Adviesaanvraag DB aan stadsdeelcommissie

Stadsdeel:	Noord
Onderwerp adviesaanvraag:	Bindend adviesrecht van gemeenteraad voor aanvraag omgevingsvergunning woning Durgerdammergouw 22-24, kavel 4
Portefeuille:	Ruimtelijke ordening en bouwen
Meegestuurde stukken:	Uittreksel aanvraag en TAC-adviezen
Procesbegeleider:	Teus van Essen
Datum weekstart/staf:	1 september 2025
Datum stadsdeelcommissie:	17 september 2025
Datum dagelijks bestuur:	23 september 2025
Registratienr. (optioneel):	…

Over adviesaanvragen door het DB: Conform de Verordening stadsdelen en stadsgebied Amsterdam 2022:

- (art. 19, lid 2) vraagt DB de stadsdeelcommissie (SDC) om advies als het voornemens is gebiedsopgaven met belangrijkste vierjaren doelstellingen vast te stellen, alsmede de zo nodig jaarlijkse herijking daarvan, of op eigen initiatief een taak of bevoegdheid uit te oefenen waarbij uniforme openbare voorbereidingsprocedure in de zin van afdeling 3.4 van de Awb of inspraak in de zin van de Algemene Inspraakverordening aan de orde is;
- (art. 19, lid 6) legt DB significante ruimtelijke herinrichtingsprojecten tijdig voor advisering voor aan SDC;
- (art 31, lid 2) informeert DB SDC vooraf over inzet van financiële middelen en SDC wordt in gelegenheid gesteld daar advies over uit te brengen, waaronder voorstellen voor een andere inzet.

Bij besluitvorming maakt DB inzichtelijk wat advies van SDC is en hoe eventuele voorstellen of moties als bedoeld in art. 30, lid 3, zijn verwerkt. DB neemt advies van SDC over indien is vastgesteld met meerderheid van stemmen en past binnen stedelijke en budgettaire kaders. DB kan uitsluitend schriftelijk met zeer zwaarwegende redenen afwijken van advies of voorstel van SDC. (art. 19, lid 5)
Als standpunten van stadsdeelcommissieleden bij uitbrengen van advies uiteenlopen, worden in advies standaard alle verschillende standpunten binnen commissie kenbaar gemaakt. (art. 30, lid 5)

Adviesvraag dagelijks bestuur aan stadsdeelcommissie:

Formuleer hier de vraag aan de stadsdeelcommissie

Op 12 maart 2024 is een conceptverzoek ingediend voor een aanvraag omgevingsvergunning voor het bouwen van een nieuwe woning op een nog ongenummerd perceel bij de Durgerdammergouw 22 en 24. Deze locatie is gelegen in Landelijk Noord en ligt even ten noorden van Durgerdam. Ter plaatse was voorheen een agrarische bedrijfslocatie aanwezig. Voor de sanering van die locatie is in 2020 het bestemmingsplan 4e herziening Landelijk Noord vastgesteld. Inmiddels is dat plan onderdeel van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Ter compensatie van de sanering voorziet dat plan in de realisatie van vier woningen op de locatie. Het conceptverzoek betreft een van deze vier woningen. Binnen het geschetste project is die bekend als ‘kavel 4’.

Groter bebouwd oppervlak

Tijdens de beoordeling van het conceptverzoek is het bouwplan een aantal maal bijgesteld. De laatste en actuele stand van zaken betreft een bouwplan voor de woning dat op 15 juli 2024. Dit bouwplan voldoet op één onderdeel niet aan het omgevingsplan. Bestemmingsplan 4e herziening Landelijk Noord bepaalt voor de locatie dat de oppervlakte van hoofgebouw maximaal 100 m² mag zijn. Het hoofdgebouw van de voorgestelde woning meet 135 m² en is dus 35 m² groter dan toegestaan. Daarmee houdt het conceptverzoek de vraag in of het voor het bouwplan op zijn plaats is om af te wijken van de regels van het omgevingsplan. Dat kan door voor het grotere oppervlak een omgevingsvergunning te verlenen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, afgekort: BOPA. Daarvoor is het dagelijks bestuur van het stadsdeel hier het bevoegde gezag.

Beoordeling

Hierom is door het dagelijks beoordeeld of het mogelijk en wenselijk is om een BOPA toe te staan. Op zichzelf en stedenbouwkundig beschouwd heeft het gebouw, ondanks de grotere oppervlakte een volume dat kenmerkend is voor het landelijke gebied van Amsterdam Noord. De grotere oppervlakte heeft ook als ruimtelijk voordeel dat de door de initiatiefnemer gewenste hoeveelheid ruimte in de woning meer in één bouwvolume kan worden opgelost,

dus onder één kap. Zo kan een eenduidig bouwvolume ontstaan, wat goed aansluit op de karakteristieken van het landelijke gebied. Dat in plaats van de woning gelijktijdig of naderhand nog uit te breiden met aan- en uitbouwen op basis van de bestaande en generieke mogelijkheden voor vergunningsvrije, bijbehorende bouwwerken, zoals die volgens uit het omgevingsplan. Dat zou uiteindelijk leiden tot een samengesteld en daarmee niet-eenduidig bouwvolume. De bijzondere landschappelijke waarden van dat gebied zijn echter ook bepalend.

Volgens de Omgevingsvisie Amsterdam 2050 ligt de locatie namelijk in de gemeentelijke Hoofdgroenstructuur. In de omgevingsvisie is bepaald dat, in afwachting van het vaststellen van nieuw beleid voor de Hoofdgroenstructuur, het beleid voor de Hoofdgroenstructuur uit de Structuurvisie Amsterdam 2040 blijft gelden. Dat beleid is voor het overgrote deel van het landelijke gebied van Amsterdam Noord uitgewerkt in de Beleidsvisie en toetskader Stadsrandpolder Waterland.

Over de inpasbaarheid van het bouwplan in de Hoofdgroenstructuur is advies gevraagd aan de daarvoor aangewezen Technische Adviescommissie Hoofdgroenstructuur (TAC). De TAC gaf haar advies op 20 december 2024. Dit advies is bijgevoegd. In haar advies concludeert de TAC dat het grotere hoofdgebouw niet inpasbaar is in de Hoofdgroenstructuur. De voorgestelde vergroting verdraagt zich niet met de doelstellingen van het beleid voor de Hoofdgroenstructuur, omdat het tot meer bebouwing in Landelijk Noord leidt. Het dagelijks bestuur van het stadsdeel zag in en rond de aanvraag of locatie op dat moment geen belangen die zwaarder wegen dan de belangen van de Hoofdgroenstructuur en volgde dan ook het advies van de TAC.

Aangepast voorstel
Naar aanleiding van het negatieve advies van de TAC werd het bouwplan opnieuw bijgesteld. Beter gezegd, het bouwplan werd uitgebreid met een uitvoeringsconditie. Voorgesteld werd de vergroting van de woning, van 100 m² naar 135 m², ten koste te laten gaan van de vergunningsvrije bouwmogelijkheden, uit het omgevingsplan, voor bijbehorende bouwwerken. De vergroting van de woning wordt dus gecompenseerd met de vergunningsvrije bouwmogelijkheden. Per saldo neemt de hoeveelheid bebouwing zodoende niet toe.

Concreter zou dit het volgende inhouden. Zonder verder voorschrift, zou bij de aangevraagde woning 110,4 m² aan bijbehorende bouwwerken (aanbouwen, uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen) zijn toegestaan. Door een voorschrift aan de vergunning te verbinden wordt dit indirect maar effectief verlaagd. Het bouwen en gebruiken van het de woning is alleen toestaan indien en zolang de oppervlakte van de al dan niet met vergunning gebouwde, bijbehorende bouwwerken niet groter is dan 75,4 m² (110,4 m² minus 35 m²). Door deze inperking en de al geplande berging bij de woning van 49 m², blijft er effectief 26,4 m² aan ruimte over voor bijbehorende bouwwerken over.

De nieuwe voorstel gaf het dagelijks bestuur aanleiding voor een heroverweging. Positief was dat het tegemoet komt aan de bezwaren van de TAC; er komen niet meer ‘vierkante meters’ bij. Daarbij blijft het bouwplan ook de ruimtelijke kwaliteit van het landelijke gebied ten goede komen. De bouwmogelijkheden worden meer in één bouwvolume geïntegreerd in plaats van een bouwvolume te maken dat uit verschillende bouwvolumes bestaat. Dit gaf dan ook voldoende aanleiding om opnieuw advies aan de TAC te vragen over het laatste voorstel.

TAC-advies
Op 12 mei 2025 bracht de TAC haar advies uit over het nieuwe voorstel voor de woning. Dit advies is bijgevoegd. Samenvattend stelt de aanvraag stelt de TAC voor een dilemma. Enerzijds is het volgens de TAC onwenselijk dat er via vergunningsvrije mogelijkheden meer bebouwing komt dan beoogd tijdens de totstandkoming van bestemmingsplan 4e herziening Landelijk Noord. Dat betreft een lang proces met de provincie Noord-Holland, waarin een plan overeen gekomen is op basis van toetsing van regels zoals verbonden aan de voormalige ‘ruimte voor ruimte’-regeling en de terugbouwregel uit de beleidsvisie en toetsingskader Stadsrandpolder Waterland, aldus de TAC. Anderzijds ziet ook de TAC dat ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke uitstraling van een woning van 100 m² die aan- en/of uitbouwen krijgt, naar verwachting lager is dan het voorstel waarbij de extra 35 m² in de woning is geïntegreerd.

Concluderend is het voorstel voor de TAC geen aanleiding om in te stemmen met bouwplan van 135 m². De bebouwings- en verhardingsmogelijkheden op dit erf worden er volgens de TAC niet door ingeperkt. Van kwaliteitswinst is vanuit de doelstellingen van de Hoofdgroenstructuur in dit stadium slechts sprake als er in relatie

tot voorliggend bouwplan afstand gedaan wordt van ingebruikname van (een groot deel van) het resterende vergunningsvrije bouwrecht op dit perceel, zo stelt de TAC. De TAC ziet zichzelf echter niet in de positie om te beoordelen of het al dan niet wenselijk is om af te wijken van de destijds overeen gekomen afspraken met de provincie Noord-Holland op basis van de 'ruimte voor ruimte'-regeling. Ook over het laatste voorstel adviseert de TAC negatief: het voorstel is niet inpasbaar in de Hoofdgroenstructuur.

Afweging
Het negatieve TAC-advies stelt ook het dagelijks bestuur voor een afweging. Het advies van de TAC is zwaarwegend en bevat een helder standpunt. Aan de andere kant, betekent het volgen van dit advies dat een kans wordt gemist om de ruimtelijke kwaliteit in Landelijk Noord vooruit te helpen. Vraag is dus of het dagelijks bestuur die kans moet laten lopen. Dat zou wellicht te verkiezen zijn als de overwegingen van de TAC over de totstandkoming en achtergronden van bestemmingsplan 4e herziening Landelijk Noord gevolgd konden worden. Dat zou echter aan dat planproces en de uitkomsten daarvan geen recht doen. Over het bestemmingsplan en het beleid waarop dat destijds gebaseerd was, heeft de TAC in haar advies andere opvattingen dat wat daadwerkelijk aan het papier is toevertrouwd en is besloten.

Dat begint met de opvatting in het advies dat de vergunningsvrije bouwmogelijkheden tot meer bebouwing leiden dan aanvankelijk beoogd en dus ongewenst zijn. Dit komt niet overeen met het hoe bestemmingsplan opgesteld is en hoe de gemeenteraad het uiteindelijk heeft vastgesteld. In de planregeling wordt juist aangesloten bij de vergunningsvrije mogelijkheden. Het plan kent geen eigen regeling voor bijbehorende bouwwerken. Dit betekent dat men aangewezen is op de vergunningsvrije bouwmogelijkheden, die 'buiten' het plan te vinden zijn. Dit is een bewuste keuze geweest. Dat houdt ook de keuze in dat de vergunningsvrije mogelijkheden afdoende zijn en in het plan zijn ook geen maatregelen getroffen om die mogelijkheden (indirect) in te perken. De vergunningsvrije bouwmogelijkheden zijn dus geen nieuw verschijnsel dat nu naderhand in de planontwikkeling wordt betrokken. Ze zijn juist een uitgangspunt van het bestemmingsplan geweest.

De toenmalige 'ruimte voor ruimte'-regeling en de overleggen die in dat kader met de provincie Noord-Holland zijn gevoerd, werpen daar ook geen ander licht op. Binnen de 'ruimte voor ruimte'-regeling werd met een gestandaardiseerde exploitatiebegroting bepaald hoeveel nieuwe woningen nodig waren om op een rendabele wijze een agrarische bedrijfslocatie te kunnen saneren. Deze regeling was niet zo fijnmazig dat mogelijkheden voor bijbehorende bouwwerken daarbij in beeld kwamen. Voor de nieuwbouw werden, kort gezegd, alleen de kavels van een waarde voorzien. Ook op basis van de (inmiddels vervallen) 'ruimte voor ruimte'-regeling kan niet worden gezegd dat de vergunningsvrije mogelijkheden niet bij het planproces hebben gehoord. Het bestemmingsplan zelf wijst ook juist een andere kant op. Er zijn daarmee ook geen afspraken tussen provincie en gemeente die eraan de weg staan om een grotere woning toe te staan, wat gecompenseerd wordt met de aanwezige, vergunningsvrije mogelijkheden.

Ook de zogenoemde terugbouwregel uit beleidsvisie en toetsingskader Stadsrandpolder Waterland is niet bepalend voor de hoeveelheid bijbehorende bouwwerken die destijds kon worden toegestaan. Die regel betreft het beleidsuitgangspunt dat bij de sanering van voormalige agrarische bedrijfslocaties maximaal 15% van de te slopen oppervlakte terug mag komen in de vorm van een of meerdere woningen. Dat betreft echter niet alle mogelijk te maken bebouwing, het gaat om de oppervlakte van alleen de woningen c.q. de hoofdgebouwen. Daaraan is het bestemmingsplan uitvoering gegeven. Daarnaast is in het bestemmingsplan ook bepaald wat het uitganspunt is voor de bijbehorende bouwwerken: de vergunningsvrije bouwmogelijkheden. De vraag is nu ook niet hoeveel van de allang gesloopte, agrarische bebouwing terug mag komen. Dat is al bepaald. De vraag is of de nieuwe mogelijkheden anders ingevuld mogen worden dan aanvankelijk bedacht.

Alles overwegende bestaat het verschil van inzicht in de wijze waarop de vergunningsvrije bouwmogelijkheden worden beschouwd. Of als een gegeven dat tijdens de planvorming niet in beeld kwam en wat nu zo wordt ingezet dat het indruist tegen het overeengekomen plan. Of als een gegeven dat juist een weloverwogen onderdeel was van de planvorming en dat nu wordt ingezet om tot een ruimtelijk, nog betere situatie. Vanuit haar rol kan de TAC de eerste opvatting aanhangen. Voor het dagelijks bestuur is daar minder ruimte voor. Het bestemmingsplan is door de gemeenteraad op de geschetste wijze vastgesteld. Daarmee zijn ook de uitkomsten van het planproces vastgelegd. Het bestemmingsplan is daarmee het uitgangspunt van de beoordeling door het dagelijks bestuur. Dat maakt het

voor het dagelijks bestuur dan ook passend om het standpunt in te nemen dat het, ook gezien het TAC-advies, gewenst is om tot vergunningverlening over te gaan voor de woning van 135 m². Dat houdt ook in dat afgeweken wordt van het negatieve TAC-advies.

Bindend adviesrecht
Bovenstaande overwegingen maken de conclusie van dat advies niet anders: de ontwikkeling is niet inpasbaar in Hoofdgroenstructuur. Gevolg is wel dat het dagelijks bestuur momenteel niet kan beslissen over de aanvraag. De gemeenteraad heeft namelijk gevallen aangewezen waarin hij adviesrecht heeft bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarvoor het college voornemens is de vergunning te verlenen. Een van die gevallen betreft een aanvraag die in strijd is met een aantal specifieke thema's uit de Omgevingsvisie Amsterdam 2050, waaronder de Hoofdgroenstructuur. De aanvraag valt onder die categorie.

Dit betekent dat, via het college, eerst advies gevraagd moet worden aan de gemeenteraad over de aanvraag. Dit betreft bindend adviesrecht. Het advies van de raad is bindend en moet dus worden opgevolgd door het dagelijks bestuur. Als de gemeenteraad positief adviseert, kan de vergunning worden verleend. Mocht de gemeenteraad negatief adviseren, dan kan het dagelijks bestuur niet anders dan de aanvraag weigeren.

Adviesaanvraag
Het is aan het college om het advies bij de gemeenteraad te vragen over de aanvraag. Het dagelijks bestuur zal daarvoor zijn advies geven aan het college. Voordat het dagelijks bestuur dat doet, vraagt het bij deze eerst advies aan de stadsdeelcommissie.

Advies stadsdeelcommissie:

Advies van de stadsdeelcommissie aan het dagelijks bestuur

Durgerdammergouw 22-24 illustreert een fundamenteel probleem in onze ruimtelijke planvorming. Na jaren van zorgvuldig overleg tussen gemeente, provincie en stakeholders werd in 2020 de 4e herziening Landelijk Noord vastgesteld met als kernafspraak: vier compacte woningen van maximaal 100m² per bouwvlak, om de impact op de Hoofdgroenstructuur te minimaliseren.

De werkelijkheid blijkt anders. Door een korte verwijzing naar "regels voor vergunningvrij bouwen" op pagina 53 van de plantoelichting kunnen eigenaren nu feitelijk ruim 210m² per perceel realiseren: 100m² hoofdgebouw plus 110m² aan garages, uitbouwen en bijgebouwen. Het resultaat is dat honderden uren aan onderhandeling over "minimale bebouwing" worden uitgehold door een generieke regel die nooit bedoeld was voor deze gevoelige locatie.

De Technische Adviescommissie Hoofdgroenstructuur spreekt in haar recente advies van 12 mei 2025 dan ook terecht haar "verbazing" uit over deze discrepantie.

Omdat die vergunningsvrije ruimte er nu wel is, is de stadsdeelcommissie van mening dat de huidige plannen van de aanvrager een verbetering zijn. De stadsdeelcommissie is langs geweest en heeft met haar eigen ogen de locatie bekeken.

Deze adviesaanvraag raakt aan een fundamentele vraag: wat betekent eigendom van grond in een gebied als de Hoofdgroenstructuur? Hebben eigenaren alleen rechten, of ook verantwoordelijkheden jegens de plek waar zij zich vestigen? Wij geloven dat de bewoners haar verantwoordelijkheid kennen en nemen door af te zien van hun recht vergunningvrij bouwen.

Daarmee steunen we de voordracht van het DB. Wel verzoeken we het DB en de TAC aan te sturen op het zoveel mogelijk verwijderen van de resterende verharding van het voormalige erf zodat ook daar ruimte komt voor beplanting en halfverharding, waardoor per saldo de Hoofdgroenstructuur verbeterd zal worden.

Reactie DB:

Reactie van het dagelijks bestuur aan de stadsdeelcommissie

Het dagelijks bestuur wil omgevingsvergunning verlenen voor het bouwen van een woning nabij Durgerdammergouw 22-24 (kavel 4). Deze woning wordt 35 m² groter dan het omgevingsplan toestaat. Daarom is een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit nodig. Hoewel dat niet inpasbaar is in de Hoofdgroenstructuur, is de ruimtelijke kwaliteit meer gebaat bij het toestaan van de vergroting dan niet. Omdat het niet inpasbaar is in de Hoofdgroenstructuur, moet de gemeenteraad eerst advies geven over de aanvraag. Eerder kan het dagelijks bestuur er niet op beslissen.

Het verzoek in het advies van de stadsdeelcommissie, om aan te sturen op het zoveel mogelijk verwijderen van de resterende verharding van het voormalige erf, kan het dagelijks bestuur goed volgen. De geschiedenis heeft zich echter zo ontvouwt dat het dagelijks bestuur geen instrumenten heeft om dit af te dwingen en het op basis van vrijwilligheid realiseren is een illusie gebleken. In de huidige situatie is het gedeeltelijke behoud van de verharding een gegeven.

Het dagelijks bestuur adviseert het college om de aanvraag voor te leggen aan de gemeenteraad en daarbij aan de raad voor te stellen om een positief advies te geven over de aanvraag.