

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:5490

Datum uitspraak

12 november 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 7 juni 2023 heeft de raad van de gemeente Amsterdam het exploitatieplan "Buiksloterham 5e herziening reparatie" vastgesteld. Het bestemmingsplan Buiksloterham 2009 en de daarop vastgestelde herzieningen daarvan, het exploitatieplan en het herstelplan voorzien in de ontwikkeling van het aan de noordelijke IJ-oever gelegen bedrijventerrein Buiksloterham naar een stedelijk woon-werkgebied. Het totale programma in Buiksloterham omvat ongeveer 1 miljoen m² bruto vloeroppervlak (bvo). Dat komt neer op een toename van het ruimtegebruik met 700.000 m² bvo. Een groot deel van het plangebied krijgt een gemengde bestemming waarbinnen verschillende functies zijn toegestaan. Het gaat dan om woningen, bedrijven, kantoren, detailhandel en overige commerciële en niet-commerciële functies. In het zuiden van het bestemmingsplan ligt een gebied waar bestaande bedrijven worden gehandhaafd, maar waar zich ook nieuwe bedrijven kunnen vestigen. Het voorliggende exploitatieplan en het herstelplan vormen de vijfde herziening van het oorspronkelijke met het bestemmingsplan vastgestelde exploitatieplan.

Volledige tekst

202305073/1/R1.

Datum uitspraak: 12 november 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend in [woonplaats],

appellant,

en

de raad van de gemeente Amsterdam,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 juni 2023 heeft de raad het exploitatieplan "Buiskloterham 5e herziening reparatie" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 18 september 2024 heeft de raad het exploitatieplan "Buiskloterham 5e herziening reparatie" (hierna: het herstelplan) gewijzigd vastgesteld.

[appellant] heeft gronden ingediend tegen het besluit van 18 september 2024.

[appellant] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 26 september 2025, waar [appellant], bijgestaan door mr. V. Leijh, advocaat te Amsterdam, [gemachtigden], en de raad, vertegenwoordigd door A.M. van Dort, N. Koppen, M.J. van Loon, allen werkzaam bij de gemeente, bijgestaan door mr. H. Zeilmaker, advocaat te Arnhem, ing. A. van Gellicum, ing. B.N.J. Huijts en E.J. van Baardewijk, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een exploitatieplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het exploitatieplan onherroepelijk is.

2. Het ontwerpplan is op 28 juli 2022 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), zoals dat gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

3. Het bestemmingsplan Buiskloterham 2009 en de daarop vastgestelde herzieningen daarvan, het exploitatieplan en het herstelplan voorzien in de ontwikkeling van het aan de noordelijke IJ-oever gelegen bedrijventerrein Buiskloterham naar een stedelijk woon-werkgebied. Het totale programma in Buiskloterham omvat ongeveer 1 miljoen m² bruto vloeroppervlak (bvo). Dat komt neer op een toename van het ruimtegebruik met 700.000 m² bvo. Een groot deel van het plangebied krijgt een gemengde bestemming waarbinnen verschillende functies zijn toegestaan. Het gaat dan om woningen, bedrijven, kantoren, detailhandel en overige commerciële en niet-commerciële functies. In het zuiden van het

bestemmingsplan ligt een gebied waar bestaande bedrijven worden gehandhaafd, maar waar zich ook nieuwe bedrijven kunnen vestigen. Het voorliggende exploitatieplan en het herstelplan vormen de vijfde herziening van het oorspronkelijke met het bestemmingsplan vastgestelde exploitatieplan.

4. Het exploitatieplan is gewijzigd vastgesteld nadat de Afdeling het eerder op 20 december 2017 genomen besluit tot vaststelling van het exploitatieplan "Buiksloterham, 5e herziening" had vernietigd bij uitspraak van 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:827. In die uitspraak oordeelde de Afdeling dat de raad:

- in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) de inbrengwaarden ten onrechte niet had geactualiseerd maar had gebaseerd op (een indexering van) in 2009 geraamde waarden;
- in strijd met artikel 6.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) en artikel 3:2 van de Awb, de sloopkosten niet had opgenomen in de exploitatieopzet;
- in strijd met artikel 3:46 van de Awb de verlenging van de looptijd van het exploitatieplan met 11 jaar niet had onderbouwd.

5. Met het herstelplan is het exploitatieplan gewijzigd vastgesteld, daarbij is het exploitatieplan op de volgende onderdelen aangepast:

- paragraaf 3.4.2, deel A, toelichting op aanpassing taxatie inbrengwaarde;
- bijlagen 1, 2, 12 C en D, 19 en 20;
- bijlage 12.1 (Notitie Addendum Taxatierapport);
- tabel 8, deel A: raming van de inbrengwaarden;
- tabel 9, deel A: raming van de andere kosten;
- tabel 11, deel A: resultaat netto contante waarde;
- tabel 12, deel A: maximaal te verhalen kosten;
- tabel 14, deel A: bedrag per gewogen eenheid, inclusief toelichting op correctie toe te rekenen kosten aan te handhaven percelen;
- tabel 15, deel A: percentage gerealiseerde kosten.

[appellant], tevens appellant in de beroepsprocedure met betrekking tot het op 20 december 2017 vastgestelde exploitatieplan "Buiksloterham, 5e herziening", heeft gronden in het exploitatiegebied en kan zich niet verenigen met het exploitatieplan en het herstelplan.

6. Het herstelplan voorziet in een wijziging van het exploitatieplan en vervangt dit in zijn geheel. Het besluit tot vaststelling van het herstelplan wordt, gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), van rechtswege geacht ook onderwerp te zijn van dit geding. De beroepsgronden tegen het exploitatieplan worden geacht ook te zijn gericht tegen het herstelplan. De Afdeling zal hierna eerst ingaan op het besluit tot vaststelling van het herstelplan en daarna bezien of nog belang bestaat bij een beoordeling van het beroep tegen het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan.

Exploitatieopzet en wijze van beoordeling

7. De van een exploitatieplan deel uitmakende exploitatieopzet als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro is een rekenkundig model. Op basis daarvan

worden de geraamde en daadwerkelijk gerealiseerde kosten naar rato van de te verwachten opbrengsten omgeslagen. Dit gebeurt door het overeenkomstig artikel 6.17 van de Wro opleggen van een verplichte exploitatiebijdrage bij de omgevingsvergunning voor bouwen. Die bijdrage wordt in overeenstemming met de artikelen 6.18 en 6.19 van de Wro bepaald. De kosten en opbrengsten die in de exploitatieopzet zijn opgenomen, zeker waar het de vaststelling van een exploitatieplan betreft, kunnen ramingen zijn. Ze wijken in dat geval mogelijk af van de daadwerkelijk te realiseren kosten en opbrengsten. De ramingen kunnen daarna worden uitgewerkt, gedetailleerd, aangepast of worden vervangen bij een herziening van het exploitatieplan. Niettemin moeten de kosten en opbrengsten met de vereiste zorgvuldigheid worden geraamd. Daartoe is van belang dat de exploitatiebijdrage die bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen verschuldigd is, in eerste instantie veelal op basis van de ramingen van de kosten en opbrengsten wordt vastgesteld, terwijl alleen onder de voorwaarden van artikel 6.20 van de Wro aanspraak bestaat op terugbetaling van wat te veel is betaald. Verder moeten de ramingen van de kosten en opbrengsten voldoen aan de eisen die de Wro en het Bro daaraan stellen. De raad moet zich bij het vaststellen van de exploitatieopzet houden aan het hiervoor omschreven wettelijke systeem. Daarin zijn waarborgen neergelegd voor een zorgvuldige raming en toedeling van de kosten van exploitatie.

Procesbelang en relativiteitsvereiste

8. De raad heeft op de zitting betwist dat [appellant] procesbelang heeft bij zijn beroep. De raad wijst erop dat uit een in de openbare registers ingeschreven notariële verklaring van 6 maart 2025 volgt dat [appellant] zijn percelen aan de [locatie A] te Amsterdam op 28 februari 2025 heeft verkocht. De levering van de percelen zou staan gepland op 1 oktober 2025. De raad stelt daarnaast dat als de Afdeling toch zou oordelen dat [appellant] procesbelang heeft, artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van het exploitatieplan en herstelplan in de weg staat.

8.1. Procesbelang is het belang dat een appellant heeft bij de uitkomst van een procedure. Dit betekent dat het doel dat de appellant voor ogen staat met het rechtsmiddel kan worden bereikt en voor de appellant van feitelijke betekenis is. Degene die opkomt tegen een besluit heeft belang bij een beoordeling van diens rechtsmiddel, tenzij vast komt te staan dat ieder belang bij de procedure ontbreekt of is vervallen. Als er geen procesbelang (meer) bestaat, is het rechtsmiddel niet-ontvankelijk. De vraag of er procesbelang is, wordt beantwoord naar de stand van zaken op het moment van de uitspraak.

8.2. De Afdeling stelt vast dat de percelen van [appellant] nog niet zijn geleverd. Op de zitting heeft [appellant] toegelicht dat de leveringsdatum van 1 oktober 2025 met ten minste een half jaar is uitgesteld. Alleen al daarom bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat [appellant] geen belang heeft bij een inhoudelijke beoordeling van het door hem ingestelde beroep.

9. Om dezelfde redenen als hiervoor genoemd, ziet de Afdeling bovendien niet in dat [appellant] als eigenaar van gronden in het exploitatiegebied zich niet kan beroepen op de in afdeling 6.4 van de Wro opgenomen rechtsnormen. Het betoog van [appellant] over het ten onrechte niet ter inzage leggen van een ontwerp van het exploitatieplan en het herstelplan, zoals dat hierna onder 11 wordt behandeld, kan hiervan niet los worden gezien en deelt in het beschermingsbereik van de normen in afdeling 6.4 van de Wro (o.a. de uitspraak van 16 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:732](#) en 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#)).

Goede procesorde

10. In artikel 8:58, eerste lid, van de Awb is bepaald dat partijen tot tien dagen voor de zitting nadere stukken kunnen indienen. Dit betekent echter niet dat stukken die meer dan tien dagen voor de zitting zijn ingediend, zonder meer worden toegelaten tot de procedure. De vraag of stukken worden toegelaten tot de procedure wordt mede bepaald door de goede procesorde. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 28 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:844](#), overweging 5.1 tot en met 5.4, kunnen stukken, hoewel die meer dan tien dagen voor de zitting zijn ingediend, toch wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing worden gelaten. Dat is het geval als het betreffende stuk zo laat wordt ingediend en/of zodanig complex of omvangrijk is, dat de andere partijen worden belemmerd om daarop adequaat te reageren, de Afdeling wordt belemmerd in haar voorbereiding van de zitting of de goede voortgang van de procedure daardoor op een andere wijze wordt belemmerd.

10.1. Op 15 september 2025 zijn bij de Afdeling nadere stukken van [appellant] ingekomen. Het gaat om een begeleidend schrijven en twee deskundigenrapporten van in totaal 60 pagina's. De inhoud van deze stukken is omvangrijk en complex. In de deskundigenrapporten wordt ingegaan op stukken van de raad uit augustus 2023. [appellant] heeft op de zitting geen afdoende verklaring gegeven voor het feit dat hij niet eerder op deze stukken heeft gereageerd.

10.2. Door de late indiening van deze stukken is de raad naar eigen zeggen belemmerd om adequaat op de nadere stukken te reageren. De Afdeling volgt de raad hierin. De Afdeling voegt daaraan toe dat ook de Afdeling wordt belemmerd in de zorgvuldige voorbereiding van een zaak wanneer partijen relatief kort voor de zitting nadere stukken indienen met omvangrijke en/of complexe nieuwe onderzoeken of nieuwe argumenten. Zoals ook op de zitting is medegedeeld laat de Afdeling daarom de nadere stukken van [appellant] van 15 september 2025 wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing. Deze nadere stukken zijn inmiddels ook geretourneerd.

Ingetrokken beroepsgronden

11. [appellant] heeft zijn beroepsgronden over het ten onrechte niet meenemen van excessieve verwervingskosten en appartementsrechten in de taxatie van de inbrengwaarden op de zitting ingetrokken.

Het beroep van [appellant]

Gewijzigde vaststelling

12. [appellant] betoogt dat een ontwerp van het herstelplan ter inzage had moeten worden gelegd, aangezien de wijzigingen van het herstel ten opzichte van het ter inzage gelegde exploitatieplan naar aard en omvang zodanig groot zijn dat in wezen een ander exploitatieplan is vastgesteld.

12.1. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan daarin wijzigingen kan aanbrengen ten opzichte van het ter inzage gelegde ontwerp ervan. Alleen als de afwijkingen ten opzichte van het ter inzage gelegde ontwerp naar aard en omvang zo groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, moet de wettelijke procedure opnieuw worden doorlopen (o.a. de uitspraak van 30 april 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:1930](#), r.o. 4.1). Voor de vaststelling van een exploitatieplan geldt ditzelfde uitgangspunt (o.a. de uitspraken van 14 maart 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV8806](#), r.o. 2.5 en

12 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2560, r.o. 10.1). Met [appellant] is de Afdeling van oordeel dat het herstelplan zodanig afwijkt van het ter inzage gelegde ontwerp van het exploitatieplan dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld. Aan dit oordeel legt de Afdeling het volgende ten grondslag.

12.2. De Afdeling stelt vast, mede op basis van hetgeen de Afdeling op de zitting met partijen besproken heeft, dat het herstelplan op onder meer de volgende punten afwijkt van het ontwerp:

- het exploitatiegebied is verkleind van 805.034 m² naar 792.742 m². Dit is een afname van 12.291 m² en 1,6%;
- de geraamde inbrengwaarden zijn gestegen van € 794.594.779,00 naar € 846.175.153,00. Dit is een stijging van € 51.580.374,00 en 6,5%;
- de geraamde andere kosten zijn gestegen van € 994.352.538,00 naar € 1.039.511.421,00. Dit is een stijging van € 45.158.883 en 4,5%;
- de geraamde opbrengsten zijn gestegen van € 1.438.590.337,00 naar € 1.599.980.894,00. Dit is een stijging van € 161.390.557 en 11,2%;
- de gewogen eenheden zijn gedaald van 732.102 naar 671.648. Dit is een daling van 60.454 gewogen eenheden en 8,3%;
- de te verhalen kosten zijn gestegen van € 835.411.003,00 naar € 904.801.753,00. Dit is een stijging van € 69.390.750 en 8,3%;
- het te verhalen bedrag per gewogen eenheid is gestegen van € 1.141,11 naar € 1.344,92. Dit is een stijging van € 203,81 en 17,9%;
- de door [appellant] verschuldigde bruto-exploitatiebijdrage is verhoogd van € 9.111.002,00 naar € 10.483.790,00. Dit is een verhoging van € 1.372.788,00 en 15,1%;
- het in het exploitatiegebied voorziene aantal woningen is gestegen van 3.837 naar 4.626. Dit is een stijging met 789 woningen en 20,6%;
- de maximale hoeveelheden vierkante meters voor woningbouw zijn gestegen van 473.175 m² naar 500.285 m². Dit is een stijging van 27.110 m² en 5,7%;
- de totale maximale hoeveelheden vierkante meters zijn gestegen van 1.042.552 m² naar 1.062.489 m². Dit is een stijging van 19.937 m² en 1,9%.

12.3. Met deze wijzigingen zijn niet alleen de begrenzing van het exploitatiegebied en individuele kostenposten in de exploitatieopzet in relevante mate gewijzigd - sommigen wijzigingen bedragen meer dan 15% - maar ook de kostenverhaals- en kostentoedelingsmethodiek. Zo is het woonprogramma aangepast, onder meer doordat is omgeschakeld van het brutovloeroppervlak (bvo) als meeteenheid naar het gebruiksoppervlak (go) als meeteenheid en door toevoeging van de woningbouwcategorieën 'middelduur marktcontrair' en 'middelduur marktconform'. Daarbij is het aantal gewogen eenheden gedaald, maar is het bedrag per gewogen eenheid substantieel gestegen. Dit leidt voor alle grondeigenaren in het plangebied tot een hogere exploitatiebijdrage. Zo wordt de exploitatiebijdrage van [appellant], zoals hij op de zitting ook nader heeft toegelicht, alleen al substantieel verhoogd met € 1.372.788,00. Anders dan de raad stelt, is in dit verband niet van belang dat de wijzigingen voorzienbaar waren, nog daargelaten of dit daadwerkelijk het geval is, of dat de wijzigingen het resultaat zijn van de ingekomen zienswijzen op het ter

inzage gelegde ontwerpexploitatieplan. Ook doet aan het voorgaande niet af dat belanghebbenden in beroep hun bezwaren alsnog kunnen laten beoordelen. Als dat wel het geval zou zijn, zou dit de functie van afdeling 3.4 van de Awb ondermijnen, te weten het naar voren brengen van zienswijzen vóór de vaststelling van een besluit. Alle wijzigingen in samenhang bezien, komt de Afdeling tot het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt stelt dat hij voor het herstelplan niet opnieuw toepassing hoefde te geven aan afdeling 3.4 van de Awb. Het betoog slaagt.

13. Gelet op wat [appellant] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit tot vaststelling van het herstelplan is genomen in strijd met artikel 6.14, eerste lid, van de Wro. Ditzelfde gebrek treft het besluit van 7 juni 2023 tot vaststelling van de herziening van het exploitatieplan, aangezien de hiervoor onder 12.2 vermelde wijzigingen grotendeels ook al waren opgenomen in dat besluit. Het besluit tot vaststelling van het herstelplan heeft, zoals hiervoor onder 5 is overwogen, daaraan nog toegevoegd dat kosten wijzigden in verband met de toepassing van de criteria van profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid aan de vier percelen die buiten het exploitatieplangebied zijn gelaten.

Dit betekent dat de overige beroepsgronden geen bespreking behoeven. De Afdeling ziet daar ook geen aanleiding voor omdat zij niet vooruit wil lopen op de toepassing door de raad van afdeling 3.4 van de Awb. Volledigheidshalve wijst de Afdeling erop dat op het nieuw te nemen besluit de Omgevingswet van toepassing is. De Afdeling wijst in dit verband op haar uitspraak van 27 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1174](#).

14. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van 18 september 2024 tot gewijzigde vaststelling van het exploitatieplan "Buiksloterham 5e herziening reparatie" en het besluit van 7 juni 2023 tot gewijzigde vaststelling van het exploitatieplan "Buiksloterham 5e herziening reparatie";

III. veroordeelt de raad van de gemeente Amsterdam tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van zijn beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.267,50;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Amsterdam aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.F. de Groot, voorzitter, mr. J. Hoekstra en mr. B. Meijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.A. van Heusden, griffier.

w.g. De Groot
voorzitter

w.g. Van Heusden
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 november 2025

647