Gemeente Amsterdam

Memo binnentuinregelingen stadsdeel Zuid, West, Noord en Oost.

Inleiding

Ten behoeve van de beantwoording van het initiatiefvoorstel ‘Toekomstbestendige regelgeving bouwen in binnentuinen’ van het lid Van Munster, wordt in dit memo ingegaan op de bestaande en toekomstige binnentuinregelingen van de stadsdelen, Zuid, West, Noord en Oost. Enerzijds komen de verschillende inhoudelijke varianten aan bod, anderzijds de motivering die daaraan ten grondslag ligt.

Juridisch kader

De algemene regeling voor vergunningsvrij bouwen in Amsterdam is sinds 2024 opgenomen in de hoofdregeling van het Omgevingsplan Amsterdam (hierna mede: het omgevingsplan). Hiermee wordt de voormalige landelijke regeling voor vergunningsvrij bouwen voortgezet. Onder het oude recht hadden gemeenten de mogelijkheid om met een lokaal bestemmingsplan de landelijke regeling voor vergunningsvrij bouwen in te perken. In Amsterdam heeft de gemeenteraad in Zuid, West en Noord zo’n binnentuinenregeling in de bestemmingsplannen (en voor West: ook in beleid) opgenomen. Deze regels gelden nu nog steeds, want de geldende bestemmingsplannen zijn onderdeel geworden van het omgevingsplan.

Vanuit de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) werden strenge eisen gesteld aan de motivering van de binnentuinregeling in een bestemmingsplan. De wet bood wel de mogelijkheid om hiervan af te wijken in het bestemmingsplan, waarbij de Afdeling stelde dat het wel moest gaan om locatie-specifieke omstandigheden die vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening de binnentuinregeling noodzakelijk maakte. Onder de Omgevingswet hebben gemeenten meer vrijheid om te bepalen welke bouwwerken planologisch vergunningvrij zijn. In het Omgevingsplan gemeente Amsterdam is voor wat betreft vergunningvrije bijbehorende bouwwerken (aan-/uitbouwen en bijgebouwen) in beginsel gekozen voor eenzelfde regeling als onder het oude recht.

Huidige regeling

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de geldende bestemmingsplannen onderdeel geworden van het omgevingsplan. Hiermee zijn op grond van het omgevingsplan bijbehorende bouwwerken (aan-/uitbouwen en bijgebouwen) onder dezelfde voorwaarden vergunningvrij als het geval was onder het oude recht. Waar het bestemmingsplan een beperkende regeling ten aanzien van vergunningvrij bouwen in de binnentuinen kent, geldt die regeling nu nog steeds. Het verschil is dat onder de Omgevingswet het vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken in het achtererfgebied niet meer landelijk is geregeld. Voor Amsterdam staan de regels hiervoor nu in het omgevingsplan en deze regels komen inhoudelijk overeen met de landelijke regeling onder het oude recht. De hoofdregeling van het omgevingsplan kent - evenals de landelijke regeling onder het oude recht - de mogelijkheid om het vergunningsvrij bouwen in te perken.

Maar de verwachting is dat voortaan bij het opstellen van een nieuwe erfbebouwingsregeling voor de binnentuinen minder strenge eisen zullen worden gesteld aan de regeling dan onder het oude recht, omdat het niet meer gaat om een afwijking van hetgeen het rijk als vergunningvrij heeft aangewezen in landelijke regelgeving, maar om een afwijking van de lokale regeling zoals opgenomen in de hoofdregeling van het omgevingsplan dan wel de eerdere regeling op die locatie (in het bestemmingsplan). Een goede motivering blijft evenwel nodig wanneer voor nieuwe gebieden een specifieke erfbebouwingsregeling wordt opgenomen.

Onder de voorheen geldende wettelijke regeling (het oude recht) was het vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken (aan-/uitbouwen en bijgebouwen) in beginsel uitgesloten voor de wijken die waren aangewezen tot rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht. Onder het nieuwe recht zoals dat is opgenomen in het Omgevingsplan is dit voortgezet: in het Omgevingsplan is het vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken eveneens in beginsel uitgesloten voor het rijksbeschermd stadsgezicht, met nu ook een uitbreiding voor het gemeentelijk beschermde stads- en dorpsgezicht. Daar kan nu ook niet vergunningvrij worden gebouwd, tenzij dit wordt toegestaan. Hiermee is voor de beschermde stads- en dorpsgezichten eigenlijk al sprake van bescherming van de binnentuinen.

In de bijlage is een tekening opgenomen met daarop de bestemmingsplangebieden met een dubbelbestemming Waarde Landschap in het bestemmingsplan. Dit zijn de gebieden waar een beperkende erfbebouwingsregeling voor de binnentuinen geldt. Op de kaart zijn ook de gebieden opgenomen die zijn aangewezen tot rijks- en gemeentelijke beschermde stads- en dorpsgezicht. Aldus geeft de kaart in één oogopslag een goed beeld van de gebieden die op de een of andere manier beschermd zijn wat betreft vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken.

Varianten van de binnentuinregelingen

In Amsterdam zijn verschillende varianten van de binnentuinregelingen te vinden. Een overzicht van deze varianten is als bijlage opgenomen.

Op hoofdlijnen heeft het overgrote deel van de regelingen de volgende overeenkomsten:

- De maximale diepte van de uitbouw bedraagt 2,5 -4 meter;
- Als extra voorwaarde geldt dat de uitbouw moet zijn voorzien in een groen dak;
- Als extra voorwaarde geldt dat de uitbouw moet zijn voorzien in hemelwaterberging;
- Verharding van de tuin is alleen voor 50% van de tuin toegestaan en met waterbergend vermogen.

Hierna volgen enkele bijzonderheden per stadsdeel.

Zuid

Het stadsdeel Zuid kent voor de bestemmingsplannen De Pijp 2018, Museumkwartier & Valeriusbuurt 2022 en Hoofddorpplein- en Schinkelbuurt 2022 een binnentuinregeling.
De binnentuinregeling houdt in dat een deel van de tuin de dubbelbestemming Waarde - Landschap heeft, waarin is bepaald dat deze gronden niet dienen te worden beschouwd als erf in de zin van artikel 1 van bijlage II behorende bij het Besluit omgevingsrecht. Daarmee is hier de regeling over vergunningvrij bouwen niet van toepassing.

Er kan afwijking worden verleend van deze bepaling, onder de voorwaarden dat:

- de maximale bouwhoogte van het vrijstaande bijgebouw maximaal 3 meter is;
- het totale grondoppervlak van alle bijbehorende bouwwerken bedraagt maximaal 25 % van de tuin met een maximum van 9 m2;
- het vrijstaande bijgebouw dient een groen dak te hebben met een hemelwaterberging, waarbij moet worden voldaan aan de Hemelwaterverordennig Amsterdam.

Ook mogen bestaande bijgebouwen worden herbouwd, mits er een groen dak is en een hemelwaterberging.

In een deel van de tuin mag wel vergunningvrij worden gebouwd. Dit deel ligt op 1,5 – 4 m van de achtergevel, afhankelijk van de situatie.

Voor hoektuinen geldt vaak geen beperking om te bouwen, vanwege de beperkte omvang van de tuinen. Daar geldt wel het verhardingsmaximum, dat onderdeel is van de binnentuinregeling.

Het verhardingsmaximum houdt in dat de tuin niet meer dan 50 % mag worden verhard (inclusief de bebouwde gronden). Als voor de inwerkingtreding van het bestemmingsplan al meer dan 50% verharding aanwezig was, dan mag dat zo blijven.

Voor winkelstraten is vaak een speciale regeling opgenomen.

West
Stadsdeel West kent in de bestemmingsplannen Oud West (herzieningen), Westerpark Zuid en (in ontwerp: Kolenkitbuurt Laan van Spartaan) een binnentuinregeling. Het vergunningvrij bebouwen van percelen met een bijzondere stedenbouwkundige of landschappelijke betekenis is ingeperkt.

De tuinen van die percelen hebben de dubbelbestemming Waarde -Landschap, waarin is bepaald dat deze gronden niet dienen te worden beschouwd als erf in de zin van artikel 1 van bijlage II behorende bij het Besluit omgevingsrecht. Daarmee is hier de regeling over vergunningvrij bouwen niet van toepassing. Het bestemmingsplan staat daar geen bebouwing toe.

Met de algemene afwijkingsmogelijkheid op grond van het omgevingsplan kan wel afwijking worden verleend voor bebouwing in de tuin. In de Uitvoeringsrichtlijn Kruimelgevallen, Veel voorkomende bouwwerken, Gemeente Amsterdam, Stadsdeel West zijn de mogelijkheden en randvoorwaarden genoemd. Een aanbouw is mogelijk:

- in achtererfgebied en niet zichtbaar vanuit de openbare ruimte;
- binnen een afstand van 2,5 meter tot de oorspronkelijke achtergevel van het hoofdgebouw;
- als niet meer dan 50 % van het achtererfgebied wordt bebouwd,
- bij voorkeur met een ‘groen dak’.

Noord
Stadsdeel Noord kent in het bestemmingsplan Tuindorp Oostzaan II een beperkende erfbebouwingsregeling voor de binnentuinen. Het vergunningvrij bebouwen van percelen met een bijzondere cultuurhistorische, stedenbouwkundige of landschappelijke betekenis is hier ingeperkt.

Het gaat slechts om twee buurten, met AUP-bebouwing: Tuindorp Oostzaan-West en Terrasdorp. Een deel van de tuinen van die percelen hebben de dubbelbestemming Waarde Landschap. Vanaf 2,5 meter uit de achtergevel dienen de tuingronden niet te worden beschouwd als erf in de zin van artikel 1 van bijlage II behorende bij het Besluit omgevingsrecht. De regeling over vergunningvrij bouwen is hier dan niet van toepassing, zodat op dit deel van de tuingronden geen vergunningvrije bijbehorende bouwwerken (aan-uitbouwen en bijgebouwen) kunnen worden opgericht. Aldus is alleen op een strook van 2,5 meter uit de achtergevel het oprichten van vergunningvrije bijbehorende bouwwerken toegestaan. In de praktijk komt dit neer op het realiseren van een vergunningvrije uitbouw van 2,5 meter diep.

Oost
Stadsdeel Oost heeft nog geen binnentuinregeling, maar heeft deze wel in procedure gebracht voor drie gebieden: Weesperzijde, Middenmeer en Indische Buurt. Uit een stedenbouwkundige verkenning is namelijk gebleken dat in deze gebieden de urgentie het hoogst is om de binnentuinen te beschermen. Het voornemen is om inhoudelijk aan te sluiten bij de bestaande binnentuinregelingen in de stad.

Motivering van de binnentuinregelingen

Zuid
De aanleiding voor het opnemen van de binnentuinregeling was de constatering dat in bepaalde wijken van Amsterdam de binnentuinen van veelal gesloten woonbouwblokken steeds meer werden bebouwd.
Met de beperking van de bouw- en verhardingsmogelijkheden blijven er rustige en groene binnentuinen die belangrijk zijn voor het woon- en leefklimaat van met name bewoners van de hoger gelegen bouwlagen.
Daarnaast speelt ook de klimaatbestendigheid een belangrijk argument om de bebouwing van binnentuinen te reguleren. Door het beperken van bebouwing op de binnentuinen kunnen grote negatieve effecten voor zowel de (regen-)wateropvang als de grondwaterstromen worden voorkomen. Daar waar de gronden bebouwd zijn, kan geen groen meer worden aangelegd, wat juist belangrijk is om hittestress te voorkomen.

Op basis van de grootte van de binnentuinen in combinatie met de hoogte van gebouwen is nagegaan hoe diep de strook achter de achtergevel mag zijn waar vergunningvrij gebouwd mag worden. Deze strook is 2,5 (of minder bij een verspringende achtergevel) tot 4 m diep.

West
In West hebben twee bestemmingsplannen een binnentuinregeling, gelden er een uitvoeringsrichtlijnen ten aanzien van bouwen in het achtererf en zijn bepaalde gebieden beschermd stadsgezicht. Hierdoor zijn bepaalde binnentuinen in West goed beschermd omdat de richtlijnen duidelijk maken wat wel mogelijk is. Het geeft bovendien ruimte voor maatwerk. De motivering van de binnentuinregeling bestaat onder andere uit, de afstand tot koelte,het stedelijk hitte eiland effect,regenwateraccumulatie na een stortbui, percentage groen en grijs in openbaar gebied en cultuurhistorische waarden. Het is wenselijk om in de toekomst dit verder uit te breiden in meer delen van West.

Noord
AUP-gebieden in Amsterdam Noord vormen stedenbouwkundige en architectonische eenheden die het verdienen om beschermd te worden. In tegenstelling tot tuinen in gesloten bouwblokken dragen privétuinen in AUPgebieden duidelijk bij aan het groene karakter van de buurt.
De stijgende hoeveelheid vergunningvrije verbouwingen leidt tot wijzigingen in de fysieke structuur van de stad. Bij AUP-gebieden kan dit ten koste gaan van de stedenbouwkundige en cultuurhistorische structuur. Voor de buurten Tuindorp Oostzaan-West en Terrasdorp is daarom een restrictieve erfbebouwingsregeling opgenomen, waarmee het wettelijk recht om vergunningvrij uit te bouwen (tot 4 meter diep) is teruggebracht tot 2,5 meter diep uit de achtergevel. Een uitbouw van deze diepte is beter inpasbaar in de stedenbouwkundige en cultuurhistorische structuur van deze buurten. Het dichtzetten van de tuinen wordt hiermee voorkomen en er wordt bijgedragen aan een eenduidig stedenbouwkundig beeld aan de tuinzijde, hetgeen het tuinstadkarakter van de buurten ten goede komt.

In het kader van een zorgvuldige afweging van belangen is redelijkerwijs nog ruimte voor uitbreiding op de begane grond toegestaan. Een uitbouw van 2,5 meter diep is nog vrij ruim en niet ongebruikelijk in de praktijk. Met deze maatstelling kan een nog rendabele uitbreiding van het woonvloeroppervlak worden gerealiseerd. Hiermee wordt overigens ook aangesloten op de vergunningvrije bouwdiepte zoals die gold in de regelgeving voor 1 november 2014 (vanaf die datum werden vergunningvrije uitbouwen tot 4 meter diep toegestaan). De woningen in Tuindorp Oostzaan-West en Terrasdorp zijn relatief klein en veel gezinnen hebben behoefte aan meer ruimte. De buurten bestaan voornamelijk uit grondgebonden woningen met een eigen tuin.
Dit maakt dat de woningen in trek zijn bij gezinnen. Tijdens inspraakavonden en bij de behandeling van bouwplannen die afwijken van het bestemmingsplan wordt door bewoners over het algemeen vaak het belang van gezinsuitbreiding benoemd. Bewoners krijgen het gevoel de stad uit te worden gedrukt als er geen mogelijkheden zijn voor uitbreiding. Het beleid van de gemeente Amsterdam gaat er ook van uit om gezinnen in de stad te behouden. Dit belang is in het kader van een zorgvuldige afweging meegewogen.

In de afweging om het vergunningvrij bouwen in de achtertuinen in te perken zijn cultuurhistorische en stedenbouwkundige aspecten op bouwblok- en buurtniveau betrokken. Anders dan in andere bestemmingsplannen met erfbebouwingsregeling is de noodzaak om het vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken in te perken niet ingegeven door argumenten die zien op: volksgezondheid (tegengaan hittestress), rainproof (tegengaan hemelwateroverlast), een goed woon- en leefklimaat (groene en stille beleving van binnentuinen) en ecologie/ biodiversiteit.

De inperking van vergunningvrije bebouwingsmogelijkheden in het voorliggende plangebied kon per saldo dus uitsluitend gebaseerd worden op stedenbouwkundige argumenten en het behoud van cultuurhistorische waarden. Die rechtvaardigen geen algeheel verbod, maar slechts het inperken van vergunningvrije uitbouwen tot een diepte van 2,5 meter in plaats van 4 meter dat wettelijk is toegestaan.

Oost
Hoewel stadsdeel Oost nog geen binnentuinregeling heeft, is een verkenning naar de noodzaak voor een binnentuinregeling per gebied in het stadsdeel. Daarbij is gekeken naar de volgende aspecten:

a. de maat van de binnentuin
b. coörporatiebezit
c. de stedenbouwkundige waarden
d. de cultuurhistorische waarden
e. de mate van wateroverlast
f. afstand tot koelte.

Deze aspecten dienen niet alleen om per gebied de urgentie te bepalen van een binnentuinregeling, maar ook ter motivering van de te nemen besluiten voor de toekomstige binnentuinregelingen.

Bijlage: overzicht binnentuinregelingen Amsterdam per april 2025

Bestemmingsplan	Maximale diepte uitbouw	Ander bijbehorend bouwwerk	Extra eisen	Maximale verharding	Speciale regelingen	Vindplaatsen
De Pijp 2018	2,5 meter	15% voor fietsenstallingen en bergingen	Groen dak, hemelwaterberging	50%, met waterbergend vermogen	geen	Artikel 13.2.2 Artikel 24
Museumkwartier - Valeriusbuurt 2022	2,5 meter 4 meter in binnentuinen dieper dan 32 meter	1 vrijstaand bijgebouw van maximaal 9 m2 Maximaal 25% bebouwd	Groen dak, hemelwaterberging	50%	Hoektuinen Bepaalde winkelstraten	Artikel 22.2.2 Artikel 37 Artikel 38
Hoofddorpplein- en Schinkelbuurt 2022	2,5 meter	Idem als Museumkwartier – Valeriusbuurt 2022				Artikel 13.2.1 Artikel 28 Artikel 29
Tuindorp Oostzaan II	2,5 meter	1 bijgebouw van maximaal 9 m2	geen	geen	geen	Artikel 11 Artikel 19
Oud West 2018 1e herziening	0 meter Met vergunning: 2,5 meter	Niet toegestaan	Hemelwaterberging Beleid: bescherming bomen	0% Met vergunning: 50% met waterbergend vermogen	geen	Artikel 11 Uitvoeringsrichtlijn Kruimelgevallen
Westerpark Zuid	Idem als Oud West 2018 1e herziening					Artikel 27 Uitvoeringsrichtlijn Kruimelgevallen