Gemeente Amsterdam

Advies

Octopus-nummer: JB.18.009605.001

Advies naar aanleiding van het bezwaarschrift ingediend door de heer [redacted] gericht tegen de omgevingsvergunning waarbij het, met het bestemmingsplan strijdige, kamergewijze gebruik van dertien woningen wordt toegestaan (uw kenmerk 3674953).

Aan burgemeester en wethouders,

1 Inleiding

Op 9 augustus 2018 is een omgevingsvergunning verleend voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan door het omzetten van 13 (dertien) zelfstandige woningen naar 43 (drieënveertig) onzelfstandige woningen. De vergunning ziet op de volgende adressen aan de Admiraal de Ruijterweg, waarbij de achter de huisnummers vermelde aantallen betrekking hebben op het aantal onzelfstandige woonruimtes waarin de betreffende zelfstandige woning wordt omgezet:

1. 145-huis (4);
2. 5.1,5 (3);
3. 5.1,5 (3);
4. 145-3 (3);
5. 145-4 (3);
6. 5.1,5 (3);
7. 151-huis (4);
8. 5.1,5 (4);
9. 153-huis (4);
10. 153-1 (3);
11. 153-2 (3);
12. 153-3 (3);
13. 153-4 (3).

De vergunning is verleend aan [redacted] (vergunninghouder) en betreft het legaliseren van de bestaande situatie. Op 19 september 2018 heeft de heer [redacted] (bezwaarde) hiertegen bezwaar ingediend.

2 Ontvankelijkheid

Voor de ontvankelijkheid van een bezwaarschrift is van belang dat een bezwaarschrift binnen de bezwaartermijn door het bestuursorgaan is ontvangen. Daarvoor zijn in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een aantal bepalingen opgenomen. Zo is in artikel 6:7 van de Awb bepaald dat de bezwaartermijn zes weken bedraagt. Ingevolge het eerste lid van artikel 6:9 Awb is een bezwaarschrift tijdig ingediend indien het voor het einde van de bezwaartermijn is ontvangen. In het tweede lid van artikel 6:9 Awb is bepaald dat bij verzending per post een bezwaarschrift tijdig is ingediend indien het voor het einde van de bezwaartermijn ter post is bezorgd, mits het niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen. In artikel 6:8 Awb is bepaald dat de bezwaartermijn aanvangt met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Dat is in dit geval gebeurd door verzending op 9 augustus 2018. Dit betekent dat de bezwaartermijn van 10 augustus tot en met 20 september 2018 liep.
Uit de ontvangststempel op de envelop waarmee het bezwaarschrift bij het Juridisch Bureau van de gemeente Amsterdam is bezorgd, blijkt dat het bezwaarschrift op 28 september 2018 is ontvangen. Dat is later dan een week na afloop van de bezwaartermijn.
Vaststaat dat het bezwaarschrift op 19 september 2018 is gedagtekend. De envelop waarmee het bezwaarschrift ter bezorging is aangeboden is door Post.nl op 19 september 2018 van een datumstempel voorzien en ook uit de stempel op de postzegel op de envelop blijkt dat de envelop op 19 september 2018 in Amsterdam is gestempeld. De envelop is voldoende gefrankeerd. Verder blijkt uit het briefhoofd van het bezwaarschrift dat dit juist en volledig is geadresseerd aan het Juridisch Bureau van de gemeente Amsterdam en dit geldt eveneens voor de (gelijkluidende) adressering op de envelop. Over de streepjescode die door Post.nl op de envelop is aangebracht is door Post.nl een herstelsticker aangebracht. Mogelijk dat, ondanks de juiste adressering en voldoende frankering van de envelop, bij de postbezorging door Post.nl iets fout is gegaan waardoor de envelop niet tijdig bij het Juridisch Bureau is bezorgd.
Gelet op het bovenstaande overweegt de commissie dat de envelop tijdig aan Post.nl is aangeboden. Voorts overweegt zij dat de te late bezorging, nu bezwaarde zijn bezwaarschrift ter verzending aan door Post.nl heeft aangeboden, gelet op de bovenomschreven omstandigheden niet voor risico van bezwaarde mag komen. Zij acht het bezwaarschrift daarom op dit punt ontvankelijk. Nu het bezwaarschrift overigens ook aan de voorwaarden voor ontvankelijkheid voldoet acht de commissie het bezwaar ontvankelijk en komt zij toe aan een inhoudelijke beoordeling hiervan.

3 Bezwaren

Bezwaarde voert aan dat het vergroten van het aantal woonruimten tot gevolg heeft dat er aanzienlijk meer fietsen in de straat gestald zullen worden en dat daar geen plek meer voor is in de straat. Volgens bezwaarde staan de fietsrekken en voetpaden al overvol met als gevolg dat de toegankelijkheid en veiligheid op het voetpad sterk is verminderd. Met extra woonruimten zal de druk hierop te veel toenemen, aldus bezwaarde. Daarbij geeft bezwaarde aan dat volgens de gemeente de voetpaden te smal zijn om een fietsnietje bij te plaatsen en is er verder in de straat geen ruimte meer voor extra fietsrekken of –nietjes.

Reactie vergunninghouder op bezwaar
Naar aanleiding van het bezwaar tegen zijn vergunning heeft vergunninghouder voorafgaand aan de hoorzitting met zijn brief van 19 november 2018 gereageerd. Daarbij wijst hij er op dat geen nieuwe woonruimten zullen worden toegevoegd nu het om het legaliseren van de bestaande situatie gaat. Ook heeft hij naar aanleiding van het bezwaar twee bureaus laten onderzoeken of de huidige situatie ten aanzien van het fietsparkeren op de locatie voldoet. De commissie heeft deze brief en de daarmee toegezonden memo's aan bezwaarde en uw vertegenwoordiger gezonden. Het betreft twee memo's, te weten van Goudappel Goffeng van 16 november 2018 (Fietsparkeren Admiraal De Ruyterweg Amsterdam) en van Royal Haskoning DHV van 19 november 2018 (Situatie fietsparkeren op de Admiraal de Ruijterweg 145-153 te Amsterdam).

Samengevat concluderen de onderzoekers in het advies van 16 november 2018 dat de fietsparkeerdruk inderdaad relatief hoog is maar niet afwijkt van wat in Amsterdamse stadstraten gebruikelijk is. Daarbij is steeds een toegankelijke route op het trottoir beschikbaar en als er sprake is van blokkades op het voetpad dan komt dat vooral door andere oorzaken dan fietsparkeren. Verder betreft het een bestaande situatie en zal de verleende vergunning niet tot een toename van het fietsparkeren leiden. De onderzoekers achten de situatie "zeker acceptabel".

In het advies van 19 november 2018 stellen de onderzoekers dat geen sprake is van een drukke voetgangersroute op het trottoir en dat in het algemeen een doorgang van anderhalve meter of meer aanwezig is. De onderzoekers wijzen erop dat dit volgens het Handboek handhaving fietsparkeren van de gemeente de norm is. Zij stellen dan ook dat de feitelijke situatie goed aan de door de gemeente gewenste minimale situatie voldoet. Mocht het voorkomen dat een keer wat minder ruimte op het trottoir beschikbaar zou zijn dan kan het naastgelegen fietspad als uitwijk dienen. Dit fietspad, zo stellen de onderzoekers, wordt niet intensief bereden.
De onderzoekers concluderen dat er slechts beperkt fietsen tegen de gevels gestald staan zodat er normaliter voldoende ruimte overblijft voor voetgangers om van het trottoir gebruik te maken. Volgens de onderzoekers is, vanuit het gebruik van het trottoir door gestalde fietsen, geen reden om het bezwaar tegen de verleende omgevingsvergunning te honoreren.

4. Hoorzitting
Op 29 november 2018 heeft een hoorzitting plaatsgevonden waarbij bezwaarde zijn bezwaar nader heeft toegelicht. Namens vergunninghouder was [redacted], bijgestaan door de heer [redacted], aanwezig. Van uw zijde was de heer [redacted] aanwezig. Van de hoorzitting is een geluidsopname gemaakt.
Tijdens de hoorzitting is vastgesteld dat bezwaarde aan de overkant van de panden van vergunninghouder woont. Desgevraagd heeft bezwaarde aangegeven dat zijn belang er in is gelegen dat hij zijn fiets aan de overkant van de straat parkeert. Volgens bezwaarde doen meer bewoners dit. Verder heeft bezwaarde onder meer gereageerd op het argument van vergunninghouder dat het om een bestaande situatie gaat. Bezwaarde voert aan dat hij door de bestaande situatie overlast ervaart en dat de kans op verbetering van deze overlastsituatie afneemt door het verlenen van de (legaliserende) vergunning.

Verder is tijdens de hoorzitting besproken dat het bestreden besluit niet ziet op fietsparkeren. Daarom is van uw zijde, naar aanleiding van het bezwaar, om een nader advies hierover gevraagd. Dit was ten tijde van de hoorzitting nog niet beschikbaar. Met instemming van bezwaarde en vergunninghouder is daarom afgesproken dat de behandeling van het bezwaar wordt aangehouden tot dit advies verschenen is.

Op 19 februari 2019 ontving de commissie van uw zijde het door de gemeente gevraagde advies. Dit is aan bezwaarde en vergunninghouder toegezonden. Daarbij hadden zij tot 18 maart 2019 de gelegenheid om op dit advies te reageren. Bezwaarde heeft geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Op 15 maart 2019 is wel van de zijde van vergunninghouder gereageerd. Vergunninghouder geeft aan dat het advies aansluit bij de eerdere bevindingen van Goudappel en dat de conclusies in het advies dus door Goudappel worden onderschreven.

5. Aanvullend advies fietsparkeren
Het advies is geschreven door [redacted] van het team parkeerbeleid van de afdeling Verkeer en Openbare Ruimte. In het advies wordt de mogelijke verandering in de fietsparkeerbehoefte door de bestreden vergunning geanalyseerd. De conclusies van dit advies luiden:

- Het is mogelijk dat de fietsparkeerbehoefte door de verkamering van zelfstandige woningen enigszins toeneemt.
- Het is niet aan te tonen dat een hoge fietsparkeerdruk ter hoogte van de adressen Admiraal de Ruijterweg 143-153 veroorzaakt wordt door een toename in fietsparkeerbehoefte door de verkamering van woningen. Daarnaast leidt de fietsparkeerdruk niet tot een onaanvaardbare situatie voor voetgangers: er is voldoende ruimte voor een ongehinderde doorloop. Tenslotte wijkt de fietsparkeersituatie hier niet wezenlijk af van de situatie elders in deze straat, de omgeving en in vergelijkbare Amsterdamse straten.
- De bergingen op de Admiraal de Ruijterweg 145h, 151h en 153 h zullen in de praktijk geen wezenlijke verlichting van de fietsparkeerbehoefte in de openbare ruimte geven.

De commissie meent dat dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en inzichtelijk en concludent is. Vergunninghouder heeft aangegeven dat hij de conclusies uit dit advies onderschrijft. De commissie heeft van bezwaarde, desgevraagd, geen reactie ontvangen op het advies.
De commissie acht het van belang dat in het advies wordt geconcludeerd dat het weliswaar mogelijk is dat de fietsparkeerbehoefte door de verkamering van zelfstandige woningen enigszins toeneemt maar dat de conclusie ook is dat niet is aan te tonen dat de hoge fietsparkeerdruk ter hoogte van de adressen Admiraal de Ruijterweg 143-153 door een toename in fietsparkeerbehoefte door de verkamering van woningen is veroorzaakt. Voorts acht de commissie het van belang dat de fietsparkeerdruk niet tot een onaanvaardbare situatie voor voetgangers leidt. Ook wordt in het advies geconcludeerd dat de fietsparkeersituatie ter hoogte van de genoemde adressen niet wezenlijk afwijkt van de situatie elders in deze straat, de omgeving en in vergelijkbare Amsterdamse straten.
Het advies fietsparkeren is bij dit advies op bezwaar gevoegd en maakt hier onderdeel van uit.

6. Juridisch kader

In artikel 3:2 van de Awb is bepaald dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart.
Op grond van artikel 3:46 van de Awb dient een besluit te berusten op een deugdelijke motivering.
Op grond van artikel 3:47, eerste lid, van de Awb wordt de motivering vermeld bij de bekendmaking van het besluit.

Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht luidt:

1 Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet.

Met de besluiten van 23 en 24 mei 2018 zijn op grond van de huisvestingswetgeving vergunningen verleend voor het omzetten van zelfstandige woonruimten in onzelfstandige woonruimten op bovengenoemde adressen. Door deze wijziging in de woningvoorraad is het volkshuisvestelijk gezien mogelijk geworden dat de afzonderlijke woningen door meer dan één huishouden worden bewoond.

Echter, op grond van (de definitiebepaling in) het bestemmingsplan 'De Baarsjes 2018' geldt dat deze woningen bedoeld zijn voor de huisvesting van *één huishouden*. In de toelichting op artikel 4.1.4.12 van het bestemmingsplan, dat over woonvormen gaat, heeft de planwetgever aangegeven dat (de woonvorm) kamergewijze verhuur op zich niet ongewenst is omdat sprake blijft van wonen. Het is echter niet gewenst om in dit bestemmingsplan de kamergewijze verhuur zonder beperking toe te staan. "Om die reden zijn beide woonvormen niet opgenomen in de definitie van woning en daarmee ook niet toegestaan." Afwijken van dit bestemmingsplan is mogelijk met een kruimelgevallenprocedure[1] waarbij, volgens de toelichting, *per geval* (cursivering commissie) kan worden beoordeeld of de kamergewijze verhuur ruimtelijk inpasbaar zijn. De commissie citeert, wederom met een cursivering: "Daarbij zal worden getoetst op ruimtelijke aspecten, zoals verkeer en parkeren en aantasting van het *woon- en leefklimaat van andere bewoners.*".
Met het besluit van 9 augustus 2018 is van die afwijkingsmogelijkheid gebruik gemaakt.

Op 16 mei 2018 is de vergunningaanvraag ingediend. Op die datum is ook het bestemmingsplan 'De Baarsjes 2018' vastgesteld. Op 3 augustus 2018 is het bestemmingsplan in werking getreden. De commissie wijst u er op dat in het bestemmingsplan 'De Baarsjes 2018' sprake is van de koppeling van één huishouden aan de bestemming Wonen. De commissie beschouwt dit als een bewuste keuze van de planwetgever. Gelet hierop dient het afwijken van deze

[1] Zie hiervoor artikel 4, onderdeel 9, van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor).

bestemming zorgvuldig te gebeuren en goed gemotiveerd te worden. Dit klemt te meer nu het om een zeer recent vastgesteld bestemmingsplan gaat. Dat de bestreden vergunning ziet op het legaliseren van een bestaande situatie doet hier niet aan af.[2]

7. De motivering van het besluit van 9 augustus 2018

De commissie is van mening dat het besluit van 9 augustus 2018 innerlijk tegenstrijdig en (daarmee) ondeugdelijk is gemotiveerd. Zij wijst daarbij op het gestelde op pagina 8 van dit besluit:

1. Er wordt verwacht dat het omzetten van meerdere lagen in een pand een groter effect op de omgeving zal hebben, dan wanneer dit gebeurt bij één verdieping in een pand.
2. In dezelfde straat, op de 5.1,2,e 5.1,2,e hs, is een woningonttrekkings- en omgevingsvergunning verleend voor vier onzelfstandige woonruimten.
3. Aangezien het aantal woningomzettingen, inclusief in de omliggende straten, zeer gering is, wordt niet verwacht dat deze woningomzettingen een ongewenst effect zullen hebben op het woon- en leefklimaat van de buurt en de samenstelling van de woningvoorraad."

Begrijpt de commissie het goed, dan wordt enerzijds "verwacht" dat het omzetten van meerdere lagen in een pand een groter effect op de omgeving zal hebben, terwijl anderzijds "niet verwacht" wordt dat deze (13>43) woningomzettingen een ongewenst effect zullen hebben op het woon- en leefklimaat van de buurt.
Verder staat op pagina 8 aangegeven dat bij elke volgende aanvraag om een omgevingsvergunning voor het gebruik van een woning door meerdere huishoudens het effect op de omgeving, de woningvoorraad en de leefbaarheid opnieuw getoetst zal worden op grond van wat op dat moment is vergund. Per aanvraag wordt een leefbaarheidstoets in concreto uitgevoerd op grond van wat op dat moment is vergund. Echter, uit de onderhavige vergunning blijkt (op het adres 5.1,2,e 5.1,2,e hs na) niet wat op dit moment is vergund. Er is slechts aangegeven dat het aantal woningomzettingen zeer gering is. Deze stelling is niet onderbouwd waardoor evenmin duidelijk is om welke adressen het zou gaan.
Naar het oordeel van de commissie kunnen de effecten van de onderhavige aanvraag zonder deze informatie niet in concreto getoetst worden. Ook om die reden acht de commissie de gegeven motivering ondeugdelijk.

Nader advies van 7 mei 2019

De commissie heeft haar bevindingen en de conclusie die zij daaraan verbindt ambtelijk voorgelegd. Daarop is op 7 mei 2019, bij wijze van nader advies, een ambtelijke reactie gegeven. In dit nader advies wordt gesteld dat op grond van het plan niet verwacht wordt dat het woon- en leefklimaat niet onevenredig (lees: onevenredig) zal worden aangetast. In de onderbouwing van deze stelling worden het fietsparkeren, de evenwichtige woningvoorraad en de leefbaarheid besproken.

---

[2] Terzijde merkt de commissie op dat vergunninghouder zijn zienswijze op het bestemmingsplan had kunnen geven en dan beroep tegen het definitief vastgestelde bestemmingsplan had kunnen indienen. Van deze procedure(s) heeft vergunninghouder geen gebruik gemaakt.

Nader advies: fietsparkeren
In het nader advies wordt met betrekking tot het fietsparkeren de vraag, of sprake is van onevenredige druk op de openbare ruimte, niet beantwoord. Aangegeven wordt dat deze vraag aan de fietsparkeeradviseur moet worden voorgelegd. Pas dan kan uitsluitsel worden gegeven of het leefklimaat onevenredig zal worden aangetast.

Nader advies: evenwichtige woningvoorraad
Voor zover het nader advies ziet op de evenwichtige woningvoorraad, merkt de commissie op dat dit aspect in de huisvestingswetgeving is geregeld en daarom niet in het kader van deze vergunning beoordeeld kan worden. Bovendien zijn, zoals de commissie hierboven heeft opgemerkt, op 23 en 24 mei 2018 op grond van de huisvestingswetgeving vergunningen verleend voor het omzetten van zelfstandige woonruimten in onzelfstandige woonruimten op de onderhavige adressen. De commissie gaat daarom ook aan dit onderdeel van de reactie van 7 mei 2019 voorbij.

Nader advies: leefbaarheid
Met betrekking tot de leefbaarheid wordt in het nader advies voorop gesteld dat de leefbaarheid in de omgeving, met name voor de direct omwonenden, door de onderhavige omzettingen wel degelijk onder druk komt te staan. Daarna wordt opgemerkt dat, omdat het aantal huishoudens per te verkameren woning nooit meer dan vier zal zijn, het risico op overlast per woning beperkt blijft. Deze stelling is niet onderbouwd.
De commissie vraagt zich af waar deze stelling op is gebaseerd, juist ook in het licht van de definitie van woning (één huishouden) en de toelichting op het bestemmingsplan 'De Baarsjes 2018'. De commissie wijst er op dat alleen deze stelling, zonder onderbouwing, niet als motivering van het besluit kan gelden.

Verder staat in het advies dat de onderhavige woningen zich in een hoogstedelijke omgeving met een hoge mate van functiemenging bevinden. Opgemerkt wordt dat in deze omgeving een bepaalde mate van drukte als acceptabel wordt geacht. Daardoor is een beperkte toename van kamergewijze verhuur van een schaal zoals hier het geval is, goed voorstelbaar.
De commissie merkt op dat bij een omzetting van dertien zelfstandige woningen in drieënveertig onzelfstandige woningen, verdeeld over vier panden, geen sprake is van een beperkte toename van kamergewijze verhuur.

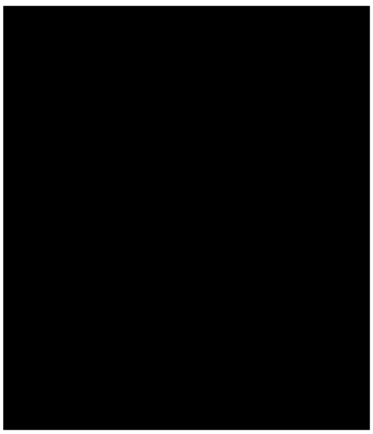
Voorts wordt in het advies opgemerkt dat het effect op het woon- en leefklimaat in de omgeving, vanwege cumulatie en concentratie van rechtmatig verkamerde woningen, vanuit een groter schaalniveau dan alleen het pandniveau zelf moet worden bezien . Echter, wanneer alle woningen binnen een portiekflat zijn omgezet, zijn er geen bewoners meer binnen een portiekflat die last hebben van de toename van huishoudens.
De commissie merkt hierover op dat uit de toelichting op het bestemmingsplan blijkt dat per geval moet worden beoordeeld of de kamergewijze verhuur ruimtelijk inpasbaar is. De commissie vat de formulering 'per geval' zo op dat per te verkameren woning moet worden beoordeeld of dit ruimtelijk inpasbaar is. Aan deze eis is bij de adressen 5.1.5 151-huis en 151-4 niet voldaan.

Ook bij de overige adressen (145 en 153) is niet aan deze eis voldaan, maar daarbij geldt bovendien dat het volledige pand wordt verkamerd. Daarover wordt in het advies opgemerkt dat, indien alle woningen binnen een portiekflat zijn omgezet, er geen bewoners binnen de portiekflat meer zijn die last hebben van de toename van huishoudens. Het is de commissie niet duidelijk hoe deze opmerking zich verhoudt tot de opmerking over het grotere schaalniveau dan alleen het pandniveau. Het komt de commissie voor dat juist wanneer een heel pand wordt verkamerd het effect daarvan op het woon- en leefklimaat groter wordt. Dat blijkt niet uit het besluit van 9 augustus 2018 en evenmin uit het nader advies. Dit klemt te meer nu de aantasting van het woon- en leefklimaat van andere bewoners expliciet in de toelichting bij het bestemmingsplan expliciet is genoemd als ruimtelijk aspect waarop dient te worden getoetst.

Nader advies: tussenconclusie van de commissie
De commissie is van mening dat de onderbouwing van het besluit van 9 augustus 2018 niet logisch is en daarmee niet deugdelijk gemotiveerd. Bovendien is geen geldige leefbaarheids-toets aan het besluit ten grondslag gelegd.
Met het nader advies van 7 mei 2019 hebben de opstellers deze conclusie van de commissie willen nuanceren: volgens hen zal het woonklimaat niet onevenredig worden aangetast. Gelet op het bovenstaande is de commissie van mening dat deze conclusie niet kan worden gedragen door de stellingen die aan deze conclusie ten grondslag zijn gelegd. De commissie meent dan ook dat het gestelde in het advies niet als nadere motivering aan het besluit van 9 augustus 2018 ten grondslag kan worden gelegd.

8. Conclusie en advies
Gelet op het bovenstaande komt de commissie tot de conclusie dat het besluit ondeugdelijk is gemotiveerd. De commissie adviseert u daarom om
- het bezwaar ontvankelijk te verklaren;
- het besluit van 9 augustus 2018 te herroepen;
- alsnog per woning de effecten van de omzetting op het woon- en leefklimaat van andere bewoners te toetsen volgens de voorschriften van het bestemmingsplan 'De Baarsjes 2018';
- alsnog op basis van deze toetsen gemotiveerd te beoordelen of u over gaat tot het verlenen van de gevraagde vergunning en daarmee tot het afwijken van het van het bestemmingsplan 'De Baarsjes 2018'.

Amsterdam, 2 juli 2019



De bezwaarschriftencommissie

