Gemeente Amsterdam

Raadsinformatiebrief

Aan:	De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum	2 december 2025
Portefeuille(s)	Ruimtelijke Ordening,
Portefeuillehouder(s):	Wethouder Van Weyenberg
Behandeld door	Ruimte & Duurzaamheid, bestuurszaken.RD@amsterdam.nl
Onderwerp	Bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel 'Toekomstbestendige regelgeving voor bouwen in binnentuinen' van lid Van Munster (GL).

Geachte leden van de gemeenteraad,

Op 19 december 2024 heeft het lid Van Munster (GL) (hierna mede: de indiener) een initiatiefvoorstel ingediend getiteld 'Toekomstbestendige regelgeving bouwen in binnentuinen'. Met dit voorstel wordt het college gevraagd om:

1. *Te inventariseren welke argumenten gebruikt zijn in de bestemmingsplannen die inmiddels zijn aangepast op het punt van het inperken van de (voorheen) landelijke regeling vergunningsvrij bouwen. Betrek hierbij zowel de reeds onherroepelijk vastgestelde plannen als de nog in procedure zijnde plannen;*

2. *Een gemeentebrede analyse uit te voeren naar waar soortgelijke redenen ook spelen;*

3. *De juridische mogelijkheden te onderzoeken voor een meer gemeentebrede regeling (dus niet per bestemmingsplangebied), waarbij voor achtererfbebouwing meer toekomstbestendige regels worden gesteld m.b.t. klimaatadaptatie, biodiversiteit, leefbaarheid, behoud van cultuurhistorische aspecten en gezondheid. Hierbij kan gedacht worden aan oa het inperken of "uitzetten" van het vergunningsvrij bouwen of een andere goed te hanteren regeling.*

Reactie van het college

Het college waardeert het werk dat de indiener heeft verzet om dit voorstel te schrijven en de betrokkenheid bij dit onderwerp. In het bijzonder de beschrijving van de verschillende relevante omstandigheden die hiertoe aanleiding hebben gegeven. Evenals de indiener onderschrijft het college het belang van vergroening en klimaatadaptatie voor een gezond woon- en leefklimaat in onze snelgroeiende en verdichtende stad. Zoals ook beschreven in de ambitie rigoureus vergroenen, een van de vijf strategische keuzes uit de Omgevingsvisie 2050.

Het college hecht, net als de indiener, belang aan het behoud van het onverharde en groene grondgebied in de stad. Op verschillende plekken in de stad wordt overigens al gewerkt aan de doelen van het initiatiefvoorstel. Op grond van landelijke wetgeving was het op grond van de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) onder bepaalde voorwaarden toegestaan zonder bouwvergunning erfbebouwing te realiseren. Onder het oude recht zijn er in verschillende delen van de stad, zoals de indiener beschrijft, al beperkingen opgelegd aan het

vergunningsvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken (aan-/uitbouwen en bijgebouwen) in binnentuinen. Op die plekken waar dat het hardst nodig was, zijn beperkingen ten aanzien van het vergunningsvrij bouwen opgenomen in de bestemmingsplannen (stadsdeel Zuid, West en Noord). Ook gold onder het oude recht het vergunningsvrij bouwen niet in gebieden die zijn aangewezen tot rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht, tenzij dit is toegestaan op die locatie in het bestemmingsplan.

Met de komst van de Omgevingswet is de regelgevende bevoegdheid over erfbebouwing volledig bij gemeenten komen te liggen. Bij wijze van overgangsregeling zijn de op grond van de Wabo bestaande mogelijkheden wel in het Omgevingsplan Amsterdam opgenomen. Daarbij geldt nog steeds de beperking binnen beschermde gezichten. Ook de beperkingen vanuit bestemmingsplannen zijn nog steeds van toepassing. Maar die bestemmingsplannen moeten worden vervangen door definitieve regels in het omgevingsplan.

Het laten landen van deze bestaande beperkingen in het omgevingsplan, is onderdeel van de transitieopgave van het omgevingsplan. Het college streeft daarbij naar ‘gelijke regels in gelijke gebieden, met maatwerk waar nodig’. Dit past bij de doelstellingen van de Omgevingswet, meer eenduidigheid en heldere regels, met waar nodig ruimte voor gebiedsgericht maatwerk. Eenduidigheid van regels draagt bij aan de (her)kenbaarheid van regels, en maakt het recht voorspelbaar. Dat helpt bewoners en ondernemers te weten wat wel en niet is toegestaan. Omdat de huidige beperkingen van elkaar verschillen en het college de voorkeur geeft aan een samenhangende, eenduidige en vereenvoudigde regeling, stelt het college voor om eerst een stedelijk beleidskader op te stellen. Hierbij zijn de bestaande regels het uitgangspunt. Het college stelt voor om punten 1 en 2 van het initiatiefvoorstel te betrekken bij het opstellen van een stedelijk beleidskader.
De inhoudelijke en juridisch-technische uitgangspunten kunnen dan op basis van het beleidskader verder worden uitgewerkt in een voorstel voor nieuwe regels voor erfbebouwing op binnentuinen (punt 3 van het initiatiefvoorstel). Daarmee is het beleidskader de bouwsteen voor regels in het omgevingsplan.

Tot slot merkt het college op dat het initiatiefvoorstel oproept om op korte termijn tot een meer gemeentebrede regeling te komen en dat het voorstel geen dekkingsvoorstel bevat. Naar verwachting kunnen het beleidskader en de erfbebouwingsregels voor binnentuinen in 2026 en 2027 worden uitgewerkt en ter vaststelling aan uw raad worden voorgelegd. Waarna een wijziging van het omgevingsplan kan plaatsvinden. Tot die tijd wordt voorgesteld om bij de omzetting van bestemmingsplannen waar al een beperkende regeling geldt (of waar een beperkende regeling in voorbereiding is), te werken met een tussenregeling.

De tussenregeling houdt in dat de generieke mogelijkheid voor vergunnigsvrij bouwen voor de percelen waar nu al beperkingen gelden, wordt uitgezet. Dat kan door die gebieden met artikel 5.12 van het omgevingsplan aan te duiden met de aanduiding ‘beperkingen erfbebouwing’. Dit maakt de bouwwerken automatisch vergunningplichtig. Vanwege strijd met de bouwregels in hoofdstuk 5 van het omgevingsplan moet de bouwvergunning worden geweigerd (artikel 4.14 omgevingsplan). Met de binnenplanse afwijkmogelijkheid wordt het initiatief alsnog vergunbaar (artikel 4.19 wordt daartoe aangevuld). Maar alleen als de bouwactiviteit onder meer niet leidt tot een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat, door de activiteit de stedenbouwkundige kwaliteit en beeldkwaliteit van de locatie en de omgeving daarvan niet onevenredig wordt aangetast en het belang van het behoud van cultureel erfgoed zich daartegen niet verzet (artikel 4.20). Die

beoordeling is een bevoegdheid voor het college (gemandateerd aan de Dagelijks Besturen van de stadsdelen en stadsgebied). Over die bevoegdheid kan een beleidsregel worden vastgesteld. In die beleidsregel kunnen de voorwaarden worden opgenomen waarbinnen de vergunning verleend wordt. Die voorwaarden kunnen worden ontleend aan de betreffende bestemmingsplannen. Op die manier worden bestaande rechten geborgd, zonder dat met inhoudelijke regels in het omgevingsplan wordt vooruitgelopen op de besluitvorming over het beleid.

Hieronder benoemen wij een aantal aandachtspunten in relatie tot het voorstel, en schetsen wij wat de stadsdelen nu al doen om meer toekomstbestendige regels voor erfbebouwing op binnentuinen toe te voegen.

Het belang van toekomstbestendige binnentuin regelgeving voor de hele stad

Het initiatiefvoorstel 'Toekomstbestendige regelgeving bouwen in binnentuinen' agendeert op heldere en goed onderbouwde wijze de waarde van binnentuinen binnen een snelgroeiende en verdichtende stad. Het voorstel benadrukt de noodzaak om te onderzoeken of de (voorheen) landelijke regeling voor vergunningsvrij bouwen kan worden herzien om meer toekomstbestendige regels te ontwikkelen die (meer) rekening houden met klimaatadaptatie, biodiversiteit, leefbaarheid, behoud van cultuurhistorische aspecten en gezondheid.

Het college ziet het als een gezamenlijke opgave om tot een samenhangende, gemeentebrede en toekomstbestendige regelgeving voor binnentuinen te komen, die bijdraagt aan een gezonde, leefbare en inclusieve stad, maar tegelijkertijd ook op zorgvuldige wijze ruimte kan bieden om bij te dragen aan de zoektocht naar extra woon- en leefruimte in de stad.

In het volgende vindt u puntsgewijs de reactie van het college op uw initiatiefvoorstel.

1. *Te inventariseren welke argumenten gebruikt zijn in de bestemmingsplannen die inmiddels zijn aangepast op het punt van het inperken van de (voorheen) landelijke regeling vergunningsvrij bouwen. Betrek hierbij zowel de reeds onherroepelijk vastgestelde plannen als de nog in procedure zijnde plannen;*

Het initiatiefvoorstel vraagt om te inventariseren welke argumenten gebruikt zijn in de bestemmingsplannen die inmiddels zijn aangepast of nog in procedure zijn, op het punt van inperken van regelgeving vergunningsvrij bouwen in binnentuinen. Om in beeld te krijgen welke argumenten er gebruikt zijn op het punt van inperken heeft het college een uitgebreide en systematische uitwerking hiervan opgesteld. Hierin zijn de bestaande en toekomstige binnentuinregelingen van de stadsdelen, Zuid, West, Noord en Oost betrokken. Een overzicht hiervan is bij deze brief opgenomen als bijlage *Memo binnentuinregelingen Zuid, West, Noord en Oost*.

Onder de vorige wettelijke regeling was, zoals hiervoor beschreven, het vergunningsvrij bouwen uitgesloten binnen rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten. Onder de Omgevingswet en in het Omgevingsplan Amsterdam is dat uitgebreid met ook de gemeentelijk beschermde stads- en dorpsgezichten. Daarbij is voorzien in een afwijkmogelijkheid. In concrete gevallen kan daar dus wel nog aan worden meegewerkt.

In de bijlage is een kaart opgenomen met alle beschermde stads- en dorpsgezichten en is aangegeven waar binnentuinregelingen gelden. Op de kaart zijn de bestemmingsplangebieden met een dubbelbestemming Waarde Landschap in het bestemmingsplan opgenomen. 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 gemeentelijk 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 vergunningsvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken.

Het college adviseert de raad om het voorstel van raadslid Van Munster op dit punt over te nemen en te verwerken in een stedelijk beleidskader.

2. *Een gemeentebrede analyse uit te voeren naar waar soortgelijke redenen ook spelen;*

Zoals hiervoor beschreven streeft het college naar eenduidige en herkenbare regels, met maatwerk waar nodig. Wat past bij de doelstellingen van de Omgevingswet en het omgevingsplan. De huidige regelingen verschillen vanwege locatiespecifieke redenen en ook omdat ze per stadsdeel zijn opgesteld. Het nastreven van een uniforme regeling heeft vanuit eenduidigheid de voorkeur. Het is alleen de vraag of een dergelijke regeling tegemoet kan komen aan alle locatiespecifieke redenen, waardoor de uitkomst ook kan zijn dat meerdere regelingen mogelijk zijn en dat de verschillen duidelijk gemotiveerd moeten zijn.
Daarom acht het college het wenselijk om voor dit onderwerp een stedelijk beleidskader op te stellen, waarbij de bestaande regels het uitgangspunt zijn. Om zo te komen tot een samenhangende, eenduidige en vereenvoudigde regeling voor de hele stad.

Een aantal stadsdelen heeft al regels om het bebouwen van binnentuinen in te perken, of heeft regels in voorbereiding. Dat is op plekken waar dat vanuit thema's zoals klimaatadaptatie, biodiversiteit, leefbaarheid en cultuurhistorie en stedenbouw nodig is. Het college erkent dat de ontwikkelingen rond deze thema's voortdurend in beweging zijn. Een dergelijke analyse kan bijdragen aan een beter inzicht in de urgentie en noodzaak van aanvullende regels in gebieden waar deze nu nog ontbreken. Dit biedt de mogelijkheid om regels rond het bebouwen van binnentuinen in de toekomst ook op andere locaties in de stad van toepassing te verklaren.

Gezien het bovenstaande adviseert het college de raad om het voorstel van raadslid Van Munster op dit punt over te nemen en te verwerken in een stedelijk beleidskader.

3. *De juridische mogelijkheden te onderzoeken voor een meer gemeentebrede regeling (dus niet per bestemmingsplangebied), waarbij voor achtererfbebouwing meer toekomstbestendige regels worden gesteld m.b.t. klimaatadaptatie, biodiversiteit, leefbaarheid, behoud van cultuurhistorische aspecten en gezondheid. Hierbij kan gedacht worden aan oa het inperken of "uitzetten" van het vergunningsvrij bouwen of een andere goed te hanteren regeling*

Om tot een juridisch kader te komen, is het noodzakelijk om eerst een stedelijk beleidskader op te stellen. Daarin komen de verschillende bovengenoemde aspecten aan de orde, alsook de wens van

bewoners en ondernemers om hun pand te kunnen uitbreiden. De inhoudelijke en juridisch-technische uitgangspunten voor de voorgenomen regeling zullen op basis van het beleidskader verder worden uitgewerkt. Dit beleidskader is de bouwsteen voor regels in het 0mgevingsplan.

We verwachten dat het beleidskader en de erfbebouwingsregels voor binnentuinen in 2026 en 2027 kunnen worden uitgewerkt en ter vaststelling aan uw raad worden voorgelegd. Waarna een wijziging van het omgevingsplan kan plaatsvinden. Het college wijst er wel op dat om te komen tot een gemeentebrede regeling er keuzes gemaakt moeten worden over hoe de nieuwe regels zich verhouden tot de bestaande regels en rechten. En dat een aanpassing van regels gevolgen kan hebben voor bewoners en eigenaren van panden met minder strenge regels, zodat dit om zorgvuldige afwegingen vraagt. Hierbij dient ook het risico op mogelijke nadeelcompensatie betrokken te worden. Wel kunnen we nu al aangeven dat als het beleidsvoornemen om vergunningsvrije bebouwing in binnentuinen te beperken tijdig wordt bekendgemaakt, de kans op het vergoeden van schade vanwege nadeelcompensatie gering is.

Totdat het omgevingsplan is gewijzigd, wordt voorgesteld om bij de omzetting van bestemmingsplannen naar het omgevingsplan te werken met een tussenregeling, zoals hiervoor beschreven.

Gezien het bovenstaande adviseert het college de raad om het voorstel van raadslid Van Munster op dit punt over te nemen.

Met vriendelijke groet,
Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

Steven van Weyenberg
Wethouder Woningbouw en Stedelijke ontwikkeling

Bijlagen
1. Initiatiefvoorstel Toekomstbestendige regelgeving bouwen in binnentuinen
2. Memo binnentuinregelingen Zuid, West, Noord en Oost
3. Kaart met alle beschermde stads- en dorpsgezichten en is aangegeven waar binnentuinregelingen gelden.