Gemeente Amsterdam

Advies

Zaaknummers : JB. 20.018031.001/002/003

Advies van de bezwaarschriftencommissie naar aanleiding van de bezwaren van:

- 4 november 2020 van [redacted];
- 11 november 2020 van [redacted];
- 4 november 2020 van [redacted].

De bezwaren richten zich tegen het besluit van 20 oktober 2020 (kenmerk Z/20/1818399).
Met het besluit verleende het college van burgemeester en wethouders een vergunning voor het vormen van twee zelfstandige woonruimten uit een zelfstandige woonruimte op de locatie [redacted] in Amsterdam.

Aan het college van burgemeester en wethouders,

1. Advies

Wij, de bezwaarschriftencommissie van het Juridisch Bureau, adviseren om:

- de bezwaren **ontvankelijk** en **ongegrond** te verklaren;
- het besluit van 20 oktober 2020 in stand te laten.

Dat betekent, dat de op 20 oktober 2020 verleende vergunning voor het vormen van twee zelfstandige woonruimten uit een zelfstandige woonruimte op de locatie [redacted] op juiste gronden is verleend. Er is geen sprake van aantoonbare overlast op grond van objectieve feiten en omstandigheden als gevolg van het verlenen van de vergunning of van negatieve effecten op de leefbaarheid. De woonruimten zijn nog niet gevormd, dus van bewoning is nog geen sprake. De geluidsoverlast als gevolg van de verbouwing zal daarnaast van tijdelijke aard zijn. Omdat er wordt voldaan aan de voorwaarden van de Huisvestingsverordening, gaat het belang van de vergunninghouder bij de vergunning en het daarmee creëren van een groter aanbod van woningen boven het belang van het behoud van deze woning.

Hierna leest u waarom wij dit adviseren.

2. Aanleiding

- Op 30 september 2020 diende [redacted] (hierna: vergunninghouder) een aanvraag in voor het wijzigen van de woonvoorraad, door het vormen van twee zelfstandige woonruimten uit een zelfstandige woonruimte.
- Op 20 oktober 2020 (kenmerk Z/20/1818399) verleende het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) de vergunning voor het vormen van twee woonruimten (hierna: vergunning).
- Op 4 november 2020 diende [redacted] (hierna: bezwaarde 1), wonende aan [redacted], bezwaar in tegen het besluit.
- Op 11 november 2020 diende [redacted] (hierna: bezwaarde 2), wonende aan [redacted], bezwaar in tegen het besluit.
- Op 4 november 2020 diende [redacted] (hierna: bezwaarde 3), wonende aan [redacted], bezwaar in tegen het besluit.

3. Ontvankelijkheid

Alvorens wij de bezwaren inhoudelijk kunnen behandelen, moeten wij beoordelen of bezwaarden ontvankelijk zijn in hun bezwaren. Wij beoordelen of zij belanghebbenden zijn in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).
Het is vaste rechtspraak, dat degene, die ter plaatse van zijn woning of perceel feitelijke gevolgen kan ondervinden van een activiteit, die een besluit toestaat, in beginsel, "belanghebbende" is bij dat besluit, tenzij geen sprake is van gevolgen van enige betekenis. Het gaat om "afstand tot", "zicht op" en "ruimtelijke uitstraling van de activiteit". Ontvankelijk zijn degenen die naast, boven of onder de om te vormen woning wonen of op andere wijze gevolgen van de vergunning kunnen ondervinden, zoals degenen die op dezelfde galerij wonen of een trap/lift of binnentuin delen.
Bezwaarden wonen in hetzelfde bouwblok en in de directe omgeving van de woning.
Wij merken hun aan als belanghebbenden bij het besluit.
De bezwaren voldoen daarnaast aan de overige eisen die de Awb daaraan stelt.
Wij achten bezwaarden *ontvankelijk* in hun bezwaar en beoordelen de gronden inhoudelijk.

4. Bezwaren

De gronden van bezwaar luiden - samengevat - als volgt:

- ***Geluidsoverlast***

- Vrees voor langdurig (langer dan 6 maanden, 7 dagen per week) en ondraaglijk veel overlast als gevolg van de sloop- en verbouwwerkzaamheden.
- Vanwege het thuiswerken wordt het onmogelijk om hun werkzaamheden naar behoren te kunnen uitvoeren. Ook voor studerende/schoolgaande kinderen wordt het onmogelijk om online colleges/les te volgen en tentamens te maken.

- In het woonblok wordt al langer dan een jaar overlast ervaren van verbouwingen van andere woningen.
- De vergunninghouder is in gebreke gebleven om hun tijdig te melden dat er grote verbouwingen zullen plaatsvinden.

- ***Quotum***

- Stadsdeel Nieuw-West verleent ongelimiteerd zulke vergunningen in hun straat. In het woonblok zijn er elf woningen waarvoor voor vijf, nummers[redacted], vergunningen zijn verleend. De woningen worden gekocht door beleggers met het doel om ze om te vormen en ze te verkopen. Aan het financieel belang van de vergunninghouder wordt een groter belang gehecht, dan aan het recht op een rustig woongenot van en geen langdurig overlast voor omwonenden. De vergunningen voor deze woning en nummer[redacted] moeten worden ingetrokken.
- De straat bestaat uit 4 woonblokken met eenentachtig woningen: nummers[redacted] en [redacted] en de rest van de straat[redacted]. De regel is dat per straat 5 % van de woningen gesplitst mag worden en per woonblok 25 % van de woningen. In het woonblok zijn drie woningen gesplitst, nummers[redacted], dat is 27 %. In de straat zijn er tien woningen gesplist, nummers[redacted], dat is 12 %. De quota worden daarom overschreden.
- Nummer[redacted] wordt illegaal verhuurd als pension aan tien buitenlandse arbeiders.

- ***Bestemmingsplan.***

De straat begint af te wijken van het bestemmingsplan en lijkt op een studentenstraat/ wooncomplex.

5. Hoorzitting

Vanwege de maatregelen ter voorkoming van verspreiding van het corona virus is aan het "horen" als volgt invulling gegeven. Op 26 augustus 2021 vond er een digitale hoorzitting via Microsoft Teams plaats.
Hieraan namen deel:

- Bezwaarde 1
- Namens bezwaarde 3, [redacted] (echtgenote)
- Vergunninghouder
- Namens het college, [redacted].

Bezwaarde 2 verscheen zonder bericht van verhindering niet.

Bezwaarde 1 gaf - samengevat - de volgende aanvullingen op zijn bezwaar en reactie op vragen van ons:
- Hij ervaart parkeerproblemen doordat er woningen bijkomen. Hij stelt voor om het nabij gelegen grasveld om te vormen tot een parkleerplaats voor 40-50 auto's.
- Hij is bang dat betaald parkeren ingevoerd gaat worden.
- Hij woont er sinds 1998. Het was een kindvriendelijke buurt, gericht op gezinnen, wat wijzigt.
- Hij moet kosten maken om tijdelijk een kantoorruimte te zoeken, nu thuiswerken niet lukt.
- Zijn woning daalt in waarde.

- De gemeente moet handhavend optreden tegen de woningvormingsproblematiek.
- De pers, AT5, heeft een opname gemaakt in de straat over deze problematiek.
- Hij wil weten of aan de uitvoerbaarheid van de vergunning een termijn verbonden is. Als dit niet het geval is, heeft hij graag dat de verbouwing wordt uitgesteld tot na de corona maatregelen.

[redacted] gaf - samengevat - de volgende aanvullingen op het bezwaar van bezwaarde 2 en reactie op vragen van ons:
- De bezwaren zijn niet persoonlijk gericht tot de vergunninghouder.
- De voorzieningen in de straat/wijk zijn niet aangepast aan de toename van het aantal bewoners, bijv. de afvalcontainers zijn eerder vol.
- Hun woning is zo ingedeeld, dat geleefd wordt op de begane grond en geslapen wordt op de eerste etage. Bij de om te vormen woonruimten zal alles gelijkvloers gebeuren. Zij is benieuwd hoe zij dit zullen ervaren, slapen, terwijl er geleefd wordt op dezelfde etage bij de buren.
- Zolang de vergunning niet gebruikt wordt, zal er onrust zijn.

De vertegenwoordiger gaf - samengevat - de volgende reactie en op vragen van ons:
- Hij wil weten of er specifieke klachten zijn van nummer [redacted].
- Hij wil weten of er vrees is voor tijdelijke geluidsoverlast als gevolg van de verbouwing of van structurele overlast na de verbouwing.
- De verbouwing mag plaatsvinden binnen bepaalde dagen en tijden. Als dit niet wordt nageleefd, kan er een verzoek om handhaving worden ingediend.
- In geval van toekomstige overlast van bewoners, kan er een verzoek om handhaving worden ingediend.
- Parkeerdruk is geen toetsingsgrond voor de verlening van de vergunning.
-Waardevermindering van woningen wordt niet meegenomen in de belangenafweging voor de verlening van de vergunning.
- De Huisvestingsverordening is per 1 januari 2021 gewijzigd. Het beleid voor woningvorming is strenger geworden. Dit is een grondgebonden woning. Alleen grondgebonden woningen van tweehonderd vierkante meters kunnen nog worden omgezet. In stadsdeel Nieuw-West worden deze vergunningen dus niet meer verstrekt, als, zoals in dit geval, een grondgebonden woning kleiner is dan tweehonderd vierkante meters.
- Binnen een jaar nadat de vergunning onherroepelijk is, moet die uitgevoerd zijn.
- Er kan uitstel van uitvoering van de vergunning worden gevraagd. Corona maatregelen is geen reden voor uitstel.

De vergunninghouder voerde - samengevat - het volgende aan en op vragen van ons:
- Hij heeft bewust gekozen voor het vormen van twee in plaats van vier woonruimten, met het oog op zijn kinderen.
- De geluidsoverlast als gevolg van de verbouwing zal van tijdelijke aard zijn.
- Hij ervaart ook geluidsoverlast van verbouwingen van andere woningen.
- Hij woont vlakbij en ervaart ook parkeerproblemen.
- Hij houdt alle opties over wat hij met de vergunning gaat doen. Zodra hij weet wat de planning is van de verbouwing, zal hij dat doorgeven aan bezwaarden.

6. Toepasselijke wet- en regelgeving

Het toetsingskader staat in de bijlage bij het advies.

7. Overwegingen

Wij beoordelen of het besluit van 20 oktober 2020 op juiste gronden is genomen en overwegen als volgt.

7.1. Samenvatting van het besluit.

- De vergunning is verleend voor het vormen van twee woonruimten uit een zelfstandige woonruimte op de locatie [redacted].
- Als voorwaarde is opgenomen, dat de vergunning binnen een jaar na dagtekening moet worden uitgevoerd.
- Wettelijk kader:
  - Huisvestingswet, artikel 21-26.
  - Huisvestingsverordening.
  - Beleidsregels wijzigen van de woonruimtevoorraad- onttrekken, samenvoegen en woningvorming Amsterdam 2016.
    (Wij merken op dat deze beleidsregels niet van toepassing zijn op deze vergunning en zien dit als een verschrijving).
- Als overweging is opgenomen, dat het belang van het behoud van de samenstelling woonruimtevoorraad groter is dan het belang van de aanvrager, maar dat het belang voldoende kan worden gediend door het stellen van voorwaarden, zoals de te vormen zelfstandige woonruimten groter moeten zijn dan achttien vierkante meters gebruiksoppervlakte en een geordend woon- en leefmilieu moet worden gewaarborgd.
- Er dient een omgevingsvergunning te worden aangevraagd.
- De vergunning kan worden ingetrokken op grond van artikel 3.3.2 en artikel 3.3.3. sub c van de Huisvestingsverordening.
  (Wij merken op dat artikel 3.3.3. sub c niet bestaat en zien dit als een verschrijving).

7.2. Juridisch kader.

Het juridisch kader van de vergunning staat in de:

- Huisvestingswet (hierna: Hw):
  - artikel 21 sub d

- Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 (hierna: Hvv)[1]:
  - artikel 3.1.1 lid 3 sub d : vergunningplicht
  - artikel 3.3.1 : weigeringsgronden
  - artikel 3.3.2 : intrekkingsgronden
  - artikel 3.3.15 : voorwaarden
- Nadere regels Huisvestingsverordening Amsterdam 2020, hoofdstuk 6 (hierna: Nadere regels Hvv):
  - artikel 2: geluidseisen.

7.3. Juridische toets

Om de samenstelling van de woonruimtevoorraad en daarmee de leefbaarheid (aanvaardbaar woon- en leefklimaat) in de zin van de Hvv te beschermen, zijn een aantal voorwaarden opgenomen in artikel 3.3.15 van de Hvv waaraan voldaan moet zijn om zo een vergunning te kunnen krijgen.
Wij constateren, dat de vergunning aan de voorwaarden voldoet. De te vormen woonruimten zijn zelfstandig, hebben een verblijfsruimte van tenminste achttien vierkante meters gebruiks-oppervlakte en er wordt voldaan aan de geluidseisen.

Uit artikel 3.3.1 lid 5 van de Hvv volgt, dat een vergunning als bedoeld in artikel 3.3.1. lid 3 van de Hvv, waarvoor geen quotum geldt, geweigerd *kan* worden als:
- het belang van behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad onvoldoende kan worden gediend door het stellen van voorwaarden aan de vergunning;
- een negatief effect op de leefbaarheid niet kan worden tegengegaan door het stellen van voorwaarden aan de vergunning.

Het college heeft een discretionaire bevoegdheid bij de beoordeling van zo een aanvraag om een vergunning. Het belang van de aanvrager en het creëren van een groter woningaanbod voor bijvoorbeeld starters en alleenstaanden, mits wordt voldaan aan de voorwaarden, gaat boven het belang van het behoud en de samenstelling van de woonruimtevoorraad.

In het besluit staat, dat het belang van het behoud van de samenstelling van de woonruimte-voorraad groter is dan het belang van de vergunninghouder, maar dat dit belang voldoende kan worden gediend door het stellen van voorwaarden aan de vergunning betreffende de grootte van achttien vierkante meters gebruiksoppervlakte en waarborging van een geordend woon- en leefmilieu. Wij menen dat de bescherming van de leefbaarheid voldoende wordt gewaarborgd door deze voorwaarden.

7.4. Bezwaargronden.

- ***Geluidsoverlast***

Bezwaarden vrezen voor geluidsoverlast als gevolg van de verbouwing.

[1] geldig van 1 juli 2020 - 1 januari 2021

Dit is geen aspect waaraan getoetst kan worden bij een aanvraag van een vergunning voor woningvorming. Aan de verbouwing zijn bovendien voorwaarden verbonden, die worden opgenomen zullen worden in de omgevingsvergunning, die nog in procedure is.
Vergunninghouder dient zich daaraan te houden, bij gebreke waarvan een verzoek om handhaving kan worden ingediend.

Bezwaarden vrezen voor betaald parkeren vanwege toegenomen parkeerdruk.
Dit is een aspect, dat beoordeeld moet worden in het kader van een aanvraag om een omgevingsvergunning en dan met name bij de afweging of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening.
De aanvraag om een vergunning voor woningvorming betreft alleen de beoordeling of de ontwikkeling gerechtvaardigd is gezien het behoud en de samenstelling van de woonruimtevoorraad.
Wij menen dat met "een goede ruimtelijke ordening" bij de vaststelling van het geldende bestemmingsplan "De Aker" al rekening is gehouden met de parkeerbehoefte.
Ten overvloede merken wij op dat, gelet op de normstelling in de Nota parkeernormen auto, niet te verwachten is dat de leefbaarheid onevenredig wordt aangetast door het toevoegen van twee kleine woonruimten aan de woonruimtevoorraad. Zowel de norm voor de woonruimten als het autobezit onder de bewoners van deze kleinere woningen, ligt relatief gezien lager dan de norm voor een eengezinswoning.

Wij zien hierin geen redenen om de vergunning te weigeren c.q. in te trekken.
De bezwaargronden treffen geen doel.

- ***Quotum.***

Bezwaarden menen dat het wijk- en pandquotum zijn overschreden.
Wij constateren dat voor deze vergunning geen wijk- en pandquotum geldt.
Er zijn vijf vergunningen voor woningvorming verleend.
Vanaf 1 januari 2021 is het verlenen van zo een vergunning in dit woonblok niet meer mogelijk.
Met het wijzigen van de Hvv vanaf 1 januari 2021 is beoogd om het aantal woningen, dat wordt omgezet in een bepaalde wijk, nader te reguleren.

Wij zien geen bijzondere omstandigheden om in dit geval af te wijken van de Hvv. De vergunning heeft, gelet op de doelstelling van de Hvv, geen onevenredige gevolgen voor bezwaarden. De vorming van de twee woonruimten heeft nog niet plaatsgevonden. Omdat er nog geen sprake is van bewoning, is er nog geen sprake van overlast, althans bezwaarden hebben niet op grond van objectieve feiten en omstandigheden aangetoond, dat zij overlast ervaren van de twee woonruimten.

Alleen de vrees voor overlast en aantasting van de sociale cohesie zijn, gezien de al in het beleid betrokken omstandigheden niet zo bijzonder, dat moet worden afgeweken van de Hvv.

De effecten op de leefbaarheid en de veranderde samenstelling van wijken zijn al meegenomen bij de vaststelling van de Hvv. Om negatieve effecten op de leefbaarheid te voorkomen wordt zo een vergunning daarom onder voorwaarden verstrekt [2].
Over het veranderen van de samenstelling van de wijk wijst de Rechtbank Amsterdam op de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 3 maart 2020[3]. Daarin overweegt de rechtbank:
"*Ten slotte merkt de rechtbank op dat het in de lijn der verwachting ligt dat er in deze tijd in een stad verschillende soorten huishoudens - gezinnen, alleenstaanden en jongeren die een woning delen - bij elkaar in een wijk wonen".*

Omdat de bezwaren niet gericht zijn tegen het besluit tot het verlenen van een vergunning voor woningvorming voor de locatie [redacted], blijft deze bezwaargrond onbesproken.

De bezwaargrond treft geen doel.

- ***Bestemmingsplan***

Voor het plangebied is het bestemmingsplan "De Aker" vastgesteld.
De gronden waarop het project is gelegen vallen onder de bestemming "Wonen-1" (artikel 16).
De voor "Wonen-1" aangewezen gronden zijn onder meer bestemd voor "wonen", waaronder mede begrepen short stay.
Onder artikel 1.82 wordt onder "wonen" verstaan: "*Het houden van verblijf, het huren en tevens (laten) bewonen van kamers of het gehuisvest zijn in een woning, al dan niet gecombineerd met zorgfuncties, die naar intensiteit en tijdsduur beperkt zijn".*
De bestemming is ruim. Er is er geen beperking voor het vormen van twee woonruimten. De buurt is niet alleen bedoeld als rustige woonbuurt voor gezinnen. Het project past binnen de bouw- en gebruiksregels van artikel 16 van het bestemmingsplan "De Aker" en dus is er geen strijd ermee.

De bezwaargrond treft geen doel. Dit is geen aspect dat onderdeel uitmaakt van de toetsing van een aanvraag om een vergunning woningvorming.

8. Conclusie

Wij concluderen, dat op 20 oktober 2020 terecht een vergunning voor het vormen van twee zelfstandige woonruimten op de locatie [redacted] is verleend, omdat aan de voorwaarden van de Hvv wordt voldaan. Om negatieve effecten op de leefbaarheid te voorkomen, is de vergunning onder voorwaarden verleend. Er is geen sprake van aantoonbare overlast op grond van objectieve feiten en omstandigheden. De woonruimten zijn nog niet gevormd, dus kunnen er nog geen klachten zijn. Het belang van de vergunninghouder voor het creëren van een groter woningaanbod wordt op juiste gronden gesteld boven het belang van het behoud en de samenstelling van de woonruimte voorraad.

[2] Rb Amsterdam 11 februari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1191.
[3] RB Amsterdam 3 maart 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1324.

Amsterdam, 13 september 2021

Voorzitter,

[redacted]

Mr. drs. [redacted]

secretaris,

[redacted]

mr. [redacted]

Bijlage: Wet- en regelgeving

Huisvestingswet 2014

- ***Artikel 21 sub d***

Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 (geldig 1 juli 2020 - 1 januari 2021):

- ***Artikel 3.1.1 lid 3 sub d***
- ***Artikel 3.3.1***
- ***Artikel 3.3.2***
- ***Artikel 3.3.15***

Nadere regels Huisvestingsverordening Amsterdam 2020, hoofdstuk 6

- ***Artikel 2***

Rechtbank Amsterdam 11 februari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1191 (overlast)

Rechtbank Amsterdam 3 maart 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1324 (leefbaarheid)

Rechtbank Amsterdam voorzitter 23 augustus 2021, AMS 21/3258 GEMWT (leefbaarheid)