

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:3180

Datum uitspraak

3 juni 2026

Inhoudsindicatie

De gemeenteraad van Amsterdam mocht het exploitatieplan voor de nieuwe woonwijk in de Bloemendalerpolder niet intrekken. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft het wijzigingsbesluit 'Omgevingsplan gemeente Amsterdam: intrekken 1e herziening exploitatieplan Bloemendalerpolder' vernietigd. Dat betekent dat het exploitatieplan weer deel uitmaakt van het omgevingsplan. Het landbouwgebied tussen Weesp en Muiden in de Bloemendalerpolder wordt ontwikkeld tot een nieuwe woonwijk met 2.750 woningen. Voordat de Omgevingswet in werking trad, stelde de gemeenteraad een exploitatieplan vast. Daarin staan onder meer regels over fasering van de bouw van woningen en voorzieningen. Op 1 januari 2024 trad de Omgevingswet in werking, waarmee het exploitatieplan onderdeel werd van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Op 10 juli 2025 wijzigde de gemeenteraad dit omgevingsplan waardoor het exploitatieplan niet langer deel uitmaakte van het omgevingsplan. Volgens de gemeente is het plan overbodig omdat alle gronden inmiddels in bezit zijn van de ontwikkelaar van het gebied. In een private overeenkomst met de ontwikkelaar staan volgens de gemeente afspraken over de voorzieningen. Ook zouden de regels in het exploitatieplan volledig uitgevoerd zijn en is het gebied bijna af, aldus de gemeenteraad. Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis, Stichting Park Muiderslotlaan en Stichting Flora & Faunabescherming zijn het hier niet mee eens. Zij vrezen onder meer dat door het wegvallen van het exploitatieplan woningen gebouwd worden zonder voldoende recreatief groen of

speelvoorzieningen voor jongeren. De Afdeling bestuursrechtspraak geeft de stichtingen gelijk. De regels in het exploitatieplan over de voorzieningen in het gebied zijn nodig vanuit een oogpunt van 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. De regels zijn van belang bij het verlenen of weigeren van omgevingsvergunningen en handhavingsverzoeken. Voor de rechtszekerheid is het daarom onvoldoende dat de regels alleen in een private overeenkomst staan. Daarnaast zijn nog niet alle functies in het gebied gerealiseerd en is niet aan alle eisen uit het exploitatieplan voldaan. Zo heeft de gemeenteraad op de zitting erkend dat de Korte Muiderweg nog niet is heringericht. Verder zijn nog niet alle omgevingsvergunningen voor het woningbouwproject verleend. Het standpunt van de gemeenteraad dat 'het exploitatieplan is uitgewerkt' houdt daarom naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak ook geen stand.

Volledige tekst

202504519/1/R1.

Datum uitspraak: 3 juni 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Stichting Park Muiderslotlaan en anderen, gevestigd in Weesp, gemeente Amsterdam (tezamen in enkelvoud: Stichting Park Muiderslotlaan),
2. Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en anderen, gevestigd in Weesp, gemeente Amsterdam (tezamen in enkelvoud: Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis),
3. Stichting Flora & Faunabescherming, gevestigd in Weesp, gemeente Amsterdam, appellanten,

en

de raad van de gemeente Amsterdam,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 juli 2025 heeft de raad het "Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Intrekken 1e herziening exploitatieplan Bloemendalerpolder" als wijziging van het

omgevingsplan van de gemeente Amsterdam (het besluit tot wijziging) vastgesteld. Tegen dit besluit hebben Stichting Park Muiderslotlaan, Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en Stichting Flora & Faunabescherming beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

GEM Bloemendalerpolder C.V. heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

Stichting Park Muiderslotlaan, Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis, Stichting Flora & Faunabescherming en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 13 februari 2026, waar Stichting Park Muiderslotlaan, vertegenwoordigd door mr. B. Vermeirssen, advocaat te Kattendijke, Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], bijgestaan door mr. B.B. van Vliet en mr. N.M. Dik, beiden advocaat te Amsterdam, Stichting Flora & Faunabescherming, vertegenwoordigd door [gemachtigde C], [gemachtigde D] en [gemachtigde E], bijgestaan door mr. J.E. Dijk, advocaat te Haarlem, en de raad, vertegenwoordigd door mr. S. El Mahraoui, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting GEM Bloemendalerpolder, vertegenwoordigd door [gemachtigde F], [gemachtigde G] en [gemachtigde H], bijgestaan door mr. J.C. Ellerman en mr. F. Onrust, beiden advocaat te Amsterdam, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het besluit "1e herziening exploitatieplan Bloemendalerpolder" maakt op grond van artikel 22.1, aanhef en onder a, van de Omgevingswet (Ow), in samenhang gezien met artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder m, van de Invoeringswet Ow, deel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan van de gemeente Amsterdam. Om het wat betreft terminologie niet onnodig ingewikkeld te maken, zal de Afdeling in het vervolg van de uitspraak echter nog steeds spreken over het besluit "1e herziening exploitatieplan Bloemendalerpolder". Met het besluit tot wijziging maakt het exploitatieplan "1e herziening exploitatieplan Bloemendalerpolder" geen deel meer uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

2. Stichting Park Muiderslotlaan en Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis komen op voor de belangen van eigenaren en bewoners van gebouwde of nog te bouwen woningen op gronden gelegen in het exploitatieplangebied. Stichting Flora & Faunabescherming komt op voor de natuurbelangen ter plaatse. De stichtingen vrezen - kort samengevat - dat met het wegvallen van het exploitatieplan woningen zullen worden gerealiseerd zonder (parallele) aanleg van voldoende recreatief groen of speelvoorzieningen. Hun beroepen hebben daarmee betrekking op het niet-financiële deel van het (voormalige) exploitatieplan waarin, onder meer, regels over fasering van de bouw van woningen en (groen)voorzieningen zijn opgenomen.

Belanghebbendheid

3. GEM Bloemendalerpolder betwist dat Stichting Park Muiderslotlaan, Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en Stichting Flora & Faunabescherming als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt bij het besluit tot wijziging. Volgens GEM Bloemendalerpolder worden de stichtingen niet rechtstreeks in hun belangen geraakt door het besluit tot wijziging, nu de relevante regels in het omgevingsplan slechts financieel van aard zijn en uitsluitend zijn gericht tot de grondeigenaren/ontwikkelaars van de gronden op de locatie. Meer specifiek betwist GEM Bloemendalerpolder dat Stichting Park Muiderslotlaan

door het besluit tot wijziging rechtstreeks wordt geraakt. GEM Bloemendalerpolder wijst er in dit verband op dat de statutaire doelstelling van Stichting Park Muiderslotlaan slechts ziet op het park Muiderslotlaan, terwijl het omgevingsplan daar geen regels over bevat. Ook zou Stichting Park Muiderslotlaan geen, of althans onvoldoende, feitelijke werkzaamheden verrichten, anders dan het in rechte opkomen tegen besluiten.

3.1. In artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (de Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. In artikel 1:2, derde lid, van de Awb is bepaald dat ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede worden beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

In artikel 6:13 van de Awb is bepaald dat belanghebbenden aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat zij geen zienswijzen naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit, geen beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter.

3.2. De Afdeling stelt vast dat Stichting Park Muiderslotlaan geen zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren heeft gebracht. Niet gebleken is dat haar dit redelijkerwijs niet kan worden verweten. Gelet op artikel 6:13 van de Awb zou het beroep van Stichting Park Muiderslotlaan daarom niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. In haar uitspraak van 4 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:953](#), onder 4.3-4.8, heeft de Afdeling, tegen de achtergrond van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, [ECLI:EU:C:2021:7](#), echter overwogen dat in alle gevallen waarin in omgevingsrechtelijke zaken de voorbereidingsprocedure neergelegd in afdeling 3.4 van de Awb is toegepast, artikel 6:13 van de Awb niet zal worden tegengeworpen aan belanghebbenden.

Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld in haar uitspraak van 30 april 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:1928](#), moet een besluit op grond van de Ow tot vaststelling of wijziging van een omgevingsplan ook worden beschouwd als een omgevingsrechtelijke zaak als bedoeld in de hiervoor genoemde uitspraak van 14 april 2021. Voor het antwoord op de vraag of het beroep van Stichting Park Muiderslotlaan ontvankelijk is, is dus beslissend of zij belanghebbende is. Daarom zal de Afdeling dit hierna onder 3.3 beoordelen.

3.3. Wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals (een wijziging van) een omgevingsplan of een vergunning - toestaat, is in beginsel belanghebbende bij dat besluit. Stichting Park Muiderslotlaan komt volgens haar doelstelling, zoals neergelegd in artikel 3.1 van haar statuten, op voor de belangen van de bewoners nabij het park Muiderslotlaan, dat ligt binnen Bloemendalerpolder, en daarmee voor een collectief belang. Als de bewoners voor wie zij opkomt zelf belanghebbende zijn, is daarmee in beginsel de belanghebbendheid van de Stichting gegeven. Het is aannemelijk dat verschillende bewoners nabij het park Muiderslotlaan gevolgen kunnen ondervinden van het besluit tot wijziging. Daarvoor acht de Afdeling van belang dat degenen die belanghebbenden zouden zijn geweest bij de vaststelling van een exploitatieplan (oud), dat ook zouden zijn bij een besluit tot intrekking daarvan (vgl. ABRS 12 juni 2024, nr. 202202743/1/R2, [ECLI:NL:RVS:2024:2416](#), onder 9.3). Uit artikel 8.2, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro, oud) volgt dat als belanghebbende bij een besluit tot vaststelling van een exploitatieplan in elk geval wordt aangemerkt degene die een grondexploitatieovereenkomst

heeft gesloten met betrekking tot in het desbetreffende besluit opgenomen gronden, of die eigenaar is van die gronden. Gelet hierop zouden de bewoners die eigenaar zijn van een woning gelegen op gronden die behoren tot het exploitatieplangebied belanghebbenden zijn bij de vaststelling van het exploitatieplan en daarmee ook bij de intrekking daarvan. De Afdeling ziet niet in dat deze, uit de Wro voortvloeiende regel over de belanghebbendheid bij een besluit betreffende een exploitatieplan, niet ook toepasbaar is in het onderhavige geval dat betreft de intrekking van een exploitatieplan, ook nu dit exploitatieplan onderdeel is gaan uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan als bedoeld in de Ow. De feitelijke gevolgen van een dergelijk besluit zijn onder de Ow niet veranderd. Voor zover GEM Bloemendalerpolder in dit verband naar voren brengt dat het besluit tot wijziging geen rechtstreekse gevolgen heeft voor anderen dan grondeigenaren en ontwikkelaars van de gronden, miskent zij dat Stichting Park Muiderslotlaan opkomt voor grondeigenaren, namelijk de bewoners nabij het park Muiderslotlaan. GEM Bloemendalerpolder heeft niet betoogd dat Stichting Park Muiderslotlaan niet (ook) opkomt voor de belangen van eigenaren van percelen in het exploitatieplangebied. Stichting Park Muiderslotlaan brengt door op te komen voor de belangen van de voornoemde bewoners een bundeling van rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken individuele belangen tot stand. In de bundeling van die belangen liggen de in artikel 1:2, derde lid, van de Awb genoemde feitelijke werkzaamheden besloten. Gelet hierop behoeft het betoog van GEM Bloemendalerpolder over die feitelijke werkzaamheden geen bespreking. De conclusie is dat Stichting Park Muiderslotlaan belanghebbende is bij het besluit tot wijziging. Om die reden wordt haar, gelet op wat de Afdeling heeft overwogen in de hiervoor vermelde uitspraak van 14 april 2021, artikel 6:13 van de Awb niet tegengeworpen. Het beroep, voor zover ingesteld door Stichting Park Muiderslotlaan, is dan ook ontvankelijk.

3.4. De Afdeling stelt verder vast dat Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en Stichting Flora & Faunabescherming wel zienswijzen hebben ingediend tegen het ontwerpbesluit. Voor hen is van belang dat uit de uitspraken van de Afdeling van 14 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:786](#) en 4 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:953](#) volgt dat in zaken waarin de wetgever een ieder de mogelijkheid heeft gegeven om zienswijzen naar voren te brengen allen die zienswijzen naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit toegang hebben tot de rechter, ook al zijn zij geen belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb. Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en Stichting Flora & Faunabescherming kunnen dus in hun beroepen worden ontvangen. De vraag of Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en Stichting Flora & Faunabescherming belanghebbenden zijn in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb laat de Afdeling daarom dan ook in het midden.

Relativiteitsvereiste

4. De raad en GEM Bloemendalerpolder stellen dat de beroepen van Stichting Park Muiderslotlaan, Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en Stichting Flora & Faunabescherming niet kunnen leiden tot vernietiging van het besluit tot wijziging, aangezien het relativiteitsvereiste daaraan in de weg staat. Zij stellen dat de door hen ingeroepen normen kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van appellanten, maar uitsluitend tot die van de ontwikkelende partijen. Volgens hen kan uit de artikelen 6.17, eerste lid, van de Wro en 6.2.11, onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening (oud) worden afgeleid dat regels over grondexploitatie geen derdenwerking hebben en dus geen rechten verlenen aan bewoners. Deze regels gelden slechts in de verhouding gemeente en grondeigenaren/ontwikkelaars van de gronden, aldus de raad en GEM Bloemendalerpolder. GEM Bloemendalerpolder betwist bovendien dat Stichting Park Muiderslotlaan, Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en Stichting Flora & Faunabescherming voldoende

feitelijke werkzaamheden verrichten.

4.1. Het relativiteitsvereiste houdt in dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, als deze regel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept (artikel 8:69a van de Awb).

4.2. Het relativiteitsvereiste staat niet aan een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgronden van Stichting Park Muiderslotlaan, Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en Stichting Flora & Faunabescherming in de weg. Hun beroepen zijn gericht tegen het besluit tot wijziging, voor zover het gaat om de intrekking van het zogenoemde niet-financiële deel van het exploitatieplan (vgl. de uitspraak van 15 februari 2012, nr. 201011643/1/R2, [ECLI:NL:RVS:2012:BV5115](#)). Dit niet-financiële deel maakt sinds de inwerkingtreding van de Ow per 1 januari 2024 geen deel meer uit van het geheel van bepalingen dat ziet op het kostenverhaal (afdeling 13.6 van de Ow), maar vindt thans zijn basis in de algemene norm van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Ow (Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, p. 184). Stichting Park Muiderslotlaan, Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en Stichting Flora & Faunabescherming beroepen zich aldus, anders dan de raad en GEM Bloemendalerpolder stellen, op de norm van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Die norm beschermt, voor zover deze ziet op een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van een woning, onder meer het belang van bewoners bij behoud en herstel van dit woon- en leefklimaat (vgl. de uitspraak van 10 december 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:5966](#), onder 3.1 e.v.). De belangen van de individuele burgers die tezamen met de stichtingen beroep hebben ingesteld vallen aldus onder het beschermingsbereik van artikel 4.2, eerste lid, van de Ow. Nu naar het oordeel van de Afdeling Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis, net als Stichting Park Muiderslotlaan (zie onder 3.3), volgens haar statutaire doelstelling opkomt voor bewoners in de Bloemendalerpolder, vallen de belangen van deze stichtingen logischerwijs ook onder het beschermingsbereik van artikel 4.2, eerste lid, van de Ow. Daartoe overweegt de Afdeling dat, anders dan de raad en GEM Bloemendalerpolder lijken te stellen, voor het kunnen aanmerken van een rechtspersoon als een bewonersorganisatie niet expliciet in de statuten hoeft te worden vastgelegd dat wordt opgekomen voor bewoners. Voldoende is dat dit uit de omschrijving van de statutaire doelstelling kan worden afgeleid. In dit geval gaat het de stichtingen onder andere om het beschermen en verbeteren van de leefomgeving, recreatiemogelijkheden, verkeersveiligheid en sociale cohesie. Daaruit kan zonder meer worden afgeleid dat het de stichtingen gaat om bewonersbelangen.

De norm van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties strekt ook tot bescherming van algemene belangen, waaronder in elk geval het belang van Stichting Flora & Faunabescherming bij het behouden en verbeteren van de natuur, de leefomgeving, het milieu en de landschappelijke en cultuurhistorische waarden op de locatie. Anders dan de raad en GEM Bloemendalerpolder naar voren brengen, is de statutaire doelstelling van Stichting Flora & Faunabescherming niet veelomvattend. Haar statutaire doelstelling beperkt zich tot het behouden en verbeteren van de natuur, de leefomgeving, het milieu en de landschappelijke en cultuurhistorische waarden, terwijl haar werkgebied zich beperkt tot met name de regio Amsterdam-Amstelland, de gemeente Wijdmeren, de gemeente Gooise Meren en de voormalige gemeente Weesp en omstreken. Verder stelt de Afdeling op basis van de overgelegde stukken vast dat er enige feitelijke werkzaamheden zijn ter uitvoering van de statutaire doelstelling, hetgeen op zichzelf ook niet door de raad en GEM Bloemendalerpolder is betwist. Zij hebben slechts betwist dat die feitelijke werkzaamheden voldoende zijn, mede gelet op de vele juridische procedures die Stichting Flora &

Faunabescherming voert. Bij de vraag of het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van het besluit tot wijziging kan die betwisting echter onbesproken worden gelaten.

Toetsingskader

5. De raad neemt een besluit tot wijziging van het omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of met het besluit tot wijziging van het omgevingsplan sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot wijziging van het omgevingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Beroepsgronden

6. Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis betoogt dat het besluit tot wijziging is genomen in strijd met artikel 6 van de Verordening van de raad van de gemeente Amsterdam houdende regels over burger-, overheids- en netwerkparticipatie (Participatieverordening Amsterdam). Volgens haar is ten onrechte geen mogelijkheid geboden voor participatie voorafgaand aan de ter inzagelegging van het ontwerpbesluit. Zij wijst er daarbij op dat 1.063 van de in totaal ongeveer 2.000 bewoners, een zienswijze tegen het ontwerpbesluit hebben ingediend.

6.1. De raad stelt dat het besluit tot wijziging weliswaar is voorbereid met inachtneming van de uitgangspunten van de Participatieverordening Amsterdam, maar dat deze verordening ten tijde van de voorbereiding van het besluit tot wijziging nog niet van toepassing was. De raad licht toe dat op grond van het in de Participatieverordening Amsterdam opgenomen overgangsrecht voor besluiten waarvan de voorbereiding vóór de inwerkingtreding is gestart, de eerdere regels blijven gelden.

6.2. Artikel 3, eerste lid, van de Participatieverordening Amsterdam luidt: het verantwoordelijk bestuursorgaan stelt bij de start van een proces voor beleid of een project of evaluatie hiervan een participatieplan vast waarin staat of en op welke manier burgerparticipatie wordt toegepast.

Artikel 18, eerste lid, luidt: artikel 3 van deze verordening is niet van toepassing op een proces voor beleid of een project waarvan de startdatum voor de datum van inwerkingtreding van deze verordening ligt en dat al zo ver gevorderd is dat het maken van een participatieplan niet in redelijkheid kan worden gevraagd.

6.3. Zoals de raad op de zitting nader heeft gemotiveerd, was de voorbereiding van het besluit tot wijziging bij de inwerkingtreding van de Participatieverordening Amsterdam op 15 september 2024 al in een zodanig ver stadium dat niet redelijkerwijs kon worden verwacht dat een participatieplan zou worden vastgesteld als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Participatieverordening Amsterdam. Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis heeft dit niet overtuigend weersproken. Het betoog slaagt niet.

7. Stichting Park Muiderslotlaan, Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en Stichting Flora & Faunabescherming betogen dat onvoldoende met hun belangen rekening is gehouden bij de vaststelling van het besluit tot wijziging. Zij stellen dat in het exploitatieplan inrichting-, fasering- en kwaliteitsregels zijn vastgelegd die waarborgen dat nieuwe bebouwing groen wordt ingebed en dat tijdig openbare voorzieningen aanwezig zijn,

waaronder speelplekken voor jongeren. Door het besluit tot wijziging is dit niet langer publiekrechtelijk gewaarborgd, terwijl dit volgens hen wél nodig is. Daarbij wijzen zij erop dat de private overeenkomst, de "Samenwerkings- en Uitvoeringsovereenkomst Bloemendalerpolder" van 26 september 2012 ('SUOK'), niet door hen kan worden ingeroepen, aangezien zij hierbij geen partij zijn. Deze SUOK is bovendien, zo stellen Stichting Park Muiderslotlaan en Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis, al twee keer gewijzigd in hun nadeel en bevat ook overigens, zo stelt ook Stichting Flora & Faunabescherming, niet dezelfde waarborgen als het exploitatieplan. De stichtingen betwisten dan ook stellig dat het exploitatieplan vanwege de SUOK niet meer nodig is. Integendeel, volgens Stichting Park Muiderslotlaan zou de SUOK juist verplichten tot een exploitatieplan. Ook betwisten zij de stelling van de raad dat omgevingsvergunningen worden getoetst aan de SUOK en dat daarom de groene inbedding en tijdige realisering van voorzieningen is gewaarborgd. Daarvoor bestaat geen wettelijke grondslag, aldus Stichting Park Muiderslotlaan en Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis. Stichting Flora & Faunabescherming concludeert dat aan het besluit tot wijziging geen afweging van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties ten grondslag ligt als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Ow.

7.1. Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis voert specifiek over artikel 2 van het besluit "1e herziening exploitatieplan Bloemendalerpolder" aan dat de daarin vervatte kwantiteits- en kwaliteitseisen voor speelvoorzieningen in de wijk nodig zijn vanuit een oogpunt van evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Er zou met name behoefte zijn aan een zwemplek en speelplek voor jongeren. Hetzelfde geldt, zo stellen Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en Stichting Flora & Faunabescherming, voor artikel 4 van het besluit "1e herziening exploitatieplan Bloemendalerpolder", met name de leden 4.1, 4.3, 4.4, 4.10 en 4.12, waarin regels zijn neergelegd voor de parallelle aanleg van recreatief groen. Dat de regels nodig zijn vanuit een oogpunt van evenwichtige toedeling van functies aan locaties, kan volgens Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en Stichting Flora & Faunabescherming ook worden afgeleid uit de SUOK, waarin afspraken staan over het vaststellen van een exploitatieplan en de inhoud daarvan. Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en Stichting Flora & Faunabescherming betwisten de stelling van de raad dat het merendeel van het recreatief groen inmiddels feitelijk is gerealiseerd, alsmede dat de regels niet meer actueel zouden zijn omdat onder andere al voor 1.500 woningen een omgevingsvergunning is verleend. Stichting Flora & Faunabescherming verwijst in dit verband naar haar hoger beroep tegen een omgevingsvergunning en betoogt dat de raad uitgaat van een onjuiste definitie van 'parallelle ontwikkeling' als bedoeld in artikel 4.3 van het besluit "1e herziening exploitatieplan Bloemendalerpolder". Ter onderbouwing van haar standpunt verwijst zij naar de notitie 'Berekening oppervlakte gerealiseerd structureel Groen/blauw Bloemendalerpolder d.d. 21 mei 2025'. Volgens Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis zijn de regels nog steeds een belangrijke waarborg voor de parallelle aanleg van groen in de wijk en kan, zo stelt ook Stichting Flora & Faunabescherming, op basis hiervan wél handhavend worden opgetreden. Daarbij wijzen Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en Stichting Flora & Faunabescherming erop dat parallelle aanleg van groen overeenkomstig het besluit "1e herziening exploitatieplan Bloemendalerpolder" niet heeft plaatsgevonden en dat, zo stelt Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis, de raad heeft verzaakt de getallen jaarlijks te actualiseren als bedoeld in artikel 4.12 van bedoeld besluit. Ook zou nog ongeveer 35% van de gronden met de bestemming "Woongebied" moeten worden ontwikkeld én is het bouwprogramma met de allonges uitgebreid, waardoor toetsing aan het besluit "1e herziening exploitatieplan Bloemendalerpolder" noodzakelijk blijft, aldus Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis.

7.2. De raad stelt dat het kostenverhaal verzekerd is via de SUOK, aangezien GEM

Bloemendalerpolder inmiddels alle gronden binnen het exploitatieplangebied in eigendom heeft. Het besluit tot wijziging past hierbij en is in lijn met hoe de wetgever kostenverhaal voor ogen heeft gehad, namelijk via een (anterieure) overeenkomst. Dat bewoners geen contractspartij zijn, waardoor de SUOK voor hen juridisch niet afdwingbaar is, maakt geen verschil. De bewoners kunnen het gemeentebestuur namelijk aanspreken op de naleving van en het toezicht op de SUOK. De raad licht toe dat de SUOK afspraken bevat over onder andere de verhouding tussen woningbouw en groen- en watervoorzieningen. Het uitgangspunt daarbij blijft dat ongeveer 66,67% van de locatie wordt ingericht voor groen en water.

Daarnaast stelt de raad dat de regels omtrent fasering en locatie-eisen volledig doorlopen en uitgevoerd zijn. Volgens de raad zijn de in het besluit "1e herziening exploitatieplan Bloemendalerpolder" opgenomen toetsmomenten verstreken, waardoor die in de praktijk geen zelfstandige normatieve betekenis meer hadden.

7.3. Tussen partijen is niet in geschil dat de regels die met het besluit tot wijziging worden ingetrokken, nodig zijn vanuit een oogpunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In geschil is of vanwege de SUOK en de stand van de ontwikkeling van het gebied, het besluit tot wijziging mocht worden vastgesteld. Op deze twee aspecten gaat de Afdeling hierna achtereenvolgens in.

7.4. De Afdeling ziet zich eerst voor de vraag gesteld of het besluit tot wijziging kon worden vastgesteld, omdat het kostenverhaal anderszins is verzekerd door de SUOK en GEM Bloemendalerpolder inmiddels alle gronden in eigendom heeft binnen het exploitatieplangebied. De Afdeling beantwoordt die vraag ontkennend. Daarvoor is van belang dat het besluit tot wijziging de intrekking inhoudt van een al op 11 juli 2016 vastgesteld exploitatieplan. Dat exploitatieplan, waaronder ook artikel 4 van het besluit "1e herziening exploitatieplan Bloemendalerpolder", heeft gevolgen voor de fysieke leefomgeving (vgl. onder het oude recht de uitspraak van 15 februari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV5115](#)). Appellanten kunnen zich hierop beroepen, aangezien het exploitatieplan onderdeel is van het tijdelijk deel van het omgevingsplan (zie onder 4.2) en daarom op grond van de artikelen 5.18, eerste lid, van de Ow en artikel 8.0a, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving een weigeringsgrond vormt voor de verlening van een omgevingsvergunning en een basis voor een verzoek om handhaving. Gelet hierop is het voor regels die nodig zijn vanuit een oogpunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, zoals hier aan de orde (zie onder 7.3), vanwege het rechtszekerheidsbeginsel onvoldoende dat zij uitsluitend onderwerp zijn van privaatrechtelijke afspraken. Dergelijke afspraken bieden onvoldoende afdwingbare waarborgen voor derden die afhankelijk zijn van een publiekrechtelijke regeling die waarborgen biedt voor hun rechtspositie. Daarbij betreft de Afdeling dat, hoewel de raad en GEM Bloemendalerpolder terecht stellen dat voor het kostenverhaal geldt dat privaatrechtelijke afspraken volgens de wetgever de prioritaire weg zijn (o.a. Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 25), dit, gelet op de geheel andere aard van de regels, niet het geval is voor regels die nodig zijn vanuit een oogpunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit heeft dus ook gevolgen voor een besluit tot intrekking van zulke regels. De conclusie is dat de raad het besluit tot wijziging niet mocht vaststellen louter vanwege het bestaan van de SUOK.

7.5. De vervolgvraag is of de raad het besluit tot wijziging kon vaststellen vanwege de stand van ontwikkeling, namelijk omdat de functies op de locatie zijn gerealiseerd. De raad stelt zich op het standpunt dat de in de regels opgenomen toetsmomenten zijn verstreken, zodat het exploitatieplan is uitgewerkt. Dit standpunt van de raad houdt naar het oordeel van de Afdeling reeds geen stand, nu vaststaat dat nog niet alle functies zijn gerealiseerd op de

locatie, noch dat aan alle eisen als bedoeld in onder andere artikel 4 van het besluit "1e herziening exploitatieplan Bloemendalerpolder" als onderdeel van het tijdelijk deel van het Omgevingsplan wordt voldaan. Zo heeft de raad bijvoorbeeld op de zitting erkend dat de Korte Muiderweg nog niet is heringericht als bedoeld in artikel 4.9 van het besluit "1e herziening exploitatieplan Bloemendalerpolder". Verder zijn, zo erkennen ook de raad en GEM Bloemendalerpolder, nog niet alle omgevingsvergunningen verleend, noch zijn alle verleende omgevingsvergunningen onherroepelijk. De conclusie is dat de raad het besluit tot wijziging niet mocht vaststellen met als motivering dat het exploitatieplan zou zijn uitgewerkt.

7.6. Nu de raad geen andere redenen dan de hiervoor onder 7.4 en 7.5 besproken redenen aan het besluit tot wijziging ten grondslag heeft gelegd, is de conclusie dat de betogen van Stichting Park Muiderslotlaan, Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en Stichting Flora & Faunabescherming slagen.

8. Gelet op wat Stichting Park Muiderslotlaan, Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en Stichting Flora & Faunabescherming hebben aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit tot wijziging is genomen in strijd met artikel 4.2, eerste lid, van de Ow. Gelet hierop zal de Afdeling dit besluit vernietigen.

9. De Afdeling ziet aanleiding de raad op te dragen deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening.

10. De raad moet de proceskosten vergoeden. In dit verband komt betekenis toe aan de brief van [gemachtigde B] van 2 februari 2026 waarin de gemachtigde aangeeft in het vervolg van de procedure nog slechts [gemachtigde B] te vertegenwoordigen. Dit heeft gevolgen voor de verdeling van de proceskosten.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- verklaart de beroepen van Stichting Park Muiderslotlaan en anderen, Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en anderen en Stichting Flora & Faunabescherming gegrond;

- vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Amsterdam van 10 juli 2025 tot vaststelling van "Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Intrekken 1e herziening exploitatieplan Bloemendalerpolder" als wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Amsterdam;

- draagt de raad van de gemeente Amsterdam op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat deze uitspraak wordt verwerkt op de landelijke voorziening;

- veroordeelt de raad van de gemeente Amsterdam tot vergoeding van bij Stichting Park Muiderslotlaan en anderen in verband met de behandeling van haar beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.868,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, waarbij geldt dat de raad bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan, bij Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en anderen in verband met de behandeling van haar beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1947,90, met dien verstande dat € 973,95 daarvan toekomt aan Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en anderen, waarvan € 934,00 toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,

waarbij geldt dat de raad bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan, en € 973,95 toekomt aan [gemachtigde B], waarvan € 934,00 toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, waarbij geldt dat de raad bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan, en bij Stichting Flora & Faunabescherming in verband met de behandeling van haar beroep opkomen proceskosten tot een bedrag van € 1.868,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

- gelast dat de raad van de gemeente Amsterdam aan Stichting Park Muiderslotlaan en anderen het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 385,00 vergoedt, waarbij geldt dat de raad bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan, aan Stichting Bewonersbelangen Leeuw en Sluis en anderen het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 385,00 vergoedt, waarbij geldt dat de raad bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan, en aan Stichting Flora en Faunabescherming het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 385,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H.J.M. Besselink, voorzitter, en mr. P.H.A. Knol en mr. J.F. de Groot, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.A. van Heusden, griffier.

w.g. Besselink
voorzitter

w.g. Van Heusden
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 juni 2026

647