



## Initiatiefvoorstel voor de raadsvergadering van

-

Nummer Nummer  
Directie Directie  
Van Achterna(a)m(en) van indiener(s)  
Datum Datum van indienen  
Portefeuille Portefeuillenaam  
Agendapunt Agendapunt

dagmail 16-4-2024

### Onderwerp

Instemmen met het initiatiefvoorstel De buurt telt mee van de leden Alberts en Van Renssen.

### De gemeenteraad van Amsterdam besluit

- 1 In te stemmen met genoemd initiatiefvoorstel
- 2 het college van burgemeester en wethouders te verzoeken:
  1. **Dat de gemeente naast de omwonenden moet gaan staan**, Het belang van de omgeving en de buurt dient te worden afgewogen tegen het belang van de individuele aanvrager. Het gaat erom dat alle gevolgen in beeld zijn gebracht en de gemeente maakt een zelfstandige en onafhankelijke afweging.
  2. Dat alle stadsdelen hanteren dezelfde werkwijze bij vergunningverlening;
  3. De Omgevingswet maximaal te benutten **om de buurt te betrekken**; → dus de Participatie-verordening en het Omgevingsplan daarop inrichten
  4. Een Bouwbord te plaatsen bij aanvraag;
  5. Het **voorzorgprincipe toe te passen door**;
    - 5a Onderzoek of het burendrecht het bouwplan toestaat. Van de aanvrager van te voren een onderzoek te verlangen of het burendrecht niet geschonden wordt;
    - 5b **Vooraf toetsen of een omzettingsvergunning of andere Huisvestingsvergunning nodig is?**; → bijvoorbeeld JL22 en alle huisnummerbesluiten voor opknippen in appartementjes? en dit oppakken via het belang-vereiste?
  6. De bewijslast voor oorzaak van de schade om te draaien;
  7. Dat de gemeente overgaat van "Ja, mits" naar "Nee, tenzij";
  8. Toezicht en handhaving tijdens de bouw te intensiveren;
  9. Bij een drastische verbouwing? Hogere leges toe te passen;
  10. Het 40/40/20 principe toe te passen bij verbouwing

## Wettelijke grondslag

artikel 147a, lid 1 van de Gemeentewet

## Initiatiefvoorstel

### Inleiding

Sinds jaar en dag is het nodig om een vergunning te hebben voor het - al dan niet ingrijpend - verbouwen van een gebouw. De laatste jaren wordt Amsterdam geconfronteerd met vergunningaanvragen voor het optoppen, uitbouwen en onderkelderen van woningen. Ook worden vergunningen aangevraagd voor het opsplitsen van woningen in etages of kamers. De oorzaken hiervan zijn deels gelegen in (landelijke) regelgeving, maar de gevolgen zijn vooral lokaal, in de Amsterdamse straten en buurten merkbaar.

SP en GroenLinks en andere partijen in de gemeenteraad vragen al lang om aanpassingen van beleid om de ongewenste gevolgen van deze bouwwoede aan te kunnen pakken. Met dit voorstel worden tien concrete maatregelen genoemd die de gemeente kan nemen om het bouwen en de leefbaarheid en gemeenschap van straat en buurt meer in balans te brengen.

### Effect op straten, wijken en buurten

De activiteiten die met deze vergunningen worden toegestaan hebben stuk voor stuk effect op de omgeving. Zo kan doordat er in een wijk veel "verkamerd" wordt de samenstelling van die wijk veranderen. Zo heeft het opsplitsen van woningen in etages effect op de WOZ-waarde, wanneer die etages verkocht worden. Zo kunnen binnentuinen in woonblokken volledig worden volgebouwd, waardoor verwerking van regenwater bemoeilijkt wordt en het uitzicht op groen verdwijnt en de gevolgen van hitte veel sterker zijn. Zo kunnen panden ernstige schade oplopen wanneer de burens ingrijpend verbouwen.

De vergunningverlener is gehouden aan de wet- en regelgeving. Maar daar waar de wet niet of onvoldoende rekening houdt met de effecten van de vergunningverlening, kan de gemeente beleidsregels opstellen. Zo heeft de gemeente Amsterdam haar eigen regels in omgevingsplannen en wordt er rekening gehouden met bijvoorbeeld de natuur, erfgoed en grondwater.

Op grond van het de wet heeft het bestuur, als bevoegd gezag bij de vergunningverlening, ook een discretionaire bevoegdheid. Dan mag er afgeweken worden van het omgevingsplan dan wel de beleidsregels. De ervaring tot nu toe is dat, hoewel de afwijking goed moet worden onderbouwd, die bevoegdheid heel vaak in het voordeel van de vergunningaanvrager uitvalt. En dat het bestuur

ook altijd gebruik maakt van deze bevoegdheid, terwijl ze niet verplicht is tot afwijken van de beleidsregels.

Een voorbeeld waar veel over is gesproken is het gebruik maken van de discretionaire bevoegdheid tot het toestaan van onderkeldering van panden aan de Van Eeghenstraat ten behoeve van een ondergrondse parkeergarage. Het argument om de vergunning niet te verlenen zou het effect op de grondwaterstand kunnen zijn geweest. De vergunningverlener koos er echter voor om het verdwijnen van parkeerplaatsen in de tuin aan te voeren om de vergunning wél te verlenen. Bovendien werd tijdens een bespreking in de raadscommissie aangevoerd dat onderkeldering financieel gunstiger was dan aanpakken van funderingsherstel. Beide argumenten laten de indruk achter dat er in deze kwestie eerder voor de aanvrager is gekozen dan voor de omwonenden of hun omgeving.<sup>1</sup>

Bovendien is het de vraag of en hoe de nadelige effecten voor de omgeving überhaupt zijn betrokken in de afweging, dit is niet voldoende inzichtelijk gemaakt.

## Toets op de effecten vaak pas achteraf

Bij het verlenen van een vergunning zou vooraf gekeken moeten naar de ongunstige effecten op de leefomgeving. Dat staat op zich wel in de wet, maar is niet afdwingbaar voorafgaand aan de vergunningverlening, omdat dit pas in bezwaar en door de rechtbank getoetst kan worden. En daar gaat het voor veel omwonenden mis. Zij worden altijd naar het recht verwezen. Zij moeten bezwaar aantekenen dat wordt het behandeld door het stadsdeelbestuur dat ook de vergunning heeft verleend. Wanneer zij daar bot vangen en toch gelijk menen te hebben, is er geen andere mogelijkheid dan een gang naar de bestuursrechter of zelfs de Raad van State. Dat is bezwaarlijk, omdat verreweg de meeste mensen daar geen verstand van hebben. Maar ook omdat rechtsgang duur is. En het derde nadeel van de rechtsgang achteraf is dat dat die rechtsgang vaak uitmondt in haarkloverij: wel of geen lichtbeneming bij een uitbouw, zoals bijvoorbeeld wel of geen inkijk bij een balkonuitbouw, moet er matglas in een raam wat zicht op het buurpand; terwijl het natuurlijk gaat over iets groters, namelijk het totale effect op de omgeving. Daarmee verwordt de afweging over het algemene belang versus het individuele belang om te bouwen, tot een gevecht over details in plaats van een transparante bestuurlijke afweging.

Vergunningaanvragers liepen in het verleden tegen enorme hindernissen op als zij bijvoorbeeld een dakkapel wilden plaatsen. De Wabo maakte dat die regels flink versoepeld werden, ook zijn bouwmogelijkheden in binnentuinen landelijk verruimd in 2014.<sup>2</sup> De Omgevingswet

---

<sup>1</sup> Zie voor de discussie over de discretionaire bevoegdheid en de onderkeldering in de Van Eeghenstraat de commissievergadering Ruimtelijke Ordening van 6 september 2023, agendapunt 16.  
<https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/1139200>

<sup>2</sup> <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/kamer-akkoord-met-vergunningvrij-bouwen/>

zal daar geen verandering in brengen. Waar bij de vaststelling van zowel de de Wabo (2010) als de Omgevingswet (2016) geen rekening mee is gehouden, is de storm aan verbouwingen die op gang kwam, omdat vastgoed drastisch in waarde ging stijgen. Een eengezinswoning kreeg een kelder eronder en een etage erop. Dat samen met een uitbouw in de tuin maakte dat die woning voortaan niet aan één, maar aan meerdere huishoudens verhuurd of verkocht kon worden, met de bijbehorende winst. Een voorbeeld: een pand dat voor 5 à 6 ton gekocht werd en dat vervolgens tot vier wooneenheden verbouwd werd, kon na verbouwing voor om en nabij de 4 miljoen verkocht worden.<sup>3</sup>

## Gevolgen voor de stad

Zelfs wanneer er bouwkundig geen effect is op de omgeving, is er altijd nog het effect op de WOZ-waarde van andere woningen in de omgeving. Voor zowel huiseigenaren als huurders. Vergunningverlening voor deze bouwwoede houdt daar geen rekening mee, omdat er per pand vergund wordt. Het totaalbeeld voor de wijk of zelfs de stad als geheel ontbreekt.

Het argument voor uitbouwen en onderkelderen in de bestaande stad is vaak dat hiermee de woningnood zou worden aangepakt. De ervaring uit de praktijk van de afgelopen jaren leert dat de verbouwingen vaak niet ruimte geven aan de zittende bewoners, maar dat na verbouwing de verdieping of het pand wordt verkocht. De oorspronkelijke gezinnen verlaten de stad. Er zijn concrete voorbeelden van gezinnen die eerst met de onderkeldering aan de slag gingen en daarna alsnog naar Haarlem of Laren verhuisden

De woningen worden na verbouwing verkocht als beleggingsobject. Ofwel verhuurd aan expats of andere partijen die in staan zijn meer dan 2000 of 2500 euro voor een appartement per maand neer te leggen. <sup>4</sup> Dit is geen oplossing voor de woningnood, de woningmarkt voor meer dan 2000 euro per maand of meer dan 10.000 euro per m2 verkoopprijs, is niet het maatschappelijke probleem op dit moment. De woningnood is gelegen in de betaalbaarheid. In Cannenburg is er verkamerd, waar honderden euro's werden gevraagd voor een kamer van krap 12 m2. Als de woningen die worden gerealiseerd na verbouwing, alleen sociaal of in de gereguleerde mid-denhuur verhuurd zouden worden, dan is het mogelijk een oplossing voor het woningtekort. Maar zolang door de verbouwingen betaalbare woningen (met name sociale huur) wordt toegevoegd, levert dit geen bijdrage aan een oplossing voor de huisvestingscrisis.

---

<sup>3</sup> <https://www.memakelaars.nl/aanbod/amstelveenseweg-914-iii-amsterdam>

<https://www.memakelaars.nl/aanbod/amstelveenseweg-914-ii-amsterdam>

<https://www.memakelaars.nl/aanbod/amstelveenseweg-914-beg-amsterdam>

<https://huispedia.nl/amsterdam/1081jn/amstelveenseweg/914-1> (Geraadpleegd op 16-4-2024)

<sup>4</sup> <https://www.volkskrant.nl/economie/voor-makelaars-freddy-en-fred-is-de-voertaal-nu-engels-expats-vinden-amsterdamse-huizen-goedkoop-vergeleken-met-parijs-en-new-york-b5abofa7/> Marc van den Eerenbeemt *Volkskrant* 11 april 2024

<https://www.at5.nl/artikelen/173572/expats-veroveren-de-stad-ze-betalen-zo-1700-euro-huur>

De gevolgen voor de stad beperken zich niet alleen tot Zuid waar flink onderkelderd werd en wordt, zoals op de Van Eeghenstraat, de Koningslaan maar ook het Sarphatipark. Maar heeft bijvoorbeeld ook gevolgen voor Nieuw-West, waar door verbouwingen en verkamering, de oorspronkelijke wijk onherstelbaar is veranderd. Ook in Oud-West en in Bos en Lommer heeft het effect op de leefbaarheid en de buurt.<sup>5</sup>

## Bestuurlijke achtergrond en aanpak bouwwoede

De gemeente en de gemeenteraad is al sinds 2018 bezig met een aanpak bouwwoede (of ambtelijk: 'Bestuursopdracht bouwdynamiek'), maar dit heeft nog niet of onvoldoende effect gehad. De inzet is eerste instantie gericht geweest op verschillende maatregelen, via de stadsdelen Zuid en West voornamelijk. Daarbij speelde ook communicatie een grote rol. Het bestemmingsplan Grondwaterneutrale kelders (2021) was een belangrijke beleidswijziging. Ook de gewijzigde vergunningstelsels in de aangepaste Huisvestingsverordening hebben effect gehad. Daarna zijn er helaas niet nog meer fundamentele beleidswijzigingen gevolgd, terwijl dit wel noodzakelijk is, gelet op de ingrijpende gevolgen voor de buurten en de stad. De invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 vraagt om nieuw integraal beleid en werkwijzen. Dit biedt de kans om ook de balans tussen individueel belang en belang van de stad weer in evenwicht te brengen. De beleidsregels dienen daarom tegen het licht gehouden te worden.

Er wordt nu verder gewerkt met pilots in het kader van de bestuursopdracht en rond de zomer wordt een actualisatie van de bestuursopdracht bouwdynamiek voorgesteld.

De SP en GroenLinks doen daarop vooruitlopend alvast de volgende voorstellen, zodat dit onderdeel kan worden van het gewijzigd beleid.

**De fracties van de SP en GroenLinks verzoeken het college van Burgemeester en Wethouders de volgende voorstellen over te nemen:**

## TIEN VOORSTELLEN VOOR BALANS IN DE BUURT

- 1) **De gemeente moet naast de omwonenden gaan staan, Het belang van de omgeving** en de buurt dient te worden afgewogen tegen het belang van de individuele aanvrager. Die afweziging moet helder en inzichtelijk zijn, bij de vergunningverlening. Bij gemeentelijk beleid wordt altijd het Beleidskader participatie gevolgd, waarbij een participatieplan wordt gemaakt. **Het**

---

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld een kamer van 15 vierkante meter voor 1350 per maand in de Tollenstraat <https://www.kameramsterdam.nl/oud-west/tollensstraat-2> (Geraadpleegd 15-4-2024) of deze advertentie, een kamer van 8 vierkante meter voor 850 euro per maand exclusief in de Baffinstraat <https://kamernet.nl/huren/kamer-amsterdam/baffinstraat/kamer-2215378> (Geraadpleegd op 15-4-2024)

**gaat erom dat alle gevolgen in beeld zijn gebracht en de gemeente maakt en zelfstandige en onafhankelijke afweging.**

*Voorbeeld:* Het niet meewerken aan een concept-aanvraag voordat participatie met de buurt heeft plaatsgevonden kan een manier zijn om de afweging over een aanvraag transparanter te maken. Dit is een eenvoudige werkwijze die kan worden aangepast. Dit hoeft de gemeente geen geld te kosten.

- 2) **Alle stadsdelen hanteren dezelfde werkwijze bij vergunningverlening.** Voorheen hadden de stadsdelen allemaal een eigen bevoegdheid, sinds 2018 werken alle Dagelijks Besturen in naam van het college van B&W van Amsterdam. Vandaar dat de procedures ook zoveel mogelijk gelijk kunnen worden getrokken. De stadsdeelcommissie wordt om advies gevraagd bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Het DB moet met kennis van de buurt een lokale afweging maken, maar dat gaat over de inhoud en de lokale verschillen maar niet over de procedure of de werkwijze.

*Voorbeeld:* Het vergunningenbeleid stadsdelen (voorheen: kruimelgevallenbeleid) wordt — zoveel als mogelijk gelijk getrokken over de hele stad, alleen bij relevante lokale verschillen, zoals andere stedenbouwkundige opzet (hoogbouw vs grondgebonden bouw) wordt er lokaal verschil gemaakt.

- 3) **De gemeente gaat van “Ja, mits” naar “Nee, tenzij”,** daarbij geldt dat een afwijking van het omgevingsplan alleen wordt verleend als er geen nadelige effecten voor de omgeving, qua geluid, luchtkwaliteit, het grondwater, de natuur, de klimaatbestendige stad en gezondheid etc. zijn te verwachten. Dit principe wordt uitgewerkt in het omgevingsplan voor (binnenplanse) omgevingsplanactiviteiten, doordat hier heldere regels over worden opgenomen. Het bestaande beleid vergunningverlening (voorheen: kruimelgevallenbeleid) wordt geharmoniseerd (zie 2) en hierop aangepast.

- 4) **We gaan de Omgevingswet maximaal benutten om de buurt te betrekken.** Daarbij wordt de participatie volgens de *Handreiking participatie door derden* altijd gevolgd. De bijbehorende stukken worden toegevoegd bij de aanvraag, hieruit kan duidelijk worden opgemaakt dat de Handreiking is gevolgd. We verwachten dat er extra begeleiding van Vergunningverlening bij de gemeente nodig is om het participatieproces goed te laten verlopen.

*Voorbeeld:* Als de participatie onvoldoende is, maakt het bestuur uit eigen beweging gebruik van de mogelijkheid (aanvullende) zienswijzen te vragen op grond van afdeling 4 van de Awb (horen van derden die naar verwachting bezwaar zullen hebben).

- 5) **Bouwbord bij aanvraag.** De aanvraag wordt niet alleen online bekendgemaakt en via de wettelijke voorschriften, maar tevens wordt een bouwbord tegelijk met de aanvraag op of bij het perceel geplaatst.

Dit voorstel is anders dan de bestaande pilots die lopen met de verplichte bouwboarden. Die bouwboarden worden op het object geplaatst tijdens de feitelijke werkzaamheden en dienen ter communicatie. Vaak is de vergunning dan al verleend en de bezwaartermijn verstreken. In dit geval gaat het om het bouwboard bij de aanvraag plaatsen (dus voordat de vergunning is verleend). Het bekendmaken ter plaatse van de aanvraag, is gebruikelijk in Frankrijk en België bijvoorbeeld. De gemeente Amsterdam kan dit verzoeken of organiseren tegelijk met het bekendmaken van de aanvraag via de wettelijke voorschriften (zoals online), daarvoor hoeft niet direct de wet te worden aangepast. Daarin kan dan tevens informatie over de reeds uitgevoerde participatie worden verstrekt.

- 6) **De gemeente past het voorzorgprincipe toe**, waarbij schade en blijvende nadelige effecten aan de omgeving zoveel mogelijk aan de voorkant wordt voorkomen. De overheid neemt als hoeder van het algemeen belang het voorzorgprincipe in acht en laat dit niet over aan de initiatiefnemer.
  - A) **Onderzoek of het burendrecht het bouwplan toestaat. De gemeente verlangt van de aanvrager van tevoren een onderzoek of het burendrecht niet geschonden wordt.** Denk bijvoorbeeld aan een raam dat rechtstreeks uitzicht biedt of het hangen van balken in de mandelige muur. De aanvrager doet van tevoren onderzoek naar de verplichtingen die hij of zij heeft op grond van het burendrecht en laat dat ook zien bij de aanvraag. De gemeente verzoekt bij de aanvraag om een bewijs van toestemming van de VvE waar het pand in is gelegen.
  - B) **Is een omzettingsvergunning of andere Huisvestingsvergunning nodig?** Vooraf wordt getoetst of voor het voorgenomen plan een vergunning op grond van de Huisvestingsverordening zal worden verleend, door dit te controleren bij Wonen. Denk bijvoorbeeld aan het omzetten in onzelfstandige woonruimte of het exploiteren van een B&B. Dit scheelt handhaving achteraf en geeft duidelijkheid vooraf.
- 7) **De bewijslast voor oorzaak van de schade draaien we om**

Bij de vergunningaanvraag wordt standaard een nulmeting gedaan van de grondwaterstand, eventuele verzakkingen en schade aan het perceel met bebouwing en de bebouwing van buurpercelen. De bewoners of eigenaars van de naburige panden en onder en bovengelegen panden worden geïnformeerd en verzocht mee te werken aan de nulmeting.
- 8) **Toezicht en handhaving tijdens de bouw worden geïntensiveerd**, om ervoor te zorgen dat de voorschriften die de gemeente heeft gesteld (onder andere op basis van de beleidsregels zoals grondwaterneutrale kelders) worden nagekomen. Vergunningverlening begeleidt tevens het participatieproces (zie 4, bij toepassing van de Handreiking participatie bij initiatieven van derden) als nodig.

*Voorbeeld:* er wordt op de start bouw en gereed melding bouw gehandhaafd, waarbij ook steekproefsgewijs controles kunnen worden uitgevoerd over het volgen van de voorschriften.

- 9) **Drastische verbouwing? Hogere leges.** In de legesverordening nemen we een aparte categorie leges voor ingrijpende verbouwingen op. Als bijvoorbeeld de woning of kantoorgebouw met 10 % wordt vergroot, dan is dit een 'ingrijpende verbouwing' en geldt deze hogere categorie leges. Deze verhoging wordt onder ander benut voor de begeleiding van het participatieproces bij vergunningverlening en maakt op die manier onderdeel uit van de
- 10) **We passen het woningbouwbeleid van 40/40/20 ook toe bij verbouwing.** In het nieuwe beleid wordt opgenomen dat bij drastische verbouwingen (met toevoeging van meer dan 2 woningen) en niet alleen bij volledige nieuwbouw, het woningbouwbeleid van 40-40-20 principe kan worden toegepast, waarbij ook de verhoudingen van de woningen in de omgeving worden betrokken.

De indieners stellen nadrukkelijk dat deze tien voorstellen niet uitputtend zijn, er zijn nog meer maatregelen noodzakelijk om de buurt en de stad weer mee te laten tellen en onze leefomgeving te beschermen.