-10-2020 van DB-West op SDC-vragen van augustus 2020 bleek dat B&W voor alle onrechtmatige kamervergunningen een stads-brede oplossing hebben getroffen. Boeiend is dat B&W hierover niets hebben gepubliceerd. Op een Wob-verzoek werd veel brisante informatie verstrekt behalve deze oplossing. Een formele bezwaarprocedure loopt nog.

Overdreven weglakken van passages uit de documenten is niet altijd te controleren, behalve als zelfs de naam van de burgemeester en het logo van de stad worden weggelakt. ³⁷

Bij een vraag naar stukken over het door de gemeente gevoerde beleid ten aanzien van het Stedelijk Museum, werd na het horen van de bezwaarde (van welke hoorzitting geen behoorlijk verslag was gemaakt), pas een beslissing op het bezwaarschrift gegeven nadat er een beroep tegen een fictieve weigering bij de Rechtbank was ingesteld. Toen kwam er een gedeeltelijke negatieve beslissing met een beroep op een juridisch precedent dat niet van toepassing was, hetgeen de gemeente bij de rechtbank moest toegeven, om vervolgens het verweer te voeren dat de appelland geen belang meer had bij een beslissing op het bezwaarschrift.

Onterechte Weigering in Wob-verzoeken

Het was staand beleid van de gemeente Amsterdam om rapporten met risico-analyse voor planschade in de omgeving van planologische maatregelen geheim te houden. Tot ambtenaren bij de voorbereiding van een nieuw ontwerp-bestemmingsplan Sloterveer eind 2020 stuitte op jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State waaruit blijkt dat extern opgestelde planschade-risicoanalyses openbare documenten zijn en geheimhouding op grond van de belangen genoemd in artikel 10, tweede lid, onder b van de Wob (economische en financiële belangen van de Staat) niet aan de orde is.

In de geruchtmakende zaak over de ontslagvergoedingen op het Amsterdamse gemeentehuis bepaalde de rechtbank dat ten onrechte een beroep gedaan op artikelen 10 en 11 van de Wob om gegevens niet te verstrekken (ECLI:NL:RBAMS:2021:1123).

Wat betreft artikel 11: in het besluit betreffende het Wob-verzoek over de Vernieuwing Erfpachtstelsel werd volop geweigerd met een beroep op artikel 11.³⁸ Dit is deels hersteld in de beslissing op bezwaar. De praktijk -nu niet alleen art. 11 mag worden opgevoerd- is nu dat er extra artikelen aan worden toegevoegd om alsnog passages/documenten te weigeren zie bijvoorbeeld het verzoek over het zogeheten gemeentebordeel My Red Light. ³⁹

³⁵ Zie de raadsbrief "Openbaarheid van informatie en afdoening motie 2.1.80.18" van 26 februari 2019.

³⁶ Zie hiervoor o.m. <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/nieuws/geheimhouding-in-amsterdam-vergeleken-met-andere-gemeenten/>

³⁷ <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1576593856/amsterdam-lakt-zelfs-logo-s-en-naam-halsema-weg-in-wob-verzoek>

³⁸ <https://wob.amsterdam.nl/2020/november/wob-besluit-vernieuwing-erfpacht/>

³⁹ <https://archieff.amsterdam/inventarissen/scans/31245/61.2/start/0/limit/10/highlight/1>

Wij zien dat de gemeente de uitzonderingsgrond zoals opgenomen in artikel 10, twee lid aanhef en het bepaalde onder g (de onevenredige benadeling) vaak als een soort vangnet toepast en gelijktijdig met andere gronden toepast.

Dat terwijl in de memorie van toelichting van de Wob is opgenomen dat de uitzonderingsgrond onevenredige benadeling pas kan spelen op het moment dat geen van de andere uitzonderingsgronden in de Wob speelt.

Naar onze mening is het dan ook niet mogelijk dat beide gronden op hetzelfde moment spelen en dient hier zeer terughoudend mee te worden omgesprongen. De praktijk in Amsterdam is echter anders. Als er sprake is van een weigering op basis van de persoonlijke levenssfeer dan kan ons inziens niet op hetzelfde moment de andere uitzonderingsgrond spelen.