



Retouradres: Postbus 74019, 1070 BA Amsterdam

Adviescommissie bezwaarschriften stadsdeel Zuid
de secretaris
Postbus 74019
1070 BA AMSTERDAM

Datum	2 maart 2012
Uw kenmerk	2011-0090
Behandeld door	R. Nomden
Doorkiesnummer	020-2521465
Doorkiesfaxnummer	020-2521465
E-mail	R.Nomden@zuid.amsterdam.nl
Bijlage(n)	diverse
Onderwerp	bezwaarschrift van Bremer

Geachte commissie,

Hierbij voorziet het Dagelijks Bestuur van Stadsdeel Zuid ("het DB") u van een reactie op het bezwaarschrift van de heer Bremer tegen zijn besluit van 1 februari 2011 (verzonden 4 februari 2011), waarin het verzoek om toekenning van schadevergoeding is afgewezen.

1. Inleiding
 - 1.1. Bij brief van 29 juli 2010 heeft de heer Bremer het DB verzocht om een zuiver schadebesluit te nemen over de schade die hij stelt te hebben geleden als gevolg van de vertraging in de renovatie van zijn pand aan de Tweede Jan van der Heijdenstraat 89 te Amsterdam ("het pand") en het uiteindelijk uitblijven van die renovatie.¹
 - 1.2. De heer Bremer wilde, zo stelt hij, in 1999 van start gaan met de renovatie van het pand. Daarvoor was echter noodzakelijk dat de huurder van de begane grond en eerste etage, de heer Wildevuur ("Wildevuur"), het pand zou verlaten. De huurder was daartoe echter niet bereid. Pas na een grote brand in het pand op 8 maart 2005 heeft de huurder het pand vrijwillig verlaten. De heer Bremer heeft na de brand afgezien van de renovatie en op 11 april 2006 het (zwaar beschadigde en niet gerenoveerde) pand verkocht voor een verkoopprijs van € 665.000,-. De heer Bremer stelt dat de vertraging in en het uiteindelijk uitblijven van de renovatie is te wijten aan het DB en heeft van het DB vergoeding van de schade

¹ De heer Bremer heeft het DB eerder aansprakelijk gesteld voor die schade bij brief van 30 juli 2006 en die aansprakelijkstelling herhaald bij brief van 31 maart 2010.

gevorderd die hij hierdoor zou hebben geleden, begroot op € 737.937,78 over de periode tot en met 31 december 2004 en € 116.000,- + PM over de periode na 31 december 2004.

- 1.3. De eerste grondslag van het verzoek betreft het zonder besluit onttrekken van de woning op de eerste etage aan het woningregister, dan wel samenvoegen van de begane grond en eerste etage. Dit verwijt houdt verband met de "adresbeschikking" van het DB van 18 oktober 1999² en het besluit van 14 juni 2005 waarbij is geweigerd om een huisnummer toe te kennen aan de eerste etage. Als gevolg van de adresbeschikking zou de huurder volgens de heer Bremer huurbescherming hebben gekregen, waardoor hij niet langer kon optreden tegen de vermeende onrechtmatige bewoning van het pand en hij niet kon starten met de voorgenomen renovatie van het pand.
- 1.4. De tweede grondslag betreft het uitblijven van een aanschrijving van de heer Bremer op scheefstand van het pand. Volgens de heer Bremer had het DB hem in de last onder dwangsom van 2 december 2004, waarin hij werd aangeschreven op een aantal andere punten, ook moeten aanschrijven op scheefstand. Indien het DB dat had gedaan, dan had de huurder volgens de heer Bremer in ieder geval eind 2004/ begin 2005 het pand moeten verlaten wegens de noodzakelijke werkzaamheden aan de scheefstand, zodat de heer Bremer in ieder geval dan met de renovatie had kunnen starten.
- 1.5. Het DB heeft het verzoek om toekenning van schadevergoeding bij besluit van 1 februari 2011 afgewezen, omdat:
 - a. het DB niet onrechtmatig heeft gehandeld;
 - b. niet is voldaan aan het relativiteitsvereiste;
 - c. geen sprake is van causaal verband tussen het verweten handelen en de gestelde schade, omdat:
 - (i) de primaire oorzaak van de vertraging in de renovatie is gelegen in het huurgeschil met de huurder;
 - (ii) de huurder hoe dan ook huurbescherming genoot en de adresbeschikking daar geen invloed op heeft gehad;
 - (iii) indien het DB de heer Bremer wel had aangeschreven op scheefstand, de huurder alsnog niet was gehouden om het pand te verlaten; en
 - (iv) de heer Bremer zelf heeft besloten de renovatie na de brand niet uit te voeren en het pand te verkopen.

² De titel van deze brief van 18 oktober 1999 is verwarrend, want deze betreft geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb.

- d. niet is gebleken dat de heer Bremer daadwerkelijk schade heeft geleden als gevolg van het verweten handelen van het DB en, als er al sprake zou zijn van schade, deze schade onvoldoende is onderbouwd.

2. Het bezwaarschrift

2.1. De heer Bremer heeft bij brief van 12 maart 2011 bezwaar gemaakt tegen het besluit van 1 februari 2011. Het DB heeft de behandeling van het bezwaarschrift aangehouden, omdat er nog een procedure liep bij de Rechtbank Amsterdam. Het DB heeft de heer Bremer in de gelegenheid gesteld om zijn gronden aan te vullen tot uiterlijk vier weken na de uitspraak van de rechtbank. De rechtbank heeft op 13 december 2011 uitspraak gedaan, waarna de heer Bremer op 9 januari 2012 de gronden van zijn bezwaar heeft aangevuld. De gronden van zijn bezwaar komen – kort gezegd – op het volgende neer:

- a. Het DB heeft onrechtmatig gehandeld door de eerste etage van het pand te laten verwijderen uit het woningregister, op grond van het onjuist ingevulde formulier van 15 oktober 1999 en de adresbeschikking van 18 oktober 1999;
- b. Er bestaat een relatie tussen het afvoeren van het adres en het ontstaan van een huurovereenkomst tussen Wildevuur en de heer Bremer; en
- c. Het DB heeft de heer Bremer tegengewerkt bij de renovatie van het pand, door na te laten hem op scheefstand aan te schrijven en na te laten tot ontruiming van de krakers over te gaan.

3. Reactie op het bezwaarschrift

3.1. Inleiding

3.1.1. Voorafgaand aan de inhoudelijke reactie op het bezwaarschrift, merkt het DB op dat de heer Bremer ten onrechte vasthoudt aan zijn verzoek om eerst de schade die hij stelt te hebben geleden tot en met 31 december 2004 af te wikkelen, in afwachting van de hoger beroepsprocedure tegen de uitspraak van de rechtbank van 13 december 2011. Deze procedure is evenwel niet relevant voor beoordeling van de schade die de heer Bremer stelt te hebben geleden in verband met het uitblijven van de renovatie, aangezien deze verband houdt met de kosten van bestuursdwang die het DB na de brand heeft toegepast. De heer Bremer heeft in een afzonderlijk verzoek het DB verzocht om een zuiver schadebesluit te nemen over de schade die hij als gevolg van deze bestuursdwang zou hebben geleden. Nu er geen relevante procedures meer worden gevoerd, over enig feit dat door de heer Bremer in verband wordt gebracht met de adresaanduiding en de renovatie, valt niet in te zien dat de schade waarvan de heer Bremer in dit verband vergoeding vordert, nog niet zou kunnen worden vastgesteld.

3.1.2. Omdat de heer Bremer in zijn bezwaarschrift zowel de feitelijke als de juridische situatie onjuist weergeeft, ziet het DB aanleiding om ter verduidelijking eerst kort

in te gaan op de achtergrond van de twee verwijten die het DB worden gemaakt, om vervolgens een reactie te geven op de inhoud van het bezwaarschrift van de heer Bremer.

3.2. Afvoer van de eerste etage uit het woningregister

- 3.2.1. Het eerste verwijt ziet op het zonder voor beroep vatbaar besluit onttrekken van de woning op de eerste etage aan het woningregister, dan wel samenvoegen van de begane grond en eerste etage, en houdt verband met de "adresbeschikking" van het DB van 18 oktober 1999 en het besluit van 14 juni 2005.
- 3.2.2. De heer Bremer verhuurde de begane grond sinds 1989 als bedrijfsruimte aan TV Video Center ("TV Video"), die deze verdieping vanaf 1990 onderverhuurde aan Wildevuur. Nadat TV Video was veroordeeld tot ontruiming van de begane grond, bleef Wildevuur deze verdieping huren. Op 1 april 1995 heeft Wildevuur zijn bedrijf European Perfusion Services ("EPS") ingeschreven bij de Kamer van Koophandel op het adres op de begane grond.
- 3.2.3. Nadat het DB was gebleken dat de eerste etage niet als zelfstandige woning fungeerde, heeft hij bij brief van 18 oktober 1999 kenbaar gemaakt dat het adres met terugwerkende kracht tot 1 oktober 1999 zou worden gewijzigd in "Tweede Jan van der Heijdenstraat 89-H" met bestemming "woning+bedrijf". De woning op de eerste etage werd hierdoor niet langer als een zelfstandig verblijfsobject aangemerkt. Het DB heeft het hiertegen ingestelde bezwaar van de heer Bremer niet-ontvankelijk verklaard, omdat de brief van 18 oktober 1999 niet kon worden aangemerkt als een besluit. Deze beslissing op bezwaar is bij uitspraak van 15 juni 2001 door de Rechtbank Amsterdam en op 5 december 2001 door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("de Afdeling") in stand gelaten. De Afdeling oordeelde dat de stelling van de heer Bremer, dat de adresbeschikking een samenvoeging van de eerste etage en begane grond alsmede een woningonttrekking van de eerste etage inhield, onjuist was. Daar voegde de Afdeling aan toe dat aan het in het leven roepen van dergelijke rechtsgevolgen specifieke besluitvorming op grond van de Hvw vooraf diende te gaan met de daarbij behorende mogelijkheden van bezwaar en beroep, hetgeen niet was gebeurd. Het DB had slechts de feitelijke situatie vastgelegd, zodat geen sprake was van een besluit, aldus de Afdeling.
- 3.2.4. Omdat de heer Bremer niet kon starten met de renovatie wegens het conflict met zijn huurder, heeft hij het DB in 2004 verzocht om alsnog een huisnummer toe te kennen aan de eerste etage. Het DB heeft dit verzoek bij beslissing op bezwaar van 14 juni 2005 alsnog afgewezen. De Afdeling heeft uiteindelijk in haar uitspraak van 29 augustus 2007 de uitspraak van de rechtbank waarin zij zich onbevoegd had verklaard, vernietigd en geoordeeld dat aan de eerste etage een huisnummer moest worden toegekend, omdat was gebleken dat de eerste etage

ten tijde van de beslissing op bezwaar een eigen toegangsdeur had die vanaf de openbare weg rechtstreeks toegankelijk was. De eerste etage voldeed daarmee aan de definitie van 'verblijfsobject' als bedoeld in artikel 8.13 aanhef en onder h van de (nieuwe, in 2004 in werking getreden) APV, zodat er op grond van artikel 8.15 lid 1 APV aan dit object een nummer moest worden toegekend. De Afdeling heeft vervolgens zelf in de zaak voorzien door het gevraagde huisnummer met terugwerkende kracht tot 14 juni 2005 toe te kennen.

Geen onrechtmatig handelen

- 3.2.5. Zoals verwoord in het besluit van 1 februari 2011, stelt het DB zich op het standpunt dat geen sprake is van onrechtmatig handelen, omdat het DB met de adresbeschikking van 18 oktober 1999 slechts de bestaande feitelijke en juridische situatie heeft vastgesteld.³
- 3.2.6. De heer Bremer – zo volgt uit het bezwaarschrift – leidt uit de uitspraak van de Afdeling af dat het DB ten onrechte geen besluit heeft genomen tot samenvoeging en woningonttrekking. De Afdeling heeft echter overwogen dat geen sprake was van samenvoeging of woningonttrekking. Dit oordeel heeft de Afdeling toegelicht met de overweging dat daarvoor een besluit op grond van de Hvw zou zijn vereist, welk besluit ontbrak. De adresbeschikking kon niet als een dergelijk besluit worden aangemerkt, omdat deze slechts een vaststelling van de feitelijke situatie betrof, die inhield dat de eerste etage niet langer als een zelfstandige woning kon worden aangemerkt. De Afdeling heeft dan ook niet, zoals de heer Bremer ten onrechte stelt, geoordeeld dat het DB een besluit had moeten nemen en evenmin dat de eerste etage zou zijn onttrokken of samengevoegd met de begane grond.
- 3.2.7. Omdat de wijziging van een huisnummer in 1999 niet bij besluit plaatsvond, was het DB destijds niet gehouden om een besluit te nemen. Dit was ten tijde van het verzoek van de heer Bremer om alsnog een huisnummer aan de eerste etage toe te kennen, anders, omdat de APV in 2004 in die zin was gewijzigd, dat het toekennen van een huisnummer aan een verblijfsobject wel als een besluit moest worden aangemerkt.
- 3.2.8. Ook uit de – door de heer Bremer aangehaalde – uitspraak van de Afdeling van 29 augustus 2007, waarin met terugwerkende kracht per 14 juni 2005 aan de eerste etage een huisnummer is toegekend, volgt niet dat het DB onrechtmatig heeft gehandeld. Uit deze uitspraak blijkt slechts dat de eerste etage vanaf 14 juni 2005 als een zelfstandig verblijfsobject kon worden aangemerkt, omdat de eerste etage vanaf dat moment weer een eigen toegangsdeur had. Uit deze uitspraak

³ Voor zover uit het bezwaarschrift van de heer Bremer moet worden afgeleid dat hij het formulier van 15 oktober 1999, waarop de adresbeschikking van 18 oktober 1999 is gebaseerd, aan zijn verzoek ten grondslag heeft willen leggen, geldt dat het formulier zodanig samenhangt met de adresbeschikking, dat al hetgeen ten aanzien van de adresbeschikking is opgemerkt, ook geldt ten aanzien van het formulier. Bovendien heeft de heer Bremer niet toegelicht waarom het formulier onjuist en onrechtmatig zou zijn. Uit de uitspraak van de Afdeling volgt juist het tegendeel.

kan niet, zoals de heer Bremer ten onrechte stelt, worden afgeleid dat de eerste verdieping "net zoals in 1999" een adres moest hebben. Aanleiding voor dit oordeel van de Afdeling was immers dat de eerste etage vanaf 14 juni 2005 een eigen toegangsdeur had, wat in 1999 niet het geval was.

- 3.2.9. Kortom: noch uit de uitspraken die de Afdeling in 2001 en 2007 heeft gewezen, noch uit de Hvw of APV volgt dat het DB onrechtmatig zou hebben gehandeld.

Relativiteit

- 3.2.10. Als al sprake zou zijn van onrechtmatig handelen, geldt dat eveneens niet is voldaan aan het relativiteitsvereiste. De schade waarvan de heer Bremer vergoeding vordert houdt immers verband met het niet kunnen uitvoeren van de voorgenomen renovatie. De APV of de Hvw, die volgens de heer Bremer zouden zijn geschonden, strekken niet tot bescherming van de eigenaar van een pand tegen de schade die hij zou hebben geleden omdat een huurder weigert het pand te verlaten.

- 3.2.11. De heer Bremer stelt in reactie hierop dat wel zou zijn voldaan aan het relativiteitsvereiste, omdat de geschonden norm zou strekken tot bescherming tegen schade zoals de heer Bremer die als benadeelde heeft geleden (pagina 14 van het bezwaarschrift). Ter toelichting stelt hij: "Het stadsdeel was verantwoordelijk voor het uitvoeren van de APV en ik heb alles ondernomen om het stadsdeel bewust te maken van het feit dat het onjuist heeft gehandeld". Hieruit volgt echter niet dat en waarom de normen (de APV en de Hvw) die volgens de heer Bremer zouden zijn geschonden, wel zouden strekken tot bescherming van de heer Bremer tegen de schade die hij stelt te hebben geleden. Overigens geldt dat, ook indien die normen wel zouden zijn geschonden, voor het relativiteitsvereiste niet relevant is of de heer Bremer alles heeft ondernomen om het DB bewust te maken van het feit dat het onjuist heeft gehandeld. Het DB houdt dan ook vast aan de constatering dat niet is voldaan aan het relativiteitsvereiste, zodat het DB hoe dan ook niet is gehouden tot vergoeding van enige schade van de heer Bremer.

Causaal verband

- 3.2.12. De heer Bremer stelt dat Wildevuur als gevolg van de vermeende samenvoeging dan wel onttrekking van de eerste etage, de etage op de begane grond legaal huurde omdat deze een woonbestemming kreeg. Hierdoor zou Wildevuur volgens de heer Bremer huurbescherming hebben gekregen, waardoor hij niet kon worden uitgeplaatst door de Stedelijke Woning Dienst ("SWD") en de heer Bremer niet kon starten met de renovatie. Dit standpunt is om een aantal redenen onjuist.
- 3.2.13. In de eerste plaats is de primaire reden voor de vertraging in de renovatie gelegen in het huurgeschil dat de heer Bremer had met Wildevuur en in het feit dat Wildevuur niet bereid was om vrijwillig uit het pand te vertrekken.

- 3.2.14. In de tweede plaats is het onjuist dat Wildevuur als gevolg van de adresbeschikking legaal zou huren en om die reden niet zou kunnen worden uitgezet. De wijziging van een publiekrechtelijke bestemming van een object is niet bepalend voor de vraag of er al dan niet sprake is van een huurcontract. Daarvoor is de wil van partijen bepalend. Niet relevant is of de overeenkomst op schrift is gesteld. Nu Wildevuur al in 1995 in het pand was getrokken en een "gebruiksvergoeding" aan de door de heer Bremer ingeschakelde makelaar betaalde, was reeds toen sprake van een huurovereenkomst tussen de heer Bremer en Wildevuur. De wijziging van de bestemming van de begane grond en eerste etage had daarop geen invloed. Wildevuur had derhalve reeds voor de wijziging van de bestemming van de begane grond en de eerste etage een huurovereenkomst met de heer Bremer en genoot derhalve toen al huurbescherming. Wildevuur huurde de begane grond en eerste etage al voor de adresbeschikking legaal. De heer Bremer had Wildevuur daarom hoe dan ook niet zelf uit het pand kunnen zetten in verband met de voorgenomen renovatie.
- 3.2.15. In het bezwaarschrift houdt de heer Bremer vast aan het standpunt dat Wildevuur door de SWD kon worden uitgezet indien de adresbeschikking was uitgebleven. Dit is echter niet juist.
- 3.2.16. In de eerste plaats was de SWD niet bevoegd om Wildevuur uit het pand te zetten. De SWD had zich slechts gecommitteerd tot bemiddeling tussen de huurders en de heer Bremer, bestaande uit het bemiddelen bij het vinden van nieuwe huisvesting en het aanbieden van een financiële compensatie aan de huurders ten behoeve van de door de heer Bremer voorgenomen stadsvernieuwing. Dit blijkt ook uit het uitplaatsingscontract tussen de SWD en de heer Bremer, dat de heer Bremer als bijlage 990809 heeft overgelegd.
- 3.2.17. In de tweede plaats had Wildevuur een huurovereenkomst met de heer Bremer en kon hij om die reden niet worden verplicht om het pand te verlaten. Niet relevant is of Wildevuur al dan niet over een woonvergunning in de zin van artikel 60 Ww (oud) beschikte. Overigens diende Wildevuur niet – zoals de heer Bremer stelt – te beschikken over een dergelijke vergunning. Een woonvergunning was destijds op grond van dit artikel slechts vereist indien het de bewoning betrof van een gebouw dat daarvoor niet als woning werd gebruikt. Daarvan was in dit geval geen sprake aangezien het pand al werd bewoond, zodat het ontbreken van een woonvergunning hoe dan ook niet tot uitzetting van Wildevuur kon leiden.
- 3.2.18. Ook is niet relevant hetgeen de heer Bremer heeft gesteld ten aanzien van de (on)mogelijkheid om de eerste verdieping als sociale huurwoning aan te merken en over het feit dat de huurcommissie in 2004 de eerste verdieping (weer) als zelfstandige woning aanmerkte in verband met de herplaatsing van de toegangsdeur. Bepalend is dat Wildevuur huurbescherming genoot als gevolg van de huurovereenkomst die tussen de heer Bremer en Wildevuur was ontstaan en dat Wildevuur niet bereid was om het pand vrijwillig te verlaten. In dat licht is het

ook niet aannemelijk dat de heer Bremer Wildevuur via de rechter had kunnen laten uitzetten indien de adresbeschikking was uitgebleven.

- 3.2.19. Volledigheidshalve merkt het DB in dit verband op dat de insinuatie van de heer Bremer dat een ambtenaar bewust het adres heeft afgevoerd om te voorkomen dat de heer Bremer zijn huurder kon uitzetten (pagina 12 van het bezwaarschrift) volstrekt onjuist is en bovendien niet is onderbouwd. Nog afgezien van het feit dat de adresbeschikking van 18 oktober 1999 geen invloed had op de mogelijkheid om Wildevuur uit te zetten, betwist het DB uitdrukkelijk dat een ambtenaar zich in die zin zou hebben uitgelaten of deze intentie zou hebben gehad.
- 3.2.20. Daarnaast is hetgeen de heer Bremer stelt over de mogelijkheid om de bedrijfsruimte af te splitsen van de bovenwoningen eveneens onjuist. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van de weergave van de brieven van de afdelingen Vergunningen en Handhaving. De werkelijke situatie was als volgt. De heer Bremer heeft de afdeling Vergunningen onjuist geïnformeerd over de feitelijke situatie ter plaatse, waardoor bij deze afdeling de indruk is gewekt dat er sprake was van afzonderlijke verblijfsobjecten. Op basis van die informatie berichtte de afdeling Vergunningen de heer Bremer dat hij geen splitsingsvergunning nodig had. Naar aanleiding van een verzoek van de heer Bremer om aparte adressen toe te kennen aan de begane grond en eerste verdieping, heeft de afdeling Handhaving een inspectie laten uitvoeren. Daaruit bleek dat de heer Bremer ten onrechte had gesteld dat er sprake was van twee afzonderlijke objecten die alleen met een buitentrap met elkaar waren verbonden. De twee verdiepingen vormden één object dat met een binnentrap was verbonden. Op basis van deze nieuwe informatie heeft de afdeling Handhaving de heer Bremer bericht dat er geen aanleiding was voor de toekenning van twee aparte adressen en dat de brief van de afdeling Vergunningen niet op de situatie in het pand van toepassing was, omdat de feitelijke situatie anders bleek te zijn dan de heer Bremer die afdeling had voorgehouden. De afdeling Vergunningen heeft derhalve geen "toestemming" gegeven voor afsplitsing van de bedrijfsruimte en de afdeling Handhaving heeft die "toestemming" derhalve ook niet "ingetrokken".
- 3.2.21. In de derde plaats ontbreekt causaal verband, omdat de heer Bremer uiteindelijk zelf heeft besloten om niet tot de voorgenomen renovatie over te gaan. Deze beslissing is mogelijk versterkt door de brand op 8 maart 2005, als gevolg waarvan het pand nog intensiever had moeten worden gerestaureerd, maar het uitblijven van de renovatie kan in ieder geval niet worden toegerekend aan de adresbeschikking of het besluit van 14 juni 2005. Op dit standpunt is de heer Bremer in zijn bezwaarschrift niet ingegaan.
- 3.3. Andere belemmeringen van de renovatie
- 3.3.1. De heer Bremer stelt voorts dat het DB de renovatie op andere manieren zou hebben belemmerd. In het verzoek om een zuiver schadebesluit stelde hij dat hij

de huurder in ieder geval eind 2004/begin 2005 had kunnen uitzetten om vervolgens met de renovatie te beginnen, indien het DB hem had aangeschreven wegens scheefstand van het pand. Deze grondslag houdt verband met de last onder dwangsom van 2 december 2004, waarin het DB de heer Bremer heeft aangeschreven om een groot aantal voorzieningen te treffen aan het pand. Het DB had ook aan zichzelf een vergelijkbare aanschrijving uitgebracht voor de naastgelegen panden die zij in eigendom had, maar zichzelf ook aangeschreven wegens scheefstand en gelast voorzieningen te treffen aan de scheve vloeren.

3.3.2. De heer Bremer stelt zich op het standpunt dat hij ook op scheefstand had moeten worden aangeschreven, omdat zijn pand zelfs schever stond dan de panden van het DB. Ook had het DB zijn pand onbewoonbaar moeten verklaren. De heer Bremer wenste een dergelijke aanschrijving, omdat Wildevuur in dat geval – althans volgens de heer Bremer – het pand had moeten verlaten. Hij maakte daarom bezwaar met het verzoek de last onder dwangsom uit te breiden.

3.3.3. Door de brand van 8 maart 2005 moesten er meer voorzieningen aan het pand worden getroffen dan de in de last onder dwangsom opgenomen voorzieningen. De last onder dwangsom was daarom na de brand achterhaald. Om die reden heeft het DB het besluit waarbij de last onder dwangsom was opgelegd bij besluit van 2 december 2005 ingetrokken. Bij dit besluit is overigens ook de bouwvergunning voor de renovatie van het pand, van 6 november 2000, ingetrokken. Het bezwaar tegen de last onder dwangsom is vervolgens op 2 oktober 2006 ongegrond verklaard, omdat de heer Bremer niet langer belang had bij het bezwaar. De last onder dwangsom was immers ingetrokken en bovendien had de heer Bremer het pand op 11 april 2006 verkocht. De rechtbank verklaarde het beroep van de heer Bremer om dezelfde reden ongegrond. De Afdeling oordeelde bovendien dat de heer Bremer geen belang meer had bij een oordeel over de juistheid van de uitspraak van de rechtbank, nu hij niet tot op zekere hoogte aannemelijk had gemaakt schade te hebben geleden als gevolg van het achterwege blijven van de aanschrijving voor de scheefstand van de vloeren. De heer Bremer werd daarom door de Afdeling niet-ontvankelijk verklaard.

3.3.4. In bezwaar heeft de heer Bremer het hiervoor besproken (tweede) verwijt uitgebreid met een tweetal andere verwijten. Hij stelt dat het DB hem al in 1999 had moeten aanschrijven op scheefstand en in 2004 had moeten overgaan tot ontruiming van het pand.

Geen onrechtmatig handelen

I. Geen aanschrijving op scheefstand in 2004

3.3.5. De heer Bremer stelt dat het DB onrechtmatig heeft gehandeld door hem in de last onder dwangsom niet aan te schrijven op de scheefstand. Voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het genomen handhavingsbesluit is

bepalend of het besluit in stand is gelaten en, zo niet, of uit de (verlengde) besluitvorming valt af te lijden dat het besluit onrechtmatig was.⁴

- 3.3.6. Het besluit waarbij de last onder dwangsom is opgelegd is door het DB ingetrokken wegens de wijziging van de situatie als gevolg van de brand. De reden voor de intrekking hield dus geen verband met de scheefstand. Het DB heeft vervolgens geen nieuwe last onder dwangsom opgelegd waarin de heer Bremer alsnog werd aangeschreven op de scheefstand. Ook kan uit de uitspraak van de Afdeling niet worden afgeleid dat het DB de heer Bremer wel had moeten aanschrijven wegens scheefstand.
- 3.3.7. Uit de (verlengde) besluitvorming volgt derhalve dat het DB niet gehouden was om de heer Bremer aan te schrijven op de scheefstand. Het DB heeft dan ook niet onrechtmatig gehandeld. Hetgeen de heer Bremer in dit verband in zijn bezwaarschrift naar voren heeft gebracht betreft slechts een herhaling van zijn verzoek om een zuiver schadebesluit te nemen en geen reactie op het standpunt van het DB in het besluit van 1 februari 2011.

II. Geen aanschrijving op scheefstand in 1999

- 3.3.8. Voorts stelt de heer Bremer dat het DB hem al in 1999 had moeten aanschrijven op scheefstand (pagina 12 van het bezwaarschrift). Dit betreft op zichzelf een nieuwe stelling, die echter in het verlengde ligt van het hiervoor besproken verwijt dat het DB de heer Bremer bij besluit van 2 december 2004 had moeten aanschrijven op scheefstand. Het nieuwe verwijt heeft evenwel betrekking op een andere schadepriode, maar de vermeende schade zou zich pas hebben verwezenlijkt in 2005, te weten op het moment van de brand. Om die reden merkt het DB de stelling van de heer Bremer dat hij in 1999 al had moeten worden aangeschreven op scheefstand niet aan als een zelfstandige grondslag van het verzoek om schadevergoeding, maar als een uitbreiding van de stelling dat hij in 2004 had moeten worden aangeschreven. Om die reden meent het DB dat hierover in bezwaar kan worden geoordeeld.
- 3.3.9. Het DB meent dat voor dit uitgebreidere verwijt hetzelfde geldt als ten aanzien van de last onder dwangsom van 2 december 2004. Niet is gebleken dat het DB de heer Bremer in 1999 had moeten aanschrijven op scheefstand, zodat geen sprake is van onrechtmatig handelen van het DB.
- 3.3.10. Bovendien is de vordering tot vergoeding van schade die verband zou houden met het in 1999 uitblijven van een last onder dwangsom, inmiddels op grond van artikel 3:310 BW verjaard. Een vordering tot schadevergoeding verjaart immers na verloop van vijf jaren, derhalve in dit geval in 2004. Indien al sprake zou zijn van aansprakelijkheid van het DB, hetgeen wegens het ontbreken van onrechtmatig handelen, relativiteit en causaliteit wordt betwist, geldt dat het

⁴ Zie HR 13 oktober 2006, NJ 2007, 187 (*Enschede/Gerridzen*) en HR 19 december 2008, *Gst.* 2009, 81 (*Mentink/Rotterdam*).

verzoek om schadevergoeding hoe dan ook wegens deze verjaring terecht is afgewezen.

- 3.3.11. Voor zover met de stelling van de heer Bremer dat hij al in 1999 had moeten worden aangeschreven op scheefstand heeft bedoeld een nieuwe zelfstandige grond aan zijn verzoek om schadevergoeding ten grondslag te leggen, geldt het volgende. De heer Bremer heeft in dat geval pas in bezwaar deze nieuwe grondslag aangevoerd. Het DB kan in het licht van de beslissing op bezwaar geen besluit nemen op dit nieuwe verzoek. Dat betekent dat het DB op dit nieuwe verzoek een nieuw primair besluit moet nemen.
- 3.3.12. Het DB merkt echter reeds nu op dat in dat geval het verzoek om een zuiver schadebesluit zal moeten worden afgewezen, omdat het niet mogelijk is om ten aanzien van de schade die de heer Bremer stelt te hebben geleden door het uitblijven van een aanschrijving in 1999 een zuiver schadebesluit te nemen. Het uitblijven van een ambtshalve aanschrijving op scheefstand betrof in dit geval geen appellabel besluit maar feitelijk handelen. Het betreft immers geen afwijzing van een verzoek tot het nemen van een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 2 Awb. Ook was er geen sprake van een fictief besluit in de zin van artikel 6:2 Awb. Er was immers geen verzoek om handhaving waarop niet tijdig is beslist en geen expliciete weigering om een handhavingsbesluit te nemen.
- 3.3.13. Nu geen sprake is van een appellabel besluit, maar van feitelijk handelen, is niet voldaan aan het connexiteitsvereiste dat geldt voor het nemen van een zuiver schadebesluit. Mocht de heer Bremer derhalve met het verwijt dat het DB hem in 1999 had moeten aanschrijven op scheefstand een nieuwe zelfstandige grond aan zijn verzoek om schadevergoeding ten grondslag hebben willen leggen, dan zal het DB dit verzoek in een nieuw primair besluit moeten afwijzen, omdat die grondslag feitelijk handelen betreft.
- 3.3.14. De heer Bremer zal zich in dat geval voor vergoeding van de schade die verband zou houden met dit verwijt tot de burgerlijke rechter moeten richten. Ook daar zal zijn vordering echter niet kunnen slagen, aangezien deze inmiddels is verjaard na verloop van vijf jaar.

III. Ontruiming van krakers

- 3.3.15. Ook stelt de heer Bremer (voor het eerst) in het bezwaarschrift (pagina 12) dat het DB ten onrechte zou hebben geweigerd mee te werken aan de ontruiming van het pand, waarmee de krakers die zich in het pand bevonden, hadden kunnen worden verwijderd en de brand van 8 maart 2005 had kunnen worden voorkomen. Doordat het DB zou hebben nagelaten mee te werken aan de ontruiming van de krakers, zou het DB volgens de heer Bremer aansprakelijk zijn voor alle schade als gevolg van de brand.

- 3.3.16. Het DB leidt uit het betoog van de heer Bremer en de verwijzing naar de antwoorden van het DB op vragen van de PvdA af, dat hij zich op het standpunt stelt dat het DB tot ontruiming in de vorm van bestuursdwang had moeten overgaan, omdat het pand brandonveilig was en daarmee niet voldeed aan de eisen die het Bouwbesluit en de Bouwverordening stellen.
- 3.3.17. Ook hiervoor geldt dat niet duidelijk is of de heer Bremer hiermee een nieuwe grond aan zijn verzoek om schadevergoeding ten grondslag heeft willen leggen. Nu ook voor dit verwijt geldt dat dit tot dezelfde schade zou hebben geleid als de eerder gemaakte verwijten, meent het DB dat het in bezwaar ook over de schade die verband zou houden met dit verwijt kan beslissen.
- 3.3.18. Het DB stelt zich op het standpunt dat het onjuist is dat het DB tot ontruiming van de krakers had moeten overgaan. De heer Bremer heeft ook niets aangevoerd waaruit zou blijken dat dit wel het geval zou zijn. Uit niets volgt dat het pand destijds inderdaad niet voldeed aan de eisen die het Bouwbesluit en de Bouwverordening stellen. Sterker: uit de door de heer Bremer zelf aangehaalde uitspraken van de burgerlijke rechter volgt juist dat er geen grond was voor een civielrechtelijke ontruiming en dat ook de politie niet bereid was om tot ontruiming over te gaan. In dat licht valt niet in te zien dat het DB wel tot ontruiming van het pand had moeten overgaan. Uit het enkele feit dat uiteindelijk brand is uitgebroken in het pand, vermoedelijk door toedoen van de krakers, volgt uiteraard nog niet dat het DB tot "ontruiming van het brandonveilige pand" had moeten overgaan.
- 3.3.19. Dit volgt overigens evenmin uit de antwoorden van het DB op schriftelijke vragen van PvdA. Daaruit volgt enkel dat tot ontruiming zou zijn overgegaan indien uit een inspectie van de afdeling HBW vast zou komen te staan dat door het niet functioneren dan wel afgesloten zijn van gas- en/of elektriciteitsinstallaties een onvoldoende veiligheid aanwezig was. Niet is gebleken dat dit uit een dergelijke inspectie zou volgen, zodat niet valt in te zien dat het DB was gehouden om tot ontruiming over te gaan. Ook dit verwijt kan derhalve niet leiden tot een schadevergoedingsplicht van het DB.
- 3.3.20. Overigens is ook deze vordering inmiddels op grond van artikel 3:310 BW verjaard, nu de gestelde schade reeds in 2004 zou zijn ontstaan, met het uitblijven van ontruiming van het pand.
- 3.3.21. Mocht de heer Bremer wel hebben bedoeld een nieuwe grond aan zijn verzoek om schadevergoeding ten grondslag te leggen, dan geldt, zoals hiervoor besproken, dat het DB hierop niet in bezwaar kan beslissen. Het DB zal hierover derhalve een nieuw primair besluit moeten nemen.
- 3.3.22. Ook voor dit verwijt geldt echter dat geen zuiver schadebesluit kan worden genomen, omdat het uitblijven van een besluit tot toepassing van bestuursdwang in dit geval als feitelijk handelen moet worden aangemerkt. Ook dit betrof immers

geen afwijzing van een verzoek tot het nemen van een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 2 Awb. Ook was er geen sprake van een fictief besluit in de zin van artikel 6:2 Awb. Er was immers geen verzoek om handhaving waarop niet tijdig is beslist en geen expliciete weigering om een handhavingsbesluit te nemen. Volledigheidshalve merkt het DB op dat het enkele verzoek van de heer Bremer om "mee te werken aan ontruiming" van de krakers met het oog op het starten van de renovatie, niet kan worden aangemerkt als een verzoek om handhaving wegens strijd met het Bouwbesluit en de Bouwverordening.

3.3.23. Uit het voorgaande volgt dat in een nieuw primair besluit, waarop zou worden beslist op zijn verzoek om vergoeding van de schade die hij zou hebben geleden als gevolg van het uitblijven van een besluit tot oplegging van bestuursdwang, bestaande uit ontruiming van het pand, dit verzoek ook zal moeten worden afgewezen, omdat over die vermeende schade geen zuiver schadebesluit kan worden genomen.

3.3.24. Bovendien geldt, zoals besproken, dan de vordering tot vergoeding van schade die verband zou houden met het uitblijven van een last onder bestuursdwang, bestaande uit ontruiming, inmiddels is verjaard en om die reden ook bij de burgerlijke rechter niet zal slagen.

Relativiteit

3.3.25. Indien al sprake zou zijn van onrechtmatig handelen, dan is het DB alsnog niet aansprakelijk, omdat niet is voldaan aan het relativiteitsvereiste. Het opleggen van een last onder dwangsom wegens noodzakelijke voorzieningen die aan een pand moeten worden getroffen, strekt niet tot de bescherming van de aangeschrevene, in casu de heer Bremer, die immers de primaire verantwoordelijke is van de door hem gestelde overtreding van artikel 2 lid 2 Woningwet, welk artikel grondslag biedt voor deze voorschriften.⁵ Ook strekt handhaving niet tot bescherming tegen de vermogensschade die de heer Bremer stelt te hebben geleden als gevolg van de vertraging, en uiteindelijk het uitblijven, van de renovatie. De norm die volgens de heer Bremer zou zijn geschonden biedt geen bescherming tegen deze schade. De schade die bijvoorbeeld wel onder het beschermingsbereik van de geschonden norm valt, is de schade die derden zouden lijden als gevolg van het feit dat het DB niet handhavend heeft opgetreden tegen scheefstand. De door de heer Bremer gevorderde schade valt daar echter buiten.

3.3.26. Hetzelfde geldt ten aanzien van het (nieuwe) verwijt dat het DB tot ontruiming had moeten overgaan. De norm die volgens de heer Bremer zou zijn geschonden met het uitblijven van een ontruiming door het DB, strekt niet tot bescherming van de heer Bremer, laat staat tot bescherming tegen de schade die hij stelt te hebben geleden. Het DB zou volgens de heer Bremer het Bouwbesluit en de Bouwverordening hebben geschonden, door niet tot handhaving van een

⁵ Vergelijk Hof Arnhem 4 mei 2010, *NJF* 2010, 262 en *JA* 2010, 88.

brandonveilig pand over te gaan. Ook deze normen strekken niet tot bescherming van de eigenaar van het pand dat niet aan die normen voldoet, noch tot bescherming tegen de schade wegens het uitblijven van de renovatie van dat pand.

- 3.3.27. In het bezwaarschrift heeft de heer Bremer niet gereageerd op de constatering van het DB dat niet is voldaan aan het relativiteitsvereiste. Hij verwijst slechts naar de APV en is niet ingegaan op het beschermingsbereik van de Woningwet. Om die reden valt niet in te zien, dat het DB naar aanleiding van het bezwaar op deze constatering zou moeten terugkomen.

Causaal verband

- 3.3.28. Voorts geldt dat geen sprake is van causaal verband. Indien het DB de heer Bremer wel zou hebben aangeschreven wegens scheefstand, was Wildevuur alsnog niet genoodzaakt om het pand te verlaten. Het uitvoeren van een al dan niet noodzakelijke renovatie breekt geen huur. Sterker, indien – zoals de heer Bremer stelt – het niet mogelijk was dat Wildevuur op een andere verdieping in het pand verbleef, dan had hij Wildevuur een redelijk renovatievoorstel moeten doen ter compensatie van de periode waarin Wildevuur niet in het pand kon verblijven. Na afronding van de renovatiewerkzaamheden kon Wildevuur vervolgens terugkeren in het pand.
- 3.3.29. Volledigheidshalve merkt het DB op dat niet valt in te zien dat, zoals de heer Bremer in het bezwaarschrift stelt, Wildevuur tijdens het funderingsherstel niet in het pand had kunnen blijven wonen, omdat het niet mogelijk zou zijn geweest om de balklaag tussen twee verdiepingen horizontaal te leggen als één van beide verdiepingen wordt bewoond. De heer Bremer gaat daarmee voorbij aan het feit dat de andere drie verdiepingen van het pand inmiddels niet langer bewoond waren, zodat Wildevuur tijdelijk op één van die verdiepingen had kunnen verblijven, dan wel tijdelijk ergens anders kunnen verblijven in afwachting van de afronding van het funderingsherstel. Het voorgaande doet echter niet ter zake, nu Wildevuur een huurovereenkomst had die niet wegens de renovatie kon worden ontbonden of opgezegd.
- 3.3.30. Daarnaast geldt ook voor deze vermeende schadeoorzaak, dat de primaire oorzaak van het uitblijven van de renovatie is gelegen in het huurgeschil tussen de heer Bremer en Wildevuur. Zonder dat geschil zou de heer Bremer hebben kunnen beginnen met de renovatie. Het DB had geen geschillen met de huurders van de panden die de gemeente in eigendom had, waardoor de uitplaatsing van die huurders wel spoedig plaatsvond, zodat met de renovatie van die panden kon worden gestart. De vertraging in de renovatie is derhalve veroorzaakt door het feit dat Wildevuur niet bereid was tot vrijwillige uitplaatsing. Het al dan niet aanschrijven op scheefstand staat daar los van.

- 3.3.31. Indien het DB al onrechtmatig zou hebben gehandeld door de heer Bremer niet aan te schrijven op scheefstand, dan zou de gestelde schade derhalve hoe dan ook niet voor vergoeding in aanmerking komen wegens het ontbreken van causaal verband.
- 3.3.32. Volledigheidshalve merkt het DB op dat de schade die zou zijn ontstaan als gevolg van de brand, vanzelfsprekend evenmin in causaal verband staat tot het handelen van het DB. Deze schade is te ver verwijderd van het verweten handelen van het DB. De brand is (vermoedelijk) door de krakers veroorzaakt en kan dan ook niet aan het DB worden toegerekend indien zou blijken dat het DB ten onrechte niet zou zijn overgegaan tot ontruiming van het pand. Schade door een veroorzaakte brand is immers allerminst een voorzienbaar gevolg van het niet aanschrijven wegens scheefstand.⁶ Voor zover de schade die door het uitblijven van ontruiming al in onderhavige procedure ter discussie zou kunnen staan, geldt derhalve dat die schade hoe dan ook niet voor vergoeding door het DB in aanmerking komt, wegens het ontbreken van causaal verband, dan wel omdat deze niet in redelijkheid aan het DB kan worden toegerekend.

3.4. Schade

- 3.4.1. Tot slot geldt dat, als het DB al aansprakelijk zou zijn voor enige schade van de heer Bremer in verband met het uitblijven van de renovatie van het pand, geen causaal verband bestaat tussen de gevorderde schadeposten en het verweten handelen van het DB. Daarnaast heeft de heer Bremer de gestelde schade niet onderbouwd.
- 3.4.2. In het besluit van 1 februari 2011 heeft het DB geconstateerd dat niet valt in te zien dat de schade slechts tot en met 31 december 2004 is berekend. Dit geldt temeer nu daarmee de verkoop van het pand en derhalve de koopprijs van € 665.000,- (voor het niet gerenoveerde en door de brand zwaar beschadigde pand) buiten beschouwing is gebleven.
- 3.4.3. In het bezwaarschrift gaat de heer Bremer hier niet op in. Hij stelt slechts dat de schade door de lopende procedures nog steeds niet zou zijn vast te stellen. Dit is, zoals hiervoor besproken, onjuist. De enige procedure die nog loopt ziet slechts op de kosten van de uitgevoerde bestuursdwang en is dan ook niet van invloed op de schade die de heer Bremer stelt te hebben geleden als gevolg van het uitblijven van de renovatie van het pand. Om die reden valt niet in te zien dat de heer Bremer zijn schade niet concretiseert en de koopprijs van het pand niet in zijn berekeningen betreft.
- 3.4.4. In het besluit van 1 februari 2011 heeft het DB benadrukt dat, op basis van het systeem van concrete schadeberekening, een vergelijking dient te worden gemaakt tussen de situatie zonder het vermeend onrechtmatig handelen van het

⁶ HR 1 juli 1977, NJ 1978, 84.

DB en de situatie waarin wel sprake zou zijn van onrechtmatig handelen. De heer Bremer heeft in zijn bezwaarschrift weliswaar een vergelijking tussen die twee situaties gemaakt (pagina 8 tot en met 11), maar is daarin niet ingegaan op de gevorderde schade. De vergelijking lijkt alleen te dienen ter onderbouwing van de stelling van de heer Bremer dat sprake zou zijn van causaal verband. Daarmee is hoe dan ook niet inzichtelijk gemaakt welke schade de heer Bremer zou hebben geleden.

- 3.4.5. Daarnaast bestaat geen causaal verband tussen de gevorderde schadeposten en het verweten handelen van het DB en is er geen ruimte voor vergoeding van de wettelijke rente. Verwezen wordt naar de pagina's 4 en 5 van het besluit van 1 februari 2011. In het bezwaarschrift wordt op pagina 15 slechts een 'verduidelijking' van de schade gegeven, maar een reactie op het standpunt van het DB ontbreekt. Om die reden meent het DB te kunnen volstaan met een verwijzing naar hetgeen ten aanzien van de gevorderde schade in het besluit van 1 februari 2011 naar voren is gebracht.
 - 3.4.6. Hier voegt het DB aan toe dat het op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling, aan de verzoeker van een zuiver schadebesluit is om bij de aanvraag de gegevens en bescheiden te verschaffen die nodig zijn om de schade te kunnen vaststellen. Indien dit wordt nagelaten, dient de aanvrager uiterlijk in het kader van de bezwaarschriftprocedure het relevante bewijs van de schade over te leggen aan het bestuursorgaan, zodat deze hierover een standpunt kan innemen.⁷ Het DB stelt op basis van het bezwaarschrift vast dat de heer Bremer niet aan dit vereiste heeft voldaan. Hij heeft noch in zijn aanvraag, noch in zijn bezwaarschrift een onderbouwing gegeven van de gevorderde schade, zodat zijn verzoek om toekenning van schadevergoeding terecht is afgewezen.
4. Conclusie
 - 4.1. Gelet op het bovenstaande geef ik u in overweging te adviseren het bezwaarschrift van de heer Bremer ongegrond te verklaren.

⁷ Zie ABRvS 23 juli 2003, *JB* 2003, 258, ABRvS 13 juni 2007, *JB* 2007, 147 en ABRvS 5 maart 2008, *JB* 2008, 96.



Gemeente Amsterdam
Stadsdeel Zuid

Hoogachtend,

R. Nomden
Jurist

