Gemeente Amsterdam

Memo Borneokade

Aan	Wethouder Van Weyenberg, bestuurder Ester Fabriek, bestuurder Jan-Bert Vroege
Van	[redacted] (sd Oost), [redacted] (R&D), [redacted] (R&D Oost) en [redacted] (sd West)
Kopie aan	Namen kopiehouders
Datum	vrijdag 10 oktober 2025

Geachte wethouder en bestuurders,

Hierbij een memo van stadsdelen Oost en West in samenwerking met R&D inzake het dossier van woonboot Feja aan de Borneokade. In dit memo worden een aantal vragen van de wethouder over dit dossier beantwoord en wordt de wethouder geadviseerd op de vraag wel of niet met de bewoners in gesprek te gaan.

Aanleiding

De [redacted] / [redacted] heeft een ligplaats voor een woonschip aan de Borneokade in oost. In de zomermaanden ervaart de familie overlast door zwemmers aan de recreatiesteiger bij de Borneokade. De gemeente wordt in een rechtszaak opgeroepen om handhavend op te treden. In de laatste rechtszaak heeft de rechter geoordeeld dat:

1. het afmeerverbod cq verkeersbesluit aan de steiger onvoldoende is gemotiveerd,
2. het niet handhaven van het verbod op overlast (uit de APV) onvoldoende is gemotiveerd,
3. het zwemmen op momenten strijdig lijkt met het bestemmingsplan en derhalve gehandhaafd moet worden.

De gemeente heeft hier hoger beroep tegen aangetekend. Het gemeentelijk standpunt is dat zwemmen toegestaan en wenselijk is, dat we met redenen niet hebben gehandhaafd en dat het verkeersbesluit voldoende is gemotiveerd. Voor uitgebreidere duiding van de rechtszaak, verwachtingen en mogelijk vervolg, verwijs ik graag naar het advies van R&D onderaan dit memo.

Alternatieven voor de Borneokade

In een tussenuitspraak heeft de rechter voorgesteld om een alternatieve ligplaats voor [redacted] te vinden. Er zijn meerdere alternatieven geboden, waarvan er geen voldeed aan de wensen van de bewoners. Bewoners hebben naast die aan de Borneokade een ligplaatsvergunning op een andere locatie in Oost, de Levantkade

216. Hier wensen zij helaas vooralsnog geen gebruik van te maken. De door de gemeente aangeboden bemiddeling met de aanstaande buren op deze locatie, die bezwaar hebben gemaakt tegen hun komst, is helaas niet geaccepteerd.

Bewoners hebben zelf een alternatieve locatie voor hun woonschip aangedragen, namelijk een plek in de Houthavens in stadsdeel West. Hierover is ambtelijk en bestuurlijk overleg geweest. Dit heeft geleid tot een aanbod aan de familie voor een tijdelijke ligplek in de Houthavens (Haparandasteiger), in te nemen onder de randvoorwaarden:
- de Feja maakt geen onderdeel uit van het verdeelproces Houthavens
- het schip moet waar nodig verplaatst worden, als in het kader van het verdeelproces een rechthebbende op deze ligplaats wil liggen
- Meneer en mevrouw staan als eerste op de wachtlijst voor een permanente plek, als het verdeelproces is voltooid.
- in de Houthavens kan geen B&B vergund en geëxploiteerd kan worden.

Aan dit aanbod was nog geen deadline verbonden. In het kader van het verdeelproces voor de woonbootbewoners in de Houthavens, zou het fijn zijn als er een deadline aan het aanbod verbonden wordt van 1 december.

In reactie heeft de advocaat van heer 5.1, 2, e en 5.1, 2, e aangegeven alleen van het aanbod in de Houthaven gebruik te willen maken als de B&B-vergunning mee kan worden genomen en de B&B ook in de Houthavens geëxploiteerd kan worden.

Om aan de vraag van de bewoners tegemoet te komen zijn de volgende voorwaarden toegevoegd aan het hierboven genoemde aanbod:
- de bewoners hoeven de ligplaats aan de Borneokade niet op te geven als zij naar de Houthavens zouden vertrekken, zodat zij een deel van het jaar hier de B&B kunnen exploiteren.
- Dit zou feitelijk betekenen dat de heer en mevrouw in de zwemdrukte in de zomer de Borneokade verlaten voor de Houthavens. Als de ergste drukte voorbij is, kunnen zij terugkeren naar de Borneokade en daar hun B&B exploiteren.

Dit aanbod hebben de bewoners helaas niet geaccepteerd. Zij verzoeken de gemeente de hardheidsclausule in de huisvestingsverordening toe te passen zodat zij hun B&B ook in de Houthavens kunnen exploiteren.

Besluit toepassen hardheidsclausule Huisvestingsverordening
Het quotum voor B&B's in het Houthavengebied is al bereikt. Deze bewoners toestaan in de Houthavens toch hun B&B te exploiteren, kan alleen door toepassing van de hardheidsclausule in de huisvestingsverordening. Dergelijke besluiten zijn gemandateerd aan de directie Wonen. Directie Wonen heeft een conceptbesluit opgesteld in dit kader. Dat besluit luidt dat zij geen aanleiding zien tot het toepassen

van de hardheidsclausule. Hierin speelt een rol dat de bewoners zowel op hun huidige ligplaats aan de Borneokade als aan de niet gebruikte ligplaats aan de Levantkade, de gelegenheid hebben deze B&B te exploiteren. Daarmee is er geen grond voor het toepassen van de hardheidsclausule.

Advies gesprek wh
Ambtelijk komen we tot de conclusie dat de gemeente, alle belangen afwegende, de maximaal haalbare oplossingen heeft geboden. Hoewel de hoop blijft dat de familie een van de geboden oplossingen aanneemt. Dus of met bemiddeling vanuit de gemeente de ligplaats aan de Levantkade innemen, of het aanbod mbt de Houthavens accepteren, (tijdelijk zonder B&B, met eerste recht na verdeling).

De familie vraagt al lang om een bestuurlijk gesprek. Eerder zijn zij al in gesprek geweest met het DB in Oost. Op de vraag van de wethouder of wij hen nog wat extra kunnen bieden, moet gezegd dat los van een onkostenvergoeding voor de verplaatsing, er weinig aanvullende mogelijkheden lijken te zijn. Dit laatste roept de vraag op wat de wethouder de bewoners te bieden zou hebben in een gesprek. Mogelijk is dit beperkt tot het horen en erkennen van wat de familie ervaart en onderstrepen dat de aangeboden oplossingen wellicht hun nadere consideratie verdienen.

R&D Advies zwemmen Borneokade

op het onderdeel handhaving bestemmingsplan

Achtergrond
Nadat in 2021 een besluit tot afwijzing van een handhavingsverzoek op het bestemmingsplan *Borneo, Sporenburg en Rietlanden 2017*, in bezwaar én bij een voorlopige voorziening in stand is gebleven, is door een meervoudige kamer van de Rb Amsterdam op 4 oktober 2023, het besluit op bezwaar tegen de verwachtingen in vernietigd en terugverwezen.

De rechtbank is van oordeel dat in dit concrete geval *niet* gesproken kan worden van extensief recreatief medegebruik en voert daar een aantal redenen voor aan met verwijzing naar jurisprudentie. De rechtbank overweegt dat het zwemmen aan de Borneokade zich vooral op warme dagen, concentreert op één bepaalde plek, namelijk in het water rondom de steiger, door relatief veel mensen. Ook zou de steiger aantrekkingskracht hebben voor mensen van buiten de buurt.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld én een voorlopige voorziening gevraagd. De voorlopige voorziening is gedeeltelijk toegewezen (er hoeft niet gehandhaafd te worden tot de uitspraak in hoger beroep) en de zitting van het hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) is op 25 november 2025.

Aanleiding memo

Vanuit stadsdeel Oost is recent aan R&D concreet verzocht om de situatie te legaliseren, tevens is aan R&D gevraagd dat project te trekken. Het stadsdeel heeft de wens om het zwemmen ter plaatse van de Borneokade juridisch-planologisch (blijvend) mogelijk te maken.

Het R&D advies van gebiedsteam Oost bestaat uit twee delen.

Advies R&D deel 1

Het (1e) R&D advies is om de uitspraak van de ABRvS in hoger beroep eerst af te wachten voordat een traject wordt gestart om het gebruik te legaliseren. De uitspraak zal naar verwachting in januari/februari 2026 volgen. De redenen hiervoor zijn de volgende.

(1) Uitspraak van de ABRvS zeer wenselijk

R&D is onverminderd van oordeel dat het zwemmen bij de Borneokade niet in strijd is met het bestemmingsplan. De omstandigheid dat op enkele warme zomerse dagen in het jaar er relatief veel mensen bij een steiger zwemmen, leidt niet tot de conclusie dat dat gebruik geen extensief recreatief medegebruik is. Tot een andersluidende uitspraak van de ABRvS wordt dit standpunt gevolgd. Dat was ook een van de redenen voor het instellen van het hoger beroep. Inhoudelijke planregels worden mede gevormd door jurisprudentie. De door de rechtbank aangehaalde jurisprudentie betreffen echter geen vergelijkbare gevallen. Het water, de locatie bij de Borneokade, is onbegrensd en niet te vergelijken met een specifiek begrensd perceel, zoals in de gevallen waar de rechtbank naar verwijst. De bestemming Water geldt voor het hele plangebied en al het openwater betreft één aansluitend en zeer omvangrijk bestemmingsvlak. Een oordeel over extensief recreatief medegebruik dient in het licht van het gehele bestemmingsvlak Water te worden geveld, niet ten aanzien van een klein gedeelte daarvan.

Indien het hoger beroep van het college gegrond is, zal in rechte komen vast te staan dat er geen sprake is van strijd met het bestemmingsplan en is legalisatie ook niet (meer) aan de orde. Handhaving van het bestemmingsplan is dan evenmin aan de orde.

(2) Nieuwe jurisprudentie

Op 16 juli 2025 heeft de ABRvS een nieuwe uitspraak gedaan met betrekking tot het begrip ‘extensief recreatief medegebruik’ (ECLI:NL:RVS:2025:3218). Hierbij werd het gebruik van een mountainbike-parcours in een bos met ca. 150-200 fietsers per dag ook als extensief recreatief medegebruik aangemerkt. Gelet op deze uitspraak wordt de kans op een succesvol hoger beroep van het college aanzienlijk groter geacht.

(3) Vroegtijdige legalisatie conflicteert met het procesbelang in hoger beroep

Voor het instellen van het hoger beroep door het college is een concreet procesbelang noodzakelijk. Dit procesbelang zal komen te vervallen op het moment dat er een omgevingsvergunning ter legalisatie wordt verleend (namens het college) en waarmee dus ook namens het college wordt aangegeven dat er wel strijd met het bestemmingsplan is. Dat standpunt verhoudt zich niet tot de eerdere standpunten van het college in hoger beroep. Het hoger beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard vanwege het vervallen van procesbelang, waarmee er geen inhoudelijke uitspraak meer wordt gedaan.

(4) Legalisatieprocedure opnieuw vatbaar voor bezwaar en (hoger)
Een omgevingsvergunning ter legalisatie zal opnieuw in bezwaar, beroep en hoger beroep worden aangevochten. Een aanvraag daartoe voorafgaand aan de uitspraak van de ABRvS, lijkt zich moeilijk te verhouden tot de onder protest genomen nieuwe beslissing op bezwaar van 1 augustus 2024.
Niet-handhaven i.v.m. concreet zicht op legalisatie kan door tussenkomst van een voorzieningenrechter hangende de bezwaar- en beroepsfase worden afgewezen. De werking van de omgevingsvergunning kan zo worden geschorst tot de einduitspraak. Het zwemverbod handhaven, de door het stadsdeel ongewenste situatie, kan daarmee nog jaren voorduren.

Advies R&D deel 2
Mocht de ABRvS de uitspraak van de rechtbank bekrachtigen, is de betreffende situatie aan de Borneokade, in strijd met het bestemmingsplan. Legalisatie van die situatie is echter niet eenvoudig.
De planologische aanvaardbaarheid van (intensief) zwemmen op die betreffende locatie zal moeten worden aangetoond en moeten worden afgewogen tegen de belangen van de direct omwonenden.
Het 2e advies van R&D is om dit, bij gebrek aan een ander reëel instrument, met een BOPA te regelen.

Wijziging van het Omgevingsplan?
Met de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024 worden er geen bestemmingsplannen meer gemaakt. Alle huidige bestemmingsplannen dienen uiterlijk 2032 te worden omgezet naar het Omgevingsplan gemeente Amsterdam. Bestuurlijk is opdracht gegeven om deze transitieopgave beleidsarm (of zelfs beleidsneutraal) uit te voeren en met prioriteit boven andere gewenste of noodzakelijke actualisaties of wijzigingen van bestemmingsplannen. Vanwege technische beperkingen wordt het omzetten van bestemmingsplannen in tranches uitgevoerd.
De beoogde legalisatie om het (intensief) zwemmen aan de Borneokade mogelijk te maken, betreft *geen* beleidsarme wijziging van het bestemmingsplan en kan niet meegenomen worden in een hierboven bedoelde tranche, nog daargelaten dat het bestemmingsplan *Borneo, Sporenburg en Rietlanden 2017* in het geheel niet in beeld is om de komende jaren te worden omgezet.

Zelfstandige (beleidsrijke) wijzigingen van het Omgevingsplan, zoals hier gewenst, worden vooralsnog in het geheel niet in Amsterdam in procedure gebracht. Behalve de technische beperkingen zijn er ook inhoudelijke belemmeringen. Met de inwerkingtreding van de zogeheten Basisregeling van het Omgevingsplan gemeente Amsterdam, zijn er uniforme gebruiksdoelen, begrippen en planregels bedacht waarbij moet worden aangesloten. M.a.w. er is in beginsel geen vrijheid meer om voor een bepaald gebied daarvan af te wijken. Wel zouden er eventueel aanvullende regels of maatwerkregels mogelijk moeten zijn. Het proces om daar inhoudelijk toe te komen is complex en nog niet (definitief) uitgewerkt.

Ook in het huidige Omgevingsplan wordt (intensief) zwemmen gelet op artikel 2.188 onder ‘Gebruiksdoel: Water’ (intensief) niet rechtstreeks mogelijk gemaakt. Wel staat in het vierde lid dat gronden ter plaatse van de aanduiding mogen worden gebruikt “op een wijze die gelet op de inrichting passend is.”
In de concrete situatie behoeft het geen betoog dat (intensief) zwemmen, gelet op de uitspraak van de rechtbank, hier evenmin onder zal vallen. Maatwerk of een aanvullende regel zal derhalve ook bij wijziging van het Omgevingsplan noodzakelijk zijn om (intensief) ‘zwemmen’ binnen het *Gebruiksdoel: Water* op bepaalde locaties mogelijk te maken. Hier is onder andere medewerking van het beheerteam en regieteam Omgevingsplan voor noodzakelijk. En een uitgebreide procedure tot aan de gemeenteraad.

Volledigheidshalve: slechts ‘zwemmen’ mogelijk maken in het Omgevingsplan onder het ‘gebruiksdoel: water’ zal in dit concrete geval vermoedelijk niet tot een definitieve oplossing leiden. Gelet op de uitspraak van de rechtbank is er namelijk sprake van dusdanig (overlast gevend) veel zwemgebruik geconcentreerd op één locatie dat dit niet onder (extensief) recreatief medegebruik valt. Vermoedelijk zullen alle zwemlocaties in Amsterdam moeten worden voorzien van een passende planregeling.

Nb. Voor de meest actuele stand van zaken met betrekking tot de (on)mogelijkheden van het initiëren van een zelfstandige wijziging van het omgevingsplan, zal het team Juridische Planvorming van R&D nader om advies moeten worden gevraagd, als beheerorganisatie van het Omgevingsplan.

Buitenplanse omgevingsplanactiviteit?

Gelet op het voorgaande resteert momenteel alleen de mogelijkheid om met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) de situatie (trachten) te legaliseren.
Wil een dergelijke omgevingsvergunning de rechterlijke toets doorstaan, zullen de volgende aspecten in beeld moeten worden gebracht en moeten worden afgewogen.

(1) Het (publieke) belang onderbouwen waarom legalisatie wenselijk is.
    a. Is het zwemmen op die locatie in overeenstemming met het gemeentelijk beleid? Het betreft in ieder geval geen officiële zwemplek. Moet dat het worden?
    b. Als het water de functie van het groen moet hebben, waarom geldt dat alleen bij die steiger?
    c. Informatie over hittestress en afkoelingsmogelijkheden betrekken (i.v.m. belang zwemwater)
    d. Afstemming met Waternet en belanghebbenden. Denkbaar is dat er belijning in het water moet worden aangelegd om het waterverkeer van de jachthaven te scheiden van het recreatieve deel.
(2) Concrete informatie over de mate en omvang van het recreatief gebruik.
    a. Om hoeveel recreanten gaat het?
    b. Om hoeveel dagen per jaar gaat?
(3) Concrete afbakening van het gebied.
    a. Wat wordt de projectbegrenzing van de BOPA?
    b. Wordt er niet buiten het plangebied ook gezwommen, en wellicht bij andere plekken/steigers?
(4) Met bovenstaande gegevens zullen vervolgens diverse onderzoeken nodig zijn in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) (voorheen: goede ruimtelijke ordening):
    a. Geluidsonderzoek naar (stem)geluid en geluidsoverlast. Is dit acceptabel voor omwonenden?
    b. Verkeer en (fiets)parkeren. Volgens de uitspraak, heeft de steiger aantrekkingskracht voor mensen buiten de buurt. Wat is de verkeer aantrekkende werking? Hoe wordt dit opgelost? Zijn er (extra) fietsnietjes nodig of iets dergelijks?
    c. Waterkwaliteit. Is het water in milieu hygiënische zin geschikt voor het gebruik ?
    d. Risicoanalyse nadeelcompensatie.

(5) Een BOPA van de gemeente zelf zal moet voldoen aan de eigen Participatieverordening.
   a. Er moet o.a. een participatieplan worden opgesteld.
   b. Er moet voorafgaand aan het indienen van de aanvraag participatie worden gevoerd.
   c. Er moet een participatieverslag worden gemaakt.
(6) Een BOPA moet verder voldoen aan ETFAL en de instructieregels van Rijk en provincie.
(7) Analyse van privaatrechtelijke aspecten zoals beheer en onderhoud en aansprakelijkheid bij ongevallen zal wenselijk zijn.
(8) Keuze maken tussen reguliere of uitgebreide voorbereidingsprocedure van de omgevingsvergunning.

Procedure BOPA
Naar verwachting zullen er rechtsmiddelen worden ingediend door de betreffende woonbootbewoner(s) waarbij een (reguliere) BOPA-omgevingsvergunning vatbaar is voor bezwaar, beroep en hoger beroep. Een onherroepelijke omgevingsvergunning kan hierdoor in het gehele traject ruim drie jaar duren.

Nb. De initiatiefnemer kan er ook voor kiezen om de uitgebreide voorbereidingsprocedure te doorlopen. Bij de uitgebreide procedure is er in plaats van een bezwaarfase de mogelijkheid voor het indienen van een zienswijze waarna er rechtstreeks beroep de rechtbank open staat. Hierna staat ook weer hoger beroep open. Een zienswijzeprocedure is korter dan een bezwaarfase.

Kosten BOPA
De kosten voor een BOPA zullen minstens € 5.1, 2, e euro bedragen, te onderscheiden in:
- Inzet ambtelijke uren projectleider en begeleiding vanuit gemeente (offerte)
- Inzet extern bureau opstellen onderbouwing ETFAL
- Inzet GEO-tekenaar voor kaartmateriaal en digitale inhoud (functies aan locaties toebedelen)
- Onderzoekskosten (geluid, verkeer/parkeren, risicoanalyse nadeelcompensatie)
- Ambtelijke proceskosten in bezwaar, beroep en hoger beroep
- (Legeskosten intern)

Rol R&D gebiedsteam BOPA
R&D is een adviseur van het stadsdeel en geen trekker van projecten. R&D is niet de afdeling om de voorbereiding van een aanvraag omgevingsvergunning, inclusief onderzoeken en participatie voor te bereiden, een concrete aanvraag omgevingsvergunning in te dienen en vervolgens daar ook advies over te geven aan het stadsdeel / VTH. Uitsluitend kan door R&D een bijdrage in een project worden geleverd voor de juridische ruimtelijke onderbouwing van het besluit op de omgevingsvergunning.
Echter, momenteel is daar geen ambtelijke capaciteit voor.
Geadviseerd wordt om het opstellen van een ruimtelijke onderbouwing uit te laten besteden. De voorbereiding van het vergunningsproces, offerte uitvraag, facturering, het voeren van participatie, opstellen van participatieplan en verslag, dient door een projectleider van het stadsdeel (of extern) te worden uitgevoerd/begeleid.

Achtergrond van onderdeel: Handhavingsverzoek bestemmingsplan

22 juni 2021	Besluit tot afwijzing van handhavingsverzoek op bestemmingsplan ‘Borneo, Sporenburg en Rietlanden’:

	Zwemmen kan niet worden aangemerkt als strijdig met de bestemming Water en het daarbij behorende extensief recreatief medegebruik
24 augustus 2021	Uitspraak Rechtbank Amsterdam op voorlopige voorziening: *Geen sprake van overtreding van het bestemmingsplan en verzoek om handhaving terecht afgewezen.*
17 maart 2022	Besluit op bezwaar ongegrond
4 oktober 2023	Uitspraak Rechtbank Amsterdam: beroep gegrond (…) *Gevolg: rechtbank stelt o.a. dat er in het concrete geval geen sprake is van extensief recreatief medegebruik + er moet nieuw besluit op bezwaar genomen worden. De afwijzing van het handhavingsverzoek is niet goed gemotiveerd.*

à Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld bij de ABRvS.

à Tevens is aan de ABRvS verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

8 maart 2024	Uitspraak ABRvS op voorlopige voorziening (ECLI:NL:RVS:2024:987) : gedeeltelijke toewijzing: *Gevolg: schorsende werking maar wel termijn voor nieuw besluit op bezwaar uiterlijk 1 juli 2024 + uitvoering van handhaven hoeft niet eerder dan uitspraak in hoger beroep*
1 augustus 2024	Nieuw besluit op bezwaar (nr. JB.23.017625.001) (“dit besluit is onder protest genomen”) *In heroverweging is besloten, met inachtneming van de uitspraak van de rechtbank om uw bezwaren gegrond te verklaren en alsnog uw verzoek om handhaving toe te wijzen.* *Aan de overtreder is een last onder dwangsom opgelegd om de overtreding te beëindigen, waarbij de werking van dit besluit conform het bovengenoemde uitspraak gesteld voorschrift, direct wordt opgeschort totdat op het hoger beroep is beslist.*
25 november 2025	Zitting ABRvS (202306917/1/A3). *[In afwachting van uitspraak op hoger beroep]*