Invoeren noodzakelijkheidtoets bij omvangrijke vergunningsaanvragen voor de plaatsing van objecten in drukke gebieden

Stadsdeel Zuid | Gemeente Amsterdam | November 2025

SAMENVATTING

Het dagelijks bestuur van stadsdeel Zuid voert per 1 januari 2026 een noodzakelijkheidstoets in bij bepaalde vergunningsaanvragen voor het plaatsen van tijdelijke (bouw)objecten in de openbare ruimte. De verbouwer moet dan bij de vergunningsaanvraag aantonen dat het aangevraagde aantal objecten en parkeervakken noodzakelijk is voor de uitvoering van de werkzaamheden. Deze toets wordt ingevoerd om de overlast door (bouw)objecten in de openbare ruimte te verminderen. In delen van Zuid staan namelijk zoveel objecten dat dit voor parkeerproblemen zorgt en dat de toegankelijkheid van de stoep onder druk komt te staan.

De noodzakelijkheidstoets wordt ingevoerd bij omvangrijke aanvragen in drukke gebieden. Een omvangrijke aanvraag is een aanvraag voor meer dan drie objecten en/of meer dan twee parkeervakken. De noodzakelijkheidstoets wordt ingevoerd in de volgende buurten in Zuid: de Hemonybuurt, Hercules Seghersbuurt, Willibrordusbuurt en de Lizzy Ansinghbuurt. In deze buurten worden relatief veel parkeervakken gebruikt voor de plaatsing van bouwobjecten. Daarnaast hebben deze buurten een hoge parkeerdruk. De combinatie van deze twee factoren geeft een goede indicatie van de impact van tijdelijke objecten op de openbare ruimte. De noodzakelijkheidstoets wordt ingevoerd voor een jaar. Daarna kan de noodzakelijkheidstoets opnieuw worden ingevoerd op basis van actuele gebiedsdata.

1. Inleiding

Diverse plekken in de openbare ruimte staan er vol mee: puinbakken, tijdelijke toiletten (“dixies”), bouwketen en hekwerken. Deze objecten worden gebruikt om bouwwerkzaamheden efficiënt en veilig uit te voeren. In sommige delen van de stad vinden veel bouwactiviteiten plaats, en dat vertaalt zich in de doorlopende aanwezigheid van vele tijdelijke objecten op straat, zowel op de stoep als op de rijweg. Dit kan zorgen voor overlast, zeker in buurten met een krap straatprofiel en een hoge parkeerdruk. Daar komt de toegankelijkheid van stoepen onder druk te staan en zorgt de hoge parkeerdruk voor problemen.

Soms wordt de openbare ruimte onnodig in gebruik genomen door zulke tijdelijke objecten. Vergunninghouders plaatsen dan meer objecten dan strikt noodzakelijk is voor de werkzaamheden die zij uitvoeren. Voor die delen van de stad waar dit problemen oplevert, voeren we daarom een (extra) noodzakelijkheidstoets in bij de vergunningsverlening. Dat helpt om het niet-noodzakelijk gebruik van de openbare ruimte voor tijdelijke objecten te voorkomen.

Relevant beleid

In principe is gemeente terughoudend met het (laten) plaatsen van diverse tijdelijke en permanente objecten in de openbare ruimte (denk bijvoorbeeld aan staanplaatsen, reclameborden, toiletten, etc.). De stad wordt steeds drukker en de openbare ruimte is schaars. Bij het plaatsen van (nieuwe) objecten is het dus belangrijk om goed te kijken naar de noodzakelijkheid en/of toegevoegde waarde daarvan. Zo blijft de openbare ruimte goed bruikbaar voor bewoners, ondernemers en bezoekers, en ziet deze er ook verzorgd en overzichtelijk uit.

Als we het meer specifiek over objecten voor bouwactiviteiten hebben, is het volgende beleid relevant:

- Met de Vervolgaanpak bouwdynamiek[1] zetten het college en de meest betrokken stadsdelen Zuid en West in op het verminderen van overlast door bouwactiviteiten in de openbare ruimte, waaronder via het verscherpen van de regels en voorschriften rondom objectvergunningen.
- Het beleidskader Ruimte voor de voetganger (2023)[2] richt zich op het verbeteren van de toegankelijkheid van de openbare ruimte en de veiligheid voor voetgangers. In een recente analyse rondom de knelpunten voor voetgangers in de openbare ruimte komt naar voren dat bouwactiviteiten in de openbare ruimte voor obstakels en verminderde veiligheid (kunnen) zorgen.[3]
- In het kader van de Agenda Amsterdam Autoluw werkt het stadsbestuur aan het opheffen en herbestemmen van parkeervakken voor functies die bijdragen aan een leefbare stad, bijvoorbeeld door het creëren van bredere stoepen en meer groen. Als de parkeerdruk echter teveel oploopt heeft dit een negatief effect op de leefbaarheid. Daarom geldt als richtlijn dat de parkeerdruk niet boven de 90% dient te komen. In Centrum en in grote delen van Zuid en West is de parkeerdruk hoog en wordt er ingezet op het gebruik van parkeergarages en het verlagen van het vergunningenplafond. In de afwegingen wordt echter geen rekening gehouden met de aanwezigheid van (veel) tijdelijke objecten voor bouwactiviteiten, waardoor het (te)veel nadelig effect heeft op druk op openbare ruimte.[4]

Onderzoek naar bouwoverlast in de openbare ruimte

Met het 2-jaarlijkse onderzoek Wonen in Amsterdam (WiA) heeft Onderzoek en Statistiek (O&S) inzichtelijk gemaakt waar en in welke mate in Amsterdam overlast door bouwactiviteiten wordt ervaren.[5] Dat laat zien dat er binnen de stad grote verschillen zijn in ervaren overlast. Deze concentreert zich (onder meer) in de binnenstad en in de vooroorlogse wijken in West en Zuid. Dit hangt samen met de vele kleinschalige (ver)bouwactiviteiten die

---

[1] Raadsinformatiebrief inzake Vervolgaanpak bouwdynamiek en afdoening motie inzake maatregelen schade uitvoering andere percelen, dd. 1 oktober 2024.
[2] Beleidskader Ruimte voor de voetganger, Verkeer en Openbare Ruimte, april 2023.
[3] Raadsinformatiebrief inzake Rapportage voetgangersknelpunten in de openbare ruimte, dd. 27 februari 2025.
[4] 5 jaar herbestemmen parkeerplaatsen, Verkeer & Openbare Ruimte, juni 2024
[5] Dashboard O&S | Overlast bouwactiviteiten

hier plaatsvinden en ook met de bebouwingsgeschiedenis en stedenbouwkundige opzet (dichtbebouwd en krappere straatprofielen).

Aanvullend daarop heeft O&S in stadsdeel Zuid onderzoek gedaan naar de verschillende vormen van bouwoverlast die bewoners ervaren.[6] Een belangrijk deel daarvan heeft betrekking op het gebruik van de openbare ruimte. Bewoners ervaren (onder meer) overlast van:

- grote containers op de stoep (53%)
- afgezette parkeerplaatsen (50%)
- stoepgeparkeerde auto's of bussen van bouwlieden (45%)
- ontoegankelijke stoep (44%)
- vervuiling en rommel van het bouwterrein (42%)

Dit onderzoek toont aan dat de belangen van omwonenden in het gebruiken van de schaarse openbare ruimte nu onvoldoende worden beschermd. Hoewel deze data alleen betrekking heeft op stadsdeel Zuid, is dit ook indicatief voor andere (drukke) delen van de stad.

Invoeren noodzakelijkheidstoets

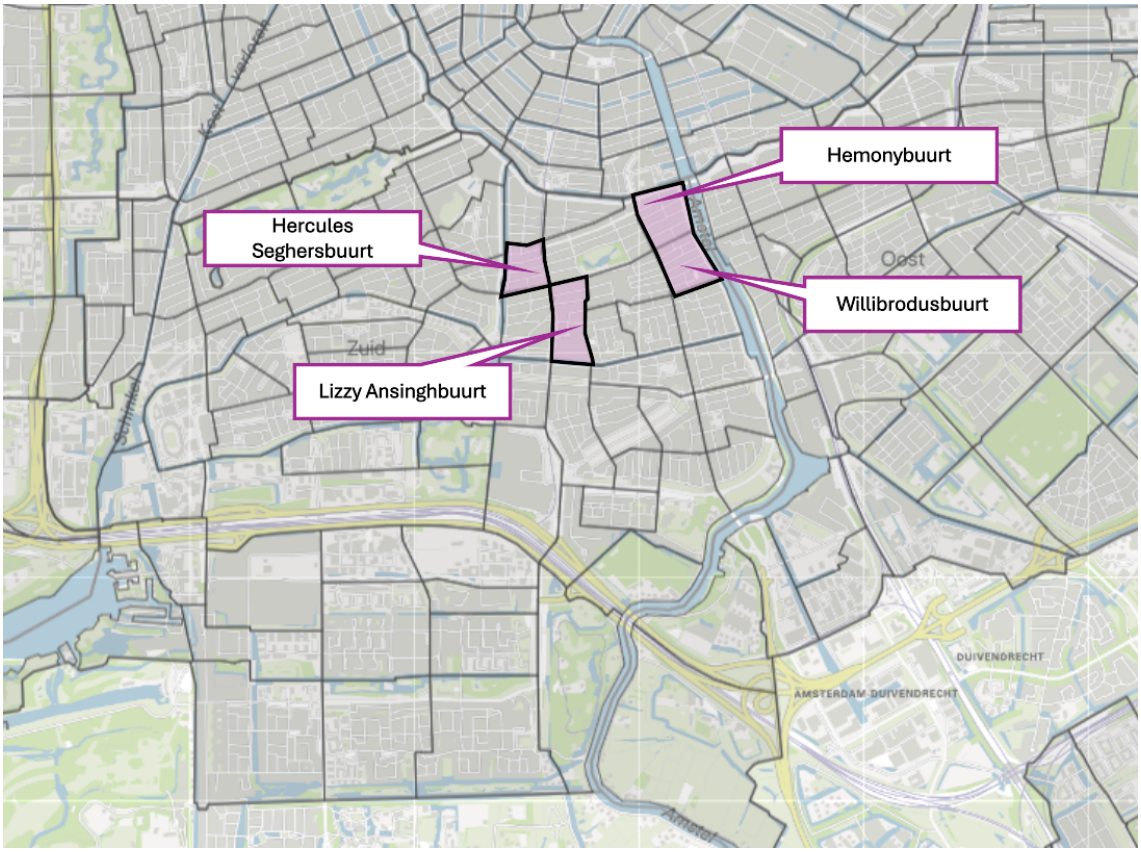
Met het invoeren van een (extra) noodzakelijkheidstoets kijken we uitgebreider naar het belang van de vergunningsaanvrager bij het plaatsen van de objecten in de openbare ruimte. Met die informatie kan vervolgens een betere afweging worden gemaakt tussen het belang van zowel de aanvrager als de bewoners, ondernemers en bezoekers bij het gebruiken van de openbare ruimte.

De noodzakelijkheidstoets wordt ingevoerd in buurten van Zuid waar de impact van tijdelijke objecten in de openbare ruimte relatief groot is. Verder geldt de toets alleen voor de meer 'omvangrijke' vergunningsaanvragen. In het onderstaande wordt eerst het toepassingsgebied toegelicht, en wordt vervolgens ingegaan op het type aanvragen waarvoor de toets nodig is en de onderbouwing die dient te worden aangeleverd voor de aanvrager. Tot slot wordt het juridisch kader toegelicht en hoe de noodzakelijkheidstoets zich verhoudt tot de verschillende weigeringsgronden.

2. Toepassingsgebied van de noodzakelijkheidstoets

De noodzakelijkheidstoets wordt ingevoerd in een klein aantal buurten in Zuid: de Hemonybuurt, Hercules Seghersbuurt, Willibrordusbuurt en de Lizzy Ansinghbuurt. In deze buurten worden relatief veel parkeervakken gebruikt voor de plaatsing van bouwobjecten. Daarnaast hebben deze buurten een hoge parkeerdruk. Deze twee factoren samen geven een goede indicatie van de impact die tijdelijke objecten hebben op de openbare ruimte in de buurt.

[6] Buurtenquête Zuid 2023, Onderzoek en Statistiek, november 2023.



Afbeelding 1: Buurten in Zuid waar de noodzakelijkheidstoets wordt ingevoerd

Dit zijn niet de enige buurten in Zuid waar deze problematiek speelt. Ook in andere delen van de Pijp en het Museumkwartier zorgt de aanwezigheid van veel (tijdelijke) objecten op straat voor overlast. In wat mindere mate geldt dat ook voor delen van de Rivierenbuurt en andere buurten in Oud-Zuid. Omdat de problematiek breder speelt, hebben we ook gekeken of de noodzakelijkheidstoets in grote delen van het stadsdeel kan worden ingevoerd. Dit is echter niet haalbaar vanwege de capaciteit binnen de gemeentelijke organisatie. De vergunningverleners moeten deze onderbouwing van de aanvrager zorgvuldig beoordelen en hebben daarvoor extra tijd nodig. Als zij dit voor een te groot aantal aanvragen moeten doen, betekent dit dat de doorlooptijd oploopt. Daarnaast moet ook vanuit de toezichthouders voldoende tijd zijn om te controleren of aanvragers zich aan deze regels houden. Door het in te voeren in een select aantal buurten kunnen zij de controle meenemen in hun rondes.

3. Noodzakelijkheidstoets

Er wordt een noodzakelijkheidstoets uitgevoerd wanneer de aanvraag in het toepassingsgebied valt én wanneer het een ‘omvangrijke’ aanvraag is. We zien het als een omvangrijke aanvraag als minimaal één van de volgende criteria van toepassing is:

- Per werklocatie worden er meer dan 3 objecten geplaatst;
- Per werklocatie worden er meer dan 2 parkeervakken gebruikt.

Voor (ver)bouwprojecten is het doorgaans nodig om enkele (tijdelijke) objecten te plaatsen om de werkzaamheden efficiënt en veilig uit te voeren. Voor kleinschalige verbouwingen is het aannemelijk dat men een puincontainer nodig heeft, net als ruimte voor bouwmateriaal of een tijdelijk toilet. Voor aanvragen tot maximaal 3 objecten op maximaal 2 parkeervakken

gaan we er daarom vanuit dat dit *noodzakelijk* gebruik van de openbare ruimte is. De aanvrager hoeft dit dan niet nader te onderbouwen.[7] Als men meer objecten wil plaatsen of meer parkeervakken wil gebruiken, dan moet in de aanvraag nader worden onderbouwd waarom dat noodzakelijk is voor de werkzaamheden. Als de vergunningverlener oordeelt dat dit inderdaad noodzakelijk is, dan kan de vergunning worden verleend. Zo niet, dan wordt de aanvraag (gedeeltelijk) geweigerd.

Toelichting op het vereiste van aanvullende onderbouwing van een grotere aanvraag

De aanvrager moet onderbouwen waarom meer dan drie objecten dienen te worden geplaatst en/of meer dan twee parkeervakken dienen te worden gebruikt. De aanvrager moet daarvoor de volgende informatie aanleveren:

a. Projectomvang: een omschrijving van de grootte van het (ver)bouwproject en waarom er meer objecten geplaatst dienen te worden om de werkzaamheden uit te voeren.
b. Bouwlogistieke noodzaak: een omschrijving van de (planning) van de activiteiten die maken dat er meer objecten geplaatst dienen te worden om de werkzaamheden uit te voeren.
c. Alternatieve plaatsingsmogelijkheden: de aanvrager moet aantonen dat en waarom er geen alternatieven mogelijk zijn voor plaatsing van de objecten, bijvoorbeeld het gebruik van eigen terrein of bundeling van de objecten.

4. Juridisch kader en weigeringsgronden

In artikel 4.3, eerste lid van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is bepaald dat een vergunning nodig is voor het plaatsen van objecten in de openbare ruimte. In artikel 4.4. APV zijn weigeringsgronden opgenomen. Het artikel is een *kan*-bepaling. Als zich een weigeringsgrond voordoet, dan betekent dit niet dat de vergunning geweigerd moet worden. Er vindt altijd een belangenafweging plaats, waarin álle belangen worden betrokken. Bij die afweging wordt ook de noodzaak voor het plaatsen van objecten betrokken.

Het Dagelijks Bestuur van stadsdeel Zuid heeft in 2016 nadere regels vastgesteld over de plaatsing van objecten in de openbare ruimte op grond van een melding.[8] Hierin is bepaald onder welke voorwaarden een objectmelding volstaat, en dus geen objectvergunning nodig is. De belangrijkste daarvan zijn als volgt:

- alleen voor verhuizing en verbouwing
- maximaal drie objecten
- maximaal twee parkeervakken
- plaatsingsduur maximaal 7 dagen

Indien de aanvraag hier niet aan voldoet moet een objectvergunning worden aangevraagd. Daarnaast is met de nadere regels bepaald welke gebieden zijn uitgezonderd van de

[7] Er kan natuurlijk wel om worden gevraagd als de vergunningverlener daar aanleiding toe ziet. Er kan altijd gevraagd worden om aanvullende stukken en motivering.

[8] Nadere regels voor plaatsing van de openbare ruimte op grond van een melding, 2016.

meldingsplicht. In die gebieden is altijd een objectvergunning nodig: het maakt dan niet uit of de aanvraag voldoet aan de eerdergenoemde meldingsvoorwaarden.

Het huidige/voorliggende besluit is aanvullend op het bovenstaande. Het is uitwerking die gebruikt wordt bij de belangenafweging bij het beoordelen van de aanvraag voor een objectvergunning (eventueel in combinatie met een tijdelijke verkeersmaatregel).

Invulling van de specifieke weigeringsgronden

In de APV (art. 4.4) is opgenomen dat de vergunning kan worden geweigerd als het beoogde gebruik:

a. schade kan toebrengen aan de weg, een belemmering kan opleveren voor het gebruik daarvan of een belemmering kan opleveren voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg;
b. gevaar, hinder of verontreiniging voor de omgeving kan veroorzaken of
c. afbreuk doet aan het uiterlijk aanzien van de openbare ruimte.

Het plaatsen van (te) veel objecten en het reserveren van (te) veel parkeervakken levert een belemmering op voor het gebruik van de weg. De parkeervakken die zijn gereserveerd zijn niet meer beschikbaar voor bewoners en andere bezoekers. In het geval dat objecten op de stoep worden geplaatst kunnen deze een belemmering vormen voor voetgangers. Bijvoorbeeld omdat de stoep niet meer toegankelijk is. Dat zien we ook terug in de data over ervaren vormen van overlast.

Daarnaast kan het gebruik van (te) veel parkeervakken ook zorgen voor hinder voor de omgeving. Door het gebruik van parkeervakken voor bouwobjecten loopt de parkeerdruk op. In gebieden waar de parkeerdruk al hoog is, kan dit sterke negatieve effecten hebben op de leefbaarheid in de buurt: het leidt tot een toename van verkeersbewegingen door de buurt en op bewust foutief parkeren op stoepen en andere plaatsen die niet zijn aangewezen om te parkeren.

Tot slot doen de objecten ook afbreuk aan het uiterlijk aanzien van de openbare ruimte. De objecten voor bouwwerkzaamheden hebben een functioneel karakter en zijn niet ontworpen om bij te dragen aan een mooi straatbeeld. In de praktijk zien we ook dat deze objecten een aantrekkende werking hebben op graffiti, wildplak, en (ander) afval. Met het voorkomen van het niet-noodzakelijk plaatsen van objecten in de openbare ruimte beperken we dus ook de impact op het aanzien van de openbare ruimte.