# Korte indicatie zienswijzen wijzigingsbesluit horeca

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit heeft met ingang van donderdag 4 september 2025 gedurende een termijn van zes weken ter inzage gelegen. Conform wettelijk voorschrift is gedurende de termijn van terinzagelegging een ieder de mogelijkheid geboden zienswijzen over het Ontwerp Wijzigingsbesluit naar voren te brengen bij de gemeenteraad van Amsterdam. Door of namens 72 adressanten is een zienswijze naar voren gebracht. Alle zienswijzen zijn binnen de gestelde termijn binnengekomen, dan wel is aannemelijk dat deze tijdig zijn ingediend. In de nota van beantwoording (bijlage 3 van de raadsvoordracht) worden de binnengekomen zienswijzen in samengevatte vorm weergegeven en van een beantwoording voorzien, waarbij wordt aangegeven of de zienswijze aanleiding heeft gegeven tot aanpassingen.

De zienswijzen zijn met name ingediend door omwonenden van horeca die overlast vanwege horeca ervaren, en die betere bescherming tegen die overlast willen, en door horecaondernemers en verhuurders van vastgoed met een horecabestemming, die de voorgenomen wijziging als te belemmerend ervaren.

Hieronder wordt een korte indicatie van de zienswijzen en de beantwoording ervan gegeven. Daarbij wordt met name stilgestaan bij de rode draad in de zienswijzen. Voor de volledige weergave van de zienswijzen en de beantwoording ervan wordt verwezen naar de nota van beantwoording.

***Zienswijzen omwonenden***
De zienswijzen van omwonenden komen allemaal van bewoners uit dezelfde buurt, namelijk omgeving Amstelveld. De volgende punten komen naar voren.

- Overlast wordt met name ervaren vanwege de aanwezige horecaterrassen, de hoeveelheid daarvan, en het veranderde karakter ervan (gericht zijn op een niet-lokaal publiek).
- Overlast vanwege muziekgeluid in de horecazaak wordt met name ervaren als een horecaondernemer zich niet houdt aan de geldende regels.
- Geluidsoverlast van overige activiteiten wordt met name ervaren als een horecaondernemer zich niet houdt aan een algemeen geldende zorgplicht.

De weergave en beantwoording van deze zienswijzen komt aan bod in de nota van beantwoording onder 4 (adressant 1), 7 (adressant 4) en 11 (adressant 8, mede namens 74 omwonenden).

<u>Overlast vanwege horecaterrassen</u>
Wat betreft de ervaren overlast vanwege horecaterrassen, wordt opgemerkt dat het toelaten van een nieuw horecaterras op een locatie allereerst een ruimtelijke keuze is. Daarbij moet de vraag worden beantwoord of een bepaalde locatie in beginsel geschikt is voor een horecaterras, los van de uiteindelijke exploitatie ervan. Die keuze over waar nieuwe horecaterrassen kunnen worden toegelaten, kan allereerst beleidsmatig worden gemaakt in de gebiedsgerichte uitwerkingen, waarvoor het Horecabeleid 2025 de aanzet heeft gegeven. Daarover zal ook participatie worden gehouden. Uiteindelijk moet die keuze in juridische zin worden gemaakt bij het vervangen van nog geldende bestemmingsplannen. Of op andere momenten als zich een initiatief aandient voor een horecaterras op een locatie waar een horecaterras niet is toegestaan. Voorliggend wijzigingsbesluit brengt hierin geen verandering.
Voor wat betreft bestaande terrassen wordt opgemerkt dat de beoordeling dat op de locatie een horecaterras kan worden toegelaten, reeds eerder is gemaakt. Het ligt voor de hand dat die locaties als zodanig worden aangewezen.

Waar voorliggend wijzigingsbesluit wel verandering in brengt, is dat wordt voorzien in een vergunningplicht in het omgevingsplan, waarmee het concrete initiatief op aanvaardbaarheid voor het woon- en leefklimaat kan worden beoordeeld. Daarbij wordt in elk geval het effect van het verwachte stemgeluid op de omgeving betrokken. Daarbij kunnen die voorschriften worden gesteld die nodig zijn om onaanvaardbare overlast te voorkomen. Bijvoorbeeld over omvang, aantal zitplaatsen dat aanwezig mag zijn, of openingstijden. Naar verwachting wordt hiermee het belang van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat goed geborgd in de besluitvorming. Mocht in de praktijk blijken dat toch sprake is van onaanvaardbare overlast, dan biedt de wet de mogelijkheid alsnog (meer) beperkende voorschriften te stellen.
Dat geldt ook voor bestaande horecaterrassen. Daarvoor gaat een omgevingsvergunning van rechtswege gelden. Maar ook daarvoor geldt dat mocht in de praktijk blijken dat toch sprake is van onaanvaardbare overlast, de wet de mogelijkheid biedt alsnog (meer) beperkende voorschriften te stellen.

Overlast vanwege muziekgeluid in de horecazaak en belang van handhaving
In een van de zienswijzen wordt de situatie geschetst van een ondernemer die bewust de regels heeft omzeild, en daarmee lange tijd veel overlast heeft veroorzaakt. Daarbij wordt ook gewezen op een niet adequaat optreden vanuit toezicht en handhaving. Inmiddels is opgetreden, en is de overlast op dit punt verdwenen. De zienswijze toont hiermee het belang van toezicht en handhaving aan. En dat belang wordt onderschreven. Het voorbeeld toont ook aan dat de regels over het afspelen van muziek in horecazaken, als men zich aan de regels houdt, doen wat ze moeten doen. Namelijk onaanvaardbare overlast voorkomen. In dat opzicht geeft de zienswijze geen aanleiding tot wijzigingen.

Overlast vanwege overige activiteiten
Tot slot wordt aangegeven geluidsoverlast te ervaren van overige activiteiten. Bijvoorbeeld door terrasopbouw en -afbraak op momenten dat het niet zou zijn toegestaan en het na sluitingstijd storten van glaswerk in (illegaal in de openbare ruimte geplaatste) glascontainers. Hierover het volgende.
Voor zover er handelingen plaatsvinden die expliciet niet zijn toegestaan, kan daartegen handhavend worden opgetreden. Maar niet alles wat niet expliciet verboden is, is toegestaan. Op grond van artikel 1.6 van de Omgevingswet geldt een algemene zorgplicht. Bepaald wordt dat een ieder voldoende zorg draagt voor de fysieke leefomgeving. Dit houdt in dat overheden, bedrijven én burgers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde leefomgeving. In een omgevingsplan kunnen ook specifieke zorgplichten worden opgenomen. Specifieke zorgplichten borduren voort op de algemene zorgplicht, maar zijn concreter. Een specifieke zorgplicht geldt voor specifieke activiteiten voor concreet genoemde belangen.

Mede naar aanleiding van de zienswijze is in artikel 3.54 een specifieke zorgplicht opgenomen. Die specifieke zorgplicht houdt in dat een exploitant verplicht is alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om nadelige gevolgen voor het woon- en leefklimaat te voorkomen, of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt dient de activiteit achterwege te worden gelaten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.
Exploitanten kunnen wel kiezen hoe ze de specifieke zorgplicht invullen. Dat mag in beginsel op verschillende manieren, als het maar gebeurt. Gebeurt het niet, dan kan een beperkend maatwerk- voorschrift worden gesteld. Daartoe is ten opzichte van het Ontwerp Wijzigingsbesluit een nieuw artikel toegevoegd (artikel 3.55). Daarin is bepaald dat indien de uitoefening van een

horeca-activiteit in ernstige mate afbreuk doet aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld om de nadelige gevolgen te beperken.
Hiermee heeft de gemeente meer mogelijkheden om op te treden tegen onaanvaardbare overlast.

***Zienswijze Voordestad Amsterdam***
Door Voordestad Amsterdam is een zienswijze naar voren gebracht, waarin met name gevraagd wordt om in het omgevingsplan te borgen dat ook bij bestaande horecaterrassen nadere voorschriften kunnen worden gesteld wanneer een zwaarwegend algemeen belang daarom vraagt. De zienswijze en beantwoording komt aan bod in de nota van beantwoording onder 8. Kort samengevat wordt opgemerkt dat reeds door de wetgever hierin is voorzien in de wet, namelijk in artikel 8.97 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dat biedt de mogelijkheid om nadere voorschriften te stellen of een vergunning zelfs in te trekken met het oog op dezelfde belangen op grond waarvan een vergunning geweigerd kan worden. Hierop wordt meer uitgebreid ingegaan in paragraaf 3.9 van de nota van beantwoording. Een aanvullende regel in het omgevingsplan voegt hieraan niets toe, en is ook niet mogelijk.

***Zienswijzen horecaondernemers en verhuurders***
Rode draad in de zienswijzen door of namens horecaondernemers en verhuurders van vastgoed met een horecabestemming is dat er beperkingen worden gesteld die ten koste gaan van de exploitatiemogelijkheden. Gewezen wordt met name op:
- beperking van de juridisch-planologische mogelijkheden;
- onduidelijkheid over het verstrekken van etenswaren voor consumptie buiten de horecazaak;
- beperking van de mogelijkheden om een dansvloer aan te bieden;
- beperking van de mogelijkheden om harde muziek te draaien;
- beperking van de openingstijden.

<u>Beperking van de juridisch-planologische mogelijkheden;</u>
Voorliggend wijzigingsbesluit brengt geen wijzigingen aan in de juridisch-planologische mogelijkheden. De juridisch-planologische mogelijkheden worden op dit moment nog vrijwel overal bepaald door het onder oud recht vastgestelde bestemmingsplan. Voorliggend wijzigingsbesluit voorziet niet in het vervangen daarvan. Het uitrollen van de regels over de zwaartecategorieën gaat gebied voor gebied gebeuren, bij het vervangen van de onder oud recht vastgestelde bestemmingsplannen. Bij het vervangen van de bestemmingsplannen geldt als uitgangspunt dat de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan worden overgenomen. In uitzonderlijke situaties kan worden afgeweken van dat uitgangspunt. Als daartoe aanleiding bestaat, kan er beperkt worden. Bijvoorbeeld door alleen het feitelijk aanwezige lichtere gebruik te bestendigen in het omgevingsplan. Dit vraagt een lokale afweging, die per te vervangen bestemmingsplan zal worden gemaakt. Zie meer uitgebreid paragraaf 5.2.3.2 van de motivering dan wel paragraaf 3.2 van de nota van beantwoording.

<u>Onduidelijkheid over het verstrekken van etenswaren voor consumptie buiten de horecazaak</u>
In een aantal zienswijzen wordt erop gewezen dat met uitzondering van fastfoodhoreca enkel etenswaren voor consumptie buiten de horecazaak mogen worden verstrekt die geen voorbereidingshandeling ter plaatse behoeven. Concreet betekent dit dat het verwarmen, garen, beleggen en ontdooien en dan vervolgens meegeven niet is toegestaan. Ook zou dit betekenen dat met uitzondering van fastfoodhoreca geen maaltijden mogen worden meegegeven. Dit sluit niet aan bij de dagelijkse praktijk, en is niet handhaafbaar. Verzocht wordt om een ruimere en duidelijkere formulering, zodat er geen onbedoelde beperkingen ontstaan voor horeca. Het beleid

zou moeten aansluiten bij de bestaande praktijk waarin het afhalen van etenswaren al breed voorkomt en dit een gangbare service is voor een gemiddeld restaurant.

Uit de zienswijzen blijkt dat de regels onvoldoende duidelijk zijn, en daardoor onbedoeld beperkingen op lijken te leggen die niet zijn beoogd. Zo moet het meegeven van een maaltijd voor consumptie thuis gewoon mogelijk zijn. Wat niet overal mogelijk moet zijn is het verstrekken van etenswaren voor consumptie in de publieke buitenruimte. Op dat laatste gelden wel weer uitzonderingen, namelijk voor fastfoodhoreca en voor kleine etenswaren die geen voorbereidingshandelingen behoeven. Om dit duidelijker te maken worden de regels ten opzichte van het Ontwerp Wijzigingsbesluit aangepast. Daarbij wordt er ook in voorzien dat het op locaties mogelijk gemaakt kan worden dat ook niet-verwarmde etenswaren kunnen worden verstrekt voor directe consumptie buiten de horecazaak. Een en ander wordt toegelicht in paragraaf 5.1.3.3 van de motivering bij het wijzigingsbesluit, en in paragraaf 3.6 van de nota van beantwoording. Samengevat komt het neer op het volgende:

Uitgangspunt is dat bij het exploiteren van een horecazaak het verstrekken van etenswaren en/of dranken voor consumptie *in* de horecazaak en *op* het bijbehorende horecaterras is toegestaan.

Binnen de exploitatie van een horecazaak is het ook toegestaan om een maaltijd mee te geven voor consumptie thuis, of bijvoorbeeld op het werk. Om dit duidelijk te maken, wordt binnen alle zwaartecategorieën een regel toegevoegd die bepaalt dat het verstrekken van etenswaren en dranken voor consumptie elders dan in de horecazaak, op het bijbehorende horecaterras of in de publieke buitenruimte is toegestaan.

Wat vanuit een horecazaak *niet* is toegestaan, is het meegeven van etenswaren voor directe consumptie 'op straat', oftewel *in de publieke buitenruimte*. Daartoe is binnen elke zwaartecategorie een regel opgenomen die bepaalt dat het verstrekken van etenswaren voor directe consumptie buiten de horecazaak en het bijbehorende horecaterras niet is toegestaan.

Daarop geldt een aantal uitzonderingen:
- Het verstrekken van kleine etenswaren voor directe consumptie in de publieke buitenruimte is binnen alle zwaartecategorieën toegestaan, voor zover het gaat om etenswaren die ter plaatse geen voorbereidingshandelingen, zoals gaar maken, samenstellen en beleggen, nodig hebben.
- Waar fastfoodhoreca is toegestaan.
- Het verstrekken van niet verwarmde etenswaren, zoals belegde broodjes, voor consumptie in de directe omgeving van de horecazaak is in beginsel alleen toegestaan binnen fastfoodhoreca. Het wordt echter mogelijk gemaakt dat locaties worden aangewezen waar het verstrekken van niet verwarmde etenswaren, zoals belegde broodjes, voor consumptie in de directe omgeving van de horecazaak is toegestaan.

<u>Beperking van mogelijkheden een dansvloer aan te bieden of harde muziek te draaien</u>
Voorliggend wijzigingsbesluit brengt ook geen beperkingen aan voor wat betreft de mogelijkheden tot het aanbieden van een dansvloer of het afspelen van harde muziek. Dat allereerst omdat het verbod op het aanbieden van een dansvloer en het afspelen van harde muziek is opgenomen in de regels over een aantal zwaartecategorieën, en die zwaartecategorieën gaan pas ergens gelden als dat op een later moment, bij het vervangen van een bestemmingsplan, wordt bepaald.

Maar wellicht belangrijker, dat betekent niet dat er dus nergens een verbod geldt op het aanbieden van een dansvloer of het afspelen van harde muziek. Het betekent alleen dat totdat het geldende bestemmingsplan is vervangen, dat bestemmingsplan bepalend is voor de vraag of het aanbieden van een dansvloer en het afspelen van harde muziek is toegestaan.
In veel zienswijzen wordt ervan uitgegaan dat dit, als er in het bestemmingsplan geen expliciet verbod is opgenomen, *dus* is toegestaan. Dat is niet juist. Wanneer het bestemmingsplan op een locatie alleen een restaurant toestaat, en in dat restaurant worden in de loop van de avond alle stoelen en tafels aan kant gezet, het muziekniveau gaat omhoog, en er wordt (daarmee) gelegenheid geboden tot dansen, kan in zijn algemeenheid worden vastgesteld dat dit niet passend is. En waar een café is toegestaan, maar geen discotheek, is het niet toegestaan het café te exploiteren als discotheek. Met het afspelen van luide muziek in een restaurant, ontstaat een cafésetting, en met het afspelen van luide muziek en het aanbieden van een dansvloer in een café, ontstaat een discotheeksetting. Voor veel horecaexploitanten was dit duidelijk, maar niet voor iedereen. Om die duidelijkheid te geven, wordt met voorliggend besluit geconcretiseerd wat binnen de nieuwe zwaartecategorieën is toegestaan.
In paragraaf 3.3 en 3.5 van de nota van toelichting wordt hierop meer uitgebreid ingegaan.

<u>Beperking van de openingstijden</u>
In veel zienswijzen wordt gesteld dat er een beperking van de openingstijden komt. Inderdaad kan zich een beperking van de openingstijden voordoen. Dat is met name het geval voor restaurants en fastfoodhoreca die zich bevinden op een locatie waar op grond van het nog geldende bestemmingsplan geen zwaardere horeca is toegestaan dan een restaurant. Aan die locatie zal bij het vervangen van het bestemmingsplan over het algemeen reguliere horeca worden toegekend. Daarvoor gelden in het weekend maximum sluitingstijden van 02.00 uur (artikel 3.82 omgevingsplan), terwijl dat nu veelal 03.00 uur is. Totdat het bestemmingsplan is vervangen wordt gekeken naar de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt (artikel 3.83 omgevingsplan), en zal dan eveneens een maximum sluitingstijd gelden van 02.00 uur. Daarvoor geldt wel een overgangstermijn van drie jaar. Tot dan blijven de openingstijden van toepassing zoals die gelden op grond van de exploitatievergunning, geldend op het moment van inwerkingtreding van voorliggend wijzigingsbesluit. Zie meer uitgebreid paragraaf 3.8 van de nota ven beantwoording.

Voor fastfoodhoreca en voor zware horeca geldt dat is voorzien in de mogelijkheid om een maatwerkontheffing van de openingstijden aan te vragen (artikel 3.91 omgevingsplan). Daar heeft men dus drie jaar de tijd voor.

Voor andere vormen van horeca was daarin niet voorzien. Naar aanleiding van de zienswijzen wordt voorgesteld om voor horecabedrijven die niet in aanmerking komen voor de maatwerkontheffing te voorzien in de mogelijkheid een persoonsgebonden ontheffing aan te vragen. Die ontheffing wordt alleen verleend indien dit naar het oordeel van het bevoegd gezag niet leidt tot onaanvaardbare gevolgen voor het woon- en leefklimaat, waarbij het college betrekt de maatregelen die de aanvrager neemt om overlast in de omgeving te voorkomen, en, indien die er zijn, de ervaringen uit het verleden. Door te kiezen voor een persoonsgebonden ontheffing wordt voorzien in een uitsterfconstructie. Ondernemers die daarvoor in aanmerking komen, hebben drie jaar de tijd om die ontheffing aan te vragen. De verwachting is dat alleen restaurants die daadwerkelijk gebruik maken van de nu nog ruimere openingstijden hiervan gebruik zullen maken, en dat de belasting voor ondernemers en VTH daarmee beperkt blijft.

Financiële schade

Aanvullend op wat vanuit de horecaondernemers is aangegeven, wordt door of namens verhuurders van vastgoed met een horecabestemming kort samengevat aangegeven dat de beperkingen zullen leiden tot financiële schade als gevolg van waardedaling en verminderde verhuurbaarheid (de zienswijze en beantwoording komt aan bod in de nota van beantwoording onder 16A.).

Vooropgesteld moet worden dat er, zoals uit de beantwoording van de zienswijzen blijkt, in veel gevallen in het geheel geen sprake is van de gestelde beperkingen als gevolg van voorliggend wijzigingsbesluit. Waar die er wel zijn, wordt voorzien in overgangsrecht. Los daarvan wordt niet concreet gemaakt welke financiële schade als gevolg van welke onderdeel van het wijzigingsbesluit ontstaat.
Voorliggend wijzigingsbesluit wijzigt de bestaande juridisch-planologische gebruiksrechten, zoals vastgelegd in nog geldende bestemmingsplannen, niet. Waar op grond van het nog geldende bestemmingsplan een café is toegestaan, blijft dat toegestaan, en waar een restaurant is toegestaan, blijft een restaurant toegestaan. De wijze waarop geldende bestemmingsplannen worden vervangen, en welke gebruiksdoelen en aanvullende regels daarbij van toepassing gaan zijn, is aan de orde bij latere wijzigingsbesluiten. Maar zoals aangegeven in de motivering bij het wijzigingsbesluit (hetgeen wordt herhaald in paragraaf 3.2 van de nota van beantwoording) geldt daarbij als uitgangspunt dat de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan worden overgenomen.
Wel worden bepaalde aspecten ten aanzien van de verschillende vormen van horeca verduidelijkt in concrete regels. Zoals dat op een locatie waar wel een restaurant is toegestaan, maar geen café, het niet is toegestaan een restaurant te exploiteren met feitelijk een cafésetting. Maar dat een restaurant in dat geval niet als café geëxploiteerd mag worden, geldt ook nu reeds. Omdat dit niet voor elke horecaexploitant duidelijk is, worden duidelijke regels gegeven over wat wel en niet is toegestaan (zie meer uitgebreid paragraaf 3.3 en 3.5 van de nota van beantwoording).
Verder worden regels gesteld over openingstijden. Tot nu toe werden die krachtens de APV in de exploitatievergunning opgenomen. Deze vergunning is niet overdraagbaar (artikel 1.9 APV) en gebonden aan het bedrijf waarvoor zij is verleend (artikel 3.5 APV). Uit de artikelsgewijze toelichting daarbij blijkt waarom dat zo is. Een vergunning of ontheffing kan een vermogensrecht vertegenwoordigen en economische waarde hebben. Het is echter onwenselijk dat de houder van een vergunning of ontheffing deze kan overdoen aan een ander. Er was voor wat betreft de openingstijden dus geen sprake van overdraagbare rechten. Laat staan dat verhuurders daaraan rechten kunnen ontlenen.
Dat alles daargelaten moet in zijn algemeenheid worden opgemerkt dat regelgeving kan wijzigen, en dat dat ook tot financieel nadeel kan leiden. Wanneer die schade uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico en het bedrijfsrisico, en wanneer die schade iemand in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, kan een beroep worden gedaan op nadeelcompensatie. Naar huidige inzichten is er geen sprake van nadeel dat voor compensatie in aanmerking komt verbonden aan de voorliggende wijziging omgevingsplan. De zienswijzen brengen daarin geen verandering.