

Reactie van de initiatiefgroep Oud Zuid op het concept *beleidsregels afwijkingen omgevingsvergunning van de gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuid*

Preambule

In het vervolg wordt gesproken over de nieuwe regels waarmee het concept *beleidsregels afwijkingen omgevingsvergunning* wordt bedoeld.

De nieuwe regels komen in de kern neer op *aanpassing dakterrassen* en *beperking afmetingen toe te voegen balkons*. Veel meer is het niet. Dat is niet zo verwonderlijk, want de mogelijke vergroting van de dakverdieping, een van de meest schadelijke gevolgen van de gewijzigde regelgeving, is verankerd in het bestemmingsplan. Voor de herziening van het bestemmingsplan is zoals bekend een aparte procedure gestart. Overigens moet nog blijken of dit onderdeel in de herziening wordt meegenomen.

Voor aanbouwsels aan de achterzijde op de begane grond en voor losse bouwsels in de tuin is het in de wet verankerde vergunningvrij bouwen van kracht, waarmee de gemeente vleugellam is gemaakt. Als gevolg hiervan zijn de nieuwe regels beperkt. Het is overigens wel de vraag of de gemeente krachtadig genoeg optreedt in de richting van het rijk om paal en perk te stellen aan het vergunningvrij bouwen.

In deze reactie volgen we de tekst en plaatsen we kritische kanttekeningen zonder op elke slak zout te leggen. We sluiten af met een conclusie en met een aantal aanbevelingen.

Hoofdstuk 1 Algemeen

Het motto van het stadsdeel is het vinden van een goede balans: *Bij de claims die de verschillende gebruikers op de schaarse ruimte leggen, is het van belang om een goede balans te vinden tussen het algemene belang en het belang van de aanvrager*. Hier zijn we het mee eens. De vraag is dus: wordt die goede balans met deze nieuwe regels bereikt?

Hoofdstuk 2 Aanverwante regelgeving

Bij de beschrijving van de rol van de welstand (2.3) komt een interessante kwestie om de hoek kijken. Het stadsdeel noteert het volgende:

De Commissie Ruimtelijke Kwaliteit adviseert de gemeente Amsterdam over de integrale kwaliteit van de fysieke leefomgeving: stedenbouw, openbare ruimte, cultuurhistorie, welstand en monumenten.

De beoordeling van bouwplannen door de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit hangt wel samen met de toetsing van bouwplannen aan deze beleidsregels, maar vormt een zelfstandige weigeringsgrond voor bouwplannen.

En verderop:

Bij de welstandelijke toets wordt onder andere gekeken naar het bouwplan in relatie tot de betreffende architectonische eenheid. Voor medewerking aan een bouwplan is dus zowel instemming nodig van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit als instemming op basis van voorliggende beleidsregels.

Bij de beoordeling van een aanvraag is het van belang om het verschil tussen de welstandelijke en de ruimtelijke beoordeling scherp te hebben. Bij welstand gaat de beoordeling over vormgeving en materialisering in relatie tot de bestaande bebouwing/context en bij de ruimtelijke beoordeling om volume, stedenbouwkundige inpassing en haalbaarheids-aspecten als bodem, luchtkwaliteit, geluid, externe veiligheid, flora & fauna, water, archeologie en cultuurhistorie.

Met andere woorden: de rol van welstand is hier beperkt tot willekeurige (?) esthetica; voor de stedenbouwkundige aspecten moet men bij het stadsdeel zijn. Toch blijkt uit de eerste zinsnede dat de CRK wel degelijk breder adviseert. Deze teksten zijn voor meerderlei uitleg vatbaar. De nieuwe regels zijn op dit punt onduidelijk en wellicht niet consistent.

Het is raadzaam dat de CRK over de nieuwe regels om advies wordt gevraagd.

Waar de gemeente de ruimtelijke beoordeling claimt, valt in de nieuwe regels het gebrek aan onderbouwing hiervan op. Zonder expliciete onderbouwing lijkt ook hier van willekeur sprake te zijn.

Bij 2.4 gaat het stadsdeel in op de verhouding *Publiekrecht vs privaatrecht / belangen van omwonenden*. De kern van deze gevoelige kwestie schuilt in deze gemeentelijke tekst:

Bij het opstellen van de beleidsregels en de bijbehorende voorwaarden is al zoveel mogelijk rekening gehouden met de effecten op de omgeving. Wanneer aan de voorwaarden wordt voldaan, is het bestuur feitelijk gehouden de afwijking te verlenen.

Het alsnog weigeren van de afwijking – wanneer aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan - kan eigenlijk alleen wanneer evident sprake is van 'onevenredige aantasting' van de belangen van derden of ongewild grote effecten op de omgeving. Dit is niet snel het geval, al kan dat in de beleving van omwonenden soms anders zijn. Zo is in de jurisprudentie bepaald dat bijvoorbeeld een privaatrechtelijke belemmering slechts kan leiden tot weigering van de omgevingsvergunning indien deze een 'evidente karakter' heeft. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer een balkon of dakterras op de perceelgrens wordt gebouwd met uitzicht op het terrein van de burens, zonder privacy-scherm. Maar zelfs dan staat het 'evidente karakter' niet bij voorbaat vast. In de jurisprudentie wordt bijvoorbeeld zijdelings uitzicht niet altijd als een privaatrechtelijke belemmering aangemerkt.

Dit is duidelijke taal en zeer waarschijnlijk juist. Het is dus zaak dat de gemeente bij het opstellen van de regels op voorhand al zoveel mogelijk aantasting van rechtszekerheid, privacy en andere belangen zoals mogelijke bouwschade van omwonenden tegengaat en dit expliciet verantwoord in de toelichting op de nieuwe regels. Van dit laatste is geen sprake en er valt dus ook niets te zeggen over de gemaakte afwegingen. Het is volstrekt onduidelijk op welke wijze de gemeente *al zoveel mogelijk rekening (heeft) gehouden met de effecten op de omgeving*.

Het lijkt er nog steeds op dat de gemeente zoveel mogelijk toestaat en pas nadere eisen stelt als er een gedupeerde opstaat:

Mocht toch sprake zijn van een evidente privaatrechtelijke belemmering, bijvoorbeeld door aantasting van de privacy in strijd met het burensrecht, kan een nadere voorwaarde worden gesteld dat er afstand tot de zijdelingse perceelsgrens moet worden aangehouden of kan het aanbrengen van een privacy-scherm verplicht worden gesteld. Een aanvrager van een omgevingsvergunning doet er alleen daarom al verstandig aan om het plan vooraf af te stemmen met de burens.

Het is evident dat naarmate de ontheffingen bescheidener zijn de kans op conflicten kleiner wordt en de belangen van de omwonenden beter worden behartigd. De gemeente moet proactief zijn in plaats van reactief.

De volgende tekst hoort ook bij 2.4 *Publiekrecht vs privaatrecht / belangen van omwonenden*:

De vrees voor bouwschade is ook zo'n aspect dat voor bewoners van groot belang is, maar wat de gemeente niet kan of mag meewegen. Wat ook regelmatig door omwonenden naar voren wordt gebracht, is de vrees voor waardevermindering van hun vastgoed als gevolg van een verleende omgevingsvergunning. Hiervoor bestaat de mogelijkheid een zogenoemd 'planschadeverzoek' in te dienen. Maar daar is nog niet zo snel sprake van als wel wordt gedacht. Daar komt ook bij dat bij een risico op planschade de gemeente zich vaak terughoudend opstelt bij de beoordeling of er wordt meegewerkt aan bouwplannen.

Hoe deze tekst zich verhoudt met de volgende tekst in 3.5 *Planschade* is onduidelijk:

Bij het afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve van een aanvraag omgevingsvergunning, kan planschade ontstaan. Planschade is de schade die een belanghebbende lijdt doordat deze in een planologisch nadeliger positie is gekomen. In het kader van planschade stelt de gemeente Amsterdam dat degene die profijt heeft van een omgevingsvergunning ook de eventuele lasten dient te dragen. Het sluiten van een planschadeovereenkomst, waarbij de aanvrager de gehele schade voor zijn rekening neemt, kan daarom een randvoorwaarde zijn waaraan voldaan moet worden voordat medewerking wordt verleend.

Wie bepaalt dat en wanneer en hoe gaat dit in zijn werk?

Ook hier geldt het thema oorzaak en gevolg. Planschade en waardevermindering zijn wel degelijk nadelig voor omwonenden en worden veroorzaakt door gemeentelijke vrijstellingen. Hoe worden hier de belangen afgewogen? Staat het belang van de enkeling voorop?

Onder 3.1 wordt opgemerkt dat bijzondere gevallen *om een nadere afweging vragen voor wat betreft de wenselijkheid van de ontwikkeling*. Eén van die gevallen is: *Wijziging van het gebruik van bestaande bouwwerken*. Omdat woningsplitsing één van de aanjagers van de bouwwoede is (projectontwikkelaars/speculanten) is de vraag of dit één van die gevallen is. Zo ja, dan heeft de gemeente hier een mogelijkheid om in te grijpen.

Hoofdstuk 2 Beleidsregels

De meest ingrijpende wijzigingen hebben betrekking op 2. *Dakterrassen* (p. 13 e.v.). Het oppervlak wordt beperkt en de 'telefooncellen' als opbouw op het dak voor de toegang van het terras zijn voortaan verboden: *Toegangen tot een dakterras blijven uiteraard nodig, maar hiervoor kan worden volstaan met een dakluik of scheepsluik.*

De paragrafen 5 en 6 *Aanbouwsels en kelders* moeten in samenhang worden gelezen. Het vergunningvrij bouwen niet wordt aangetast (4 m diep en max. 5 hoog). De gemeente *zoekt daarbij naar wettelijke mogelijkheden om het vergunningsvrije aanbouwen in te perken tot een in stedelijk dichtbebouwd gebied aanvaardbaar niveau. In het in 2018 vastgestelde bestemmingsplan voor De Pijp is hiertoe een beschermende en specifieke regeling opgesteld. Om deze regeling niet te doorkruisen, wordt in de voorliggende nota geen afwijkingsregeling opgenomen voor aan- of uitbouwen en bijgebouwen in De Pijp (...)*

Voor het Plan-Zuid is een beperking van een uitbouw tot 2.5 m van kracht vanwege de status beschermd stadsgezicht.

Voor de rest van het gebied wordt impliciet duidelijk dat alleen als er een kelder onder de uitbouw komt het mogelijk is om de diepte via de vergunning te beperken tot max. 2.5 m. De gemeente stelt dat pas bij het actualiseren van het bestemmingsplan iets aan het eventueel beperken van kelders kan worden gedaan (p.23). Dat betekent voorlopig concreet (zie ook de tekeningen op p 24):

Er moet dus een keuze worden gemaakt: óf een vergunningsvrije aanbouw tot 4 meter, waarbij de gebruiksmogelijkheden van de bestaande kelder worden beperkt (vanwege verminderde daglichttoetreding) of een vergunningplichtige uitbouw van 2,5 meter mét een uitbreiding van de kelder

Hierbij merkt de gemeente nog op:

Voor de beoordeling of een kelderaanbreiding de grondwaterstand, grondwaterstromen en archeologische vondsten niet verstoren, wordt specialistisch advies ingewonnen. Pas na akkoord van de specialistische adviseurs, kan de afwijking worden verleend, eventueel met gerichte voorwaarden van deze adviseurs.

Deze strategie is te defensief. Hoe verhoudt deze tekst met het onlangs verschenen rapport over de grondwatereffecten bij onderkeldering? In Oud West worden aanvragen voor kelderbakken voorlopig aangehouden in afwachting van nadere gegevens. Dit zou ook in Oud Zuid moeten gebeuren.

Onder paragraaf 9 worden de nieuwe regels voor balkons (p. 26/27) gepresenteerd. De aanpassingen zijn ronduit teleurstellend. Balkons worden weliswaar aanzienlijk beperkt in de diepte (van max. 2 naar max 1.25 m) maar de lengte wordt slechts marginaal aangepast. De bijpassende tekening is misleidend. De illustratie heeft het horizontale karakter van een flat in Buitenveldert in plaats van de verticaliteit van de achtergevels van de buurt. Hier wordt een onnodige knieval gedaan voor de wensen van ontwikkelaars. De gebruikswaarde van een langer balkon is beperkt maar de visuele schade is groot. Particulieren lijken tevreden te zijn met een minder breed balkon en hebben meer oog voor de karakteristiek van de buurt. Het is niet nodig om het balkon breder te maken dan de kozijnmaten van de woonkamerpui met de openslaande deuren. Een uitloop van de woonkamer is voldoende. Dit past beter bij het architectonische kenmerk van de achtergevel en verbetert de privacy van de naastgelegen tuinen. Aan de zijde die het dichtst bij de erfgrans ligt moet ten alle tijden een privacy scherm komen. Het voorstel van de gemeente is, kortom, een te ruime vrijstelling die niet thuis hoort in de 'Nieuwe balans'.

Het is verder de vraag of een balkon verantwoord is uit een oogpunt van daglicht- en zonlichttoetreding voor de burens. Wij eisen daarom dat de aanvrager een rapport hierover aanlevert waaruit de consequenties blijken. De bewijslast behoort te berusten bij de aanvrager en niet bij de omwonenden. Het is opvallend dat het stadsdeel op dit punt afwijkt van het vigerende beleid in stadsdeel Oost. Wat is hiervan de reden? Oud Zuid moet in de pas lopen en het beleid van Oost overnemen:

Een (door aanvrager over te leggen) daglichtberekening toont aan dat de daglichttoetreding van de onderliggende woning niet onder het nieuwbouw niveau uit het Bouwbesluit 2012 uitkomt door de toevoeging van het balkon.

Overigens heeft Oud West het voornemen om in het nieuwe bestemmingsplan balkons niet langer toe te staan. De vraag is waarom het beleid in Oud Zuid wederom afwijkend is, terwijl het dagelijks bestuur van Oud Zuid bij herhaling heeft gezegd naar eenheid van beleid te streven.

De rest van de tekst van de nieuwe regels zijn niet relevant en laat ik hierbij buiten beschouwing.

Conclusies

- Het effect van de nieuwe regels op de bouwwoede is zeer beperkt. Deels is dit te wijten aan de wetgeving (bestemmingsplan, vergunningvrij bouwen) en deels aan de karige aanpassingen die de gemeente voorstelt.
- De gemeente moet expliciet maken op welke wijze *Bij het opstellen van de beleidsregels en de bijbehorende voorwaarden al zoveel mogelijk rekening (is) gehouden met de effecten op de omgeving*. De gemeente moet op voorhand al zoveel uitgaan van het respecteren van de belangen van omwonenden.
- De rol van Welstand is onduidelijk. Wat is het toetsingskader?
- De stedenbouwkundige beoordeling is in nevelen gehuld. Expliciete onderbouwing ontbreekt.
- De teksten over planschade zijn onduidelijk. Wie doet wat, wanneer en hoe? Wat is de rol van gemeente hierin? Hoe worden belangen afgewogen?
- De wijzigingen ten aanzien van de dakterrassen zijn een wezenlijke verbetering.
- Binnen de nieuwe regels zijn de mogelijkheden echter onvoldoende uitgebuit om de benadeling van omwonenden (privacy, hinder, derving woongenot) en de aantasting van de cultuurhistorische waarde van de binnentuinen/achtergevels te beperken.
- Het voorstel van de gemeente over de balkons is een fundamentele aantasting van de cultuur/historische waarde van de achtergevel. Een goede stedenbouwkundige analyse en onderbouwing ontbreekt.
- Het stadsdeelbestuur van Oud Zuid houdt zich op het punt van balkons en kelders niet aan haar uitgangspunt van eenheid van beleid in de ring 1880-1920 (Zuid, West en Oost).
- Woningplitsing is een belangrijke aanjager van de geld gedreven bouwwoede. Het stadsdeel gaat hiervan voorbij.
- Het motto van het stadsdeel is het vinden van een goede balans tussen het algemene belang en het belang van de aanvrager. Die goede balans is nog niet gevonden.

Aanbevelingen/eisen

- *Bij Wijziging van het gebruik van bestaande bouwwerken* moet woningplitsing worden geweigerd.
- Een bouwstop op onderkeldering moet met onmiddellijke ingang worden ingesteld in afwachting van volledige duidelijkheid over de grondwatereffecten.
- Als onderkeldering daarna onder voorwaarden alsnog wordt toegestaan en er wordt een aanbouw op geplaatst moeten regels worden gesteld aan de afstand van de aanbouw tot de perceelgrens (bijvoorbeeld min. 0,5 m) voor de bouw en het onderhoud van de aanbouw, tenzij de betreffende buur zich schriftelijk akkoord verklaard met bouw tot de erfgrans.
- Het balkonbeleid moet overeenkomen met dat van Oud West.
- Als balkons (alsnog) mogen worden toegepast wordt de positie en lengte bepaald door de breedte van de brede(woon)kamerbeuk (rond de 4 m). Aan de zijde die het dichtst bij de erfgrans ligt is een privacyscherm verplicht.
- De Commissie Ruimtelijke Kwaliteit moet om advies worden gevraagd over de nieuwe regels.
- Bij een vergunningaanvraag is de schriftelijke goedkeuring van de VVE verplicht.
- Het stadsdeel moet bij elke aanvraag een schouw te plaatse houden en de omwonenden voorafgaande aan de behandeling informeren over het bouwplan en over wederzijdse rechten en plichten.