Gemeente Amsterdam

Initiatiefvoorstel voor de raadsvergadering van

Nummer	
Directie	Directie
Van	Van Munster
Datum	19 december 2024
Portefeuille	Ruimtelijke Ordening
Agendapunt	

Onderwerp

Instemmen met het initiatiefvoorstel 'Toekomstbestendige regelgeving bouwen in binnentuinen' van het lid Van Munster.

De gemeenteraad van Amsterdam besluit

1 In te stemmen met genoemd initiatiefvoorstel
2 het college van burgemeester en wethouders te verzoeken:
   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.

Wettelijke grondslag

artikel 147a, lid 1 van de Gemeentewet

Initiatiefvoorstel

Toekomstbestendige regelgeving bouwen in binnentuinen

Inleiding

De binnentuinen van Amsterdam zijn een groot goed. Voor gebruikers zijn de voordelen evident, maar ook omwonenden profiteren van de rust, privacy en het uitzicht. Alleen al het kijken naar groen heeft belangrijke effecten op onze gezondheid en onze hersenen. Het even kijken naar het patroon van de blaadjes van een boom bijvoorbeeld werkt als een soort pauzeknop voor ons brein. Daarna kunnen we ons weer goed concentreren. Het groen in de tuinen speelt daarnaast een cruciale rol voor hele wijken, omdat het regenwater vasthoudt en verkoeling biedt op hete dagen. En natuurlijk vormen de tuinen een belangrijk leefgebied voor insecten, vogels en andere dieren.

Deze functies van tuinen zijn integraal verweven in het ontwerp van de stad. Het plaatsen van grote bouwwerken in tuinen heeft daarom een aanzienlijke impact op de omgeving en het evenwicht in de stad. Groen maakt dan plaats voor steen en we verliezen de vele voordelen van de binnentuinen. Terwijl de gemeente hard werkt aan haar ambities op het gebied van vergroening en klimaatadaptatie in de openbare ruimte, zien we dit streven bij bouwen in tuinen ondermijnd worden door het verdwijnen van groen op privéterrein.

Dit probleem doet zich regelmatig voor. De voorheen landelijke regeling vergunningvrij bouwen staat grondeigenaren toe om zonder vergunning aanzienlijke bouwwerken in de tuin te realiseren. Waar dit vroeger enigszins beperkt bleef tot een bescheiden 2,5 meter diepe uitbouw en een schuurtje, werden vanaf 2014 opeens uitbouwen mogelijk van maar liefst 4 meter diep over de gehele breedte van een pand, plus een tuinhuis. Dit landelijke beleid leidde in Amsterdam tot een steeds verdergaande verstening van de groene binnentuinen.
De grotere afmetingen maken het sinds 2014 daarnaast aantrekkelijk om op de uitbouw nog een dakterras te bouwen, met vaak (geluids)overlast tot gevolg. Dit doorbreekt de oorspronkelijke typologie waarbij de tuinen juist de rustige en stille tegenhanger zijn tegen de drukke stadse zijde. Een functie die onmisbaar is voor onze gezondheid.

In de stad groeit het besef dat deze regeling niet geschikt is voor onze stedelijke omgeving. Om die reden heeft Amsterdam er de afgelopen jaren al voor gekozen om in een aantal bestemmingsplannen een vergunningplicht in te stellen voor dit soort bouwwerken. Daarmee is het gelukt om in die wijken de verdere verstening tegen te gaan en het zo noodzakelijke groen te behouden voor klimaatadaptatie, voor een gezond woon-en leefklimaat en het behoud van de biodiversiteit.

Deze bestemmingsplannen kwamen voor invoering van de Omgevingswet nog aan de beurt. Maar eigenlijk zou een dergelijke regeling de standaard moeten zijn in de gehele stad. Immers: Waar in de stad is het echt nog een goed idee om de tuin tot de helft vol te bouwen?
Door de nieuwe Omgevingswet heeft de gemeenteraad nu eindelijk de mogelijkheid om zelf regels op te stellen die passend zijn voor Amsterdam. Dat kan nu ook zonder elk bestemmingsplan afzonderlijk te moeten wijzigen als zij aan de beurt zijn om te worden vertaald in het Omgevingsplan. Dat zou namelijk nog jaren duren en die tijd hebben we niet: Gebouwd is gebouwd, en wanneer groen eenmaal weg is, komt het niet meer terug. Die gronden zijn dan in de toekomst niet meer beschikbaar als broodnodige "spons" om de toenemende risico's op water over- en onderlast het hoofd te bieden.

Het is daarom zaak om op korte termijn meer toekomstbestendige regels voor de hele stad te maken. Daarom stellen de indieners in dit initiatiefvoorstel voor om te onderzoeken hoe een stadsbrede regeling kan worden opgenomen in het Omgevingsplan. Om dit voorstel te onderbouwen gaan we eerst verder in op de problematiek rondom het vergunningvrij uitbouwen. Vervolgens bespreken we de mogelijkheden voor een vergunningplicht of een andere praktische oplossing binnen de Omgevingswet en sluiten we af met de mogelijke gevolgen.

Probleemstelling

Hieronder bespreken we verschillende aspecten van de problematiek die ontstaan door de ruime mogelijkheden met het vergunningvrij bouwen. Dit betreft zowel:

- de directe gevolgen van het vervangen van groene tuinen door (uit)bouwen, als
- het gebrek aan grip dat de gemeente door de huidige regelgeving heeft en wat de gevolgen daarvan zijn voor Amsterdammers.

1. *Drastische vermindering van groen:*
   Op veel plekken in de stad worden aan weerszijden van binnentuinen panden vier meter diep over de gehele breedte van het huis uitgebouwd. En begint er één buur, dan volgt de rest vaak gauw. Hierdoor blijft er maar een smalle strook groen in het midden over, waarbij geregeld ook nog bomen worden gekapt. Aansluitend aan de uitbouw wordt soms nog een terras geplaatst en dan blijft er bijna niets over voor bomen, struiken en bloemen. Op veel plekken zien we zo gedurende enkele jaren een hele binnentuin bebouwd worden, waarbij dus minder dan de helft van het oorspronkelijk ontworpen groen overblijft.

   Dit leidt tot een drastisch verlies aan functies van het groen: verkoeling op warme dagen, opvang van regenwater, het afstaan van water bij droogte en het bieden van leefruimte voor vogels, insecten en andere dieren.

   Bovendien gaan de positieve gezondheidseffecten van groen op de fysieke en mentale gezondheid verloren, evenals de geluiddempende en luchtzuiverende eigenschappen.

Alleen al het kijken naar groen blijkt erg belangrijk voor ons functioneren. Wetenschapsjournalist Mark Mieras noemt het kijken naar bijvoorbeeld het patroon van de blaadjes van een boom een *"vluchtheuvel voor de geest".* Wetenschappelijk is aangetoond dat ons brein na deze groene pauzeknop weer in staat is om geconcentreerd en creatief te denken. En zo kunnen we de complexe problemen op lossen waar we in deze tijd voor staan. Die ene boom in een binnentuin is dus cruciaal voor ons functioneren, ook van alle bewoners op hoger en tegenoverliggende etages.

In het kader van de recente, nog ernstigere klimaatscenario's van het KNMI[1] en de Agenda Klimaatadaptatie 2024-2026[2] is daarnaast duidelijk dat we in de gehele stad alles op alles zullen moeten zetten om onze stad en inwoners te beschermen tegen overstromingen en ontwrichtende hitte. We liggen beslist nog niet op schema voor droge voeten, en moeten daarom groen op zowel publiek als privaat terrein beschermen.

2. *Lawaai door gewijzigd gebruik*
   Tuinen in Amsterdam zijn ontworpen als de rustige tegenhanger van de drukke openbare zijde. De slaapkamers bevinden zich van oudsher meestal aan de tuinzijde en ook bij nieuwbouw is dit staand beleid om zo te zorgen voor een gezond woon-en leefklimaat. Wanneer er op de 4 meter diepe uitbouw een dakterras wordt geplaatst levert dat problemen op. In plaats van een bescheiden gebruik zoals dat bij normale balkons plaatsvindt, nodigt zo'n dakterras opeens uit voor feestjes en grotere gezelschappen waarmee de rust in binnentuinen onder druk staat. Geluid wordt op veel plekken nog versterkt door de aanwezige galm in binnentuinen. Het gewijzigde gebruik leidt daarmee geregeld tot slaapproblemen en ruzies in de woonblokken.

3. *Verlies van privacy*
   Diepe uitbouwen en dakterrassen roepen vaak weerstand op bij buren omdat hun privacy wordt aangetast. Opeens kan men zijdelings in de tuin en het huis van de buren kijken. Het recht biedt in deze gevallen in de praktijk onvoldoende bescherming voor de buren en onvoldoende mogelijkheden voor de gemeente om een vergunning vooraf te kunnen weigeren of een bezwaar achteraf te honoreren. Relaties tussen buren lijden hieronder.

4. *Niet in beeld, modderen achteraf*
   Omdat het bouwen kan starten zonder een vergunning aan te vragen, heeft de gemeente geen goed zicht op wat en waar er in de stad wordt gebouwd. In een zo druk bevolkte en dichtbebouwde stad waarbij elke verbouwing behoorlijke consequenties en overlast met zich meebrengt, is dit eigenlijk heel vreemd. Het leidt tot een gebrek aan regie van de gemeente en daarmee tot allerlei andere maatschappelijk ongewenste effecten:

---

[1] http://klimaatverandering-mra.vormgeving.com
[2] Agenda Klimaatadaptatie: https://amsterdam.notubiz.nl/document/14621472/1/01_+Agenda+Klimaatadaptatie+2024-2026?connection_type=1&connection_id=8746912
En de bijbehorende raadsinformatiebrief:
https://amsterdam.notubiz.nl/document/14621473/1/02+Raadsinformatiebrief+Agenda+KA+24-26?connection_type=1&connection_id=8746912

Als buren zich bijvoorbeeld afvragen of het grote bouwwerk dat naast hun huis verrijst wel voldoet aan de regels, kunnen zij dit niet navragen bij de gemeente. Er is immers geen bouwplan bekend. De gemeente kan pas komen inspecteren als er een officieel handhavingsverzoek wordt ingediend. Dat is een hele vervelende stap voor buren. Wanneer blijkt dat het bouwwerk inderdaad niet voldoet aan de vergunningsvrije regels, kan de gemeente vaak pas ingrijpen nadat het bouwwerk voltooid is. Kloppen de afmetingen inderdaad niet, dan volgt een legaliseringstraject. Tot ongenoegen van omwonenden is de gemeente daarbij wettelijk verplicht om te kijken of er toch vergund kan worden. In veel gevallen kan dat inderdaad met kunst en vliegwerk en wordt er alsnog een vergunning verleend. Volgt een gerechtelijke procedure, dan beslist de rechter zelden tot het afbreken van het bouwwerk. Soms komt er een geldbedrag ter compensatie, waarmee het bouwwerk gewoon blijft staan en de rest van het woonblok dus het nakijken heeft met het onnodige extra verlies van groen en bomen. Omdat deze gang van zaken bekend is bij sommige initiatiefnemers wordt soms van te voren al de gok genomen. Zo wordt er net even hoger, groter en dieper gebouwd en neemt de verstening nog verder toe.

Kortom, het bouwen zonder vergunning leidt geregeld tot modderen tijdens de bouw of achteraf. Dit is voor zowel omwonenden als de gemeentelijke organisatie lastig en tijdrovend. Vooraf bezwaar maken kan niet want er is geen vergunning en bijsturen tijdens de bouw is praktisch onmogelijk. Vaak ook zien we dat omwonenden en bewoners van de hoger liggende etages het groen willen beschermen en het kappen van bomen willen voorkomen in "hun" binnentuin. Ook zij raken vaak gefrustreerd in het optreden van de gemeente. Juridisch zijn zij immers vaak niet belanghebbend wanneer er bijvoorbeeld bomen gekapt worden ten behoeve van een uitbouw. Daarnaast is er voor het gebouw zelf geen vergunning waartegen zij in bezwaar kunnen gaan. Zij vinden het dan onbegrijpelijk dat niemand kennelijk kan opkomen voor het algemeen en groen-belang. Het handelen van de gemeente mag dan wettelijk juist zijn, maar voor veel Amsterdammers valt deze gang van zaken niet uit te leggen en is daarmee niet bevorderlijk voor het vertrouwen tussen overheid en burgers.

5. *Het "opplussen" van bouwplannen*
   Het feit dat een bepaalde volume uitbreiding vergunningsvrij sowieso al mag, wordt regelmatig aangevoerd als argument om een vergunningaanvraag te honoreren voor een nog groter bouwplan. Zo zorgt de vergunningsvrije regeling indirect voor het verleggen van de lat en wordt er steeds verder opgeplust. Voorbeelden daarvan zijn het vergunnen van een extra verdieping op de uitbouw of het doortrekken van de kelder in de tuin, onder de gehele 4 meter diep stekende uitbouw[3]. We zien ook uitbouwen geplaatst achter een al bestaande uitbouw.

[3] Op zich is dit laatste eigenlijk niet volgens de regels van het vergunningsvrij bouwen: De uitbouw is alleen vergunningsvrij indien geplaatst op de grond en is in combinatie met een kelder daaronder dat dus niet meer. Maar

6. *Te gecompliceerd, daarmee onduidelijk*
   De regeling vergunningvrij bouwen was bedoeld om het makkelijk te maken. De voorwaarden, de afmetingen en de positionering zijn echter zo gecompliceerd dat initiatiefnemers die zeker willen zijn dat hun plan aan de regels voldoet, het bouwplan vaak toch laten controleren door de gemeente. Dit levert extra werk op voor de gemeente en is bovendien ongeregeld, want betreft het hierbij dan een toezegging van de gemeente dat het klopt en het bouwwerk inderdaad vergunningsvrij is? En welke status heeft zo'n toezegging dan? In dit verband is ook van belang om aandacht te vragen voor het feit dat de VTH afdelingen in hun gezamenlijke zienswijze op de Basisregeling (overgenomen in het advies van DB Oost) veel kritiek hadden
   op de werkbaarheid van de regeling zoals die nu is opgenomen. Vanwege juridische redenen is de verwerking zoals uitgevoerd in de Basisregeling noodzakelijk, maar de waarschuwing van VTH voor fouten en misverstanden bij het hanteren van de regels is veelzeggend. Het DB West vroeg daarnaast ook om een stadsbrede inperking betreft het vergunningsvrij bouwen.

<u>Juridische mogelijkheden binnen de Omgevingswet</u>

Rijksregels gedecentraliseerd
Met de Omgevingswet is niet langer landelijk voorgeschreven dat de exacte regeling vergunningvrij bouwen moet worden overgenomen. Gemeenten mogen eindelijk zelf bepalen wat zij passend vinden. Diverse rijksregels zijn nu gedecentraliseerd en de stad mag deze naar eigen inzichten vormgeven, afgestemd op de opgaven waarvoor we in de stad staan.

Op 18 september 2024 heeft de gemeenteraad de zogenaamde Basisregeling vastgesteld. Dit betrof een eerste wijziging van het Omgevingsplan, de uitwerking van de Omgevingswet. Er is voor gekozen om bij deze eerste wijziging bestaand beleid zo beleidsneutraal mogelijk in het omgevingsplan te verwerken. Dit betekent onder andere dat de regeling omtrent vergunningvrij bouwen nu integraal in het Omgevingsplan is overgenomen. Hierdoor verandert er nu weinig: uitbouwen en tuinhuizen blijven vergunningvrij, behalve in een paar gebieden waar het bestemmingsplan al is aangepast.

Maatwerk komt te laat
De komende jaren zullen alle bestemmingsplannen worden geïntegreerd in het Omgevingsplan. Op het moment dat een bestemmingsplan wordt vervangen bestaat dan de mogelijkheid om met maatwerk de nu bestaande regeling aan te passen. Vanwege de enorme klus is de verwachting echter dat de eerste bestemmingsplannen pas over 8 jaar aan de beurt zijn. En voordat alle circa 550 bestemmingsplannen vervangen zijn, zijn we nog weer jaren verder. Dat is wat ons betreft echt te laat. Weg is immers ook echt weg: eenmaal gebouwd wordt nooit meer groen. Elk stukje

---

omdat ten opzichte van wat vergunningsvrij al mag, dit nog maar een "kleine afwijking" betreft, is dit al jaren staande praktijk bij vergunningverlening.

groen dat we kunnen besparen hoeven we later niet (duur) te compenseren in het almaar toenemende gevecht tegen wateroverlast, tegen hittestress, voor onze lichamelijke en psychische gezondheid en de biodiversiteit.

Uit praktisch oogpunt was het ongewijzigd overnemen van de voorheen landelijke regeling begrijpelijk. Deze keuze heeft echter tot gevolg dat we straks bij het vervangen van bestemmingsplannen telkens moeten afwijken van de Basisregeling om binnentuinen per plangebied open te houden. Terwijl al duidelijk is dat dit eigenlijk de norm zou moeten zijn. De hoofdregel zou juist gericht moeten zijn op het tegengaan van verdere verstening van binnentuinen en de bescherming van het groen in lijn met ons beleid. Afwijking van de hoofdregel kan vervolgens als maatwerk mogelijk worden gemaakt ten tijde van het vervangen van bestemmingsplannen of in individuele gevallen waar een grote uitbouw of tuinhuis wel passend is. Nu is dat precies andersom geregeld.

Juridisch denkwerk
Er is al veel juridisch denkwerk verricht bij het aanpassen van het Bestemmingsplan Oud-West, de Pijp en de daarna volgende Bestemmingplannen met soortgelijke regelingen. Ook is al veel ervaring opgedaan bij reparatiewerk als gevolg van procesuitkomsten bij de rechtbank. Inmiddels zijn enkele regelingen onherroepelijk vastgesteld. Ook door de rest van stedelijk Nederland werd natuurlijk belangstellend gekeken naar de juridische houdbaarheid van het inperken van een landelijke regeling. Je moet van goede huize zijn om zoiets goed te kunnen onderbouwen. Gelukkig heeft de gemeente inmiddels een schat aan informatie op gebied van allerlei klimaat effecten als hitte, water over- en onderlast, mate van verstening, die dan ook middels een soort matrix gebruikt zijn om aan te tonen per bouwblok dat het inperken gerechtvaardigd is. Sinds kort zijn we via remote sensing nog verder op dit gebied en is er bijvoorbeeld zelfs een "dashboard klimaatadaptatie"[4] voor Amsterdam opgetuigd waarin gegevens voor de gehele stad te vinden zijn.

Welke juridische onderbouwing bij een stadsbrede verandering van de regeling precies benodigd is, is op dit moment onvoldoende duidelijk. Mogelijk lijkt het op de onderbouwing zoals eerder gegeven in de aangepaste bestemmingsplannen, maar het is waarschijnlijker dat het nu aanzienlijk eenvoudiger kan en mag, zo antwoordt ook het IPLO ons op deze vraag[5]. Aangetoond

[4] Dashboard klimaatadaptatie:
https://experience.arcgis.com/experience/aec3fc23a4134a3da32c7cb2cf3b66da

[5] antwoord IPLO,14 oktober 2024: *"Onder de Omgevingswet is het vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken in het achtererfgebied niet meer landelijk geregeld. De regels hiervoor staan in de bruidsschat (artikel 22.27 en artikel 22.36, tijdelijk deel omgevingsplan). Deze regels kunnen gemeenten overnemen in het nieuwe deel omgevingsplan of aanpassen naar een andere regeling.*
Daarmee wordt het dus in principe makkelijker om per gebied een specifieke regeling toe te passen. Gemeente bepaalt welke erfbebouwing zij wil toestaan. Terwijl eerder goed onderbouwd moest worden waarom je als gemeente wilde afwijken van hetgeen het rijk als vergunningvrij had aangewezen. Als u voor bepaalde gebieden een specifieke erfbebouwingsregeling wilt opnemen zal dit wel nog steeds goed gemotiveerd moeten worden. Het zal immers vaak gaan om een beperking ten opzichte van wat eerder juridisch was toegestaan. Aangetoond moet worden dat er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties".
en:
"Wij denken dat de ***motivering mogelijk wel wat algemener kan*** *nu het aan de gemeente is om deze regeling naar haar eigen omgevingsplan te vertalen. Maar hoe uitgebreid de motivering moet zijn, zal afhangen van de specifieke* locatie en mate van

hoeft immers niet langer dat we afwijken van wat landelijk is voorgeschreven, maar vooral moet onderbouwd worden waarom de voorgestelde regeling noodzakelijk is vanwege zwaarwegende publieke belangen betreft met name klimaatadaptatie en het behoud van een goed woon-en leefklimaat. Het gaat niet langer om het doorkruisen van landelijke regelgeving, maar het passend maken van regelgeving voor de situatie in Amsterdam, in de geest ook van de Omgevingswet. Daarnaast is de noodzaak tot aanpassing in verband met klimaatadaptatie, gezien de nieuwste KNMI scenario's, meer dan ooit helder in beeld.

Welke oplossing
Zaak zou dus zijn zo spoedig mogelijk juridisch te onderzoeken op welke wijze en in welke mate diverse varianten van wijziging van de voorheen geldende regeling onderbouwd moeten worden. Varianten zouden onder andere het in meer of mindere mate beperken van de bouwmogelijkheden betreffen, in volume van zowel uitbouwen als tuinhuizen, waarbij al dan niet de grootte van het erf wordt betrokken. Het alles vergunningplichtig maken of juist een eenvoudige vergunningsvrije standaardregel met meldplicht.

Afhankelijk van de uitkomst kan dan gekeken worden in hoeverre de stukken ter onderbouwing (kaarten, rapporten, onderzoeken) al dan niet al aanwezig zijn binnen de gemeente of nog moeten worden aangevuld. Aan de hand daarvan kan dan een plan gemaakt worden met eventuele kosten.

Beoogde maatschappelijke effecten

Een goede Ruimtelijke Ordening : een "evenwichtige toedeling van functies aan locaties"

Gezien de enorme risico's die in sneltreinvaart op ons afkomen door klimaatopwarming, hebben we niet langer de luxe om overwegend te kijken naar maatregelen in de openbare ruimte om ons voor te bereiden en de stad klimaatbestendig te maken. Ongeveer 50 procent van het groen bevindt zich in Amsterdam op private gronden. Ook dat private groen hebben we beslist nodig voor voldoende klimaatadaptatie. Een goede ruimtelijke ordening is dus ook nodig op private gronden, of liever gezegd in de nieuwe terminologie van de Omgevingswet: *een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.* Het verschil in terminologie geeft al aan dat verschillende gezondheidsspecten en duurzaamheids- milieuaspecten nu nadrukkelijker kunnen (en moeten) worden meegenomen. Het evenwicht daarin is met de oude vergunningsvrije regeling zoek. Het private belang van het zonder vergunning flinke bouwwerken mogen toevoegen aan een huis en/of het verdienen van veel geld door volumetoevoeging, zijn niet in balans met de publieke belangen die de gemeente ook moet dienen: het behoud van gronden voor de benodigde

afwijking van de basisregeling / eerdere regeling op die locatie. Of een algemenere motivering voldoende is, zal blijken uit de procedure van (de wijziging van) het omgevingsplan en toekomstige jurisprudentie".

klimaatadapatatie en biodiversiteit en haar zorgtaak voor een gezond woon- en leefklimaat. Het voordeel van de een kan en mag niet onevenredig ten nadele van velen en het algemeen belang gaan.

Regie terug
Het vergunningsvrije karakter is bovendien niet passend in een zo dichtbevolkt en dicht bebouwde stad waarbij bouwactiviteiten op de begane grond in de tuin heel directe (en meestal onaangename en ongezonde gevolgen) hebben voor zovele bewoners in de directe omgeving en op de hoger gelegen etages. Amsterdammers willen en vragen al jaren terecht om meer grip op "bouwwoede". Vergunningsvrij toestaan van behoorlijke bouwwerken in tuinen en het daardoor nauwelijks of geen toezicht en sturing kunnen hebben vooraf en tijdens de bouw door de gemeente helpt daarin bepaald niet. Zo neemt het vergunningvrij bouwen een grote hap voor zijn rekening in de frustratie rondom bouw*woede*. Deze term, die nog steeds consequent door bewoners wordt gebruikt, is destijds niet uit de lucht komen vallen. Het woord woede had niet alleen te maken met datgene wat daadwerkelijk wordt gebouwd en alle overlast daarvan op straat, in de tuinen en in huis. Maar sloeg voor een belangrijk deel ook op de woede en onmacht van bewoners over het feit dat zij zich niet beschermd voelen door de gemeente, niet gehoord en niet gezien in hun belangen, zowel bij vergunningverlening als bij het toezicht en bij bezwaarprocedures. Het voert te ver hier nu verder op in te gaan maar feit is dat het vergunningsvrij bouwen en alles wat daarmee samenhangt een belangrijk onderdeel hierin is.

Tijd dus voor een update van de regelgeving waarbij we het private belang van de initiatiefnemer voor oa meer licht en ruimte in een benedenhuis enerzijds mogelijk maken en aan de andere kant voldoende ruimte laten in de binnentuinen voor groen en alle noodzakelijke functies die het groen vervult.
Met eenvoudige en controleerbare regels kunnen we duidelijkheid verschaffen voor zowel initiatiefnemers, omwonenden en de gemeente.

<u>Kosten en risico's</u>

Het slagen van een gemeentebrede nieuwe regeling bij de rechter lijkt in verband met de komst van de Omgevingswet weinig risicovol. Bij de inmiddels ingevoerde beperking in enkele bestemmingsplannen is het uiteindelijk erg meegevallen met het aantal bezwaren en daarmee zijn de juridische kosten beperkt gebleven. De daarbij gevolgde werkwijze biedt mogelijk een handreiking om goed om te gaan met de eventuele financiële juridische risico's.

Capaciteit VTH

Bij de VTH afdelingen zou, indien wordt gekozen voor het vergunningsplichtig maken, dit wellicht een grotere belasting en grotere capaciteit bij vergunningen vragen per bouwactiviteit. Belangrijk is wel daarbij mee te nemen dat het tegelijk ook een behoorlijke besparing oplevert achteraf. Het

aantal zeer bewerkelijke handhavingsverzoeken en trajecten, hierboven beschreven en daarnaast de bewerkelijke legalisatietrajecten en bezwaarzaken zullen grotendeels vervallen. Ook de voorlichting over de ingewikkelde regeling die nu (onbetaald) door de gemeente wordt verleend moet daar tegenover worden gezet.

Voorts bespaart het nu één keer goed uitzoeken van de benodigde juridische onderbouwing voor een stadsbrede regeling straks heel veel juridische capaciteit die anders bij de vervanging van bestemmingsplannen bij elk plan zou moeten worden ingezet. Tevens bespaart het de capaciteit die dan noodzakelijk zou zijn voor het behandelen van eventueel ingediende zienswijzen op dit punt wegens het al dan niet eens zijn met het wel of juist niet voorgestelde maatwerk op dit punt en het afhandelen van bezwaren en rechtszaken hierover.

Klimaatschade
Het financiële risico van niets doen en de verdere verstening geen halt toe te roepen is groot. Het is veelzeggend dat in de begroting 2025 nu al staat dat het grootste risico voor Amsterdam op dit moment een overstroming is. Zijn de binnentuinen eenmaal voor meer dan de helft bebouwd en/of versteend, dan kunnen we niet meer terug. De benodigde sponswerking van die gronden is dan voor altijd opgesoepeerd. Groene daken en andere technische snufjes kunnen het verlies aan waterberging wel enigzins compenseren maar dit levert bij lange na niet dezelfde bijdrage als een groene tuin betreft alle aspecten rondom leefbaarheid en biodiversiteit. Niets doen zal op termijn leiden tot extra maatregelen voor klimaatadaptatie in de openbare ruimte, met navenant hogere kosten voor ons allemaal. Hiermee wordt inzichtelijk dat de winst[6] voor de één op dit moment ten koste gaat van het belang van velen.

Zorgkosten
Vaak sneuvelen bomen bij het bouwen van aanbouwen of tuinhuizen. Deze staan natuurlijk meestal niet op de erfgrens of direct achter het huis en daarmee dus meestal precies in de weg voor een uitbouw. Omdat men het belang van de aanvrager groter vindt dan het behoud van de boom wordt de kapvergunning in die gevallen meestal verleend. Er geldt weliswaar een herplantplicht, maar als de tuin te klein is na de bouwactiviteiten, dan mag er ook ander groen worden herplant en dus keert de boom veelal niet terug.
De belangrijke gezondheidseffecten van het zicht op bomen en groen worden pas recentelijk goed in kaart gebracht[7] en daarmee dus ook de effecten van het verlies daarvan. Het verlies ook van een

[6] Hier gaat het om zowel de "winst" in de zin van het verkrijgen van meer woonruimte voor de eigenaar maar ook om de winst van projectontwikkelaars. Het gemakkelijk vergunningsvrij kunnen toevoegen van veel vierkante meters in de tuin door middel van het maken van een uitbouw en een tuinhuis en het pand vervolgens doorverkopen, is zeer lucratief en heeft daarmee ook een prijsopdrijvend effect. Rekenvoorbeeld: 4 meter diepe uitbouw maal een pandbreedte van 5 of 6 meter is zo'n 24 extra vierkante meter. *Gemiddelde* verkoopprijs in Amsterdam is nu 7963. Met de gemiddelde bouwkosten voor een uitbouw in Amsterdam 3000 euro/m levert dit als waardevermeerdering al gauw ca 24 maal 5000 = 120.000 euro op en in de populaire gebieden nog veel meer omdat de vierkante meter verkoopprijs daar natuurlijk ver boven dit gemiddelde ligt.

[7] zie bijvoorbeeld:
Mark Mieras:
Beetje natuur, grote invloed

RIVM Kennisbundeling Groen en Gezondheid 2022 "De zorg voor morgen begint vandaag"
https://www.rivm.nl/sites/default/files/2022-05/Kennisbundeling%20Groen%20en%20Gezondheid_V6.pdf

verstoorde nachtrust door meer burenlawaai en hitte in de voorheen wel rustige en koele tuin. Of wat dit doet met onze werkprestaties, ons humeur. Hoe dit alles in geld uit te drukken valt is vooralsnog onduidelijk, maar vaststaat dat een verdergaande verstening onze almaar stijgende gezondheidskosten verder zal doen toenemen.

Tot slot
Al met al lijken de risico's beperkt en de voordelen groot. We hebben nu de mogelijkheid om de regie over het bouwen in binnentuinen terug te pakken en de voortschrijdende verstening een halt toe te roepen. Zo kunnen we Amsterdammers in de toekomst beter beschermen tegen hitte, wateroverlast, slepende juridische conflicten en geluidsoverlast. En behouden we ons waardevolle groen voor de gezondheid van mens en dier. Laten we van die mogelijkheid gebruikmaken.

Dit initiatiefvoorstel beoogt het zo spoedig mogelijk wijzigen van de Basisregeling met een algemene regeling op het punt van vergunningsvrij bouwen die wél toekomstbestendig is.

Om daartoe op korte termijn te kunnen komen doen wij de volgende voorstellen in dit initiatiefvoorstel:

1. ***Inventariseer de argumenten die 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. ***Voer een gemeentebrede analyse uit naar waar soortgelijke redenen ook spelen.***

3. ***Onderzoek de juridische mogelijkheden 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.***

Stedelijk groen écht gezond: bomen blijken "medicijn" tegen hart- en vaatziekten, 18 sept 2024 gebiedsontwikkeling.nu
https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/stedelijk-groen-echt-gezond-bomen-blijken-medicijn-tegen-hart-en-vaatziekten

University of Louisville:
UofL Green Heart Project: residents' inflammation lower after trees added to neighborhoods

Berman MG, Jonides J, Kaplan S. The cognitive benefits of interacting with nature. Psychol Sci. 2008 Dec;19(12):1207-12. doi: 10.1111/j.1467-9280.2008.02225.x. PMID: 19121124

Jolanda Maas, Renske Visscher en Koen Westen 2021: "Green Mental Health"