

Reflectie op het vraagstuk: bewoonbaar maken van bijgebouwen van woningen

5.1.2e, 24 augustus 2023

Regelmatig komen er bij de gemeente Amsterdam verzoeken binnen om (bestaande) bijgebouwen van woningen bewoonbaar te maken. In zijn algemeenheid stelt de gemeente zich hierbij terughoudend op. In de meeste gevallen staat het bestemmingsplan de woonfunctie voor de bijgebouwen niet toe en is het beleid gericht op tegenhouden of terugdringen ('ongewenst gebruik'). Niettemin zijn er verschillende, urgente planologische en woningmarkttechnische redenen om de genoemde terughoudendheid tegen het licht te houden.

De spanning op de Amsterdamse woningmarkt is enorm. Het gevolg is ellenlange wachtlijsten en tijden voor een sociale huurwoning alsmede de pan uitrijzende prijzen voor koopwoningen. In beginsel kan de grote vraag naar woonruimte in Amsterdam als een gunstig teken worden gezien: Amsterdam doet het goed in de (inter)nationale economie. Veel mensen willen er hun kansen beproeven. De grote en veelkleurige Amsterdamse arbeidsmarkt trekt op haar beurt een al even veelzijdige bedrijvigheid aan, waar weer nieuwe mensen op afkomen. Amsterdam groeit met ruim tienduizend inwoners per jaar. Woonruimte is onder deze omstandigheden per definitie schaars en is in de afgelopen decennia nog eens beduidend schaarser geworden.

De gemeente Amsterdam zet alle zeilen bij om de woningnood te lenigen. Er worden jaarlijks vele duizenden woningen bijgebouwd (met een iznet van 7500 per jaar), overwegend binnen de bestaande stad, via verdichting en transformatie. Hierdoor worden de omliggende landschappen gespaard. De intensivering gebeurt steeds inventiever, waarbij de kwaliteit van de (hoog)stedelijke woonomgeving voortdurend scherp in het vizier wordt gehouden. Ook wordt in regionaal verband gezocht naar mogelijkheden om de woonvoorraad te verruimen. In haar Verstedelijkingsconcept (2021) heeft de Metropoolregio Amsterdam (MRA) gekozen voor een meerkernige ontwikkeling, waarbij (ook) binnen bestaande kernen als Purmerend en Hoofddorp tot forse verdichting wordt overgegaan.

Alle inspanningen ten spijt neemt de druk op de woningmarkt niet af. De toestroom naar Amsterdam, met name ook vanuit het buitenland, blijft gestaag. De langverwachte prijsdaling van woningen, gedurende het afgelopen jaar, lijkt al weer tot staan gebracht. Daarnaast loopt, om verschillende redenen, de beoogde woningbouw forse vertraging op.

Tijdens de kredietcrisis van 2008-2013 viel de woningbouw in Amsterdam nagenoeg stil. Wonderlijk genoeg bleef de bevolkingsgroei op peil. Deels kwam dit door gezinsvorming, maar er bleek in de stad ook nog behoorlijk wat verborgen (woon)ruimte te zijn, die op dat moment werd aangewend: de zijkamer werd verhuurd, de zolderkamer tot extra woonruimte verbouwd, de 'Friends'-concepten (meerdere huishoudens in een woning) kwamen op. De gemiddelde woningbezetting nam, na jaren, weer toe. In Amsterdamse ambtenarenkringen en vakkringen werd dit verschijnsel de 'sponswerking' genoemd. De woningbouw werd, vanwege de lethargie bij de grote ontwikkelende partijen en corporaties, weer enigszins op gang gebracht via het stimuleren van (collectief) particulier opdrachtgeverschap.

De woningnood is nu (nog) groter dan in 2008-2013. Ondertussen hebben we veel bijgeleerd over verdichting, transformatie en, niet in de laatste plaats, over de grote voordelen die de intensiever bewoonde en gebruikte stad met zich meebrengt. Ten eerste worden hierdoor natuurlijk heel veel extra huishoudens en activiteiten in de stad gefaciliteerd. Het draagvlak voor voorzieningen en openbaar vervoer neemt toe, de openbare ruimte wordt steeds meer als (groene) verblijfsruimte ingericht en steeds minder ten behoeve van het autoverkeer en -parkeren. Ondertussen houden we de weilanden open. Aan de andere kant is het laaghangend fruit als het gaat om verdichting en

transformatie inmiddels wel zo'n beetje geoogst. We moeten alle nieuwe mogelijkheden aanwenden om de woningvoorraad ook op de langere termijn te kunnen laten groeien. De Ontwikkelstrategie 2035 die nu wordt opgesteld wijst ons daarin de weg (*waar* gaan we bouwen, *wat* gaan we bouwen en *wanneer* gaan we (daar) bouwen?) maar richt zich op de grotere gebiedsontwikkelingen en herstructureringen. Op lager schaalniveau zijn er echter ook nog veel mogelijkheden, zoals de transformatie van afzonderlijke (kantoor)gebouwen, optoppen, kleinschalige verdichting en functiewijziging van onbenutte niet-woonruimte.

Het fysiek en juridisch-planologisch bewoonbaar maken van bijgebouwen van woningen zou zo'n nieuwe mogelijkheid kunnen zijn. Amsterdam kent een lange traditie als het gaat om het zoeken naar en vinden van extra woonruimte. Zo verzezen er tal van woningen in de binnentuinen van de gesloten bouwblokken. Afhankelijk van de druk op de woningmarkt werden en worden zolders en souterrains als extra woonruimtes gebruikt. Het bevorderen van het wonen boven winkels in het centrale winkellint is van recentere datum: een fysiek en financieel complexe opgave die in de afgelopen decennia niettemin vele honderden extra woningen heeft opgeleverd.

Het bewoonbaar maken van bijgebouwen kan de hedendaagse bijdrage zijn aan deze traditie. Het zou een opgave kunnen zijn die met name (ook) past bij de gebieden die deels nog aan de vooravond staan van intensivering, zoals de tuinsteden in West, Noord en Zuidoost. Het is overigens een opgave die organisatorisch en qua weerstand niet zal onderdoen voor het 'wonen boven winkels'. De weerstand zal echter uit een andere hoek komen – het wordt het 'Please in my backyard' van de woningeigenaar versus het 'Not in my neighbour's backyard' uit de omgeving. Diverse aspecten zullen hierbij moeten worden bekeken, zoals de verkeersontsluiting (apart adres?), de (verandering in) privacy, de invloed op de waarde van het omringende vastgoed, de parkeeroplossing, de bouwoverlast en tal van milieutechnische eisen. Tenslotte is er het vraagstuk van de precedentwerking. Voor de perceeleigenaar kan het bewoonbaar maken van een bijgebouw een lucratieve aangelegenheid zijn. Welke eisen kunnen er (dan) wellicht worden gesteld aan de prijscategorie (sociaal, middelduur, duur) of zijn er mogelijkheden voor het gedeeltelijk afromen van deze waardesprong?

Het heroverwegen van beleid betreft in principe bestaande bouwwerken zoals een schuur. Er is dus geen sprake van fysieke verdichting (maar wel qua bevolking en activiteiten). Het wordt een ander verhaal wanneer er, naast de veelal benodigde verbouwing, sprake is van substantiële uitbreiding, optopping en/of onderkeldering, omdat dan andere (beleids)doelen in de knel kunnen komen. Uiteraard kan ook louter verbouwing de omgevingskwaliteit danig veranderen, maar hier is met het gemeentelijke kwaliteitsbeleid (zoals welstandbeleid) redelijk goed op te sturen.

Een bijkomend voordeel van een versoepeling van het beleid op dit onderwerp zou kunnen zijn dat er minder toezicht en handhaving nodig is, omdat het aantal gevallen van 'illegaal gebruik van bijgebouwen' zal dalen. Daar staat tegenover de kans op een toename van klachten of bezwaren van burens en omwonenden. Ook past een versoepeling in de filosofie van Samen Stadmaken, omdat de mogelijkheden voor het gebruik van bebouwing worden verruimd, de gemeente minder beperkingen oplegt en eigenaren meer ruimte krijgen om 'hun ding te doen'.

Alles overziend is het in een tijd waarin elke extra woning nadrukkelijk telt, en de 'vrees' voor een hogere bevolkings- en activiteitendichtheid steeds vaker plaats maakt voor instemming, de moeite waard om deze kans nader te onderzoeken.