

Advies

Zaaknummer: JB.23.014681

Advies van de adviescommissie ex artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (commissie) over het bezwaarschrift van in totaal 49 (rechts)personen, zoals genoemd in het pro-forma bezwaarschrift. De bezwaarmakers zullen hierna zowel gezamenlijk als ieder afzonderlijk worden genoemd [REDACTED], tenzij anders aangegeven. Het bezwaarschrift is gericht tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam van 17 juli 2023, met kenmerk Z2023-Z000701. Met dit besluit heeft het college omgevingsvergunning verleend voor het gedeeltelijk vergroten (onder meer door het realiseren van een parkeerkelder), verduurzamen en veranderen van de panden aan de Van Eeghenstraat 94 tot en met 98, met bestemming van die panden tot woningen.

Aan het college,

1. Advies

De commissie adviseert om:

- Het bezwaar ongegrond te verklaren;
- Het besluit van 17 juli 2023, met kenmerk Z2023-Z000701, zoals gewijzigd bij besluit van 10 januari 2024, in stand te laten, en;
- Het verzoek om een proceskostenvergoeding af te wijzen.

Dit betekent dat de commissie van mening is dat het college terecht een omgevingsvergunning heeft verleend. Dit besluit kan in stand blijven.

Hierna kan worden gelezen waarom de commissie dit adviseert.

2. Verloop

Op 3 februari 2023 heeft de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Zuider Vastgoed B.V. (Zuider Vastgoed) een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend.

Bij besluit van 17 juli 2023 (het bestreden besluit) heeft het college aan Zuider Vastgoed omgevingsvergunning verleend voor – kort gezegd – het veranderen en vergroten (onder meer door het realiseren van een parkeerkelder) van de panden aan de Van Eeghenstraat 94 tot en met 98, met bestemming van die panden tot woningen.

hebben bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit.

Bij besluit van 10 januari 2024 heeft het college het bestreden besluit gewijzigd. Het college heeft daarnaast een verweerschrift ingediend.

Het bezwaarschrift is behandeld op de hoorzitting van 27 maart 2024.

hebben een nader stuk ingediend.

Vervolgens heeft de commissie haar advies opgesteld.

3. Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift van is tijdig ingediend. Ten aanzien van de belanghebbendheid van bezwaarmakers geldt het volgende. De eigenaar van het naastgelegen perceel (aan de Van Eeghenstraat 92) is één van de bezwaarmakers. Gelet hierop is er in ieder geval één bezwaarmaker ontvankelijk in diens bezwaar. Vanuit een proceseconomisch oogpunt en een efficiënte inzet van de beperkte behandelingscapaciteit van bezwaarschriften binnen het ambtelijk apparaat van het college, zal de commissie de ontvankelijkheid van de overige bezwaarmakers niet beoordelen. De commissie volstaat ten aanzien van die personen met de mededeling dat een veelheid van de bezwaarmakers niet-ontvankelijk lijken te zijn in hun bezwaar.

4. Hoorzitting

Het bezwaarschrift is besproken op de hoorzitting van 27 maart 2024. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt. Het verslag is gevoegd als bijlage 1 bij dit advies en maakt daarvan deel uit.

5. Wet- en regelgeving

De toepasselijke wet- en regelgeving staat in bijlage 2 bij dit advies en maakt daarvan deel uit.

6. Overwegingen

Hieronder zal de commissie bezien of u de bestreden besluiten terecht heeft genomen.

Inleiding

Zuider Vastgoed is eigenaar van de panden aan de Van Eeghenstraat 94 e.v. (de panden). De panden zijn, voordat Zuider Vastgoed daar eigenaar van werd, gebruikt als kantoorpand. Zuider Vastgoed heeft het voornemen om in de panden een vijftal appartementen te realiseren. De panden zullen hiervoor inpandig gewijzigd worden. Daarnaast zullen de panden worden vergroot, hoofdzakelijk door het realiseren van twee aanbouwen aan de achterzijde van de panden (achter nummer 94 en 98) en het realiseren van een nieuwe parkeerkelder. De parkeerkelder is toegankelijk met een parkeerlift. Deze lift bevindt zich aan de rechterzijde van de panden (bezien vanuit de voorgevel). Op het dak van de panden zullen twee dakterrassen worden gerealiseerd.

Het college heeft met het bestreden besluit omgevingsvergunning verleend aan Zuider Vastgoed om de door haar gewenste wijzigingen te realiseren.

hebben bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit.

Het college heeft vervolgens het bestreden besluit gewijzigd.

Toepasselijk recht

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet, en de daarop berustende regelgeving, inwerking getreden. Omdat Zuider Vastgoed haar aanvraag om omgevingsvergunning heeft ingediend voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, is het oude recht nog van toepassing op de afhandeling van de onderhavige zaak.¹

Wijzigingsbesluit

Het college heeft het bestreden besluit gewijzigd bij diens besluit van 10 januari 2024. Dit wijzigingsbesluit is gevolg van een aantal wijzigingen in het bouwplan. De wijzigingen in het bouwplan hebben – onder meer – betrekking op het verkleinen van de kelderbak, het wijzigen van de indeling van de kelderbak en het doorvoeren van bouwkundige en constructieve wijzigingen. Het bezwaarschrift van [REDACTED] heeft van rechtswege mede betrekking op het wijzigingsbesluit.

De commissie merkt in dit verband nog op dat door [REDACTED] geen (aanvullende) bezwaargronden zijn geformuleerd tegen het wijzigingsbesluit en de daaraan ten grondslag liggende stukken en rapporten.

Inhoudelijk

Met het bestreden besluit is, voor zover van belang, omgevingsvergunning verleend voor verschillende activiteiten. Deze activiteiten betreffen 'het bouwen van een bouwwerk'² en 'planologisch strijdig gebruik van gebouwen en/of gronden'³.

Voor deze verschillende activiteiten gelden verschillende beoordelingskaders. Voor het bouwen van een bouwwerk moet worden gekeken of een project (dat is in dit geval het bouwplan waarvoor omgevingsvergunning is gevraagd) in overeenstemming is met de regels van het bestemmingsplan, voldoet aan de redelijke eisen van welstand en of het voldoet aan de eisen uit het Bouwbesluit 2012 (Bouwbesluit) en – indien van toepassing – de bouwverordening.⁴ Voor het planologisch strijdig gebruik van gronden moet worden gekeken of dit planologisch strijdig gebruik in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.⁵

- Vooraf

Het bouwplan van Zuider Vastgoed is voorzien op gronden die liggen binnen de bestemmingsplannen 'Willemspark – Vondelpark 2019' en 'Grondwaterneutrale kelders'. De gronden hebben – voor zover van belang – de bestemming 'Wonen', de dubbelbestemmingen

¹ Zie artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet.

² Omgevingsvergunningplichting volgens artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

³ Omgevingsvergunningplichting volgens artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo.

⁴ Zie artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo.

⁵ Zie artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo.

'Waarde – Cultuurhistorie' en 'Waarde – Landschap', de functieaanduiding 'parkeerterrein' en de gebiedsaanduiding 'overige zone – 2'.

Tussen partijen is niet in geschil dat het bouwplan van Zuid Vastgoed niet in overeenstemming is met de regels van de verschillende bestemmingsplannen (de planregels). Het college heeft, met toepassing van de zogenoemde kruimelgevallenregeling, evenwel alsnog omgevingsvergunning voor het bouwplan verleend, omdat het van mening is dat het bouwplan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

- *Omvang bouwplan*

_____ geven in hun bezwaarschrift aan dat de door Zuider Vastgoed beoogde aanbouwen niet omgevingsvergunningvrij gerealiseerd kunnen worden. Ze worden namelijk in een beschermd stadsgezicht geplaatst.

De commissie is van mening dat deze grond niet tot herroeping of aanpassing van het bestreden besluit hoeft te leiden. Gelet op de gebruikte begrippen en de daaraan gegeven definities in de relevante wet- en regelgeving, geldt de beperking voor het omgevingsvergunningvrije bouwen van aanbouwen slechts in rijksbeschermd dorps- en stadsgezichten.⁶ De aanbouwen kunnen derhalve, zoals aangegeven op de tekeningen, omgevingsvergunningvrij worden gerealiseerd.

_____ hebben verder aangegeven dat de door Zuider Vastgoed beoogde parkeerkelder ook is voorzien onder de door Zuider Vastgoed beoogde vergunningvrije aanbouwen.

De commissie is van mening dat deze grond niet tot herroeping van het bestreden besluit hoeft te leiden. Deze stelling ontbeert namelijk feitelijke grondslag. Blijkens de door Zuider Vastgoed overgelegde (bouw)tekeningen bij haar aanvraag zal de beoogde parkeerkelder niet worden doorgetrokken tot onder de omgevingsvergunningvrije aanbouwen.

- *Goede ruimtelijke ordening*

Onder het begrip 'goede ruimtelijke ordening' valt een veelheid aan ruimtelijke onderwerpen (denk aan parkeren, verkeer, grondwater, privacy, etc.). Tegen een aantal van deze onderwerpen zijn door _____ gronden aangedragen.

Grondwater

Het grootste probleem van _____ met het bouwplan van Zuider Vastgoed is dat zij vrezen dat door het realiseren van de beoogde parkeerkelder de grondwaterstanden en -stromen nadelig zullen worden beïnvloed, met eventuele wateroverlast of -onderlast als gevolg.

De commissie is van mening dat deze bezwaargrond niet tot herroeping van het bestreden besluit hoeft te leiden. De commissie motiveert dit als volgt.

⁶ Zie artikel 4, tweede lid, aanhef, van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht, artikel 1.1 van de Wabo en de artikelen 1, aanhef en onder g, en 35, eerste lid, van de Monumentenwet 1988.

Allereerst wijst de commissie op het feit dat er – in opdracht van het college – al meerdere onderzoeken zijn verricht naar de bodemopbouw binnen de gemeente Amsterdam en de grondwaterstanden en- stromen. Daarnaast is een inventariserend onderzoek verricht naar de gevolgen van kelderbouw op de grondwaterstanden. Uit al deze onderzoeken is naar voren gekomen dat – onder voorwaarden – kelderbouw toegestaan kan worden. Deze conclusie, alsmede de door de deskundigen voorgestelde maatregelen om grondwaterneutraal te bouwen, hebben geleid tot de vaststelling van het bestemmingsplan 'Grondwaterneutrale kelders' door de raad van de gemeente Amsterdam.

Naast al deze onderzoeken, heeft Zuider Vastgoed in de onderhavige zaak verschillende rapporten overgelegd met betrekking tot onderzoek naar de gevolgen van haar bouwproject op de grondwaterhuishouding. Het betreffen de hieronder staande rapporten.

Zuider Vastgoed heeft bij haar aanvraag om omgevingsvergunning een geohydrologisch rapport overgelegd. Dit betreft het geohydrologisch rapport van TAUW B.V. (Tauw) van 18 mei 2022, zoals aangevuld bij notitie van 28 juli 2022. Uit dit rapport blijkt – heel kort gezegd – dat het bouwplan van Zuider Vastgoed grondwaterneutraal kan worden gerealiseerd. Dit rapport is door het college voorgelegd ter beoordeling aan Waternet. Waternet heeft te kennen gegeven dat het zich kan vinden in het advies van Tauw en heeft dit rapport akkoord bevonden.

Hangende bezwaar heeft het college geconstateerd dat de beoogde parkeerkelder is beoordeeld als een zogenoemde kleine kelder. Dit was evenwel onjuist, omdat de beoogde parkeerkelder een vloeroppervlak heeft van meer dan 300 m². In die gevallen dient met een geohydrologisch onderzoek te worden aangetoond dat de beoogde kelder niet in strijd is met het belang van grondwaterneutraal bouwen.⁷ Het college heeft daarom een aanvullend grondwateronderzoek opgevraagd bij Zuider Vastgoed.

Naar aanleiding van dit verzoek, heeft Zuider Vastgoed een nader geohydrologisch rapport ingediend. Dit betreft het geohydrologische rapport van CRUX Engineering B.V. (Crux) van 6 december 2023. Conclusie van dit rapport is – kort gezegd – dat de door Tauw voorgestelde oplossingsrichtingen moeten worden gewijzigd om de stroming op kavelniveau tot een bepaald debiet te garanderen, maar dat de beoogde kelder alsnog grondwaterneutraal kan worden gerealiseerd. Ook dit rapport is getoetst en akkoord bevonden door Waternet.

De commissie is, anders dan [REDACTED] van mening dat de rapporten van Tauw en Crux deugdelijk tot stand zijn gekomen en ten grondslag konden en mochten worden gelegd aan het bestreden besluit. Voorafgaand aan het opstellen van de rapporten is de bodemopbouw door Tauw in beeld gebracht met een zestal boringen. Tauw heeft de resultaten van de grondboringen inzichtelijk opgenomen in haar rapport. Tauw en Crux hebben verder, aan de hand van de resultaten van de grondboringen en op grond van de van toepassing zijnde professionele standaard, met algemeen geaccepteerde rekenprogramma's berekend of de beoogde parkeerkelder, al dan niet onder toepassing van mitigerende maatregelen, grondwaterneutraal, zoals bedoeld in het bestemmingsplan 'Grondwaterneutrale kelders', kan worden gerealiseerd. De conclusies in de rapporten zijn dat de beoogde parkeerkelder grondwaterneutraal kan worden

⁷ Zie artikel 5, lid 5.3, onder a, sub 1, aanhef en tweede onderdeel, van de regels bij het bestemmingsplan 'Grondwaterneutrale kelders'.

gerealiseerd, indien er mitigerende oplossingen worden toegepast. De gevolgde redeneringen door Tauw en Crux zijn inzichtelijk, navolgbaar en sluiten aan op de conclusies in de rapporten.

hebben, ondanks al deze onderzoeken, geen eigen deskundig tegenrapport ingediend. Omdat er geen deskundig tegenrapport is overgelegd, bestaat er voor de commissie in zoverre geen aanleiding om te twifelen aan de volledigheid, juistheid en deskundigheid van de door Zuider Vastgoed overgelegde rapporten van Tauw en Crux.

Hetgeen in hun bezwaarschrift verder naar voren hebben gebracht biedt naar de mening van de commissie geen aanleiding om tot de conclusie te komen dat het college niet van de rapporten van Tauw en Crux mocht uitgaan.

Het enkele feit dat de rapporten op basis van berekeningen tot stand zijn gekomen is hiervoor onvoldoende. Het gebruiken van (computer)berekeningen om bepaalde gevolgen van een aangevraagde activiteit inzichtelijk te maken is normaal in het omgevingsrecht. Denk in dit verband aan geluidsberekeningen of aan een bezonningsstudie. Door is ook niet aannemelijk gemaakt dat ten aanzien van het aspect grondwater niet zou kunnen worden uitgegaan van berekeningen. Het enkele feit dat er (nog) geen ervaringscijfers of gegevens beschikbaar zijn over de effecten van de bouw van grondwaterneutrale kelders maakt dit niet anders, omdat aan er een algemeen geaccepteerde wetenschappelijke theorie aan de uitgangspunten in de berekening ten grondslag ligt. Dit geldt temeer nu deze uitgangspunten door niet worden bestreden middels een deskundig tegenrapport. En nu uit de berekeningen blijkt dat de beoogde parkeerkelder grondwaterneutraal gerealiseerd kan worden, welke berekeningen door Waternet worden ondergeschreven, bestaat er geen aanleiding om tot de conclusie te komen dat het aan Waternet of het college is om, ondanks deze berekeningen, aan te tonen dat de beoogde parkeerkelder geen gevolgen heeft voor de grondwaterstanden buiten het perceel van Zuider Vastgoed. Dit hadden moeten doen middels het laten opstellen van een deskundig tegenrapport.

De stelling van dat Waternet niet precies weet waar in de buurt niet-grondwaterneutrale kelders zijn gerealiseerd, maakt het voorgaande niet anders. In de eerste plaats maakt dit geen verschil, omdat eventuele nieuwe kelders waarvoor omgevingsvergunning wordt verleend, grondwaterneutraal moeten worden gebouwd. Daarnaast wordt in de berekeningen van Tauw en Crux het debiet grondwater dat nu onder het perceel doorstroomt als uitgangspunt genomen voor die berekening. In dit debiet zijn – logischerwijs – de eventuele gevolgen in de grondwaterstromen en -standen van niet-grondwaterneutrale kelders verdisconteerd. Verder heeft Waternet tijdens de hoorzitting aangegeven dat de plaatsing van een enkele niet-grondwaterneutrale kelder onder een pand geen meetbare effecten heeft op de grondwaterstanden en -stromen. Dit is slechts anders, zo is door Waternet tijdens de hoorzitting aangegeven, indien in – bijvoorbeeld – een gesloten bouwblok veel aaneengesloten woningen een niet-grondwaterneutrale kelder hebben. Deze situatie is op de onderhavige zaak evenwel niet van toepassing. Het bouwplan van Zuider Vastgoed is namelijk voorzien onder panden die vrijstaand zijn gebouwd. Daarnaast is de ruimte tussen de bebouwing groot. Dat, ondanks deze omstandigheden, in combinatie met de kelders waarvan stellen dat die zijn gerealiseerd, wateroverlast of -onderlast te verwachten is buiten het perceel, is door ook niet aannemelijk gemaakt met een deskundig tegenrapport. Dat de gemachtigde van in haar nadere stuk andere conclusies verbindt aan de resultaten uit een nabij

gelegen peilbuis of uit die resultaten een correlatie wil leggen tussen het realiseren van niet-grondwaterneutrale kelders en de stijging van de hoogste grondwaterstand door de jaren heen, doet aan het voorgaande niet af. Zij is immers geen deskundige op het gebied van grondwater en haar interpretatie van de meetresultaten uit een peilbuis is derhalve hoegenaamd niet relevant.

De stelling van [REDACTED] dat uit het rapport van Tauw niet duidelijk is welke maatstaf daarin is gehanteerd, ontbeert feitelijke grondslag. In het rapport van Tauw wordt in de inleiding al melding gemaakt van het relevante toetsingskader en dat toetsingskader is ook juist geciteerd (en toegepast). Ook uit de rest van het rapport kan de commissie niet halen dat Tauw een onjuiste of onduidelijke maatstaf heeft gehanteerd.

De stelling van [REDACTED] dat Tauw ten onrechte het uitgangspunt heeft gehanteerd dat de bodemopbouw over het gehele perceel hetzelfde is (als een 'gelaagde pannenkoek'), doet naar de mening van de commissie niet af aan de juistheid van het rapport van Tauw. De stelling dat van dit uitgangspunt niet mag of kan worden uitgegaan hebben [REDACTED] namelijk niet onderbouwd met een deskundig tegenrapport.

De commissie kan verder geen gevolgen verbinden aan de mededelingen van [REDACTED] onder punt 43. in hun bezwaarschrift. Het is voor de commissie niet helder welke onderzoeken hier worden bedoeld en of die onderzoeken deugdelijk tot stand zijn gekomen. Daarnaast geldt overigens dat, voor zover [REDACTED] moeite hebben met – bijvoorbeeld – de mitigerende oplossingen om grondwaterneutraal te bouwen, ze rechtsmiddelen hadden moeten aanwenden tegen het bestemmingsplan 'Grondwaterneutrale kelders'. Met dat bestemmingsplan is het 'Afwegingskader grondwaterneutrale kelders', inclusief de daarin genoemde mitigerende oplossingen (waaronder de grondverbetering van 30 centimeter), immers onderdeel geworden van het beleidskader waaraan bouwplannen voor grondwaterneutrale kelders worden getoetst.

Voor zover [REDACTED] in hun bezwaarschrift wijzen op de brief van de hooggeleerde heer Heimovaara van 23 augustus 2020, kan de commissie hieraan niet het belang hechten dat [REDACTED] daaraan gehecht wensen te zien. De brief dateert van ruim voor het bestreden besluit en overigens ook van voor de vaststelling en inwerkingtreding van het bestemmingsplan 'Grondwaterneutrale kelders'. Daarnaast worden de door Tauw en Crux opgestelde rapporten in de brief niet inhoudelijk betwist. Tot slot blijkt uit deze brief niet dat buiten het perceel een verandering in de grondwaterstand teweeg wordt gebracht, terwijl dit wel het toetsingskader is volgens de regels uit het bestemmingsplan 'Grondwaterneutrale kelders'. Overigens wijst de commissie er in dit verband op dat ten behoeve van de vaststelling van het bestemmingsplan 'Grondwaterneutrale kelders' ook is gekeken naar de effecten van kelderbouw op gebiedsniveau. Per gebied gelden immers afzonderlijke criteria waaraan moet worden voldaan om grondwaterneutraal te bouwen (zie in dit verband de waterdoorlatendheid van de grondverbetering die per gebied verschillend is).

Tot slot geldt in dit verband dat de door [REDACTED] aangehaalde (aangenomen) moties van de raad geen afbreuk doen aan de door Zuider Vastgoed overlegde geohydrologische rapporten of aan het bestreden besluit. Aangenomen moties vormen geen onderdeel van het beoordelingskader in zaken als de onderhavige. Daarnaast bevatten moties geen wettelijke kaders, maar zijn het 'slechts' verzoeken van de raad aan het college. Tot slot is het aan het college om te bepalen hoe het wenst te voldoen, als het dat al doet, aan een aangenomen motie.

Ruimtelijke motivering

█ hebben zich verder op het standpunt gesteld dat de aan het bestreden besluit ten grondslag gelegde motivering ondeugdelijk is. In het bestreden besluit wordt namelijk aangegeven dat door het verlenen van de omgevingsvergunning het parkeren in de tuin wordt verplaatst naar ondergronds parkeren. Dit levert, aldus de ruimtelijke motivering in het bestreden besluit, een kwaliteitsverbetering op maaiveldniveau op. Op de tuin rust evenwel de functie-aanduiding 'parkeren'. Ook na omgevingsvergunningverlening voor het bouwplan van Zuider Vastgoed blijft het dus mogelijk om op maaiveldniveau te parkeren. Het toestaan van een parkeerkelder is daarom onvoldoende deugdelijk onderbouwd. Daarnaast wijzen █ erop dat het parkeren sowieso wel uit de tuin zal verdwijnen als er woningen in het pand komen. Nieuwe bewoners willen toch een tuin als ze een duur appartement kopen.

De commissie is van mening dat deze grond niet tot herroeping van het bestreden besluit hoeft te leiden. Dit aspect is door het college zichtbaar beoordeeld en meegenomen in het bestreden besluit. In het bestreden besluit is aangegeven dat er een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd waarmee de functie-aanduiding op het perceel komt te vervallen. Daarnaast is aan het bestreden besluit de voorwaardelijke verplichting verbonden dat de tuin, indien het bouwplan wordt gerealiseerd, moet worden ingericht als siertuin. Gelet op deze omstandigheden, is de commissie van mening dat de ruimtelijke onderbouwing in het bestreden besluit de afwijking van de bestemmingsplan kan dragen, temeer nu de parkeerkelder grondwaterneutraal kan worden gerealiseerd. Dat het parkeren op maaiveldniveau onmogelijk wordt – al dan niet door inwerkingtreding van het ontwerpbestemmingsplan, dan wel door het aan het bestreden besluit verbonden voorschrift – is daarmee voldoende verzekerd (en handhaafbaar). Deze voorwaarde, die gewoon een voorschrift is, kon ook aan het bestreden besluit worden verbonden, omdat ze noodzakelijk is vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Voor zover █ in dit verband hebben aangegeven dat ze geen vertrouwen hebben in de handhaving capaciteit van het college, is dit in het kader van het bovenstaande niet relevant.

De stelling van █ dat het parkeren in de tuin sowieso wel zou worden gestaakt als de panden worden omgebouwd tot woningen, maakt het voorgaande niet anders. Wat er wel of niet zou zijn gebeurd als het college de parkeerkelder niet had vergund, weet niemand. Waartoe het college echter wel gehouden was, en wat het ook heeft gedaan, is de aanvraag om omgevingsvergunning te beoordelen zoals deze is ingediend en of het bouwplan al dan niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Nu de parkeerkelder in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, kon het college hiervoor omgevingsvergunning verlenen.

Voor zover █ verwijzen naar een eerdere beslissing op bezwaar, maakt dit het voorgaande niet anders. In die zaak was immers op geen enkele wijze verzekerd dat het parkeren in de tuin onmogelijk zou worden gemaakt.

█ geven verder in hun bezwaarschrift aan dat de afwijking van het zogenoemde A2-beleid van stadsdeel Zuid onvoldoende is gemotiveerd.

De commissie is van mening dat deze grond niet hoeft te leiden tot herroeping van het bestreden besluit. Dit komt omdat, zoals █ zelf ook al aangeven in hun bezwaarschrift, het A2-

beleid niet van toepassing is op 'kelderbouw' aan de zijkant van een hoofdgebouw. De beoogde parkeerlift kan derhalve niet in strijd zijn met dat beleid, maar daarvoor dient wel een maatwerkafweging te worden gemaakt, hetgeen in het bestreden besluit ook is gedaan.

Parkeren

█ stellen in hun bezwaarschrift verder dat het bouwplan van Zuider Vastgoed niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening ten aanzien van het aspect verkeer. Zij voeren in dit verband aan dat de beoogde parkeerkelder ruimte biedt aan meer parkeerplaatsen dan is toegestaan op basis van de Nota Parkeernormen Auto.

De commissie is van mening dat deze grond niet tot herroeping van het bestreden besluit hoeft te leiden. Anders dan █ ziet de commissie niet in dat de beoogde kelderbak aan meer dan vijf auto's parkeer ruimte biedt, zonder dat daarmee de doorgang in de kelder wordt geblokkeerd. De mededeling van █ dat op basis van een door hen aangehaalde bron de oppervlakte voor een parkeerplaats (bij haaksparkeren) 12 m² is, maakt het voorgaande niet anders. Niet in de laatste plaats omdat █ niet hebben aangegeven welk gevolg er moet worden verbonden aan de door hen genoemde oppervlaktemaat van een parkeerplaats. Overigens wijst de commissie er in dit verband op dat voor de maatvoeringen NEN-normen gelden en dat de door █ gegeven oppervlaktemaat slechts betrekking heeft op de parkeerplaats zelf en niet over de ruimte die nodig is om die parkeerplaats vervolgens ook daadwerkelijk te benutten (aanrijden, steken, draaien, etc.).

Tussenconclusie

Gelet op het voorgaande, is de commissie van mening dat het bouwplan van Zuider Vastgoed in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

- Vertrouwensbeginsel

Voor zover █ hebben beoogd om een beroep te doen op het vertrouwensbeginsel, is de commissie van mening dat dit beroep niet kan slagen.

Voor een geslaagd beroep het vertrouwensbeginsel moet degene die zich op dat beginsel beroept aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en, zo ja, hoe.

Uit de door █ overgelegde stukken blijkt niet dat sprake is geweest van een door de wethouder aan hen gedane toezegging dat er geen omgevingsvergunningen meer verleend zouden worden voor nieuwe kelders. Daarnaast is tijdens de hoorzitting door het college ook ontkend dat die toezegging zou zijn gedaan. Het feit dat tussen partijen niet in geschil is dat door de wethouders is toegezegd dat er onderzoek zou worden gedaan naar het gebruik van de discretionaire bevoegdheid om af te wijken, maakt het voorgaande niet anders. Uit die toezegging blijkt immers niet of, en zo ja, hoe het college die bevoegdheid zou gaan gebruiken (of juist niet). De aangenomen moties waarnaar in dit verband door █ is verwezen, leiden de

commissie niet tot een andere conclusie. Zoals gezegd betreffen moties aangenomen verzoeken van de raad aan het college. Aangenomen moties zijn geen door het college gedane toezeggingen.

- *Belangenafweging*

█ stellen dat hun belangen onvoldoende (kenbaar) zijn meegenomen in het bestreden besluit. Zij wijzen erop dat zij al jarenlang overlast hebben door bouwgeluid, schade veroorzaakt zien worden door bouwwerkzaamheden en vrees voor schade vanwege mogelijke gevolgen die het ondergronds bouwen heeft voor de grondwaterstanden.

De commissie is van mening dat deze grond niet tot herroeping van het bestreden besluit hoeft te leiden. Zoals al meermaals aan █ is meegedeeld, kan in het kader van de beoordeling van een aanvraag om omgevingsvergunning niet worden meegewogen dat er al voor veel verbouwingen, en de daarmee gepaard gaande geluidsproductie, omgevingsvergunning is verleend. Het Bouwbesluit 2012 bevat een uitputtende regeling over het sloop- en bouwlawaai dat een vergunninghouder mag produceren bij het uitvoeren van zijn of haar bouwplan. Het college kan geen nadere of aanvullende maatregelen treffen om geluidsoverlast door bouwlawaai te verminderen. Ditzelfde geldt voor overlast als gevolg van bezette parkeerplaatsen. Op zichzelf is dit geen reden om een gevraagde omgevingsvergunning te weigeren. Ook eventuele schade als gevolg van het uitvoeren van een bouwplan is geen reden om een omgevingsvergunning te weigeren. Deze schade is immers een civielrechtelijk aspect tussen vergunninghouder en degene die stelt schade te hebben ondervonden door realisatie van het bouwplan. In deze zaken dient men naar de civiele rechter te stappen voor een rechtsoordeel. Tot slot maakt de vrees van █ dat er al dan niet in de toekomst gevolgen zullen zijn voor de grondwaterstand in het gebied door het realiseren van een grondwaterneutrale kelder niet dat het college geen omgevingsvergunning voor het bouwplan van Zuider Vastgoed kon verlenen. Die vrees is namelijk niet geobjectiveerd door middel van een deskundig tegenrapport.

Heroverweging in bezwaar

Ook voor het overige zijn de commissie geen feiten en omstandigheden bekend geworden die maken dat het bestreden besluit moet worden herroepen.

7. Conclusie

De commissie is van mening dat het college terecht omgevingsvergunning heeft verleend voor het bouwplan van Zuider Vastgoed. De aan de aanvraag ten grondslag gelegde geohydrologische rapporten zijn deugdelijk tot stand gekomen en het college mocht van de juistheid van deze rapporten uitgaan. Dit geldt temeer nu er door [REDACTED] geen deskundig tegenrapport is overgelegd. Ook voor het overige is de commissie niet gebleken dat het bestreden besluit gebrekkig tot stand is gekomen. Het bestreden besluit kan daarom in stand blijven.

Amsterdam, 21 mei 2024

De adviescommissie,

[REDACTED]



[REDACTED]

voorzitter

[REDACTED]

lid

[REDACTED]

[REDACTED]

secretaris

Bijlage 1: Verslag hoorzitting

Verslag van de hoorzitting in de zaak tussen [redacted] en het college met zaaknummer 23.014681.

Aanwezigen:

- [redacted] gemachtigde van [redacted];
- [redacted] gemachtigde van [redacted]
vergezeld door een afvaardiging van [redacted];
- [redacted] namens het college,
vergezeld door [redacted] grondwaterdeskundige bij Waternet;
- [redacted] gemachtigde van Zuider Vastgoed,
vergezeld door een aantal vertegenwoordigers van Zuider Vastgoed.

Tijdens de hoorzitting is – kort en zakelijk weergegeven – het volgende verhandeld:

De voorzitter opent de hoorzitting.

[redacted] draagt een pleitnota voor die als hier herhaald en ingelast moet worden beschouwd.

[redacted] geeft een korte presentatie met betrekking tot grondwater. In de presentatie geeft ze aan dat de gemeente Amsterdam een uitgebreid netwerk kent van peilbuizen. Meetresultaten uit de peilbuizen worden – vooralsnog – voornamelijk verkregen door handmatig meten. De metingen worden ongeveer zes keer per jaar gedaan. Door het interval tussen de meetmomenten, kan het voorkomen dat een peilbuis niet wordt uitgemeten na een periode van droogte of na een periode met extreem veel regen. Wel is Waternet bezig om het handmatig meten te vervangen door elektronische loggers. De elektronische loggers registreren veel vaker de niveaus van de grondwaterstanden, waardoor ook tijdens perioden van extreme droogte of tijdens een zeer natte periode wordt gemeten. Ten aanzien van het ondergrondse bouwen geldt het volgende. Waternet heeft geen overzicht waarop alle kelders in de gemeente Amsterdam staan ingetekend. Ook wordt niet bijgehouden voor welke panden een omgevingsvergunning wordt verleend. Ten aanzien van gebouwde kelders geldt dat een enkele niet-grondwaterneutrale kelder niet veel gevolgen heeft voor de grondwaterstanden in de omgeving. Dit wordt anders naarmate er meer niet-grondwaterneutrale kelders worden gebouwd. Grote gebieden met niet-grondwaterneutrale kelders is daarbij het schrikbeeld. Geldt in dit geval niet, omdat de stroombaan vrij van kelders is, maar om dit te voorkomen in andere gevallen is er tegen het werkveld gezegd 'kom met oplossingen om grondwaterneutraal te bouwen'. Vervolgens zijn mitigerende maatregelen bedacht om beïnvloeding van grondwaterstanden te voorkomen. Onderhoudsarme mitigerende maatregelen hebben daarbij de voorkeur, omdat onderhoud lastig tot niet mogelijk is als de kelder eenmaal is gebouwd. Mitigerende maatregelen zijn gebaseerd op theoretische modellen, niet op ervaringscijfers. Zouden in theorie evenwel moeten werken. Desgevraagd wordt aangegeven dat grondwater zeer langzaam stroomt en dat er geen sediment meestroomt met het grondwater. Gaten in damwanden slippen derhalve niet zomaar dicht. Omdat kelderbouw sowieso een relatief nieuw fenomeen is, zijn er nog geen sluitende resultaten over het grondwaterneutrale bouwen bekend. Verwachting is ook dat dit door de mitigerende maatregelen moeilijk te meten zal zijn.

Grondwaterstanden worden in theorie namelijk niet verstoord of gewijzigd. Dan de meetresultaten uit de peilbuizen; te zien valt dat de laatste grondwaterstand regelmatig onder het niveau van de funderingskoppen daalt. Dit is al bijna een eeuw aan de gang. Dat eventuele schade aan funderingen een verband heeft met kelderbouw is hierdoor, vanwege het feit dat het toevoegen van nieuwe kelders een relatief nieuw verschijnsel is, onwaarschijnlijk.

_____ geeft een reactie op de pleitnota. Veel wordt verwezen naar eerder ingenomen standpunten in het bestreden besluit en het verweerschrift dat eerder door het college is ingediend. Ten aanzien van de voorwaardelijke verplichting geeft _____ aan dat die wat hem betreft mogelijk is. Is een voorwaarde die in het kader van een goede ruimtelijke ordening wordt gesteld. Vergunninghouder heeft overigens geen moeite met het voorschrift over de inrichting van de tuin. Dus als de omgevingsvergunning op deze manier onherroepelijk wordt, dan geldt dit ook voor de voorwaardelijke verplichting en die is dan gewoon handhaafbaar. Daarnaast zal de functie-aanduiding sowieso komen te vervallen als het ontwerpbestemmingsplan inwerking treedt. _____ geeft tot slot aan dat het college niet koste wat het kost kelders mogelijk wil maken. Als er gegevens komen waaruit blijkt dat grondwaterneutraal bouwen niet kan, dan, zo neemt hij aan, zal het college daar op handelen door de bouw van kelders niet meer mogelijk te maken. Maar _____ hebben geen deskundig tegenrapport overgelegd, waardoor er nu geen aanleiding is om aan te nemen dat grondwaterneutraal bouwen niet mogelijk is.

_____ sluit zich namens Zuider Vastgoed aan bij het standpunt van het college. Aanbouwen mogen, gelet op de definities in de relevante wet- en regelgeving, omgevingsvergunningvrij. Verschillende grondwater rapporten zijn overgelegd. Blijkt allemaal uit dat het grondwaterneutraal kan. Dat de rapporten gebaseerd zijn op berekeningen, maakt dit niet anders. Het gebruiken van berekeningen is normaal. Grondwaterneutrale maatregelen zijn ook opgenomen als verplichting in de voorschriften bij het bestreden besluit. Ten aanzien van het parkeren in de tuin geldt dat daar geen beroep op het overgangsrecht kan worden gedaan, omdat er niet in de tuin wordt geparkeerd.

_____ geeft aan dat _____ het gevoel hebben dat het college onder een hoedje speelt met investeerders. Daarnaast vrezen ze dat hun woonomgeving een proeftuin wordt voor kelders. Het gebied is erg grondwatergevoelig. Niet voor niets dat de gemeenteraad met moties heeft opgeroepen om pas op de plaats te maken. Het wekt ook bepaald vertrouwen bij _____. Temeer nu de wethouder heeft aangegeven te zullen onderzoeken of vergunningverlening kan worden gestaakt. Gevolgen voor het grondwater moeten op grond van het bestemmingsplan ook wijkbreed onderzocht worden. Cumulatie van kelderbakken is een belangrijk aspect. Afwijken is overigens ook geen verplichting. De parkeerkelder is ook niet nodig, want als er wordt gewoond komt de tuin er vanzelf. Mensen willen namelijk een tuin. Ten aanzien van het parkeren geldt overigens nog dat er sprake kan zijn van voortgezet gebruik. _____ wijst er ook op dat de panden van Zuider Vastgoed al zijn verzakt. Tot slot wijst ze op overlast door bouwen.

_____ geeft aan dat de oorzaak van de verzakkingen onduidelijk is. Door _____ is net aangegeven dat het net zo goed mogelijk is door bijna een eeuw aan droogvallende funderingskoppen. Overlast tijdens de bouw is geen reden om de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren. Beroep op het vertrouwensbeginsel kan niet slagen. Het is maar een beperkte lezing van wat allemaal door de wethouder is gezegd. Onderzoek naar

ondergronds bouwen is toegezegd en er is ook toegezegd dat er onderzoek zal worden gedaan naar het gebruik van de discretionaire bevoegdheid om omgevingsvergunning te verlenen in afwijking van het bestemmingsplan. Maar er is niet toegezegd dat er – in afwachting van dat onderzoek – geen omgevingsvergunningen zullen worden verleend. Dat kan ook helemaal niet, want er moet op een aanvraag worden beslist als die wordt ingediend. Daarnaast is er niet toegezegd dat er nooit meer gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om, in afwijking van de planregels, omgevingsvergunning te verlenen voor nieuwe kelders.

_____ geeft aan dat er zoveel mogelijk tegemoet wordt gekomen aan _____ om overlast te voorkomen. Daarnaast geeft ze aan dat een van de eigenaren van het bedrijf in het pand wil gaan wonen en dat die dus ook geen problemen wil met het grondwater.

De voorzitter sluit de hoorzitting en bedankt iedereen voor zijn/haar komst en toelichting.

Aldus opgemaakt op 21 mei 2024 te Amsterdam,

De voorzitter van de adviescommissie

Bijlage 2: Wet- en regelgeving

Op grond van artikel 6:5, eerste lid, van de Awb wordt het bezwaar- of beroepschrift ondertekend en bevat ten minste de naam en het adres van de indienen, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht en de grond van het bezwaar of beroep.

Op grond van artikel 6:7 van de Awb bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift zes weken.

Op grond van artikel 4.3. van de Invoeringswet Omgevingswet, voor zover van belang, blijft, als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvraag om een besluit is ingediend, het oude recht van toepassing a.) als tegen het besluit beroep openstaat: tot het besluit onherroepelijk wordt, b.) als tegen het besluit geen beroep openstaat: tot het besluit van kracht wordt.

Op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a. en c., van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), voor zover van belang, is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk en het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.

Op grond van artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo wordt, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, de omgevingsvergunning geweigerd indien:

- a. De aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 of 120 van de Woningwet;
- b. De aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij de bouwverordening of, zolang de bouwverordening daarmee nog niet in overeenstemming is gebracht, met de voorschriften die zijn gesteld bij een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 8, achtste lid, van de Woningwet dan wel bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 120 van die wet;
- c. De activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12;
- d. Het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, met uitzondering van een tijdelijk bouwwerk dat geen seizoensgebonden bouwwerk is, zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, van onder a, van de Woningwet, tenzij het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend;

(...)

Op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, sub 2°, van de Wabo kan de omgevingsvergunning, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en, indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening, in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen.

Op grond van artikel 4, aanhef en eerste onderdeel, van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht komen, voor zover van belang, voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken in aanmerking een bijbehorend bouwwerk of een uitbreiding daarvan.

Op grond van artikel 1, lid 1.13, van de regels van het bestemmingsplan 'Grondwaterneutrale kelders' wordt in dit bestemmingsplan onder grondwaterneutraal bouwen verstaan: het bouwen van een kelder waarbij de stand en stroming van het grondwater buiten het perceel waarop de kelder is geprojecteerd niet of nauwelijks veranderen, waar mogelijk zal verbeteren, en geen negatieve grondwatereffecten optreden. Tot negatieve effecten worden in ieder geval gerekend risico's op opbarsten van de deklaag, welvorming, grondwateroverlast en grondwateronderlast.

Op grond van artikel 5, lid 5.1, van de regels van het bestemmingsplan 'Grondwaterneutrale kelders' is het binnen de gebiedsaanduidingen 'overige zone 1' en 'overige zone 2' verboden kelders te bouwen, dan wel bestaande kelders te vergroten.

Op grond van artikel 5, lid 5.3, onder a, aanhef en onder 1., aanhef en tweede onderdeel, van de regels van het bestemmingsplan 'Grondwaterneutrale kelders' is het bevoegd gezag bevoegd om binnen de gebiedsaanduiding 'overige zone 2' overeenkomstig het bepaalde in artikel 2.12, lid 1, sub a, onder 1, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een omgevingsvergunning te verlenen om in afwijking van het bepaalde in 5.2, sub a, een kelder te bouwen of te vergroten mits de kelder grondwaterneutraal kan worden gebouwd. Om te bepalen of een kelder grondwaterneutraal kan worden gebouwd geldt voor kelders met een totale bruto vloeroppervlakte van meer dan 300 m² of een bouwdiepte van meer dan 4 meter dat op basis van een geohydrologisch onderzoek moet worden aangetoond dat het bouwplan niet strijdig is met het belang als genoemd in 5.1.