**AANTEKENEN**

Raad van de gemeente Amsterdam, t.a.v. J.M. Schmeink
Postbus 202
1000 AE AMSTERDAM

| Datum | Ons nummer | Uw kenmerk |
|---|---|---|
| 5 maart 2025 | 202305858/1/R1 | |

Inlichtingen
F. Keijzer
070-4264311

Onderwerp
Amsterdam
Bp. "Klaprozenbuurt 2"

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In bovengenoemde procedure heeft de Afdeling een tussenuitspraak gedaan. Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

De behandeling van de zaak is daarmee nog niet beëindigd. In de uitspraak kunt u lezen welke opdracht de Afdeling heeft gegeven.

De verdere behandeling wordt voortgezet onder het zaaknummer: 202305858/3.

Voor zover de opdracht met zich brengt dat er een nieuw IMRO-bestand geupload moet worden, kunt u gebruikmaken van de gebruikersnaam en het wachtwoord dat u eerder hebt ontvangen.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier


Postbus 20019 - 2500 EA Den Haag - T 070 426 44 26 - F 070 365 13 80 - www.raadvanstate.nl
Bij correspondentie de datum en het nummer van deze brief vermelden

Raad van State

202305858/1/R1.
Datum uitspraak: 5 maart 2025

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. Unicorn Real Estate B.V. (hierna: Unicorn), gevestigd in Alkmaar,
2. Unidentified Amsterdam Objects B.V. (hierna: UAO), gevestigd in Alkmaar,
3. Bun Vastgoed B.V. (hierna: Bun), gevestigd in Almere,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Amsterdam,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 20 juli 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Klaprozenbuurt 2" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Unicorn, UAO en Bun beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Hoorne Vastgoed B.V. (hierna: Hoorne) heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Unicorn, UAO, Bun en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 7 oktober 2024, waar Unicorn, vertegenwoordigd door mr. J.A. Huijgen, advocaat te Den Haag, en M.W.E. Groenee, UAO, vertegenwoordigd door mr. J.A. Huijgen, voornoemd, en M.W.E. Groenee, Bun, vertegenwoordigd door mr. J.S. Haakmeester, advocaat te Baarn, en T.H. Boon, en de raad, vertegenwoordigd door M.J. Schmeink, T. van Essen, ing. K.S. Stötzer en ir. Z. Chawket, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Hoorne, vertegenwoordigd door mr. J.C. Ellerman, advocaat te Amsterdam, en Y. Meefout, als partij gehoord.

Overwegingen

**Overgangsrecht inwerkingtreding 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 bestemmingsplan 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 bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 13 oktober 2022 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

**Toetsingskader**

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

**Inleiding**

3. Het projectgebied Klaprozenbuurt ligt tussen andere ontwikkelgebieden aan de Noordelijke IJ-oever en bestaande woonbuurten en is momenteel een grotendeels extensief gebruikt bedrijventerrein. Vanwege de grote vraag naar woningen wil de gemeente Amsterdam de stad verdichten. Het gebied is daarom aangewezen als versnellingslocatie voor woningbouw in het kader van Koers 2025. Dat is een integrale stadsbrede ontwikkelstrategie voor de bouw van 50.000 woningen. Het vorige plan "Klaprozenbuurt" uit 2021 voorzag al in de transformatie van het bedrijventerrein naar een gemengde stadsbuurt met ruimte voor wonen, werken en voorzieningen. Het nu voorliggende plan is een herziening daarvan, waarmee beoogd is een aantal knelpunten van het vorige plan op te lossen. De knelpunten betreffen onder meer het aantal woningen en de flexibiliteit bij het inpassen van economische functies.

Unicorn, UAO en Bun zijn grondeigenaren dan wel pachters die de beoogde herontwikkeling willen uitvoeren. Zij betogen dat het plan ten onrechte niet voorziet in de overeengekomen bouwmogelijkheden.

**Concrete bouwplannen**

4. Globaal genomen voorziet het plan in de door Unicorn, UAO en Bun, voor hun gronden, gewenste bestemming "Gemengd". Op onderdelen wensen zij echter meer of net iets andere bouwmogelijkheden. Unicorn, UAO en Bun betogen dat het plan ten onrechte niet voorziet in de bouwmogelijkheden die zij tijdens de bestemmingsplanprocedure als wens naar voren hebben gebracht. Hierbij voeren zij aan dat de supervisor die door hen gewenste bouwmogelijkheden had goedgekeurd, dan wel dat die bouwmogelijkheden in een overeenkomst met het gemeentebestuur waren vastgelegd.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat Unicorn, UAO en Bun ten tijde van de vaststelling van het plan onvoldoende concrete bouwplannen hadden ingediend. In dat kader heeft de raad toegelicht dat wensen van Unicorn, UAO en Bun pas met een rechtstreekse en gedetailleerde regeling in het bestemmingsplan worden opgenomen als deze voldoende vastliggen. Daarvan was geen sprake. Er is tot op heden geen complete aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend en er worden nog steeds gesprekken gevoerd over de uitvoerbaarheid van het plan. Daarom heeft de raad de wensen van Unicorn, UAO en Bun niet beoordeeld om te bezien of het plan op deze punten kon worden aangevuld, maar is op de betrokken onderdelen voorzien in een generieke planregeling.

De Afdeling begrijpt het door het gemeentebestuur gehanteerde proces van planvorming aldus dat onder leiding van een zogeheten gemeentelijke supervisor in meerdere fasen wordt gesproken met initiatiefnemers. Daarbij doorlopen hun bouwplannen de stadia van een schetsontwerp (hierna: SO), een voorontwerp (hierna: VO) en een definitief ontwerp (hierna: DO).

4.2. Het staat het gemeentebestuur op zichzelf vrij om een dergelijk proces van planvorming te hanteren. Dat kan echter geen afbreuk doen aan de betekenis van concrete bouwplannen in de bestemmingsplanprocedure.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling is een bestemmingsplan in het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad moet bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening houden met een particulier initiatief voor een ruimtelijke ontwikkeling als dat initiatief voldoende concreet is, tijdig aan hem kenbaar is gemaakt en de raad op het moment van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan beoordelen. Vergelijk de uitspraak van 30 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1514, onder 8.4.

Op voorhand is niet uitgesloten dat een SO, een VO, een DO, of afspraken gemaakt in een overeenkomst, voldoen aan deze criteria. Naar het oordeel van de Afdeling speelt bij toepassing van deze criteria dan ook geen rol in welke fase van het door het gemeentebestuur gehanteerde proces van planvorming een concreet initiatief zich bevond. Evenmin is vereist dat de plannen vastliggen in die zin dat er overeenstemming met de supervisor is bereikt. Ook is niet vereist dat een complete aanvraag voor een omgevingsvergunning is ingediend. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 9 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP3702.

Tegen deze achtergrond zal de Afdeling ingaan op de wensen die Unicorn, UAO en Bun tijdens de bestemmingsplanprocedure naar voren hebben gebracht. Daarbij is relevant dat de zienswijzetermijn liep van 13 oktober 2022 tot en met 24 november 2022, dat de nota van zienswijzen is vastgesteld op 9 mei 2023 en dat het plan is vastgesteld op 20 juli 2023.

5. Unicorn is de beoogd ontwikkelaar en gedeeltelijk eigenaar van gronden aangeduid met D1 en D2 en wil voor die gronden uitvoering geven aan de transformatie van het bedrijventerrein naar een gemengde stadsbuurt met ruimte voor wonen, werken en voorzieningen. Het plan voorziet daarin, maar met een generieke planregeling. Unicorn betoogt dat het plan ten onrechte niet tegemoetkomt aan een aantal van haar wensen. Het gaat om de volgende wensen:
a. Zekerheid dat de overeengekomen bouwmogelijkheden, uitgedrukt in bouwhoogte en bruto vloeroppervlakte, niet worden beperkt door een maximum aan totale bruto vloeroppervlakte en indirect door het totale aantal woningen voor de bestemming "Gemengd".
b. Een maximale bouwhoogte van 22 m in plaats van 20 m.
c. De mogelijkheid dat de vierde en vijfde verdieping van het gebouw aan de zijde van de Slijperweg met 2 m uitkragen (lees: uitsteekt).
d. In een latere aanvulling op het genoemde onder b, een maximale bouwhoogte van 22 m dan wel 22,35 m in plaats van 20 m.

5.1. De door Unicorn genoemde wensen zijn op verschillende momenten vastgelegd. In een samenwerkingsovereenkomst (hierna: SOK) van 30 december 2021 is een bruto vloeroppervlakte van 1.765 $m^2$ overeengekomen (wens a).

De Afdeling stelt vast dat niet is uitgesloten dat de overeengekomen bouwmogelijkheden worden beperkt door het maximum aan de totale bruto vloeroppervlakte van 154.620 $m^2$ in artikel 3.2.1, aanhef en onder b, en het totale aantal woningen van 1.613 van artikel 3.4.1,

onder c, van de planregels. Die beperkingen gelden voor alle gronden met de bestemming "Gemengd", waaronder ook gronden van andere initiatiefnemers.

In zoverre acht de Afdeling de wensen van Unicorn concreet en tijdig kenbaar gemaakt. Ook waren voor deze wensen, gelet op de beperkte afwijking van het generieke plan, voldoende gegevens beschikbaar om de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan te beoordelen. De raad heeft deze wensen ten onrechte niet beoordeeld om te bezien of het plan op dit punt kon worden aangevuld. Daarom acht de Afdeling het plan op dit onderdeel onzorgvuldig vastgesteld. In zoverre slaagt het betoog.

5.2. Op 28 maart 2023 heeft Unicorn een SO ingediend met een bouwhoogte van 22 m (wens b). Op 11 mei 2023 is een aanvulling op de SOK ondertekend met als bijlage een structuurontwerp gelijk aan het SO. Op 3 juli 2023 is een VO ingediend. Uit het beroepschrift leidt de Afdeling af dat de gewenste uitkraging van de vierde en vijfde verdieping van het gebouw aan de zijde van de Slijperweg met 2 m eerst met het VO was ingediend (wens c). In de VO is ook een bouwhoogte opgenomen van 22,35 m (wens d).

De Afdeling stelt vast dat het plan voor de gronden van Unicorn voorziet in een bouwhoogte van 20 m en niet voorziet in de bedoelde uitkraging.

De raad heeft volstaan met de onder 4.1 weergegeven motivering. Zoals onder 4.2 is overwogen kon de raad daar niet mee volstaan. Of deze wensen voldoende concreet waren, tijdig kenbaar waren gemaakt en of op basis van de bij de vaststelling van een plan bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kon worden beoordeeld, hangt af van de omstandigheden van het geval, waaronder de omvang en complexiteit van de wensen. In het bestreden besluit, het verweerschrift noch ter zitting is de raad hierop ingegaan. Daarom acht de Afdeling het plan op deze onderdelen onvoldoende gemotiveerd. Ook in zoverre slaagt het betoog.

6. UAO is beoogd ontwikkelaar en gedeeltelijk erfpachter van gronden aangeduid met C6, C9 en C11 en wil voor die gronden uitvoering geven aan de transformatie van het bedrijventerrein naar een gemengde stadsbuurt met ruimte voor wonen, werken en voorzieningen. Het plan voorziet daarin, maar met een generieke planregeling. UAO betoogt dat het plan ten onrechte niet tegemoetkomt aan een aantal van haar wensen. Het gaat om de volgende wensen:

a. Zekerheid dat de overeengekomen bouwmogelijkheden, uitgedrukt in bouwhoogte en bruto vloeroppervlakte, niet worden beperkt door een maximum aan de totale bruto vloeroppervlakte en indirect door het totale aantal woningen voor de bestemming "Gemengd".

b. Voor perceel C6 een maximale bouwhoogte van 20,5 m in plaats van 20 m. Voor perceel C9 (noord) een maximale bouwhoogte van 23,5 m in plaats van deels 23 m, deels 17 m en deels 7 m. Voor perceel C9 (zuid) een maximale bouwhoogte van 14,5 m in plaats van deels 17 m en deels 7 m.

6.1. De door UAO genoemde wensen zijn op verschillende momenten vastgelegd. In een samenwerkingsovereenkomst (hierna: SOK) van 28 juni 2021 is een bruto vloeroppervlakte van 12.009 $m^2$ overeengekomen (wens a).

De Afdeling stelt vast dat niet is uitgesloten dat de overeengekomen bouwmogelijkheden worden beperkt door het maximum aan totale bruto vloeroppervlakte en het totale aantal woningen zoals hiervoor genoemd.

In zoverre acht de Afdeling de wensen van UAO concreet en tijdig kenbaar gemaakt. Ook waren voor deze wensen, gelet op de beperkte afwijking van het generieke plan, voldoende gegevens beschikbaar om de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan te beoordelen. De raad heeft deze wensen ten onrechte niet beoordeeld om te bezien of het plan op dit punt kon worden aangevuld. Daarom acht de Afdeling het plan op dit onderdeel onzorgvuldig vastgesteld. In zoverre slaagt het betoog.

6.2. Op 11 mei 2023 is een aanvulling op de SOK met UAO ondertekend, met daarin de gewenste bouwhoogten (wens b).

De Afdeling stelt vast dat het plan voor de gronden van UAO niet voorziet in de door haar gewenste bouwhoogten.

De raad heeft volstaan met de onder 4.1 weergegeven motivering. Zoals onder 4.2 is overwogen kon de raad daar niet mee volstaan. Of deze wensen voldoende concreet waren, tijdig kenbaar waren gemaakt en op basis van de bij de vaststelling van een plan bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kon worden beoordeeld, hangt af van de omstandigheden van het geval, waaronder de omvang en complexiteit van de wensen. In het bestreden besluit, het verweerschrift noch ter zitting is de raad hierop ingegaan. Daarom acht de Afdeling het plan op deze onderdelen onvoldoende gemotiveerd. Ook in zoverre slaagt het betoog.

7. Bun is eigenaar van gronden in blok D9 tot en met D14 van het plangebied en wil voor die gronden uitvoering geven aan de transformatie van het bedrijventerrein naar een gemengde stadsbuurt met ruimte voor wonen, werken en voorzieningen. Het plan voorziet daarin, maar met een generieke planregeling. Daarin is geen rekening gehouden met een aantal wensen van Bun. Die wensen zijn overeengekomen in een de SOK en een Allonge. UAO betoogt dat het plan ten onrechte niet tegemoetkomt aan een aantal van haar wensen. Het gaat om de volgende wensen:
a. Een groter tuinhuis op kavel D12/13.
b. Balkons, galerijen en luchtbruggen bij diverse kavels.
c. Een setback (lees: een teruggelegen bovenste bouwlaag) van 1,5 m in plaats van 3 m bij bouwblok D12/13 straatzijde.
d. Een setback in de vorm van een getrapte zijgevel in plaats van een setback aan de voorgevel bij blok D9.
e. Een zwevend gedeelte van het gebouw aan D12/13 boven gronden waar vanwege leidingen niet gebouwd mag worden.
f. Een WKO (warmte- en koudeopslag) systeem bestaande uit onder meer leidingen en bronputten van de VVE als een mogelijkheid binnen de definitie van 'nutsvoorzieningen' uit art. 1.78 van de planregels.
g. Een grotere maximale diepte voor detailhandel in dagelijkse artikelen op D14, D10 en D11.

7.1. De door Bun genoemde wensen zijn op verschillende momenten vastgelegd. Het gaat in dit kader om een SO waarvan de datum van indiening niet is gebleken, maar die in ieder geval op 31 augustus 2022 door de supervisor is goedgekeurd. Daarnaast gaat het om een VO waarvan de

datum van indiening niet is gebleken, maar die op 5 juli 2023 door de supervisor is goedgekeurd.

De Afdeling stelt vast dat het plan niet voorziet in de door Bun onder a tot en met f genoemde wensen. Het is de Afdeling vooralsnog niet duidelijk geworden in hoeverre die wensen bleken uit het SO of het VO. In elk geval staat vast dat de raad heeft volstaan met de onder 4.1 weergegeven motivering. Zoals onder 4.2 is overwogen kon de raad daar niet mee volstaan. Of deze wensen voldoende concreet waren, tijdig kenbaar waren gemaakt en op basis van de bij de vaststelling van een plan bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kon worden beoordeeld, hangt af van de omstandigheden van het geval, waaronder de omvang en complexiteit van de wensen. In het bestreden besluit, het verweerschrift noch ter zitting is de raad hierop ingegaan. Daarom acht de Afdeling het plan op deze onderdelen (wensen a tot en met f) onvoldoende gemotiveerd. In zoverre slaagt het betoog.

7.2. Wat betreft de door Bun gewenste grotere maximale diepte voor detailhandel in dagelijkse artikelen, niet zijnde supermarkten, op D14, D10 en D11 (wens g), overweegt de Afdeling het volgende.

De Afdeling stelt vast dat het plan niet voorziet in de door Bun onder g genoemde wens.

In artikel 1.42 is detailhandel in dagelijkse artikelen als volgt gedefinieerd: "dagelijkse artikelen omvatten levensmiddelen en persoonlijke verzorging (drogisterijen, parfumerie en apotheken), niet zijnde supermarkten."

Op grond van artikel 3.4.6 van de planregels is detailhandel in dagelijkse artikelen alleen toegestaan ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van gemengd – 3". Het plan voorziet op D14, D10 en D11 vanaf de straatzijde voor een horizontale diepte van 20 m in die aanduiding.

De raad heeft toegelicht dat gekozen is om winkels in dagelijkse artikelen, zoals een slager of een bakker, in kleinere eenheden toe te staan langs de randen aan de straatkant. Dit nodigt uit om meerdere kleinere winkels aan de straatkant te ontwikkelen, wat moet leiden tot een afwisselend en levendig straatbeeld.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad een groot gewicht kunnen toekennen aan het creëren van een afwisselend en levendig straatbeeld. In hetgeen Bun heeft aangevoerd bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad winkels in dagelijkse artikelen niet heeft kunnen beperken tot kleinere eenheden langs de randen aan de straatkant. Het betoog slaagt in zoverre niet.

**Conclusie en bestuurlijke lus**

8. In hetgeen Unicorn, UAO en Bun hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit op onderdelen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb is genomen en op onderdelen niet berust op een deugdelijke motivering als bedoeld in artikel 3:46 van de Awb.

Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen de hierna te noemen termijn:
- het besluit van 20 juli 2023 alsnog van een toereikende motivering te

voorzien, waarin nader wordt uiteengezet waarom van de raad niet kon worden verlangd om de in deze uitspraak genoemde initiatieven bij het plan te betrekken;
- dan wel een herstelbesluit te nemen waarbij de initiatieven alsnog bij het plan worden betrokken;
- alsmede de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel nieuw of gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174, blijft op een gewijzigd of nieuw besluit het recht, zoals dat gold onmiddellijk vóór 1 januari 2024, van toepassing.

De raad hoeft hierbij geen toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Awb, zodat een eventueel nieuw of gewijzigd besluit niet eerst in ontwerp ter inzage hoeft te worden gelegd.

9. In de einduitspraak zal de Afdeling voor zover nodig ingaan op het beroep van partijen op het vertrouwensbeginsel.

In de einduitspraak zal ook worden beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Amsterdam op
- om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak, met inachtneming van wat daarin is overwogen het onder 8 vermelde gebrek in het besluit van 20 juli 2023, te herstellen, en;
- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel nieuw of gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. M. Soffers, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.S.S. Hupkes, griffier.

| | |
|---|---|
| w.g. Knol | w.g. Hupkes |
| voorzitter | griffier |

Uitgesproken in het openbaar op 5 maart 2025

635
Verzonden: 5 maart 2025

Raad van State

Postbus 20019 - 2500 EA Den Haag

PostNL
Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas

4285627

Raad van State
Postbus 20019 2500EA 'S-GRAVENHAGE The Netherlands

Frankering betaald

postnl

R Aangetekend

D-A-1

Amsterdam, Raad van de gemeente
Postbus 202
1000AE AMSTERDAM

3SRAGN7690813

Recommandé

NL



3SRAGN7690813

P2202

IV - BEDRIJFSVOERING
06 MAART 2025
INGEKOMEN