Zienswijze: Horecabeleid 2025
Onderwerp: Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Amsterdam

Datum: 30 september 2025

Aan: Gemeenteraad van Amsterdam
T.a.v. R.C. Bakker
Directeur Ruimte & Duurzaamheid
Postbus 2758
1000 CT Amsterdam

Geachte leden van de gemeenteraad,

Ik woon tegenover het Amstelveld en maak mij ernstige zorgen over de impact van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan (Gemeenteblad 2025, nr. 379359) op de leefbaarheid in onze buurt. Het Amstelveld is een kleinschalige en levendige woonbuurt met een hoge bewonersdichtheid.

De buurt ken een gezellige drukte met diverse activiteiten maar kampt ook nu al met geluidsoverlast, verkeersbewegingen door horeca, terrassen en evenementen. Uitbreiding of verruiming van horeca- en zaalverhuurfuncties zal dit alleen verergeren.

Daarom verzoek ik u:

- Geen uitbreiding van terrassen toe te staan en openingstijden te beperken (weekdagen tot 22.00 uur, weekenden tot 23.00 uur);
- Zaalverhuur en nieuwe evenementenlocaties in dit gebied uit te sluiten;
- Het woonkarakter van het Amstelveld nadrukkelijk te beschermen in beleid en handhaving.

Ik vraag u bij de vaststelling van het Wijzigingsbesluit rekening te houden met de belangen van bewoners en de woonfunctie voorop te stellen.

Met vriendelijke groet,

aansluitend op opsomming van aandachtspunten

Gemeente Amsterdam
- 2 OKT. 2025
Ontvangen

De buurt kampt nu al met de volgende aandachtspunten door horeca en terrassen:

• Geluidsoverlast van volle terrassen tot laat in de nacht (luid praten, schreeuwen, muziek).
• Groepen en samenkomsten van terras- en cafébezoekers van buiten het woongebied.
• Overmatig lawaai bij het opbouwen en afbreken van terrassen (stoelen/tafels, glascontainers welke buiten de horecagelegenheid worden gestald).
• Verkeersdrukte door bezoekers, taxi's, fietsen/scooters en parkeren door auto's.
• Concentratie van terrassen op korte afstand (meer dan 400 bezoekers tegelijk op terrassen).
• Beperkte nachtrust: doorgaans pas stilte rond 2.00 uur doordeweeks en 3.00 uur in het weekend.
• Toenemende afval- en glasoverlast in de openbare ruimte. Vermengen van horeca gerelateerd afval met afval van bewoners.
• Handhaving schiet tekort: door capaciteitsproblemen worden klachten niet of na langdurig aandringen opgevolgd.
• Beperkte toiletfaciliteiten in cafés, waardoor bezoekers in de buurt gaan wildplassen – dit zorgt voor stank, vervuiling en aantasting van de woonkwaliteit.
• Door laden en lossen van ingehuurde horecafaciliteiten wordt de doorgang op de Prinsengracht en Reguliersgracht vaak geblokkeerd.

Gemeente Amsterdam, de raad
P/a Directeur Ruimte & Duurzaamheid
T.a.v. de heer R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT Amsterdam

vooruit per mail: r.c.bakker@amsterdam.nl

datum: 6 oktober 2025

betreft: zienswijze tegen ontwerp wijziging Omgevingsplan
uw ref: Gemeenteblad 2025, 242674

Geachte raad, geachte heer Bakker,

Namens cliënte, Ambiorix B.V., statutair gevestigd en kantoorhoudende te (1015 BS) Amsterdam aan de Herengracht 88F, in deze zaak woonplaats kiezende op het kantooradres van DVLP Advocaten B.V. te (1017 RW) Amsterdam aan de Weteringschans 53-1, van welk kantoor ondergetekende in deze zaak als advocaat/gemachtigde optreedt, dien ik hierbij een zienswijze in tegen het ontwerp wijzigingsbesluit van het Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Toevoeging van regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties (hierna 'het ontwerp wijzigingsbesluit'). Een kopie van de bekendmaking van de terinzagelegging van het ontwerp voeg ik toe als **bijlage 1**.

In de bekendmaking staat dat tot en met 16 oktober 2025 een zienswijze kan worden ingediend tegen het ontwerp omgevingsplan. Hierbij gebeurt dit derhalve tijdig.

1. OMVANG ZIENSWIJZE

1.1. Cliënte kan zich niet vinden in het ontwerp wijzigingsbesluit. Nu alle onderdelen van het ontwerp wijzigingsbesluit onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, richt de zienswijze zich op alle onderdelen daarvan.

2. BELANGHEBBENDHEID

2.1. Cliënte is eigenaresse van het pand aan de Herengracht 88A te Amsterdam. Dit pand bevindt zich binnen het plangebied en het ontwerp wijzigingsbesluit heeft hier aldus betrekking op. Cliënte is dan ook aan te merken als belanghebbende bij het bestreden besluit in de zin van artikel 1:2, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

3. GRONDEN ZIENSWIJZE

3.1. Cliënte verhuurt de begane grond en het souterrain van het pand aan de Herengracht 88A aan een horeca-exploitant. Op dit moment wordt dat deel van het pand geëxploiteerd als pizzeria.

3.2. Eerder zaten er al verschillende restaurants, waaronder ook lifestyleconcepten op het gebied van eten, drinken, kunst, muziek en kleding. Mede als gevolg van de aard van de locatie (het restaurant kan ruim 200 couverts plaatsen en heeft verschillende ruimtes) hebben en hadden alle op deze locatie gevestigde restaurants gemeen dat grotere groepen een belangrijk deel van de omzet vormt/vormde. Of het nu een verjaardag, een bruiloft, een afscheid of een personeelsuitje is: eten met een grotere groep heeft nagenoeg altijd een dergelijke aanleiding. Buiten dat leent de locatie zich uitstekend voor thematische events, waarvan alle genoemde concepten in meer of mindere mate gebruik maakten. Dat was en is allemaal toegestaan op grond van de bestemmingsplanregels en het huidige Omgevingsplan gemeente Amsterdam.

3.3. Het ontwerp wijzigingsbesluit lijkt daar verandering in te gaan brengen. Niet door al een specifiek gebruiksdoel aan de Herengracht 88A toe te kennen, maar wel door de nieuwe gebruiksdoelen op te nemen in het Omgevingsplan gemeente Amsterdam. Op het moment dat met een volgend ontwerp wijzigingsbesluit alsnog een specifiek gebruiksdoel aan de Herengracht 88A wordt toegekend, kan aan de definitie daarvan niets meer worden gedaan.

3.4. Wellicht kan worden betoogd dat in dat geval zal moeten worden verzocht ter plaatse het gebruiksdoel ‘zware horeca’ te laten gelden, maar dat zal vast niet de bedoeling van uw gemeente zijn.

Definities onduidelijk

3.5. De term ‘zaalverhuur voor feesten en partijen’ is in bijlage I bij de planregels gedefinieerd als ‘*het op structurele basis bedrijfsmatig beschikbaar stellen van ruimte binnen een horecazaak ten behoeve van feesten voor grotere groepen, al dan niet besloten of tegen entreegeld*.’

3.6. Uit de toelichting op het ontwerp wijzigingsbesluit blijkt dat zaalverhuur voor feesten en partijen uitsluitend zal worden toegestaan binnen een locatie bedoeld voor ‘zware horeca’. Het gebruiksdoel zware horeca is blijkens de plantoelichting bedoeld voor disco’s en nachtclubs.

3.7. Het vorenstaande zou betekenen dat zaalverhuur voor feesten en partijen dan niet meer zou zijn toegestaan in bijvoorbeeld restaurants en cafés. Zo moet het evenwel niet worden opgevat, aldus – alweer – de plantoelichting.

Zaalverhuur voor feesten en partijen moet niet te ruim worden opgevat. Het reserveren en gebruik van beschikbare tafels in bijvoorbeeld een restaurant voor een afscheidsborrel, verjaardag of huwelijksfeest valt binnen de normale exploitatie van een restaurant, en valt niet onder het begrip zaalverhuur. Zaalverhuur ziet op het aan derden in gebruik geven van een zaal onder betaling van huurpenningen voor activiteiten die los staan van de normale exploitatie van de horecagelegenheid. Dit kan ook gebeuren in combinatie met het verstrekken van eten en drinken. Het reserveren van alle tafels in een restaurant voor één groep valt hier niet onder. Dat in die situatie feitelijk maar één gezelschap van het restaurant gebruik maakt, maakt niet dat het gebruik van het restaurant in relevant opzicht verschil van de situatie dat de tafels door verschillende groepen worden gebruikt. Het reserveren en gebruiken van alle tafels in een restaurant door één gezelschap is dan ook geen zaalverhuur voor feesten en partijen (zie ook ECLI:NL:RVS:2018:2221, 4 juli 2018).

3.8. De bedoeling van de planwetgever komt evenwel niet overeen met de letterlijke tekst van de definitie van ‘zaalverhuur voor feesten en partijen’. Deze definitie is klip en klaar en is derhalve niet voor meerdere uitleg vatbaar. Deze kan dan ook niet ruim of krap worden opgevat, al naar gelang uw gemeente dit prettig vindt. De definitie zal worden opgevat conform de letterlijke tekst. Dit is immers vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.[1]

3.9. Het vorenstaande betekent simpelweg dat zaalverhuur voor feesten en partijen op grond van het ontwerp wijzigingsbesluit niet is toegestaan bij onder meer de gebruiksdoelen reguliere en middelzware horeca. Dit zal tot gevolg hebben dat onder meer restaurants en cafés niet langer op structurele basis een ruimte beschikbaar mogen stellen voor feesten voor grotere groepen. Nu dit niet wenselijk is en ook niet in overeenstemming met de bedoeling van uw gemeente, kan het wijzigingsbesluit op dit punt niet conform het ontwerp worden vastgesteld.

Andere activiteiten

3.10. Aangegeven is dat met het ontwerp wijzigingsbesluit wordt voorzien in een vertaling van het Horecabeleid 2025 in het Omgevingsplan. In het Horecabeleid 2025 is evenwel ook aangegeven dat andere activiteiten, zoals bijvoorbeeld yoga, poolen, een puquiz of een knutselhoekje onder voorwaarden zijn toegestaan in de horeca.[2] Dit blijkt niet uit het ontwerp wijzigingsbesluit. Hiermee zou de indruk kunnen worden gewekt dat dergelijke activiteiten niet langer zijn toegestaan in de horeca. Dat lijkt niet de bedoeling van de planwetgever te zijn geweest, zodat ook hierom het wijzigingsbesluit niet conform het ontwerp kan worden vastgesteld.

4. CONCLUSIE

4.1. Uit het vorenstaande blijkt dat het ontwerp wijzigingsbesluit in strijd is met de wet (waaronder de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht), het gemeentelijk beleid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel). Daarnaast zijn de belangen van

[1] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2020:936.

[2] P. 64, bijlage 5.

cliënte niet, althans onvoldoende, meegewogen. Het definitieve omgevingsplan kan dan ook niet conform het ontwerp wijzigingsbesluit worden vastgesteld.

4.2. Cliënte wenst haar zienswijze graag nader mondeling toe te lichten.

Gemeente Amsterdam
Directeur Ruimte en Duurzaamheid
t.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT AMSTERDAM

Amsterdam, 7 oktober 2025

Betreft: zienswijze tegen Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam: toevoeging van regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties

Geachte heer Bakker,

KHN Amsterdam wenst via deze weg haar zienswijze kenbaar te maken met betrekking tot bovengenoemd wijzigingsbesluit.

1.Onbedoelde beperkingen voor afhaalmogelijkheden
In het wijzigingsbesluit wordt het afhalen van maaltijden uitsluitend beschreven in de context van fastservice bedrijven. Daarbij is bepaald dat bij lichte en reguliere horeca enkel etenswaren mogen worden verstrekt die geen voorbereidingshandeling ter plaatse behoeven. Concreet betekent dit dat het verwarmen, garen, beleggen en ontdooien niet is toegestaan.

Deze bepaling sluit niet aan bij de dagelijkse praktijk. In vrijwel alle reguliere horecabedrijven worden broodjes, salades of andere lichte maaltijden bereid en meegegeven aan gasten. Het verschil tussen een belegd en een onbelegd broodje is in de praktijk bovendien niet handhaafbaar en leidt tot willekeur in de toepassing.

Wij verzoeken daarom om een ruimere en duidelijkere formulering, zodat er geen onbedoelde beperkingen ontstaan voor reguliere en lichte 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. KHN Amsterdam vindt dat dit duidelijker moet worden geregeld.

2. Opgenomen horeca-categorie en terras
Op welk moment treden de regels van het omgevingsplan in werking, zodat een horecabedrijf kan zien of de juiste horecacategorie en eventueel terras zijn opgenomen?

Uit de toelichting blijkt dat het plan niet in een keer voor de hele stad wordt vastgesteld maar stapsgewijs per gebied wordt ingevoerd. Wanneer kan een horecabedrijf controleren of zijn situatie correct is weergegeven in het omgevingsplan? En hoe wordt hij daar tijdig over geïnformeerd. Er is immers nog een mogelijkheid tot inspraak.

www.khn.nl/Amsterdam

KHN Amsterdam
Amstel 138
1017 AD AMSTERDAM

amsterdam@khn.nl

KONINKLIJK VERBOND VAN ONDERNEMERS IN HET HORECA- EN AANVERWANTE BEDRIJF ‘ HORECA NEDERLAND’

De nieuwe ‘zwaarte’-categorieën worden opgenomen in het omgevingsplan. Hoe verhoudt dit zich tot de oude bestemmingsplannen? Onder welke categorie valt bestaande horeca? Kan het voorkomen dat er wordt afgeweken, bijvoorbeeld wanneer er lichter gebruik plaatsvindt dan nu formeel is toegestaan?

Verder geldt dat bestaande terrassen een nieuwe omgevingsvergunning van rechtswege krijgen op grond van het Horecabeleid 2025. In dit ontwerp staat: alleen voor rechtmatige terrassen. KHN Amsterdam heeft in het kader van, bijvoorbeeld, de nieuwe precarioverordening al geconstateerd, en dit is door de gemeente Amsterdam ook als zodanig erkend, dat de administratie van alle terrassen binnen de gemeente zelf niet goed op orde is. Een bestaand probleem is ook dat er soms wel een exploitatievergunning is voor een terras, maar dit is niet ruimtelijk geregeld.

Ook dit is voor bedrijven allemaal heel lastig te checken. Waar het KHN Amsterdam om gaat is dat (1) horecaondernemers niet de dupe worden van onvolkomenheden in de fouten in de administratie van de gemeente en (2) dat bestaande exploitatievormen en terrassen (bestaande rechten) op een juiste manier worden opgenomen in het omgevingsplan, ook in de gevallen waarin een ondernemer feitelijk een bedrijf in een lichtere horeca-categorie exploiteert maar een zwaardere categorie is toegestaan. In het laatste geval moet het omgezet worden in de zwaardere categorie.

Daarnaast (3) moet dit alles voor de horecabedrijven zelf ook controleerbaar zijn, met daarbij een met rechtswaarborgen omklede juridische route als dit toch verkeerd blijkt te gaan.

Hoe gaat de gemeente dit waarborgen en zorgen dat ondernemers tijdig en rechtstreeks geïnformeerd worden?

3. Zalenverhuur
Er is altijd aangegeven dat bestaande horecabedrijven alle huidige activiteiten kunnen blijven doen. Kijkend naar de nieuwe regel is de activiteit “zalenverhuur” alleen bij de zwaarste horecacategorie opgenomen. Dit doet geen recht aan de huidige situatie.

Ook bijvoorbeeld bij cafés, restaurants en hotels komt het regelmatig voor dat er een (aparte) zaal/ruimte wordt verhuurd ten behoeve van een verenigingsactiviteit, verjaardag of (bedrijfs)feest. Dergelijke activiteiten komen feitelijk neer op zaalverhuur en volgens het wijzigingsbesluit mag dit alleen nog plaatsvinden in de zwaarste horeca-categorie.

Uit de toelichting bij dit wijzigingsbesluit blijkt dat dit mag als onderdeel van “de normale bedrijfsvoering”. Dit is dus tegenstrijdig en komt erop neer dat horecabedrijven niet hun bestaande activiteiten kunnen blijven uitvoeren, en dat druist in tegen het rechtszekerheidsbeginsel.

4. Hoe is geborgd dat horecabedrijven hun bestaande activiteiten mogen blijven doen?
In het verlengde van het voorgaande: er is altijd aangegeven dat horecabedrijven hun huidige activiteiten kunnen blijven doen maar is dit wel voldoende geborgd? De stadsdelen gaan een en ander nog verder invullen, en onduidelijk is hoe dat dan eruit gaat zien.

KONINKLIJK VERBOND VAN ONDERNEMERS IN HET HORECA- EN AANVERWANTE BEDRIJF ‘ HORECA NEDERLAND’

De ontheffing van sluitingstijden is nu enkel voorbehouden aan fastfoodbedrijven en niet aan de reguliere categorie, zoals restaurants. Dit sluit niet aan bij de praktijk, waarin er al concepten bestaan die langer geopend zijn, aantoonbaar voorzien in een behoefte en functioneren zonder overlast. Daarnaast belemmert deze beperking de ontwikkeling van nieuwe en innovatieve horecaconcepten in het reguliere segment. Hoe garandeert de gemeente dat dit mogelijk blijft voor bedrijven die vallen in de reguliere horeca-categorie?

5. Dansvloer
In de categorie “Zware horeca” is het toegestaan om (een deel van) de ruimte als dansvloer in te richten. Tegelijkertijd beschikken er nu ook horecabedrijven in de categorie regulier of middelzwaar over de mogelijkheid om een dansvloer te realiseren, zij het beperkt tot maximaal 20% van de vloeroppervlakte. Deze regeling geldt echter slechts in een beperkt aantal stadsdelen.

Hoe wordt bij een neutrale overzetting naar het omgevingsplan gegarandeerd dat deze bestaande rechten voor betreffende horecabedrijven behouden blijven?

6. Geluidsniveau
De bestaande regels uit het activiteitenbesluit milieubeheer zijn als bruidsschat opgenomen in het tijdelijk omgevingsplan Amsterdam. Daarin geldt dat achtergrondmuziek tot 80 dB(A) binnen is toegestaan. Door in het Wijzigingsbesluit nu een lagere norm van 75 dB(A) op te nemen, wordt zonder noodzaak afgeweken van de bestaande regels en ontstaat een strengere beperking voor horecaondernemers. Dit is onnodig, omdat de bestaande geluidsnormen al voldoende bescherming bieden tegen geluidsoverlast. Het terugbrengen naar 75 dB(A) creëert rechtsonzekerheid en tast bestaande rechten aan.

Wij willen dat wordt aangesloten bij de bestaande norm van 80 dB(A) en dat deze wordt opgenomen in het definitieve beleid.

7. Bruto vloeroppervlakte
Het wijzigingsbesluit bevat voor fastfood horeca een maximum bruto vloeroppervlakte. In hoeverre kan dat een knelpunt zijn, bijvoorbeeld als een bedrijf groter is dan dat maximum?

8. Bijlage X: huidige (ruimere) avondzaaktijden.
Als onderdeel van het wijzigingsbesluit is in Bijlage X een lijst opgenomen die nu verruimde openingstijden hebben (de “avondzaaktijden”):
- zondag/donderdag: 09:00/03:00 uur
- vrijdag/zaterdag: 09:00/04:00 uur.

Deze tijden blijven van kracht. In hoeverre is dubbel gecheckt dat deze lijst volledig en juist is? En hoe gaat de gemeente ermee om als een bedrijf onterecht niet op deze lijst blijkt te staan?

Verder is er in de raad een motie aangenomen die stelt dat fastfoodzaken, met zitgelegenheid, die zich binnen een straal van 150 meter van een discotheek/club bevinden, verlengde openingstijden mogen krijgen. In hoeverre is deze motie verwerkt in dit wijzigingsbesluit?

KONINKLIJK VERBOND VAN ONDERNEMERS IN HET HORECA- EN AANVERWANTE BEDRIJF ‘ HORECA NEDERLAND’

9. Experimenteerbepaling
Nieuw in de APV is de “experimenteer-bepaling”, die ons volstrekt onduidelijk is. Wat is het idee hierachter, wat wil de gemeente hier nu mee bereiken, en hoe vindt de evaluatie plaats? Kennelijk kan er gedurende 1 jaar worden “geëxperimenteerd”, welke impact kan dat hebben op de bestaande horeca?

We hopen dat u onze argumenten meeneemt in de verdere behandeling van dit dossier. We staan open voor een constructieve dialoog en zijn graag bereidt om onze inzichten nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

KONINKLIJK VERBOND VAN ONDERNEMERS IN HET HORECA- EN AANVERWANTE BEDRIJF ‘ HORECA NEDERLAND’

ZIENSWIJZE: Horecabeleid 2025
Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Amsterdam

13 Oktober 2025
aangetekend per post verstuurd
+ per e-mail
R.C.Bakker@amsterdam.nl

Aan Gemeenteraad van Amsterdam
T.a.v. R.C. Bakker
Directeur Ruimte & Duurzaamheid
Postbus 2758
1000 CT Amsterdam

Geachte leden van de Gemeenteraad,

Mijn naam is
van de .

Toen ik hier ging wonen werd wonen boven winkels gestimuleerd.

Woonbuurt veranderd in uitgaansgebied
Ik maak mij ernstig zorgen over de leefbaarheid van het gebied Prinsengracht / Amstelveld / Utrechtsestraat.
Onze woonomgeving is in korte tijd veranderd in een uitgaansgebied met alle overlast en druk op de leefomgeving van dien.

M.i. zijn de problemen in 2016 begonnen met het vergunnen van het brugvleugel terras aan Café Bouwman. De zienswijzen van de buurt zijn toen nietig verklaard. De gemeente vond het een goede toevoeging voor de buurtbewoners. Inmiddels is anders gebleken, het Café en de terrassen hebben al voor veel overlast gezorgd.

Iets verderop op de hoek van de Prinsengracht / Amstelveld is het aloude rustige buurtcafé Marcella 3 jaar geleden door de nieuwe eigenaar getransformeerd tot massale hotspot met late sluitingstijden. De vorige eigenaar hanteerde vroege sluitingstijden, was gericht op de buurt en er was nooit overlast.

Schuin t/o Café Bouwman bevindt zich Café De Ooievaar en dit Café is ook aan het veranderen, veel luidruchtiger dan voorheen. Er is nu een vergunning aangevraagd voor het verplaatsen van het verscholen terrasje achter de bloemenstal. De bloemenstal verdwijnt binnenkort en De Ooievaar wil die plek invullen. De prominente verplaatsing is een

heel andere impact op de buurt dan de huidige plek. Dit betekent op beide brugvleugels een terras !
Dit gaat absoluut nog meer stemgeluid opleveren, dit moet m.i. meegewogen worden. De bewoners komen niet aan een normale nachtrust toe.
De 3 Cafés (zonder Brasserie Nel !) meten samen meer dan 150m2 terrassen op geringe afstand van elkaar. Het lawaai van stemgeluid en het komen en gaan in de nachtelijke uren is onacceptabel.
Overdag zijn terrassen een toevoeging voor de buurt, in de avond/ nacht een overlast.

Binnenkort krijgt Brasserie Nel een nieuwe uitbater, ik houd mijn hart vast. Naar verwachting zal ook dit horeca object maximaal benut gaan worden.

De terrassen van de Cafés zijn vaak groter dan de binnenruimten:
Café Bouwman 35m2 + terrassen 53m2
Café Marcella 35m2 + terrassen 72m2
Café De Ooievaar 50m2 + terrassen 28m2
+
Brasserie Nel - geen gegevens - maar mega groot terras

Dit is zo dicht bij elkaar te massaal in een woonbuurt.

De openingstijden en regels van het Omgevingsplan moeten middels maatwerk aangepast worden aan de leefbaarheid voor de bewoners die behoren bij een woonbuurt.

<u>Het belang van tijdige handhaving</u>
Middels het volgende voorbeeld wil ik het belang van tijdige handhaving kenbaar maken.
In mijn zienswijze ingediend 13 oktober 2022 / geregistreerd onder nr. 59 heb ik al mijn zorgen geuit over Café Bouwman dat sinds de nieuwe eigenaresse was verworden tot feestcafé met luide muziek tot diep in de nacht. In die zienswijze had ik mij er al bijna bij neergelegd, ik was moe gestreden. Het heeft mij veel woonplezier ontnomen.
Jarenlang heeft de eigenaresse zich verscholen achter het feit dat ze een limiter had, dus zij was niet in overtreding, het lag volgens haar aan mij.
Vele malen heb ik een melding bij handhaving gedaan. Uiteindelijk is er 8 april 2023 midden in de nacht door handhaving een geluidsmeting in mijn woning gedaan en bleek dat de muzieknorm ruim werd overschreden. Er is die avond geconstateerd dat er op de limiter een illegale knop zat waarmee de limiter werd omzeild.

Ik ben jarenlang misleid, mijn volhardendheid heeft er na 7 jaar toe geleid dat binnenshuis de muziekoverlast niet meer wordt ervaren. Het heeft mij helaas jaren van slapeloosheid en ergernis gekost.
Als handhaving de limiter eerder had gecontroleerd dan was het geen feestcafé geworden. De bewijslast wordt teveel bij de buurtbewoners die overlast ervaren gelegd. Als handhaving 2 jaar geleden bij mij binnenshuis geen meting had gedaan was de limiter niet gecontroleerd. Ik kan me voorstellen dat de truc met de 'geheime' limiterknop veel vaker voorkomt in de horeca. Cafés met muzieklimiters in woonbuurten waar muziekoverlast in woningen wordt ervaren zouden m.i. proactief gecontroleerd moeten worden.
Ik denk dat het antwoord zal zijn, dat bij handhaving de capaciteit hiervoor ontbreekt..

<u>Meeste overlast wordt nu veroorzaakt door de terrassen.</u>
De terrassen zijn zo drukbezocht dat inmiddels het cumulatieve stemgeluid en het komen en gaan van bezoekers in de nachtelijke uren de grootste overlast veroorzaken.
De nu geldende openingstijden passen niet in een overwegend dichtbevolkte woonbuurt. Ik hoop met plezier oud te kunnen worden in mijn huidige woning, maar de leefomgeving staat enorm onder druk door de uitbreiding van de horeca en de vergunde openingstijden.
De terrassen beslaan een groter oppervlak dan de binnenruimten van de Cafés, hierdoor verplaatst het horecagebruik zich tevens maximaal in de woonomgeving.
De terrassen worden aangegeven met piket punten, deze worden in de meeste gevallen overschreden, door zoveel mogelijk zitplaatsen te creëren. Het zou beter zijn om aan de vergunde aantal m2 een maximum aan zitplaatsen toe te wijzen, dat schept meer duidelijkheid.

Ik verzoek u om de belangen van de bewoners zwaar mee te laten wegen en de sluitingstijden en overige regels via maatwerk aan te passen aan een woonbuurt.

Voordestad·Amsterdam

Aan: Gemeenteraad van Amsterdam
directeur Ruimte en Duurzaamheid, t.a.v. R.C. Bakker, Postbus 2758, 1000 CT Amsterdam
Datum: 14 oktober 2025
Onderwerp: Zienswijze op 'ONTWERP Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Toevoeging van regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties', zoals bekendgemaakt op 29 augustus 2025
Aanlevering: per post en tevens afgifte op het stadhuis (met bericht van ontvangst) en digitale versie naar gemeenteraad

Geachte gemeenteraad,

Graag dienen wij een zienswijze in op het ter inzage gelegde 'Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan'.

In zijn algemeenheid lijken de toegevoegde regels in overeenstemming te zijn met het vastgestelde Horecabeleid 2025, dat wij in grote lijnen onderschrijven. Onze zienswijze beperkt zich tot één onderwerp: de omgevingsvergunning van rechtswege voor bestaande horecaterrassen en het ontbreken van maatwerkbepalingen die het mogelijk maken om bepaalde terrassen te verkleinen.

Ten tijde van de totstandkoming van het beleidskader 'Ruimte voor de voetganger' en het 'Horecabeleid 2025' hebben wij gepleit om tenminste 2 meter aan te houden als minimale obstakelvrije doorloopruimte voor voetgangers op stoepen waar dat fysiek mogelijk is. De gemeente heeft dat helaas niet aangedurfd, resp. heeft de belangen van de particuliere horeca-ondernemingen laten prevaleren boven het algemeen belang van een veilige en comfortabele voetgangers(doorloop)ruimte. In het *Jaar van de Voetganger* vragen wij daar opnieuw aandacht voor.

Onze argumenten en overwegingen:

1. Verlening van een omgevingsvergunning van rechtswege leidt tot inflexibiliteit en beperking van de beleidsruimte van de gemeente. "Ervaring leert dat het heel lastig is beperkingen op een algemene norm op te leggen: dit lukt zelden" (Citaat uit de brief van 13 mei 2025 aan de gemeenteraad over de reguliere openingstijden). Nu gekozen is voor de vastlegging van de bestaande (legale) terrasomvang in de van rechtswege te verlenen omgevingsvergunning (met 1.5 meter voetgangersruimte in stadsdeel Centrum), dient de gemeenteraad ervoor te zorgen dat het college van B&W, resp. de

Vereniging Voordestad: www.voordestad.amsterdam | Overleg 124 1068RM Amsterdam | 0655840723 of 0626214450

stadsdeelbesturen (DB's), in staat worden gesteld om de oppervlakte van een bestaand terras op grond van een zwaarwegend algemeen belang alsnog te beperken.

2. Op dit moment is het alleen mogelijk om de bestaande minimale vrije doorloopruimte te vergroten naar 2 meter bij herinrichtingen of als onderdeel van een terrassenplan dat voorziet in een integrale (her)verdeling van de beschikbare ruimte. Dit instrumentarium schiet tekort. Er zijn diverse overwegingen die ertoe nopen om in specifieke gevallen maatwerk te kunnen leveren.

3. Vanwege de opname van de vergunning van rechtswege in het Omgevingsplan worden bestaande terrassen niet getoetst aan de normen waar *nieuwe* terrassen aan moeten voldoen. Deze normen zijn generiek van aard, maar hebben als zodanig geen rol gespeeld bij de vaststelling van de terrasmaten en de vergunningverlening in het verleden. Het is dus heel goed mogelijk, zo niet aannemelijk, dat er bestaande terrassen zijn die in meerdere of mindere mate niet voldoen aan de normen van dit moment, zoals de norm dat een terras geen gevaar mag opleveren voor de bruikbaarheid van de openbare ruimte of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan (zie beoordelingsregels art. 3.77 Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan). In gevallen waarin er evident sprake is van een veiligheidstekort of een ernstig veiligheidsrisico, zal een stadsdeelbestuur moeten kunnen ingrijpen, zonder plicht tot herinrichting of invoering van een integraal terrassenplan. Ook moet de in dat geval noodzakelijk geachte inperking van de bestaande terrasruimte geen schadeplicht jegens de betrokken horecaondernemer met zich meebrengen. Dit vraagt om aanvullende regels in het Omgevingsplan, waaronder een maatwerk-bepaling.

4. Ook vereist het vastgestelde Horecabeleid 2025 dat de gemeente over afdoende instrumenten beschikt om regelend te kunnen optreden. Op pagina 32, onder punt 4.2.3. en gelijkluidend op pag. 167 van het 'Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan' valt te lezen: 'Als een bestaand terras waarvoor een omgevingsvergunning van rechtswege geldt, in ernstige mate afbreuk doet aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, dan kunnen aan de omgevingsplan-vergunning van rechtswege voorschriften worden verbonden om die gevolgen tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.' De vertaling hiervan in door de gemeente in specifieke gevallen te benutten regels zijn wij in het wijzigingsbesluit niet tegengekomen.

5. Amsterdam wordt hoe langer hoe drukker. Vooralsnog slaagt het gemeentebestuur er niet in om de aantallen overnachtende toeristen en dagbezoekers te doen afnemen. Dit impliceert dat er ook meer voetgangers zullen zijn in de straten en op de stoepen met horecavoorzieningen, met name in de binnenstad. Dus zal het stadsdeelbestuur ook met het oog op toekomstige ontwikkelingen moeten beschikken over het instrumentarium dat nodig is om de vrije doorloopruimte in dergelijke gevallen uit te breiden ten koste van de terrasruimte. Mogelijk volstaat hier het instrument van een integraal terrassenplan en vrijwaring van schadeplicht voor de gemeente niet. Ook dit vraagt om aanvullende regels.

6. Als het gemeentebestuur mocht besluiten om geen aanvullende bepalingen in het Omgevingsplan op te nemen, dan mag verwacht worden dat 'bezwaarde' bewoners in concrete gevallen zich kunnen beroepen op de Omgevingswet die vereist dat (voldoende) rekening wordt gehouden met het belang van bewoners bij een aanvaardbaar woon-en leefklimaat. Zonder afdoende instrumenten is de gemeente niet in staat om het belang van bewoners mee te wegen.

Conclusie

Wij bepleiten niet dat bestaande terrassen alsnog generiek aan de 2-meternorm moeten voldoen en evenmin dat de 'omgevingsvergunning van rechtswege' ongedaan wordt gemaakt. Wel is het naar ons oordeel noodzakelijk dat er regels worden toegevoegd die het gemeentebestuur, resp. het stadsdeelbestuur, in staat stellen om in diverse specifieke situaties kleinere terrasmaten te hanteren dan in de bestaande vergunningen, resp. in de van rechtswege verkregen omgevingsvergunningen, zijn vastgelegd.

Oproep

Wij roepen de gemeenteraad en het college van B&W op om aanvullende regels op te (doen) nemen in het Omgevingsplan die de gemeente in staat stellen om in diverse specifieke situaties af te wijken van de voor bestaande terrassen vastgelegde terrasmaten, zoals in deze zienswijze bepleit.

Met vriendelijke groet,
namens Voordestad

Bezoekadres
Amstel 1
1100 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Gemeente Amsterdam

Facilitair Bureau

Ontvangstbewijs

Ontvangstbewijs poststukken stadhuis Amsterdam

Het betreft een ontvangstbewijs dat wordt verstrekt indien de receptie een poststuk in ontvangst neemt.

In te vullen door indiener

Poststuk ontva

Naam: ...

Adres:

Woonplaats

Afgeleverd op ...../...../20..... om.....uur

Bestemd voor: .....

t.a.v. R.C. Bakker

Handtekening: .....

In te vullen door receptie

In ontvangst genomen door de receptie van het stadhuis:

Naam: .

Handtekening

In te vullen door de postkamer

Poststuk in ontvangst genomen van receptie door.....(naam medewerker postkamer)

op ...../...../20..... om.....uur

Handtekening: .....

Handtekening: .....

Poststuknummer:

830

AANGETEKEND

De Gemeente Amsterdam
Directeur Ruimte en Duurzaamheid
t.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 TC Amsterdam

tevens per mail: r.bakker@amsterdam.nl

Amsterdam, 21 oktober 2025

Onze referentie	: 20171906-M&M
Uw referentie	: -
Betreft	: Gronden zienswijze inzake ontwerp wijziging omgevingsplan inzake o.a. horeca

Geachte heer Bakker,

Namens cliënte, Morgan en Mees Amsterdam BV, heb ik op 13 oktober een pro forma zienswijze ingediend tegen het "ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Toevoeging van regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties", hierna: Ontwerpplan.

In deze brief treft u de gronden van de zienwijze.

In deze zienswijze wordt de artikelsgewijze volgorde van het Ontwerpplan zoveel als mogelijk aanhouden bij de opmerkingen, c.q. onduidelijkheden.

I. Verzoek bevestiging: regels inzake horecaterrassen niet van toepassing op binnenterras

1. M&M beschikt als over twee terrassen: één terras op de openbare weg en één binnenterras welke is gelegen binnen haar eigen 'muren', op haar eigen terrein.

2. In figuren 1 t/ 3 treft u voor de duidelijkheid een aantal foto's van het binnenterras. Het binnenterras ligt binnen de besloten ruimte van haar horecazaak, ligt ten dele onder een vaste overkapping en is voor het overige van bovenaf afsluitbaar door middel van een luifel.

3. Gelet op het begrip horecaterras concludeert cliënte dat haar binnenterras niet als horecaterras in de zin van het Omgevingsplan kwalificeert. Horecaterras is gedefinieerd als "*buiten de besloten ruimte liggend deel van een horecazaak dat als zodanig herkenbaar is als een gelegenheid waar bedrijfsmatig dranken worden geschonken of etenswaren en/of waterpijpen worden verstrekt voor directe consumptie op het horecaterras.*"

4. Kan worden bevestigd dat het begrip horecaterras géén betrekking heeft op haar binnenterras?

5. Dit is voor cliënte relevant, omdat de regels in het Ontwerpplan niet aansluiten bij het huidige gebruik van haar binnenterras. Zo wordt op het binnenterras altijd achtergrondmuziek vanuit kleine speakers ten gehore gebracht, vinden op dit terras aanvullende activiteiten plaats,

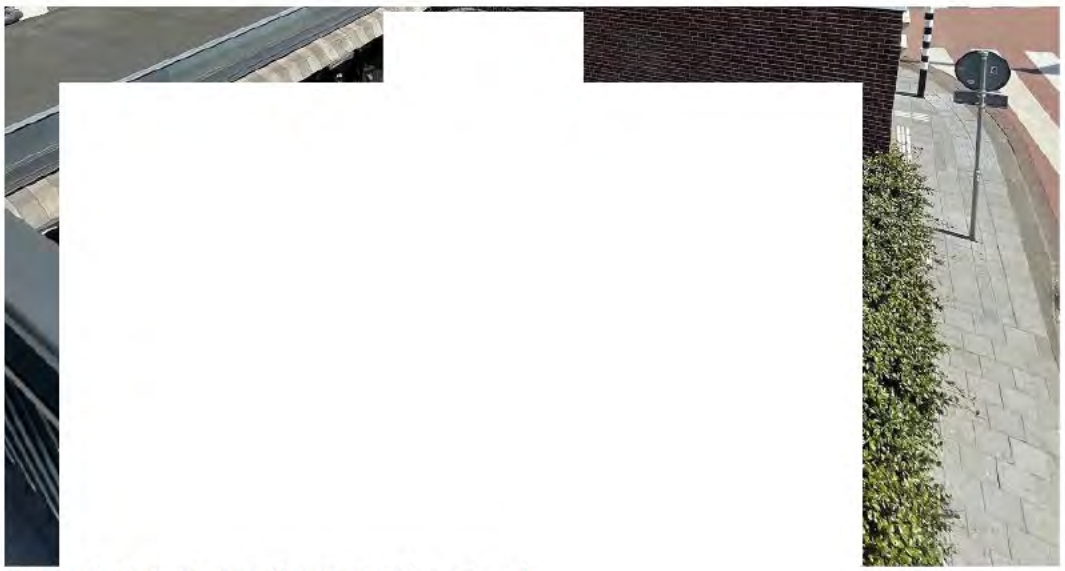
zoals kleinschalige events, bruiloften, borrels, etc., en wordt dit terras vanuit de gevel en van onder de luifel verwarmd.



Figuur 1. Luchtfoto terras met luifel open (binnen rode contour) (bron: PDOK)



Figuur 2. Luchtfoto terras met luifel dicht (binnen rode contour) (bron: google maps)



Figuur 3. Binnenterras (bron: google reviews)

6. Voor zover onverhoopt zou zijn bedoeld het binnenterras van cliënte wél onder de kwalificatie 'horecaterras' te laten vallen, verzoek ik u het Ontwerpplan op onderdelen aan te passen, zodat het huidige gebruik van het binnenterras kan worden voortgezet. In de volgende alinea's licht ik toe welke artikelen aanpassing behoeven.

II. Artikel 3.72

1. In artikel 3.72 lid 1 (in combinatie met lid 3) is het reguliere gebruik van een horecaterras beperkt tot het schenken van dranken en verstrekken van etenswaren voor directe consumptie. Ingevolge lid 3 is het tweemaal per jaar toegestaan andere activiteiten op een terras te ontplooien.

2. Deze inperking is nieuw en geldt op dit moment niet voor het terras van cliënte (noch voor vele andere terrassen in de stad). Deze regeling levert een inperking op van de thans toegestane én aanwezige situatie, omdat het binnenterras van cliënte ook wordt gebruikt voor kleinschalige events, huwelijken, borrels, etc. Voor sommige van die events worden de tafels en stoelen weggehaald en komen er statafels op het terras te staan. Niet duidelijk is of en zo ja wanneer dergelijke activiteiten wel of niet zijn toegestaan. Ook wordt op het terras muziek vanuit speakers ten gehore gebracht.

3. De uitzondering zoals opgenomen in lid 3 (tweemaal per jaar zijn andere activiteiten toegestaan) is in ieder geval niet toereikend. Het is voor cliënte ook niet wenselijk het 'niet-reguliere' gebruik van het terras via een x-aantal uitzonderingen toe te staan. Die inperking geldt op dit moment immers ook niet.

4. Cliënte constateert dat er geen aanleiding is de huidige gebruiksmogelijkheden en het huidige gebruik van haar binnenterras in te perken, c.q. niet meer toe te staan. Bovendien is cliënte niet voornemens dat gebruik te staken.

5. Cliënte verzoekt u dan ook de beperkingen uit artikel 3.72 (met uitzondering van lid 2) niet van toepassing te laten zijn op haar binnenterras.[1]

6. Artikel 3.73

7. In artikel 3.73 is een aantal beperkingen opgenomen met betrekking tot te plaatsen objecten op het terras. Deze beperkingen zijn begrijpelijk voor zover het gaat om terrassen die zich op de openbare weg bevinden. Deze beperkingen kunnen evenwel niet bedoeld zijn voor het binnenterras van cliënte.

8. Bovendien wordt het binnenterras van cliënte vanuit de gevel én vanonder de luifel verwarmd. Cliënte verzoekt u daarom het verbod uit lid 2 niet van toepassing te laten zijn en het verbod uit lid 1 af te stemmen op de gebruiksmogelijkheden die tot op heden voor het binnenterras gelden (dus geen inperking tot gebruik ex artikel 3.72 lid 1).

9. Artikel 3.74

10. De openingstijden zoals opgenomen in artikel 3.74 zijn afdoende voor de beide terrassen van cliënte. Echter, het bepaalde in artikel 3.76 lid 3 zorgt ervoor dat die tijden worden ingeperkt, conform de huidige exploitatievergunning.

[1] De inperking uit lid 2 kan overigens in stand blijven, van gebruik van waterpijpen is geen sprake.

11. Cliënte verzoekt die inperking voor de openingstijden van het winterterras uit de exploitatievergunning niet van toepassing te laten zijn voor haar binnenterras, maar aan te laten sluiten bij de openingstijden conform lid 2 en anders in ieder geval te verruimen van 8:00 uur tot 21:00 uur (in de exploitatievergunning is opgenomen: 10:00 uur-20:00 uur).

Artikel 3.76

12. Op grond van lid 2 geldt voor bestaande legale terrassen een vergunning van rechtswege voor de 'omgevingsplanactiviteit horecaterras'. Daaraan is de voorwaarde gekoppeld dat die activiteit naar aard en omvang niet verschilt van de activiteit zoals deze werd verricht voor de inwerkingtreding van het vast te stellen Ontwerpplan.

13. Deze voorwaarde leidt tot veel (rechts)onzekerheid: hoe wordt de aard en omvang bepaald en geïnterpreteerd en welk moment, c.q. tijdspanne is bepalend? Voor zover cliënte uit het Ontwerpplan opmaakt, is niet bedoeld de huidige gebruiksmogelijkheden van terrassen weg te bestemmen. Daar is ook geen enkele aanleiding toe.

14. Cliënte stelt voor deze bepaling te herformuleren in die zin dat de volgende zinsnede wordt verwijderd ', *mits die activiteit naar aard en omvang niet verschilt van de activiteit zoals deze werd verricht voor de inwerkingtreding van die wet*'. Dat heeft tot gevolg dat de huidige gebruiksmogelijkheden voor een terras (conform exploitatievergunning en ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan) mogen worden voortgezet.

15. In dat kader wordt ook verzocht te bevestigen dat in de vergunning van rechtswege geen voorschriften worden verbonden aan het maximumaantal zit- en staplaatsen.

16. Vanwege de nieuw gecreëerde vergunningplicht – weliswaar met een vergunning van rechtswege – is de verhouding tot het overgangsrecht in artikel 23.5 niet duidelijk. Verzocht wordt te verduidelijken dat het overgangsrecht in artikel 23.5 niet van toepassing is.

III. Artikel 3.77 / 3.79

17. In deze artikelen zijn de beoordelingsregels en aanvraagvereisten opgenomen voor een omgevingsplanactiviteit horecaterras. Deze artikelen zijn ook van toepassing indien een verzoek tot wijziging van een omgevingsplanactiviteit horecaterras wordt ingediend. Kunnen de beoordelingsregels voor dergelijke gevallen worden 'versoepeld'? Bijvoorbeeld door een lid toe te voegen waarin wordt beschreven dat in die gevallen mede rekening wordt gehouden met de bestaande situatie? Hetzelfde geldt voor de aanvraagvereisten zoals opgenomen in artikel 3.79. Zo zal een onderzoek naar stemgeluid niet altijd noodzakelijk zijn bij een verzoek tot wijziging van de vergunning, terwijl dit nu wel altijd als indieningsvereiste is voorgeschreven.

18. In artikel 3.77 lid 4 wordt verwezen naar art. 3.18 APV. Wat is met deze verwijzing beoogd? In de ontwerp APV staat enkel dat dat artikel komt te vervallen.

IV. Artikel 3.80

19. In artikel 3.80 is opgenomen dat een vergunning (welke al dan niet van rechtswege is verkregen) komt te vervallen op het moment dat bij een wijziging van het omgevingsplan geen aanduiding voor een horecaterras wordt opgenomen voor het betreffende terras.

20. In combinatie met het overgangsrecht in artikel 23.6 lid 2 heeft dit – naar verwachting - tot gevolg dat het gebruik van een terras waarvan de 'aanduiding' is verwijderd onder het stringente overgangsregime valt uit artikel 23.5. Dit is een forse inperking van de

(rechts)bescherming t.o.v. de voorheen geldende situatie. Enige rechtvaardiging van deze regeling ontbreekt in de toelichting van het Ontwerpplan. Het verzoek is het regulier overgangsrecht van toepassing te laten zijn.

V. Artikel 3.83 / 3.85

21. In artikel 3.83 zijn de openingstijden voor horecazaken opgenomen. Niet duidelijk is hoe de openingstijden worden bepaald voor een horeca concept waarin verschillende horecavormen samenkomen? Gelden in dat geval de meest ruime tijden? Kan dit in de regeling worden verduidelijkt?

22. Op grond van artikel 3.85 lid 1 gelden de in artikel 3.82 genoemde openingstijden drie jaar ná inwerkingtreding van het Ontwerpplan.

23. Onduidelijk is wat geldt in de tussenperiode, namelijk nádat de exploitatievergunning is geëxpireerd[2], maar de drie jaarstermijn uit artikel 3.85 nog niet is verlopen. In de toelichting wordt benoemd dat kan worden geanticipeerd op de nieuwe regelgeving, maar een wettelijke basis hiertoe lijkt te ontbreken. Is het voor de rechtszekerheid niet beter te regelen welke tijden voor die tussenliggende periode gelden?

VI. Tot slot

24. Namens cliënte verzoek ik u pas tot vaststelling van het Ontwerpplan over te gaan nadat de bestaande, vergunde en huidige planologische gebruiksmogelijkheden in het plan zijn gewaarborgd en het Ontwerpplan op de overige punten is aangepast, c.q. verduidelijkt, conform verzocht of beschreven in deze zienswijze.

25. Ik ben graag bereid de zienswijze nader telefonisch toe te lichten.

[redacted]

[2] De exploitatievergunning van cliënte dateert van 4 mei 2021 en heeft een duur van 5 jaar, dus verloopt op 4 mei 2026.

AANGETEKEND

De Gemeente Amsterdam
directeur Ruimte en Duurzaamheid
t.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 TC Amsterdam

Amsterdam, 13 oktober 2025

Onze referentie : 20171906-M&M
Betreft : Pro forma zienswijze inzake ontwerp wijzging omgevingsplan inzake o.a. horeca

Geacht heer Bakker,

Namens cliënte, bar en restaurant Yellow House Amsterdam (Yellow House BV), dien ik een zienswijze in tegen het "ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Toevoeging van regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties".

Vriendelijk verzoek ik u mij een nadere termijn van 3 weken te geven voor het indienen van de gronden van de zienswijze.

Bijlagen

1. Gmb 2025, 379359

Hemwood | Keizersgracht 477 | 1017 DL Amsterdam
T +31 (0)20 30 50 120 | E info@hemwood.nl | W hemwood.nl

Gemeente Amsterdam

Bezoekadres
Straatnaam 25
0000 AA Amsterdam

Postbus 000
0000 AA Amsterdam
Telefoon 14 020
amsterdam.nl

Retouradres: Postbus 000, 0000 AA Amsterdam

VERTROUWELIJK/PERSOONLIJK
Hemwood

Keizersgracht 477
1017 DL Amsterdam

Datum	15 maart 2023
Ons kenmerk	[Ons kenmerk]
Uw kenmerk	20171906-M&M
Behandeld door	Remco Bakker, Ruimte & Duurzaamheid, 0683634118, r.c.bakker@amsterdam.nl
Kopie aan	[Namen]
Bijlage(n)	[Omschrijving bijlage(n)]
Onderwerp	Pro forma zienswijze inzake ontwerp wijzging omgevingsplan inzake o.a. horeca

Geachte

Per brief, gedateerd 13 oktober 2025, binnengekomen 15 oktober, heeft u namens Yellow House BV een pro forma zienswijze ingediend met betrekking tot het ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Toevoeging van regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties. U verzoekt daarbij een nadere termijn van 3 weken te geven voor het indienen van de gronden van de zienswijze.

U geeft niet aan waarom het niet mogelijk is geweest binnen de wettelijk gestelde termijn een zienswijze voorzien van inhoudelijke gronden in te dienen. U heeft tot het laatst mogelijke moment gewacht om uw verzoek in te dienen. Er is een groot belang gemoeid met spoedige besluitvorming, omdat een groot aantal bestemmingsplannen voor 2032 moet zijn vervangen, en bestemmingsplannen met daarin horeca in afwachting zijn van dit besluit.

Gelet hierop geven wij u tot en met 22 oktober 2025 de tijd voor het indienen van de gronden van de zienswijze.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Amsterdam, namens dezen

AANGETEKEND

De Gemeente Amsterdam
Directeur Ruimte en Duurzaamheid
t.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 TC Amsterdam

tevens per mail: r.bakker@amsterdam.nl

Amsterdam, 22 oktober 2025

Onze referentie	: 20171906
Uw kenmerk	: -
Betreft	: Yellow House – gronden van de zienswijze inzake ontwerp wijziging omgevingsplan inzake o.a. horeca

Geacht heer Bakker,

Namens cliënte, Yellow House BV, heb ik op 13 oktober 2025 een pro forma zienswijze ingediend tegen het "ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Toevoeging van regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties", hierna: Ontwerpplan. In deze brief treft u de gronden van de zienwijze.

In deze zienswijze wordt de artikelsgewijze volgorde van het Ontwerpplan zoveel als mogelijk aanhouden bij de opmerkingen die cliënte heeft, c.q. onduidelijkheden die cliënte tot op heden op basis van de regeling heeft kunnen ontdekken.

I. Verzoek bevestiging: regels inzake horecaterrassen niet van toepassing

1. Cliënte beschikt over een terras dat niet op openbaar gebied of grenzend aan de weg/stoep is gelegen, maar op gronden die deel uitmaken van de 'bedrijfscampus' Imagewharf. Daarbij is haar terras op één van de 'plateau's' gelegen en ingeklemd tussen de bedrijfsbebouwing van de 'campus'. Hierdoor is het terras aan te merken als een besloten ruimte en geen horecaterras in de zin van het Omgevingsplan. In figuren 1 en 2 is het terras weergegeven.

2. Horecaterras is gedefinieerd als "*buiten de besloten ruimte liggend deel van een horecazaak dat als zodanig herkenbaar is als een gelegenheid waar bedrijfsmatig dranken worden geschonken of etenswaren en/of waterpijpen worden verstrekt voor directe consumptie op het horecaterras.*"

3. Kan worden bevestigd dat subparagraaf 3.2.13.5 (horecaterrassen) niet van toepassing is op haar terras, gelet op het begrip 'horecaterras'?

4. Indien – onverhoopt – beoogd is haar terras wel onder het begrip 'horecaterras' te laten vallen, zet ik in de volgende alinea's uiteen om welke redenen het Ontwerpplan op onderdelen aanpassing behoeft.



Figuur 1. Luchtfoto (bron: PDOK) – rood kader – verhoogd plateau



Figuur 2. Foto van het terras (bron: google reviews)

II. Artikel 3.71

5. In artikel 3.71 lid 4 wordt de zinsnede '*en de daarop betrekking hebbende regels*' gebruikt. Vermoedelijk wordt met deze verwijzing in ieder geval gedoeld op art. 3.72-3.74. Het zou duidelijker zijn indien dit expliciet wordt uitgeschreven.

III. Artikel 3.72

6. In artikel 3.72 lid 1 is het reguliere gebruik van een horecaterras – voor zover relevant - beperkt tot het schenken van dranken en verstrekken van etenswaren voor directe consumptie. Ingevolge lid 3 is het tweemaal per jaar toegestaan andere activiteiten op terrassen te ontplooien.

7. Deze inperking is nieuw en geldt op dit moment niet voor het terras van cliënte (noch voor vele andere terrassen in de stad). Deze regeling levert een inperking op van de thans toegestane én aanwezige situatie. Zo wordt er op het terras van cliënte op reguliere basis gekookt, worden er exposities gehouden, etc.

8. De uitzondering zoals opgenomen in lid 3 (tweemaal per jaar zijn andere activiteiten toegestaan) is niet toereikend. Het is voor cliënte ook niet wenselijk het 'niet-reguliere' gebruik van het terras via een x-aantal uitzonderingen toe te staan. Die inperking geldt op dit moment immers ook niet.

9. Cliënte constateert dat er geen aanleiding is de huidige gebruiksmogelijkheden en het huidige gebruik in te perken, c.q. niet meer toe te staan. Bovendien is cliënte niet voornemens dat gebruik te staken.

10. Cliënte verzoekt u dan ook de beperkingen uit artikel 3.72 (met uitzondering van lid 2) niet van toepassing te laten zijn op haar binnenterras.[1]

IV. Artikel 3.73

11. Op grond van artikel 3.73 lid 2 is geen verwarming op een terras toegestaan, anders dan aan de gevel. Hiermee voegt het Omgevingsplan een nieuw verbod toe ten opzichte van de huidige situatie en beperkt daarmee de huidige gebruiksmogelijkheden. Voorts ontstaat hiermee een situatie waarin enerzijds verwarming op grond van de − nog steeds geldende exploitatievergunning − is toegestaan, en anderzijds dit op grond van het Ontwerpplan niet is toegestaan.

12. Uit de plantoelichting volgt niet waarom dit verbod noodzakelijk wordt geacht en hoe hierbij rekening is gehouden met terrassen die in de huidige situatie gebruik maken van verwarming via − bv − parasols of standalone terrasverwarmers.

13. Voorts is het op grond van artikel 3.73 lid 3 enkel toegestaan objecten op het terras te hebben die kunnen worden verwijderd. Nu het terras van cliënte op eigen terrein is gelegen, zal er geen discussen over bestaan dat deze bepaling niet op haar terras van toepassing is. Deze bepaling is immers geschreven voor terras die gelegen zijn op de openbare weg, zodat eventueel noodzakelijk onderhoud kan plaatsvinden.

14. Cliënte verzoekt artikel 3.73 in zijn geheel niet van toepassing te laten zijn voor haar terras.

V. Artikel 3.76 / 3.78

15. Op grond van lid 2 geldt voor bestaande legale terrassen een vergunning van rechtswege voor de 'omgevingsplanactiviteit horecaterras'. Daaraan is de voorwaarde gekoppeld dat die activiteit naar aard en omvang niet verschilt van de activiteit zoals deze werd verricht voor de inwerkingtreding van het vast te stellen Ontwerpplan.

16. Deze voorwaarde leidt tot veel (rechts)onzekerheid: hoe wordt de aard en omvang bepaald en geïnterpreteerd en welk moment, c.q. tijdspanne is bepalend? Zo wordt het terras van cliënte met regelmaat heringericht, dan weer met losse tafels en stoelen, dan weer met picknicktafels, dan weer met statafels, etc. Ook het type gebruik is wisselend, dan weer als 'regulier terras', dan weer voor een cultureel event of anderszins.

[1] De inperking uit lid 2 kan overigens in stand blijven, van gebruik van waterpijpen is geen sprake.

17. Voor zover cliënte uit het Ontwerpplan opmaakt, is niet bedoeld de huidige gebruiksmogelijkheden van terrassen weg te bestemmen. Daar is ook geen enkele aanleiding toe.

18. Cliënte stelt voor deze bepaling te herformuleren in die zin dat de volgende zinsnede wordt verwijderd '*, mits die activiteit naar aard en omvang niet verschilt van de activiteit zoals deze werd verricht voor de inwerkingtreding van die wet*'. Dat heeft tot gevolg dat de huidige gebruiksmogelijkheden voor een terras (conform exploitatievergunning en ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan) mogen worden voortgezet.

19. In dat kader wordt ook verzocht te bevestigen dat in de vergunning van rechtswege geen voorschriften worden verbonden aan het maximumaantal zit-, c.q. staplaatsen (in afwijking van het bepaalde in artikel 3.78 lid 2).

20. Vanwege de nieuw gecreëerde vergunningplicht − weliswaar met een vergunning van rechtswege − is de verhouding tot het overgangsrecht in artikel 23.5 niet duidelijk. Verzocht wordt te verduidelijken dat het overgangsrecht in artikel 23.5 niet van toepassing is.

VI. Artikel 3.80

21. In artikel 3.80 is opgenomen dat een vergunning (welke al dan niet van rechtswege is verkregen) komt te vervallen op het moment dat bij een wijziging van het omgevingsplan geen aanduiding voor een horecaterras wordt opgenomen voor het betreffende terras.

22. In combinatie met het overgangsrecht in artikel 23.6 lid 2 heeft dit − naar verwachting - tot gevolg dat het gebruik van een terras waarvan de 'aanduiding' is verwijderd onder het stringente overgangsregime valt uit artikel 23.5. Dit is een forse inperking van de (rechts)bescherming t.o.v. de voorheen geldende situatie. Enige rechtvaardiging van deze regeling ontbreekt in de toelichting van het Ontwerpplan.

VII. Artikel 3.83 / 3.85

23. In artikel 3.83 zijn de openingstijden voor horecazaken opgenomen. Niet duidelijk is hoe de openingstijden worden bepaald voor een horecaconcept waarin verschillende horecavormen samenkomen? Gelden in dat geval de meest ruime tijden? Kan dit in de regeling worden verduidelijkt?

24. Op grond van artikel 3.85 lid 1 gelden de in artikel 3.82 genoemde openingstijden drie jaar ná inwerkingtreding van het Ontwerpplan.

25. Onduidelijk is wat geldt in de tussenperiode, namelijk nádat de exploitatievergunning is geëxpireerd, maar de drie jaarstermijn uit artikel 3.85 nog niet is verlopen. In de toelichting wordt benoemd dat kan worden geanticipeerd op de nieuwe regelgeving, maar een wettelijke basis hiertoe lijkt te ontbreken. Is het voor de rechtszekerheid niet beter te bepalen welke tijden voor die tussenliggende periode gelden (bv. dat tot die tijd de openingstijden blijven gelden zoals opgenomen in de exploitatievergunning)?

VIII. Artikel 3.84

26. In artikel 3.84 lid 3 wordt verwezen naar artikel 3.82 lid 6 t/m lid 8: ik heb die leden niet aangetroffen? Kan worden verduidelijkt welke verwijzing hier is bedoeld?

IX. Artikel 3.83

27. In artikel 3.83 lid 2 en 3 is geregeld dat - zonder ontheffing - een aantal keer per jaar een verruiming van de openingstijden is toegestaan. Op basis van het Ontwerpplan gaat deze regeling pas in drie jaar nádat het Ontwerpplan in werking is getreden. Het verzoek is deze ontheffing per direct werking te laten hebben. Dat geldt temeer, nu de huidige ontheffingsmogelijkheid uit de APV (art. 3.15) tegelijkertijd met deze wijziging zodanig wordt gewijzigd, dat het de komende periode niet meer mogelijk is een ontheffing af te geven.

28. De voorwaarde in art. 3.38 lid 4 (6 dagen tussen dagen met verruimde openingstijden) is nieuw t.o.v. de huidige regeling in de APV. Tijdens de ADE zijn de openingstijden altijd meerdere avonden achtereen verruimd. Als gevolg van deze voorwaarde wordt deze mogelijkheid in de toekomst ingeperkt. Kan aan lid 4 de uitzondering worden toegevoegd dat eenmaal per jaar drie dagen achtereen een overschrijding is toegestaan?

X. Artikel 3.80

29. En als laatst, en dat is meer in algemene zin, dan specifiek vanuit het belang van cliënte: kan er een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid worden toegevoegd voor het toestaan van een terras waar die aanduiding niet voorkomt, c.q. waar een terras o.g.v. het tijdelijk deel niet is toegestaan? Dat maakt het voor de toekomst gemakkelijker een terras toe te staan op plekken waar deze nu nog niet (al dan niet rechtsreeks) is toegestaan.

XI. Tot slot

30. Namens cliënte verzoek ik u pas tot vaststelling van het Ontwerpplan over te gaan nadat de bestaande, vergunde en huidige planologische gebruiksmogelijkheden van cliënte in het plan zijn gewaarborgd en het Ontwerpplan op de overige punten is aangepast, c.q. verduidelijkt, conform beschreven in deze zienswijze.

31. Ik ben graag bereid de zienswijze nader telefonisch toe te lichten.



I M WOOD

Per aangetekende post
Gemeenteraad van Amsterdam
p/a directeur Ruimte en Duurzaamheid
t.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT Amsterdam

Amsterdam, 15 oktober 2025

Onze referentie	GH/20234414
Betreft	Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Toevoeging regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties

Voorzitter, leden van de gemeenteraad,

Namens clienten, Stadion Amsterdam N.V., Stadion Amsterdam C.V. en Stadion Amsterdam Exploitatie B.V., dienen wij hierbij tijdig een zienswijze in tegen het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Toevoeging regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties (hierna te noemen: Ontwerp), zoals dat met ingang van donderdag 4 september 2025 gedurende een termijn van zes weken ter inzage ligt.

Een kopie van de kennisgeving in het Gemeenteblad is aangehecht als Bijlage 1.

De kern van deze zienswijze wordt hierna samengevat. Clienten behouden zich het recht voor om deze zienswijze op een later moment aan te vullen.

Achtergrond

1. Clienten hebben - in overleg met de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en de gemeente - een zorgvuldig traject doorlopen om de omgevingsvergunning milieu aan te passen. Inmiddels is deze vergunning van 22 maart 2024[1] onherroepelijk, en gelden de vergunningvoorschriften als maatwerkvoorschriften op basis van het Omgevingsplan of het Besluit activiteiten leefomgeving. Deze maatwerkvoorschriften hebben voorrang op de algemene (milieu) regels, hetgeen is bevestigd in de reactie op de namens clienten ingediende zienswijze over de zogenoemde Basisregeling.[2]

Kern van de zienswijze

2. Het Ontwerp voorziet in een aanvulling van de Basisregeling op een drietal onderwerpen. Deze zienswijze richt zich op de wijzigingen en nieuwe bepalingen over

---

' Zaaknummer 11865887 en Documentnummer 26078837.
[2] Zie blz. 24 van de Nota van Beantwoording zienswijzen.

evenementenlocaties. Weliswaar hebben deze regels na vaststelling van het Ontwerp nog geen feitelijke werking of toepassing, maar de regels kunnen wel worden toegepast als op enig moment wordt overgegaan tot het vaststellen van (nieuwe) omgevingsplannen.[3] Voor de gronden van de Johan Cruijff ArenA (hierna: ArenA) geldt het bestemmingsplan "ArenAPoort West" als tijdelijk onderdeel van het Omgevingsplan.

3. In paragraaf 2.3.22 van het Ontwerp zijn regels opgenomen ter invulling van het gemeentelijk evenementenbeleid. Daarbij is een structuur geYntroduceerd voor het reguleren van evenementenlocaties. De (type) beperkingen die per evenementenlocatie X[4] worden gesteld, worden nodig geacht met het oog op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Als een evenement niet - of niet meer - passend is binnen de voor een locatie gestelde beperkingen maar niettemin aanvaardbaar wordt geacht, is vereist dat naast de evenementenvergunning wordt overgegaan tot de aanvraag van een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.[5]

4. Een aantal onderdelen van het Ontwerp dat verband houdt met de positie van ArenA, is naar ons oordeel onduidelijk (en rechtsonzeker). Het gaat om het volgende:

   a. In het Ontwerp zijn voetbalwedstrijden - een belangrijke activiteit in de ArenA -niet aangemerkt als evenement. Ook is een evenementenlocatie gedefinieerd als "een locatie in de openbare ruimte bedoeld voor het met enige regelmaat houden van evenementen".
      - *De ArenA is geen openbare ruimte, en kwalificeert niet als evenementenlocatie. Niettemin moet worden vastgesteld dat de definitie dat niet rechtstreeks uitsluit, maar slechts indirect. De ArenA hecht eraan - zonodig ten overvloede en ter voorkoming van misverstanden -dat uitdrukkelijk wordt opgenomen dat zij niet als evenementenlocatie in de zin van het Ontwerp wordt aangemerkt.*

   b. Met het oog op haar activiteiten zijn voor de ArenA maatwerkvoorschriften in het leven geroepen. Deze voorschriften kwalificeren als bestaande rechten en derogeren aan algemene regelingen zoals die in het Ontwerp zijn vervat.
      - *Vastgeste/d kan worden dat de regels in het Ontwerp vergaand afwijken van het doe! en de strekking van de maatwerkvoorschriften. Met het oog daarop vindt de ArenA het wenselijk dat uitdrukkelijk wordt opgenomen dat de regels niet gelden voor de ArenA, althans dat de bestaande maatwerkvoorschriften voor de activiteiten van ArenA voorgaan op de algemene regels en dat haar bedrijfsvoering door de algemene regels niet kan worden beperkt.*

5. Uitgesloten zal moeten worden dat de regels in het Ontwerp - onder meer ten opzichte van de maatwerkvoorschriften - enige beperking voor de bedrijfsvoering van de ArenA nu en in de toekomst met zich kunnen brengen.

---

[3] Zie ook de toelichting, blz. 144-145. Met uitzondering van een aantal regels over horeca die wet al direct overal in werking treden. Die regels zijn niet (direct) relevant voor de ArenA.

[4] Zie het voorbeeldartikel 2.273 in het Ontwerp.
Zie ook de toelichting, blz. 158.

6. Mogelijk is aangewezen dat er voor ArenA een separate - aan de maatwerkvoorschriften gekoppelde - regeling kan worden vastgesteld, die ook deel zou kunnen uitmaken van het Ontwerp. Zo'n regeling zou recht doen aan de met de gemeente en Omgevingsdienst gemaakte afspraken, aan de unieke positie van de ArenA in Amsterdam, als ook haar belang en functie op nationaal niveau. Van belang is verder dat zo'n regeling kan bijdragen aan de rechtszekerheid voor alle betrokkenen.

Graag vernemen wij wanneer u gelegenheid heeft om met clienten in overleg to treden.

Zienswijze: Horecabeleid 2025

Onderwerp: Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Amsterdam – toevoeging regels horeca, darkstores en evenementenlocaties
Datum: 15 oktober 2025
Aan: Gemeenteraad van Amsterdam
T.a.v. R.C. Bakker
Directeur Ruimte & Duurzaamheid
Postbus 2758
1000 CT Amsterdam

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze zienswijze reageren wij op het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam (Gemeenteblad 2025, nr. 379359) dat per 4 september 2025 ter inzage ligt.

Wij wonen rond het Amstelveld en maken ons zorgen over de impact van de voorgestelde wijzigingen op de leefbaarheid, rust en woonkwaliteit in onze buurt.

De gemeente omschrijft de Amstelveldbuurt al jaren als "rustige" woonbuurt.

"Plein aan de Prinsengracht ter hoogte van de Reguliersgracht. Met een rustig en groen karakter. Woonbuurt met veel woningen en woonboten direct aan het Amstelveld gelegen. Diverse recreatieve voorzieningen op het plein; speelplaats, sportterreintje en Jeu de boules-baan. "

Echter de terrassen en de horeca veroorzaken in toenemende mate overlast. Met name in de avond en nachtelijke uren. Van "rustige" woonbuurt is dan geen sprake.

1.Bescherm het woonkarakter van het Amstelveld

Het Amstelveld en de omliggende straten kennen een overwegend woonbestemming met een hoge bewonersdichtheid en beperkte openbare ruimte. Het gebied heeft te maken met:
Geluidsoverlast door bestaande horeca en evenementen,
Drukte door bezoekersstromen, vooral tijdens markten en festivals,
Beperkte parkeerruimte en verkeersdruk door autoverkeer, fietsers en toeristen.

In het kader van de implementatie van het nieuwe horecabeleid willen wij als direct betrokkenen graag zien dat de Amstelveldbuurt ook als woonbuurt met betrekking tot de terras sluiting wordt aangemerkt. Dit zou betekenen dat terrassen door de week om 22.00 uur en in het weekend om 23.00 uur dienen te sluiten.

De gemeente beschrijft dit zelf als volgt:

"3. Woongebied Buurten waar bij woonfunctie dominant is. Voorzieningen zijn meestal geclusterd. Woonfunctie het belangrijkste in het gebied. Overdag drukte op straat tijdens piekmomenten; start werk/ school, lunchpauze en einde werk/school. In de avonduren rustig op straat.

Passende horeca:
Indien mogelijk vestigt horeca zich op doorgaande wegen in woonwijken. Hoeken zijn daarvoor de meest logische plekken. Concentratie van horeca is niet wenselijk. Geschikt voor kleinschalige, laagdrempelige horeca gericht op de buurt. De horeca mag de leefomgeving niet aantasten. Ook geschikt voor de veranderende functie van horeca als ontmoetingsplek en werkplek. Reguliere horeca fastfood kan ook, maar sporadisch en kleinschalig. Onder voorwaarden kan reguliere en middelzware horeca ook worden toegestaan, zodat wat later dineren, ook op een terras, mogelijk is. "

BIJLAGEN
15

2. Situatie

Het moge duidelijk zijn dat aan het vorenstaande momenteel op geen enkele wijze aan wordt voldaan.

Over een afstand van grofweg 50 meter zijn 3 terrassen gevestigd, te weten.
-Café Marcella
-Café Bouwman
-Café Onder de Ooievaar
Over een afstand van ca 125 meter zijn 4 terrassen gevestigd.
-Brasserie Nel

Twee van de cafés zijn dan wel formeel gevestigd aan de Utrechtsestraat, echter de volledige terrassen zijn gesitueerd aan de Prinsengracht, zo ook deels de terrassen van Café Marcella. Als de terrassen vol zitten, bevinden zich ca. 300 mensen op de 3 terrassen gezamenlijk en dus over een afstand van ca 50 meter. En ruim 450 mensen over een afstand van 125 meter. Dit door de week tot 1.00 uur en in het weekend tot 2.00 uur. Het moge duidelijk zijn dat dit onwenselijk is in een woonbuurt.

De terrasopbouw vindt plaats om 7.00 uur in de ochtend, maar voor 7.00 uur (wat niet is toegestaan), is geen uitzondering. Dit gaat gepaard met veel lawaai. Terras sluiting is 1.00 uur, respectievelijk 2.00 uur in de nacht. Veel gasten nemen met veel lawaai en geschreeuw afscheid en/of blijven napraten op straat. Dan wordt het terras weer afgebroken. Eveneens gaat dit gepaard met veel lawaai. Dan wordt bijvoorbeeld nog een uur na sluitingstijd de (illegaal in de openbare ruimte geplaatste) glascontainer naar binnen gereden en volgestort met glas, dit gaat eveneens gepaard met veel lawaai. Al met al is het dan gemiddeld 2.00 uur door de week en 3.00 uur in het weekend.De nachtrust is dus beperkt tot maximaal 5 uur door de week en maximaal 4 uur in het weekend.

Het moge duidelijk zijn dat dit onacceptabel is.

Aan de volgende voorwaarden wordt niet voldaan:

- Concentratie van horeca is niet wenselijk
- Geschikt voor kleinschalige, laagdrempelige horeca gericht op de buurt
- De horeca mag de leefomgeving niet aantasten
- Onder voorwaarden kan reguliere en middelzware horeca ook worden toegestaan, zodat wat later dineren, ook op een terras, mogelijk is

3. Omgevingsplan volgens de gemeente

Bij punt 2 van "Horecabepalingen voor buurten met een woonbestemming – Ontwerp Horecabeleid 2025" staat de volgende table:

2. Toegestane horecacategorieën in woongebied.

Categorie	*Omschrijving*	*Toegestaan?*	*Voorwaarden*
Lichte horeca	*Koffiezaak, lunchroom, ijssalon*	*Ja*	*Geen alcohol, open tot 22:00 uur, max. 75 dB*
Reguliere horeca	*Bistro, restaurant, café*	*Beperkt*	*Alleen toegestaan als expliciet aangeduid*
Middelzware horeca	*Bars, shishalounges, eetcafés*	*Nee*	*Alleen via uitzondering, strenge toetsing*
Zware horeca	*Clubs, zalencentra, nachtleven*	*Nee*	*Niet toegestaan in woongebieden*

Bij punt 4 "Amstelveld & Omgeving – Uittreksel Horecabeleid 2025" staat het volgende omschreven:

4. Terrassenbeleid rond Amstelveld
*• Terrassen in de directe omgeving vallen onder de **vergunningplicht**.*
– Alleen toegestaan waar het omgevingsplan dit expliciet aanduidt.
*– Voor het Amstelveld wordt **extra gelet** op **geluidsoverlast** en **druk op de openbare ruimte**.*
*– Gemeente kan een terrasvergunning **weigeren** als het woon- en leefklimaat in gevaar komt.*
*• **Sluitingstijden terrassen:** – Zon–do: **01:00 uur** – Vr/za: **02:00 uur** – Winterperiode: **max. 24:00 uur**.*
*• Handhaving wordt **strenger**, met name in gebieden waar veel klachten zijn over geluid en drukte.*

Al met al kan gesteld worden dat er aan het Amstelveld niet voldaan wordt aan de door de gemeente zelf opgestelde richtlijnen. De hoeveelheid terrassen trekt een te grote wissel op het woon- / leefklimaat en leefbaarheid van de buurt. Daarbij komt dat de 4 horecagelegenheden vallen onder "middelzware horeca".

4. Horecaterrassen en openingstijden

Volgens het ontwerpbesluit komt er een **getrapte toestemming** voor terrassen: eerst via aanwijzing in het omgevingsplan en daarna via een vergunning. Daarnaast worden **openingstijden primair in het omgevingsplan geregeld**.
Voor het Amstelveld en directe omgeving vragen wij:

- **Geen uitbreiding van bestaande terrassen** toe te staan;
- Openingstijden te beperken, met name in de avonduren, om **nachtelijke geluidsoverlast** te voorkomen;
- De huidige situatie in te perken waarbij horeca ondergeschikt is aan de woonfunctie

Wij zouden willen zien dat de gemeente haar eigen beleid uitvoert en handhaaft, indien nodig eisen wij dit.

5. Noodzaak van gebiedsgerichte afweging

Het wijzigingsbesluit kiest voor een **uniforme aanpak voor heel Amsterdam**, maar het Amstelveld is een kleinschalige, historische woonbuurt. Wij vragen de gemeenteraad om:

- **Gebiedsspecifieke kaders** vast te leggen voor het Amstelveld;
- De bestaande **woonfunctie te beschermen**;
- In overleg te treden met bewonersgroepen, buurtorganisaties en ondernemers om tot een evenwichtige invulling te komen.

Conclusie en verzoek

Wij verzoeken de gemeenteraad om bij de vaststelling van het Wijzigingsbesluit:

- De **woonfunctie** van het Amstelveld te respecteren,
- Extra beperkingen op te nemen voor **horeca, zaalverhuur, terrassen en openingstijden** in dit gebied,
- De belangen van bewoners mee te nemen in de uiteindelijke besluitvorming.
- De terrassen hebben op de late avond en in de nacht geen buurtfunctie maar een **buurt verstorende** functie!

Amstelveldbuurt moet woonbuurt blijven en niet verworden tot uitgaansplein. Sluitingstijden van terrassen dienen aan te sluiten / te passen bij een woonbuurt.

De Zienswijze: Horecabeleid 2025 wordt mede ingediend door onderstaande buurtbewoners.

Naam	Adres	Handtekening

Amstelveldbuurt moet woonbuurt blijven en niet verworden tot uitgaansplein. Sluitingstijden van terrassen dienen aan te sluiten / te passen bij een woonbuurt.

De Zienswijze: Horecabeleid 2025 wordt mede ingediend door onderstaande buurtbewoners.

Naam	Adres	Handtekening

Amstelveldbuurt moet woonbuurt blijven en niet verworden tot uitgaansplein. Sluitingstijden van terrassen dienen aan te sluiten / te passen bij een woonbuurt.

De Zienswijze: Horecabeleid 2025 wordt mede ingediend door onderstaande buurtbewoners.

Naam	Adres	Handtekening

Amstelveldbuurt moet woonbuurt blijven en niet verworden tot uitgaansplein. Sluitingstijden van terrassen dienen aan te sluiten / te passen bij een woonbuurt.

De Zienswijze: Horecabeleid 2025 wordt mede ingediend door onderstaande buurtbewoners.

Naam	Adres	Handtekening

Amstelveldbuurt moet woonbuurt blijven en niet verworden tot uitgaansplein. Sluitingstijden van terrassen dienen aan te sluiten / te passen bij een woonbuurt.

De Zienswijze: Horecabeleid 2025 wordt mede ingediend door onderstaande buurtbewoners.

Naam	Adres	Handtekening

Amstelveldbuurt moet woonbuurt blijven en niet verworden tot uitgaansplein. Sluitingstijden van terrassen dienen aan te sluiten / te passen bij een woonbuurt.

De Zienswijze: Horecabeleid 2025 wordt mede ingediend door onderstaande buurtbewoners.

Naam	Adres	Handtekening

Amstelveldbuurt moet woonbuurt blijven en niet verworden tot uitgaansplein. Sluitingstijden van terrassen dienen aan te sluiten / te passen bij een woonbuurt.

De Zienswijze: Horecabeleid 2025 wordt mede ingediend door onderstaande buurtbewoners.

Naam	Adres	Handtekening

Amstelveldbuurt moet woonbuurt blijven en niet verworden tot uitgaansplein. Sluitingstijden van terrassen dienen aan te sluiten / te passen bij een woonbuurt.

De Zienswijze: Horecabeleid 2025 wordt mede ingediend door onderstaande buurtbewoners.

Naam	Adres	Handtekening

Amstelveldbuurt moet woonbuurt blijven en niet verworden tot uitgaansplein. Sluitingstijden van terrassen dienen aan te sluiten / te passen bij een woonbuurt.

De Zienswijze: Horecabeleid 2025 wordt mede ingediend door onderstaande buurtbewoners.

Naam	Adres	Handtekening



Amstelveldbuurt moet woonbuurt blijven en niet verworden tot uitgaansplein. Sluitingstijden van terrassen dienen aan te sluiten / te passen bij een woonbuurt.

De Zienswijze: Horecabeleid 2025 wordt mede ingediend door onderstaande buurtbewoners.

Naam	Adres	Handtekening

Amstelveldbuurt moet woonbuurt blijven en niet verworden tot uitgaansplein. Sluitingstijden van terrassen dienen aan te sluiten / te passen bij een woonbuurt.

De Zienswijze: Horecabeleid 2025 wordt mede ingediend door onderstaande buurtbewoners.

Naam		

M. Cornelisse, Prinsengracht 790-s mede namens vereniging Amstelveldbuurt (secretaris)

Diverse ondertekenaars, omwonenden, die deze reactie ook onderschrijven:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Amstelveldbuurt moet woonbuurt blijven en niet verworden tot uitgaansplein. Sluitingstijden van terrassen dienen aan te sluiten / te passen bij een woonbuurt.

De Zienswijze: Horecabeleid 2025 wordt mede ingediend door onderstaande buurtbewoners.

Naam	Adres	Handtekening

Amstelveldbuurt moet woonbuurt blijven en niet verworden tot uitgaansplein. Sluitingstijden van terrassen dienen aan te sluiten / te passen bij een woonbuurt.

De Zienswijze: Horecabeleid 2025 wordt mede ingediend door onderstaande buurtbewoners.

Naam	Adres	Handtekening

Amstelveldbuurt moet woonbuurt blijven en niet verworden tot uitgaansplein. Sluitingstijden van terrassen dienen aan te sluiten / te passen bij een woonbuurt.

De Zienswijze: Horecabeleid 2025 wordt mede ingediend door onderstaande buurtbewoners.

Naam	Adres	Handtekening

Bezoekadres
Amstel 1
1100 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Gemeente Amsterdam

Facilitair Bureau

Ontvangstbewijs

Ontvangstbewijs poststukken stadhuis Amsterdam

Het betreft een ontvangstbewijs dat wordt verstrekt indien de receptie een poststuk in ontvangst neemt.

In te vullen door indiener

Poststuk ontvangen van:

Naam:

Adres:

Woonplaats:

Afgeleverd op ...../...../20..... om 14 u 6 uur

Bestemd voor: G.M. de Raad Directie Communicatie & Bedrijfsvoering

Handtekening: .....

In te vullen door receptie

In ontvangst genomen door de receptie van het stadhuis:

Naam: .....

Handtekening:

In te vullen door de postkamer

Poststuk in ontvangst genomen van receptie door.....(naam medewerker postkamer)

op ...../...../20..... om.....uur

Handtekening: .....

Handtekening: .....

Poststuknummer:

832

Betreft: Zienswijze – Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Horeca Amsterdam 2025

Datum: 14/10/2025

Van:
Bedrijf: Papa Zatarra
Adres:

Zienswijze ten aanzien van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Horeca Amsterdam 2025

Inleiding: Over Papa Zatarra
Papa Zatarra is ontstaan vanuit het idee om een dynamische, open en verbindende plek te creëren in het hart van Oostenburgereiland. Vanaf de eerste dag hebben wij ons gericht op het samenbrengen van mensen uit alle hoeken en achtergronden, zoals buurtbewoners, creatieven, reizigers en professionals, rond goed eten, muziek en oprechte gastvrijheid.

Onze bedrijfsvoering is altijd gericht geweest op veelzijdigheid. Waar overdag gasten samenkomen voor lunch of koffie, verandert Papa Zatarra in de avond regelmatig in een levendige ontmoetingsplek. Maandelijks organiseren wij salsa-avonden in samenwerking met Salsa te Gusta, een lokale dansschool waarmee we de buurt letterlijk in beweging brengen. Daarnaast faciliteren wij regelmatig verjaardagen, diners, vergaderingen en bijeenkomsten, waaronder zelfs een meetings van de gemeente zelf. Bij deze gelegenheden bouwen wij de helft van onze ruimte om, zodat we kunnen inspelen op de specifieke wensen van dat moment. Deze flexibiliteit is niet alleen kenmerkend voor ons concept, maar vormt ook een belangrijk deel van onze omzet en bestaansrecht.

Papa Zatarra is meer dan een horecazaak. Het is een plek waar mensen zich thuis voelen, waar verbinding centraal staat en waar de levendigheid van de stad op natuurlijke wijze tot uiting komt. Wij streven niet naar luidruchtigheid of massaliteit, maar naar kwaliteit, balans en authenticiteit. Onze gasten voelen zich welkom omdat de sfeer los, warm en menselijk is, precies wat Amsterdam groot maakt.

Belang en huidige situatie
Onze onderneming bevindt zich op Oostenburgereiland, binnen de gebiedsindeling Gemengd – Uit te werken 1, een zone waar wonen, werken en maatschappelijke functies elkaar versterken. Papa Zatarra vervult daarin een verbindende rol als ontmoetingsplek voor bewoners en werknemers van omliggende kantoren. Daarnaast hebben we ook een samenwerking met het Inntel en het INIT (kantoren complex tegenover ons) voor catering, afhuur voor events en vergaderingen, bruiloftsfeesten etc. Een aanzienlijk deel van onze inkomsten komt voort uit deze activiteiten en samenwerkingen met bedrijven uit de buurt, waarmee wij actief bijdragen aan de lokale economie en werkgelegenheid in de buurt.

In onze huidige vorm vallen wij feitelijk onder de zware horeca-categorie, ondanks dat onze naam en vergunningen typeren als bar/café. Dit komt doordat wij naast reguliere exploitatie ook regelmatig zaalverhuur verzorgen voor dansavonden, private diners en culturele of zakelijke evenementen. Tijdens deze activiteiten is er sprake van muziek, maar nooit op een volume dat overlast veroorzaakt of de

grenzen van onze huidige geluidsnormen overschrijdt. Wij hebben nooit klachten of meldingen van overlast gehad sinds onze opening.

Het karakter van onze exploitatie, waarin gastvrijheid, muziek, ontmoeting en flexibiliteit centraal staan, vormt de kern van ons concept en bestaansrecht. Een herindeling naar een lichtere categorie binnen het nieuwe horecabeleid zou betekenen dat wij een groot deel van onze activiteiten moeten staken en daarmee onze economische basis verliezen.

Bezwaren en aandachtspunten

1. **Aanpassing naar de juiste horecacategorie**
   Onze bedrijfsactiviteiten vallen onder zware horeca, gezien de combinatie van restaurant, bar en incidentele dans- en evenementfuncties. Een indeling in een lichtere categorie zou betekenen dat muziek, evenementen en verhuur niet meer toegestaan zijn. Dit zou het fundament van onze bedrijfsvoering wegnemen en ons voortbestaan direct bedreigen.

2. **Openingstijden en bestaande rechten**
   Onze huidige openingstijden (tot 01:00 doordeweeks en tot 03:00 in het weekend) zijn essentieel voor onze bedrijfsvoering en komen overeen met het karakter van onze avondactiviteiten. Deze tijden zijn altijd zonder klachten gehandhaafd en vormen een bewezen, goed functionerend ritme binnen de buurt. Wij verzoeken daarom om behoud van deze rechten binnen de nieuwe regelgeving.

3. **Terrasexploitatie**
   Wij beschikken over een bestaande exploitatievergunning en alcoholvergunning voor ons terras, dat tot 00:00 geopend mag zijn. Dit terras vormt een belangrijk onderdeel van de beleving voor onze gasten en van de sociale dynamiek op de Jacob Bontiusplaats. Wij verzoeken om behoud van deze terras rechten onder het nieuwe beleid.

4. **Positieve bijdrage aan de buurt**
   Papa Zatarra is een ontmoetingsplek waar de buurt samenkomt. Wij bieden een veilige, sociale en gastvrije omgeving waar bewoners, ondernemers en bezoekers elkaar ontmoeten. Wij werken samen met lokale initiatieven zoals Salsa te Gusta en cateren voor omliggende kantoren, waarmee wij actief bijdragen aan de sociale cohesie en levendigheid van Oostenburg.

5. **Verzoek tot duidelijke communicatie en maatwerk**
   De huidige onduidelijkheid over gebiedsindeling en categorie-toewijzing zorgt voor onzekerheid. Wij verzoeken de gemeente om een transparant proces met ruimte voor maatwerk, zodat bedrijven die aantoonbaar goed functioneren, zoals Papa Zatarra, niet onnodig worden beperkt.

6. **Onderbouwing van bedrijfsvoering en ruimtegebruik**
   De omvang van onze zaak is bewust gekozen om de eerder genoemde activiteiten te kunnen faciliteren en dit is ook altijd zo gepresenteerd aan banken en overheidsinstanties. Wij beschikken ook over de juiste licenties bij Buma en Stemra om muziekavonden te organiseren. Als de huidige restricties al vóór onze opening bekend waren geweest, en het duidelijk was dat wij deze activiteiten niet konden uitvoeren, hadden wij niet voor dit pand en deze locatie

gekozen. De grote ruimte die wij huren is enkel rendabel omdat wij deze kunnen inzetten voor meerdere doeleinden en daarmee voldoende omzet genereren.

Conclusie

Papa Zatarra is een onderneming die juist in de geest van Amsterdam opereert: open, sociaal, cultureel betrokken en met respect voor haar omgeving. Wij bestaan inmiddels meerdere jaren zonder één enkele klacht, omdat wij balans weten te vinden tussen levendigheid en leefbaarheid.
Ons concept is bewust gebouwd op de grens tussen horeca, cultuur en gemeenschap. Wij zijn in naam een bar/café, maar in praktijk een stedelijke broedplaats waar dans, eten, muziek en ontmoeting samenkomen. Wij bieden ruimte aan initiatieven die niet in standaardhokjes passen, maar die bijdragen aan de levendige en menselijke stad die Amsterdam wil zijn.

De voorgenomen herindeling en beperkingen binnen het nieuwe horecabeleid dreigen deze rol onmogelijk te maken. Een lichtere classificatie zou betekenen dat wij onze culturele en sociale functie verliezen, en daarmee ook een belangrijk ankerpunt op Oostenburgereiland. Wij verzoeken de gemeente daarom dringend om onze huidige indeling als zware horeca te behouden, inclusief onze bestaande openingstijden en terrasvergunning.

De omvang van onze zaak is bewust gekozen om dit soort activiteiten te kunnen faciliteren; een kleinere locatie zou deze mogelijkheden niet bieden. Dit alles vormt de basis waarop Papa Zatarra is gebouwd en zoals wij het bedrijf vanaf het begin hebben gepresenteerd aan banken en overheidsinstanties. Onze inkomsten zijn afhankelijk van catering, vergaderingen, particuliere en zakelijke verhuur en culturele evenementen. Dankzij deze diversiteit kunnen wij als bedrijf blijven voortbestaan. Als de huidige restricties al vóór het opzetten van Papa Zatarra bekend waren geweest, en het duidelijk was dat wij deze activiteiten niet konden uitvoeren, hadden wij niet voor dit pand en deze locatie gekozen. De grote ruimte die wij huren is enkel rendabel omdat wij deze kunnen inzetten voor meerdere doeleinden en daarmee voldoende omzet genereren.

Wij vragen de gemeente Amsterdam om te erkennen dat Papa Zatarra niet alleen een horecazaak is, maar een sociale en culturele schakel in een groeiende wijk. Wij vragen ruimte om te blijven doen waar wij goed in zijn: mensen samenbrengen, met respect voor de stad, haar bewoners en haar toekomst.

Met vriendelijke groet,

Zienswijze inzake concept Horecabeleid 2025 – Gemeente Amsterdam

Aan:
College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam
Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Datum: 14 oktober 2025
Indiener: – La Perla / Shylock B.V.

1. Inleiding

Met deze zienswijze reageer ik op het concept *Horecabeleid 2025* van de gemeente Amsterdam.
Als ondernemer met een langdurige en stabiele aanwezigheid in stadsdeel Centrum onderschrijf ik het belang van een evenwichtige horecasector die rekening houdt met leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit.
Toch maak ik bezwaar tegen enkele onderdelen van het voorgestelde beleid die in de praktijk leiden tot **ongelijke behandeling van bestaande ondernemers** en **onnodige beperkingen op goed functionerende, buurtgerichte horecazaken**.

2. Tweedeling tussen winkels met additionele horeca en reguliere horeca

Het nieuwe beleid introduceert een meldplicht voor winkels die additionele horeca aanbieden, zoals foodwinkels waar ook consumptie ter plaatse mogelijk is.
Deze maatregel lijkt bedoeld om toeristisch georiënteerde nieuwe concepten te reguleren, maar heeft ook gevolgen voor bestaande buurtgerichte ondernemingen zoals La Perla.

Onze zaak is al jarenlang onderdeel van de buurt en heeft een **duidelijke buurtfunctie**: veel van onze gasten zijn vaste bewoners uit de Jordaan en directe omgeving.
Wij onderscheiden ons nadrukkelijk van concepten die primair op toeristen zijn gericht.
De manier waarop wij horeca combineren met ambachtelijke foodverkoop is vanzelfsprekend gegroeid binnen het bestaande bestemmingsplan en past bij het karakter van de wijk.

Het opleggen van een meldplicht aan dit type bedrijven voelt dan ook **onterecht en onnodig belastend**.
Het beleid zou onderscheid moeten maken tussen nieuwe, toeristische initiatieven en bestaande buurtgerichte ondernemingen met een aantoonbare maatschappelijke en sociale functie.

Verzoek:
Ik verzoek het college om de meldplicht voor winkels met additionele horeca niet generiek toe te passen, maar te beperken tot **nieuwe situaties** of **zaken met een overwegend toeristisch karakter**.
Bestaande ondernemingen met een buurtfunctie zouden hiervan moeten worden vrijgesteld.

3. Afschaffing regeling 'tropenterrassen' in het centrumgebied

De afschaffing van de regeling voor tijdelijke terrasuitbreiding bij warm weer (*tropenterrassen*) raakt met name ondernemers in het centrum onevenredig.
Deze regeling heeft in de praktijk goed gefunctioneerd: bij warm weer kon de druk op binnenruimtes en smalle stoepen juist worden **verlicht door een beperkte spreiding van zitplaatsen**.

In ons geval droeg dit bij aan een prettiger sfeer en een betere spreiding van bezoekers in de straat.
Het volledig schrappen van deze mogelijkheid voelt als een stap terug, zeker gezien de klimaatverandering en het toenemende aantal warme dagen.

Verzoek:
Ik verzoek de gemeente om de regeling voor tijdelijke terrasuitbreiding bij warm weer te behouden of te vervangen door een **maatwerkregeling per stadsdeel** (bijvoorbeeld voor het centrumgebied), waarbij bestaande goed functionerende terrassen in aanmerking blijven komen voor tijdelijke verruiming.

4. Indeling in horecacategorieën en gevolgen voor openingstijden

Vooralsnog heb ik **geen bezwaar tegen de indeling** in **horecacategorieën** zoals die in het conceptbeleid wordt voorgesteld.
Wel vraag ik mij af **in hoeverre ondernemers inspraak hebben in de uiteindelijke categorisering** waarin zij worden geplaatst.

De manier waarop een bedrijf wordt ingedeeld heeft directe gevolgen voor zaken als **openingstijden en exploitatiemogelijkheden**.
Voor La Perla is het essentieel dat de huidige openingstijden binnen onze bestaande vergunning **onverkort behouden blijven**.
Het zou onwenselijk zijn als de herindeling ertoe leidt dat gevestigde, goed functionerende bedrijven alsnog moeten inleveren op bestaande rechten.

Verzoek:
Ik verzoek de gemeente om bij de verdere uitwerking van de horecacategorieën:

- duidelijk te maken **hoe en wanneer inspraak** mogelijk is voor ondernemers;
- te **garanderen dat bestaande vergunningen en openingstijden behouden blijven**, tenzij er sprake is van aantoonbare overlast of structurele overtredingen.

5. Slotopmerkingen

Het is belangrijk dat het nieuwe horecabeleid recht doet aan de diversiteit van de Amsterdamse horeca: van toeristische concepten tot buurtgerichte zaken met een sociale en verbindende rol.
Ik verzoek de gemeente om bij de verdere uitwerking van het beleid rekening te houden met bestaande ondernemers die al jarenlang bijdragen aan een leefbare, lokale stadsstructuur.

Namens diverse ondernemingen, waaronder:
Cannibale Royale Ruysdaelkade
Cannibale Royale Rozengracht

Gemeenteraad van Amsterdam
t.a.v. R.C. Bakker, directeur Ruimte en Duurzaamheid
Postbus 2758, 1000 CT Amsterdam

Amsterdam
15-10-2025

Betreft: Zienswijze tegen Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam

Geachte heer R.C. Bakker,

Als ondernemer in Amsterdam en inwoner van Amsterdam wil ik graag zaken aan u meegeven in deze zienswijze tegen het Wijzigingsbesluit Omgevingsplan.
Het besluit bevat maatregelen die mijn bedrijfsvoering rechtstreeks raken. Hieronder licht ik toe wat dit voor mijn bedrijf betekent.

1. Afhalen van maaltijden
Ik heb een café-restaurant en geef regelmatig maaltijden mee aan gasten. Volgens het wijzigingsbesluit zou dit niet meer mogen als er sprake is van bereiden, beleggen of verwarmen. Dat is in de praktijk niet uitvoerbaar: het verschil tussen een belegd of onbelegd broodje is niet te handhaven.

Van een besluit waaraan ruim zeven jaar is gewerkt, maar ook als dat korter zou zijn, mag ik toch verwachten dat de bestaande praktijk wordt meegenomen en dat dit beleid ook duurzaam is? Wat onder meer inhoudt dat het met de tijd mee is gegaan en enigszins bestendig is tegen veranderende behoeften van inwoners en voorbijgangers; voor nu en in de nabije toekomst.
Reguliere horeca geeft maaltijden mee; graag wil ik dat letterlijk in het beleid teruglezen.

2. Horecacategorie en terras
Ik heb een [café/restaurant/hotel] met terras. In de toelichting lees ik dat het omgevingsplan gefaseerd wordt ingevoerd per gebied. Ik ga ervan uit dat mijn terras in omvang en openingstijden ongewijzigd blijven.
Tijdens alle bijeenkomsten van de gemeente is verteld dat 'wat de ondernemers nu doen in hun exploitatievergunning, mogelijk blijft in het nieuwe beleid'.

In het nieuwe beleid wil ik teruglezen dat de terrassen die een terrasvergunning hebben en conform die vergunning opereren, het recht hebben dat te blijven doen (dus ongeacht of er in bestemmingen iets anders staat).

3. Sluitingstijden
Ik heb een restaurant dat soms langer open is dan 02.00 uur in het weekend. Volgens het wijzigingsbesluit is een ontheffing van sluitingstijden alleen mogelijk voor fastservice bedrijven. Dat is niet logisch: ook reguliere horecaconcepten voorzien aantoonbaar in een behoefte, functioneren zonder overlast en zouden dezelfde mogelijkheden moeten krijgen.

Bij deze vraag ik u een ontheffing voor de huidige openingstijden met de zaken waarmee ik op een horeca IV vergunning exploiteer. Het zou chique zijn als dit meteen bij de omzetting wordt gegeven.

In dit geval gaat het concreet over:
Cannibale Royale Rozengracht; aan de Rozengracht 114 en Cannibale Royale Ruysdaelkade, aan de Ruysdaelkade 149

4. Geluid
Ik draai muziek in mijn zaak. In de bestaande regels (via de "bruidsschat" in het Tijdelijk

Omgevingsplan) geldt dat achtergrondmuziek binnen tot 80 dB(A) is toegestaan. In het wijzigingsbesluit wordt dit teruggebracht naar 75 dB(A). Dat is onnodig beperkend en zorgt voor rechtsonzekerheid, terwijl de geluidsnormen al bescherming bieden tegen overlast.

Graag wil ik voor al mijn zaken, dus vanuit het beleid gezien: alle bestaande vergunningen voordat het beleid in gaat, dat de huidige norm wordt gecontinueerd.

5. Innovatie
Het beleid kan beperkend worden gebruikt als zaken zich met wisselende trends en bezoekers bezig houden; dat is niet gewaarborgd naar stadsdelen toe.
Graag wil ik in het beleid teruglezen dat het niet de bedoeling is om het beperkend in te zetten ten opzichte van het huidige beleid. Dat is iets dat mondeling wordt gemeld aan ondernemers in de afgelopen jaren door gemeente; daar wordt ook meermaals gezegd dat de 'soep niet zo heet zal worden gegeten'. Het verleden heeft echter geleerd dat de juridische dienst en stadsdelen altijd op grenzen rigide lezen en dat de soep heet wordt gegeten. Het is dus nodig dat zaken eruit worden gehaald die niet helemaal de bedoeling zijn en dat zaken erin komen ter sturing tegen te beperkend gebruik van het instrument.

Tot slot: mijn bedrijf voorziet in een belangrijke behoefte en functioneert al jaren binnen de bestaande regels. Ik verzoek u om bij de verdere besluitvorming de positie van bestaande horeca serieus mee te nemen en onze rechten te beschermen.

Namens deze ondernemingen:
Hannekes Boom - Dijksgracht 4
Cannibale Royale - Handboogstraat 17B
Vergulden Eenhoorn - Ringdijk 58
Cannibale Royale Ruysdaelkade - Ruysdaelkade 149
Cannibale Royale Lange Niezel - Lange Niezel 15
Hannekes Boot - Dijksgracht 4D
Cannibale Royale du Nord - mt. Ondinaweg 32
Cannibale Royale Rozengracht - Rozengracht 114
Café Nieuw Amsterdam, Het West-Indisch Huis, matter of Taste - Haarlemmerstraat 75
Aloha - De Ruyterkade 151
Groot Melkhuis - Vondelpark 2
Cannibale Royale Amstelveenseweg - Amstelveenseweg 170B-H
Café Vertigo, het VondelparkPaviljoen - Vondelpark 3
Ceintuur Theater - Ceintuurbaan 282-284
Central Golf - Willem Fenengastraat 16A
IJ IJ IJ - NDSM-kade 5-7

WIERINGA ADVOCATEN

IJdok 17 | 1013 MM Amsterdam
Postbus 10100 | 1001 EC Amsterdam
t +31 20 624 68 11
f +31 20 627 22 78
KvK 34372239
www.wieringa.nl

Gemeente Amsterdam
16 OKT. 2025
Ontvangen

Per aangetekende post
Gemeenteraad van Amsterdam
t.a.v. R.C. Bakker, directeur Ruimte en Duurzaamheid
Postbus 2758
1000 CT Amsterdam

Onze/Our ref:	Uw/Your ref:	Amsterdam,
42821	368550	15 oktober 2025

Inzake: Zienswijze ONTWERP Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam

Geachte raad,

Namens Homaned II B.V. breng ik hierbij een zienswijze in tegen het 'ONTWERP Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Toevoeging van regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties' met opgemeld nummer (hierna ook wel: 'het ontwerpbesluit').

Cliënte ziet in het ontwerpbesluit dat het voornemen is om in het omgevingsplan locaties aan te wijzen waar lichte, reguliere, middelzware of zware horeca is toegestaan. Per zwaartecategorie wordt met regels bepaald welke horeca-activiteiten er mogen plaatsvinden. Locaties zullen niet in een keer voor heel Amsterdam worden aangewezen. Dat gebeurt gebied voor gebied, bij het vervangen van bestemmingsplannen door het omgevingsplan. Totdat een bestemmingsplan is vervangen, gelden de regels uit dat bestemmingsplan. Het idee is dat deze nieuwe indeling zal worden gebaseerd op de daadwerkelijk uitgevoerde horeca-activiteiten die invloed hebben op de omgeving.

Het is niet duidelijk wat de term 'daadwerkelijk uitgevoerde horeca-activiteiten' behelst. Dit wordt niet nader gedefinieerd in het ontwerpbesluit. Dit maakt deze verdelingswijze rechtsonzeker, onzorgvuldig en niet transparant. Het is ook de vraag of dit in lijn is met de Dienstenrichtlijn.

Verder is in het ontwerpbesluit ook nergens terug te lezen op welke wijze in dit kader rekening is gehouden met eventuele planschade of regelingen van gelijke strekking. Het is immers denkbaar dat bij het 'verlies' van een mogelijkheid om te exploiteren (waarbij bijvoorbeeld een zwaartecategorie wordt gegeven aan een locatie waar eerst een 'ruimere' vorm van horeca

Elke aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat onder onze beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd.
Any liability shall be limited to the amount which is paid out under our professional liability insurance.

mogelijk was), een exploitant aanspraak maakt op planschade of een andere vorm van exploitatie. Hier lijkt op geen enkele manier rekening te zijn gehouden met de voorziene wijzigingen in het ontwerpbesluit.

Ook is geen aandacht besteed aan situaties waarbij de exploitant – bijvoorbeeld door (onrechtmatig) handelen van de overheid – niet de mogelijkheid is geboden om bepaalde bij recht toegestane horeca-activiteiten uit te voeren op desbetreffende locatie. Bijvoorbeeld: een exploitant wordt door de gemeente belemmerd in de exploitatie van horeca 3 (alwaar dit wel is toegestaan op grond van het bestemmingsplan), terwijl de exploitant deze exploitatie wel wenst. Op welke wijze worden dit soort situaties meegewogen bij bepaling van de zwaartecategorie aan de hand van de daadwerkelijk uitgevoerde activiteiten?

Kortom, er schort het nodige aan het ontwerpbesluit, in ieder geval voor wat betreft de bepaling van de voorziene zwaartecategorieën. Het is ook discutabel of deze wijze van indeling werkbaar en juridisch houdbaar is.

Cliënte verzoekt u om voorgaande te betrekken bij de beoordeling van het ontwerpbesluit en zij is vanzelfsprekend beschikbaar voor een eventuele toelichting. Tevens verzoekt zij op de hoogte te worden gehouden van wijzigingen van het bestemmingsplan ten aanzien van haar locatie Oudebrugsteeg 16.

Deze zienswijze wordt mede ingediend namens de rechthebbende op het pand de heer

Met vriendelijke groet,

PER AANGETEKENDE POST/AFGEVEN AMSTEL 1

Gemeenteraad van Amsterdam
Directeur Ruimte en Duurzaamheid
T.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT AMSTERDAM

Meester Advocaten
T 020 409 55 55
F 020 409 54 44
Foeliestraat 18
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

Amsterdam, 16 oktober 2025

Dossiernummer : D20221014
Betreft : PATRIZIA DHS Beheer 306 BV / Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan
Uw kenmerk :

ZIENSWIJZE, TEVENS VERZOEK PLAATSING OP BIJLAGE X

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend PATRIZIA DHS Beheer 306 B.V. en, voor zover vereist, de aan haar gelieerde vennootschappen, gevestigd aan de Fred. Roeskestraat 111 (1076 EE) te Amsterdam, hierna te noemen 'cliënte', ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Cliënte is eigenaar en/of beheerder van de onroerende zaken, met daarbij vermeld de huidige horecaexploitatie c.q. mogelijkheden:

- Damrak 87 (KFC);
- Zoutsteeg 13 (Smartshop).

Namens cliënte c.q. voornoemde locaties, is op 13 oktober 2022 een inspraakreactie aan uw gemeente toegezonden. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd en maakt onderdeel uit van de onderhavige zienswijze. Daarbovenop wenst cliënte nog het navolgende kenbaar te maken.

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden via rekeningnummer: 33.99.69.849 (NL58 RABO 0339 9698 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is met ingang van donderdag 4 september 2025 gedurende een termijn van 6 weken ter inzage gelegd. De kennisgeving van de ter inzagelegging treft u aan als **bijlage 1**.

Gedurende de termijn van de ter inzagelegging kan eenieder een zienswijze indienen over het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Hierbij ontvangt u tijdig de zienswijze van cliënte.

Hieronder zullen allereerst de algemene opmerkingen die gemaakt kunnen worden naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit uiteengezet worden. Daarna zal worden ingegaan op de specifieke locatie van cliënte.

Inleiding

Voorgeschiedenis

1. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit bouwt voort op het Horecabeleid 2025.[1] Het SBK is voor het eerst gepubliceerd in het voorjaar van 2022. Uw gemeente stelt dat de aanleiding voor het SBK was dat het bestaande ruimtelijke en horecabeleid van de verschillende stadsdelen niet meer aansloot op de actuele praktijk, onvoldoende flexibel was voor toekomstige ontwikkelingen en op onderdelen niet goed aansloot bij de (aankomende) Omgevingswet. Daarbij gaf uw gemeente aan dat met het SBK werd beoogd om meer uniformiteit te brengen in de regelgeving voor horeca en terrassen en om een integrale systematiek van zwaartecategorieën, gebiedstypologieën en vergunningstelsels te introduceren.

2. Cliënte deelt de door uw gemeente geschetste uitleg over de nut en noodzaak van het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet. Voorafgaand aan het SBK bestond er reeds voldoende eenduidigheid in beleid en regelgeving met betrekking tot horeca. Voor iedere ondernemer was duidelijk welke verschillende horecacategorieën in het bestemmingsplan waren opgenomen. Ook bleek uit de praktijk dat er relatief weinig procedures werden gevoerd over de interpretatie van horeca-definities onder de oude bestemmingsplannen.[2]

3. Cliënte vraagt zich af welk concreet probleem de gemeente met het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit poogt op te lossen. Daarbij speelt mee dat de nieuwe Omgevingswet geen enkele verplichting oplegt om horecacategorieën te wijzigen en al helemaal niet

[1] In het verleden ook wel genoemd (concept) Stedelijk Beleidskader horeca en terrassen, hierna te noemen: SBK.
[2] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën, maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.

binnen een goed functionerende praktijk. Kortom: cliënte ziet geen nut en noodzaak voor inhoudelijke wijzigingen en krijgt de stellige indruk dat sprake is van een doelredenering vanuit de gemeente Amsterdam om de horeca-exploitatie te beteugelen. Reeds om deze reden wordt niet voldaan aan het toetsingscriterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties" (ETFAL).[3]

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

4. Daarbij komt dat de verkeerde volgorde is gehanteerd bij de beleidsvorming. Eerst is het omgevingsplan vastgesteld en pas daarna zou het uitvoeringsbeleid worden vastgesteld, terwijl de betrokkenheid van de stadsdelen en een inhoudelijke beantwoording van de inspraakreacties in de juiste volgorde voorafgaand aan besluitvorming had moeten plaatsvinden. Stadsdelen lijken verrast. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers zich niet gehoord voelen en dat wezenlijke belangen en zorgen niet zijn gewogen bij het vaststellen van beleid en regelgeving.

Rol stadsdelen geminimaliseerd

5. Niet alleen lijkt het onderhavige Ontwerp Wijzigingsbesluit niet voorafgaand te zijn afgestemd met de stadsdelen, ook lijkt de ruimte voor de stadsdelen om te handelen binnen het (Ontwerp) Wijzigingsbesluit bijzonder beperkt. De stadsdelen lijken alleen de bevoegdheid te hebben om beperkingen op te kunnen leggen. Hiermee lijken de stadsdelen in een keurslijf te zijn geplaatst, hetgeen (ook) niet aansluit bij de jarenlange praktijk dat stadsdelen bevoegd waren om bestemmingsplannen voor te bereiden en op te stellen. Cliënte vraagt zich af of uw raadsleden er zich voldoende van bewust zijn dat de stadsdelen door uw raad buitenspel worden gezet.

6. Cliënte brengt in dit kader in herinnering dat een van de onderdelen van de bestuursopdracht in het kader van het SBK was *"meer sturingsmogelijkheden (wens stadsdeelbesturen)."*[4] Hierbij werd nadrukkelijk niet alleen gedoeld op mogelijkheden tot het louter beperken van de horeca-exploitatie.

7. Bevoegdheid van de stadsdelen is echter gedecimeerd. Zo kunnen stadsdelen bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, niet afwijken van de na-indeling in de zwaartecategorie niet-afwijken van de openingstijden (met uitzondering van een enkele ontheffingsmogelijkheid). De stadsdelen lijken nu alleen de vrijheid te hebben om gebieden

[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.
[4] Zie ook Bestuursopdracht 2018.

aan te wijzen waar een ontheffing van de openingstijden niet wenselijk is.[5] Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold als nadere invulling van het horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[6]

8. Ook heeft de gemeente Amsterdam in het kader van het SBK aangegeven: *"Afweging mogelijk voor afzonderlijke horeca-activiteiten mogelijkheid → maatwerk/voorschriften."* Deze toezegging is de gemeente Amsterdam niet nagekomen, ook op dit punt is de invloed van de stadsdelen op de individuele horeca-exploitatie beperkt.

9. Per stadsdeel zal een uitvoeringsbeleid worden opgesteld, de stadsdelen worden echter flink beperkt in hun vrijheid met betrekking tot wat kan worden opgenomen in het uitvoeringsbeleid.[7] De 'knoppen' waaraan het stadsdeel kan draaien, zijn voor de horeca louter beperkend en vallen ook nog eens binnen het keurslijf zoals opgedragen binnen uw raad. De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.

Opgewekt vertrouwen

10. De beperkingen van de horeca-exploitatie welke voortvloeien uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn voor een groot deel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, althans is vertrouwen vanuit de gemeente opgewekt dat dergelijke beperking zich niet zouden voordoen.

11. Op diverse momenten en verschillende wijze, is er vanuit de gemeente Amsterdam het vertrouwen opgewekt dat horecabedrijven de bestaande exploitatie zouden kunnen voortzetten en overdragen, zonder dat het onderhavige (Ontwerp) Wijzigingsbesluit daartoe beperkingen zou stellen. Dit vertrouwen is op diverse momenten waarop het SBK is toegelicht, tijdens informatieavonden en alsmede jegens KHN.

12. Reeds voorafgaand aan de publicatie van de definitieve totstandkoming van het SBK, hebben er meerdere besprekingen plaatsgevonden in een specifiek daartoe belegde

[5] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.
[6] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.
[7] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.

'klankbordgroep' waarvan o.a. KHN onderdeel uitmaakte. In het verslag klankbordgroep 29 november 2021 wordt bijvoorbeeld aangegeven[8]:

> *"KHN geeft aan dat het uitgangspunt moet zijn dat horeca-activiteiten, zoals die nu uitgevoerd worden door een bedrijf, in de toekomst gewoon doorgezet moeten kunnen worden.*
> *Dit wordt onderschreven door andere aanwezigen en de gemeente."* (onderstreping PS)

13. Daarnaast is bijvoorbeeld - doch niet uitsluitend - tijdens de informatieavond van 14 september 2022 door de ambtenaren, welke de informatieavond hebben geleid, het volgende gemeld:

> *"Rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij komst van het omgevingsplan natuurlijk niet veranderen."*
>
> Ook is gezegd:
>
> *"Bestaande rechten blijven behouden."*
>
> :
>
> *"Als je je bedrijf wilt verkopen dan blijven je rechten in het bestemmingsplan altijd gewoon staan, gelden."*
>
> Als een ondernemer daarop vraagt of dit ook geldt als het bestemmingsplan/Omgevingsplan inmiddels is gewijzigd, wordt er geantwoord:
>
> *"Niet voor uw pand." "We gaan geen bestemmingen afpakken." "Bestemmingsplan gaat vóór en daarmee is de rechtszekerheid geborgd."*

[8] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

14. Tijdens de informatiebijeenkomst van 7 september 2022 zijn vergelijkbare ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door o.a. projectleider Mevrouw geeft onder meer aan:

> *"De rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij het nieuwe omgevingsplan niet ineens veranderen. Wij gaan niet ineens zeggen van nou u mocht alcohol schenken en dat is nu ineens afgelopen omdat er een nieuw omgevingsplan is. Bestaande rechten blijven bestaan."*

15. Tijdens de informatieavonden werden door uw gemeente sheets gehanteerd waaruit vergelijkbare toezeggingen voortvloeiden.

16. Ook is er in diverse overleggen met KHN sprake geweest van expliciete bevestigingen van continuïteit van bestaande rechten en is er herhaaldelijk aangegeven dat er geen nadelige wijzigingen zouden worden doorgevoerd. Cliënte verwijst in dit kader ook naar hetgeen hieromtrent is gesteld in de inspraakreactie van KHN d.d. 11 mei 2022.[10]

17. Daarnaast verwijst cliënte naar het coalitieakkoord, dat overigens nog tijdens de presentatie van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het SBK op 27 juni 2022 is toegelicht,[11] het volgende opgenomen: "*We geven meer ruimte aan horeca om af en toe een bandje of een dj te laten optreden (...).*"

18. Namens cliënte is reeds eerder kenbaar gemaakt dat het verlies van bestaande rechten kan leiden tot grote financiële nadelige gevolgen en serieuze continuïteitsrisico's.

---

[9] Onder meer zijn de volgende informatiebijeenkomsten door de gemeente, in het kader van het SBK, door uw gemeente georganiseerd. Databijeenkomsten per stadsdeel:
- Stadsdeel Oost: 30 augustus 2022;
- Weesp: 6 september 2022;
- Stadsdeel West: 7 september 2022;
- Stadsdeel Zuid: 12 september 2022;
- Stadsdeel Noord: 13 september 2022;
- Stadsdeel Nieuw-West: 13 september 2022;

Stadsdeel Centrum: 14 september 2022.

[10] Zie inspraakreactie KHN 11 mei 2022. p. 1, tweede alinea.

[11] Stedelijk beleidskader horeca en terrassen presentatie gemeente Amsterdam tijdens ALV en KHN, maandag 27 juni 2022.

19. Volgens vaste jurisprudentie[12] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:
    - Er is sprake van een toezegging;
    - Deze toezegging kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend;
    - Een belangenafweging staat niet aan het honoreren van de verwachtingen in de weg.

20. Cliënte mag er dan ook op vertrouwen dat de huidige exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet en dat ook in de toekomst geen beperkingen zullen worden opgelegd die leiden tot verlies van waarde of exploitatiemogelijkheden. Het Horecabeleid zal op dit punt moeten worden verduidelijkt en aangepast, zodat buiten twijfel staat dat bestaande rechten te allen tijde worden gerespecteerd. Hieronder komen wij nader op terug.

21. In het onderhavige geval is er sprake van expliciete toezeggingen zoals hiervoor genoemd, namelijk alle bestaande rechten van een horecaondernemer, zijn mogelijke opvolger en de pandeigenaar blijven behouden (stap 1).

22. Deze toezeggingen kunnen aan het bestuursorgaan worden toegerekend (stap 2). De informatiebijeenkomsten zijn immers door de gemeente georganiseerd om het Ontwerp Wijzigingsbesluit nader toe te lichten en te duiden. Er mag op vertrouwd worden dat uitlatingen die tijdens deze bijeenkomsten worden gedaan juist zijn. Bovendien zijn deze uitlatingen meermaals door verschillende ambtenaren op diverse bijeenkomsten gedaan en betreft het derhalve niet een persoonlijke opvatting van één enkele ambtenaar.

23. Bovendien staat een belangenafweging niet in de weg aan het honoreren van deze verwachtingen (stap 3). De belangen van cliënte wegen namelijk zwaar in deze belangenafweging. Het betreffen hier bestaande rechten, waarvan cliënte er op mag vertrouwen dat deze in de toekomst blijven gelden. De exploitatie en financiering het betreffende pand zijn immers ook gebaseerd op deze bestaande rechten. Het beperken van deze rechten levert grote schade op voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

24. Cliënte kan dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel doen. Bestaande rechten zullen dus moeten worden gerespecteerd in het vast te stellen SBK en het omgevingsplan.

25. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

---

[12] Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

26. In het geval dat cliënte niet zou mogen vertrouwen op de expliciete uitlatingen van ambtenaren (quod non) zouden bestaande rechten – in het gunstigste geval- alleen van kracht blijven totdat het huidige bestemmingsplan is vervangen door de regels uit de basisregeling. Die basisregeling lijkt deels het Ontwerp Wijzigingsbesluit te zijn, met alle beperkende bepalingen van dien. Deze wijzigingen zouden zich dan ook binnen enkele maanden kunnen verwezenlijken.

27. Vorengaande is contrair aan hetgeen uw ambtenaren tijdens de informatieavonden nadrukkelijk hebben toegelicht. Anders dan uw ambtenaren stellig verklaren zou dan een bestaande toegestane horeca-activiteit wel degelijk kunnen worden wegbestemd – althans te worden beperkt - waarbij dit in het meest gunstige scenario 'pas' in 2029 het geval zou zijn.

28. Cliënte is overigens van oordeel dat de handelswijze van uw gemeente, waaronder het schenden van het opgewekte vertrouwen en schending van het rechtszekerheidsbeginsel, tevens leidt tot een onrechtmatige overheidsdaad, waarvoor cliënte uw gemeente aansprakelijk houdt.

Gronden

Overgangsrecht

29. Cliënte meent dat bestaande horecabedrijven de huidige wijze van exploiteren moeten kunnen voortzetten in de toekomst. Een beperking van de exploitatie kan namelijk tot grote financiële schade leiden. Cliënte meent dat dit in het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet afdoende geregeld is.

30. Cliënte meent dat uw gemeente zich dient te houden aan de toezeggingen c.q. het opgewekte vertrouwen zoals hierboven verwoord. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit dient hierop te worden aangepast. Slechts voor zover aan de verdere inhoud zou moeten worden toegekomen, quod non, wordt hierbij namens cliënte nog het navolgende opgemerkt.

31. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt aangegeven dat voor bestaande horecazaken in beginsel een overgangsrecht geldt, maar dit is voornamelijk vormgegeven als een overgangstermijn van drie jaar. Binnen die termijn hoeven bestaande exploitanten nog niet te voldoen aan de nieuwe algemene regels, zoals beperkingen ten aanzien van openingstijden en activiteiten. Voor nieuwe horecazaken geldt echter geen overgangsrecht, zij moeten per direct voldoen aan de nieuwe bepalingen.

32. In de toelichting is hierover onder meer het volgende opgenomen:

> *"Zoals hiervoor al een aantal keer aangegeven, wordt waar nodig voorzien in overgangsrecht voor bestaande legale situaties. Een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangstermijn. Gedurende die termijn hoeft een legaal bestaande horecazaak nog niet te voldoen aan gestelde algemene regels."*[13]
>
> .....
>
> *"Bovendien wordt daarmee aangesloten op de geldingsduur van verreweg de meeste exploitatievergunning. Dat voorkomt dat in een exploitatievergunning bijvoorbeeld ruimere openingstijden staan dan dat in het omgevingsplan is bepaald. Voor exploitatievergunning die eerder aflopen dan dat de betreffende overgangstermijn in het omgevingsplan nog duurt, kan worden geanticipeerd op de nieuwe regels."*[14]

33. Cliënte meent dat een overgangstermijn niet hetzelfde is als overgangsrecht, op grond waarvan de huidige exploitatie kan worden voortgezet. De overgangstermijn impliceert dat er op den duur wel veranderingen doorgevoerd moeten worden. Ook geeft de opmerking 'dat voor exploitatievergunningen die eerder aflopen dan de betreffende overgangstermijn in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op nieuwe regels', onvoldoende zekerheid voor bestaande horeca-exploitanten en pandeigenaren.

34. Ook is volstrekt onduidelijk wat het overgangsrecht wordt voor de activiteiten die op dit moment onderdeel uitmaken van de exploitatie en die niet binnen de nieuwe zwaartecategorieën vallen. Cliënte wil de zekerheid dat in ieder geval alle activiteiten die thans worden uitgevoerd, ook in de toekomst onderdeel kunnen blijven van de exploitatie.

---

[13] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.
[14] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

35. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat horecaondernemers in de toekomst de kans moeten krijgen om een horecabedrijf te kunnen verkopen. In de horecabranche komt het vaak voor dat verkoop van de horecazaak op termijn als pensioenvoorziening dient. Dus zelfs als een horecaondernemer op basis van overgangsrecht de kans krijgt om bijvoorbeeld nog vijf jaar te kunnen exploiteren, wordt er grote schade geleden omdat het horecabedrijf niet meer verkocht kan worden. Ook pandeigenaren zullen zwaar gedupeerd worden als bepaalde horeca zwaartecategorieën in een pand niet meer mogen worden uitgeoefend. Prijzen zijn uiteraard gebaseerd op de zwaarte van de horeca die mogelijk is in het pand. Een horecaondernemer die tevens eigenaar is van het pand wordt hierdoor extra zwaar benadeeld. De gemeente doorkruist hiermee ook de marktwerking, voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

36. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bestaande horeca, in dezelfde omvang en met dezelfde eigenschappen zoals bijvoorbeeld openingstijden, op de huidige locaties kan worden behouden. In de bijeenkomsten naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt door ambtenaren aangegeven dat hetgeen horecaondernemers nu hebben, behouden kan blijven. De vraag is of dit strookt met de uitgangspunten van het beleid. Cliënte doet een beroep op het vertrouwensbeginsel aan de hand van deze uitspraken en gaat er derhalve vanuit dat de bestaande exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet. Dit heeft zowel betrekking op de vergunde als de feitelijke situatie (inclusief bestaand overgangsrecht).

37. Ten aanzien van het waarborgen van de bestaande rechten is tijdens de informatieavonden toegelicht dat wordt uitgegaan van de daadwerkelijke legaal vergunde exploitatie op het moment van het aanvragen van de omgevingsvergunning.

38. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde periode of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke geluids- of geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

39. Voor cliënte impliceert dit een onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Er kunnen immers vele redenen denkbaar zijn waarom een horecaondernemer of pandeigenaar tijdelijk niet optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die zijn exploitatievergunning of het bestemmingsplan biedt. Zo kan tijdelijk personeelstekort, economische crisis, tijdelijke

terugloop in klandizie ertoe leiden dat bijvoorbeeld tijdelijk de openingstijden worden beperkt, of wellicht zelfs tijdelijk de exploitatie wordt beperkt. Een zeer duidelijk voorbeeld heeft zich voorgedaan tijdens de COVID-19 crisis. In die periode was het voor veel ondernemingen op bepaalde momenten alleen mogelijk om het afhalen van maaltijden aan te bieden, terwijl de onderneming anders uiteraard een volledige exploitatie zou voeren.

40. Dat een dergelijke situatie niet slechts theoretisch is blijkt wel uit de ervaringen van een aantal (horeca)ondernemers in het 1012-gebied. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit-Centrum 2' werd door de gemeente op de peildatum voor de werking van dit beperkende bestemmingsplan vastgesteld dat de horeca-exploitatie was gestaakt en werd de horecabestemming met de vaststelling van het bestemmingsplan verwijderd. Pas na het indienen van een zienswijze konden horecaondernemers het verwijderen van de horecabestemming van hun pand ongedaan maken, omdat zij konden aantonen dat de onderneming vanwege de gedwongen sluiting als gevolg van de afgekondigde COVID-19 lockdown slechts tijdelijk was gesloten. Dit concrete voorbeeld toont de rechtsonzekerheid aan als bij het verlenen van een omgevingsvergunning wordt uitgegaan van de door de gemeente Amsterdam gestelde feitelijke exploitatie.

Zwaartecategorieën horeca

41. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden zwaartecategorieën voor zelfstandige horeca genoemd, gekoppeld aan toegestane en verboden activiteiten. Cliënte meent dat er te weinig flexibiliteit is ingebouwd voor horecabedrijven die hier niet strikt in passen. Er zijn nu bestaande horecabedrijven die activiteiten uitvoeren die niet passen binnen een bepaalde zwaartecategorie. Hier is in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geen, althans onvoldoende rekening mee gehouden. Indien deze horecabedrijven wel binnen een bepaalde zwaartecategorie zouden moeten vallen, zou dit een beperking van de huidige exploitatie opleveren. Dit kan zeer vergaande 'financiële' gevolgen hebben.

42. Daarnaast is het bij de omzetting van de oude bestemmingsplannen naar het definitieve deel van het omgevingsplan van belang dat alle gebruiksmogelijkheden zoals nu opgenomen in het oude bestemmingsplan, behouden blijven. Dit is zowel van belang voor de pandeigenaar als voor de horeca-exploitant, die wellicht in de toekomst de exploitatie nog wil wijzigen. Ook dit lijkt niet, dan wel onvoldoende te zijn verzekerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

43. Met betrekking tot 'reguliere horeca' bepaalt artikel 2.253 welke activiteiten zijn toegestaan. Ook voor reguliere horeca geldt dat het verstrekken van kleine etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, alleen is toegestaan zonder voorbereidingsbehandeling, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Ook hierbij is geen rekening gehouden met de geldende praktijk en bestaande exploitaties.

44. Daarnaast bepaalt artikel 2.254 dat het niet is toegestaan om muziek ten gehore te brengen met een geluidsniveau hoger dan 75 dB(A). Cliënte kan dit maximum van 75 dB(A) niet plaatsen, aangezien in het Horecabeleid 2025 nog een maximum van 76 dB(A) stond aangegeven. Op grond van dit Horecabeleid mochten middelzware horeca en zware horeca namelijk meer dan achtergrondmuziek 77 dB(A) of hoger ten gehore brengen. Dit scheelt in ieder geval 1 dB(A). Dit kan bijvoorbeeld voor restaurants met een DJ toch een groot verschil maken. Cliënte meent dat dit in het definitieve Wijzigingsbesluit in ieder geval dient te worden aangepast. Daarbij komt dat voor sommige restaurants ook een maximum van 76 dB(A) niet voldoende zal zijn. Voor zover de huidige exploitatie gericht is op een hoger geluidsniveau, dient dit ook in de toekomst te zijn toegestaan.

45. Voor fastfoodhoreca geldt op basis van artikel 2.255 lid 3 dat er een maximum bruto-vloeroppervlakte kan worden gegeven. Cliënte meent dat dit nooit een beperking kan inhouden ten opzichte van de huidige situatie.

46. Restaurants lopen een groot risico dat vanuit het thans geformuleerde Ontwerp Wijzigingsbesluit in een te lichte nieuwe categorie te worden ingedeeld. Los van de hierboven genoemde toezeggingen, is in gemeentelijke presentaties over het SBK op de sheets opgenomen: *"De huidige restaurants worden in het nieuwe systeem opgesplitst in twee categorieën: degene die later open willen en versterkte muziek willen draaien, vallen in een zwaardere categorie."* Dit komt echter niet terug in het Ontwerp Wijzigingsbesluit zoals het thans voorligt. Anticiperend op de toekomstige toebedeling van zwaartecategorieën benadrukt cliënte nogmaals in de zwaarste categorie te worden ingedeeld.

47. Hoewel het Ontwerp Wijzigingsbesluit op het eerste gezicht oogt als een helder en systematisch plan, blijkt bij nadere lezing dat er tegelijkertijd willekeurige en verstrekkende beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld dat een eenvoudige lunchroom geen belegd broodje zou mogen meegeven. Dit maakt het voor cliënte des te noodzakelijker om tegen de voorgestelde indeling en uitwerking te ageren.

Openingstijden horecazaak

48. In artikel 3.82 worden de openingstijden genoemd van de diverse zwaartecategorieën. Opvallend is dat met name bij reguliere horeca de openingstijden beperkt zijn ten opzichte van de huidige situatie. Reguliere horeca exploiteert op dit moment over het algemeen als horeca '4'. Deze horeca exploiteert doorgaans als dagzaak: van zondag tot en met donderdag tot 01.00 uur en van vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur of als avondzaak: van zondag tot en met donderdag tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04:00 uur. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit mag er op vrijdag en zaterdag tot 02.00 uur geëxploiteerd worden. Dit scheelt in ieder geval één uur in het weekend. Onterecht is daarbij niet erkend dat dit voor zeker een deel van de horeca-exploitanten een onevenredige beperking zal zijn. In de drukkere gebieden in Amsterdam zijn er vele restaurants tot de maximale sluitingstijd geopend zijn. Dat is ook normaal voor een bruisende hoofdstad en betekent niet dat de gasten bestaan uit een aparte bezoekersstroom. Een beperking in het weekend zal tot grote financiële schade lijden.

49. Onduidelijk is hoe omgegaan wordt met aanvragen die op moment van inwerkingtreding van de subparagrafen reeds zijn ingediend. Cliënte meent dat ook voor deze gevallen in ieder geval een overgangstermijn van 3 jaar dient te gelden.

50. Voor nieuwe exploitatievergunningen lijkt geen overgangstermijn te gelden. Daarvoor zouden dan direct de (beperktere) openingstijden gelden zoals opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Dit zou echter tot oneerlijke concurrentie kunnen leiden tussen bestaande horecabedrijven, waarvoor wel een overgangstermijn geldt en nieuwe bedrijven, die wel eerder moeten sluiten. Dit kan ook leiden tot slechtere verkoopbaarheid van bestaande horecabedrijven. Dit is vooral ook van belang omdat de verkoop van het horecabedrijf over het algemeen voor horeca-exploitanten geldt als een pensioenvoorziening. In beginsel zal de nieuwe eigenaar namelijk een nieuwe exploitatievergunning aan moeten vragen, waarbij dan de nieuwe openingstijden zullen gaan gelden. Cliënte meent daarom dat bij verkoop van een horecabedrijf ook een overgangstermijn van in totaal 3 jaar zou moeten gelden, zodat de nieuwe tijden op hetzelfde moment zullen gaan gelden voor bestaande bedrijven en nieuwe horecabedrijven.

51. Artikel 3.86 bepaalt dat voor de in de bijlage X aangegeven horecazaken nog de huidige avondzaak tijden blijven gelden: zondag tot en met donderdag 03.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04.00 uur. Cliënte stelt vast dat deze lijst niet compleet is, er ontbreken in ieder

geval horecabedrijven die op dit moment een exploitatievergunning hebben voor avondzaaktijden. Dit dient in het definitieve wijzigingsbesluit te worden aangepast. Hierbij dienen ook horeca 1 (fastfood)bedrijven te worden meegenomen die op dit moment exploiteren op basis van avondzaaktijden. Er staat immers ook een ander fastfoodbedrijf op de lijst. Hierin kan de gemeente geen onderscheid maken. Bestaande fastfoodzaken met avondzaaktijden worden immers zeer ernstig benadeeld door de standaard openingstijden die gelden voor de zwaartecategorie fastfoodhoreca. Weliswaar kan er een maatwerkontheffing gegeven worden (hierover verderop meer) maar dit is een meer rechtsonzekere situatie dan de huidige avondzaaktijden.

52. Daarnaast is in artikel 3.86 aangegeven dat deze avondzaaktijden gelden voor in de op bijlage X aangegeven horecazaken. Op bijlage X wordt het stadsdeel genoemd, de naam van de onderneming en het adres. Onduidelijk is echter of bij verandering van de naam van de onderneming (bijvoorbeeld na verkoop) de verruimde openingstijden blijven gelden. Met andere woorden: gelden de verruimde openingstijden voor de horecazaak of het betreffende adres? Cliënte meent dat in het Wijzigingsbesluit duidelijk aangegeven moet worden dat de verruimde openingstijden gelden voor het adres en dus ook blijven gelden op het moment van verkoop van het horecabedrijf. Dit om misverstanden en rechtsonzekerheid te voorkomen.

53. Artikel 3.90 geeft de mogelijkheid tot beperking van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Cliënte meent dat dit in ieder geval geen beperking mag opleveren ten opzichte van de thans toegestane exploitatie.

54. Daarnaast geeft artikel 3.91 de mogelijkheid dat het geven van een maatwerkontheffing van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Deze maatwerkontheffing is alleen van toepassing op zware horeca en fastfoodhoreca. Cliënte meent dat dit ook van toepassing moet kunnen zijn op andere horecabedrijven, zeker die horecabedrijven die beperkt worden in de openingstijden door het nieuwe beleid.

55. Een dergelijke maatwerkontheffing leidt tot een meer rechtsonzekere situatie voor de horeca-exploitant. Zeker ten opzichte van de huidige avondzaaktijden, die in principe voor iedere dag van de week golden. Met de maatwerkontheffing kan bepaald worden voor welke dag of dagen van de week de ontheffing geldt. Daarnaast lijkt er een zwaardere toets toegepast te worden, dan die thans op grond van het woon- en leefklimaat op basis van de APV geldt. Ook kunnen er extra voorwaarden aan de ontheffing worden verbonden.

56. Duidelijk is dat de regeling complexer wordt voor de horeca-exploitant en deze weer een extra toestemming dient aan te vragen. De horeca-exploitant heeft minder zekerheid over de openingstijden, maar moet wel investeringen doen en personeel aannemen. Cliënte meent dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Er is ook geen enkele motivatie gegeven waarom de oude regeling niet zou voldoen.

Horecaterrassen

57. Een terras is belangrijk voor de zichtbaarheid en het rendabel kunnen exploiteren van een horecaonderneming. Op grond van artikel 3.71 is een horecaterras uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'horecaterras toegestaan – vergunningsplicht'. Cliënte meent dat alle huidige horecaterrassen een dergelijke aanduiding zouden moeten krijgen. Artikel 3.71 lid 2 bevat een tijdelijke regeling voor zover het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog niet is omgezet naar het definitieve deel. Op basis daarvan is een horecaterras ook toegestaan als dit blijkt uit het oude bestemming (al dan niet via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid) of er in het verleden een omgevingsvergunning is verleend.

58. Hierbij wordt miskend dat er op dit moment horecaterrassen in Amsterdam aanwezig zijn, waarvoor een exploitatievergunning is verleend, maar waarvoor geen separate ruimtelijke toestemming lijkt te zijn. Eén en ander wordt onder meer veroorzaakt doordat stadsdelen in het verleden hier geen groot belang aan hebben gehecht. Dit is dus niet te wijten aan de horeca-exploitant en die mag hier ook niet de dupe van worden.

59. Wat betreft de openingstijden van het horecaterras, kan dit geen beperking zijn op de openingstijden, zoals die nu gelden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden maximale sluitingstijden gegeven, waarbij in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgeweken. Dit geeft rechtsonzekerheid voor de horeca-exploitant.

60. Daarnaast wordt er een vergunningsplicht voor horecaterrassen in het leven geroepen. Op grond van de beoordelingsregels wordt een dergelijke omgevingsvergunning alleen verleend als de aanvraag betrekking heeft op een locatie waar een horecaterras is toegestaan. Zoals hierboven aangegeven is dit in de oude bestemmingsplannen niet altijd duidelijk. Dit kan in de praktijk tot grote problemen leiden.

61. In het Horecabeleid 2025 stond met betrekking tot deze vergunning het volgende aangegeven:

> *"Alle bestaande terrassen hebben momenteel een ruimtelijke toestemming. Dit kan bijvoorbeeld een omgevingsvergunning zijn of een toestemming door algemene regels in het bestemmingsplan. Deze bestaande terrassen krijgen de nieuwe omgevingsvergunning terrassen van rechtswege. Vanaf inwerkingtreding van de horecaregels in het omgevingsplan wordt het onderdeel terras in hun huidige exploitatievergunning beschouwd als een omgevingsplanvergunning. Die bevat de openingstijden van het terras, de terrastekening en, indien aanwezig, specifieke vergunningvoorschriften over het terras. Ondernemers hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen en zijn geen leges verschuldigd".*[15]

62. Hieruit blijkt derhalve dat in het beleid is toegezegd dat alle bestaande horecaterrassen van rechtswege een omgevingsvergunning terras krijgen.

63. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit echter staat bij artikel 3.76 aangegeven dat dit artikel alleen van toepassing is op een bestaand legaal horecaterras. Als een omgevingsplanactiviteit horecaterras voor het moment van inwerkingtreding van de subparagraaf rechtmatig werd verricht, dan geldt voor die activiteit een omgevingsvergunning van rechtswege voor onbepaalde tijd. Onduidelijk is echter wat verstaan wordt onder 'een legaal bestaand horecaterras' en het 'rechtmatig verrichten van de exploitatie van een horecaterras'. Het is twijfelachtig of de situatie zoals voornoemd, waarbij er wel een exploitatievergunning is voor het terras, maar geen ruimtelijke toestemming, in aanmerking komt voor een omgevingsvergunning van rechtswege. Cliënte meent dat het onwenselijk is als deze horeca-exploitanten alsnog een dergelijke toestemming moeten regelen terwijl het terras vaak al jarenlang geëxploiteerd wordt. Bovendien is de ruimtelijke toestemming altijd een toetsingsgrond op basis van de APV geweest. Indien de gemeente bij verlening van de exploitatievergunning voor het terras niet opgemerkt heeft dat er geen ruimtelijke toestemming was, kan dit nu niet worden tegengeworpen aan de horeca-exploitanten. Cliënte meent dat in het wijzigingsbesluit de regel zo zou moeten worden aangepast, dat deze horeca-exploitanten ook een omgevingsvergunning van rechtswege krijgen.

---

[15] Horecabeleid 2025, pagina 32.

64. Op grond van artikel 3.78 kunnen voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit horecaterras worden verbonden. Op grond van lid 2 worden in elk geval voorschriften verbonden over de positionering en maatvoering van het terras, de openingstijden en het aantal zitplaatsen dat maximaal op het terras aanwezig mag zijn. Met name deze laatste voorwaarde wijkt af van de huidige praktijk. Vrijwel nooit worden op een exploitatievergunning voor een horecaterras het maximaal aantal zitplaatsen dat op het terras aanwezig mag zijn opgenomen. Cliënte meent dat dit een onnodige en vergaande beperking is. In ieder geval mag dit niet leiden tot vermindering van het aantal zitplaatsen dat op dit moment op het terras aanwezig is.

65. De gemeente zou ook meer aandacht moeten besteden aan de positieve effecten van terrassen. Terrassen dragen bij aan een levendige en gezellige stadssfeer, vergroten de sociale controle en voorzien in de behoeften van zowel bewoners als bezoekers. Daarnaast helpen terrassen vaak ongewenste situaties te voorkomen, zoals wildparkeren van fietsen en scooters of het illegaal plaatsen van afval. Bovendien kan de aanwezigheid van een terras juist extra toezicht en controle in een gebied mogelijk maken. Deze belangrijke bijdragen van terrassen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn tot nu toe onvoldoende erkend.

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

66. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt onder meer terug in artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

67. Ditzelfde geldt voor de in dit artikel aangegeven aanduiding 'bouwlaag waarin een horecazaak is toegestaan' en 'maximumaantal horecazaken'. Dit kan nooit een beperking inhouden ten opzichte van de bestaande situatie. Dit is niet, dan wel onvoldoende verzekerd, in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Nader over Damrak 87 (huidige huurder: KFC)

68. Het ziet er vooralsnog naar uit dat de onderhavige locatie onder de bestemming 'reguliere horeca (met aanduiding: fastfood)' uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit zal vallen. Cliënte meent echter dat KFC niet zomaar te scharen valt onder reguliere fastfood. Dit is mede ingegeven doordat er bij cliënt ook met diverse gezonde, verse producten – zoals

bijvoorbeeld verse kipfilet die ter plaatse wordt gepaneerd – wordt gewerkt. Ook heeft KFC vele duurzame initiatieven zoals het KFC Food Donation Program en initiatieven voor plastic vermindering, door bijvoorbeeld het introduceren van een nieuwe deksel voor frisdrankbekers zodat plastic rietjes niet meer nodig zijn, vervangen van plastic bestek voor houten bestek en stoppen met plastic vlaggetjes. Dit is anders dan reguliere fastfood restaurants. Het ene fastfood concept kan daarom niet zomaar worden vergeleken met het andere fastfood concept.

69. Ten aanzien van de deze zwaartecategorie wordt er in het Ontwerp Wijzigingsbesluit een negental horeca-activiteiten benoemd. De exploitatie van (de huurder van) cliënte bevat niet al deze activiteiten, maar zal mogelijk toch in deze zware horecacategorie vallen. Zo wordt er bijvoorbeeld geen alcohol verstrekt.

70. Door de indeling in deze zwaartecategorie zou de KFC c.q. de onderhavige locatie te maken krijgen met een forse beperking van de openingstijden. In de categorie 'reguliere horeca (fastfood)', zijn volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet de normale openingstijden van reguliere horeca van toepassing maar beperkte openingstijden te weten maximale openingstijden zondag tot en met donderdag van 07:00 uur tot 01:00 uur en vrijdag en zaterdag 07:00 uur tot 02:00 uur. Dit in afwijking van de huidige categorie indeling (dagzaken). Dit zou een forse beperking van de openingstijden met zich meebrengen. Dit terwijl de latere openingsuren voor de KFC-vestigingen – en de waarde van dit pand – van essentieel belang zijn. Het uitgangspubliek bouwt de avond vaak rustig af met fastfood, dit is dus belangrijk in het kader van de openbare orde. De sluitingstijd van KFC-vestigingen moeten in redelijkheid aansluiten bij de openingstijden van reguliere horeca. Cliënte verwijst in dit kader tevens naar het gestelde in randnummer 51 e.v.

71. Bij de beperking van de sluitingstijden kan ook rij-vorming ontstaan, hetgeen weer een negatief effect kan hebben in het kader van het onderhavige concept beleid. Hoe gaat de gemeente hier rekening mee houden en hoe wordt de weging van alle belangen dan vormgegeven? Rij-vorming kan tevens zorgen dat (de huurder van) cliënte uiteindelijk slachtoffer wordt van zijn eigen succes.

72. Voor terrassen van (de huurder van) cliënte zal volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit ook veel kunnen veranderen. Dit staat haaks op het uitgangspunt in de Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 Stadsdeel Centrum, waarin het volgende is opgenomen: "*Terrassen zijn een belangrijk onderdeel van de horeca. Zij bevorderen de levendigheid in de stad en vormen*

een aangename voorziening voor bewoners en bezoekers. Tevens vergroten zij omzet van de horeca en zijn daarmee voor deze branche een economisch belangrijke factor."

73. Cliënte wenst graag meer duidelijkheid te verkrijgen over het feit hoe het terras van de KFC-vestiging c.q. locatie kan worden voortgezet. Het terras is een belangrijke factor in de exploitatie en de verhuurbaarheid, bijvoorbeeld voor de zichtbaarheid van de vestiging maar ook voor de omzet en de waarde van het vastgoed. Cliënte wil de huidige terrasexploitatiemogelijkheid in de toekomst onveranderd en ongewijzigd kunnen voortzetten.

74. Cliënte gaat ervan uit dat voor de onderhavige locatie de regels voor geur en geluid niet strenger zullen worden. Het aanscherpen van deze regels kunnen cliënte veel schade berokkenen.

75. Het concept beleid zegt niet over hoe bepaalde significante investeringen uit het verleden worden meegenomen in de afweging. Met deze investeringen worden onvoldoende rekening gehouden, ook in het kader van het overgangsrecht.

76. Het is voor cliënte ook van groot belang dat het bedrijfsconcept (waaronder bijvoorbeeld het productaanbod) in de toekomst - al dan niet door een opvolgend huurder – eventueel gewijzigd kan worden. Hiermee dient naar de mening van cliënte rekening te worden gehouden bij de vaststelling van het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Cliënte constateert dat zij in dit kader reeds opmerkingen heeft geplaatst in haar inspraakreactie d.d. 13 oktober 2022, terwijl de Nota van Beantwoording hier niet of nauwelijks op ingaat.

77. Cliënte wenst daarnaast nog enkele opmerkingen te maken over de huidige bestemming en exploitatiewijze aan het Damrak 87.

78. Volgens het ter plaatse vigerende bestemmingsplan Postcodegebied 1012 heeft deze locatie de enkel bestemming Gemengd – 1.1. Volgens artikel 8 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden bestemd voor horeca I in de eerste bouwlaag en de daar ondergelegen bijzondere bouwlaag (kelder, souterrain). Deze vestiging is derhalve op basis van het ter plaatste geldende planologisch en op basis van eventueel verleende vergunningen toegestaan.

79. Deze exploitatie is ook op basis van het huidige horecabeleid toegestaan.

80. Volgens de verleende exploitatievergunning zijn de openingstijden van deze vestiging van zondag t/m donderdag van 07:00 uur tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag van 07:00 uur tot 04:00 uur. De openingstijden zoals opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit (zondag t/m donderdag tot 01:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 02:00 uur) zouden dus een forse beperking van de openingstijden betekenen voor deze vestiging.

81. De openingstijden zijn juist heel belangrijk voor (de huurder van) cliënte in het kader van een rendabele exploitatie, een goede verhuurbaarheid en het uitgaanspubliek dat juist in de late uurtjes naar deze vestiging komt. Veel (uitgangs)publiek dat naar huis rijdt komt ter afsluiting van de avond nog wat eten bij deze vestiging. Dit geldt ook voor publiek dat richting het station gaat. Een beperking van de openingstijden zal cliënte dus grote schade berokkenen.

82. Op grond van artikel 1.36 van de regels behorend bij het bestemmingsplan wordt onder 'Horeca 1' verstaan: "*fastfoodbedrijven, zijnde horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het in hoofdzaak voor consumptie ter plaatse verstrekken van vooral op gemaksvoeding gerichte, eenvoudige en snel bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het voor consumptie ter plaatse verstrekken van zwak- en niet-alcoholische dranken. Onder fastfoodbedrijven worden in elk geval begrepen automatieken, snackbars en fastfoodrestaurants;*".

83. Op grond van artikel 1.38 wordt onder 'Horeca 3' verstaan: "*horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafe's en eetcafe's;*"

84. Op grond van artikel 1.39 wordt onder 'Horeca 4' verstaan: "*horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereide maaltijden en van in hoofdzaak ter plaatse bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak- en niet-alcoholische dranken. Onder horeca 4 worden in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons;*".

<u>Huidig beleid</u>

85. Op dit moment is voor de locatie Damrak 87 de 'Uitvoeringsnotitie horeca 2014 – Stadsdeel centrum' van toepassing. Op grond van dit beleid wordt onder 'Horeca 1'

verstaan: *"Horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het in hoofdzaak voor consumptie ter plaatse verstrekken van vooral op gemaksvoeding gerichte, eenvoudige en snel bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het voor consumptie ter plaatse verstrekken van zwak- en niet-alcoholische dranken. Onder deze vorm van horeca worden in elk geval automatieken, snackbars, cafetaria's, fastfoodzaken en fastfoodketens begrepen.*".

86. Op grond van dit beleid wordt onder 'Horeca 3' verstaan: "*Horecabedrijven die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent licht op het verstrekken van dranken. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval cafés en eetcafés*".

87. Op grond van dit beleid wordt onder 'Horeca 4' verstaan: "*Horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereide maaltijden en van in hoofdzaak ter plaatse bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak – en niet – alcoholische dranken. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons*".

88. De openingstijden als voornoemd vallen aan te duiden als een zogenaamde 'avondzaak'. Cliënte constateert echter dat de onderhavige locatie niet is opgenomen in bijlage X behorend bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Mede onder verwijzing naar het gestelde in randnummer 51 e.v. valt niet in te zien dat de onderhavige locatie niet op bijlage X is opgenomen. **Namens cliënte wordt hierbij het verzoek gedaan om de onderhavige locatie alsnog op te nemen op bijlage X behorend bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit, alsmede cliënte in de toekomst de gelegenheid te geven om daarbovenop ontheffing sluitingstijd te verkrijgen**.

89. Ook is aan (huurder van) cliënte een terras vergund. De openingstijden van dit terras zijn zondag t/m donderdag tot 23:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 24:00 uur. Een beperking van het terras in omvang of openingstijden zal cliënte grote schade berokkenen. Het terras is belangrijk voor de omzet en de zichtbaarheid van vestiging. Daar komt bij dat cliënte per 31 oktober 2022 het tijdelijke corona terras heeft verloren.

90. Cliënte wenst dat de huidige exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet.

Zoutsteeg 13 (Smartshop)

Bestemmingsplan

91. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'Postcodegebied 1012' de enkel bestemming 'Gemengd-1' met functieaanduiding 'specifieke vorm van gemengd – headshop toegestaan in de eerste bouwlaag'.

92. Op grond van artikel 7.1 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor voorzieningen met inbegrip van additionele horeca en detailhandel met inbegrip van een meng formule.

93. Op grond van artikel 1.6 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan wordt onder 'additionele horeca' verstaan: "*horeca-activiteiten die ondergeschikt zijn aan de hoofdfunctie die ter plaatse is toegestaan en welke tot de hoofdfunctie worden gerekend. De horeca-activiteit vindt plaats in het verlengde van en ten behoeve van de hoofdfunctie. De horeca-activiteit mag niet zelfstandig worden uitgeoefend of toegankelijk zijn los van de hoofdfunctie. Wanneer de ruimte waarin de horeca-activiteit plaatsvindt is afgescheiden van de hoofdfunctie, mag deze maximaal 20 % van het totale vloeroppervlak bedragen, waarbij toiletruimte, keuken en opslag ten behoeve van horeca niet wordt meegerekend;*"

94. Op grond van artikel 1.45 wordt onder 'mengformule' verstaan: *"in een detailhandelsvestiging, niet zijnde een warenhuis, of in een vestging voor consumentverzorgende dienstverlening tegen betaling verstrekken van etenswaren en/of dranken voor gebruik ter plaatse, waarbij:*

1. *de openingstijden van het eet- en/of drinkgedeelte van de mengformule overeenkomen met de openingstijden van de detailhandel of vestiging voor consumentverzorgende dienstverlening;*
2. *de netto verkoopvloeroppervlak van het eet- en/of drinkgedeelte ten hoogste 20% bedraagt, met een maximum van 20 m2. (Dit maximum brengt met zich mee dat het schenken van alcohol is uitgesloten);*
3. *het eet- en/of drinkgedeelte niet is geplaatst aan de gevel waar de ingang van de detailhandel of vestiging voor consumentverzorgende dienstverlening zich bevindt;*
4. *het eet- en/of drinkgedeelte past binnen de categorie koffie- en theeschenkerij, lunchroom en dergelijke;*
5. *het eet- en/of drinkgedeelte geen eigen ingang aan de straat heeft;*
6. *het eet- en/of drinkgedeelte geen terras heeft;*

7. *het eet- en/of drinkgedeelte op geen enkele wijze een horeca-uitstraling heeft;*

95. Cliënte wenst alle (horeca) mogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunning, eventueel overgangsrecht, huidig beleid etc. te behouden. Beperking van de gebruikersmogelijkheden zal leiden tot waardevermindering voor het pand en schade voor cliënte.

Waarde van de panden

96. Cliënte vreest dat de verhuurbaarheid van haar panden zal afnemen zoals thans opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit daadwerkelijk worden doorgevoerd. Door vermindering van de exploitatiemogelijkheden zal ook de huurprijs dalen. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit zegt niets over hoe de waarde van het pand en investeringen worden meegenomen in de afweging. Ook wordt er niet aangegeven hoe een waardedaling en daling van de huurprijs zal worden vergoed.

97. Het is onduidelijk of de huurder de benodigde vergunningen zal behouden/verkrijgen en of de exploitatie dus ongewijzigd kan worden voortgezet. In de situatie waarin dit niet het geval is zal dat ongetwijfeld tot huuropzegging leiden. De huurprijs zal hierdoor onder druk komen te staan en ook het risico op leegstand wordt vergroot.

98. Ook moet het mogelijk blijven voor exploitanten om in de toekomst het bestaande concept te kunnen wijzigen en/of het horecabedrijf te verkopen. Beperking van deze mogelijkheden zal ook de verhuurbaarheid van de panden aantasten.

99. In meerdere bijeenkomsten heeft uw gemeente aangegeven dat de ondernemers hun vergunde situatie kunnen behouden zoals zij dat tot op heden gewend zijn. Cliënt wenst uw gemeente aan deze toezegging te houden en doet hierbij uitdrukkelijk een beroep op het vertrouwensbeginsel. Cliënte wenst daarbij tevens naar het hierboven bepaalde onder randnummer 10 e.v.

100. Algemeen gezegd wil cliënt alle bestaande gebruiksmogelijkheden in het pand behouden. Dit geldt bijvoorbeeld voor openingstijden, behoud van geluidsniveaus en regels voor geur, behoud van de huidige omvang van terras en eventuele terrasverwarmers etc. Als de huidige gebruiksmogelijkheden worden beperkt zal dit leiden tot grote schade bij cliënt. Cliënt zal hierdoor ook ernstig in zijn eigendomsrechten worden aangetast. Cliënt verzoekt

u dan ook om de belangen van pandeigenaren en de aantasting van eigendomsrechten mee te nemen bij de vaststelling van het nieuwe horecabeleid.

Afsluitend

Cliënte vreest dat de exploitatiemogelijkheden van de horeca c.q. onderhavige locatie zal afnemen, zoals thans door het Ontwerp Wijzigingsbesluit beoogd.

Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie(s) kan/kunnen worden voortgezet, waarbij in de toekomst ook een wijziging van het horecaconcept of verkoop aan de orde kan zijn. Cliënte verzoekt u om het Ontwerp Wijzigingsbesluit zo vast te stellen dat dit mogelijk is.

Eventuele wijzigingen in of beperkingen van de horeca-exploitatie zal grote (financiële) schade tot gevolg hebben. Cliënte stelt de gemeente Amsterdam op voorhand aansprakelijk voor dergelijke schade, maar gaat ervan uit dat het zover niet zal hoeven komen doordat bestaande mogelijkheden onder het nieuwe beleid mogelijk blijven.

Tevens wordt het verzoek gedaan om de locatie aan het Damrak 87 op te nemen in de lijst van bijlage X, met het behoud tot de mogelijkheid van het verkrijgen van ontheffing openingstijden.

Cliënte gaat ervan uit dat uw raad de stadsdelen eerst alsnog in de gelegenheid zal stellen om met de nodige inhoudelijke opmerkingen te komen en vervolgens wederom een gewijzigde versie van het Ontwerp Wijzigingsbesluit te publiceren, waarna wederom een zienswijze kan worden ingediend.

Meester Advocaten
T 020 409 55 55
F 020 409 54 44
Foeliestraat 18
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KvK 34342839
BTW NL820886891B01

PER AANGETEKENDE POST/AFGEVEN AMSTEL 1

Gemeenteraad van Amsterdam
Directeur Ruimte en Duurzaamheid
T.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT AMSTERDAM

Gemeente Amsterdam
16 OKT. 2025
Ontvangen

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220505
Betreft	:	Amstelhaven / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend de exploitant van Amstelhaven gevestigd te (1091 EW) Amsterdam aan de Mauritskade 1, hierna te noemen: cliënte), ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Namens cliënte is respectievelijk op 7 juli 2022 en 29 augustus 2022 een inspraakreactie en aanvullende inspraakreactie aan uw gemeente toegezonden. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd en maakt onderdeel uit van de onderhavige zienswijze. Daarnaast heeft cliënte uw gemeente nog aansprakelijk gesteld op 9 januari 2025. Cliënte wenst daarnaast nog het navolgende op te merken.

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is met ingang van donderdag 4 september 2025 gedurende een termijn van 6 weken ter inzage gelegd. De kennisgeving van de ter inzagelegging treft u aan als bijlage 1.

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden vianekeningnummer: 33.99.69.849 (NL58 RABO 0339 9698 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Stonn / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

Gedurende de termijn van de ter inzagelegging kan eenieder een zienswijze indienen over het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Hierbij ontvangt u tijdig de zienswijze van cliënte.

Hieronder zullen allereerst de algemene opmerkingen die gemaakt kunnen worden naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit uiteengezet worden. Daarna zal worden ingegaan op de specifieke locatie van cliënte.

Inleiding

Voorgeschiedenis

1. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit bouwt voort op het Horecabeleid 2025[1]. Het SBK is voor het eerst gepubliceerd in het voorjaar van 2022. Uw gemeente stelt dat de aanleiding voor het SBK was dat het bestaande ruimtelijke en horecabeleid van de verschillende stadsdelen niet meer aansloot op de actuele praktijk, onvoldoende flexibel was voor toekomstige ontwikkelingen en op onderdelen niet goed aansloot bij de (aankomende) Omgevingswet. Daarbij gaf uw gemeente aan dat met het SBK werd beoogd om meer uniformiteit te brengen in de regelgeving voor horeca en terrassen en om een integrale systematiek van zwaartecategorieën, gebiedstypologieën en vergunningstelsels te introduceren.

2. Cliënte deelt de door uw gemeente geschetste uitleg over de nut en noodzaak van het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet. Voorafgaand aan het SBK bestond er reeds voldoende eenduidigheid in beleid en regelgeving met betrekking tot horeca. Voor iedere ondernemer was duidelijk welke verschillende horecacategorieën in het bestemmingsplan waren opgenomen. Ook bleek uit de praktijk dat er relatief weinig procedures werden gevoerd over de interpretatie van horeca-definities onder de oude bestemmingsplannen.[2]

3. Cliënte vraagt zich af welk concreet probleem de gemeente met het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit poogt op te lossen. Daarbij speelt mee dat de nieuwe Omgevingswet geen enkele verplichting oplegt om horecacategorieën te wijzigen en al helemaal niet binnen een goed functionerende praktijk. Kortom: cliënte ziet geen nut en noodzaak voor inhoudelijke wijzigingen en krijgt de stellige indruk dat sprake is van een doelredenering vanuit de

[1] In het verleden ook wel genoemd (concept) Stedelijk Beleidskader horeca en terrassen, hierna te noemen: SBK.
[2] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën, maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.

gemeente Amsterdam om de horeca-exploitatie te beteugelen. Reeds om deze reden wordt niet voldaan aan het toetsingscriterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties" (ETFAL)[3].

4. Daarnaast heeft cliënte kritiek op de wijze waarop uw gemeente invulling heeft gegeven aan de inspraakprocedure rondom het SBK. Cliënte verwijst daarbij tevens naar hetgeen in dit kader in haar eerdere inspraakreactie(s) kenbaar is gemaakt. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd. Daarbovenop speelt onder meer nog het volgende:

- Uw gemeente heeft bij/in het concept-SBK kenbaar gemaakt dat het SBK in samenwerking met Koninklijke Horeca Nederland (KHN) tot stand zou zijn gebracht. KHN erkent gesprekken hieromtrent met uw gemeente te hebben gevoerd, doch kan zich (totaal) niet vinden in de tekst van het SBK, hetgeen ook moge blijken uit de uitvoerige inspraakreactie van KHN d.d.11 mei 2022.
- Cliënte heeft moeten constateren dat tijdens de inspraakavonden (met name de inspraakavond Amsterdam-Centrum d.d. 14 september 2022) vanuit uw gemeente erg 'sturend' werd opgetreden in het voordeel van enkele klagende burgers (o.a. kregen deze een 'breder podium' en langer het woord).
- Vervolgens heeft uw gemeente ook 'sturend' opgetreden door de termijn voor het indienen van inspraakreacties te verlengen. In eerste instantie liep de termijn voor het verstrekken van inspraakreacties van 16 maart tot en met 11 mei 2022. In deze periode zijn in totaal circa 100 inspraakreacties ingediend,[4] welke in de kern (zeer) negatief over het SBK waren. Vervolgens is door uw gemeente de inspraaktermijn verlengd tot 13 oktober 2022 en zijn circa 620 inspraakreacties binnengekomen. Cliënte kan zich niet aan de indruk onttrekken dat gedurende deze aanvullende inspraaktermijn door of vanwege uw gemeente bewoners (organisaties) actief zijn verzocht om een 'positieve' (lees: voor de horeca negatieve) inspraakreactie in te brengen.
- In de Nota van Beantwoording[5] wordt deze 'sturende houding' vanuit uw gemeente voortgezet. Direct na de samenvatting (hoofdstuk 2) worden in paragraaf 3.1 vele 'complimenten' voor het SBK opgesomd. Blijkens de eigen bronvermelding lijken

[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.
[4] Waarvan overigens circa 120 vanuit Meester Advocaten.
[5] De Nota van Beantwoording is ongeveer twee en een half jaar na ontvangst van de inspraakreacties uiteindelijk op 4 februari 2025 door uw gemeente verstrekt.

deze complimenten echter voort te vloeien uit slechts 11 'van de 620' zienswijzen.[6] Uw gemeente vormt het beeld dat de verhouding van positieve en negatieve reacties tamelijk gelijk is, maar dit is geenszins het geval. Het merendeel van de zienswijzen is negatief, over de inhoud van het SBK dan wel over de vorm en opzet ervan.

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

5. Daarbij komt dat de verkeerde volgorde is gehanteerd bij de beleidsvorming. Eerst is het omgevingsplan vastgesteld en pas daarna zou het uitvoeringsbeleid worden vastgesteld, terwijl de betrokkenheid van de stadsdelen en een inhoudelijke beantwoording van de inspraakreacties in de juiste volgorde voorafgaand aan besluitvorming had moeten plaatsvinden. Stadsdelen lijken verrast. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers zich niet gehoord voelen en dat wezenlijke belangen en zorgen niet zijn gewogen bij het vaststellen van beleid en regelgeving.

Rol stadsdelen geminimaliseerd

6. Niet alleen lijkt het onderhavige Ontwerp Wijzigingsbesluit niet voorafgaand te zijn afgestemd met de stadsdelen, ook lijkt de ruimte voor de stadsdelen om te handelen binnen het (Ontwerp) Wijzigingsbesluit bijzonder beperkt. De stadsdelen lijken alleen de bevoegdheid te hebben om beperkingen op te kunnen leggen. Hiermee lijken de stadsdelen in een keurslijf te zijn geplaatst, hetgeen (ook) niet aansluit bij de jarenlange praktijk dat stadsdelen bevoegd waren om bestemmingsplannen voor te bereiden en op te stellen. Cliënte vraagt zich af of uw raadsleden er zich voldoende van bewust zijn dat de stadsdelen door uw raad buitenspel worden gezet.

7. Cliënte brengt in dit kader in herinnering dat een van de onderdelen van de bestuursopdracht in het kader van het SBK was *"meer sturingsmogelijkheden (wens stadsdeelbesturen)."*[7] Hierbij werd nadrukkelijk niet alleen gedoeld op mogelijkheden tot het louter beperken van de horeca-exploitatie.

8. Bevoegdheid van de stadsdelen is echter gedecimeerd. Zo kunnen stadsdelen bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, niet afwijken van de na-indeling in de zwaartecategorie niet-afwijken van de openingstijden (met uitzondering van een enkele ontheffingsmogelijkheid). De

[6] Nota van Beantwoording, pagina 8, indieners 241, 458, 175, 499, 67, 80, 457, 23, 76, 0125, 0481.
[7] Zie ook Bestuursopdracht 2018.

stadsdelen lijken nu alleen de vrijheid te hebben om gebieden aan te wijzen waar een ontheffing van de openingstijden niet wenselijk is.[8] Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold als nadere invulling van het horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[9]

9. Ook heeft de gemeente Amsterdam in het kader van het SBK aangegeven: *"Afweging mogelijk voor afzonderlijke horeca-activiteiten mogelijkheid → maatwerk/voorschriften."* Deze toezegging is de gemeente Amsterdam niet nagekomen, ook op dit punt is de invloed van de stadsdelen op de individuele horeca-exploitatie beperkt.

10. Per stadsdeel zal een uitvoeringsbeleid worden opgesteld, de stadsdelen worden echter flink beperkt in hun vrijheid met betrekking tot wat kan worden opgenomen in het uitvoeringsbeleid.[10] De 'knoppen' waaraan het stadsdeel kan draaien, zijn voor de horeca louter beperkend en vallen ook nog eens binnen het keurslijf zoals opgedragen binnen uw raad. De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.

Opgewekt vertrouwen

11. De beperkingen van de horeca-exploitatie welke voortvloeien uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn voor een groot deel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, althans is vertrouwen vanuit de gemeente opgewekt dat dergelijke beperking zich niet zouden voordoen.

12. Op diverse momenten en verschillende wijze, is er vanuit de gemeente Amsterdam het vertrouwen opgewekt dat horecabedrijven de bestaande exploitatie zouden kunnen voortzetten en overdragen, zonder dat het onderhavige (Ontwerp) Wijzigingsbesluit daartoe beperkingen zou stellen. Dit vertrouwen is op diverse momenten waarop het SBK is toegelicht, tijdens informatieavonden en alsmede jegens KHN.

[8] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.
[9] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.
[10] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.

13. Reeds voorafgaand aan de publicatie van de definitieve totstandkoming van het SBK, hebben er meerdere besprekingen plaatsgevonden in een specifiek daartoe belegde "klankbordgroep" waarvan o.a. KHN-onderdeel uitmaakte. In het verslag klankbordgroep 29 november 2021 wordt bijvoorbeeld aangegeven[11]:

> *"KHN geeft aan dat het uitgangspunt moet zijn dat horeca-activiteiten, zoals die nu uitgevoerd worden door een bedrijf, in de toekomst gewoon doorgezet moeten kunnen worden.*
> *Dit wordt onderschreven door andere aanwezigen en de gemeente."*
> (onderstreping PS)

14. Daarnaast is bijvoorbeeld - doch niet uitsluitend - tijdens de informatieavond van 14 september 2022 door de ambtenaren, welke de informatieavond hebben geleid, het volgende gemeld:

> *"Rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij komst van het omgevingsplan natuurlijk niet veranderen."*

Ook is gezegd:

> *"Bestaande rechten blijven behouden."*

En:

> *"Als je je bedrijf wilt verkopen dan blijven je rechten in het bestemmingsplan altijd gewoon staan, gelden."*

Als een ondernemer daarop vraagt of dit ook geldt als het bestemmingsplan/Omgevingsplan inmiddels is gewijzigd, wordt er geantwoord:

---

[11] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

"Niet voor uw pand." "We gaan geen bestemmingen afpakken." "Bestemmingsplan gaat vóór en daarmee is de rechtszekerheid geborgd."

15. Tijdens de informatiebijeenkomst van 7 september 2022 zijn vergelijkbare ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door o.a. projectleider [12] geeft onder meer aan:

"De rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij het nieuwe omgevingsplan niet ineens veranderen. Wij gaan niet ineens zeggen van nou u mocht alcohol schenken en dat is nu ineens afgelopen omdat er een nieuw omgevingsplan is. Bestaande rechten blijven bestaan."

16. Tijdens de informatieavonden werden door uw gemeente sheets gehanteerd waaruit vergelijkbare toezeggingen voortvloeiden.

17. Ook is er in diverse overleggen met KHN sprake geweest van expliciete bevestigingen van continuïteit van bestaande rechten en is er herhaaldelijk aangegeven dat er geen nadelige wijzigingen zouden worden doorgevoerd. Cliënte verwijst in dit kader ook naar hetgeen hieromtrent is gesteld in de inspraakreactie van KHN d.d. 11 mei 2022.[13]

18. Daarnaast verwijst cliënte naar het coalitieakkoord, dat overigens nog tijdens de presentatie van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het SBK op 27 juni 2022 is toegelicht,[14] het volgende opgenomen: "*We geven meer ruimte aan horeca om af en toe een bandje of een dj te laten optreden (...).*"

---

[12] Onder meer zijn de volgende informatiebijeenkomsten door de gemeente, in het kader van het SBK, door uw gemeente georganiseerd. Databijeenkomsten per stadsdeel:
- Stadsdeel Oost: 30 augustus 2022;
- Weesp: 6 september 2022;
- Stadsdeel West: 7 september 2022;
- Stadsdeel Zuid: 12 september 2022;
- Stadsdeel Noord: 13 september 2022;
- Stadsdeel Nieuw-West: 13 september 2022;
- Stadsdeel Centrum: 14 september 2022.

[13] Zie inspraakreactie KHN 11 mei 2022. p. 1, tweede alinea.

[14] Stedelijk beleidskader horeca en terrassen presentatie gemeente Amsterdam tijdens ALV en KHN, maandag 27 juni 2022.

19. Namens cliënte is reeds eerder kenbaar gemaakt dat het verlies van bestaande rechten kan leiden tot grote financiële nadelige gevolgen en serieuze continuïteitsrisico's.

20. Volgens vaste jurisprudentie[15] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:
    1. Er is sprake van een toezegging;
    2. Deze toezegging kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend;
    3. Een belangenafweging staat niet aan het honoreren van de verwachtingen in de weg.

21. Cliënte mag er dan ook op vertrouwen dat de huidige exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet en dat ook in de toekomst geen beperkingen zullen worden opgelegd die leiden tot verlies van waarde of exploitatiemogelijkheden. Het Horecabeleid zal op dit punt moeten worden verduidelijkt en aangepast, zodat buiten twijfel staat dat bestaande rechten te allen tijde worden gerespecteerd. Hieronder komen wij nader op terug.

22. In het onderhavige geval is er sprake van expliciete toezeggingen zoals hiervoor genoemd, namelijk alle bestaande rechten van een horecaondernemer, zijn mogelijke opvolger en de pandeigenaar blijven behouden (stap 1).

23. Deze toezeggingen kunnen aan het bestuursorgaan worden toegerekend (stap 2). De informatiebijeenkomsten zijn immers door de gemeente georganiseerd om het Ontwerp Wijzigingsbesluit nader toe te lichten en te duiden. Er mag op vertrouwd worden dat uitlatingen die tijdens deze bijeenkomsten worden gedaan juist zijn. Bovendien zijn deze uitlatingen meermaals door verschillende ambtenaren op diverse bijeenkomsten gedaan en betreft het derhalve niet een persoonlijke opvatting van één enkele ambtenaar.

24. Bovendien staat een belangenafweging niet in de weg aan het honoreren van deze verwachtingen (stap 3). De belangen van cliënte wegen namelijk zwaar in deze belangenafweging. Het betreffen hier bestaande rechten, waarvan cliënte er op mag vertrouwen dat deze in de toekomst blijven gelden. De exploitatie en financiering het betreffende pand zijn immers ook gebaseerd op deze bestaande rechten. Het beperken van deze rechten levert grote schade op voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

[15] Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

25. Cliënte kan dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel doen. Bestaande rechten zullen dus moeten worden gerespecteerd in het vast te stellen SBK en het omgevingsplan.

26. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

27. In het geval dat cliënte niet zou mogen vertrouwen op de expliciete uitlatingen van ambtenaren (quod non) zouden bestaande rechten – in het gunstigste geval- alleen van kracht blijven totdat het huidige bestemmingsplan is vervangen door de regels uit de basisregeling. Die basisregeling lijkt deels het Ontwerp Wijzigingsbesluit te zijn, met alle beperkende bepalingen van dien. Deze wijzigingen zouden zich dan ook binnen enkele maanden kunnen verwezenlijken.

28. Vorengaande is contrair aan hetgeen uw ambtenaren tijdens de informatieavonden nadrukkelijk hebben toegelicht. Anders dan uw ambtenaren stellig verklaren zou dan een bestaande toegestane horeca-activiteit wel degelijk kunnen worden wegbestemd – althans te worden beperkt - waarbij dit in het meest gunstige scenario 'pas' in 2029 het geval zou zijn.

29. Cliënte is overigens van oordeel dat de handelswijze van uw gemeente, waaronder het schenden van het opgewekte vertrouwen en schending van het rechtszekerheidsbeginsel, tevens leidt tot een onrechtmatige overheidsdaad, waarvoor cliënte uw gemeente aansprakelijk houdt.

Gronden

Overgangsrecht

30. Cliënte meent dat bestaande horecabedrijven de huidige wijze van exploiteren moeten kunnen voortzetten in de toekomst. Een beperking van de exploitatie kan namelijk tot grote financiële schade leiden. Cliënte meent dat dit in het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet afdoende geregeld is.

31. Cliënte meent dat uw gemeente zich dient te houden aan de toezeggingen c.q. het opgewekte vertrouwen zoals hierboven verwoord. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit dient hierop te worden aangepast. Slechts voor zover aan de verdere inhoud zou moeten worden toegekomen, quod non, wordt hierbij namens cliënte nog het navolgende opgemerkt.

32. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt aangegeven dat voor bestaande horecazaken in beginsel een overgangsrecht geldt, maar dit is voornamelijk vormgegeven als een overgangstermijn van drie jaar. Binnen die termijn hoeven bestaande exploitanten nog niet te voldoen aan de nieuwe algemene regels, zoals beperkingen ten aanzien van openingstijden en activiteiten. Voor nieuwe horecazaken geldt echter geen overgangsrecht, zij moeten per direct voldoen aan de nieuwe bepalingen.

33. In de toelichting is hierover onder meer het volgende opgenomen:

> "*Zoals hiervoor al een aantal keer aangegeven, wordt waar nodig voorzien in overgangsrecht voor bestaande legale situaties. Een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangstermijn. Gedurende die termijn hoeft een legaal bestaande horecazaak nog niet te voldoen aan gestelde algemene regels".*[16]
>
> .....
>
> *"Bovendien wordt daarmee aangesloten op de geldingsduur van verreweg de meeste exploitatievergunning. Dat voorkomt dat in een exploitatievergunning bijvoorbeeld ruimere openingstijden staan dan dat in het omgevingsplan is bepaald. Voor exploitatievergunning die eerder aflopen dan dat de betreffende overgangstermijn in het omgevingsplan nog duurt, kan worden geanticipeerd op de nieuwe regels."*[17]

34. Cliënte meent dat een overgangstermijn niet hetzelfde is als overgangsrecht, op grond waarvan de huidige exploitatie kan worden voortgezet. De overgangstermijn impliceert dat er op den duur wel veranderingen doorgevoerd moeten worden. Ook geeft de opmerking 'dat voor exploitatievergunningen die eerder aflopen dan de betreffende overgangstermijn in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op nieuwe regels', onvoldoende zekerheid voor bestaande horeca-exploitanten en pandeigenaren.

---

[16] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.
[17] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

35. Ook is volstrekt onduidelijk wat het overgangsrecht wordt voor de activiteiten die op dit moment onderdeel uitmaken van de exploitatie en die niet binnen de nieuwe zwaartecategorieën vallen. Cliënte wil de zekerheid dat in ieder geval alle activiteiten die thans worden uitgevoerd, ook in de toekomst onderdeel kunnen blijven van de exploitatie.

36. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat horecaondernemers in de toekomst de kans moeten krijgen om een horecabedrijf te kunnen verkopen. In de horecabranche komt het vaak voor dat verkoop van de horecazaak op termijn als pensioenvoorziening dient. Dus zelfs als een horecaondernemer op basis van overgangsrecht de kans krijgt om bijvoorbeeld nog vijf jaar te kunnen exploiteren, wordt er grote schade geleden omdat het horecabedrijf niet meer verkocht kan worden. Ook pandeigenaren zullen zwaar gedupeerd worden als bepaalde horeca zwaartecategorieën in een pand niet meer mogen worden uitgeoefend. Prijzen zijn uiteraard gebaseerd op de zwaarte van de horeca die mogelijk is in het pand. Een horecaondernemer die tevens eigenaar is van het pand wordt hierdoor extra zwaar benadeeld. De gemeente doorkruist hiermee ook de marktwerking, voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

37. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bestaande horeca, in dezelfde omvang en met dezelfde eigenschappen zoals bijvoorbeeld openingstijden, op de huidige locaties kan worden behouden. In de bijeenkomsten naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt door ambtenaren aangegeven dat hetgeen horecaondernemers nu hebben, behouden kan blijven. De vraag is of dit strookt met de uitgangspunten van het beleid. Cliënte doet een beroep op het vertrouwensbeginsel aan de hand van deze uitspraken en gaat er derhalve vanuit dat de bestaande exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet. Dit heeft zowel betrekking op de vergunde als de feitelijke situatie (inclusief bestaand overgangsrecht).

38. Ten aanzien van het waarborgen van de bestaande rechten is tijdens de informatieavonden toegelicht dat wordt uitgegaan van de daadwerkelijke legaal vergunde exploitatie op het moment van het aanvragen van de omgevingsvergunning.

39. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde periode of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke geluids- of geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de

daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

40. Voor cliënte impliceert dit een onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Er kunnen immers vele redenen denkbaar zijn waarom een horecaondernemer of pandeigenaar tijdelijk niet optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die zijn exploitatievergunning of het bestemmingsplan biedt. Zo kan tijdelijk personeelstekort, economische crisis, tijdelijke terugloop in klandizie ertoe leiden dat bijvoorbeeld tijdelijk de openingstijden worden beperkt, of wellicht zelfs tijdelijk de exploitatie wordt beperkt. Een zeer duidelijk voorbeeld heeft zich voorgedaan tijdens de COVID-19 crisis. In die periode was het voor veel ondernemingen op bepaalde momenten alleen mogelijk om het afhalen van maaltijden aan te bieden, terwijl de onderneming anders uiteraard een volledige exploitatie zou voeren.

41. Dat een dergelijke situatie niet slechts theoretisch is blijkt wel uit de ervaringen van een aantal (horeca)ondernemers in het 1012-gebied. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit-Centrum 2' werd door de gemeente op de peildatum voor de werking van dit beperkende bestemmingsplan vastgesteld dat de horeca-exploitatie was gestaakt en werd de horecabestemming met de vaststelling van het bestemmingsplan verwijderd. Pas na het indienen van een zienswijze konden horecaondernemers het verwijderen van de horecabestemming van hun pand ongedaan maken, omdat zij konden aantonen dat de onderneming vanwege de gedwongen sluiting als gevolg van de afgekondigde COVID-19 lockdown slechts tijdelijk was gesloten. Dit concrete voorbeeld toont de rechtsonzekerheid aan als bij het verlenen van een omgevingsvergunning wordt uitgegaan van de door de gemeente Amsterdam gestelde feitelijke exploitatie.

<u>Zwaartecategorieën horeca</u>

42. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden zwaartecategorieën voor zelfstandige horeca genoemd, gekoppeld aan toegestane en verboden activiteiten. Cliënte meent dat er te weinig flexibiliteit is ingebouwd voor horecabedrijven die hier niet strikt in passen. Er zijn nu bestaande horecabedrijven die activiteiten uitvoeren die niet passen binnen een bepaalde zwaartecategorie. Hier is in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geen, althans onvoldoende rekening mee gehouden. Indien deze horecabedrijven wel binnen een bepaalde zwaartecategorie zouden moeten vallen, zou dit een beperking van de huidige exploitatie opleveren. Dit kan zeer vergaande 'financiële' gevolgen hebben.

43. Daarnaast is het bij de omzetting van de oude bestemmingsplannen naar het definitieve deel van het omgevingsplan van belang dat alle gebruiksmogelijkheden zoals nu opgenomen in het oude bestemmingsplan, behouden blijven. Dit is zowel van belang voor de pandeigenaar als voor de horeca-exploitant, die wellicht in de toekomst de exploitatie nog wil wijzigen. Ook dit lijkt niet, dan wel onvoldoende te zijn verzekerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

44. Met betrekking tot 'lichte horeca' bepaalt artikel 2.248 dat het onder meer is toegestaan om kleine etenswaren te verstrekken, voor zover het gaat om etenswaren die geen voorbereidingsbehandeling ter plaatse behoeven, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Tegelijkertijd bepaalt artikel 2.250 dat het aanbieden/meegeven van etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, niet is toegestaan voor lichte horeca.

45. Op basis hiervan zou het bijvoorbeeld voor een koffiezaak of lunchroom niet meer zijn toegestaan om een belegd broodje mee te geven voor directe consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf. Cliënte meent dat dit een te vergaande beperking is, waarbij geen rekening is gehouden met de bestaande praktijk en exploitaties.

46. Met betrekking tot 'reguliere horeca' bepaalt artikel 2.253 welke activiteiten zijn toegestaan. Ook voor reguliere horeca geldt dat het verstrekken van kleine etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, alleen is toegestaan zonder voorbereidingsbehandeling, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Ook hierbij is geen rekening gehouden met de geldende praktijk en bestaande exploitaties.

47. Daarnaast bepaalt artikel 2.254 dat het niet is toegestaan om muziek ten gehore te brengen met een geluidsniveau hoger dan 75 dB(A). Cliënte kan dit maximum van 75 dB(A) niet plaatsen, aangezien in het Horecabeleid 2025 nog een maximum van 76 dB(A) stond aangegeven. Op grond van dit Horecabeleid mochten middelzware horeca en zware horeca namelijk meer dan achtergrondmuziek 77 dB(A) of hoger ten gehore brengen. Dit scheelt in ieder geval 1 dB(A). Dit kan bijvoorbeeld voor restaurants met een DJ toch een groot verschil maken. Cliënte meent dat dit in het definitieve Wijzigingsbesluit in ieder geval dient te worden aangepast. Daarbij komt dat voor sommige restaurants ook een maximum van 76 dB(A) niet voldoende zal zijn. Voor zover de huidige exploitatie gericht is op een hoger geluidsniveau, dient dit ook in de toekomst te zijn toegestaan.

48. Verder is het voor reguliere horeca niet toegestaan om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Cliënte meent dat dit niet strookt met bijvoorbeeld restaurants, waarvoor het nu is toegestaan om maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte van de horecazaak in te richten als dansvloer. Voor horeca van categorie 3 en 4 (of een andere categorie), waarvoor dat thans is toegestaan, dient deze mogelijkheid in ieder geval behouden te blijven. Ten aanzien van dit onderwerp heeft uw burgemeester in de raadsvergadering d.d. 14 mei 2025 ter bespreking van het nieuwe horecabeleid met betrekking tot het amendement inzake dansen in reguliere horeca bijvoorbeeld nog gezegd: "*Het amendement (...) en maakt het wel mogelijk dat er in een café spontaan tussen de tafels of op de tafel wordt gedanst*". Deze toezegging van de burgemeester, hoe summier ook, valt niet terug te vinden in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

49. Ook lijkt uit de formulering van artikel 2.254 te volgen dat het wel is toegestaan voor reguliere horeca om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang (een deel van) de ruimte niet wordt ingericht als dansvloer. Cliënte meent dat dit duidelijker dient te worden aangegeven.

50. Artikel 2.254 verbiedt ook zaalverhuur voor feesten en partijen voor reguliere horeca. Zaalverhuur voor feesten en partijen wordt als volgt gedefinieerd:

> *"Het op structurele basis bedrijfsmatig beschikbaar stellen van ruimte binnen een horecazaak ten behoeve van feesten voor grotere groepen, al dan niet besloten of tegen entreegeld."*[18]

51. Op basis van het (voormalige) horecabeleid van de stadsdelen was/is het in sommige stadsdelen toegestaan om bijvoorbeeld een restaurant of café te verhuren voor een afscheidsborrel, diner of feest. Daarbij werd aangegeven dat het reserveren van alle tafels in een restaurant voor één groep, de avond min of meer besloten maakt. Deze vorm van zaalverhuur was nadrukkelijk toegestaan. Voornoemde definitie in het Ontwerp Wijzigingsbesluit lijkt deze mogelijkheid te beperken, nog los van het feit dat niet duidelijk is wat onder 'op structurele basis' wordt verstaan. Cliënte meent dat deze mogelijkheid van zaalverhuur moet blijven bestaan, voor zover dat thans wel is toegestaan. Weliswaar wordt in de toelichting bij het wijzigingsbesluit wel aangegeven dat deze vorm van zaalverhuur kan

[18] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

blijven bestaan, maar cliënte meent dat dit ook moet blijven uit de definitie, en dus niet alleen uit de toelichting. Dit om rechtsonzekerheid te voorkomen.

52. Voor fastfoodhoreca geldt op basis van artikel 2.255 lid 3 dat er een maximum bruto-vloeroppervlakte kan worden gegeven. Cliënte meent dat dit nooit een beperking kan inhouden ten opzichte van de huidige situatie.

53. Voor middelzware horeca bepaalt artikel 2.259 dat het niet is toegestaan voor horecabedrijven die vallen onder deze categorie, om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Dit strookt niet met de regels voor cafés die het dansen mogelijk maken op maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte, en deze ruimte dus kan worden ingericht als dansvloer. Deze mogelijkheid dient behouden te blijven. Voor overige horecabedrijven in de categorie middelzwaar zou duidelijk gemaakt moeten worden dat het wel is toegestaan om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang er geen dansvloer wordt gecreëerd.

54. Ook voor middelzware horeca is het niet toegestaan om zaalverhuur voor feesten en partijen te exploiteren. Dit verhoudt zich niet tot de mogelijkheden die er thans zijn. Voor een motivatie daarvan wordt er verwezen naar het boven gestelde. Cliënte meent dat er geen sprake kan zijn van een inperking van de huidige exploitatiemogelijkheden.

55. Restaurants lopen een groot risico dat vanuit het thans geformuleerde Ontwerp Wijzigingsbesluit in een te lichte nieuwe categorie te worden ingedeeld. Los van de hierboven genoemde toezeggingen, is in gemeentelijke presentaties over het SBK op de sheets opgenomen: *"De huidige restaurants worden in het nieuwe systeem opgesplitst in twee categorieën: degene die later open willen en versterkte muziek willen draaien, vallen in een zwaardere categorie."* Dit komt echter niet terug in het Ontwerp Wijzigingsbesluit zoals het thans voorligt. Anticiperend op de toekomstige toebedeling van zwaartecategorieën benadrukt cliënte nogmaals in de zwaarste categorie te worden ingedeeld.

56. Hoewel het Ontwerp Wijzigingsbesluit op het eerste gezicht oogt als een helder en systematisch plan, blijkt bij nadere lezing dat er tegelijkertijd willekeurige en verstrekkende beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld dat een eenvoudige lunchroom geen belegd broodje zou mogen meegeven. Dit maakt het voor cliënte des te noodzakelijker om tegen de voorgestelde indeling en uitwerking te ageren.

Openingstijden horecazaak

57. In artikel 3.82 worden de openingstijden genoemd van de diverse zwaartecategorieën. Opvallend is dat met name bij reguliere horeca de openingstijden beperkt zijn ten opzichte van de huidige situatie. Reguliere horeca exploiteert op dit moment over het algemeen als horeca '4'. Deze horeca exploiteert doorgaans als dagzaak: van zondag tot en met donderdag tot 01.00 uur en van vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur of als avondzaak: van zondag tot en met donderdag tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04:00 uur. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit mag er op vrijdag en zaterdag tot 02.00 uur geëxploiteerd worden. Dit scheelt in ieder geval één uur in het weekend. Onterecht is daarbij niet erkend dat dit voor zeker een deel van de horeca-exploitanten een onevenredige beperking zal zijn. In de drukkere gebieden in Amsterdam zijn er vele restaurants tot de maximale sluitingstijd geopend zijn. Dat is ook normaal voor een bruisende hoofdstad en betekent niet dat de gasten bestaan uit een aparte bezoekersstroom. Een beperking in het weekend zal tot grote financiële schade lijden.

58. Onduidelijk is hoe omgegaan wordt met aanvragen die op moment van inwerkingtreding van de subparagrafen reeds zijn ingediend. Cliënte meent dat ook voor deze gevallen in ieder geval een overgangstermijn van 3 jaar dient te gelden.

59. Voor nieuwe exploitatievergunningen lijkt geen overgangstermijn te gelden. Daarvoor zouden dan direct de (beperktere) openingstijden gelden zoals opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Dit zou echter tot oneerlijke concurrentie kunnen leiden tussen bestaande horecabedrijven, waarvoor wel een overgangstermijn geldt en nieuwe bedrijven, die wel eerder moeten sluiten. Dit kan ook leiden tot slechtere verkoopbaarheid van bestaande horecabedrijven. Dit is vooral ook van belang omdat de verkoop van het horecabedrijf over het algemeen voor horeca-exploitanten geldt als een pensioenvoorziening. In beginsel zal de nieuwe eigenaar namelijk een nieuwe exploitatievergunning aan moeten vragen, waarbij dan de nieuwe openingstijden zullen gaan gelden. Cliënte meent daarom dat bij verkoop van een horecabedrijf ook een overgangstermijn van in totaal 3 jaar zou moeten gelden, zodat de nieuwe tijden op hetzelfde moment zullen gaan gelden voor bestaande bedrijven en nieuwe horecabedrijven.

60. Artikel 3.90 geeft de mogelijkheid tot beperking van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Cliënte meent dat dit in ieder geval geen beperking mag opleveren ten opzichte van de thans toegestane exploitatie.

61. Daarnaast geeft artikel 3.91 de mogelijkheid dat het geven van een maatwerkontheffing van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Deze maatwerkontheffing is alleen van toepassing op zware horeca en fastfoodhoreca. Cliënte meent dat dit ook van toepassing moet kunnen zijn op andere horecabedrijven, zeker die horecabedrijven die beperkt worden in de openingstijden door het nieuwe beleid.

62. Een dergelijke maatwerkontheffing leidt tot een meer rechtsonzekere situatie voor de horeca-exploitant. Zeker ten opzichte van de huidige avondzaaktijden, die in principe voor iedere dag van de week golden. Met de maatwerkontheffing kan bepaald worden voor welke dag of dagen van de week de ontheffing geldt. Daarnaast lijkt er een zwaardere toets toegepast te worden, dan die thans op grond van het woon- en leefklimaat op basis van de APV geldt. Ook kunnen er extra voorwaarden aan de ontheffing worden verbonden.

63. Duidelijk is dat de regeling complexer wordt voor de horeca-exploitant en deze weer een extra toestemming dient aan te vragen. De horeca-exploitant heeft minder zekerheid over de openingstijden, maar moet wel investeringen doen en personeel aannemen. Cliënte meent dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Er is ook geen enkele motivatie gegeven waarom de oude regeling niet zou voldoen.

Horecaterrassen

64. Een terras is belangrijk voor de zichtbaarheid en het rendabel kunnen exploiteren van een horecaonderneming. Op grond van artikel 3.71 is een horecaterras uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'horecaterras toegestaan – vergunningsplicht'. Cliënte meent dat alle huidige horecaterrassen een dergelijke aanduiding zouden moeten krijgen. Artikel 3.71 lid 2 bevat een tijdelijke regeling voor zover het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog niet is omgezet naar het definitieve deel. Op basis daarvan is een horecaterras ook toegestaan als dit blijkt uit het oude bestemming (al dan niet via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid) of er in het verleden een omgevingsvergunning is verleend.

65. Hierbij wordt miskend dat er op dit moment horecaterrassen in Amsterdam aanwezig zijn, waarvoor een exploitatievergunning is verleend, maar waarvoor geen separate ruimtelijke toestemming lijkt te zijn. Eén en ander wordt onder meer veroorzaakt doordat stadsdelen in het verleden hier geen groot belang aan hebben gehecht. Dit is dus niet te wijten aan de horeca-exploitant en die mag hier ook niet de dupe van worden.

66. Wat betreft de openingstijden van het horecaterras, kan dit geen beperking zijn op de openingstijden, zoals die nu gelden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden maximale sluitingstijden gegeven, waarbij in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgeweken. Dit geeft rechtsonzekerheid voor de horeca-exploitant.

67. Daarnaast wordt er een vergunningsplicht voor horecaterrassen in het leven geroepen. Op grond van de beoordelingsregels wordt een dergelijke omgevingsvergunning alleen verleend als de aanvraag betrekking heeft op een locatie waar een horecaterras is toegestaan. Zoals hierboven aangegeven is dit in de oude bestemmingsplannen niet altijd duidelijk. Dit kan in de praktijk tot grote problemen leiden.

68. In het Horecabeleid 2025 stond met betrekking tot deze vergunning het volgende aangegeven:

> *"Alle bestaande terrassen hebben momenteel een ruimtelijke toestemming. Dit kan bijvoorbeeld een omgevingsvergunning zijn of een toestemming door algemene regels in het bestemmingsplan. Deze bestaande terrassen krijgen de nieuwe omgevingsvergunning terrassen van rechtswege. Vanaf inwerkingtreding van de horecaregels in het omgevingsplan wordt het onderdeel terras in hun huidige exploitatievergunning beschouwd als een omgevingsplanvergunning. Die bevat de openingstijden van het terras, de terrastekening en, indien aanwezig, specifieke vergunningvoorschriften over het terras. Ondernemers hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen en zijn geen leges verschuldigd."*[19]

69. Hieruit blijkt derhalve dat in het beleid is toegezegd dat alle bestaande horecaterrassen van rechtswege een omgevingsvergunning terras krijgen.

70. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit echter staat bij artikel 3.76 aangegeven dat dit artikel alleen van toepassing is op een bestaand legaal horecaterras. Als een omgevingsplanactiviteit

[19] Horecabeleid 2025, pagina 32.

horecaterras voor het moment van inwerkingtreding van de subparagraaf rechtmatig werd verricht, dan geldt voor die activiteit een omgevingsvergunning van rechtswege voor onbepaalde tijd. Onduidelijk is echter wat verstaan wordt onder 'een legaal bestaand horecaterras' en het 'rechtmatig verrichten van de exploitatie van een horecaterras'. Het is twijfelachtig of de situatie zoals voornoemd, waarbij er wel een exploitatievergunning is voor het terras, maar geen ruimtelijke toestemming, in aanmerking komt voor een omgevingsvergunning van rechtswege. Cliënte meent dat het onwenselijk is als deze horeca-exploitanten alsnog een dergelijke toestemming moeten regelen terwijl het terras vaak al jarenlang geëxploiteerd wordt. Bovendien is de ruimtelijke toestemming altijd een toetsingsgrond op basis van de APV geweest. Indien de gemeente bij verlening van de exploitatievergunning voor het terras niet opgemerkt heeft dat er geen ruimtelijke toestemming was, kan dit nu niet worden tegengeworpen aan de horeca-exploitanten. Cliënte meent dat in het wijzigingsbesluit de regel zo zou moeten worden aangepast, dat deze horeca-exploitanten ook een omgevingsvergunning van rechtswege krijgen.

71. Op grond van artikel 3.78 kunnen voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit horecaterras worden verbonden. Op grond van lid 2 worden in elk geval voorschriften verbonden over de positionering en maatvoering van het terras, de openingstijden en het aantal zitplaatsen dat maximaal op het terras aanwezig mag zijn. Met name deze laatste voorwaarde wijkt af van de huidige praktijk. Vrijwel nooit worden op een exploitatievergunning voor een horecaterras het maximaal aantal zitplaatsen dat op het terras aanwezig mag zijn opgenomen. Cliënte meent dat dit een onnodige en vergaande beperking is. In ieder geval mag dit niet leiden tot vermindering van het aantal zitplaatsen dat op dit moment op het terras aanwezig is.

72. De gemeente zou ook meer aandacht moeten besteden aan de positieve effecten van terrassen. Terrassen dragen bij aan een levendige en gezellige stadssfeer, vergroten de sociale controle en voorzien in de behoeften van zowel bewoners als bezoekers. Daarnaast helpen terrassen vaak ongewenste situaties te voorkomen, zoals wildparkeren van fietsen en scooters of het illegaal plaatsen van afval. Bovendien kan de aanwezigheid van een terras juist extra toezicht en controle in een gebied mogelijk maken. Deze belangrijke bijdragen van terrassen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn tot nu toe onvoldoende erkend.

2

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

73. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt onder meer terug in artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

74. Ditzelfde geldt voor de in dit artikel aangegeven aanduiding 'bouwlaag waarin een horecazaak is toegestaan' en 'maximumaantal horecazaken'. Dit kan nooit een beperking inhouden ten opzichte van de bestaande situatie. Dit is niet, dan wel onvoldoende verzekerd, in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Nader over Amstelhaven

75. Bar-Restaurant Amstelhaven biedt sinds jaar en dag een uniek horecaconcept met aanliggende steigers aan het water. Amstelhaven beschikt over een prachtig terras direct aan het water. In de ruimte vinden diverse activiteiten plaats. De ruimte biedt ook gelegenheid voor activiteiten met luidere muziek (in ieder geval meer dan 75dB). Het concept van Amstelhaven laat zich zeker niet 'in een hokje indelen'.

76. In het vigerend bestemmingsplan zijn navolgende activiteiten toegestaan.

Definitie horeca 4

> *"1.40 horeca van categorie 4*
> *horeca-inrichtingen voor het bedrijfsmatig verstrekken van zowel ter plaatse bereide maaltijden als alcoholhoudende of -vrije drank al dan niet in combinatie met etenswaren (restaurants, eetcafés, café-restaurants, grand-cafés)*

77. Onder het horecabeleid is horeca 4 omschreven:

> **1.1.4 Horeca 4**
> Horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereide maaltijden en van in hoofdzaak ter plaatse bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak- en niet-alcoholische dranken. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval restaurants, lunchrooms, koffiehuizen, ijssalons.

78. Voor Amstelhaven is een exploitatievergunning verleend met de volgende openingstijden: zondag t/m donderdag 07.00 uur tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag van 07.00 uur tot 03.00 uur.

79. Op basis van voornoemde exploitatievergunning is ook een terras vergund met openingstijden zondag t/m donderdag van 07.00 uur tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag van 07.00 uur tot 02.00 uur.

80. De reguliere exploitatie van Amstelhaven vindt plaats binnen de volledige openingstijden zoals vergund en hierboven weergegeven. Incidenteel kunnen sluitingstijden niet volledig zijn gebruikt in verband met bijzonder omstandigheden zoals corona en/of onder bezetting personeel. Amstelhaven benadrukt echter binnen de vergunde te (willen) exploiteren.

81. De huidige exploitatie is op grond van het bestemmingsplan (inclusief eventueel verleende vergunningen en overgangsrecht) en op grond van het huidige beleid toegestaan.

Terras

82. Het horecabedrijf van cliënte is gedurende langere tijd op deze locatie gevestigd zonder (noemenswaardige) problemen.

83. Cliënte mocht er dan ook op vertrouwen dat de exploitatie van de horecabedrijven blijvend zou worden toegestaan. Er is ook geen enkele reden om de exploitatie op enigerlei wijze te beperken. Het horecabedrijf van cliënte is een toegevoegde waarde voor de omgeving en doet geen onevenredige afbreuk aan het woon- en leefklimaat ter plaatse. Eigenlijk is er niet eens in redelijkheid sprake van een woon- en leefklimaat ter plaatse aangezien het horecabedrijf van cliënte is gelegen naast de Amstel en aan een doorlopende weg, zonder o.a. direct omliggende woningen.

84. Cliënte is van mening dat voetgangers doorloopruimte in het onderhavige niet aan de orde is nu op het terras (lees: de aanmeerkade) geen sprake is van voetgangersverkeer.

85. Cliënte gaat er ook vanuit dat de huidige openingstijden van het horecabedrijf en de terrassen behouden kunnen blijven. De openingstijden zijn van groot belang voor een rendabele exploitatie. Terrassen vergroten ook de zichtbaarheid van het horecabedrijf.

Investeringen

86. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit zegt niets over hoe bepaalde significante investering uit het verleden worden meegenomen in de afweging. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit houdt daar onvoldoende rekening mee, ook in het kader van het overgangsrecht.

87. Cliënte heeft fors geïnvesteerd in het onderhavige horecabedrijf. Het spreekt voor zich dat deze investeringen moeten kunnen worden terugverdiend. Bij het aangaan van de investeringen mocht cliënte hier ook op vertrouwen.

Afsluitend

88. Cliënte vreest dat de exploitatiemogelijkheden van de horeca c.q. onderhavige locatie zal afnemen, zoals thans door het Ontwerp Wijzigingsbesluit beoogd.

89. Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie(s) kan/kunnen worden voortgezet, waarbij in de toekomst ook een wijziging van het horecaconcept of verkoop aan de orde kan zijn. Cliënte verzoekt u om het Ontwerp Wijzigingsbesluit zo vast te stellen dat dit mogelijk is.

90. Eventuele wijzigingen in of beperkingen van de horeca-exploitatie zal grote (financiële) schade tot gevolg hebben. Cliënte stelt de gemeente Amsterdam op voorhand aansprakelijk voor dergelijke schade, maar gaat ervan uit dat het zover niet zal hoeven komen doordat bestaande mogelijkheden onder het nieuwe beleid mogelijk blijven.

91. Cliënte gaat ervan uit dat uw raad de stadsdelen eerst alsnog in de gelegenheid zal stellen om met de nodige inhoudelijke opmerkingen te komen en vervolgens wederom een gewijzigde versie van het Ontwerp Wijzigingsbesluit te publiceren, waarna wederom een zienswijze kan worden ingediend.

Gemeente Amsterdam
15 OKT. 2025
Ontvangen

PER AANGETEKENDE POST/AFGEVEN AMSTEL 1
Gemeenteraad van Amsterdam
Directeur Ruimte en Duurzaamheid
T.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT AMSTERDAM

Meester Advocaten
T 020 409 55 55
F 020 409 54 44
Foeliestraat 18
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

Amsterdam, 13 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220527
Betreft	:	Bagels & Beans / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend Bagels & Beans B.V., gevestigd Maarssenbroeksedijk 9, 3542 DL te Utrecht, franchisegever van 20 Bagels & Beans-vestigingen in Amsterdam (en in die zin vertegenwoordiger van en belanghebbende bij deze vestigingen) (hierna te noemen: cliënte), ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Namens cliënte is op 10 mei 2022 een inspraakreactie aan uw gemeente op het SBK toegezonden. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd en maakt onderdeel uit van de onderhavige zienswijze. Voor het overige wenst cliënte nog het volgende naar voren te brengen.

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is met ingang van donderdag 4 september 2025 gedurende een termijn van 6 weken ter inzage gelegd. De kennisgeving van de ter inzagelegging treft u aan als **bijlage 1**.

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden via rekeningnummer: 33.99.69.849 (NL58 RABO 0339 9698 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

Gedurende de termijn van de ter inzagelegging kan eenieder een zienswijze indienen over het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Hierbij ontvangt u tijdig de zienswijze van cliënte.

Hieronder zullen allereerst de algemene opmerkingen die gemaakt kunnen worden naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit uiteengezet worden. Daarna zal worden ingegaan op de specifieke locatie van cliënte.

Inleiding

Voorgeschiedenis

1. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit bouwt voort op het Horecabeleid 2025[1]. Het SBK is voor het eerst gepubliceerd in het voorjaar van 2022. Uw gemeente stelt dat de aanleiding voor het SBK was dat het bestaande ruimtelijke en horecabeleid van de verschillende stadsdelen niet meer aansloot op de actuele praktijk, onvoldoende flexibel was voor toekomstige ontwikkelingen en op onderdelen niet goed aansloot bij de (aankomende) Omgevingswet. Daarbij gaf uw gemeente aan dat met het SBK werd beoogd om meer uniformiteit te brengen in de regelgeving voor horeca en terrassen en om een integrale systematiek van zwaartecategorieën, gebiedstypologieën en vergunningstelsels te introduceren.

2. Cliënte deelt de door uw gemeente geschetste uitleg over de nut en noodzaak van het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet. Voorafgaand aan het SBK bestond er reeds voldoende eenduidigheid in beleid en regelgeving met betrekking tot horeca. Voor iedere ondernemer was duidelijk welke verschillende horecacategorieën in het bestemmingsplan waren opgenomen. Ook bleek uit de praktijk dat er relatief weinig procedures werden gevoerd over de interpretatie van horeca-definities onder de oude bestemmingsplannen.[2]

3. Cliënte vraagt zich af welk concreet probleem de gemeente met het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit poogt op te lossen. Daarbij speelt mee dat de nieuwe Omgevingswet geen enkele verplichting oplegt om horecacategorieën te wijzigen en al helemaal niet binnen een goed functionerende praktijk. Kortom: cliënte ziet geen nut en noodzaak voor inhoudelijke wijzigingen en krijgt de stellige indruk dat sprake is van een doelredenering vanuit de gemeente

[1] In het verleden ook wel genoemd (concept) Stedelijk Beleidskader horeca en terrassen, hierna te noemen: SBK.
[2] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën, maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.

Amsterdam om de horeca-exploitatie te beteugelen. Reeds om deze reden wordt niet voldaan aan het toetsingscriterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties" (ETFAL)[3].

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

4. Daarbij komt dat de verkeerde volgorde is gehanteerd bij de beleidsvorming. Eerst is het omgevingsplan vastgesteld en pas daarna zou het uitvoeringsbeleid worden vastgesteld, terwijl de betrokkenheid van de stadsdelen en een inhoudelijke beantwoording van de inspraakreacties in de juiste volgorde voorafgaand aan besluitvorming had moeten plaatsvinden. Stadsdelen lijken verrast. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers zich niet gehoord voelen en dat wezenlijke belangen en zorgen niet zijn gewogen bij het vaststellen van beleid en regelgeving.

Rol stadsdelen geminimaliseerd

5. Niet alleen lijkt het onderhavige Ontwerp Wijzigingsbesluit niet voorafgaand te zijn afgestemd met de stadsdelen, ook lijkt de ruimte voor de stadsdelen om te handelen binnen het (Ontwerp) Wijzigingsbesluit bijzonder beperkt. De stadsdelen lijken alleen de bevoegdheid te hebben om beperkingen op te kunnen leggen. Hiermee lijken de stadsdelen in een keurslijf te zijn geplaatst, hetgeen (ook) niet aansluit bij de jarenlange praktijk dat stadsdelen bevoegd waren om bestemmingsplannen voor te bereiden en op te stellen. Cliënte vraagt zich af of uw raadsleden er zich voldoende van bewust zijn dat de stadsdelen door uw raad buitenspel worden gezet.

6. Cliënte brengt in dit kader in herinnering dat een van de onderdelen van de bestuursopdracht in het kader van het SBK was *"meer sturingsmogelijkheden (wens stadsdeelbesturen)."*[4] Hierbij werd nadrukkelijk niet alleen gedoeld op mogelijkheden tot het louter beperken van de horeca-exploitatie.

7. Bevoegdheid van de stadsdelen is echter gedecimeerd. Zo kunnen stadsdelen bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, niet afwijken van de na-indeling in de zwaartecategorie niet-afwijken van de openingstijden (met uitzondering van een enkele ontheffingsmogelijkheid). De stadsdelen lijken nu alleen de vrijheid te hebben om gebieden aan te wijzen waar een ontheffing van de openingstijden niet wenselijk is.[5] Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold als nadere invulling van het

[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'
[4] Zie ook Bestuursopdracht 2018.
[5] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.

horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[6]

8. Ook heeft de gemeente Amsterdam in het kader van het SBK aangegeven: *"Afweging mogelijk voor afzonderlijke horeca-activiteiten mogelijkheid - maatwerk/voorschriften."* Deze toezegging is de gemeente Amsterdam niet nagekomen, ook op dit punt is de invloed van de stadsdelen op de individuele horeca-exploitatie beperkt.

9. Per stadsdeel zal een uitvoeringsbeleid worden opgesteld, de stadsdelen worden echter flink beperkt in hun vrijheid met betrekking tot wat kan worden opgenomen in het uitvoeringsbeleid.[7] De 'knoppen' waaraan het stadsdeel kan draaien, zijn voor de horeca louter beperkend en vallen ook nog eens binnen het keurslijf zoals opgedragen binnen uw raad. De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.

10. Cliënte heeft er alle vertrouwen in dat juist haar positieve horeca-concept (Bagels & Beans) een toegevoegde waarde heeft en een gewenst concept betreft voor alle stadsdelen. Daarnaast spreekt cliënte de hoop uit dat ook uw raadsleden deze mening zijn toegedaan.

Bagels & Beans

11. Bagels & Beans is een van oorsprong Amsterdams horecaconcept dat inmiddels bijna 30 jaar een vaste plek inneemt in het straatbeeld van de stad, met 20 vestigingen verspreid over vrijwel alle stadsdelen. Het concept heeft vanaf het begin bijgedragen aan de ontwikkeling van een nieuw type stedelijke horeca: kleinschalig, toegankelijk, met nadruk op rust, gastvrijheid, duurzaamheid en gezonde voeding. Daarmee liep Bagels & Beans aantoonbaar vooruit op thema's die inmiddels ook door de gemeente Amsterdam als speerpunten worden benoemd binnen haar duurzaamheids- en gezondheidsbeleid.

12. De formule fungeert bovendien als stabiele werkgever en lokale ontmoetingsplek en vervult zo een maatschappelijke rol die verder reikt dan puur economische activiteit. De aantrekkingskracht van het merk draagt bij aan de diversiteit en leefbaarheid van winkelgebieden en sluit naadloos aan op de gemeentelijke ambitie om ondernemerschap, duurzaamheid en inclusiviteit te bevorderen. Vanuit dit perspectief is het des te belangrijker dat bestaande, bewezen duurzame concepten zoals Bagels & Beans hun exploitatie kunnen

[6] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.
[7] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.

voortzetten zonder onnodige beperkingen en met voldoende flexibiliteit om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden.

Opgewekt vertrouwen

13. De beperkingen van de horeca-exploitatie welke voortvloeien uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn voor een groot deel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, althans is vertrouwen vanuit de gemeente opgewekt dat dergelijke beperking zich niet zouden voordoen.

14. Op diverse momenten en verschillende wijze, is er vanuit de gemeente Amsterdam het vertrouwen opgewekt dat horecabedrijven de bestaande exploitatie zouden kunnen voortzetten en overdragen, zonder dat het onderhavige (Ontwerp) Wijzigingsbesluit daartoe beperkingen zou stellen. Dit vertrouwen is op diverse momenten waarop het SBK is toegelicht, tijdens informatieavonden en alsmede jegens KHN.

15. Reeds voorafgaand aan de publicatie van de definitieve totstandkoming van het SBK, hebben er meerdere besprekingen plaatsgevonden in een specifiek daartoe belegde ''klankbordgroep'' waarvan o.a. KHN onderdeel uitmaakte. In het verslag klankbordgroep 29 november 2021 wordt bijvoorbeeld aangegeven[8]:

    "KHN geeft aan dat het uitgangspunt moet zijn dat horeca-activiteiten, zoals die nu uitgevoerd worden door een bedrijf, in de toekomst gewoon doorgezet moeten kunnen worden.
    Dit wordt onderschreven door andere aanwezigen <u>en de gemeente</u>." <u>(onderstreping PS)</u>

16. Daarnaast is bijvoorbeeld - doch niet uitsluitend - tijdens de informatieavond van 14 september 2022 door de ambtenaren, welke de informatieavond hebben geleid, het volgende gemeld:

    ''Rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij komst van het omgevingsplan natuurlijk niet veranderen.''

[8] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

Ook is gezegd:

"Bestaande rechten blijven behouden."

En:

"Als je je bedrijf wilt verkopen dan blijven je rechten in het bestemmingsplan altijd gewoon staan, gelden."

Als een ondernemer daarop vraagt of dit ook geldt als het bestemmingsplan/Omgevingsplan inmiddels is gewijzigd, wordt er geantwoord:

"Niet voor uw pand." "We gaan geen bestemmingen afpakken." "Bestemmingsplan gaat vóór en daarmee is de rechtszekerheid geborgd."

17. Tijdens de informatiebijeenkomst van 7 september 2022 zijn vergelijkbare ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door o.a. projectleider [9] geeft onder meer aan:

    "De rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij het nieuwe omgevingsplan niet ineens veranderen. Wij gaan niet ineens zeggen van nou u mocht alcohol schenken en dat is nu ineens afgelopen omdat er een nieuw omgevingsplan is. Bestaande rechten blijven bestaan."

18. Tijdens de informatieavonden werden door uw gemeente sheets gehanteerd waaruit vergelijkbare toezeggingen voortvloeiden.

19. Ook is er in diverse overleggen met KHN sprake geweest van expliciete bevestigingen van continuïteit van bestaande rechten en is er herhaaldelijk aangegeven dat er geen nadelige

[9] Onder meer zijn de volgende informatiebijeenkomsten door de gemeente, in het kader van het SBK, door uw gemeente georganiseerd. Databijeenkomsten per stadsdeel:
- Stadsdeel Oost: 30 augustus 2022;
- Weesp: 6 september 2022;
- Stadsdeel West: 7 september 2022;
- Stadsdeel Zuid: 12 september 2022;
- Stadsdeel Noord: 13 september 2022;
- Stadsdeel Nieuw-West: 13 september 2022;
- Stadsdeel Centrum: 14 september 2022.

wijzigingen zouden worden doorgevoerd. Cliënte verwijst in dit kader ook naar hetgeen hieromtrent is gesteld in de inspraakreactie van KHN d.d. 11 mei 2022.[10]

20. Daarnaast verwijst cliënte naar het coalitieakkoord, dat overigens nog tijdens de presentatie van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het SBK op 27 juni 2022 is toegelicht,[11] het volgende opgenomen: "*We geven meer ruimte aan horeca om af en toe een bandje of een dj te laten optreden (..).*"

21. Namens cliënte is reeds eerder kenbaar gemaakt dat het verlies van bestaande rechten kan leiden tot grote financiële nadelige gevolgen en serieuze continuïteitsrisico's.

22. Volgens vaste jurisprudentie[12] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:
    1. Er is sprake van een toezegging;
    2. Deze toezegging kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend;
    3. Een belangenafweging staat niet aan het honoreren van de verwachtingen in de weg.

23. Cliënte mag er dan ook op vertrouwen dat de huidige exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet en dat ook in de toekomst geen beperkingen zullen worden opgelegd die leiden tot verlies van waarde of exploitatiemogelijkheden. Het Horecabeleid zal op dit punt moeten worden verduidelijkt en aangepast, zodat buiten twijfel staat dat bestaande rechten te allen tijde worden gerespecteerd. Hieronder komen wij nader op terug.

24. In het onderhavige geval is er sprake van expliciete toezeggingen zoals hiervoor genoemd, namelijk alle bestaande rechten van een horecaondernemer, zijn mogelijke opvolger en de pandeigenaar blijven behouden (stap 1).

25. Deze toezeggingen kunnen aan het bestuursorgaan worden toegerekend (stap 2). De informatiebijeenkomsten zijn immers door de gemeente georganiseerd om het Ontwerp Wijzigingsbesluit nader toe te lichten en te duiden. Er mag op vertrouwd worden dat uitlatingen die tijdens deze bijeenkomsten worden gedaan juist zijn. Bovendien zijn deze uitlatingen

[10] Zie inspraakreactie KHN 11 mei 2022. p. 1, tweede alinea.
[11] Stedelijk beleidskader horeca en terrassen presentatie gemeente Amsterdam tijdens ALV en KHN, maandag 27 juni 2022.
[12] Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

meermaals door verschillende ambtenaren op diverse bijeenkomsten gedaan en betreft het derhalve niet een persoonlijke opvatting van één enkele ambtenaar.

26. Bovendien staat een belangenafweging niet in de weg aan het honoreren van deze verwachtingen (stap 3). De belangen van cliënte wegen namelijk zwaar in deze belangenafweging. Het betreffen hier bestaande rechten, waarvan cliënte er op mag vertrouwen dat deze in de toekomst blijven gelden. De exploitatie en financiering het betreffende pand zijn immers ook gebaseerd op deze bestaande rechten. Het beperken van deze rechten levert grote schade op voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

27. Cliënte kan dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel doen. Bestaande rechten zullen dus moeten worden gerespecteerd in het vast te stellen SBK en het omgevingsplan.

28. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

29. In het geval dat cliënte niet zou mogen vertrouwen op de expliciete uitlatingen van ambtenaren (quod non) zouden bestaande rechten – in het gunstigste geval- alleen van kracht blijven totdat het huidige bestemmingsplan is vervangen door de regels uit de basisregeling. Die basisregeling lijkt deels het Ontwerp Wijzigingsbesluit te zijn, met alle beperkende bepalingen van dien. Deze wijzigingen zouden zich dan ook binnen enkele maanden kunnen verwezenlijken.

30. Vorengaande is contrair aan hetgeen uw ambtenaren tijdens de informatieavonden nadrukkelijk hebben toegelicht. Anders dan uw ambtenaren stellig verklaren zou dan een bestaande toegestane horeca-activiteit wel degelijk kunnen worden wegbestemd – althans te worden beperkt - waarbij dit in het meest gunstige scenario 'pas' in 2029 het geval zou zijn.

31. Los van het bovenstaande heeft uw gemeente in het verleden op diverse manieren het vertrouwen bij Bagels & Beans opgewekt dat haar exploitatie ongewijzigd zou kunnen worden voortgezet. Bagels & Beans is op diverse locaties in uw gemeente nadrukkelijk welkom geheten door uw gemeente als een gewenste ontwikkeling in de buurt. Het voert te ver om in het kader van de onderhavige zienswijze daar uitputtend op in te gaan.

32. Cliënte is overigens van oordeel dat de handelswijze van uw gemeente, waaronder het schenden van het opgewekte vertrouwen en schending van het rechtszekerheidsbeginsel, tevens leidt tot een onrechtmatige overheidsdaad, waarvoor cliënte uw gemeente aansprakelijk houdt.

Gronden

Overgangsrecht

33. Cliënte meent dat bestaande horecabedrijven de huidige wijze van exploiteren moeten kunnen voortzetten in de toekomst. Een beperking van de exploitatie kan namelijk tot grote financiële schade leiden. Cliënte meent dat dit in het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet afdoende geregeld is.

34. Cliënte meent dat uw gemeente zich dient te houden aan de toezeggingen c.q. het opgewekte vertrouwen zoals hierboven verwoord. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit dient hierop te worden aangepast. Slechts voor zover aan de verdere inhoud zou moeten worden toegekomen, quod non, wordt hierbij namens cliënte nog het navolgende opgemerkt.

35. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt aangegeven dat voor bestaande horecazaken in beginsel een overgangsrecht geldt, maar dit is voornamelijk vormgegeven als een overgangstermijn van drie jaar. Binnen die termijn hoeven bestaande exploitanten nog niet te voldoen aan de nieuwe algemene regels, zoals beperkingen ten aanzien van openingstijden en activiteiten. Voor nieuwe horecazaken geldt echter geen overgangsrecht, zij moeten per direct voldoen aan de nieuwe bepalingen.

36. In de toelichting is hierover onder meer het volgende opgenomen:

> *"Zoals hiervoor al een aantal keer aangegeven, wordt waar nodig voorzien in overgangsrecht voor bestaande legale situaties. Een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangstermijn. Gedurende die termijn hoeft een legaal bestaande horecazaak nog niet te voldoen aan gestelde algemene regels".*[13]

[13] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.

"Bovendien wordt daarmee aangesloten op de geldingsduur van verreweg de meeste exploitatievergunning. Dat voorkomt dat in een exploitatievergunning bijvoorbeeld ruimere openingstijden staan dan dat in het omgevingsplan is bepaald. Voor exploitatievergunning die eerder aflopen dan dat de betreffende overgangstermijn in het omgevingsplan nog duurt, kan worden geanticipeerd op de nieuwe regels."[14]

37. Cliënte meent dat een overgangstermijn niet hetzelfde is als overgangsrecht, op grond waarvan de huidige exploitatie kan worden voortgezet. De overgangstermijn impliceert dat er op den duur wel veranderingen doorgevoerd moeten worden. Ook geeft de opmerking 'dat voor exploitatievergunningen die eerder aflopen dan de betreffende overgangstermijn in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op nieuwe regels', onvoldoende zekerheid voor bestaande horeca-exploitanten en pandeigenaren.

38. Ook is volstrekt onduidelijk wat het overgangsrecht wordt voor de activiteiten die op dit moment onderdeel uitmaken van de exploitatie en die niet binnen de nieuwe zwaartecategorieën vallen. Cliënte wil de zekerheid dat in ieder geval alle activiteiten die thans worden uitgevoerd, ook in de toekomst onderdeel kunnen blijven van de exploitatie.

39. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat horecaondernemers in de toekomst de kans moeten krijgen om een horecabedrijf te kunnen verkopen. In de horecabranche komt het vaak voor dat verkoop van de horecazaak op termijn als pensioenvoorziening dient. Dus zelfs als een horecaondernemer op basis van overgangsrecht de kans krijgt om bijvoorbeeld nog vijf jaar te kunnen exploiteren, wordt er grote schade geleden omdat het horecabedrijf niet meer verkocht kan worden. Ook pandeigenaren zullen zwaar gedupeerd worden als bepaalde horeca zwaartecategorieën in een pand niet meer mogen worden uitgeoefend. Prijzen zijn uiteraard gebaseerd op de zwaarte van de horeca die mogelijk is in het pand. Een horecaondernemer die tevens eigenaar is van het pand wordt hierdoor extra zwaar benadeeld. De gemeente doorkruist hiermee ook de marktwerking, voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

[14] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

40. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bestaande horeca, in dezelfde omvang en met dezelfde eigenschappen zoals bijvoorbeeld openingstijden, op de huidige locaties kan worden behouden. In de bijeenkomsten naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt door ambtenaren aangegeven dat hetgeen horecaondernemers nu hebben, behouden kan blijven. De vraag is of dit strookt met de uitgangspunten van het beleid. Cliënte doet een beroep op het vertrouwensbeginsel aan de hand van deze uitspraken en gaat er derhalve vanuit dat de bestaande exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet. Dit heeft zowel betrekking op de vergunde als de feitelijke situatie (inclusief bestaand overgangsrecht).

41. Ten aanzien van het waarborgen van de bestaande rechten is tijdens de informatieavonden toegelicht dat wordt uitgegaan van de daadwerkelijke legaal vergunde exploitatie op het moment van het aanvragen van de omgevingsvergunning.

42. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde periode of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke geluids- of geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

43. Voor cliënte impliceert dit een onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Er kunnen immers vele redenen denkbaar zijn waarom een horecaondernemer of pandeigenaar tijdelijk niet optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die zijn exploitatievergunning of het bestemmingsplan biedt. Zo kan tijdelijk personeelstekort, economische crisis, tijdelijke terugloop in klandizie ertoe leiden dat bijvoorbeeld tijdelijk de openingstijden worden beperkt, of wellicht zelfs tijdelijk de exploitatie wordt beperkt. Een zeer duidelijk voorbeeld heeft zich voorgedaan tijdens de COVID-19 crisis. In die periode was het voor veel ondernemingen op bepaalde momenten alleen mogelijk om het afhalen van maaltijden aan te bieden, terwijl de onderneming anders uiteraard een volledige exploitatie zou voeren.

44. Dat een dergelijke situatie niet slechts theoretisch is blijkt wel uit de ervaringen van een aantal (horeca)ondernemers in het 1012-gebied. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit-Centrum 2' werd door de gemeente op de peildatum voor de werking van dit beperkende bestemmingsplan vastgesteld dat de horeca-exploitatie was gestaakt en werd de

horecabestemming met de vaststelling van het bestemmingsplan verwijderd. Pas na het indienen van een zienswijze konden horecaondernemers het verwijderen van de horecabestemming van hun pand ongedaan maken, omdat zij konden aantonen dat de onderneming vanwege de gedwongen sluiting als gevolg van de afgekondigde COVID-19 lockdown slechts tijdelijk was gesloten. Dit concrete voorbeeld toont de rechtsonzekerheid aan als bij het verlenen van een omgevingsvergunning wordt uitgegaan van de door de gemeente Amsterdam gestelde feitelijke exploitatie.

Zwaartecategorieën horeca

45. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden zwaartecategorieën voor zelfstandige horeca genoemd, gekoppeld aan toegestane en verboden activiteiten. Cliënte meent dat er te weinig flexibiliteit is ingebouwd voor horecabedrijven die hier niet strikt in passen. Er zijn nu bestaande horecabedrijven die activiteiten uitvoeren die niet passen binnen een bepaalde zwaartecategorie. Hier is in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geen, althans onvoldoende rekening mee gehouden. Indien deze horecabedrijven wel binnen een bepaalde zwaartecategorie zouden moeten vallen, zou dit een beperking van de huidige exploitatie opleveren. Dit kan zeer vergaande 'financiële' gevolgen hebben.

46. Daarnaast is het bij de omzetting van de oude bestemmingsplannen naar het definitieve deel van het omgevingsplan van belang dat alle gebruiksmogelijkheden zoals nu opgenomen in het oude bestemmingsplan, behouden blijven. Dit is zowel van belang voor de pandeigenaar als voor de horeca-exploitant, die wellicht in de toekomst de exploitatie nog wil wijzigen. Ook dit lijkt niet, dan wel onvoldoende te zijn verzekerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

47. Met betrekking tot 'lichte horeca' bepaalt artikel 2.248 dat het onder meer is toegestaan om kleine etenswaren te verstrekken, voor zover het gaat om etenswaren die geen voorbereidingsbehandeling ter plaatse behoeven, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Tegelijkertijd bepaalt artikel 2.250 dat het aanbieden/meegeven van etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, niet is toegestaan voor lichte horeca.

48. Op basis hiervan zou het bijvoorbeeld voor een koffiezaak of lunchroom niet meer zijn toegestaan om een belegd broodje mee te geven voor directe consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf. Cliënte meent dat dit een te vergaande beperking is, waarbij geen rekening is gehouden met de bestaande praktijk en exploitaties.

49. Met betrekking tot 'reguliere horeca' bepaalt artikel 2.253 welke activiteiten zijn toegestaan. Ook voor reguliere horeca geldt dat het verstrekken van kleine etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, alleen is toegestaan zonder voorbereidingsbehandeling, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Ook hierbij is geen rekening gehouden met de geldende praktijk en bestaande exploitaties.

50. Daarnaast bepaalt artikel 2.254 dat het niet is toegestaan om muziek ten gehore te brengen met een geluidsniveau hoger dan 75 dB(A). Cliënte kan dit maximum van 75 dB(A) niet plaatsen, aangezien in het Horecabeleid 2025 nog een maximum van 76 dB(A) stond aangegeven. Op grond van dit Horecabeleid mochten middelzware horeca en zware horeca namelijk meer dan achtergrondmuziek 77 dB(A) of hoger ten gehore brengen. Dit scheelt in ieder geval 1 dB(A). Dit kan bijvoorbeeld voor restaurants met een DJ toch een groot verschil maken. Cliënte meent dat dit in het definitieve Wijzigingsbesluit in ieder geval dient te worden aangepast. Daarbij komt dat voor sommige restaurants ook een maximum van 76 dB(A) niet voldoende zal zijn. Voor zover de huidige exploitatie gericht is op een hoger geluidsniveau, dient dit ook in de toekomst te zijn toegestaan.

51. Restaurants lopen een groot risico dat vanuit het thans geformuleerde Ontwerp Wijzigingsbesluit in een te lichte nieuwe categorie te worden ingedeeld. Los van de hierboven genoemde toezeggingen, is in gemeentelijke presentaties over het SBK op de sheets opgenomen: *"De huidige restaurants worden in het nieuwe systeem opgesplitst in twee categorieën: degene die later open willen en versterkte muziek willen draaien, vallen in een zwaardere categorie."* Dit komt echter niet terug in het Ontwerp Wijzigingsbesluit zoals het thans voorligt. Anticiperend op de toekomstige toebedeling van zwaartecategorieën benadrukt cliënte nogmaals in de zwaarste categorie te worden ingedeeld.

52. Hoewel het Ontwerp Wijzigingsbesluit op het eerste gezicht oogt als een helder en systematisch plan, blijkt bij nadere lezing dat er tegelijkertijd willekeurige en verstrekkende beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld dat een eenvoudige lunchroom geen belegd broodje zou mogen meegeven. Dit maakt het voor cliënte des te noodzakelijker om tegen de voorgestelde indeling en uitwerking te ageren.

53. Juist voor het concept Bagels & Beans is en blijft het noodzakelijk om ook belegde broodjes te kunnen meegeven. Hoewel dit niet het hoofdbestanddeel is van cliënte, is het wel van groot belang dat deze mogelijkheid blijft bestaan.

54. Bagels & Beans wenst in de toekomst flexibel te blijven in de wijze van haar exploitatie inclusief openingstijden. De openingstijden per vestiging variëren. In de toekomst kan (de lokale) behoefte bestaan om de openingstijden te wijzigen. Het behoud van ruime openingstijden is ook van belang voor de waarde van de locaties en de overdraagbaarheid (en de waarde van het pand). Namens cliënte wordt dan ook verzocht om de locaties van Bagels & Beans niet in een te lichte categorie in te delen en al helemaal niet in de categorie 'lichte horeca'.

Openingstijden horecazaak

55. In artikel 3.82 worden de openingstijden genoemd van de diverse zwaartecategorieën. Opvallend is dat met name bij reguliere horeca de openingstijden beperkt zijn ten opzichte van de huidige situatie. Reguliere horeca exploiteert op dit moment over het algemeen als horeca '4'. Deze horeca exploiteert doorgaans als dagzaak: van zondag tot en met donderdag tot 01.00 uur en van vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur of als avondzaak: van zondag tot en met donderdag tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04:00 uur. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit mag er op vrijdag en zaterdag tot 02.00 uur geëxploiteerd worden. Dit scheelt in ieder geval één uur in het weekend. Onterecht is daarbij niet erkend dat dit voor zeker een deel van de horeca-exploitanten een onevenredige beperking zal zijn. In de drukkere gebieden in Amsterdam zijn er vele restaurants tot de maximale sluitingstijd geopend zijn. Dat is ook normaal voor een bruisende hoofdstad en betekent niet dat de gasten bestaan uit een aparte bezoekersstroom. Een beperking in het weekend zal tot grote financiële schade lijden.

56. Onduidelijk is hoe omgegaan wordt met aanvragen die op moment van inwerkingtreding van de subparagrafen reeds zijn ingediend. Cliënte meent dat ook voor deze gevallen in ieder geval een overgangstermijn van 3 jaar dient te gelden.

57. Voor nieuwe exploitatievergunningen lijkt geen overgangstermijn te gelden. Daarvoor zouden dan direct de (beperktere) openingstijden gelden zoals opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Dit zou echter tot oneerlijke concurrentie kunnen leiden tussen bestaande horecabedrijven, waarvoor wel een overgangstermijn geldt en nieuwe bedrijven, die wel eerder moeten sluiten. Dit kan ook leiden tot slechtere verkoopbaarheid van bestaande horecabedrijven. Dit is vooral ook van belang omdat de verkoop van het horecabedrijf over het

algemeen voor horeca-exploitanten geldt als een pensioenvoorziening. In beginsel zal de nieuwe eigenaar namelijk een nieuwe exploitatievergunning aan moeten vragen, waarbij dan de nieuwe openingstijden zullen gaan gelden. Cliënte meent daarom dat bij verkoop van een horecabedrijf ook een overgangstermijn van in totaal 3 jaar zou moeten gelden, zodat de nieuwe tijden op hetzelfde moment zullen gaan gelden voor bestaande bedrijven en nieuwe horecabedrijven.

58. Artikel 3.90 geeft de mogelijkheid tot beperking van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Cliënte meent dat dit in ieder geval geen beperking mag opleveren ten opzichte van de thans toegestane exploitatie.

59. Daarnaast geeft artikel 3.91 de mogelijkheid dat het geven van een maatwerkontheffing van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Deze maatwerkontheffing is alleen van toepassing op zware horeca en fastfoodhoreca. Cliënte meent dat dit ook van toepassing moet kunnen zijn op andere horecabedrijven, waaronder het concept van Bagels & Beans en tevens die horecabedrijven die beperkt worden in de openingstijden door het nieuwe beleid.

60. Een dergelijke maatwerkontheffing leidt tot een meer rechtsonzekere situatie voor de horeca-exploitant. Zeker ten opzichte van de huidige avondzaaktijden, die in principe voor iedere dag van de week golden. Met de maatwerkontheffing kan bepaald worden voor welke dag of dagen van de week de ontheffing geldt. Daarnaast lijkt er een zwaardere toets toegepast te worden, dan die thans op grond van het woon- en leefklimaat op basis van de APV geldt. Ook kunnen er extra voorwaarden aan de ontheffing worden verbonden.

61. Duidelijk is dat de regeling complexer wordt voor de horeca-exploitant en deze weer een extra toestemming dient aan te vragen. De horeca-exploitant heeft minder zekerheid over de openingstijden, maar moet wel investeringen doen en personeel aannemen. Cliënte meent dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Er is ook geen enkele motivatie gegeven waarom de oude regeling niet zou voldoen.

Horecaterrassen

62. Een terras is belangrijk voor de zichtbaarheid en het rendabel kunnen exploiteren van een horecaonderneming. Op grond van artikel 3.71 is een horecaterras uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'horecaterras toegestaan – vergunningsplicht'. Cliënte meent dat alle huidige horecaterrassen een dergelijke aanduiding zouden moeten krijgen. Artikel 3.71 lid

2

2 bevat een tijdelijke regeling voor zover het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog niet is omgezet naar het definitieve deel. Op basis daarvan is een horecaterras ook toegestaan als dit blijkt uit het oude bestemming (al dan niet via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid) of er in het verleden een omgevingsvergunning is verleend.

63. Hierbij wordt miskend dat er op dit moment horecaterrassen in Amsterdam aanwezig zijn, waarvoor een exploitatievergunning is verleend, maar waarvoor geen separate ruimtelijke toestemming lijkt te zijn. Eén en ander wordt onder meer veroorzaakt doordat stadsdelen in het verleden hier geen groot belang aan hebben gehecht. Dit is dus niet te wijten aan de horeca-exploitant en die mag hier ook niet de dupe van worden.

64. Wat betreft de openingstijden van het horecaterras, kan dit geen beperking zijn op de openingstijden, zoals die nu gelden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden maximale sluitingstijden gegeven, waarbij in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgeweken. Dit geeft rechtsonzekerheid voor de horeca-exploitant.

65. Daarnaast wordt er een vergunningsplicht voor horecaterrassen in het leven geroepen. Op grond van de beoordelingsregels wordt een dergelijke omgevingsvergunning alleen verleend als de aanvraag betrekking heeft op een locatie waar een horecaterras is toegestaan. Zoals hierboven aangegeven is dit in de oude bestemmingsplannen niet altijd duidelijk. Dit kan in de praktijk tot grote problemen leiden.

66. In het Horecabeleid 2025 stond met betrekking tot deze vergunning het volgende aangegeven:

> *"Alle bestaande terrassen hebben momenteel een ruimtelijke toestemming. Dit kan bijvoorbeeld een omgevingsvergunning zijn of een toestemming door algemene regels in het bestemmingsplan. Deze bestaande terrassen krijgen de nieuwe omgevingsvergunning terrassen van rechtswege. Vanaf inwerkingtreding van de horecaregels in het omgevingsplan wordt het onderdeel terras in hun huidige exploitatievergunning beschouwd als een omgevingsplanvergunning. Die bevat de openingstijden van het terras, de terrastekening en, indien aanwezig, specifieke vergunningvoorschriften over het terras.*

Ondernemers hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen en zijn geen leges verschuldigd".[15]

67. Hieruit blijkt derhalve dat in het beleid is toegezegd dat alle bestaande horecaterrassen van rechtswege een omgevingsvergunning terras krijgen.

68. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit echter staat bij artikel 3.76 aangegeven dat dit artikel alleen van toepassing is op een bestaand legaal horecaterras. Als een omgevingsplanactiviteit horecaterras voor het moment van inwerkingtreding van de subparagraaf rechtmatig werd verricht, dan geldt voor die activiteit een omgevingsvergunning van rechtswege voor onbepaalde tijd. Onduidelijk is echter wat verstaan wordt onder 'een legaal bestaand horecaterras' en het 'rechtmatig verrichten van de exploitatie van een horecaterras'. Het is twijfelachtig of de situatie zoals voornoemd, waarbij er wel een exploitatievergunning is voor het terras, maar geen ruimtelijke toestemming, in aanmerking komt voor een omgevingsvergunning van rechtswege. Cliënte meent dat het onwenselijk is als deze horeca-exploitanten alsnog een dergelijke toestemming moeten regelen terwijl het terras vaak al jarenlang geëxploiteerd wordt. Bovendien is de ruimtelijke toestemming altijd een toetsingsgrond op basis van de APV geweest. Indien de gemeente bij verlening van de exploitatievergunning voor het terras niet opgemerkt heeft dat er geen ruimtelijke toestemming was, kan dit nu niet worden tegengeworpen aan de horeca-exploitanten. Cliënte meent dat in het wijzigingsbesluit de regel zo zou moeten worden aangepast, dat deze horeca-exploitanten ook een omgevingsvergunning van rechtswege krijgen.

69. Op grond van artikel 3.78 kunnen voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit horecaterras worden verbonden. Op grond van lid 2 worden in elk geval voorschriften verbonden over de positionering en maatvoering van het terras, de openingstijden en het aantal zitplaatsen dat maximaal op het terras aanwezig mag zijn. Met name deze laatste voorwaarde wijkt af van de huidige praktijk. Vrijwel nooit worden op een exploitatievergunning voor een horecaterras het maximaal aantal zitplaatsen dat op het terras aanwezig mag zijn opgenomen. Cliënte meent dat dit een onnodige en vergaande beperking is. In ieder geval mag dit niet leiden tot vermindering van het aantal zitplaatsen dat op dit moment op het terras aanwezig is.

[15] Horecabeleid 2025, pagina 32.

70. De gemeente zou ook meer aandacht moeten besteden aan de positieve effecten van terrassen. Terrassen dragen bij aan een levendige en gezellige stadssfeer, vergroten de sociale controle en voorzien in de behoeften van zowel bewoners als bezoekers. Daarnaast helpen terrassen vaak ongewenste situaties te voorkomen, zoals wildparkeren van fietsen en scooters of het illegaal plaatsen van afval. Bovendien kan de aanwezigheid van een terras juist extra toezicht en controle in een gebied mogelijk maken. Deze belangrijke bijdragen van terrassen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn tot nu toe onvoldoende erkend.

Verbod terrasverwarming in strijd met wet- en regelgeving

71. Cliënte is van mening dat er geen sprake kan zijn van een verbod op losstaande verwarmingsapparatuur. In artikel 3.73 worden objecten omschreven die op een horecaterras verboden zijn. Onderdeel daarvan maakt uit 'terrasverwarming'. Echter heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de Hollandse Hitwinkel, bijgestaan door Meester Advocaten, hieromtrent reeds eerder geoordeeld dat een dergelijk verbod niet is toegestaan.[16] Daarbij komt dat de destijds toepasselijk zijnde Richtlijn 90/396/EEG en Richtlijn 2009/142/EG inmiddels zijn achterhaald en thans onder meer van toepassing is Verordening (EU) 2016/426 op basis waarvan, welke ziet op een breed toepassingsbereik, en op basis waarvan terrasverwarming evenmin op de onderhavige wijze kan worden beperkt.

72. De gemeente erkent bovendien dat een algeheel verbod op terrasverwarming niet mogelijk is: *'In overleg met de G4, VNG en het Ministerie van Economische Zaken is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om terrasverwarming te verbieden. Er is geen landelijke wet- en regelgeving die algehele afschaffing van terrasverwarming mogelijk maakt.''*[17]

73. De gemeente Amsterdam heeft daarnaast in een convenant met KHN afspraken vastgelegd over het gebruik van terrasverwarming.[18] Deze afspraken zijn gericht op het stimuleren van milieuvriendelijker gebruik en het beperken van milieubelasting. In het convenant is onder meer het volgende overeengekomen:

> *''De partijen komen het volgende overeen:*

[16] ECLI:NL:RVS:2011:BU7907.
[17] Nota van Beantwoording van de zienswijzen op het concept Stedelijk beleidskader horeca en terrassen pagina 43.
[18] Convenant Terrasverwarming 28 januari 2013.

Artikel 1

KHN zal:
[...]de inspanningsverplichting op zich nemen om onder haar leden het gebruik van de minst milieubelastende terrasverwarming, te weten gasgestookte verwarming of elektrische verwarmingsapparatuur met bewegingsmelder aan de gevel te stimuleren; [...]"

74. Het voornoemde convenant is, voor zover cliënte bekend, nimmer beëindigd.

75. Terrasverwarming zorgt voor een verhoogde omzet en verbeterd rendement. Voor zover uw gemeente - willens en wetens in strijd met wet- en regelgeving - volhardt om in het Ontwerp Wijzigingsbesluit het voornoemde verbod op te nemen, stelt cliënte uw gemeente hierbij op voorhand aansprakelijk voor de schade welke cliënte c.q. de horeca-exploitatie hierdoor zal lijden.

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

76. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt onder meer terug in artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

77. Ditzelfde geldt voor de in dit artikel aangegeven aanduiding 'bouwlaag waarin een horecazaak is toegestaan' en 'maximumaantal horecazaken'. Dit kan nooit een beperking inhouden ten opzichte van de bestaande situatie. Dit is niet, dan wel onvoldoende verzekerd, in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Exploitatie

78. Indien de tekst van het Ontwerp Wijzigingsbesluit streng zou worden uitgelegd, althans streng zou worden toegepast, bestaat het risico dat de exploitatie van enkele vestigingen van cliënte onder de categorie 'lichte horeca' zouden kunnen vallen. Cliënte is echter van mening dat zij niet zomaar onder 'lichte horeca' valt te scharen. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit is opgenomen dat het voor 'lichte horeca' niet is toegestaan om etenswaren voor consumptie in de directe omgeving mee te geven. Een aanzienlijk deel van de omzet in de vestigingen

van cliënte is echter afkomstig uit take away, cliënte wenst nadrukkelijk niet te worden beperkt in haar huidige exploitatiemogelijkheden.

79. Naast voornoemd verbod om etenswaren voor consumptie in de directe omgeving mee te geven, lijken op basis van het Ontwerp Wijzigingsbesluit de openingstijden te worden beperkt. Het spreekt voor zich dat de bestaande openingstijden door cliënte dienen te worden behouden aangezien deze zeer belangrijk zijn voor een rendabele exploitatie.

80. De vestigingen waarin het Bagels & Beans concept wordt geëxploiteerd, hebben een hoogwaardige uitstraling en er wordt met hoogwaardige ingrediënten en culinaire bezieling gewerkt. De vestigingen zijn een toegevoegde waarde voor het woon- en leefklimaat ter plaatse en doen hier dus zeker geen onevenredige afbreuk aan. Ook is in het geheel niet duidelijk welk overgangsrecht er geldt voor bestaande vestigingen die mogelijk worden verboden.

81. Ook wil cliënte niet te maken krijgen met beperkende regels voor bijvoorbeeld geluid, geur of de wijze van bedrijfsvoering.

Terrassen van Bagels & Beans

82. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit bevat beperkingen ten opzichte van de bestaande situatie voor terrassen. Daar waar nu gebruik wordt gemaakt van een terras en/of gevelbank(en) wil cliënte deze behouden. Een terras en/of gevelbank is belangrijk voor de zichtbaarheid van de zaak en voor de omzet.

83. Op sommige plaatsen is in de huidige situatie sprake van een terrassenplan. Zo'n terrassenplan komt tot stand na een uitgebreid proces (met een gebiedstransitie en) met inspraak van buurtbewoners en ondernemers. De terrassen die op basis hiervan zijn toegestaan wil cliënte dan ook behouden.

84. Ook wordt in het Ontwerp Wijzigingsbesluit aangegeven dat het horecabeleid het voetgangersbeleid zal volgen. Op basis daarvan kan een doorloopruimte van 2,00 meter gaan gelden. Cliënte bestrijdt de noodzaak hiertoe. Niet aangetoond is dat een bredere doorloopruimte noodzakelijk is. Bovendien kan daar waar wel meer doorloopruimte gewenst is, deze ook verkregen worden door bijvoorbeeld het opheffen van parkeerplaatsen. Dit hoeft zeker niet altijd ten koste te gaan van de terrassen.

85. Cliënte wenst ook de huidige inrichting c.q. het meubilair van de terrassen te behouden, inclusief parasols en terrasschotten. Ook wenst cliënte dat stadsdelen de mogelijkheid moeten hebben om een ruimer terras toe te staan c.q. een kleinere doorloopruimte voor voetgangers op bepaalde plekken in de stad te hanteren.

Investeringen

86. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit zegt niets over hoe bepaalde significante investeringen uit het verleden worden meegenomen in de afweging. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit houdt daar onvoldoende rekening mee.

87. Cliënte heeft veel geïnvesteerd in de vestigingen van het Bagels & Beans, aangezien deze nadrukkelijk zijn toegestaan op basis van de huidige regelgeving. Het spreekt voor zich dat deze investeringen moeten kunnen worden terugverdiend. Cliënte mocht hier ook op vertrouwen op basis van de huidige regelgeving.

Take away en delivery

88. Het valt cliënte op dat bij de zwaartecategorie 'Lichte horeca' zoals opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit alleen niet-alcoholische dranken mogen worden meegegeven voor directe consumptie in de directe omgeving van de horecazaak. Nadrukkelijk staat vermeld dat de activiteit "aanbieden/meegeven van etenswaren voor directe consumptie in de directe omgeving van de horecazaak" is verboden. Hieruit volgt derhalve dat alleen dranken mogen worden meegeven voor directe consumptie en niet etenswaren. Delivery wordt hierbij niet benoemd.

89. Take away en delivery zijn een belangrijk onderdeel van het bedrijfsconcept van Bagels & Beans. Delivery van dranken en etenswaren lijkt toegestaan op basis van het Ontwerp Wijzigingsbesluit, aangezien daarbij geen sprake is van directe consumptie in de directe nabijheid van het horecabedrijf. De dranken en etenswaren worden juist meegenomen om elders te worden bezorgd en genuttigd. Cliënte ontvangt graag een bevestiging hiervan van de gemeente.

90. Ook take away bij Bagels & Beans lijkt niet onder de voornoemde, verboden activiteit te vallen, aangezien een dikke, rijkgevulde bagels zich nu eenmaal niet leent voor consumptie in de directe omgeving. Deze wordt doorgaans mee naar huis of kantoor genomen om daar

te nuttigen. Voor zover de gemeente ervan uitgaat dat het meegeven van bagels en andere etenswaren uit het assortiment wel valt onder de verboden activiteit, wijst cliënte erop dat take away van groot belang is voor de totale bedrijfsvoering van de vestigingen. De ene keer komen gasten immers gezellig in de zaak eten en de andere keer is er minder tijd en wordt een bagel meegenomen om elders te nuttigen. Take away dient daarom mogelijk te blijven onder het nieuwe beleid. Ook hiervan krijgt cliënte graag een bevestiging van de gemeente.

Goed franchisegever

91. Bagels & Beans wijst in het kader van de onderhavige zienswijze niet alleen als belang van de individuele locaties maar ook op het belang van de keten. Beperkingen in exploitatiemogelijkheden doen afbreuk aan de gerechtvaardigde belangen van de keten en de individuele (overige) franchisenemers. Mede gelet op het feit dat Bagels & Beans zich wenst op te stellen als "goed franchisegever" wenst zij ook in dit kader de belangen van haar franchisenemers in Amsterdam te behartigen.

Huidige exploitatie behouden

92. Cliënte wil de huidige exploitatiemogelijkheden voor de 20 Bagels & Beans vestigingen ongewijzigd behouden onder het nieuwe beleid. Zowel qua wijze van exploiteren, als de openingstijden, de toegestane terrassen en overige aspecten. Ook moet er in de toekomst ruimte zijn voor een wijziging van het concept.

93. Namens Bagels & Beans wordt hierbij ook het verzoek gedaan om de volledige horeca-exploitatiemogelijkheden die de vigerende bestemmingsplannen (omgevingsplannen) bieden in de toekomst te kunnen behouden, zonder dat het Ontwerp Wijzigingsbesluit dan wel andere besluitvorming vanuit uw gemeente daartoe beperkingen oplegt. Dit is ook relevant voor de waarde van de individuele locaties en de kracht en continuïteit van de Bagels & Beans keten.

94. Cliënte mocht er op basis van toezeggingen van de gemeente ook op vertrouwen dat de huidige exploitatie blijvend kon worden voortgezet. Het voert te ver om daar in het kader van de onderhavige inspraakreactie uitputtend op in te gaan, maar een hoge mate van vertrouwen hierover is door de gemeente zeker gewekt.

Afsluitend

95. Cliënte vreest dat de exploitatiemogelijkheden van de horeca c.q. onderhavige locatie zal afnemen, zoals thans door het Ontwerp Wijzigingsbesluit beoogd.

96. Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie(s) kan/kunnen worden voortgezet, waarbij in de toekomst ook een wijziging van het horecaconcept of verkoop aan de orde kan zijn. Cliënte verzoekt u om het Ontwerp Wijzigingsbesluit zo vast te stellen dat dit mogelijk is.

97. Eventuele wijzigingen in of beperkingen van de horeca-exploitatie zal grote (financiële) schade tot gevolg hebben. Cliënte stelt de gemeente Amsterdam op voorhand aansprakelijk voor dergelijke schade, maar gaat ervan uit dat het zover niet zal hoeven komen doordat bestaande mogelijkheden onder het nieuwe beleid mogelijk blijven.

98. Cliënte gaat ervan uit dat uw raad de stadsdelen eerst alsnog in de gelegenheid zal stellen om met de nodige inhoudelijke opmerkingen te komen en vervolgens wederom een gewijzigde versie van het Ontwerp Wijzigingsbesluit te publiceren, waarna wederom een zienswijze kan worden ingediend.

Gemeente Amsterdam
15 OKT. 2025
Ontvangen

Meester Advocaten
T 020 409 55 55
F 020 409 54 44
Foeliestraat 18
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

PER AANGETEKENDE POST/AFGEVEN AMSTEL 1

Gemeenteraad van Amsterdam
Directeur Ruimte en Duurzaamheid
T.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT AMSTERDAM

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220550 - Barça
Betreft	:	Barça / Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend Barça Marie Heinekenplein AMSTERDAM B.V., (hierna te noemen: cliënte), gevestigd aan Marie Heinekenplein 30-31 te (1072 MH) Amsterdam, ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Namens cliënte is respectievelijk op 1 juli 2022 en 13 oktober 2022 een inspraakactie en aanvullende inspraakactie aan uw gemeente toegezonden. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd en maakt onderdeel uit van de onderhavige zienswijze. Daarbovenop wenst cliënte nog het volgende naar voren te brengen.

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengeldenrekeningnummer 33.09.63.849 (NL58 RABO 0339 3963 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is met ingang van donderdag 4 september 2025 gedurende een termijn van 6 weken ter inzage gelegd. De kennisgeving van de ter inzagelegging treft u aan als bijlage 1.

Gedurende de termijn van de ter inzagelegging kan eenieder een zienswijze indienen over het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Hierbij ontvangt u tijdig de zienswijze van cliënte.

Hieronder zullen allereerst de algemene opmerkingen die gemaakt kunnen worden naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit uiteengezet worden. Daarna zal worden ingegaan op de specifieke locatie van cliënte.

Inleiding

Voorgeschiedenis

1. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit bouwt voort op het Horecabeleid 2025[1]. Het SBK is voor het eerst gepubliceerd in het voorjaar van 2022. Uw gemeente stelt dat de aanleiding voor het SBK was dat het bestaande ruimtelijke en horecabeleid van de verschillende stadsdelen niet meer aansloot op de actuele praktijk, onvoldoende flexibel was voor toekomstige ontwikkelingen en op onderdelen niet goed aansloot bij de (aankomende) Omgevingswet. Daarbij gaf uw gemeente aan dat met het SBK werd beoogd om meer uniformiteit te brengen in de regelgeving voor horeca en terrassen en om een integrale systematiek van zwaartecategorieën, gebiedstypologieën en vergunningstelsels te introduceren.

2. Cliënte deelt de door uw gemeente geschetste uitleg over de nut en noodzaak van het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet. Voorafgaand aan het SBK bestond er reeds voldoende eenduidigheid in beleid en regelgeving met betrekking tot horeca. Voor iedere ondernemer was duidelijk welke verschillende horecacategorieën in het bestemmingsplan waren opgenomen. Ook bleek uit de praktijk dat er relatief weinig procedures werden gevoerd over de interpretatie van horeca-definities onder de oude bestemmingsplannen[2].

---

[1] In het verleden ook wel genoemd (concept) Stedelijk Beleidskader horeca en terrassen, hierna te noemen: SBK.

[2] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën, maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.

3. Cliënte vraagt zich af welk concreet probleem de gemeente met het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit poogt op te lossen. Daarbij speelt mee dat de nieuwe Omgevingswet geen enkele verplichting oplegt om horecacategorieën te wijzigen en al helemaal niet binnen een goed functionerende praktijk. Kortom: cliënte ziet geen nut en noodzaak voor inhoudelijke wijzigingen en krijgt de stellige indruk dat sprake is van een doelredenering vanuit de gemeente Amsterdam om de horeca-exploitatie te beteugelen. Reeds om deze reden wordt niet voldaan aan het toetsingscriterium van een "evenwichtige toedeling van functies aan locaties" (ETFAL)[3].

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

4. Daarbij komt dat de verkeerde volgorde is gehanteerd bij de beleidsvorming. Eerst is het omgevingsplan vastgesteld en pas daarna zou het uitvoeringsbeleid worden vastgesteld, terwijl de betrokkenheid van de stadsdelen en een inhoudelijke beantwoording van de inspraakreacties in de juiste volgorde voorafgaand aan besluitvorming had moeten plaatsvinden. Stadsdelen lijken verrast. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers zich niet gehoord voelen en dat wezenlijke belangen en zorgen niet zijn gewogen bij het vaststellen van beleid en regelgeving.

Rol stadsdelen geminimaliseerd

5. Niet alleen lijk het onderhavige Ontwerp Wijzigingsbesluit niet voorafgaand te zijn afgestemd met de stadsdelen, ook lijkt de ruimte voor de stadsdelen om te handelen binnen het (Ontwerp) Wijzigingsbesluit bijzonder beperkt. De stadsdelen lijken alleen de bevoegdheid te hebben om beperkingen op te kunnen leggen. Hiermee lijken de stadsdelen in een keurslijf te zijn geplaatst, hetgeen (ook) niet aansluit bij de jarenlange praktijk dat stadsdelen bevoegd waren om bestemmingsplannen voor te bereiden en op te stellen. Cliënte vraagt zich af of uw raadsleden er zich voldoende van bewust zijn dat de stadsdelen door uw raad buitenspel worden gezet.

6. Cliënte brengt in dit kader in herinnering dat een van de onderdelen van de bestuursopdracht in het kader van het SBK was *"meer sturingsmogelijkheden (wens stadsdeelbesturen)."*[4] Hierbij werd nadrukkelijk niet alleen gedoeld op mogelijkheden tot het louter beperken van de horeca-exploitatie.

---

[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.
[4] Zie ook Bestuursopdracht 2018.

7. Bevoegdheid van de stadsdelen is echter gedecimeerd. Zo kunnen stadsdelen bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, niet afwijken van de na-indeling in de zwaartecategorie niet-afwijken van de openingstijden (met uitzondering van een enkele ontheffingsmogelijkheid). De stadsdelen lijken nu alleen de vrijheid te hebben om gebieden aan te wijzen waar een ontheffing van de openingstijden niet wenselijk is.[5] Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold als nadere invulling van het horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[6]

8. Ook heeft de gemeente Amsterdam in het kader van het SBK aangegeven: *"Afweging mogelijk voor afzonderlijke horeca-activiteiten mogelijkheid → maatwerk/voorschriften."* Deze toezegging is de gemeente Amsterdam niet nagekomen, ook op dit punt is de invloed van de stadsdelen op de individuele horeca-exploitatie beperkt.

9. Per stadsdeel zal een uitvoeringsbeleid worden opgesteld, de stadsdelen worden echter flink beperkt in hun vrijheid met betrekking tot wat kan worden opgenomen in het uitvoeringsbeleid.[7] De 'knoppen' waaraan het stadsdeel kan draaien, zijn voor de horeca louter beperkend en vallen ook nog eens binnen het keurslijf zoals opgedragen binnen uw raad. De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.

Opgewekt vertrouwen

10. De beperkingen van de horeca-exploitatie welke voortvloeien uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn voor een groot deel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, althans is vertrouwen vanuit de gemeente opgewekt dat dergelijke beperking zich niet zouden voordoen.

11. Op diverse momenten en verschillende wijze, is er vanuit de gemeente Amsterdam het vertrouwen opgewekt dat horecabedrijven de bestaande exploitatie zouden kunnen voortzetten en overdragen, zonder dat het onderhavige (Ontwerp) Wijzigingsbesluit

[5] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.
[6] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.
[7] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.

daartoe beperkingen zou stellen. Dit vertrouwen is op diverse momenten waarop het SBK is toegelicht, tijdens informatieavonden en alsmede jegens KHN.

12. Reeds voorafgaand aan de publicatie van de definitieve totstandkoming van het SBK, hebben er meerdere besprekingen plaatsgevonden in een specifiek daartoe belegde 'klankbordgroep' waarvan o.a. KHN onderdeel uitmaakte. In het verslag klankbordgroep 29 november 2021 wordt bijvoorbeeld aangegeven:[8]

> *"KHN geeft aan dat het uitgangspunt moet zijn dat horeca-activiteiten, zoals die nu uitgevoerd worden door een bedrijf, in de toekomst gewoon doorgezet moeten kunnen worden. Dit wordt onderschreven door andere aanwezigen en de gemeente."* (onderstreping PS)

13. Daarnaast is bijvoorbeeld - doch niet uitsluitend - tijdens de informatieavond van 14 september 2022 door de ambtenaren, welke de informatieavond hebben geleid, het volgende gemeld:

> *"Rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij komst van het omgevingsplan natuurlijk niet veranderen."*
>
> Ook is gezegd:
>
> *"Bestaande rechten blijven behouden."*
>
> En:
>
> *"Als je je bedrijf wilt verkopen dan blijven je rechten in het bestemmingsplan altijd gewoon staan, gelden."*

[8] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

Als een ondernemer daarop vraagt of dit ook geldt als het bestemmingsplan/Omgevingsplan inmiddels is gewijzigd, wordt er geantwoord:

"Niet voor uw pand." "We gaan geen bestemmingen afpakken." "Bestemmingsplan gaat vóór en daarmee is de rechtszekerheid geborgd."

14. Tijdens de informatiebijeenkomst van 7 september 2022 zijn vergelijkbare ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door o.a. projectleider .[9] geeft ondermeer aan:

"De rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij het nieuwe omgevingsplan niet ineens veranderen. Wij gaan niet ineens zeggen van nou u mocht alcohol schenken en dat is nu ineens afgelopen omdat er een nieuw omgevingsplan is. Bestaande rechten blijven bestaan."

15. Tijdens de informatieavonden werden door uw gemeente sheets gehanteerd waaruit vergelijkbare toezeggingen voortvloeiden.

16. Ook is er in diverse overleggen met KHN sprake geweest van expliciete bevestigingen van continuïteit van bestaande rechten en is er herhaaldelijk aangegeven dat er geen nadelige wijzigingen zouden worden doorgevoerd. Cliënte verwijst in dit kader ook naar hetgeen hieromtrent is gesteld in de inspraakreactie van KHN d.d. 11 mei 2022.[10]

---

[9] Onder meer zijn de volgende informatiebijeenkomsten door de gemeente, in het kader van het SBK, door uw gemeente georganiseerd. Databijeenkomsten per stadsdeel:
Stadsdeel Oost: 30 augustus 2022;
Weesp: 6 september 2022;
Stadsdeel West: 7 september 2022;
Stadsdeel Zuid: 12 september 2022;
Stadsdeel Noord: 13 september 2022;
Stadsdeel Nieuw-West: 13 september 2022;
Stadsdeel Centrum: 14 september 2022.

[10] Zie inspraakreactie KHN 11 mei 2022. p. 1, tweede alinea.

17. Daarnaast verwijst cliënte naar het coalitieakkoord, dat overigens nog tijdens de presentatie van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het SBK op 27 juni 2022 is toegelicht[11], het volgende opgenomen: "*We geven meer ruimte aan horeca om af en toe een bandje of een dj te laten optreden (...).*"

18. Namens cliënte is reeds eerder kenbaar gemaakt dat het verlies van bestaande rechten kan leiden tot grote financiële nadelige gevolgen en serieuze continuïteitsrisico's.

19. Volgens vaste jurisprudentie[12] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:
    1. Er is sprake van een toezegging;
    2. Deze toezegging kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend;
    3. Een belangenafweging staat niet aan het honoreren van de verwachtingen in de weg.

20. Cliënte mag er dan ook op vertrouwen dat de huidige exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet en dat ook in de toekomst geen beperkingen zullen worden opgelegd die leiden tot verlies van waarde of exploitatiemogelijkheden. Het Horecabeleid zal op dit punt moeten worden verduidelijkt en aangepast, zodat buiten twijfel staat dat bestaande rechten te allen tijde worden gerespecteerd. Hieronder komen wij nader op terug.

21. In het onderhavige geval is er sprake van expliciete toezeggingen zoals hiervoor genoemd, namelijk alle bestaande rechten van een horecaondernemer, zijn mogelijke opvolger en de pandeigenaar blijven behouden (stap 1).

22. Deze toezeggingen kunnen aan het bestuursorgaan worden toegerekend (stap 2). De informatiebijeenkomsten zijn immers door de gemeente georganiseerd om het Ontwerp Wijzigingsbesluit nader toe te lichten en te duiden. Er mag op vertrouwd worden dat uitlatingen die tijdens deze bijeenkomsten worden gedaan juist zijn. Bovendien zijn deze uitlatingen meermaals door verschillende ambtenaren op diverse bijeenkomsten gedaan en betreft het derhalve niet een persoonlijke opvatting van één enkele ambtenaar.

---

[11] Stedelijk beleidskader horeca en terrassen presentatie gemeente Amsterdam tijdens ALV en KHN, maandag 27 juni 2022.
[12] Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

23. Bovendien staat een belangenafweging niet in de weg aan het honoreren van deze verwachtingen (stap 3). De belangen van cliënte wegen namelijk zwaar in deze belangenafweging. Het betreffen hier bestaande rechten, waarvan cliënte er op mag vertrouwen dat deze in de toekomst blijven gelden. De exploitatie en financiering het betreffende pand zijn immers ook gebaseerd op deze bestaande rechten. Het beperken van deze rechten levert grote schade op voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

24. Cliënte kan dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel doen. Bestaande rechten zullen dus moeten worden gerespecteerd in het vast te stellen SBK en het omgevingsplan.

25. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

26. In het geval dat cliënte niet zou mogen vertrouwen op de expliciete uitlatingen van ambtenaren (quod non) zouden bestaande rechten – in het gunstigste geval- alleen van kracht blijven totdat het huidige bestemmingsplan is vervangen door de regels uit de basisregeling. Die basisregeling lijkt deels het Ontwerp Wijzigingsbesluit te zijn, met alle beperkende bepalingen van dien. Deze wijzigingen zouden zich dan ook binnen enkele maanden kunnen verwezenlijken.

27. Vorengaande is contrair aan hetgeen uw ambtenaren tijdens de informatieavonden nadrukkelijk hebben toegelicht. Anders dan uw ambtenaren stellig verklaren zou dan een bestaande toegestane horeca-activiteit wel degelijk kunnen worden wegbestemd – althans te worden beperkt - waarbij dit in het meest gunstige scenario 'pas' in 2029 het geval zou zijn.

28. Cliënte is overigens van oordeel dat de handelswijze van uw gemeente, waaronder het schenden van het opgewekte vertrouwen en schending van het rechtszekerheidsbeginsel, tevens leidt tot een onrechtmatige overheidsdaad, waarvoor cliënte uw gemeente aansprakelijk houdt.

Gronden

Overgangsrecht

29. Cliënte meent dat bestaande horecabedrijven de huidige wijze van exploiteren moeten kunnen voortzetten in de toekomst. Een beperking van de exploitatie kan namelijk tot grote financiële schade leiden. Cliënte meent dat dit in het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet afdoende geregeld is.

30. Cliënte meent dat uw gemeente zich dient te houden aan de toezeggingen c.q. het opgewekte vertrouwen zoals hierboven verwoord. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit dient hierop te worden aangepast. Slechts voor zover aan de verdere inhoud zou moeten worden toegekomen, quod non, wordt hierbij namens cliënte nog het navolgende opgemerkt.

31. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt aangegeven dat voor bestaande horecazaken in beginsel een overgangsrecht geldt, maar dit is voornamelijk vormgegeven als een overgangstermijn van drie jaar. Binnen die termijn hoeven bestaande exploitanten nog niet te voldoen aan de nieuwe algemene regels, zoals beperkingen ten aanzien van openingstijden en activiteiten. Voor nieuwe horecazaken geldt echter geen overgangsrecht, zij moeten per direct voldoen aan de nieuwe bepalingen.

32. In de toelichting is hierover onder meer het volgende opgenomen:

> "*Zoals hiervoor al een aantal keer aangegeven, wordt waar nodig voorzien in overgangsrecht voor bestaande legale situaties. Een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangstermijn. Gedurende die termijn hoeft een legaal bestaande horecazaak nog niet te voldoen aan gestelde algemene regels*".[13]
>
> .....

[13] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.

"Bovendien wordt daarmee aangesloten op de geldingsduur van verreweg de meeste exploitatievergunning. Dat voorkomt dat in een exploitatievergunning bijvoorbeeld ruimere openingstijden staan dan dat in het omgevingsplan is bepaald. Voor exploitatievergunning die eerder aflopen dan dat de betreffende overgangstermijn in het omgevingsplan nog duurt, kan worden geanticipeerd op de nieuwe regels."[14]

33. Cliënte meent dat een overgangstermijn niet hetzelfde is als overgangsrecht, op grond waarvan de huidige exploitatie kan worden voortgezet. De overgangstermijn impliceert dat er op den duur wel veranderingen doorgevoerd moeten worden. Ook geeft de opmerking 'dat voor exploitatievergunningen die eerder aflopen dan de betreffende overgangstermijn in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op nieuwe regels', onvoldoende zekerheid voor bestaande horeca-exploitanten en pandeigenaren.

34. Ook is volstrekt onduidelijk wat het overgangsrecht wordt voor de activiteiten die op dit moment onderdeel uitmaken van de exploitatie en die niet binnen de nieuwe zwaartecategorieën vallen. Cliënte wil de zekerheid dat in ieder geval alle activiteiten die thans worden uitgevoerd, ook in de toekomst onderdeel kunnen blijven van de exploitatie.

35. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat horecaondernemers in de toekomst de kans moeten krijgen om een horecabedrijf te kunnen verkopen. In de horecabranche komt het vaak voor dat verkoop van de horecazaak op termijn als pensioenvoorziening dient. Dus zelfs als een horecaondernemer op basis van overgangsrecht de kans krijgt om bijvoorbeeld nog vijf jaar te kunnen exploiteren, wordt er grote schade geleden omdat het horecabedrijf niet meer verkocht kan worden. Ook pandeigenaren zullen zwaar gedupeerd worden als bepaalde horeca zwaartecategorieën in een pand niet meer mogen worden uitgeoefend. Prijzen zijn uiteraard gebaseerd op de zwaarte van de horeca die mogelijk is in het pand. Een horecaondernemer die tevens eigenaar is van het pand wordt hierdoor extra zwaar benadeeld. De gemeente doorkruist hiermee ook de marktwerking, voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

36. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bestaande horeca, in dezelfde omvang en met dezelfde eigenschappen zoals bijvoorbeeld openingstijden, op de huidige locaties kan worden

[14] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

behouden. In de bijeenkomsten naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt door ambtenaren aangegeven dat hetgeen horecaondernemers nu hebben, behouden kan blijven. De vraag is of dit strookt met de uitgangspunten van het beleid. Cliënte doet een beroep op het vertrouwensbeginsel aan de hand van deze uitspraken en gaat er derhalve vanuit dat de bestaande exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet. Dit heeft zowel betrekking op de vergunde als de feitelijke situatie (inclusief bestaand overgangsrecht).

37. Ten aanzien van het waarborgen van de bestaande rechten is tijdens de informatieavonden toegelicht dat wordt uitgegaan van de daadwerkelijke legaal vergunde exploitatie op het moment van het aanvragen van de omgevingsvergunning.

38. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde periode of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke geluids- of geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

39. Voor cliënte impliceert dit een onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Er kunnen immers vele redenen denkbaar zijn waarom een horecaondernemer of pandeigenaar tijdelijk niet optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die zijn exploitatievergunning of het bestemmingsplan biedt. Zo kan tijdelijk personeelstekort, economische crisis, tijdelijke terugloop in klandizie ertoe leiden dat bijvoorbeeld tijdelijk de openingstijden worden beperkt, of wellicht zelfs tijdelijk de exploitatie wordt beperkt. Een zeer duidelijk voorbeeld heeft zich voorgedaan tijdens de COVID-19 crisis. In die periode was het voor veel ondernemingen op bepaalde momenten alleen mogelijk om het afhalen van maaltijden aan te bieden, terwijl de onderneming anders uiteraard een volledige exploitatie zou voeren.

40. Dat een dergelijke situatie niet slechts theoretisch is blijkt wel uit de ervaringen van een aantal (horeca)ondernemers in het 1012-gebied. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit-Centrum 2' werd door de gemeente op de peildatum voor de werking van dit beperkende bestemmingsplan vastgesteld dat de horeca-exploitatie was gestaakt en werd de horecabestemming met de vaststelling van het bestemmingsplan verwijderd. Pas na het indienen van een zienswijze konden horecaondernemers het verwijderen van de horecabestemming van hun pand ongedaan maken, omdat zij konden aantonen dat de onderneming vanwege de gedwongen sluiting

als gevolg van de afgekondigde COVID-19 lockdown slechts tijdelijk was gesloten. Dit concrete voorbeeld toont de rechtsonzekerheid aan als bij het verlenen van een omgevingsvergunning wordt uitgegaan van de door de gemeente Amsterdam gestelde feitelijke exploitatie.

Zwaartecategorieën horeca

41. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden zwaartecategorieën voor zelfstandige horeca genoemd, gekoppeld aan toegestane en verboden activiteiten. Cliënte meent dat er te weinig flexibiliteit is ingebouwd voor horecabedrijven die hier niet strikt in passen. Er zijn nu bestaande horecabedrijven die activiteiten uitvoeren die niet passen binnen een bepaalde zwaartecategorie. Hier is in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geen, althans onvoldoende rekening mee gehouden. Indien deze horecabedrijven wel binnen een bepaalde zwaartecategorie zouden moeten vallen, zou dit een beperking van de huidige exploitatie opleveren. Dit kan zeer vergaande 'financiële' gevolgen hebben.

42. Daarnaast is het bij de omzetting van de oude bestemmingsplannen naar het definitieve deel van het omgevingsplan van belang dat alle gebruiksmogelijkheden zoals nu opgenomen in het oude bestemmingsplan, behouden blijven. Dit is zowel van belang voor de pandeigenaar als voor de horeca-exploitant, die wellicht in de toekomst de exploitatie nog wil wijzigen. Ook dit lijkt niet, dan wel onvoldoende te zijn verzekerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

43. Met betrekking tot 'reguliere horeca' bepaalt artikel 2.253 welke activiteiten zijn toegestaan. Ook voor reguliere horeca geldt dat het verstrekken van kleine etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, alleen is toegestaan zonder voorbereidingsbehandeling, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Ook hierbij is geen rekening gehouden met de geldende praktijk en bestaande exploitaties.

44. Daarnaast bepaalt artikel 2.254 dat het niet is toegestaan om muziek ten gehore te brengen met een geluidsniveau hoger dan 75 dB(A). Cliënte kan dit maximum van 75 dB(A) niet plaatsen, aangezien in het Horecabeleid 2025 nog een maximum van 76 dB(A) stond aangegeven. Op grond van dit Horecabeleid mochten middelzware horeca en zware horeca namelijk meer dan achtergrondmuziek 77 dB(A) of hoger ten gehore brengen. Dit scheelt in ieder geval 1 dB(A). Dit kan bijvoorbeeld voor restaurants met een DJ toch een groot verschil maken. Cliënte meent dat dit in het definitieve Wijzigingsbesluit in ieder

geval dient te worden aangepast. Daarbij komt dat voor sommige restaurants ook een maximum van 76 dB(A) niet voldoende zal zijn. Voor zover de huidige exploitatie gericht is op een hoger geluidsniveau, dient dit ook in de toekomst te zijn toegestaan.

45. Verder is het voor reguliere horeca niet toegestaan om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Cliënte meent dat dit niet strookt met bijvoorbeeld restaurants, waarvoor het nu is toegestaan om maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte van de horecazaak in te richten als dansvloer. Voor horeca van categorie 3 en 4 (of een andere categorie), waarvoor dat thans is toegestaan, dient deze mogelijkheid in ieder geval behouden te blijven. Ten aanzien van dit onderwerp heeft uw burgemeester in de raadsvergadering d.d. 14 mei 2025 ter bespreking van het nieuwe horecabeleid met betrekking tot het amendement inzake dansen in reguliere horeca bijvoorbeeld nog gezegd: "*Het amendement (...) en maakt het wel mogelijk dat er in een café spontaan tussen de tafels of op de tafel wordt gedanst*". Deze toezegging van de burgemeester, hoe summier ook, valt niet terug te vinden in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

46. Ook lijkt uit de formulering van artikel 2.254 te volgen dat het wel is toegestaan voor reguliere horeca om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang (een deel van) de ruimte niet wordt ingericht als dansvloer. Cliënte meent dat dit duidelijker dient te worden aangegeven.

47. Artikel 2.254 verbiedt ook zaalverhuur voor feesten en partijen voor reguliere horeca. Zaalverhuur voor feesten en partijen wordt als volgt gedefinieerd:

> *"Het op structurele basis bedrijfsmatig beschikbaar stellen van ruimte binnen een horecazaak ten behoeve van feesten voor grotere groepen, al dan niet besloten of tegen entreegeld."*[15]

48. Op basis van het (voormalige) horecabeleid van de stadsdelen was/is het in sommige stadsdelen toegestaan om bijvoorbeeld een restaurant of café te verhuren voor een afscheidsborrel, diner of feest. Daarbij werd aangegeven dat het reserveren van alle tafels in een restaurant voor één groep, de avond min of meer besloten maakt. Deze vorm van zaalverhuur was nadrukkelijk toegestaan. Voornoemde definitie in het Ontwerp Wijzigingsbesluit lijkt deze mogelijkheid te beperken, nog los van het feit dat niet duidelijk

[15] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

is wat onder 'op structurele basis' wordt verstaan. Cliënte meent dat deze mogelijkheid van zaalverhuur moet blijven bestaan, voor zover dat thans wel is toegestaan. Weliswaar wordt in de toelichting bij het wijzigingsbesluit wel aangegeven dat deze vorm van zaalverhuur kan blijven bestaan, maar cliënte meent dat dit ook moet blijven uit de definitie, en dus niet alleen uit de toelichting. Dit om rechtsonzekerheid te voorkomen.

49. Voor fastfoodhoreca geldt op basis van artikel 2.255 lid 3 dat er een maximum bruto-vloeroppervlakte kan worden gegeven. Cliënte meent dat dit nooit een beperking kan inhouden ten opzichte van de huidige situatie.

50. Voor middelzware horeca bepaalt artikel 2.259 dat het niet is toegestaan voor horecabedrijven die vallen onder deze categorie, om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Dit strookt niet met de regels voor cafés die het dansen mogelijk maken op maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte, en deze ruimte dus kan worden ingericht als dansvloer. Deze mogelijkheid dient behouden te blijven. Voor overige horecabedrijven in de categorie middelzwaar zou duidelijk gemaakt moeten worden dat het wel is toegestaan om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang er geen dansvloer wordt gecreëerd.

51. Ook voor middelzware horeca is het niet toegestaan om zaalverhuur voor feesten en partijen te exploiteren. Dit verhoudt zich niet tot de mogelijkheden die er thans zijn. Voor een motivatie daarvan wordt er verwezen naar het boven gestelde. Cliënte meent dat er geen sprake kan zijn van een inperking van de huidige exploitatiemogelijkheden.

52. Restaurants lopen een groot risico dat vanuit het thans geformuleerde Ontwerp Wijzigingsbesluit in een te lichte nieuwe categorie te worden ingedeeld. Los van de hierboven genoemde toezeggingen, is in gemeentelijke presentaties over het SBK op de sheets opgenomen: *"De huidige restaurants worden in het nieuwe systeem opgesplitst in twee categorieën: degene die later open willen en versterkte muziek willen draaien, vallen in een zwaardere categorie."* Dit komt echter niet terug in het Ontwerp Wijzigingsbesluit zoals het thans voorligt. Anticiperend op de toekomstige toebedeling van zwaartecategorieën benadrukt cliënte nogmaals in de zwaarste categorie te worden ingedeeld.

53. Hoewel het Ontwerp Wijzigingsbesluit op het eerste gezicht oogt als een helder en systematisch plan, blijkt bij nadere lezing dat er tegelijkertijd willekeurige en verstrekkende

beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld dat een eenvoudige lunchroom geen belegd broodje zou mogen meegeven. Dit maakt het voor cliënte des te noodzakelijker om tegen de voorgestelde indeling en uitwerking te ageren.

Openingstijden horecazaak

54. In artikel 3.82 worden de openingstijden genoemd van de diverse zwaartecategorieën. Opvallend is dat met name bij reguliere horeca de openingstijden beperkt zijn ten opzichte van de huidige situatie. Reguliere horeca exploiteert op dit moment over het algemeen als horeca '4'. Deze horeca exploiteert doorgaans als dagzaak: van zondag tot en met donderdag tot 01.00 uur en van vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur of als avondzaak: van zondag tot en met donderdag tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04:00 uur. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit mag er op vrijdag en zaterdag tot 02.00 uur geëxploiteerd worden. Dit scheelt in ieder geval één uur in het weekend. Onterecht is daarbij niet erkend dat dit voor zeker een deel van de horeca-exploitanten een onevenredige beperking zal zijn. In de drukkere gebieden in Amsterdam zijn er vele restaurants tot de maximale sluitingstijd geopend zijn. Dat is ook normaal voor een bruisende hoofdstad en betekent niet dat de gasten bestaan uit een aparte bezoekersstroom. Een beperking in het weekend zal tot grote financiële schade lijden.

55. Onduidelijk is hoe omgegaan wordt met aanvragen die op moment van inwerkingtreding van de subparagrafen reeds zijn ingediend. Cliënte meent dat ook voor deze gevallen in ieder geval een overgangstermijn van 3 jaar dient te gelden.

56. Voor nieuwe exploitatievergunningen lijkt geen overgangstermijn te gelden. Daarvoor zouden dan direct de (beperktere) openingstijden gelden zoals opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Dit zou echter tot oneerlijke concurrentie kunnen leiden tussen bestaande horecabedrijven, waarvoor wel een overgangstermijn geldt en nieuwe bedrijven, die wel eerder moeten sluiten. Dit kan ook leiden tot slechtere verkoopbaarheid van bestaande horecabedrijven. Dit is vooral ook van belang omdat de verkoop van het horecabedrijf over het algemeen voor horeca-exploitanten geldt als een pensioenvoorziening. In beginsel zal de nieuwe eigenaar namelijk een nieuwe exploitatievergunning aan moeten vragen, waarbij dan de nieuwe openingstijden zullen gaan gelden. Cliënte meent daarom dat bij verkoop van een horecabedrijf ook een overgangstermijn van in totaal 3 jaar zou moeten gelden, zodat de nieuwe tijden op

hetzelfde moment zullen gaan gelden voor bestaande bedrijven en nieuwe horecabedrijven.

57. Verder wordt in het Ontwerp Wijzigingsbesluit aangegeven dat avondzaken zouden worden gerubriceerd als middelzware horeca: *"De activiteiten die uitgevoerd (mogen) worden zijn verder hetzelfde als die van middelzware horeca."* Cliënt constateert dat het 'oude' onderscheid tussen 'horeca 2' en 'horeca 3' niet aansluit bij het thans gemaakte onderscheid tussen 'middelzware horeca' en 'zware horeca'. De gebruiksmogelijkheden van avondzaken (lijken te) worden beperkt. Nagenoeg ieder bestemmingsplan kent de volgende definitie van 'horeca 3': *"Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken."* Hierin is bijvoorbeeld geen (letterlijk) verbod op dansen opgenomen. In de jurisprudentie[16] is wel uitgemaakt dat buiten onderscheid tussen horeca 2 en horeca 3 ondermeer relevant is of de primaire focus van het horecabedrijf ligt op het laten dansen van bezoekers. Met andere woorden: dit houdt nadrukkelijk geen dansverbod in. Voor het overige kan niet geheel worden overzien wat de verschillen zijn tussen de oude en nieuwe horeca categorie-indeling.

58. Artikel 3.90 geeft de mogelijkheid tot beperking van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Cliënte meent dat dit in ieder geval geen beperking mag opleveren ten opzichte van de thans toegestane exploitatie.

59. Daarnaast geeft artikel 3.91 de mogelijkheid dat het geven van een maatwerkontheffing van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Deze maatwerkontheffing is alleen van toepassing op zware horeca en fastfoodhoreca. Cliënte meent dat dit ook van toepassing moet kunnen zijn op andere horecabedrijven, zeker die horecabedrijven die beperkt worden in de openingstijden door het nieuwe beleid.

60. Een dergelijke maatwerkontheffing leidt tot een meer rechtsonzekere situatie voor de horeca-exploitant. Zeker ten opzichte van de huidige avondzaaktijden, die in principe voor iedere dag van de week golden. Met de maatwerkontheffing kan bepaald worden voor welke dag of dagen van de week de ontheffing geldt. Daarnaast lijkt er een zwaardere toets toegepast te worden, dan die thans op grond van het woon- en leefklimaat op basis van de APV geldt. Ook kunnen er extra voorwaarden aan de ontheffing worden verbonden.

[16] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2018:4807.

61. Duidelijk is dat de regeling complexer wordt voor de horeca-exploitant en deze weer een extra toestemming dient aan te vragen. De horeca-exploitant heeft minder zekerheid over de openingstijden, maar moet wel investeringen doen en personeel aannemen. Cliënte meent dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Er is ook geen enkele motivatie gegeven waarom de oude regeling niet zou voldoen.

Horecaterrassen

62. Een terras is belangrijk voor de zichtbaarheid en het rendabel kunnen exploiteren van een horecaonderneming. Op grond van artikel 3.71 is een horecaterras uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'horecaterras toegestaan – vergunningsplicht'. Cliënte meent dat alle huidige horecaterrassen een dergelijke aanduiding zouden moeten krijgen. Artikel 3.71 lid 2 bevat een tijdelijke regeling voor zover het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog niet is omgezet naar het definitieve deel. Op basis daarvan is een horecaterras ook toegestaan als dit blijkt uit het oude bestemming (al dan niet via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid) of er in het verleden een omgevingsvergunning is verleend.

63. Hierbij wordt miskend dat er op dit moment horecaterrassen in Amsterdam aanwezig zijn, waarvoor een exploitatievergunning is verleend, maar waarvoor geen separate ruimtelijke toestemming lijkt te zijn. Eén en ander wordt onder meer veroorzaakt doordat stadsdelen in het verleden hier geen groot belang aan hebben gehecht. Dit is dus niet te wijten aan de horeca-exploitant en die mag hier ook niet de dupe van worden.

64. Wat betreft de openingstijden van het horecaterras, kan dit geen beperking zijn op de openingstijden, zoals die nu gelden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden maximale sluitingstijden gegeven, waarbij in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgeweken. Dit geeft rechtsonzekerheid voor de horeca-exploitant.

65. Daarnaast wordt er een vergunningsplicht voor horecaterrassen in het leven geroepen. Op grond van de beoordelingsregels wordt een dergelijke omgevingsvergunning alleen verleend als de aanvraag betrekking heeft op een locatie waar een horecaterras is toegestaan. Zoals hierboven aangegeven is dit in de oude bestemmingsplannen niet altijd duidelijk. Dit kan in de praktijk tot grote problemen leiden.

66. In het Horecabeleid 2025 stond met betrekking tot deze vergunning het volgende aangegeven:

> "*Alle bestaande terrassen hebben momenteel een ruimtelijke toestemming. Dit kan bijvoorbeeld een omgevingsvergunning zijn of een toestemming door algemene regels in het bestemmingsplan. Deze bestaande terrassen krijgen de nieuwe omgevingsvergunning terrassen van rechtswege. Vanaf inwerkingtreding van de horecaregels in het omgevingsplan wordt het onderdeel terras in hun huidige exploitatievergunning beschouwd als een omgevingsplanvergunning. Die bevat de openingstijden van het terras, de terrastekening en, indien aanwezig, specifieke vergunningvoorschriften over het terras. Ondernemers hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen en zijn geen leges verschuldigd.*"[17]

67. Hieruit blijkt derhalve dat in het beleid is toegezegd dat alle bestaande horecaterrassen van rechtswege een omgevingsvergunning terras krijgen.

68. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit echter staat bij artikel 3.76 aangegeven dat dit artikel alleen van toepassing is op een bestaand legaal horecaterras. Als een omgevingsplanactiviteit horecaterras voor het moment van inwerkingtreding van de subparagraaf rechtmatig werd verricht, dan geldt voor die activiteit een omgevingsvergunning van rechtswege voor onbepaalde tijd. Onduidelijk is echter wat verstaan wordt onder 'een legaal bestaand horecaterras' en het 'rechtmatig verrichten van de exploitatie van een horecaterras'. Het is twijfelachtig of de situatie zoals voornoemd, waarbij er wel een exploitatievergunning is voor het terras, maar geen ruimtelijke toestemming, in aanmerking komt voor een omgevingsvergunning van rechtswege. Cliënte meent dat het onwenselijk is als deze horeca-exploitanten alsnog een dergelijke toestemming moeten regelen terwijl het terras vaak al jarenlang geëxploiteerd wordt. Bovendien is de ruimtelijke toestemming altijd een toetsingsgrond op basis van de APV geweest. Indien de gemeente bij verlening van de exploitatievergunning voor het terras niet

[17] Horecabeleid 2025, pagina 32.

opgemerkt heeft dat er geen ruimtelijke toestemming was, kan dit nu niet worden tegengeworpen aan de horeca-exploitanten. Cliënte meent dat in het wijzigingsbesluit de regel zo zou moeten worden aangepast, dat deze horeca-exploitanten ook een omgevingsvergunning van rechtswege krijgen.

69. Op grond van artikel 3.78 kunnen voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit horecaterras worden verbonden. Op grond van lid 2 worden in elk geval voorschriften verbonden over de positionering en maatvoering van het terras, de openingstijden en het aantal zitplaatsen dat maximaal op het terras aanwezig mag zijn. Met name deze laatste voorwaarde wijkt af van de huidige praktijk. Vrijwel nooit worden op een exploitatievergunning voor een horecaterras het maximaal aantal zitplaatsen dat op het terras aanwezig mag zijn opgenomen. Cliënte meent dat dit een onnodige en vergaande beperking is. In ieder geval mag dit niet leiden tot vermindering van het aantal zitplaatsen dat op dit moment op het terras aanwezig is.

70. De gemeente zou ook meer aandacht moeten besteden aan de positieve effecten van terrassen. Terrassen dragen bij aan een levendige en gezellige stadssfeer, vergroten de sociale controle en voorzien in de behoeften van zowel bewoners als bezoekers. Daarnaast helpen terrassen vaak ongewenste situaties te voorkomen, zoals wildparkeren van fietsen en scooters of het illegaal plaatsen van afval. Bovendien kan de aanwezigheid van een terras juist extra toezicht en controle in een gebied mogelijk maken. Deze belangrijke bijdragen van terrassen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn tot nu toe onvoldoende erkend.

<u>Verbod terrasverwarming in strijd met wet- en regelgeving</u>

71. Cliënte is van mening dat er geen sprake kan zijn van een verbod op losstaande verwarmingsapparatuur. In artikel 3.73 worden objecten omschreven die op een horecaterras verboden zijn. Onderdeel daarvan maakt uit "terrasverwarming". Echter heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de Hollandse Hitwinkel, bijgestaan door Meester Advocaten, hieromtrent reeds eerder geoordeeld dat een dergelijk verbod niet is toegestaan.[18] Daarbij komt dat de destijds toepasselijk zijnde Richtlijn 90/396/EEG en Richtlijn 2009/142/EG inmiddels zijn achterhaald en thans onder meer van toepassing is Verordening (EU) 2016/426 op basis waarvan, welke ziet op een breed

[18] ECLI:NL:RVS:2011:BU7907.

toepassingsbereik, en op basis waarvan terrasverwarming evenmin op de onderhavige wijze kan worden beperkt.

72. De gemeente erkent bovendien dat een algeheel verbod op terrasverwarming niet mogelijk is: "*In overleg met de G4, VNG en het Ministerie van Economische Zaken is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om terrasverwarming te verbieden. Er is geen landelijke wet- en regelgeving die algehele afschaffing van terrasverwarming mogelijk maakt.*"[19]

73. De gemeente Amsterdam heeft daarnaast in een convenant met KHN afspraken vastgelegd over het gebruik van terrasverwarming.[20] Deze afspraken zijn gericht op het stimuleren van milieuvriendelijker gebruik en het beperken van milieubelasting. In het convenant is onder meer het volgende overeengekomen:

"*De partijen komen het volgende overeen:*
Artikel 1

KHN zal:
[...]de inspanningsverplichting op zich nemen om onder haar leden het gebruik van de minst milieubelastende terrasverwarming, te weten gasgestookte verwarming of elektrische verwarmingsapparatuur met bewegingsmelder aan de gevel te stimuleren;
[...]"

74. Het voornoemde convenant is, voor zover cliënte bekend, nimmer beëindigd.

75. Terrasverwarming zorgt voor een verhoogde omzet en verbeterd rendement. Voor zover uw gemeente - willens en wetens in strijd met wet- en regelgeving - volhardt om in het Ontwerp Wijzigingsbesluit het voornoemde verbod op te nemen, stelt cliënte uw gemeente hierbij op voorhand aansprakelijk voor de schade welke cliënte c.q. de horeca-exploitatie hierdoor zal lijden.

---

[19] Nota van Beantwoording van de zienswijzen op het concept Stedelijk beleidskader horeca en terrassen, pagina 43.
[20] Convenant Terrasverwarming 28 januari 2013.

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

76. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt onder meer terug in artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

77. Ditzelfde geldt voor de in dit artikel aangegeven aanduiding 'bouwlaag waarin een horecazaak is toegestaan' en 'maximumaantal horecazaken'. Dit kan nooit een beperking inhouden ten opzichte van de bestaande situatie. Dit is niet, dan wel onvoldoende verzekerd, in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Nader over Barça

Het concept Barça

78. Het concept van Barça is uw gemeente bekend. Het betreft een Spaans restaurant exploitatie (Catalaanse keuken) en levendige Spaanse sfeer waarbij de mogelijkheid wordt geboden om in een beperkt deel van het bedrijf (max 20% van het vloeroppervlakte) te dansen. Overigens wordt niet altijd gebruik gemaakt van de gelegenheid tot dansen. De mogelijkheid tot dansen is vergund middels de exploitatievergunning voor de onderhavige horeca categorie in combinatie met het vigerend bestemmingsplan. Er wordt regelmatig meer dan 76 dB muziekgeluid ten gehore gebracht.

79. Barça beschikt over een exploitatievergunning met sluitingstijden tot 01.00 uur (zondag – donderdag) en tot 03.00 uur (vrijdag – zaterdag). Voor de terrasexploitatie geldt een sluitingstijd van 00.00 uur (zondag – donderdag) en respectievelijk 01.00 uur (vrijdag – zaterdag). Vanwege tijdelijke onderbezetting en corona – omstandigheden is incidenteel wel eens afgeweken van deze openingstijden, doch de reguliere exploitatie vindt binnen deze volledige openingstijden plaats.

80. Zoals uw gemeente bekent beschikt Barça over een prachtig terras dat veelal door buurtbewoners wordt gebruikt bij gebrek aan een eigen tuin/dakterras of balkon. Zij richt zich niet primair op toeristen.

81. Op grond van het vigerend bestemmingsplan is ter plaatse toegestaan:

a. *horeca van categorie 4, uitsluitend in de eerste bouwlaag, het souterrain en/of de kelder ter plaatse van de functieaanduidingen 'horeca van categorie 1', 'horeca van categorie 3' en 'horeca van categorie 4';*

Definities horeca 4

1.52 Horeca van categorie 4

maaltijden, (kleine) etenswaren, danwel van alcoholvrije dranken, die uitsluitend ter plaatse aan tafel genuttigd worden, eventueel aangevuld met een afhaalfunctie, en in zoverre deze inrichting niet valt onder horeca van categorie 1 en horeca van categorie 3, daaronder worden in elk geval begrepen: restaurant, eetcafé, lunchroom, koffie-/theehuizen, juicebars en ijssalons. Het bieden van de gelegenheid om te dansen is toegestaan op voorwaarde dat er geen entreegeld wordt geheven en de dansvloer niet groter is dan 20% van de bruto vloeroppervlakte van de horecazaak;

82. Daarnaast zijn in het verleden diverse omgevingsvergunningen verleend. Deze omgevingsvergunningen kunnen afwijkend gebruik toestaan. Daarnaast kan sprake zijn van toepasselijk overgangsrecht.

Take away en delivery

83. Zoals nagenoeg ieder horecabedrijf "in de coronaperiode" en daarna maakt take away en delivery onderdeel uit van het bedrijfsconcept van cliënte. Op basis van het Ontwerp Wijzigingsbesluit zou hierover discussie kunnen ontstaan omdat daardoor, in ieder geval in theorie, sprake zou kunnen zijn van "directe consumptie in de nabijheid van het horecabedrijf". De drank en etenswaren die door cliënte worden meegegeven plegen in de praktijk elders (thuis te worden bezorgd) en/of genuttigd.
Behoudens uw tegenbericht gaat cliënte ervan uit dat deze activiteiten (alsmede in optelsom van alle activiteiten) in de toekomst kunnen worden voortgezet.

De Pijp

84. Cliënte zijn onderneming bevindt zich in De Pijp. Uit het Horecabeleid Stadsdeel Zuid 2011 blijkt het navolgende:

"*Het horecabied in de Oude Pijp, rond de Eerste van der Helststraat, het Gerard Douwplein en het Marie Heinekenplein, is een interessant horecagebied waar vooral*

Amsterdammers hun weg weten te vinden, maar waar ook dagjes mensen en toeristen komen voor een authentieke en stedelijke beleving van Amsterdam. Voor het Amsterdam toerisme is het gebiedsdeel De Pijp één van de zes gebieden die de stad heeft aangewezen voor het spreiden van toerisme (zie paragraaf 1.3). Door een goede balans tussen de functies wonen, werken en vrijetijdsbeleving is de Oude Pijp aantrekkelijk voor dag bezoekers en toeristen. Onder meer verwijst cliënte naar het programma-akkoord Stadsdeel Zuid 2010-2014 (bestuurlijke doelstellingen Stadsdeel Zuid). Horeca bevordert: "horeca bevordert de levendigheid in het Stadsdeel en vormt een aangename voorziening voor bewoners en bezoekers." "In de Structuurvisie Amsterdam 2040 waarin keuzes zijn vastgelegd voor de ruimtelijk ontwikkelingen van de stad, worden verschillende ruimtelijke ontwikkelingen beschreven die in en om Amsterdam te herkennen zijn; de zogenaamde ruimtelijke bewegingen. Eén van deze bewegingen wordt gekenmerkt als de "uitrol van het centrumgebied": het hoog stedelijk centrumgebied wordt steeds intensiever gebruikt en breidt zich uit. Voor Stadsdeel Zuid betekent dit dat er vanuit de binnenstad een steeds groter deel van het Stadsdeel in het succesvolle stedelijke centrummileu komt te liggen. Vanaf de andere kant brengt de Zuidas-ontwikkeling een nieuwe stedelijk dynamiek in Zuid. Om de toenemende stedelijkheid te geleiden, moeten zogenaamde "stadsstraten en-pleinen" verbeterd en ontwikkeld. Worden stadsstraten en- pleinen zijn in het algemeen de ruimere/drukkere straten en pleinen in of tussen buurten. Het zijn de visitekaartjes van de stad. Ze hebben nagenoeg altijd een belangrijke winkel- of horecafunctie. Ook hebben ze meestal een belangrijk verkeer geleidende functie. Stadsstraten en- pleinen verbinden (potentiele) hoog stedelijke gebieden definitief met het centrummileu. Stadsstraten kunnen onder ander ontwikkeld worden door het voorzieningenaanbod te verruimen en te diversifiëren, onder andere door toevoeging van horecavoorzieningen."

85. Kort samengevat meent cliënte het navolgende: horecaondernemers in De Pijp zijn door de gemeente Amsterdam eerst gestimuleerd om horeca-activiteiten aldaar te ontwikkelen en het centrumgebied te ontlasten, doch kan het niet zo zijn dat deze thans daarop worden afgerekend in de zin dat de opgebouwde exploitatie in de nabije toekomst zou kunnen worden beperkt (direct dan wel indirect via de gebiedstypering of bijvoorbeeld een beperking in de exploitatiemogelijkheden). In zoverre is ook sprake van specifiek opgewekt vertrouwen voor ondernemers in dit specifieke gebied.

86. Cliënte is overigens van mening dat de onderhavige horecaexploitatie onlosmakelijk is verbonden met de exploitatie op het Marie Heinekenplein. Deze omgeving dient na het

oordeel van cliënte in de toekomst te worden opgevat als separaat gebied waar meer horeca is toegestaan binnen De Pijp.

Bijzondere positie Marie Heinekenplein

87. Cliënt vraag aandacht voor de bijzondere positie van het Marie Heinekenplein binnen De Pijp. Er kan worden gesteld dat dit plein – de naam zegt het al – een bijzondere positie inneemt in De Pijp; er is sprake van een clustering van horecabedrijven. Het plein kan in redelijkheid worden opgevat als gebied met intensiever horecagebruik (uitgaansgebied). Dit moge tevens blijken uit tal van gemeentelijke (beleids)stukken even tevens uit het vigerend bestemmingsplan.

Behoud mogelijkheid tot dansen

88. Op grond van het Ontwerp Wijzigingsbesluit lijkt er in de toekomst een beperking te worden opgelegd binnen bepaalde horeca zwaartecategorieën om dansen in de horeca-inrichting toe te staan. Echter laat cliënte binnen het kader die het bestemmingsplan thans biedt (20% van de vloeroppervlakte) dansen toe. Cliënte acht uw gemeente hiermee bekend.

Behoud huidige geluidsniveau

89. Cliënte wenst de huidige akoestische situatie (inclusief eventueel toepasselijk Overgangsrecht, nu ter plaatse sinds het ontstaan van het Marie Heinekenplein reeds horeca-activiteiten plaatsvonden) te behouden. Onder meer merkt Barça in dit kader op in het recente verleden een box-in-box situatie te hebben gecreëerd waardoor er eerder is vastgesteld dat er binnen de grenzen van het (voormalig) Activiteitenbesluit inpandig 97dB, althans een geluidsniveau hoger dan louter achtergrondniveau, mocht worden geproduceerd.

Behoud rechten eerdere bouwvergunningen/omgevingsvergunningen

90. Voor zover Met betrekking tot de onderhavige locatie zijn in het verledenbouwvergunningen/omgevingsvergunningen zijn verleend, wenst cliënte de hieruit voortvloeiende rechten uitdrukkelijk te behouden. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat de daaruit voortvloeiende rechten ruimer zijn dan thans op basis van het vigerend bestemmingsplan het geval lijkt. Tevens wordt hierbij verwezen naar eventuele omgevingsvergunning ten behoeve van gerealiseerde doorbraken etc.

Terras

91. Voor de exploitatie van terrassen gaat volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit veel veranderen. Zoals terrasschotten parallel aan de gevel en het hanteren van 2.00 meter als uitgangspunt aan doorloopruimte. Ook werd aangegeven dat het Ontwerp Wijzigingsbesluit het voetgangersbeleid zal volgen. Ook wordt er geschreven over het tegengaan van terrasverwarming. Dit staat haaks op het navolgende.

92. Het terras van cliënte bevindt zich in stadsdeel Zuid. In dit stadsdeel mag zowel een terras worden geëxploiteerd en mogen er tevens parasols worden geplaatst. Cliënte verwijst nadrukkelijk naar de mogelijkheden vanuit het Terrassenbeleid Stadsdeel Zuid 2017, p. 3. Uiteraard wenst cliënte deze situatie te kunnen voortzetten.

93. Onduidelijk is hoeverre het nieuwe voetgangersbeleid, via het Ontwerp Wijzigingsbesluit invloed zal hebben op omvang van het terras van Barça. Barça benadrukt in dit kader dat uw gemeente aan het Marie Heinekenplein reeds een vrije doorloopruimte van 2.00 meter hanteert. Cliënte gaat ervan uit dat in dit specifieke gebied reeds voldoende acht is geslagen op de doorloopruimte en dat deze niet verder hoeft te worden vergroot dan in de huidige situatie.

94. Dat geldt ook voor het toestaan van terrasschotten en verwarming op de terrassen. Deze terrasschotten dragen nu juist bij aan het vergroten van de leefbaarheid en het garanderen van voldoende doorloopruimte omdat deze schotten een letterlijk een duidelijke scheiding bewerkstellingen. De terrasverwarming biedt zeker in het najaar en in de winter comfort en daarmee extra ruimte om bij de horecazaak (in plaats van in de horecazaak) te verblijven. Uiteraard onderkennen de ondernemers het belang van duurzaamheid en zij voldoen dan ook aan de landelijke wet- en regelgeving hieromtrent. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft echter al eerder overwogen dat het beperken van het gebruik van terrasverwarming in strijd kan zijn met de Europese wet- en regelgeving en dat een lokaal verbod daarom niet (zondermeer) is toegestaan.[21] Cliënte pleit dan ook voor het behouden van de huidige terrasschotten en de terrasverwarming juist omdat deze bijdragen aan het behoud van de prominente horecafunctie van het plein.

[21] Randnummer 76 e.v. van de onderhavige zienswijze

Investeringen

95. Het concept beleid zegt niet over hoe bepaalde significante investeringen uit het verleden worden meegenomen in de afweging. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit houdt daar onvoldoende rekening mee, ook in het kader van het overgangsrecht.

96. Cliënte heeft diverse investeringen gedaan, waaronder het aangaan van diverse duurovereenkomsten en lange termijnovereenkomsten. De vraag is hoe hiermee wordt omgegaan.

Afsluitend

97. Cliënte vreest dat de exploitatiemogelijkheden van de horeca c.q. onderhavige locatie zal afnemen, zoals thans door het Ontwerp Wijzigingsbesluit beoogd.

98. Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie(s) kan/kunnen worden voortgezet, waarbij in de toekomst ook een wijziging van het horecaconcept of verkoop aan de orde kan zijn. Cliënte verzoekt u om het Ontwerp Wijzigingsbesluit zo vast te stellen dat dit mogelijk is.

99. Eventuele wijzigingen in of beperkingen van de horeca-exploitatie zal grote (financiële) schade tot gevolg hebben. Cliënte stelt de gemeente Amsterdam op voorhand aansprakelijk voor dergelijke schade, maar gaat ervan uit dat het zover niet zal hoeven komen doordat bestaande mogelijkheden onder het nieuwe beleid mogelijk blijven.

100. Cliënte gaat ervan uit dat uw raad de stadsdelen eerst alsnog in de gelegenheid zal stellen om met de nodige inhoudelijke opmerkingen te komen en vervolgens wederom een gewijzigde versie van het Ontwerp Wijzigingsbesluit te publiceren, waarna wederom een zienswijze kan worden ingediend.

Gemeente Amsterdam
15 OKT. 2025
Ontvangen

Meester Advocaten
T 020 409 55 55
F 020 409 54 44
Foeliestraat 18
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

PER AANGETEKENDE POST/AFGEVEN GEMEENTEHUIS AMSTEL 1

Gemeenteraad van Amsterdam
Directeur Ruimte en Duurzaamheid
T.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT AMSTERDAM

Amsterdam, 13 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220453
Betreft	:	Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam
Uw kenmerk	:	Beurs van Berlage / Gemeente Amsterdam / zienswijze

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij hebben zich gewend Beurs van Berlage C.V., Beurs van Berlage Exploitatie B.V. en Beurs van Berlage Café B.V. althans de exploitant van de horeca-activiteiten in het complex van de Beurs van Berlage (correspondentieadres Damrak 277 te 1012 ZJ Amsterdam (hierna te noemen: cliënte), ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is met ingang van donderdag 4 september 2025 gedurende een termijn van 6 weken ter inzage gelegd. De kennisgeving van de ter inzagelegging treft u aan als **bijlage 1**.

Gedurende de termijn van de ter inzagelegging kan eenieder een zienswijze indienen over het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Hierbij ontvangt u tijdig de zienswijze van cliënte.

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden via rekeningnummer: 33.99.69.849 (NL58 RABO 0339 9698 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

Hieronder zullen allereerst de algemene opmerkingen die gemaakt kunnen worden naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit uiteengezet worden. Daarna zal worden ingegaan op de specifieke locatie van cliënte.

Inleiding

Voorgeschiedenis

1. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit bouwt voort op het Horecabeleid 2025.[1] Het SBK is voor het eerst gepubliceerd in het voorjaar van 2022. Uw gemeente stelt dat de aanleiding voor het SBK was dat het bestaande ruimtelijke en horecabeleid van de verschillende stadsdelen niet meer aansloot op de actuele praktijk, onvoldoende flexibel was voor toekomstige ontwikkelingen en op onderdelen niet goed aansloot bij de (aankomende) Omgevingswet. Daarbij gaf uw gemeente aan dat met het SBK werd beoogd om meer uniformiteit te brengen in de regelgeving voor horeca en terrassen en om een integrale systematiek van zwaartecategorieën, gebiedstypologieën en vergunningstelsels te introduceren.

2. Cliënte deelt de door uw gemeente geschetste uitleg over de nut en noodzaak van het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet. Voorafgaand aan het SBK bestond er reeds voldoende eenduidigheid in beleid en regelgeving met betrekking tot horeca. Voor iedere ondernemer was duidelijk welke verschillende horecacategorieën in het bestemmingsplan waren opgenomen. Ook bleek uit de praktijk dat er relatief weinig procedures werden gevoerd over de interpretatie van horeca-definities onder de oude bestemmingsplannen.[2]

3. Cliënte vraagt zich af welk concreet probleem de gemeente met het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit poogt op te lossen. Daarbij speelt mee dat de nieuwe Omgevingswet geen enkele verplichting oplegt om horecacategorieën te wijzigen en al helemaal niet binnen een goed functionerende praktijk. Kortom: cliënte ziet geen nut en noodzaak voor inhoudelijke wijzigingen en krijgt de stellige indruk dat sprake is van een doelredenering vanuit de gemeente Amsterdam om de horeca-exploitatie te beteugelen. Reeds om deze reden wordt niet voldaan aan het toetsingscriterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'' (ETFAL).[3]

---

[1] In het verleden ook wel genoemd (concept) Stedelijk Beleidskader horeca en terrassen, hierna te noemen: SBK.
[2] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.
[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

4. Daarbij komt dat de verkeerde volgorde is gehanteerd bij de beleidsvorming. Eerst is het omgevingsplan vastgesteld en pas daarna zou het uitvoeringsbeleid worden vastgesteld, terwijl de betrokkenheid van de stadsdelen en een inhoudelijke beantwoording van de inspraakreacties in de juiste volgorde voorafgaand aan besluitvorming had moeten plaatsvinden. Stadsdelen lijken verrast. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers zich niet gehoord voelen en dat wezenlijke belangen en zorgen niet zijn gewogen bij het vaststellen van beleid en regelgeving.

Rol stadsdelen geminimaliseerd

5. De beperkingen van de horeca-exploitatie welke voortvloeien uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn voor een groot deel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, althans is vertrouwen vanuit de gemeente opgewekt dat dergelijke beperking zich niet zouden voordoen.

6. Op diverse momenten en verschillende wijze, is er vanuit de gemeente Amsterdam het vertrouwen opgewekt dat horecabedrijven de bestaande exploitatie zouden kunnen voortzetten en overdragen, zonder dat het onderhavige (Ontwerp) Wijzigingsbesluit daartoe beperkingen zou stellen. Dit vertrouwen is op diverse momenten waarop het SBK is toegelicht, tijdens informatieavonden en alsmede jegens KHN.

7. Reeds voorafgaand aan de publicatie van de definitieve totstandkoming van het SBK, hebben er meerdere besprekingen plaatsgevonden in een specifiek daartoe belegde ''klankbordgroep'' waarvan o.a. KHN onderdeel uitmaakte. In het verslag klankbordgroep 29 november 2021 wordt bijvoorbeeld aangegeven[4]:

> *"KHN geeft aan dat het uitgangspunt moet zijn dat horeca-activiteiten, zoals die nu uitgevoerd worden door een bedrijf, in de toekomst gewoon doorgezet moeten kunnen worden. Dit wordt onderschreven door andere aanwezigen en de gemeente."* (onderstreping PS)

[4] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

8. Daarnaast is bijvoorbeeld - doch niet uitsluitend - tijdens de informatieavond van 14 september 2022 door de ambtenaren, welke de informatieavond hebben geleid, het volgende gemeld:

> *"Rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij komst van het omgevingsplan natuurlijk niet veranderen."*

Ook is gezegd:

> *"Bestaande rechten blijven behouden."*

En:

> *"Als je je bedrijf wilt verkopen dan blijven je rechten in het bestemmingsplan altijd gewoon staan, gelden."*

Als een ondernemer daarop vraagt of dit ook geldt als het bestemmingsplan/Omgevingsplan inmiddels is gewijzigd, wordt er geantwoord:

> *"Niet voor uw pand." "We gaan geen bestemmingen afpakken." "Bestemmingsplan gaat vóór en daarmee is de rechtszekerheid geborgd."*

9. Tijdens de informatiebijeenkomst van 7 september 2022 zijn vergelijkbare ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door o.a. projectleider .[5] geeft onder meer aan.

> *"De rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij het nieuwe omgevingsplan niet ineens veranderen.*

[5] Onder meer zijn de volgende informatiebijeenkomsten door de gemeente, in het kader van het SBK, door uw gemeente georganiseerd. Databijeenkomsten per stadsdeel±
- Stadsdeel Oost: 30 augustus 2022;
- Weesp: 6 september 2022;
- Stadsdeel West: 7 september 2022;
- Stadsdeel Zuid: 12 september 2022;
- Stadsdeel Noord: 13 september 2022;
- Stadsdeel Nieuw-West: 13 september 2022;
- Stadsdeel Centrum: 14 september 2022.

Wij gaan niet ineens zeggen van nou u mocht alcohol schenken en dat is nu ineens afgelopen omdat er een nieuw omgevingsplan is. Bestaande rechten blijven bestaan."

10. Tijdens de informatieavonden werden door uw gemeente sheets gehanteerd waaruit vergelijkbare toezeggingen voortvloeiden.

11. Ook is er in diverse overleggen met KHN sprake geweest van expliciete bevestigingen van continuïteit van bestaande rechten en is er herhaaldelijk aangegeven dat er geen nadelige wijzigingen zouden worden doorgevoerd. Cliënte verwijst in dit kader ook naar hetgeen hieromtrent is gesteld in de inspraakreactie van KHN d.d. 11 mei 2022.[6]

12. Daarnaast verwijst cliënte naar het coalitieakkoord, dat overigens nog tijdens de presentatie van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het SBK op 27 juni 2022 is toegelicht,[7] het volgende opgenomen: "*We geven meer ruimte aan horeca om af en toe een bandje of een dj te laten optreden (...).*"

13. Namens cliënte is reeds eerder kenbaar gemaakt dat het verlies van bestaande rechten kan leiden tot grote financiële nadelige gevolgen en serieuze continuïteitsrisico's.

14. Volgens vaste jurisprudentie[8] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:
    1. Er is sprake van een toezegging;
    2. Deze toezegging kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend;
    3. Een belangenafweging staat niet aan het honoreren van de verwachtingen in de weg.

15. Cliënte mag er dan ook op vertrouwen dat de huidige exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet en dat ook in de toekomst geen beperkingen zullen worden opgelegd die leiden tot verlies van waarde of exploitatiemogelijkheden. Het Horecabeleid zal op dit punt moeten worden verduidelijkt en aangepast, zodat buiten twijfel staat dat bestaande rechten te allen tijde worden gerespecteerd. Hieronder komen wij nader op terug.

---

[6] Zie inspraakreactie KHN 11 mei 2022. p. 1, tweede alinea.
[7] Stedelijk beleidskader horeca en terrassen presentatie gemeente Amsterdam tijdens ALV en KHN, maandag 27 juni 2022.
[8] Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

16. In het onderhavige geval is er sprake van expliciete toezeggingen zoals hiervoor genoemd, namelijk alle bestaande rechten van een horecaondernemer, zijn mogelijke opvolger en de pandeigenaar blijven behouden (stap 1).

17. Deze toezeggingen kunnen aan het bestuursorgaan worden toegerekend (stap 2). De informatiebijeenkomsten zijn immers door de gemeente georganiseerd om het Concept Stedelijk Beleidskader nader toe te lichten en te duiden. Er mag op vertrouwd worden dat uitlatingen die tijdens deze bijeenkomsten worden gedaan juist zijn. Bovendien zijn deze uitlatingen meermaals door verschillende ambtenaren op diverse bijeenkomsten gedaan en betreft het derhalve niet een persoonlijke opvatting van één enkele ambtenaar.

18. Bovendien staat een belangenafweging niet in de weg aan het honoreren van deze verwachtingen (stap 3). De belangen van cliënte wegen namelijk zwaar in deze belangenafweging. Het betreffen hier bestaande rechten, waarvan cliënte er op mag vertrouwen dat deze in de toekomst blijven gelden. De exploitatie en financiering het betreffende pand zijn immers ook gebaseerd op deze bestaande rechten. Het beperken van deze rechten levert grote schade op voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

19. Cliënte kan dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel doen. Bestaande rechten zullen dus moeten worden gerespecteerd in het vast te stellen SBK en het omgevingsplan.

20. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

21. In het geval dat cliënte niet zou mogen vertrouwen op de expliciete uitlatingen van ambtenaren (quod non) zouden bestaande rechten – in het gunstigste geval- alleen van kracht blijven totdat het huidige bestemmingsplan is vervangen door de regels uit de basisregeling. Die basisregeling lijkt deels het Stedelijk Beleidskader te zijn, met alle beperkende bepalingen van dien. Deze wijzigingen zouden zich dan ook binnen enkele maanden kunnen verwezenlijken.

22. Vorengaande is contrair aan hetgeen uw ambtenaren tijdens de informatieavonden nadrukkelijk hebben toegelicht. Anders dan uw ambtenaren stellig verklaren zou dan een bestaande toegestane horeca-activiteit wel degelijk kunnen worden wegbestemd – althans

te worden beperkt - waarbij dit in het meest gunstige scenario 'pas' in 2029 het geval zou zijn.

23. Cliënte is overigens van oordeel dat de handelswijze van uw gemeente, waaronder het schenden van het opgewekte vertrouwen en schending van het rechtszekerheidsbeginsel, tevens leidt tot een onrechtmatige overheidsdaad, waarvoor cliënte uw gemeente aansprakelijk houdt.

Gronden

Overgangsrecht

24. Cliënte meent dat bestaande horecabedrijven de huidige wijze van exploiteren moeten kunnen voortzetten in de toekomst. Een beperking van de exploitatie kan namelijk tot grote financiële schade leiden. Cliënte meent dat dit in het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet afdoende geregeld is.

25. Cliënte meent dat uw gemeente zich dient te houden aan de toezeggingen c.q. het opgewekte vertrouwen zoals hierboven verwoord. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit dient hierop te worden aangepast. Slechts voor zover aan de verdere inhoud zou moeten worden toegekomen, quod non, wordt hierbij namens cliënte nog het navolgende opgemerkt.

26. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt aangegeven dat voor bestaande horecazaken in beginsel een overgangsrecht geldt, maar dit is voornamelijk vormgegeven als een overgangstermijn van drie jaar. Binnen die termijn hoeven bestaande exploitanten nog niet te voldoen aan de nieuwe algemene regels, zoals beperkingen ten aanzien van openingstijden en activiteiten. Voor nieuwe horecazaken geldt echter geen overgangsrecht, zij moeten per direct voldoen aan de nieuwe bepalingen.

27. In de toelichting is hierover onder meer het volgende opgenomen:

> *"Zoals hiervoor al een aantal keer aangegeven, wordt waar nodig voorzien in overgangsrecht voor bestaande legale situaties. Een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangstermijn. Gedurende die*

termijn hoeft een legaal bestaande horecazaak nog niet te voldoen aan gestelde algemene regels."[9]

.....

"Bovendien wordt daarmee aangesloten op de geldingsduur van verreweg de meeste exploitatievergunning. Dat voorkomt dat in een exploitatievergunning bijvoorbeeld ruimere openingstijden staan dan dat in het omgevingsplan is bepaald. Voor exploitatievergunning die eerder aflopen dan dat de betreffende overgangstermijn in het omgevingsplan nog duurt, kan worden geanticipeerd op de nieuwe regels."[10]

28. Cliënte meent dat een overgangstermijn niet hetzelfde is als overgangsrecht, op grond waarvan de huidige exploitatie kan worden voortgezet. De overgangstermijn impliceert dat er op den duur wel veranderingen doorgevoerd moeten worden. Ook geeft de opmerking 'dat voor exploitatievergunningen die eerder aflopen dan de betreffende overgangstermijn in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op nieuwe regels', onvoldoende zekerheid voor bestaande horeca-exploitanten en pandeigenaren.

29. Ook is volstrekt onduidelijk wat het overgangsrecht wordt voor de activiteiten die op dit moment onderdeel uitmaken van de exploitatie en die niet binnen de nieuwe zwaartecategorieën vallen. Cliënte wil de zekerheid dat in ieder geval alle activiteiten die thans worden uitgevoerd, ook in de toekomst onderdeel kunnen blijven van de exploitatie.

30. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat horecaondernemers in de toekomst de kans moeten krijgen om een horecabedrijf te kunnen verkopen. In de horecabranche komt het vaak voor dat verkoop van de horecazaak op termijn als pensioenvoorziening dient. Dus zelfs als een horecaondernemer op basis van overgangsrecht de kans krijgt om bijvoorbeeld nog vijf jaar te kunnen exploiteren, wordt er grote schade geleden omdat het horecabedrijf niet meer verkocht kan worden. Ook pandeigenaren zullen zwaar gedupeerd worden als bepaalde horeca zwaartecategorieën in een pand niet meer mogen worden uitgeoefend. Prijzen zijn uiteraard gebaseerd op de

[9] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.
[10] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

zwaarte van de horeca die mogelijk is in het pand. Een horecaondernemer die tevens eigenaar is van het pand wordt hierdoor extra zwaar benadeeld. De gemeente doorkruist hiermee ook de marktwerking, voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

31. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bestaande horeca, in dezelfde omvang en met dezelfde eigenschappen zoals bijvoorbeeld openingstijden, op de huidige locaties kan worden behouden. In de bijeenkomsten naar aanleiding van het Concept Stedelijk Beleidskader wordt door ambtenaren aangegeven dat hetgeen horecaondernemers nu hebben, behouden kan blijven. De vraag is of dit strookt met de uitgangspunten van het beleid. Cliënte doet een beroep op het vertrouwensbeginsel aan de hand van deze uitspraken en gaat er derhalve vanuit dat de bestaande exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet. Dit heeft zowel betrekking op de vergunde als de feitelijke situatie (inclusief bestaand overgangsrecht).

32. Ten aanzien van het waarborgen van de bestaande rechten is tijdens de informatieavonden toegelicht dat wordt uitgegaan van de daadwerkelijke legaal vergunde exploitatie op het moment van het aanvragen van de omgevingsvergunning.

33. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde periode of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke geluids- of geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

34. Voor cliënte impliceert dit een onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Er kunnen immers vele redenen denkbaar zijn waarom een horecaondernemer of pandeigenaar tijdelijk niet optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die zijn exploitatievergunning of het bestemmingsplan biedt. Zo kan tijdelijk personeelstekort, economische crisis, tijdelijke terugloop in klandizie ertoe leiden dat bijvoorbeeld tijdelijk de openingstijden worden beperkt, of wellicht zelfs tijdelijk de exploitatie wordt beperkt. Een zeer duidelijk voorbeeld heeft zich voorgedaan tijdens de COVID-19 crisis. In die periode was het voor veel ondernemingen op bepaalde momenten alleen mogelijk om het afhalen van maaltijden aan te bieden, terwijl de onderneming anders uiteraard een volledige exploitatie zou voeren.

35. Dat een dergelijke situatie niet slechts theoretisch is blijkt wel uit de ervaringen van een aantal (horeca)ondernemers in het 1012-gebied. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit-Centrum 2' werd door de gemeente op de peildatum voor de werking van dit beperkende bestemmingsplan vastgesteld dat de horeca-exploitatie was gestaakt en werd de horecabestemming met de vaststelling van het bestemmingsplan verwijderd. Pas na het indienen van een zienswijze konden horecaondernemers het verwijderen van de horecabestemming van hun pand ongedaan maken, omdat zij konden aantonen dat de onderneming vanwege de gedwongen sluiting als gevolg van de afgekondigde COVID-19 lockdown slechts tijdelijk was gesloten. Dit concrete voorbeeld toont de rechtsonzekerheid aan als bij het verlenen van een omgevingsvergunning wordt uitgegaan van de door de gemeente Amsterdam gestelde feitelijke exploitatie.

Zwaartecategorieën horeca

36. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden zwaartecategorieën voor zelfstandige horeca genoemd, gekoppeld aan toegestane en verboden activiteiten. Cliënte meent dat er te weinig flexibiliteit is ingebouwd voor horecabedrijven die hier niet strikt in passen. Er zijn nu bestaande horecabedrijven die activiteiten uitvoeren die niet passen binnen een bepaalde zwaartecategorie. Hier is in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geen, althans onvoldoende rekening mee gehouden. Indien deze horecabedrijven wel binnen een bepaalde zwaartecategorie zouden moeten vallen, zou dit een beperking van de huidige exploitatie opleveren. Dit kan zeer vergaande (financiële) gevolgen hebben.

37. Daarnaast is het bij de omzetting van de oude bestemmingsplannen naar het definitieve deel van het omgevingsplan van belang dat alle gebruiksmogelijkheden zoals nu opgenomen in het oude bestemmingsplan, behouden blijven. Dit is zowel van belang voor de pandeigenaar als voor de horeca-exploitant, die wellicht in de toekomst de exploitatie nog wil wijzigen. Ook dit lijkt niet, dan wel onvoldoende te zijn verzekerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

38. Met betrekking tot 'lichte horeca' bepaalt artikel 2.248 dat het onder meer is toegestaan om kleine etenswaren te verstrekken, voor zover het gaat om etenswaren die geen voorbereidingsbehandeling ter plaatse behoeven, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Tegelijkertijd bepaalt artikel 2.250 dat het aanbieden/meegeven van etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, niet is toegestaan voor lichte horeca.

39. Op basis hiervan zou het bijvoorbeeld voor een koffiezaak of lunchroom niet meer zijn toegestaan om een belegd broodje mee te geven voor directe consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf. Cliënte meent dat dit een te vergaande beperking is, waarbij geen rekening is gehouden met de bestaande praktijk en exploitaties.

40. Met betrekking tot 'reguliere horeca' bepaalt artikel 2.253 welke activiteiten zijn toegestaan. Ook voor reguliere horeca geldt dat het verstrekken van kleine etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, alleen is toegestaan zonder voorbereidingsbehandeling, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Ook hierbij is geen rekening gehouden met de geldende praktijk en bestaande exploitaties.

41. Daarnaast bepaalt artikel 2.254 dat het niet is toegestaan om muziek ten gehore te brengen met een geluidsniveau hoger dan 75 dB(A). Cliënte kan dit maximum van 75 dB(A) niet plaatsen, aangezien in het Horecabeleid 2025 nog een maximum van 76 dB(A) stond aangegeven. Op grond van dit Horecabeleid mochten middelzware horeca en zware horeca namelijk meer dan achtergrondmuziek 77 dB(A) of hoger ten gehore brengen. Dit scheelt in ieder geval 1 dB(A). Dit kan bijvoorbeeld voor restaurants met een DJ toch een groot verschil maken. Cliënte meent dat dit in het definitieve Wijzigingsbesluit in ieder geval dient te worden aangepast. Daarbij komt dat voor sommige restaurants ook een maximum van 76 dB(A) niet voldoende zal zijn. Voor zover de huidige exploitatie gericht is op een hoger geluidsniveau, dient dit ook in de toekomst te zijn toegestaan.

42. Verder is het voor reguliere horeca niet toegestaan om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Cliënte meent dat dit niet strookt met bijvoorbeeld restaurants, waarvoor het nu is toegestaan om maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte van de horecazaak in te richten als dansvloer. Voor horeca van categorie 3 en 4 (of een andere categorie), waarvoor dat thans is toegestaan, dient deze mogelijkheid in ieder geval behouden te blijven. Ten aanzien van dit onderwerp heeft uw burgemeester in de raadsvergadering d.d. 14 mei 2025 ter bespreking van het nieuwe horecabeleid met betrekking tot het amendement inzake dansen in reguliere horeca bijvoorbeeld nog gezegd: "*Het amendement (...) en maakt het wel mogelijk dat er in een café spontaan tussen de tafels of op de tafel wordt gedanst*". Deze toezegging van de burgemeester, hoe summier ook, valt niet terug te vinden in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

43. Ook lijkt uit de formulering van artikel 2.254 te volgen dat het wel is toegestaan voor reguliere horeca om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang (een deel van) de ruimte niet wordt ingericht als dansvloer. Cliënte meent dat dit duidelijker dient te worden aangegeven.

44. Artikel 2.254 verbiedt ook zaalverhuur voor feesten en partijen voor reguliere horeca. Zaalverhuur voor feesten en partijen wordt als volgt gedefinieerd:

> *"Het op structurele basis bedrijfsmatig beschikbaar stellen van ruimte binnen een horecazaak ten behoeve van feesten voor grotere groepen, al dan niet besloten of tegen entreegeld."*[11]

45. Op basis van het (voormalige) horecabeleid van de stadsdelen was/is het in sommige stadsdelen toegestaan om bijvoorbeeld een restaurant of café te verhuren voor een afscheidsborrel, diner of feest. Daarbij werd aangegeven dat het reserveren van alle tafels in een restaurant voor één groep, de avond min of meer besloten maakt. Deze vorm van zaalverhuur was nadrukkelijk toegestaan. Voornoemde definitie in het Ontwerp Wijzigingsbesluit lijkt deze mogelijkheid te beperken, nog los van het feit dat niet duidelijk is wat onder 'op structurele basis' wordt verstaan. Cliënte meent dat deze mogelijkheid van zaalverhuur moet blijven bestaan, voor zover dat thans wel is toegestaan. Weliswaar wordt in de toelichting bij het wijzigingsbesluit wel aangegeven dat deze vorm van zaalverhuur kan blijven bestaan, maar cliënte meent dat dit ook moet blijven uit de definitie, en dus niet alleen uit de toelichting. Dit om rechtsonzekerheid te voorkomen.

46. Voor fastfoodhoreca geldt op basis van artikel 2.255 lid 3 dat er een maximum bruto-vloeroppervlakte kan worden gegeven. Cliënte meent dat dit nooit een beperking kan inhouden ten opzichte van de huidige situatie.

47. Voor middelzware horeca bepaalt artikel 2.259 dat het niet is toegestaan voor horecabedrijven die vallen onder deze categorie, om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Dit strookt niet met de regels voor cafés die het dansen mogelijk maken op maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte, en deze ruimte dus kan worden ingericht als dansvloer. Deze mogelijkheid dient behouden te blijven. Voor overige horecabedrijven in de

[11] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

categorie middelzwaar zou duidelijk gemaakt moeten worden dat het wel is toegestaan om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang er geen dansvloer wordt gecreëerd.

48. Ook voor middelzware horeca is het niet toegestaan om zaalverhuur voor feesten en partijen te exploiteren. Dit verhoudt zich niet tot de mogelijkheden die er thans zijn. Voor een motivatie daarvan wordt er verwezen naar het boven gestelde. Cliënte meent dat er geen sprake kan zijn van een inperking van de huidige exploitatiemogelijkheden.

49. Restaurants lopen een groot risico dat vanuit het thans geformuleerde Ontwerp Wijzigingsbesluit in een te lichte nieuwe categorie te worden ingedeeld. Los van de hierboven genoemde toezeggingen, is in gemeentelijke presentaties over het SBK op de sheets opgenomen: "*De huidige restaurants worden in het nieuwe systeem opgesplitst in twee categorieën: degene die later open willen en versterkte muziek willen draaien, vallen in een zwaardere categorie.*" Dit komt echter niet terug in het Ontwerp Wijzigingsbesluit zoals het thans voorligt. Anticiperend op de toekomstige toebedeling van zwaartecategorieën benadrukt cliënte nogmaals in de zwaarste categorie te worden ingedeeld.

50. Hoewel het Ontwerp Wijzigingsbesluit op het eerste gezicht oogt als een helder en systematisch plan, blijkt bij nadere lezing dat er tegelijkertijd willekeurige en verstrekkende beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld dat een eenvoudige lunchroom geen belegd broodje zou mogen meegeven. Dit maakt het voor cliënte des te noodzakelijker om tegen de voorgestelde indeling en uitwerking te ageren.

Openingstijden horecazaak

51. In artikel 3.82 worden de openingstijden genoemd van de diverse zwaartecategorieën. Opvallend is dat met name bij reguliere horeca de openingstijden beperkt zijn ten opzichte van de huidige situatie. Reguliere horeca exploiteert op dit moment over het algemeen als horeca '4'. Deze horeca exploiteert doorgaans als dagzaak: van zondag tot en met donderdag tot 01.00 uur en van vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur of als avondzaak: van zondag tot en met donderdag tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04:00 uur. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit mag er op vrijdag en zaterdag tot 02.00 uur geëxploiteerd worden. Dit scheelt in ieder geval één uur in het weekend. Onterecht is daarbij niet erkend dat dit voor zeker een deel van de horeca-exploitanten een onevenredige beperking zal zijn. In de drukkere gebieden in Amsterdam zijn er vele restaurants tot de maximale sluitingstijd geopend zijn. Dat is ook normaal voor een bruisende hoofdstad en betekent niet dat de

gasten bestaan uit een aparte bezoekersstroom. Een beperking in het weekend zal tot grote financiële schade lijden.

52. Onduidelijk is hoe omgegaan wordt met aanvragen die op moment van inwerkingtreding van de subparagrafen reeds zijn ingediend. Cliënte meent dat ook voor deze gevallen in ieder geval een overgangstermijn van 3 jaar dient te gelden.

53. Voor nieuwe exploitatievergunningen lijkt geen overgangstermijn te gelden. Daarvoor zouden dan direct de (beperktere) openingstijden gelden zoals opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Dit zou echter tot oneerlijke concurrentie kunnen leiden tussen bestaande horecabedrijven, waarvoor wel een overgangstermijn geldt en nieuwe bedrijven, die wel eerder moeten sluiten. Dit kan ook leiden tot slechtere verkoopbaarheid van bestaande horecabedrijven. Dit is vooral ook van belang omdat de verkoop van het horecabedrijf over het algemeen voor horeca-exploitanten geldt als een pensioenvoorziening. In beginsel zal de nieuwe eigenaar namelijk een nieuwe exploitatievergunning aan moeten vragen, waarbij dan de nieuwe openingstijden zullen gaan gelden. Cliënte meent daarom dat bij verkoop van een horecabedrijf ook een overgangstermijn van in totaal 3 jaar zou moeten gelden, zodat de nieuwe tijden op hetzelfde moment zullen gaan gelden voor bestaande bedrijven en nieuwe horecabedrijven.

54. Artikel 3.86 bepaalt dat voor de in de bijlage X aangegeven horecazaken nog de huidige avondzaak tijden blijven gelden: zondag tot en met donderdag 03.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04.00 uur. Cliënte stelt vast dat deze lijst niet compleet is, er ontbreken in ieder geval horecabedrijven die op dit moment een exploitatievergunning hebben voor avondzaaktijden. Dit dient in het definitieve wijzigingsbesluit te worden aangepast. Hierbij dienen ook horeca 1 (fastfood)bedrijven te worden meegenomen die op dit moment exploiteren op basis van avondzaaktijden. Er staat immers ook een ander fastfoodbedrijf op de lijst. Hierin kan de gemeente geen onderscheid maken. Bestaande fastfoodzaken met avondzaaktijden worden immers zeer ernstig benadeeld door de standaard openingstijden die gelden voor de zwaartecategorie fastfoodhoreca. Weliswaar kan er een maatwerkontheffing gegeven worden (hierover verderop meer) maar dit is een meer rechtsonzekere situatie dan de huidige avondzaaktijden.

55. Daarnaast is in artikel 3.86 aangegeven dat deze avondzaaktijden gelden voor in de op bijlage X aangegeven horecazaken. Op bijlage X wordt het stadsdeel genoemd, de naam

van de onderneming en het adres. Onduidelijk is echter of bij verandering van de naam van de onderneming (bijvoorbeeld na verkoop) de verruimde openingstijden blijven gelden. Met andere woorden: gelden de verruimde openingstijden voor de horecazaak of het betreffende adres? Cliënte meent dat in het Wijzigingsbesluit duidelijk aangegeven moet worden dat de verruimde openingstijden gelden voor het adres en dus ook blijven gelden op het moment van verkoop van het horecabedrijf. Dit om misverstanden en rechtsonzekerheid te voorkomen.

56. Verder wordt in het Ontwerp Wijzigingsbesluit aangegeven dat avondzaken zouden worden gerubriceerd als middelzware horeca: *"De activiteiten die uitgevoerd (mogen) worden zijn verder hetzelfde als die van middelzware horeca."* Cliënte constateert dat het 'oude' onderscheid tussen 'horeca 2' en 'horeca 3' niet aansluit bij het thans gemaakte onderscheid tussen 'middelzware horeca' en 'zware horeca'. De gebruiksmogelijkheden van avondzaken (lijken te) worden beperkt. Nagenoeg ieder bestemmingsplan kent de volgende definitie van 'horeca 3': *"Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken."* Hierin is bijvoorbeeld geen (letterlijk) verbod op dansen opgenomen. In de jurisprudentie[12] is wel uitgemaakt dat buiten onderscheid tussen horeca 2 en horeca 3 onder meer relevant is of de primaire focus van het horecabedrijf ligt op het laten dansen van bezoekers. Met andere woorden: dit houdt nadrukkelijk geen dansverbod in. Voor het overige kan niet geheel worden overzien wat de verschillen zijn tussen de oude en nieuwe horeca categorie-indeling.

57. Artikel 3.90 geeft de mogelijkheid tot beperking van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Cliënte meent dat dit in ieder geval geen beperking mag opleveren ten opzichte van de thans toegestane exploitatie.

58. Daarnaast geeft artikel 3.91 de mogelijkheid dat het geven van een maatwerkontheffing van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Deze maatwerkontheffing is alleen van toepassing op zware horeca en fastfoodhoreca. Cliënte meent dat dit ook van toepassing moet kunnen zijn op andere horecabedrijven, zeker die horecabedrijven die beperkt worden in de openingstijden door het nieuwe beleid.

[12] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2018:4807.

59. Een dergelijke maatwerkontheffing leidt tot een meer rechtsonzekere situatie voor de horeca-exploitant. Zeker ten opzichte van de huidige avondzaaktijden, die in principe voor iedere dag van de week golden. Met de maatwerkontheffing kan bepaald worden voor welke dag of dagen van de week de ontheffing geldt. Daarnaast lijkt er een zwaardere toets toegepast te worden, dan die thans op grond van het woon- en leefklimaat op basis van de APV geldt. Ook kunnen er extra voorwaarden aan de ontheffing worden verbonden.

60. Duidelijk is dat de regeling complexer wordt voor de horeca-exploitant en deze weer een extra toestemming dient aan te vragen. De horeca-exploitant heeft minder zekerheid over de openingstijden, maar moet wel investeringen doen en personeel aannemen. Cliënte meent dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Er is ook geen enkele motivatie gegeven waarom de oude regeling niet zou voldoen.

Horecaterrassen

61. Een terras is belangrijk voor de zichtbaarheid en het rendabel kunnen exploiteren van een horecaonderneming. Op grond van artikel 3.71 is een horecaterras uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'horecaterras toegestaan – vergunningsplicht'. Cliënte meent dat alle huidige horecaterrassen een dergelijke aanduiding zouden moeten krijgen. Artikel 3.71 lid 2 bevat een tijdelijke regeling voor zover het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog niet is omgezet naar het definitieve deel. Op basis daarvan is een horecaterras ook toegestaan als dit blijkt uit het oude bestemming (al dan niet via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid) of er in het verleden een omgevingsvergunning is verleend.

62. Hierbij wordt miskend dat er op dit moment horecaterrassen in Amsterdam aanwezig zijn, waarvoor een exploitatievergunning is verleend, maar waarvoor geen separate ruimtelijke toestemming lijkt te zijn. Eén en ander wordt onder meer veroorzaakt doordat stadsdelen in het verleden hier geen groot belang aan hebben gehecht. Dit is dus niet te wijten aan de horeca-exploitant en die mag hier ook niet de dupe van worden.

63. Wat betreft de openingstijden van het horecaterras, kan dit geen beperking zijn op de openingstijden, zoals die nu gelden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden maximale sluitingstijden gegeven, waarbij in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgeweken. Dit geeft rechtsonzekerheid voor de horeca-exploitant.

64. Daarnaast wordt er een vergunningsplicht voor horecaterrassen in het leven geroepen. Op grond van de beoordelingsregels wordt een dergelijke omgevingsvergunning alleen verleend als de aanvraag betrekking heeft op een locatie waar een horecaterras is toegestaan. Zoals hierboven aangegeven is dit in de oude bestemmingsplannen niet altijd duidelijk. Dit kan in de praktijk tot grote problemen leiden.

65. In het Horecabeleid 2025 stond met betrekking tot deze vergunning het volgende aangegeven:

> *"Alle bestaande terrassen hebben momenteel een ruimtelijke toestemming. Dit kan bijvoorbeeld een omgevingsvergunning zijn of een toestemming door algemene regels in het bestemmingsplan. Deze bestaande terrassen krijgen de nieuwe omgevingsvergunning terrassen van rechtswege. Vanaf inwerkingtreding van de horecaregels in het omgevingsplan wordt het onderdeel terras in hun huidige exploitatievergunning beschouwd als een omgevingsplanvergunning. Die bevat de openingstijden van het terras, de terrastekening en, indien aanwezig, specifieke vergunningvoorschriften over het terras. Ondernemers hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen en zijn geen leges verschuldigd".*[13]

66. Hieruit blijkt derhalve dat in het beleid is toegezegd dat alle bestaande horecaterrassen van rechtswege een omgevingsvergunning terras krijgen.

67. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit echter staat bij artikel 3.76 aangegeven dat dit artikel alleen van toepassing is op een bestaand legaal horecaterras. Als een omgevingsplanactiviteit horecaterras voor het moment van inwerkingtreding van de subparagraaf rechtmatig werd verricht, dan geldt voor die activiteit een omgevingsvergunning van rechtswege voor onbepaalde tijd. Onduidelijk is echter wat verstaan wordt onder 'een legaal bestaand horecaterras' en het 'rechtmatig verrichten van de exploitatie van een horecaterras'. Het is twijfelachtig of de situatie zoals voornoemd, waarbij er wel een exploitatievergunning is voor het terras, maar geen ruimtelijke toestemming, in aanmerking komt voor een omgevingsvergunning van rechtswege. Cliënte meent dat het onwenselijk is als deze horeca-

[13] Horecabeleid 2025, pagina 32.

exploitanten alsnog een dergelijke toestemming moeten regelen terwijl het terras vaak al jarenlang geëxploiteerd wordt. Bovendien is de ruimtelijke toestemming altijd een toetsingsgrond op basis van de APV geweest. Indien de gemeente bij verlening van de exploitatievergunning voor het terras niet opgemerkt heeft dat er geen ruimtelijke toestemming was, kan dit nu niet worden tegengeworpen aan de horeca-exploitanten. Cliënte meent dat in het wijzigingsbesluit de regel zo zou moeten worden aangepast, dat deze horeca-exploitanten ook een omgevingsvergunning van rechtswege krijgen.

68. Op grond van artikel 3.78 kunnen voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit horecaterras worden verbonden. Op grond van lid 2 worden in elk geval voorschriften verbonden over de positionering en maatvoering van het terras, de openingstijden en het aantal zitplaatsen dat maximaal op het terras aanwezig mag zijn. Met name deze laatste voorwaarde wijkt af van de huidige praktijk. Vrijwel nooit worden op een exploitatievergunning voor een horecaterras het maximaal aantal zitplaatsen dat op het terras aanwezig mag zijn opgenomen. Cliënte meent dat dit een onnodige en vergaande beperking is. In ieder geval mag dit niet leiden tot vermindering van het aantal zitplaatsen dat op dit moment op het terras aanwezig is.

69. De gemeente zou ook meer aandacht moeten besteden aan de positieve effecten van terrassen. Terrassen dragen bij aan een levendige en gezellige stadssfeer, vergroten de sociale controle en voorzien in de behoeften van zowel bewoners als bezoekers. Daarnaast helpen terrassen vaak ongewenste situaties te voorkomen, zoals wild parkeren van fietsen en scooters of het illegaal plaatsen van afval. Bovendien kan de aanwezigheid van een terras juist extra toezicht en controle in een gebied mogelijk maken. Deze belangrijke bijdragen van terrassen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn tot nu toe onvoldoende erkend.

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

70. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt onder meer terug in artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

71. Ditzelfde geldt voor de in dit artikel aangegeven aanduiding 'bouwlaag waarin een horecazaak is toegestaan' en 'maximumaantal horecazaken'. Dit kan nooit een beperking

inhouden ten opzichte van de bestaande situatie. Dit is niet, dan wel onvoldoende verzekerd, in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Evenementenlocaties

72. Artikel 2.271 e.v. is van toepassing op evenementenlocaties. Voor het gebruik van gronden als evenementenlocatie is een speciale aanduiding 'gebruiksdoel: evenementenlocatie' nodig en artikel 2.273 geeft beperkingen met betrekking tot evenementenlocaties.

73. Dit artikel is echter nog niet concreet gemaakt en het maximaal evenementen ontbreekt. Cliënte meent dat er daarom op dit moment nog niet voldoende bekend is om goed te kunnen reageren op dit artikel. Cliënte meent in ieder geval dat het geen beperking kan opleveren ten opzichte van de huidige evenementenexploitaties.

Nader over de Beurs van Berlage

74. De Beurs van Berlage is een bruisend ontmoetingspunt in het hart van Amsterdam. De multifunctionele ruimte van de Beurs is uw gemeente bekend en behoeft geen nadere toelichting. Relevant is om te noemen dat er in dit complex ook horeca-activiteiten, vergaderingen en overige bijeenkomsten plaatsvinden en is sprake van zalenverhuur. Ook kan sprake zijn van dansen tijdens events (of bijvoorbeeld een receptie of na een congres).

75. Het complex van de Beurs van Berlage kent gedeeltelijk de enkel bestemming "Gemengd-2.2" met vermelding: "*horeca 2 in de eerste bouwlaag en de daaronder gelegen bijzondere bouwlaag (kelder, souterrain), met inachtneming van het bepaalde in artikel 14.5.6.*"

76. Daarnaast kent een ander deel van het complex de enkelbestemming "Gemengd- 2.3." Dit betreft o.a. het Beurs van Berlage café (Bistro Berlage) met als bestemmingsomschrijving: "*horeca 3 in de eerste bouwlaag en de daaronder gelegen bijzondere bouwlaag (kelder, souterrain), met inachtneming van het bepaalde in artikel 15.5.6.*"

77. Tevens is er in het vigerende bestemmingsplan de volgende schakelingbepaling opgenomen:

> *"14.5.6/15.5.6 Horeca"*
> *"in de bouwlagen waar horeca 1 is toegestaan zijn naast horeca 1- ook horeca 3- en horeca 4- gelegenheden toegestaan. In de bouwlagen waar horeca 2 is toegestaan zijn naast horeca 2- ook horeca 3- en 4-*

gelegenheden toegestaan. In de bouwlagen waar horeca 3 is toegestaan zijn naast horeca 3- ook horeca 4-gelegenheden toegestaan."

78. Horeca 2 wordt in het bestemmingsplan als volgt omschreven:

1.37 horeca 2

"*horecabedrijven, al dan niet met een besloten karakter, die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken, waarbij het gelegenheid bieden tot dansen op en tot het beluisteren van overwegend mechanische muziek een wezenlijk onderdeel vormt. Horeca 2 bedrijven zijn in elk geval discotheken en sociëteiten.*"

79. Horeca 3 wordt in het bestemmingsplan als volgt omschreven:

1.38 horeca 3

"*horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés.*"

80. Het huidige horecabeleid kent de volgende definities van respectievelijke horeca 2, 3 en 4:

1.1.2 Horeca 2:

"Horecabedrijven, al dan niet met een besloten karakter, die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken, waarbij het gelegenheid bieden tot dansen op en tot het beluisteren van overwegend mechanische muziek even wezenlijk onderdeel vormt. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval discotheken, zaalverhuurlocaties en sociëteiten."

1.1.3 Horeca 3

"Horecabedrijven die tot het doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of

maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval cafés en eetcafés."

1.1.4 Horeca 4
"Horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereide maaltijden en van in hoofdzaak ter plaatse bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak- en niet-alcoholische dranken. Onder deze vorm van horeca vallen in elke geval restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons."

Bron: Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 – Amsterdam

81. Het complex van de Beurs van Berlage is bijzonder en valt zowel in de huidige categorie indeling als de beoogde nieuwe categorie indeling niet zomaar in één "van de hokjes." Eigenlijk is sprake van maatwerk.

82. Om de activiteiten van de Beurs van Berlage in de toekomst mogelijk te maken zou volgens de huidige tekst van het concept Stedelijk Beleidskader ofwel de bestemming zware horeca "uitgaan" ofwel culture horeca met bijzondere aanpassingen noodzakelijk zijn. Hierbij speelt tevens een rol dat de Beurs van Berlage bijzondere openingstijden/sluitingstijden kent zoals door uw gemeente vergund.

83. Het Beurs van Berlage Café kent reguliere openingstijden tot respectievelijk 01.00 uur en 03.00 uur in het weekend. Het Beursgebouw kent echter de openingstijden tot 04.00 uur en 05.00 uur in het weekend de laatstgenoemde openingstijden lijken louter te kunnen aansluiten bij de toekomstige categorie zware horeca "uitgaan". Cliënte wenst nadrukkelijk deze openingstijden in de toekomst te behouden.

84. Wat er ook van moge zijn, het is voor client van groot belang dat zij haar exploitatiemogelijkheden voor de toekomst behoudt inclusief de huidige openingstijden en dat ze daarbij niet wordt belemmerd door een eventuele toekomstige gebiedstypering.

Terras

85. Voor de exploitatie van terrassen gaat volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit veel veranderen. Zoals bijvoorbeeld de situering van terrasschotten en het hanteren van 2.00 meter als uitgangspunt[14] aan doorloopruimte. Ook werd aangegeven dat het Concept Stedelijk Beleidskader het voetgangersbeleid zal volgen. Ook wordt er geschreven over het tegengaan van terrasverwarming. Dit staat haaks op het navolgende.

86. In de Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 Stadsdeel Centrum wordt namelijk het volgende aangegeven:

> *"Terrassen zijn een belangrijk onderdeel van de horeca. Ze bevorderen de levendigheid in de stad en vormen een aangename voorziening voor bewoners en bezoekers. Tevens vergroten ze omzet van de horeca en zijn daarmee voor deze branche en economische belangrijke factor."*

87. Cliënte wenst graag meer duidelijkheid te verkrijgen over het feit dat de exploitatie van terrassen aan hevige veranderingen onderhavig zijn, terwijl dat haaks op de Uitvoeringsnotitie lijkt te staan. Cliënte wens haar maatwerkvergunning terras te behouden.

(Verdere) beperkingen (kern-)Wallengebied

88. Cliënte is op de hoogte van de beperkingen die de gemeente Amsterdam recent heeft opgelegd (en wellicht nog verder zal gaan opleggen) aan horecabedrijven in het zogenaamde kern-Wallengebied. Hoewel de Beurs van Berlage is gevestigd in postcodegebied 1012, herkent cliënte zowel haar omgeving als haar exploitatie niet als onderdeel van het Wallengebied. Dit is zo evident, dat dit geen nadere toelichting behoeft.

89. Cliënte heeft er geen problemen mee dat de activiteiten binnen haar complex exploitatievergunningsplichtig zijn (ook als dit in het verleden niet het geval was). Echter, cliënte kan niet instemmen met een beperking van de gebruiksmogelijkheden binnen haar complex, inclusief de horeca-activiteiten. Hieronder wordt niet alleen de reguliere binnen-exploitatie bedoeld, maar tevens de terrasexploitatie (en de toepasselijke openingstijden).

[14] Zie Beleidskader Ruimte voor de voetganger, april 2023.

Nog niet volledig benutte gebruiksmogelijkheden binnen huidige bestemming

90. Het complex van de Beurs van Berlage kent bewust een flexibele invulling, waarbij de diverse, in het complex geëxploiteerde activiteiten op elkaar aansluiten en een synergie vormen. Het is van groot belang dat er in de toekomst voldoende ruimte blijft om deze (continue) wijzigingen te blijven voortzetten. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit vormt voor de Beurs van Berlage een "te rigide keurslijf" om de sinds jaar en dag bestaande praktijk te kunnen voortzetten.

91. Om een voorbeeld te noemen: het deel van het complex waarin thans The Seafood Bar wordt geëxploiteerd, werd in het recente verleden nog door twee andere horeca-exploitaties geëxploiteerd (o.a. Vermaat horeca en Het Schippers Café). De gemeente Amsterdam heeft in het verleden bewust een ruime (horeca 2) bestemming aan het complex gegeven om deze ruime en wisselende horeca-exploitatiemogelijkheid te borgen.

92. Ook voor zover de tot horeca 2 bestemde ruimtes nog niet volledig binnen de bestemmingsplangrens zou worden gebruikt, heeft de Beurs van Berlage de wens en noodzaak om deze mogelijkheid te behouden.

Afsluitend

93. Cliënte vreest dat de exploitatiemogelijkheden van de horeca c.q. onderhavige locatie zal afnemen, zoals thans door het Ontwerp Wijzigingsbesluit beoogd.

94. Ook wenst cliënte de overige aspecten van de horeca-exploitatie te behouden, zoals het geluidsniveau en het toestaan van dansen opdat het niet expliciet wordt verboden om in de inrichting te dansen.

95. Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie(s) kan/kunnen worden voortgezet, waarbij in de toekomst ook een wijziging van het horecaconcept of verkoop aan de orde kan zijn. Cliënte verzoekt u om het Ontwerp Wijzigingsbesluit zo vast te stellen dat dit mogelijk is.

96. Eventuele wijzigingen in of beperkingen van de horeca-exploitatie zal grote ''financiële'' schade tot gevolg hebben. Cliënte stelt de gemeente Amsterdam op voorhand aansprakelijk voor dergelijke schade, maar gaat ervan uit dat het zover niet zal hoeven komen doordat bestaande mogelijkheden onder het nieuwe beleid mogelijk blijven.

97. Cliënte gaat ervan uit dat uw raad de stadsdelen eerst alsnog in de gelegenheid zal stellen om met de nodige inhoudelijke opmerkingen te komen en vervolgens wederom een gewijzigde versie van het Ontwerp Wijzigingsbesluit te publiceren, waarna wederom een zienswijze kan worden ingediend.

Gemeente Amsterdam
15 OKT. 2025
Ontvangen

Meester Advocaten
T 020 409 55 55
F 020 409 54 44
Foeliestraat 18
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KVK 34342839
BTW NL820865891B01

PER AANGETEKENDE POST

Gemeenteraad van Amsterdam
Directeur Ruimte en Duurzaamheid
T.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT AMSTERDAM

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20240924
Betreft	:	Café Blokker / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend Café Blokker, exploitant van het horecabedrijf aan Mosveld 49, 1031 AD te Amsterdam, hierna te noemen: cliënte, ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is met ingang van donderdag 4 september 2025 gedurende een termijn van 6 weken ter inzage gelegd. De kennisgeving van de ter inzagelegging treft u aan als **bijlage 1**.

Gedurende de termijn van de ter inzagelegging kan eenieder een zienswijze indienen over het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Hierbij ontvangt u tijdig de zienswijze van cliënte.

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden via rekeningnummer: 33.99.69.849 (NL58 RABO 0339 6698 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

Hieronder zullen allereerst de algemene opmerkingen die gemaakt kunnen worden naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit uiteengezet worden. Daarna zal worden ingegaan op de specifieke locatie van cliënte.

Inleiding

Voorgeschiedenis

1. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit bouwt voort op het Horecabeleid 2025.[1] Het SBK is voor het eerst gepubliceerd in het voorjaar van 2022. Uw gemeente stelt dat de aanleiding voor het SBK was dat het bestaande ruimtelijke en horecabeleid van de verschillende stadsdelen niet meer aansloot op de actuele praktijk, onvoldoende flexibel was voor toekomstige ontwikkelingen en op onderdelen niet goed aansloot bij de (aankomende) Omgevingswet. Daarbij gaf uw gemeente aan dat met het SBK werd beoogd om meer uniformiteit te brengen in de regelgeving voor horeca en terrassen en om een integrale systematiek van zwaartecategorieën, gebiedstypologieën en vergunningstelsels te introduceren.

2. Cliënte deelt de door uw gemeente geschetste uitleg over de nut en noodzaak van het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet. Voorafgaand aan het SBK bestond er reeds voldoende eenduidigheid in beleid en regelgeving met betrekking tot horeca. Voor iedere ondernemer was duidelijk welke verschillende horecacategorieën in het bestemmingsplan waren opgenomen. Ook bleek uit de praktijk dat er relatief weinig procedures werden gevoerd over de interpretatie van horeca-definities onder de oude bestemmingsplannen.[2]

3. Cliënte vraagt zich af welk concreet probleem de gemeente met het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit poogt op te lossen. Daarbij speelt mee dat de nieuwe Omgevingswet geen enkele verplichting oplegt om horecacategorieën te wijzigen en al helemaal niet binnen een goed functionerende praktijk. Kortom: cliënte ziet geen nut en noodzaak voor inhoudelijke wijzigingen en krijgt de stellige indruk dat sprake is van een doelredenering vanuit de gemeente Amsterdam om de horeca-exploitatie te beteugelen. Reeds om deze reden wordt niet voldaan aan het toetsingscriterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'' (ETFAL).[3]

---

[1] In het verleden ook wel genoemd (concept) Stedelijk Beleidskader horeca en terrassen, hierna te noemen: SBK.
[2] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën, maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.
[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.

4. Daarnaast heeft cliënte kritiek op de wijze waarop uw gemeente invulling heeft gegeven aan de inspraakprocedure rondom het SBK. Cliënte verwijst daarbij tevens naar hetgeen in dit kader in haar eerdere inspraakreactie(s) kenbaar is gemaakt. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd. Daarbovenop speelt onder meer nog het volgende:

   - Uw gemeente heeft bij/in het concept-SBK kenbaar gemaakt dat het SBK in samenwerking met Koninklijke Horeca Nederland (KHN) tot stand zou zijn gebracht. KHN erkent gesprekken hieromtrent met uw gemeente te hebben gevoerd, doch kan zich (totaal) niet vinden in de tekst van het SBK, hetgeen ook moge blijken uit de uitvoerige inspraakreactie van KHN d.d.11 mei 2022.
   - Cliënte heeft moeten constateren dat tijdens de inspraakavonden (met name de inspraakavond Amsterdam-Centrum d.d. 14 september 2022) vanuit uw gemeente erg "sturend" werd opgetreden in het voordeel van enkele klagende burgers (o.a. kregen deze een 'breder podium' en langer het woord).
   - Vervolgens heeft uw gemeente ook 'sturend' opgetreden door de termijn voor het indienen van inspraakreacties te verlengen. In eerste instantie liep de termijn voor het verstrekken van inspraakreacties van 16 maart tot en met 11 mei 2022. In deze periode zijn in totaal circa 100 inspraakreacties ingediend,[4] welke in de kern (zeer) negatief over het SBK waren. Vervolgens is door uw gemeente de inspraaktermijn verlengd tot 13 oktober 2022 en zijn circa 620 inspraakreacties binnengekomen. Cliënte kan zich niet aan de indruk onttrekken dat gedurende deze aanvullende inspraaktermijn door of vanwege uw gemeente bewoners (organisaties) actief zijn verzocht om een 'positieve' (lees: voor de horeca negatieve) inspraakreactie in te brengen.
   - In de Nota van Beantwoording[5] wordt deze 'sturende houding' vanuit uw gemeente voortgezet. Direct na de samenvatting (hoofdstuk 2) worden in paragraaf 3.1 vele 'complimenten' voor het SBK opgesomd. Blijkens de eigen bronvermelding lijken deze complimenten echter voort te vloeien uit slechts 11 'van de 620' zienswijzen.[6] Uw gemeente vormt het beeld dat de verhouding van positieve en negatieve reacties tamelijk gelijk is, maar dit is geenszins het geval. Het merendeel van de

[4] Waarvan overigens circa 120 vanuit Meester Advocaten.
[5] De Nota van Beantwoording is ongeveer twee en een half jaar na ontvangst van de inspraakreacties uiteindelijk op 4 februari 2025 door uw gemeente verstrekt.
[6] Nota van Beantwoording, pagina 8, indieners 241, 458, 175, 499, 67, 80, 457, 23, 76, 0125, 0481.

zienswijzen is negatief, over de inhoud van het SBK dan wel over de vorm en opzet ervan.

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

5. Daarbij komt dat de verkeerde volgorde is gehanteerd bij de beleidsvorming. Eerst is het omgevingsplan vastgesteld en pas daarna zou het uitvoeringsbeleid worden vastgesteld, terwijl de betrokkenheid van de stadsdelen en een inhoudelijke beantwoording van de inspraakreacties in de juiste volgorde voorafgaand aan besluitvorming had moeten plaatsvinden. Stadsdelen lijken verrast. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers zich niet gehoord voelen en dat wezenlijke belangen en zorgen niet zijn gewogen bij het vaststellen van beleid en regelgeving.

Rol stadsdelen geminimaliseerd

6. Niet alleen lijkt het onderhavige Ontwerp Wijzigingsbesluit niet voorafgaand te zijn afgestemd met de stadsdelen, ook lijkt de ruimte voor de stadsdelen om te handelen binnen het (Ontwerp) Wijzigingsbesluit bijzonder beperkt. De stadsdelen lijken alleen de bevoegdheid te hebben om beperkingen op te kunnen leggen. Hiermee lijken de stadsdelen in een keurslijf te zijn geplaatst, hetgeen (ook) niet aansluit bij de jarenlange praktijk dat stadsdelen bevoegd waren om bestemmingsplannen voor te bereiden en op te stellen. Cliënte vraagt zich af of uw raadsleden er zich voldoende van bewust zijn dat de stadsdelen door uw raad buitenspel worden gezet.

7. Cliënte brengt in dit kader in herinnering dat een van de onderdelen van de bestuursopdracht in het kader van het SBK was *'meer sturingsmogelijkheden (wens stadsdeelbesturen).'*[7] Hierbij werd nadrukkelijk niet alleen gedoeld op mogelijkheden tot het louter beperken van de horeca-exploitatie.

8. Bevoegdheid van de stadsdelen is echter gedecimeerd. Zo kunnen stadsdelen bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, niet afwijken van de na-indeling in de zwaartecategorie niet-afwijken van de openingstijden (met uitzondering van een enkele ontheffingsmogelijkheid). De stadsdelen lijken nu alleen de vrijheid te hebben om gebieden aan te wijzen waar een ontheffing van de openingstijden niet wenselijk is.[8] Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold

[7] Zie ook Bestuursopdracht 2018.
[8] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.

als nadere invulling van het horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[9]

9. Ook heeft de gemeente Amsterdam in het kader van het SBK aangegeven: *"Afweging mogelijk voor afzonderlijke horeca-activiteiten mogelijkheid → maatwerk/voorschriften."* Deze toezegging is de gemeente Amsterdam niet nagekomen, ook op dit punt is de invloed van de stadsdelen op de individuele horeca-exploitatie beperkt.

10. Per stadsdeel zal een uitvoeringsbeleid worden opgesteld, de stadsdelen worden echter flink beperkt in hun vrijheid met betrekking tot wat kan worden opgenomen in het uitvoeringsbeleid.[10] De 'knoppen' waaraan het stadsdeel kan draaien, zijn voor de horeca louter beperkend en vallen ook nog eens binnen het keurslijf zoals opgedragen binnen uw raad. De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.

Opgewekt vertrouwen

11. De beperkingen van de horeca-exploitatie welke voortvloeien uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn voor een groot deel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, althans is vertrouwen vanuit de gemeente opgewekt dat dergelijke beperking zich niet zouden voordoen.

12. Op diverse momenten en verschillende wijze, is er vanuit de gemeente Amsterdam het vertrouwen opgewekt dat horecabedrijven de bestaande exploitatie zouden kunnen voortzetten en overdragen, zonder dat het onderhavige (Ontwerp) Wijzigingsbesluit daartoe beperkingen zou stellen. Dit vertrouwen is op diverse momenten waarop het SBK is toegelicht, tijdens informatieavonden en alsmede jegens KHN.

13. Reeds voorafgaand aan de publicatie van de definitieve totstandkoming van het SBK, hebben er meerdere besprekingen plaatsgevonden in een specifiek daartoe belegde ''klankbordgroep'' waarvan o.a. KHN onderdeel uitmaakte. In het verslag klankbordgroep 29 november 2021 wordt bijvoorbeeld aangegeven[11]:

[9] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.
[10] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.
[11] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

"KHN geeft aan dat het uitgangspunt moet zijn dat horeca-activiteiten, zoals die nu uitgevoerd worden door een bedrijf, in de toekomst gewoon doorgezet moeten kunnen worden. Dit wordt onderschreven door andere aanwezigen en de gemeente." (onderstreping PS)

14. Daarnaast is bijvoorbeeld - doch niet uitsluitend - tijdens de informatieavond van 14 september 2022 door de ambtenaren, welke de informatieavond hebben geleid, het volgende gemeld:

"Rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij komst van het omgevingsplan natuurlijk niet veranderen."

Ook is gezegd:

"Bestaande rechten blijven behouden."

En:

"Als je je bedrijf wilt verkopen dan blijven je rechten in het bestemmingsplan altijd gewoon staan, gelden."

Als een ondernemer daarop vraagt of dit ook geldt als het bestemmingsplan/Omgevingsplan inmiddels is gewijzigd, wordt er geantwoord:

"Niet voor uw pand." "We gaan geen bestemmingen afpakken." "Bestemmingsplan gaat vóór en daarmee is de rechtszekerheid geborgd."

15. Tijdens de informatiebijeenkomst van 7 september 2022 zijn vergelijkbare ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door o.a. projectleider .[12] geeft ondermeer aan:

---

[14] Onder meer zijn de volgende informatiebijeenkomsten door de gemeente, in het kader van het SBK, door uw gemeente georganiseerd. Databijeenkomsten per stadsdeel:
- Stadsdeel Oost: 30 augustus 2022;
- Weesp: 6 september 2022;

"De rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij het nieuwe omgevingsplan niet ineens veranderen. Wij gaan niet ineens zeggen van nou u mocht alcohol schenken en dat is nu ineens afgelopen omdat er een nieuw omgevingsplan is. Bestaande rechten blijven bestaan."

16. Tijdens de informatieavonden werden door uw gemeente sheets gehanteerd waaruit vergelijkbare toezeggingen voortvloeiden.

17. Ook is er in diverse overleggen met KHN sprake geweest van expliciete bevestigingen van continuïteit van bestaande rechten en is er herhaaldelijk aangegeven dat er geen nadelige wijzigingen zouden worden doorgevoerd. Cliënte verwijst in dit kader ook naar hetgeen hieromtrent is gesteld in de inspraakreactie van KHN d.d. 11 mei 2022.[13]

18. Daarnaast verwijst cliënte naar het coalitieakkoord, dat overigens nog tijdens de presentatie van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het SBK op 27 juni 2022 is toegelicht,[14] het volgende opgenomen: "*We geven meer ruimte aan horeca om af en toe een bandje of een dj te laten optreden (...).*"

19. Namens cliënte is reeds eerder kenbaar gemaakt dat het verlies van bestaande rechten kan leiden tot grote financiële nadelige gevolgen en serieuze continuïteitsrisico's.

20. Volgens vaste jurisprudentie[15] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:
    1. Er is sprake van een toezegging;
    2. Deze toezegging kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend;
    3. Een belangenafweging staat niet aan het honoreren van de verwachtingen in de weg.

- Stadsdeel West: 7 september 2022;
- Stadsdeel Zuid: 12 september 2022;
- Stadsdeel Noord: 13 september 2022;
- Stadsdeel Nieuw-West: 13 september 2022;
- Stadsdeel Centrum: 14 september 2022.

[13] Zie inspraakreactie KHN 11 mei 2022. p. 1, tweede alinea.
[14] Stedelijk beleidskader horeca en terrassen presentatie gemeente Amsterdam tijdens ALV en KHN, maandag 27 juni 2022.
[15] Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

21. Cliënte mag er dan ook op vertrouwen dat de huidige exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet en dat ook in de toekomst geen beperkingen zullen worden opgelegd die leiden tot verlies van waarde of exploitatiemogelijkheden. Het Horecabeleid zal op dit punt moeten worden verduidelijkt en aangepast, zodat buiten twijfel staat dat bestaande rechten te allen tijde worden gerespecteerd. Hieronder komen wij nader op terug.

22. In het onderhavige geval is er sprake van expliciete toezeggingen zoals hiervoor genoemd, namelijk alle bestaande rechten van een horecaondernemer, zijn mogelijke opvolger en de pandeigenaar blijven behouden (stap 1).

23. Deze toezeggingen kunnen aan het bestuursorgaan worden toegerekend (stap 2). De informatiebijeenkomsten zijn immers door de gemeente georganiseerd om het Ontwerp Wijzigingsbesluit nader toe te lichten en te duiden. Er mag op vertrouwd worden dat uitlatingen die tijdens deze bijeenkomsten worden gedaan juist zijn. Bovendien zijn deze uitlatingen meermaals door verschillende ambtenaren op diverse bijeenkomsten gedaan en betreft het derhalve niet een persoonlijke opvatting van één enkele ambtenaar.

24. Bovendien staat een belangenafweging niet in de weg aan het honoreren van deze verwachtingen (stap 3). De belangen van cliënte wegen namelijk zwaar in deze belangenafweging. Het betreffen hier bestaande rechten, waarvan cliënte er op mag vertrouwen dat deze in de toekomst blijven gelden. De exploitatie en financiering het betreffende pand zijn immers ook gebaseerd op deze bestaande rechten. Het beperken van deze rechten levert grote schade op voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

25. Cliënte kan dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel doen. Bestaande rechten zullen dus moeten worden gerespecteerd in het vast te stellen SBK en het omgevingsplan.

26. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

27. In het geval dat cliënte niet zou mogen vertrouwen op de expliciete uitlatingen van ambtenaren (quod non) zouden bestaande rechten – in het gunstigste geval- alleen van kracht blijven totdat het huidige bestemmingsplan is vervangen door de regels uit de basisregeling. Die basisregeling lijkt deels het Ontwerp Wijzigingsbesluit te zijn, met alle

beperkende bepalingen van dien. Deze wijzigingen zouden zich dan ook binnen enkele maanden kunnen verwezenlijken.

28. Vorengaande is contrair aan hetgeen uw ambtenaren tijdens de informatieavonden nadrukkelijk hebben toegelicht. Anders dan uw ambtenaren stellig verklaren zou dan een bestaande toegestane horeca-activiteit wel degelijk kunnen worden wegbestemd – althans te worden beperkt - waarbij dit in het meest gunstige scenario 'pas' in 2029 het geval zou zijn.

29. Cliënte is overigens van oordeel dat de handelswijze van uw gemeente, waaronder het schenden van het opgewekte vertrouwen en schending van het rechtszekerheidsbeginsel, tevens leidt tot een onrechtmatige overheidsdaad, waarvoor cliënte uw gemeente aansprakelijk houdt.

Gronden

Overgangsrecht

30. Cliënte meent dat bestaande horecabedrijven de huidige wijze van exploiteren moeten kunnen voortzetten in de toekomst. Een beperking van de exploitatie kan namelijk tot grote financiële schade leiden. Cliënte meent dat dit in het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet afdoende geregeld is.

31. Cliënte meent dat uw gemeente zich dient te houden aan de toezeggingen c.q. het opgewekte vertrouwen zoals hierboven verwoord. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit dient hierop te worden aangepast. Slechts voor zover aan de verdere inhoud zou moeten worden toegekomen, quod non, wordt hierbij namens cliënte nog het navolgende opgemerkt.

32. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt aangegeven dat voor bestaande horecazaken in beginsel een overgangsrecht geldt, maar dit is voornamelijk vormgegeven als een overgangstermijn van drie jaar. Binnen die termijn hoeven bestaande exploitanten nog niet te voldoen aan de nieuwe algemene regels, zoals beperkingen ten aanzien van openingstijden en activiteiten. Voor nieuwe horecazaken geldt echter geen overgangsrecht, zij moeten per direct voldoen aan de nieuwe bepalingen.

33. In de toelichting is hierover onder meer het volgende opgenomen:

"Zoals hiervoor al een aantal keer aangegeven, wordt waar nodig voorzien in overgangsrecht voor bestaande legale situaties. Een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangstermijn. Gedurende die termijn hoeft een legaal bestaande horecazaak nog niet te voldoen aan gestelde algemene regels".[16]

.....

"Bovendien wordt daarmee aangesloten op de geldingsduur van verreweg de meeste exploitatievergunning. Dat voorkomt dat in een exploitatievergunning bijvoorbeeld ruimere openingstijden staan dan dat in het omgevingsplan is bepaald. Voor exploitatievergunning die eerder aflopen dan dat de betreffende overgangstermijn in het omgevingsplan nog duurt, kan worden geanticipeerd op de nieuwe regels."[17]

34. Cliënte meent dat een overgangstermijn niet hetzelfde is als overgangsrecht, op grond waarvan de huidige exploitatie kan worden voortgezet. De overgangstermijn impliceert dat er op den duur wel veranderingen doorgevoerd moeten worden. Ook geeft de opmerking 'dat voor exploitatievergunningen die eerder aflopen dan de betreffende overgangstermijn in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op nieuwe regels', onvoldoende zekerheid voor bestaande horeca-exploitanten en pandeigenaren.

35. Ook is volstrekt onduidelijk wat het overgangsrecht wordt voor de activiteiten die op dit moment onderdeel uitmaken van de exploitatie en die niet binnen de nieuwe zwaartecategorieën vallen. Cliënte wil de zekerheid dat in ieder geval alle activiteiten die thans worden uitgevoerd, ook in de toekomst onderdeel kunnen blijven van de exploitatie.

36. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat horecaondernemers in de toekomst de kans moeten krijgen om een horecabedrijf te kunnen verkopen. In de horecabranche komt het vaak voor dat verkoop van de horecazaak op termijn als pensioenvoorziening dient. Dus zelfs als een horecaondernemer op basis van

[16] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.
[17] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

overgangsrecht de kans krijgt om bijvoorbeeld nog vijf jaar te kunnen exploiteren, wordt er grote schade geleden omdat het horecabedrijf niet meer verkocht kan worden. Ook pandeigenaren zullen zwaar gedupeerd worden als bepaalde horeca zwaartecategorieën in een pand niet meer mogen worden uitgeoefend. Prijzen zijn uiteraard gebaseerd op de zwaarte van de horeca die mogelijk is in het pand. Een horecaondernemer die tevens eigenaar is van het pand wordt hierdoor extra zwaar benadeeld. De gemeente doorkruist hiermee ook de marktwerking, voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

37. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bestaande horeca, in dezelfde omvang en met dezelfde eigenschappen zoals bijvoorbeeld openingstijden, op de huidige locaties kan worden behouden. In de bijeenkomsten naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt door ambtenaren aangegeven dat hetgeen horecaondernemers nu hebben, behouden kan blijven. De vraag is of dit strookt met de uitgangspunten van het beleid. Cliënte doet een beroep op het vertrouwensbeginsel aan de hand van deze uitspraken en gaat er derhalve vanuit dat de bestaande exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet. Dit heeft zowel betrekking op de vergunde als de feitelijke situatie (inclusief bestaand overgangsrecht).

38. Ten aanzien van het waarborgen van de bestaande rechten is tijdens de informatieavonden toegelicht dat wordt uitgegaan van de daadwerkelijke legaal vergunde exploitatie op het moment van het aanvragen van de omgevingsvergunning.

39. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde periode of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke geluids- of geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

40. Voor cliënte impliceert dit een onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Er kunnen immers vele redenen denkbaar zijn waarom een horecaondernemer of pandeigenaar tijdelijk niet optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die zijn exploitatievergunning of het bestemmingsplan biedt. Zo kan tijdelijk personeelstekort, economische crisis, tijdelijke terugloop in klandizie ertoe leiden dat bijvoorbeeld tijdelijk de openingstijden worden beperkt, of wellicht zelfs tijdelijk de exploitatie wordt beperkt. Een zeer duidelijk voorbeeld heeft zich voorgedaan tijdens de COVID-19 crisis. In die periode was het voor veel ondernemingen op bepaalde

momenten alleen mogelijk om het afhalen van maaltijden aan te bieden, terwijl de onderneming anders uiteraard een volledige exploitatie zou voeren.

41. Dat een dergelijke situatie niet slechts theoretisch is blijkt wel uit de ervaringen van een aantal (horeca)ondernemers in het 1012-gebied. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit-Centrum 2' werd door de gemeente op de peildatum voor de werking van dit beperkende bestemmingsplan vastgesteld dat de horeca-exploitatie was gestaakt en werd de horecabestemming met de vaststelling van het bestemmingsplan verwijderd. Pas na het indienen van een zienswijze konden horecaondernemers het verwijderen van de horecabestemming van hun pand ongedaan maken, omdat zij konden aantonen dat de onderneming vanwege de gedwongen sluiting als gevolg van de afgekondigde COVID-19 lockdown slechts tijdelijk was gesloten. Dit concrete voorbeeld toont de rechtsonzekerheid aan als bij het verlenen van een omgevingsvergunning wordt uitgegaan van de door de gemeente Amsterdam gestelde feitelijke exploitatie.

Zwaartecategorieën horeca

42. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden zwaartecategorieën voor zelfstandige horeca genoemd, gekoppeld aan toegestane en verboden activiteiten. Cliënte meent dat er te weinig flexibiliteit is ingebouwd voor horecabedrijven die hier niet strikt in passen. Er zijn nu bestaande horecabedrijven die activiteiten uitvoeren die niet passen binnen een bepaalde zwaartecategorie. Hier is in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geen, althans onvoldoende rekening mee gehouden. Indien deze horecabedrijven wel binnen een bepaalde zwaartecategorie zouden moeten vallen, zou dit een beperking van de huidige exploitatie opleveren. Dit kan zeer vergaande 'financiële' gevolgen hebben.

43. Daarnaast is het bij de omzetting van de oude bestemmingsplannen naar het definitieve deel van het omgevingsplan van belang dat alle gebruiksmogelijkheden zoals nu opgenomen in het oude bestemmingsplan, behouden blijven. Dit is zowel van belang voor de pandeigenaar als voor de horeca-exploitant, die wellicht in de toekomst de exploitatie nog wil wijzigen. Ook dit lijkt niet, dan wel onvoldoende te zijn verzekerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

44. Met betrekking tot 'lichte horeca' bepaalt artikel 2.248 dat het onder meer is toegestaan om kleine etenswaren te verstrekken, voor zover het gaat om etenswaren die geen voorbereidingsbehandeling ter plaatse behoeven, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Tegelijkertijd bepaalt artikel 2.250 dat het aanbieden/meegeven van

etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, niet is toegestaan voor lichte horeca.

45. Op basis hiervan zou het bijvoorbeeld voor een koffiezaak of lunchroom niet meer zijn toegestaan om een belegd broodje mee te geven voor directe consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf. Cliënte meent dat dit een te vergaande beperking is, waarbij geen rekening is gehouden met de bestaande praktijk en exploitaties.

46. Met betrekking tot 'reguliere horeca' bepaalt artikel 2.253 welke activiteiten zijn toegestaan. Ook voor reguliere horeca geldt dat het verstrekken van kleine etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, alleen is toegestaan zonder voorbereidingsbehandeling, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Ook hierbij is geen rekening gehouden met de geldende praktijk en bestaande exploitaties.

47. Daarnaast bepaalt artikel 2.254 dat het niet is toegestaan om muziek ten gehore te brengen met een geluidsniveau hoger dan 75 dB(A). Cliënte kan dit maximum van 75 dB(A) niet plaatsen, aangezien in het Horecabeleid 2025 nog een maximum van 76 dB(A) stond aangegeven. Op grond van dit Horecabeleid mochten middelzware horeca en zware horeca namelijk meer dan achtergrondmuziek (77 dB(A) of hoger ten gehore brengen. Dit scheelt in ieder geval 1 dB(A). Dit kan bijvoorbeeld voor restaurants met een DJ toch een groot verschil maken. Cliënte meent dat dit in het definitieve Wijzigingsbesluit in ieder geval dient te worden aangepast. Daarbij komt dat voor sommige restaurants ook een maximum van 76 dB(A) niet voldoende zal zijn. Voor zover de huidige exploitatie gericht is op een hoger geluidsniveau, dient dit ook in de toekomst te zijn toegestaan.

48. Verder is het voor reguliere horeca niet toegestaan om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Cliënte meent dat dit niet strookt met bijvoorbeeld restaurants, waarvoor het nu is toegestaan om maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte van de horecazaak in te richten als dansvloer. Voor horeca van categorie 3 en 4 (of een andere categorie), waarvoor dat thans is toegestaan, dient deze mogelijkheid in ieder geval behouden te blijven. Ten aanzien van dit onderwerp heeft uw burgemeester in de raadsvergadering d.d. 14 mei 2025 ter bespreking van het nieuwe horecabeleid met betrekking tot het amendement inzake dansen in reguliere horeca bijvoorbeeld nog gezegd: "*Het amendement (...) en maakt het wel mogelijk dat er in een café spontaan tussen de tafels of op de tafel wordt gedanst*". Deze

toezegging van de burgemeester, hoe summier ook, valt niet terug te vinden in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

49. Ook lijkt uit de formulering van artikel 2.254 te volgen dat het wel is toegestaan voor reguliere horeca om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang (een deel van) de ruimte niet wordt ingericht als dansvloer. Cliënte meent dat dit duidelijker dient te worden aangegeven.

50. Artikel 2.254 verbiedt ook zaalverhuur voor feesten en partijen voor reguliere horeca. Zaalverhuur voor feesten en partijen wordt als volgt gedefinieerd:

> *"Het op structurele basis bedrijfsmatig beschikbaar stellen van ruimte binnen een horecazaak ten behoeve van feesten voor grotere groepen, al dan niet besloten of tegen entreegeld."*[18]

51. Op basis van het (voormalige) horecabeleid van de stadsdelen was/is het in sommige stadsdelen toegestaan om bijvoorbeeld een restaurant of café te verhuren voor een afscheidsborrel, diner of feest. Daarbij werd aangegeven dat het reserveren van alle tafels in een restaurant voor één groep, de avond min of meer besloten maakt. Deze vorm van zaalverhuur was nadrukkelijk toegestaan. Voornoemde definitie in het Ontwerp Wijzigingsbesluit lijkt deze mogelijkheid te beperken, nog los van het feit dat niet duidelijk is wat onder 'op structurele basis' wordt verstaan. Cliënte meent dat deze mogelijkheid van zaalverhuur moet blijven bestaan, voor zover dat thans wel is toegestaan. Weliswaar wordt in de toelichting bij het wijzigingsbesluit wel aangegeven dat deze vorm van zaalverhuur kan blijven bestaan, maar cliënte meent dat dit ook moet blijven uit de definitie, en dus niet alleen uit de toelichting. Dit om rechtsonzekerheid te voorkomen.

52. Voor fastfoodhoreca geldt op basis van artikel 2.255 lid 3 dat er een maximum bruto-vloeroppervlakte kan worden gegeven. Cliënte meent dat dit nooit een beperking kan inhouden ten opzichte van de huidige situatie.

53. Voor middelzware horeca bepaalt artikel 2.259 dat het niet is toegestaan voor horecabedrijven die vallen onder deze categorie, om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Dit strookt niet met de regels voor cafés die het dansen mogelijk maken op

[18] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte, en deze ruimte dus kan worden ingericht als dansvloer. Deze mogelijkheid dient behouden te blijven. Voor overige horecabedrijven in de categorie middelzwaar zou duidelijk gemaakt moeten worden dat het wel is toegestaan om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang er geen dansvloer wordt gecreëerd.

54. Ook voor middelzware horeca is het niet toegestaan om zaalverhuur voor feesten en partijen te exploiteren. Dit verhoudt zich niet tot de mogelijkheden die er thans zijn. Voor een motivatie daarvan wordt er verwezen naar het boven gestelde. Cliënte meent dat er geen sprake kan zijn van een inperking van de huidige exploitatiemogelijkheden.

55. Restaurants lopen een groot risico dat vanuit het thans geformuleerde Ontwerp Wijzigingsbesluit in een te lichte nieuwe categorie te worden ingedeeld. Los van de hierboven genoemde toezeggingen, is in gemeentelijke presentaties over het SBK op de sheets opgenomen: *"De huidige restaurants worden in het nieuwe systeem opgesplitst in twee categorieën: degene die later open willen en versterkte muziek willen draaien, vallen in een zwaardere categorie."* Dit komt echter niet terug in het Ontwerp Wijzigingsbesluit zoals het thans voorligt. Anticiperend op de toekomstige toebedeling van zwaartecategorieën benadrukt cliënte nogmaals in de zwaarste categorie te worden ingedeeld.

56. Hoewel het Ontwerp Wijzigingsbesluit op het eerste gezicht oogt als een helder en systematisch plan, blijkt bij nadere lezing dat er tegelijkertijd willekeurige en verstrekkende beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld dat een eenvoudige lunchroom geen belegd broodje zou mogen meegeven. Dit maakt het voor cliënte des te noodzakelijker om tegen de voorgestelde indeling en uitwerking te ageren.

Openingstijden horecazaak

57. In artikel 3.82 worden de openingstijden genoemd van de diverse zwaartecategorieën. Opvallend is dat met name bij reguliere horeca de openingstijden beperkt zijn ten opzichte van de huidige situatie. Reguliere horeca exploiteert op dit moment over het algemeen als horeca '4'. Deze horeca exploiteert doorgaans als dagzaak: van zondag tot en met donderdag tot 01.00 uur en van vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur of als avondzaak: van zondag tot en met donderdag tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04:00 uur. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit mag er op vrijdag en zaterdag tot 02.00 uur geëxploiteerd worden. Dit scheelt in ieder geval één uur in het weekend. Onterecht is daarbij niet erkend dat dit voor zeker een deel van de horeca-exploitanten een onevenredige beperking zal zijn. In de

drukkere gebieden in Amsterdam zijn er vele restaurants tot de maximale sluitingstijd geopend zijn. Dat is ook normaal voor een bruisende hoofdstad en betekent niet dat de gasten bestaan uit een aparte bezoekersstroom. Een beperking in het weekend zal tot grote financiële schade lijden.

58. Onduidelijk is hoe omgegaan wordt met aanvragen die op moment van inwerkingtreding van de subparagrafen reeds zijn ingediend. Cliënte meent dat ook voor deze gevallen in ieder geval een overgangstermijn van 3 jaar dient te gelden.

59. Voor nieuwe exploitatievergunningen lijkt geen overgangstermijn te gelden. Daarvoor zouden dan direct de (beperktere) openingstijden gelden zoals opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Dit zou echter tot oneerlijke concurrentie kunnen leiden tussen bestaande horecabedrijven, waarvoor wel een overgangstermijn geldt en nieuwe bedrijven, die wel eerder moeten sluiten. Dit kan ook leiden tot slechtere verkoopbaarheid van bestaande horecabedrijven. Dit is vooral ook van belang omdat de verkoop van het horecabedrijf over het algemeen voor horeca-exploitanten geldt als een pensioenvoorziening. In beginsel zal de nieuwe eigenaar namelijk een nieuwe exploitatievergunning aan moeten vragen, waarbij dan de nieuwe openingstijden zullen gaan gelden. Cliënte meent daarom dat bij verkoop van een horecabedrijf ook een overgangstermijn van in totaal 3 jaar zou moeten gelden, zodat de nieuwe tijden op hetzelfde moment zullen gaan gelden voor bestaande bedrijven en nieuwe horecabedrijven.

60. Artikel 3.90 geeft de mogelijkheid tot beperking van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Cliënte meent dat dit in ieder geval geen beperking mag opleveren ten opzichte van de thans toegestane exploitatie.

61. Daarnaast geeft artikel 3.91 de mogelijkheid dat het geven van een maatwerkontheffing van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Deze maatwerkontheffing is alleen van toepassing op zware horeca en fastfoodhoreca. Cliënte meent dat dit ook van toepassing moet kunnen zijn op andere horecabedrijven, zeker die horecabedrijven die beperkt worden in de openingstijden door het nieuwe beleid.

62. Een dergelijke maatwerkontheffing leidt tot een meer rechtsonzekere situatie voor de horeca-exploitant. Zeker ten opzichte van de huidige avondzaaktijden, die in principe voor iedere dag van de week golden. Met de maatwerkontheffing kan bepaald worden voor welke dag of

dagen van de week de ontheffing geldt. Daarnaast lijkt er een zwaardere toets toegepast te worden, dan die thans op grond van het woon- en leefklimaat op basis van de APV geldt. Ook kunnen er extra voorwaarden aan de ontheffing worden verbonden.

63. Duidelijk is dat de regeling complexer wordt voor de horeca-exploitant en deze weer een extra toestemming dient aan te vragen. De horeca-exploitant heeft minder zekerheid over de openingstijden, maar moet wel investeringen doen en personeel aannemen. Cliënte meent dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Er is ook geen enkele motivatie gegeven waarom de oude regeling niet zou voldoen.

Horecaterrassen

64. Een terras is belangrijk voor de zichtbaarheid en het rendabel kunnen exploiteren van een horecaonderneming. Op grond van artikel 3.71 is een horecaterras uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'horecaterras toegestaan – vergunningsplicht'. Cliënte meent dat alle huidige horecaterrassen een dergelijke aanduiding zouden moeten krijgen. Artikel 3.71 lid 2 bevat een tijdelijke regeling voor zover het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog niet is omgezet naar het definitieve deel. Op basis daarvan is een horecaterras ook toegestaan als dit blijkt uit het oude bestemming (al dan niet via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid) of er in het verleden een omgevingsvergunning is verleend.

65. Hierbij wordt miskend dat er op dit moment horecaterrassen in Amsterdam aanwezig zijn, waarvoor een exploitatievergunning is verleend, maar waarvoor geen separate ruimtelijke toestemming lijkt te zijn. Eén en ander wordt onder meer veroorzaakt doordat stadsdelen in het verleden hier geen groot belang aan hebben gehecht. Dit is dus niet te wijten aan de horeca-exploitant en die mag hier ook niet de dupe van worden.

66. Wat betreft de openingstijden van het horecaterras, kan dit geen beperking zijn op de openingstijden, zoals die nu gelden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden maximale sluitingstijden gegeven, waarbij in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgeweken. Dit geeft rechtsonzekerheid voor de horeca-exploitant.

67. Daarnaast wordt er een vergunningsplicht voor horecaterrassen in het leven geroepen. Op grond van de beoordelingsregels wordt een dergelijke omgevingsvergunning alleen verleend als de aanvraag betrekking heeft op een locatie waar een horecaterras is toegestaan. Zoals

hierboven aangegeven is dit in de oude bestemmingsplannen niet altijd duidelijk. Dit kan in de praktijk tot grote problemen leiden.

68. In het Horecabeleid 2025 stond met betrekking tot deze vergunning het volgende aangegeven:

> "*Alle bestaande terrassen hebben momenteel een ruimtelijke toestemming. Dit kan bijvoorbeeld een omgevingsvergunning zijn of een toestemming door algemene regels in het bestemmingsplan. Deze bestaande terrassen krijgen de nieuwe omgevingsvergunning terrassen van rechtswege. Vanaf inwerkingtreding van de horecaregels in het omgevingsplan wordt het onderdeel terras in hun huidige exploitatievergunning beschouwd als een omgevingsplanvergunning. Die bevat de openingstijden van het terras, de terrastekening en, indien aanwezig, specifieke vergunningvoorschriften over het terras. Ondernemers hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen en zijn geen leges verschuldigd*".[19]

69. Hieruit blijkt derhalve dat in het beleid is toegezegd dat alle bestaande horecaterrassen van rechtswege een omgevingsvergunning terras krijgen.

70. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit echter staat bij artikel 3.76 aangegeven dat dit artikel alleen van toepassing is op een bestaand legaal horecaterras. Als een omgevingsplanactiviteit horecaterras voor het moment van inwerkingtreding van de subparagraaf rechtmatig werd verricht, dan geldt voor die activiteit een omgevingsvergunning van rechtswege voor onbepaalde tijd. Onduidelijk is echter wat verstaan wordt onder 'een legaal bestaand horecaterras' en het 'rechtmatig verrichten van de exploitatie van een horecaterras'. Het is twijfelachtig of de situatie zoals voornoemd, waarbij er wel een exploitatievergunning is voor het terras, maar geen ruimtelijke toestemming, in aanmerking komt voor een omgevingsvergunning van rechtswege. Cliënte meent dat het onwenselijk is als deze horeca-exploitanten alsnog een dergelijke toestemming moeten regelen terwijl het terras vaak al

[19] Horecabeleid 2025, pagina 32.

jarenlang geëxploiteerd wordt. Bovendien is de ruimtelijke toestemming altijd een toetsingsgrond op basis van de APV geweest. Indien de gemeente bij verlening van de exploitatievergunning voor het terras niet opgemerkt heeft dat er geen ruimtelijke toestemming was, kan dit nu niet worden tegengeworpen aan de horeca-exploitanten. Cliënte meent dat in het wijzigingsbesluit de regel zo zou moeten worden aangepast, dat deze horeca-exploitanten ook een omgevingsvergunning van rechtswege krijgen.

71. Op grond van artikel 3.78 kunnen voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit horecaterras worden verbonden. Op grond van lid 2 worden in elk geval voorschriften verbonden over de positionering en maatvoering van het terras, de openingstijden en het aantal zitplaatsen dat maximaal op het terras aanwezig mag zijn. Met name deze laatste voorwaarde wijkt af van de huidige praktijk. Vrijwel nooit worden op een exploitatievergunning voor een horecaterras het maximaal aantal zitplaatsen dat op het terras aanwezig mag zijn opgenomen. Cliënte meent dat dit een onnodige en vergaande beperking is. In ieder geval mag dit niet leiden tot vermindering van het aantal zitplaatsen dat op dit moment op het terras aanwezig is.

72. De gemeente zou ook meer aandacht moeten besteden aan de positieve effecten van terrassen. Terrassen dragen bij aan een levendige en gezellige stadssfeer, vergroten de sociale controle en voorzien in de behoeften van zowel bewoners als bezoekers. Daarnaast helpen terrassen vaak ongewenste situaties te voorkomen, zoals wildparkeren van fietsen en scooters of het illegaal plaatsen van afval. Bovendien kan de aanwezigheid van een terras juist extra toezicht en controle in een gebied mogelijk maken. Deze belangrijke bijdragen van terrassen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn tot nu toe onvoldoende erkend.

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

73. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt onder meer terug in artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

74. Ditzelfde geldt voor de in dit artikel aangegeven aanduiding 'bouwlaag waarin een horecazaak is toegestaan' en 'maximumaantal horecazaken'. Dit kan nooit een beperking

inhouden ten opzichte van de bestaande situatie. Dit is niet, dan wel onvoldoende verzekerd, in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Nader over Café Blokker

75. Deze locatie heeft volgens het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'Oud Noord' de bestemming 'Wonen', met de functieaanduiding: 'dh2: detailhandel, dienstverlening en horeca toegestaan'.

76. Aan Café Blokker is een exploitatievergunning ten behoeve van een café verleend, met openingstijden zondag-donderdag tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur. Cliënte maakt (regelmatig) volledig gebruik van de openingstijden als vergund.

77. In de inrichting wordt een luider muziekniveau geproduceerd dan louter 'achtergrondmuziek'. Cliënte wenst ook muziekniveau in haar horecabedrijf/concept te behouden.

78. De horecabestemming op het onderhavige pand is, zoals hiervoor genoemd, zeer breed. Cliënte maakt thans niet volledig gebruik van de volledige horecabestemming, maar wenst nadrukkelijk in de toekomst de flexibiliteit/mogelijkheid te behouden om volledig binnen de bestemming te kunnen gaan exploiteren en haar horecaconcept daarop aan te passen. Bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, laat cliënte toe dat er in de horeca-inrichting wordt gedanst. De brede horecabestemming is een van de redenen dat cliënte zich juist op deze locatie heeft willen vestigen. De ruime horecabestemming is tevens direct relevant in het kader van de waarde van de horecaonderneming van cliënte.

79. Cliënte wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht, etc. behouden.

Afsluitend

80. Cliënte vreest dat de exploitatiemogelijkheden van de horeca c.q. onderhavige locatie zal afnemen, zoals thans door het Ontwerp Wijzigingsbesluit beoogd.

81. Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie(s) kan/kunnen worden voortgezet, waarbij in de toekomst ook een wijziging van het horecaconcept of verkoop aan de orde kan zijn. Cliënte verzoekt u om het Ontwerp Wijzigingsbesluit zo vast te stellen dat dit mogelijk is.

82. Eventuele wijzigingen in of beperkingen van de horeca-exploitatie zal grote (financiële) schade tot gevolg hebben. Cliënte stelt de gemeente Amsterdam op voorhand aansprakelijk voor dergelijke schade, maar gaat ervan uit dat het zover niet zal hoeven komen doordat bestaande mogelijkheden onder het nieuwe beleid mogelijk blijven.

83. Cliënte gaat ervan uit dat uw raad de stadsdelen eerst alsnog in de gelegenheid zal stellen om met de nodige inhoudelijke opmerkingen te komen en vervolgens wederom een gewijzigde versie van het Ontwerp Wijzigingsbesluit te publiceren, waarna wederom een zienswijze kan worden ingediend.

Meester Advocaten
T 020 409 55 55
F 020 409 54 44
Foeliestraat 18
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

PER AANGETEKENDE POST
Gemeenteraad van Amsterdam
Directeur Ruimte en Duurzaamheid
T.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT AMSTERDAM

Gemeente Amsterdam
16 OKT. 2025
Ontvangen

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20250942
Betreft	:	Blushing / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij hebben zich gewend de exploitanten van Blushing Amsterdam, gevestigd aan de Paulus Potterstraat 30A, 1071 DA (hierna te noemen: cliënte), ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is met ingang van donderdag 4 september 2025 gedurende een termijn van 6 weken ter inzage gelegd. De kennisgeving van de ter inzagelegging treft u aan als **bijlage 1**.

Gedurende de termijn van de ter inzagelegging kan eenieder een zienswijze indienen over het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Hierbij ontvangt u tijdig de zienswijze van cliënte.

Hieronder zullen allereerst de algemene opmerkingen die gemaakt kunnen worden naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit uiteengezet worden. Daarna zal worden ingegaan op de specifieke locatie van cliënte.

Inleiding

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden via rekeningnummer: 33.99.69.849 (NL58 RABO 0339 9698 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

Voorgeschiedenis

1. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit bouwt voort op het Horecabeleid 2025.[1] Het SBK is voor het eerst gepubliceerd in het voorjaar van 2022. Uw gemeente stelt dat de aanleiding voor het SBK was dat het bestaande ruimtelijke en horecabeleid van de verschillende stadsdelen niet meer aansloot op de actuele praktijk, onvoldoende flexibel was voor toekomstige ontwikkelingen en op onderdelen niet goed aansloot bij de (aankomende) Omgevingswet. Daarbij gaf uw gemeente aan dat met het SBK werd beoogd om meer uniformiteit te brengen in de regelgeving voor horeca en terrassen en om een integrale systematiek van zwaartecategorieën, gebiedstypologieën en vergunningstelsels te introduceren.

2. Cliënte deelt de door uw gemeente geschetste uitleg over de nut en noodzaak van het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet. Voorafgaand aan het SBK bestond er reeds voldoende eenduidigheid in beleid en regelgeving met betrekking tot horeca. Voor iedere ondernemer was duidelijk welke verschillende horecacategorieën in het bestemmingsplan waren opgenomen. Ook bleek uit de praktijk dat er relatief weinig procedures werden gevoerd over de interpretatie van horeca-definities onder de oude bestemmingsplannen.[2]

3. Cliënte vraagt zich af welk concreet probleem de gemeente met het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit poogt op te lossen. Daarbij speelt mee dat de nieuwe Omgevingswet geen enkele verplichting oplegt om horecacategorieën te wijzigen en al helemaal niet binnen een goed functionerende praktijk. Kortom: cliënte ziet geen nut en noodzaak voor inhoudelijke wijzigingen en krijgt de stellige indruk dat sprake is van een doelredenering vanuit de gemeente Amsterdam om de horeca-exploitatie te beteugelen. Reeds om deze reden wordt niet voldaan aan het toetsingscriterium van een "evenwichtige toedeling van functies aan locaties" (ETFAL).[3]

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

4. Daarbij komt dat de verkeerde volgorde is gehanteerd bij de beleidsvorming. Eerst is het omgevingsplan vastgesteld en pas daarna zou het uitvoeringsbeleid worden vastgesteld, terwijl de betrokkenheid van de stadsdelen en een inhoudelijke beantwoording van de inspraakreacties in de juiste volgorde voorafgaand aan besluitvorming had moeten plaatsvinden. Stadsdelen lijken verrast. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers zich niet gehoord

[1] In het verleden ook wel genoemd (concept) Stedelijk Beleidskader horeca en terrassen, hierna te noemen: SBK.
[2] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën, maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.
[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.

voelen en dat wezenlijke belangen en zorgen niet zijn gewogen bij het vaststellen van beleid en regelgeving.

Rol stadsdelen geminimaliseerd

5. Niet alleen lijkt het onderhavige Ontwerp Wijzigingsbesluit niet voorafgaand te zijn afgestemd met de stadsdelen, ook lijkt de ruimte voor de stadsdelen om te handelen binnen het (Ontwerp) Wijzigingsbesluit bijzonder beperkt. De stadsdelen lijken alleen de bevoegdheid te hebben om beperkingen op te kunnen leggen. Hiermee lijken de stadsdelen in een keurslijf te zijn geplaatst, hetgeen (ook) niet aansluit bij de jarenlange praktijk dat stadsdelen bevoegd waren om bestemmingsplannen voor te bereiden en op te stellen. Cliënte vraagt zich af of uw raadsleden er zich voldoende van bewust zijn dat de stadsdelen door uw raad buitenspel worden gezet.

6. Cliënte brengt in dit kader in herinnering dat een van de onderdelen van de bestuursopdracht in het kader van het SBK was *"meer sturingsmogelijkheden (wens stadsdeelbesturen)."*[4] Hierbij werd nadrukkelijk niet alleen gedoeld op mogelijkheden tot het louter beperken van de horeca-exploitatie.

7. Bevoegdheid van de stadsdelen is echter gedecimeerd. Zo kunnen stadsdelen bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, niet afwijken van de na-indeling in de zwaartecategorie niet-afwijken van de openingstijden (met uitzondering van een enkele ontheffingsmogelijkheid). De stadsdelen lijken nu alleen de vrijheid te hebben om gebieden aan te wijzen waar een ontheffing van de openingstijden niet wenselijk is.[5] Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold als nadere invulling van het horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[6]

8. Ook heeft de gemeente Amsterdam in het kader van het SBK aangegeven: *"Afweging mogelijk voor afzonderlijke horeca-activiteiten mogelijkheid → maatwerk/voorschriften."* Deze toezegging is de gemeente Amsterdam niet nagekomen, ook op dit punt is de invloed van de stadsdelen op de individuele horeca-exploitatie beperkt.

[4] Zie ook Bestuursopdracht 2018.
[5] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.
[6] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.

9. Per stadsdeel zal een uitvoeringsbeleid worden opgesteld, de stadsdelen worden echter flink beperkt in hun vrijheid met betrekking tot wat kan worden opgenomen in het uitvoeringsbeleid.[7] De 'knoppen' waaraan het stadsdeel kan draaien, zijn voor de horeca louter beperkend en vallen ook nog eens binnen het keurslijf zoals opgedragen binnen uw raad. De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.

Opgewekt vertrouwen

10. De beperkingen van de horeca-exploitatie welke voortvloeien uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn voor een groot deel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, althans is vertrouwen vanuit de gemeente opgewekt dat dergelijke beperking zich niet zouden voordoen.

11. Op diverse momenten en verschillende wijze, is er vanuit de gemeente Amsterdam het vertrouwen opgewekt dat horecabedrijven de bestaande exploitatie zouden kunnen voortzetten en overdragen, zonder dat het onderhavige (Ontwerp) Wijzigingsbesluit daartoe beperkingen zou stellen. Dit vertrouwen is op diverse momenten waarop het SBK is toegelicht, tijdens informatieavonden en alsmede jegens KHN.

12. Reeds voorafgaand aan de publicatie van de definitieve totstandkoming van het SBK, hebben er meerdere besprekingen plaatsgevonden in een specifiek daartoe belegde ''klankbordgroep'' waarvan o.a. KHN onderdeel uitmaakte. In het verslag klankbordgroep 29 november 2021 wordt bijvoorbeeld aangegeven[8]:

> *"KHN geeft aan dat het uitgangspunt moet zijn dat horeca-activiteiten, zoals die nu uitgevoerd worden door een bedrijf, in de toekomst gewoon doorgezet moeten kunnen worden. Dit wordt onderschreven door andere aanwezigen en de gemeente."*
> (onderstreping PS)

13. Daarnaast is bijvoorbeeld - doch niet uitsluitend - tijdens de informatieavond van 14 september 2022 door de ambtenaren, welke de informatieavond hebben geleid, het volgende gemeld:

---

[7] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.
[8] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

"Rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij komst van het omgevingsplan natuurlijk niet veranderen."

Ook is gezegd:

"Bestaande rechten blijven behouden."

En:

"Als je je bedrijf wilt verkopen dan blijven je rechten in het bestemmingsplan altijd gewoon staan, gelden."

Als een ondernemer daarop vraagt of dit ook geldt als het bestemmingsplan/Omgevingsplan inmiddels is gewijzigd, wordt er geantwoord:

"Niet voor uw pand." "We gaan geen bestemmingen afpakken." "Bestemmingsplan gaat vóór en daarmee is de rechtszekerheid geborgd."

14. Tijdens de informatiebijeenkomst van 7 september 2022 zijn vergelijkbare ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door o.a. projectleider .[9] geeft ondermeer aan:

"De rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij het nieuwe omgevingsplan niet ineens veranderen. Wij gaan niet ineens zeggen van nou u mocht alcohol schenken en dat is nu ineens afgelopen omdat er een nieuw omgevingsplan is. Bestaande rechten blijven bestaan."

[9] Onder meer zijn de volgende informatiebijeenkomsten door de gemeente, in het kader van het SBK, door uw gemeente georganiseerd. Databijeenkomsten per stadsdeel:
- Stadsdeel Oost: 30 augustus 2022;
- Weesp: 6 september 2022;
- Stadsdeel West: 7 september 2022;
- Stadsdeel Zuid: 12 september 2022;
- Stadsdeel Noord: 13 september 2022;
- Stadsdeel Nieuw-West: 13 september 2022;
- Stadsdeel Centrum: 14 september 2022.

15. Tijdens de informatieavonden werden door uw gemeente sheets gehanteerd waaruit vergelijkbare toezeggingen voortvloeiden.

16. Ook is er in diverse overleggen met KHN sprake geweest van expliciete bevestigingen van continuïteit van bestaande rechten en is er herhaaldelijk aangegeven dat er geen nadelige wijzigingen zouden worden doorgevoerd. Cliënte verwijst in dit kader ook naar hetgeen hieromtrent is gesteld in de inspraakreactie van KHN d.d. 11 mei 2022.[10]

17. Daarnaast verwijst cliënte naar het coalitieakkoord, dat overigens nog tijdens de presentatie van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het SBK op 27 juni 2022 is toegelicht,[11] het volgende opgenomen:

> "*We geven meer ruimte aan horeca om af en toe een bandje of een dj te laten optreden (...).*"

18. Namens cliënte is reeds eerder kenbaar gemaakt dat het verlies van bestaande rechten kan leiden tot grote financiële nadelige gevolgen en serieuze continuïteitsrisico's.

19. Volgens vaste jurisprudentie[12] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:
    1. Er is sprake van een toezegging;
    2. Deze toezegging kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend;
    3. Een belangenafweging staat niet aan het honoreren van de verwachtingen in de weg.

20. Cliënte mag er dan ook op vertrouwen dat de huidige exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet en dat ook in de toekomst geen beperkingen zullen worden opgelegd die leiden tot verlies van waarde of exploitatiemogelijkheden. Het Horecabeleid zal op dit punt moeten worden verduidelijkt en aangepast, zodat buiten twijfel staat dat bestaande rechten te allen tijde worden gerespecteerd. Hieronder komen wij nader op terug.

---

[10] Zie inspraakreactie KHN 11 mei 2022. p. 1, tweede alinea.
[11] Stedelijk beleidskader horeca en terrassen presentatie gemeente Amsterdam tijdens ALV en KHN, maandag 27 juni 2022.
[12] Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

21. In het onderhavige geval is er sprake van expliciete toezeggingen zoals hiervoor genoemd, namelijk alle bestaande rechten van een horecaondernemer, zijn mogelijke opvolger en de pandeigenaar blijven behouden (stap 1).

22. Deze toezeggingen kunnen aan het bestuursorgaan worden toegerekend (stap 2). De informatiebijeenkomsten zijn immers door de gemeente georganiseerd om het Ontwerp Wijzigingsbesluit nader toe te lichten en te duiden. Er mag op vertrouwd worden dat uitlatingen die tijdens deze bijeenkomsten worden gedaan juist zijn. Bovendien zijn deze uitlatingen meermaals door verschillende ambtenaren op diverse bijeenkomsten gedaan en betreft het derhalve niet een persoonlijke opvatting van één enkele ambtenaar.

23. Bovendien staat een belangenafweging niet in de weg aan het honoreren van deze verwachtingen (stap 3). De belangen van cliënte wegen namelijk zwaar in deze belangenafweging. Het betreffen hier bestaande rechten, waarvan cliënte er op mag vertrouwen dat deze in de toekomst blijven gelden. De exploitatie en financiering het betreffende pand zijn immers ook gebaseerd op deze bestaande rechten. Het beperken van deze rechten levert grote schade op voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

24. Cliënte kan dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel doen. Bestaande rechten zullen dus moeten worden gerespecteerd in het vast te stellen SBK en het omgevingsplan.

25. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

26. In het geval dat cliënte niet zou mogen vertrouwen op de expliciete uitlatingen van ambtenaren (quod non) zouden bestaande rechten – in het gunstigste geval- alleen van kracht blijven totdat het huidige bestemmingsplan is vervangen door de regels uit de basisregeling. Die basisregeling lijkt deels het Ontwerp Wijzigingsbesluit te zijn, met alle beperkende bepalingen van dien. Deze wijzigingen zouden zich dan ook binnen enkele maanden kunnen verwezenlijken.

27. Vorengaande is contrair aan hetgeen uw ambtenaren tijdens de informatieavonden nadrukkelijk hebben toegelicht. Anders dan uw ambtenaren stellig verklaren zou dan een bestaande toegestane horeca-activiteit wel degelijk kunnen worden wegbestemd – althans te worden beperkt - waarbij dit in het meest gunstige scenario 'pas' in 2029 het geval zou zijn.

28. Cliënte is overigens van oordeel dat de handelswijze van uw gemeente, waaronder het schenden van het opgewekte vertrouwen en schending van het rechtszekerheidsbeginsel, tevens leidt tot een onrechtmatige overheidsdaad, waarvoor cliënte uw gemeente aansprakelijk houdt.

Gronden

Overgangsrecht

29. Cliënte meent dat bestaande horecabedrijven de huidige wijze van exploiteren moeten kunnen voortzetten in de toekomst. Een beperking van de exploitatie kan namelijk tot grote financiële schade leiden. Cliënte meent dat dit in het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet afdoende geregeld is.

30. Cliënte meent dat uw gemeente zich dient te houden aan de toezeggingen c.q. het opgewekte vertrouwen zoals hierboven verwoord. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit dient hierop te worden aangepast. Slechts voor zover aan de verdere inhoud zou moeten worden toegekomen, quod non, wordt hierbij namens cliënte nog het navolgende opgemerkt.

31. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt aangegeven dat voor bestaande horecazaken in beginsel een overgangsrecht geldt, maar dit is voornamelijk vormgegeven als een overgangstermijn van drie jaar. Binnen die termijn hoeven bestaande exploitanten nog niet te voldoen aan de nieuwe algemene regels, zoals beperkingen ten aanzien van openingstijden en activiteiten. Voor nieuwe horecazaken geldt echter geen overgangsrecht, zij moeten per direct voldoen aan de nieuwe bepalingen.

32. In de toelichting is hierover onder meer het volgende opgenomen:

> *"Zoals hiervoor al een aantal keer aangegeven, wordt waar nodig voorzien in overgangsrecht voor bestaande legale situaties. Een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangstermijn. Gedurende die termijn hoeft een legaal bestaande horecazaak nog niet te voldoen aan gestelde algemene regels".*[13]
>
> .....

[13] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.

> *"Bovendien wordt daarmee aangesloten op de geldingsduur van verreweg de meeste exploitatievergunning. Dat voorkomt dat in een exploitatievergunning bijvoorbeeld ruimere openingstijden staan dan dat in het omgevingsplan is bepaald. Voor exploitatievergunning die eerder aflopen dan dat de betreffende overgangstermijn in het omgevingsplan nog duurt, kan worden geanticipeerd op de nieuwe regels."*[14]

33. Cliënte meent dat een overgangstermijn niet hetzelfde is als overgangsrecht, op grond waarvan de huidige exploitatie kan worden voortgezet. De overgangstermijn impliceert dat er op den duur wel veranderingen doorgevoerd moeten worden. Ook geeft de opmerking 'dat voor exploitatievergunningen die eerder aflopen dan de betreffende overgangstermijn in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op nieuwe regels', onvoldoende zekerheid voor bestaande horeca-exploitanten en pandeigenaren.

34. Ook is volstrekt onduidelijk wat het overgangsrecht wordt voor de activiteiten die op dit moment onderdeel uitmaken van de exploitatie en die niet binnen de nieuwe zwaartecategorieën vallen. Cliënte wil de zekerheid dat in ieder geval alle activiteiten die thans worden uitgevoerd, ook in de toekomst onderdeel kunnen blijven van de exploitatie.

35. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat horecaondernemers in de toekomst de kans moeten krijgen om een horecabedrijf te kunnen verkopen. In de horecabranche komt het vaak voor dat verkoop van de horecazaak op termijn als pensioenvoorziening dient. Dus zelfs als een horecaondernemer op basis van overgangsrecht de kans krijgt om bijvoorbeeld nog vijf jaar te kunnen exploiteren, wordt er grote schade geleden omdat het horecabedrijf niet meer verkocht kan worden. Ook pandeigenaren zullen zwaar gedupeerd worden als bepaalde horeca zwaartecategorieën in een pand niet meer mogen worden uitgeoefend. Prijzen zijn uiteraard gebaseerd op de zwaarte van de horeca die mogelijk is in het pand. Een horecaondernemer die tevens eigenaar is van het pand wordt hierdoor extra zwaar benadeeld. De gemeente doorkruist hiermee ook de marktwerking, voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

[14] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

36. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bestaande horeca, in dezelfde omvang en met dezelfde eigenschappen zoals bijvoorbeeld openingstijden, op de huidige locaties kan worden behouden. In de bijeenkomsten naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt door ambtenaren aangegeven dat hetgeen horecaondernemers nu hebben, behouden kan blijven. De vraag is of dit strookt met de uitgangspunten van het beleid. Cliënte doet een beroep op het vertrouwensbeginsel aan de hand van deze uitspraken en gaat er derhalve vanuit dat de bestaande exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet. Dit heeft zowel betrekking op de vergunde als de feitelijke situatie (inclusief bestaand overgangsrecht).

37. Ten aanzien van het waarborgen van de bestaande rechten is tijdens de informatieavonden toegelicht dat wordt uitgegaan van de daadwerkelijke legaal vergunde exploitatie op het moment van het aanvragen van de omgevingsvergunning.

38. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde periode of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke geluids- of geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

39. Voor cliënte impliceert dit een onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Er kunnen immers vele redenen denkbaar zijn waarom een horecaondernemer of pandeigenaar tijdelijk niet optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die zijn exploitatievergunning of het bestemmingsplan biedt. Zo kan tijdelijk personeelstekort, economische crisis, tijdelijke terugloop in klandizie ertoe leiden dat bijvoorbeeld tijdelijk de openingstijden worden beperkt, of wellicht zelfs tijdelijk de exploitatie wordt beperkt. Een zeer duidelijk voorbeeld heeft zich voorgedaan tijdens de COVID-19 crisis. In die periode was het voor veel ondernemingen op bepaalde momenten alleen mogelijk om het afhalen van maaltijden aan te bieden, terwijl de onderneming anders uiteraard een volledige exploitatie zou voeren.

40. Dat een dergelijke situatie niet slechts theoretisch is blijkt wel uit de ervaringen van een aantal (horeca)ondernemers in het 1012-gebied. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit-Centrum 2' werd door de gemeente op de peildatum voor de werking van dit beperkende bestemmingsplan vastgesteld dat de horeca-exploitatie was gestaakt en werd de horecabestemming met de vaststelling van het bestemmingsplan verwijderd. Pas na het

indienen van een zienswijze konden horecaondernemers het verwijderen van de horecabestemming van hun pand ongedaan maken, omdat zij konden aantonen dat de onderneming vanwege de gedwongen sluiting als gevolg van de afgekondigde COVID-19 lockdown slechts tijdelijk was gesloten. Dit concrete voorbeeld toont de rechtsonzekerheid aan als bij het verlenen van een omgevingsvergunning wordt uitgegaan van de door de gemeente Amsterdam gestelde feitelijke exploitatie.

Zwaartecategorieën horeca

41. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden zwaartecategorieën voor zelfstandige horeca genoemd, gekoppeld aan toegestane en verboden activiteiten. Cliënte meent dat er te weinig flexibiliteit is ingebouwd voor horecabedrijven die hier niet strikt in passen. Er zijn nu bestaande horecabedrijven die activiteiten uitvoeren die niet passen binnen een bepaalde zwaartecategorie. Hier is in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geen, althans onvoldoende rekening mee gehouden. Indien deze horecabedrijven wel binnen een bepaalde zwaartecategorie zouden moeten vallen, zou dit een beperking van de huidige exploitatie opleveren. Dit kan zeer vergaande 'financiële' gevolgen hebben.

42. Daarnaast is het bij de omzetting van de oude bestemmingsplannen naar het definitieve deel van het omgevingsplan van belang dat alle gebruiksmogelijkheden zoals nu opgenomen in het oude bestemmingsplan, behouden blijven. Dit is zowel van belang voor de pandeigenaar als voor de horeca-exploitant, die wellicht in de toekomst de exploitatie nog wil wijzigen. Ook dit lijkt niet, dan wel onvoldoende te zijn verzekerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

43. Met betrekking tot 'lichte horeca' bepaalt artikel 2.248 dat het onder meer is toegestaan om kleine etenswaren te verstrekken, voor zover het gaat om etenswaren die geen voorbereidingsbehandeling ter plaatse behoeven, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Tegelijkertijd bepaalt artikel 2.250 dat het aanbieden/meegeven van etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, niet is toegestaan voor lichte horeca.

44. Op basis hiervan zou het bijvoorbeeld voor een koffiezaak of lunchroom niet meer zijn toegestaan om een belegd broodje mee te geven voor directe consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf. Cliënte meent dat dit een te vergaande beperking is, waarbij geen rekening is gehouden met de bestaande praktijk en exploitaties.

45. Met betrekking tot 'reguliere horeca' bepaalt artikel 2.253 welke activiteiten zijn toegestaan. Ook voor reguliere horeca geldt dat het verstrekken van kleine etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, alleen is toegestaan zonder voorbereidingsbehandeling, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Ook hierbij is geen rekening gehouden met de geldende praktijk en bestaande exploitaties.

46. Daarnaast bepaalt artikel 2.254 dat het niet is toegestaan om muziek ten gehore te brengen met een geluidsniveau hoger dan 75 dB(A). Cliënte kan dit maximum van 75 dB(A) niet plaatsen, aangezien in het Horecabeleid 2025 nog een maximum van 76 dB(A) stond aangegeven. Op grond van dit Horecabeleid mochten middelzware horeca en zware horeca namelijk meer dan achtergrondmuziek 77 dB(A) of hoger ten gehore brengen. Dit scheelt in ieder geval 1 dB(A). Dit kan bijvoorbeeld voor restaurants met een DJ toch een groot verschil maken. Cliënte meent dat dit in het definitieve Wijzigingsbesluit in ieder geval dient te worden aangepast. Daarbij komt dat voor sommige restaurants ook een maximum van 76 dB(A) niet voldoende zal zijn. Voor zover de huidige exploitatie gericht is op een hoger geluidsniveau, dient dit ook in de toekomst te zijn toegestaan.

47. Verder is het voor reguliere horeca niet toegestaan om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Cliënte meent dat dit niet strookt met bijvoorbeeld restaurants, waarvoor het nu is toegestaan om maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte van de horecazaak in te richten als dansvloer. Voor horeca van categorie 3 en 4 (of een andere categorie), waarvoor dat thans is toegestaan, dient deze mogelijkheid in ieder geval behouden te blijven. Ten aanzien van dit onderwerp heeft uw burgemeester in de raadsvergadering d.d. 14 mei 2025 ter bespreking van het nieuwe horecabeleid met betrekking tot het amendement inzake dansen in reguliere horeca bijvoorbeeld nog gezegd: "*Het amendement (...) en maakt het wel mogelijk dat er in een café spontaan tussen de tafels of op de tafel wordt gedanst*". Deze toezegging van de burgemeester, hoe summier ook, valt niet terug te vinden in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

48. Ook lijkt uit de formulering van artikel 2.254 te volgen dat het wel is toegestaan voor reguliere horeca om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang (een deel van) de ruimte niet wordt ingericht als dansvloer. Cliënte meent dat dit duidelijker dient te worden aangegeven.

49. Artikel 2.254 verbiedt ook zaalverhuur voor feesten en partijen voor reguliere horeca. Zaalverhuur voor feesten en partijen wordt als volgt gedefinieerd:

"Het op structurele basis bedrijfsmatig beschikbaar stellen van ruimte binnen een horecazaak ten behoeve van feesten voor grotere groepen, al dan niet besloten of tegen entreegeld."[15]

50. Op basis van het (voormalige) horecabeleid van de stadsdelen was/is het in sommige stadsdelen toegestaan om bijvoorbeeld een restaurant of café te verhuren voor een afscheidsborrel, diner of feest. Daarbij werd aangegeven dat het reserveren van alle tafels in een restaurant voor één groep, de avond min of meer besloten maakt. Deze vorm van zaalverhuur was nadrukkelijk toegestaan. Voornoemde definitie in het Ontwerp Wijzigingsbesluit lijkt deze mogelijkheid te beperken, nog los van het feit dat niet duidelijk is wat onder 'op structurele basis' wordt verstaan. Cliënte meent dat deze mogelijkheid van zaalverhuur moet blijven bestaan, voor zover dat thans wel is toegestaan. Weliswaar wordt in de toelichting bij het wijzigingsbesluit wel aangegeven dat deze vorm van zaalverhuur kan blijven bestaan, maar cliënte meent dat dit ook moet blijven uit de definitie, en dus niet alleen uit de toelichting. Dit om rechtsonzekerheid te voorkomen.

51. Voor fastfoodhoreca geldt op basis van artikel 2.255 lid 3 dat er een maximum bruto-vloeroppervlakte kan worden gegeven. Cliënte meent dat dit nooit een beperking kan inhouden ten opzichte van de huidige situatie.

52. Voor middelzware horeca bepaalt artikel 2.259 dat het niet is toegestaan voor horecabedrijven die vallen onder deze categorie, om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Dit strookt niet met de regels voor cafés die het dansen mogelijk maken op maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte, en deze ruimte dus kan worden ingericht als dansvloer. Deze mogelijkheid dient behouden te blijven. Voor overige horecabedrijven in de categorie middelzwaar zou duidelijk gemaakt moeten worden dat het wel is toegestaan om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang er geen dansvloer wordt gecreëerd.

53. Ook voor middelzware horeca is het niet toegestaan om zaalverhuur voor feesten en partijen te exploiteren. Dit verhoudt zich niet tot de mogelijkheden die er thans zijn. Voor een motivatie daarvan wordt er verwezen naar het boven gestelde. Cliënte meent dat er geen sprake kan zijn van een inperking van de huidige exploitatiemogelijkheden.

[15] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

54. Restaurants lopen een groot risico dat vanuit het thans geformuleerde Ontwerp Wijzigingsbesluit in een te lichte nieuwe categorie te worden ingedeeld. Los van de hierboven genoemde toezeggingen, is in gemeentelijke presentaties over het SBK op de sheets opgenomen: *"De huidige restaurants worden in het nieuwe systeem opgesplitst in twee categorieën: degene die later open willen en versterkte muziek willen draaien, vallen in een zwaardere categorie."* Dit komt echter niet terug in het Ontwerp Wijzigingsbesluit zoals het thans voorligt. Anticiperend op de toekomstige toebedeling van zwaartecategorieën benadrukt cliënte nogmaals in de zwaarste categorie te worden ingedeeld.

55. Hoewel het Ontwerp Wijzigingsbesluit op het eerste gezicht oogt als een helder en systematisch plan, blijkt bij nadere lezing dat er tegelijkertijd willekeurige en verstrekkende beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld dat een eenvoudige lunchroom geen belegd broodje zou mogen meegeven. Dit maakt het voor cliënte des te noodzakelijker om tegen de voorgestelde indeling en uitwerking te ageren.

Openingstijden horecazaak

56. In artikel 3.82 worden de openingstijden genoemd van de diverse zwaartecategorieën. Opvallend is dat met name bij reguliere horeca de openingstijden beperkt zijn ten opzichte van de huidige situatie. Reguliere horeca exploiteert op dit moment over het algemeen als horeca '4'. Deze horeca exploiteert doorgaans als dagzaak: van zondag tot en met donderdag tot 01.00 uur en van vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur of als avondzaak: van zondag tot en met donderdag tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04:00 uur. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit mag er op vrijdag en zaterdag tot 02.00 uur geëxploiteerd worden. Dit scheelt in ieder geval één uur in het weekend. Onterecht is daarbij niet erkend dat dit voor zeker een deel van de horeca-exploitanten een onevenredige beperking zal zijn. In de drukkere gebieden in Amsterdam zijn er vele restaurants tot de maximale sluitingstijd geopend zijn. Dat is ook normaal voor een bruisende hoofdstad en betekent niet dat de gasten bestaan uit een aparte bezoekersstroom. Een beperking in het weekend zal tot grote financiële schade lijden.

57. Onduidelijk is hoe omgegaan wordt met aanvragen die op moment van inwerkingtreding van de subparagrafen reeds zijn ingediend. Cliënte meent dat ook voor deze gevallen in ieder geval een overgangstermijn van 3 jaar dient te gelden.

58. Voor nieuwe exploitatievergunningen lijkt geen overgangstermijn te gelden. Daarvoor zouden dan direct de (beperktere) openingstijden gelden zoals opgenomen in het Ontwerp

Wijzigingsbesluit. Dit zou echter tot oneerlijke concurrentie kunnen leiden tussen bestaande horecabedrijven, waarvoor wel een overgangstermijn geldt en nieuwe bedrijven, die wel eerder moeten sluiten. Dit kan ook leiden tot slechtere verkoopbaarheid van bestaande horecabedrijven. Dit is vooral ook van belang omdat de verkoop van het horecabedrijf over het algemeen voor horeca-exploitanten geldt als een pensioenvoorziening. In beginsel zal de nieuwe eigenaar namelijk een nieuwe exploitatievergunning aan moeten vragen, waarbij dan de nieuwe openingstijden zullen gaan gelden. Cliënte meent daarom dat bij verkoop van een horecabedrijf ook een overgangstermijn van in totaal 3 jaar zou moeten gelden, zodat de nieuwe tijden op hetzelfde moment zullen gaan gelden voor bestaande bedrijven en nieuwe horecabedrijven.

59. Artikel 3.86 bepaalt dat voor de in de bijlage X aangegeven horecazaken nog de huidige avondzaak tijden blijven gelden: zondag tot en met donderdag 03.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04.00 uur. Cliënte stelt vast dat deze lijst niet compleet is, er ontbreken in ieder geval horecabedrijven die op dit moment een exploitatievergunning hebben voor avondzaaktijden. Dit dient in het definitieve wijzigingsbesluit te worden aangepast. Hierbij dienen ook horeca 1 (fastfood)bedrijven te worden meegenomen die op dit moment exploiteren op basis van avondzaaktijden. Er staat immers ook een ander fastfoodbedrijf op de lijst. Hierin kan de gemeente geen onderscheid maken. Bestaande fastfoodzaken met avondzaaktijden worden immers zeer ernstig benadeeld door de standaard openingstijden die gelden voor de zwaartecategorie fastfoodhoreca. Weliswaar kan er een maatwerkontheffing gegeven worden (hierover verderop meer) maar dit is een meer rechtsonzekere situatie dan de huidige avondzaaktijden.

60. Daarnaast is in artikel 3.86 aangegeven dat deze avondzaaktijden gelden voor in de op bijlage X aangegeven horecazaken. Op bijlage X wordt het stadsdeel genoemd, de naam van de onderneming en het adres. Onduidelijk is echter of bij verandering van de naam van de onderneming (bijvoorbeeld na verkoop) de verruimde openingstijden blijven gelden. Met andere woorden: gelden de verruimde openingstijden voor de horecazaak of het betreffende adres? Cliënte meent dat in het Wijzigingsbesluit duidelijk aangegeven moet worden dat de verruimde openingstijden gelden voor het adres en dus ook blijven gelden op het moment van verkoop van het horecabedrijf. Dit om misverstanden en rechtsonzekerheid te voorkomen.

61. Verder wordt in het Ontwerp Wijzigingsbesluit aangegeven dat avondzaken zouden worden gerubriceerd als middelzware horeca: *"De activiteiten die uitgevoerd (mogen) worden zijn*

verder hetzelfde als die van middelzware horeca." Cliënte constateert dat het 'oude' onderscheid tussen 'horeca 2' en 'horeca 3' niet aansluit bij het thans gemaakte onderscheid tussen 'middelzware horeca' en 'zware horeca'. De gebruiksmogelijkheden van avondzaken (lijken te) worden beperkt. Nagenoeg ieder bestemmingsplan kent de volgende definitie van 'horeca 3': *"Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken."* Hierin is bijvoorbeeld geen (letterlijk) verbod op dansen opgenomen. In de jurisprudentie[16] is wel uitgemaakt dat buiten onderscheid tussen horeca 2 en horeca 3 onder meer relevant is of de primaire focus van het horecabedrijf ligt op het laten dansen van bezoekers. Met andere woorden: dit houdt nadrukkelijk geen dansverbod in. Voor het overige kan niet geheel worden overzien wat de verschillen zijn tussen de oude en nieuwe horeca categorie-indeling.

62. Artikel 3.90 geeft de mogelijkheid tot beperking van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Cliënte meent dat dit in ieder geval geen beperking mag opleveren ten opzichte van de thans toegestane exploitatie.

63. Daarnaast geeft artikel 3.91 de mogelijkheid dat het geven van een maatwerkontheffing van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Deze maatwerkontheffing is alleen van toepassing op zware horeca en fastfoodhoreca. Cliënte meent dat dit ook van toepassing moet kunnen zijn op andere horecabedrijven, zeker die horecabedrijven die beperkt worden in de openingstijden door het nieuwe beleid.

64. Een dergelijke maatwerkontheffing leidt tot een meer rechtsonzekere situatie voor de horeca-exploitant. Zeker ten opzichte van de huidige avondzaaktijden, die in principe voor iedere dag van de week golden. Met de maatwerkontheffing kan bepaald worden voor welke dag of dagen van de week de ontheffing geldt. Daarnaast lijkt er een zwaardere toets toegepast te worden, dan die thans op grond van het woon- en leefklimaat op basis van de APV geldt. Ook kunnen er extra voorwaarden aan de ontheffing worden verbonden.

65. Duidelijk is dat de regeling complexer wordt voor de horeca-exploitant en deze weer een extra toestemming dient aan te vragen. De horeca-exploitant heeft minder zekerheid over de openingstijden, maar moet wel investeringen doen en personeel aannemen. Cliënte meent dat

[16] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2018:4807.

dit een ongewenste ontwikkeling is. Er is ook geen enkele motivatie gegeven waarom de oude regeling niet zou voldoen.

Horecaterrassen

66. Een terras is belangrijk voor de zichtbaarheid en het rendabel kunnen exploiteren van een horecaonderneming. Op grond van artikel 3.71 is een horecaterras uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'horecaterras toegestaan – vergunningsplicht'. Cliënte meent dat alle huidige horecaterrassen een dergelijke aanduiding zouden moeten krijgen. Artikel 3.71 lid 2 bevat een tijdelijke regeling voor zover het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog niet is omgezet naar het definitieve deel. Op basis daarvan is een horecaterras ook toegestaan als dit blijkt uit het oude bestemming (al dan niet via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid) of er in het verleden een omgevingsvergunning is verleend.

67. Hierbij wordt miskend dat er op dit moment horecaterrassen in Amsterdam aanwezig zijn, waarvoor een exploitatievergunning is verleend, maar waarvoor geen separate ruimtelijke toestemming lijkt te zijn. Eén en ander wordt onder meer veroorzaakt doordat stadsdelen in het verleden hier geen groot belang aan hebben gehecht. Dit is dus niet te wijten aan de horeca-exploitant en die mag hier ook niet de dupe van worden.

68. Wat betreft de openingstijden van het horecaterras, kan dit geen beperking zijn op de openingstijden, zoals die nu gelden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden maximale sluitingstijden gegeven, waarbij in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgeweken. Dit geeft rechtsonzekerheid voor de horeca-exploitant.

69. Daarnaast wordt er een vergunningsplicht voor horecaterrassen in het leven geroepen. Op grond van de beoordelingsregels wordt een dergelijke omgevingsvergunning alleen verleend als de aanvraag betrekking heeft op een locatie waar een horecaterras is toegestaan. Zoals hierboven aangegeven is dit in de oude bestemmingsplannen niet altijd duidelijk. Dit kan in de praktijk tot grote problemen leiden.

70. In het Horecabeleid 2025 stond met betrekking tot deze vergunning het volgende aangegeven:

> "*Alle bestaande terrassen hebben momenteel een ruimtelijke toestemming. Dit kan bijvoorbeeld een omgevingsvergunning zijn of een toestemming door algemene regels in het*

bestemmingsplan. Deze bestaande terrassen krijgen de nieuwe omgevingsvergunning terrassen van rechtswege. Vanaf inwerkingtreding van de horecaregels in het omgevingsplan wordt het onderdeel terras in hun huidige exploitatievergunning beschouwd als een omgevingsplanvergunning. Die bevat de openingstijden van het terras, de terrastekening en, indien aanwezig, specifieke vergunningvoorschriften over het terras. Ondernemers hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen en zijn geen leges verschuldigd."[17]

71. Hieruit blijkt derhalve dat in het beleid is toegezegd dat alle bestaande horecaterrassen van rechtswege een omgevingsvergunning terras krijgen.

72. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit echter staat bij artikel 3.76 aangegeven dat dit artikel alleen van toepassing is op een bestaand legaal horecaterras. Als een omgevingsplanactiviteit horecaterras voor het moment van inwerkingtreding van de subparagraaf rechtmatig werd verricht, dan geldt voor die activiteit een omgevingsvergunning van rechtswege voor onbepaalde tijd. Onduidelijk is echter wat verstaan wordt onder 'een legaal bestaand horecaterras' en het 'rechtmatig verrichten van de exploitatie van een horecaterras'. Het is twijfelachtig of de situatie zoals voornoemd, waarbij er wel een exploitatievergunning is voor het terras, maar geen ruimtelijke toestemming, in aanmerking komt voor een omgevingsvergunning van rechtswege. Cliënte meent dat het onwenselijk is als deze horeca-exploitanten alsnog een dergelijke toestemming moeten regelen terwijl het terras vaak al jarenlang geëxploiteerd wordt. Bovendien is de ruimtelijke toestemming altijd een toetsingsgrond op basis van de APV geweest. Indien de gemeente bij verlening van de exploitatievergunning voor het terras niet opgemerkt heeft dat er geen ruimtelijke toestemming was, kan dit nu niet worden tegengeworpen aan de horeca-exploitanten. Cliënte meent dat in het wijzigingsbesluit de regel zo zou moeten worden aangepast, dat deze horeca-exploitanten ook een omgevingsvergunning van rechtswege krijgen.

73. Op grond van artikel 3.78 kunnen voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit horecaterras worden verbonden. Op grond van lid 2 worden in elk geval voorschriften verbonden over de positionering en maatvoering van het terras, de openingstijden

[17] Horecabeleid 2025, pagina 32.

en het aantal zitplaatsen dat maximaal op het terras aanwezig mag zijn. Met name deze laatste voorwaarde wijkt af van de huidige praktijk. Vrijwel nooit worden op een exploitatievergunning voor een horecaterras het maximaal aantal zitplaatsen dat op het terras aanwezig mag zijn opgenomen. Cliënte meent dat dit een onnodige en vergaande beperking is. In ieder geval mag dit niet leiden tot vermindering van het aantal zitplaatsen dat op dit moment op het terras aanwezig is.

74. De gemeente zou ook meer aandacht moeten besteden aan de positieve effecten van terrassen. Terrassen dragen bij aan een levendige en gezellige stadssfeer, vergroten de sociale controle en voorzien in de behoeften van zowel bewoners als bezoekers. Daarnaast helpen terrassen vaak ongewenste situaties te voorkomen, zoals wildparkeren van fietsen en scooters of het illegaal plaatsen van afval. Bovendien kan de aanwezigheid van een terras juist extra toezicht en controle in een gebied mogelijk maken. Deze belangrijke bijdragen van terrassen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn tot nu toe onvoldoende erkend.

Verbod terrasverwarming in strijd met wet- en regelgeving

75. Cliënte is van mening dat er geen sprake kan zijn van een verbod op losstaande verwarmingsapparatuur. In artikel 3.73 worden objecten omschreven die op een horecaterras verboden zijn. Onderdeel daarvan maakt uit "terrasverwarming". Echter heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de Hollandse Hitwinkel, bijgestaan door Meester Advocaten, hieromtrent reeds eerder geoordeeld dat een dergelijk verbod niet is toegestaan.[18] Daarbij komt dat de destijds toepasselijk zijnde Richtlijn 90/396/EEG en Richtlijn 2009/142/EG inmiddels zijn achterhaald en thans onder meer van toepassing is Verordening (EU) 2016/426 op basis waarvan, welke ziet op een breed toepassingsbereik, en op basis waarvan terrasverwarming evenmin op de onderhavige wijze kan worden beperkt.

76. De gemeente erkent bovendien dat een algeheel verbod op terrasverwarming niet mogelijk is:

> *"In overleg met de G4, VNG en het Ministerie van Economische Zaken is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om terrasverwarming te verbieden. Er is geen landelijke wet- en regelgeving die algehele afschaffing van terrasverwarming mogelijk maakt."*[19]

[18] ECLI:NL:RVS:2011:BU7907.
[19] Nota van Beantwoording van de zienswijzen op het concept Stedelijk beleidskader horeca en terrassen, pagina 43.

77. De gemeente Amsterdam heeft daarnaast in een convenant met KHN afspraken vastgelegd over het gebruik van terrasverwarming.[20] Deze afspraken zijn gericht op het stimuleren van milieuvriendelijker gebruik en het beperken van milieubelasting. In het convenant is onder meer het volgende overeengekomen:

> *"De partijen komen het volgende overeen:*
> *Artikel 1*
>
> *KHN zal:*
> *[...]de inspanningsverplichting op zich nemen om onder haar leden het gebruik van de minst milieubelastende terrasverwarming, te weten gasgestookte verwarming of elektrische verwarmingsapparatuur met bewegingsmelder aan de gevel te stimuleren; [...]"*

78. Het voornoemde convenant is, voor zover cliënte bekend, nimmer beëindigd.

79. Terrasverwarming zorgt voor een verhoogde omzet en verbeterd rendement. Voor zover uw gemeente - willens en wetens in strijd met wet- en regelgeving - volhardt om in het Ontwerp Wijzigingsbesluit het voornoemde verbod op te nemen, stelt cliënte uw gemeente hierbij op voorhand aansprakelijk voor de schade welke cliënte c.q. de horeca-exploitatie hierdoor zal lijden.

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

80. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt onder meer terug in artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

81. Ditzelfde geldt voor de in dit artikel aangegeven aanduiding 'bouwlaag waarin een horecazaak is toegestaan' en 'maximumaantal horecazaken'. Dit kan nooit een beperking inhouden ten

[20] Convenant Terrasverwarming 28 januari 2013.

opzichte van de bestaande situatie. Dit is niet, dan wel onvoldoende verzekerd, in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Nader over Blushing Amsterdam

Bestemmingsplan

82. Deze locatie heeft volgens het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'Museumkwartier Valeriusbuurt 2022' de bestemming 'Gemengd - 4', met een functieaanduiding: 'horeca van categorie 4'.

83. Deze gronden zijn volgens artikel 9.1 van de regels behorend bij het bestemmingsplan onder meer bestemd voor horeca van categorie 4 in de eerste bouwlaag, het souterrain en/of de kelder.

84. Op grond van artikel 1.36 wordt onder 'Horeca van categorie 4' verstaan:

"*een inrichting die:*

a. geheel gericht is op het verstrekken van maaltijden of etenswaar, die uitsluitend ter plaatse genuttigd worden, eventueel aangevuld met een afhaalfunctie, en in zoverre deze inrichting niet valt onder horeca van categorie 1 en horeca van categorie 3, daaronder worden begrepen: restaurant en eetcafe (categorie 4a). Het bieden van de gelegenheid om te dansen is toegestaan op voorwaarde dat er geen entreegeld wordt geheven en de dansvloer niet groter is dan 20 % van het bruto vloeroppervlak van de horecazaak;

b. gericht is op het verstrekken van alcoholvrije dranken, dan wel van kleine etenswaren (niet vallende onder horeca van categorie 1), sandwiches en ijswaren, daaronder worden begrepen: lunchroom, koffie-/theehuis, juicebar en ijssalon (categorie 4b);

85. Aan Blushing Amsterdam is een exploitatievergunning ten behoeve van een lunchroom verleend, met openingstijden zondag-donderdag tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur. De openingstijden variëren. Cliënte wil nadrukkelijk de ruimte behouden om volgens de volledige openingstijd te kunnen exploiteren.

86. Ook is met deze vergunning een terras vergund met als openingstijden zondag tot en met donderdag tot 20:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 20:00 uur.

87. Cliënte wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht, etc. behouden.

Afsluitend

88. Cliënte vreest dat de exploitatiemogelijkheden van de horeca c.q. onderhavige locatie zal afnemen, zoals thans door het Ontwerp Wijzigingsbesluit beoogd.

89. Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie(s) kan/kunnen worden voortgezet, waarbij in de toekomst ook een wijziging van het horecaconcept of verkoop aan de orde kan zijn. Cliënte verzoekt u om het Ontwerp Wijzigingsbesluit zo vast te stellen dat dit mogelijk is.

90. Eventuele wijzigingen in of beperkingen van de horeca-exploitatie zal grote (financiële) schade tot gevolg hebben. Cliënte stelt de gemeente Amsterdam op voorhand aansprakelijk voor dergelijke schade, maar gaat ervan uit dat het zover niet zal hoeven komen doordat bestaande mogelijkheden onder het nieuwe beleid mogelijk blijven.

91. Cliënte gaat ervan uit dat uw raad de stadsdelen eerst alsnog in de gelegenheid zal stellen om met de nodige inhoudelijke opmerkingen te komen en vervolgens wederom een gewijzigde versie van het Ontwerp Wijzigingsbesluit te publiceren, waarna wederom een zienswijze kan worden ingediend.

Gemeente Amsterdam
15 OKT. 2025
Ontvangen

Meester Advocaten
T 020 409 55 55
F 020 409 54 44
Foeliestraat 18
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

PER AANGETEKENDE POST
Gemeenteraad van Amsterdam
Directeur Ruimte en Duurzaamheid
T.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT AMSTERDAM

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220529
Betreft	:	Bourbon Street / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend de exploitant van "Bourbon Street" jazz-blues discotheek, aan de Leidse Kruisstraat 6 -8 te (1017 RH) Amsterdam (hierna te noemen: cliënte), ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Namens cliënte c.q. de onderhavige locaties, is respectievelijk op 10 mei 2022 en 11 oktober 2022 een inspraakreactie en aanvullende inspraakreactie aan uw gemeente toegezonden. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd.

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is met ingang van donderdag 4 september 2025 gedurende een termijn van 6 weken ter inzage gelegd. De kennisgeving van de ter inzagelegging treft u aan als **bijlage 1**.

Gedurende de termijn van de ter inzagelegging kan eenieder een zienswijze indienen over het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Hierbij ontvangt u tijdig de zienswijze van cliënte.

Meester Advocaten B.v., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden via rekeningnummer: 33.99.69.849 (NL58 RABO 0339 9698 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

Hieronder zullen allereerst de algemene opmerkingen die gemaakt kunnen worden naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit uiteengezet worden. Daarna zal worden ingegaan op de specifieke locatie van cliënte.

Inleiding

Voorgeschiedenis

1. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit bouwt voort op het Horecabeleid 2025.[1] Het SBK is voor het eerst gepubliceerd in het voorjaar van 2022. Uw gemeente stelt dat de aanleiding voor het SBK was dat het bestaande ruimtelijke en horecabeleid van de verschillende stadsdelen niet meer aansloot op de actuele praktijk, onvoldoende flexibel was voor toekomstige ontwikkelingen en op onderdelen niet goed aansloot bij de (aankomende) Omgevingswet. Daarbij gaf uw gemeente aan dat met het SBK werd beoogd om meer uniformiteit te brengen in de regelgeving voor horeca en terrassen en om een integrale systematiek van zwaartecategorieën, gebiedstypologieën en vergunningstelsels te introduceren.

2. Cliënte deelt de door uw gemeente geschetste uitleg over de nut en noodzaak van het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet. Voorafgaand aan het SBK bestond er reeds voldoende eenduidigheid in beleid en regelgeving met betrekking tot horeca. Voor iedere ondernemer was duidelijk welke verschillende horecacategorieën in het bestemmingsplan waren opgenomen. Ook bleek uit de praktijk dat er relatief weinig procedures werden gevoerd over de interpretatie van horeca-definities onder de oude bestemmingsplannen.[2]

3. Cliënte vraagt zich af welk concreet probleem de gemeente met het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit poogt op te lossen. Daarbij speelt mee dat de nieuwe Omgevingswet geen enkele verplichting oplegt om horecacategorieën te wijzigen en al helemaal niet binnen een goed functionerende praktijk. Kortom: cliënte ziet geen nut en noodzaak voor inhoudelijke wijzigingen en krijgt de stellige indruk dat sprake is van een doelredenering vanuit de gemeente Amsterdam om de horeca-exploitatie te beteugelen. Reeds om deze reden wordt niet voldaan aan het toetsingscriterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'' (ETFAL).[3]

---

[1] In het verleden ook wel genoemd (concept) Stedelijk Beleidskader horeca en terrassen, hierna te noemen: SBK.
[2] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën, maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.
[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.

4. Daarnaast heeft cliënte kritiek op de wijze waarop uw gemeente invulling heeft gegeven aan de inspraakprocedure rondom het SBK. Cliënte verwijst daarbij tevens naar hetgeen in dit kader in haar eerdere inspraakreactie(s) kenbaar is gemaakt. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd. Daarbovenop speelt onder meer nog het volgende:

- Uw gemeente heeft bij/in het concept-SBK kenbaar gemaakt dat het SBK in samenwerking met Koninklijke Horeca Nederland (KHN) tot stand zou zijn gebracht. KHN erkent gesprekken hieromtrent met uw gemeente te hebben gevoerd, doch kan zich (totaal) niet vinden in de tekst van het SBK, hetgeen ook moge blijken uit de uitvoerige inspraakreactie van KHN d.d.11 mei 2022.
- Cliënte heeft moeten constateren dat tijdens de inspraakavonden (met name de inspraakavond Amsterdam-Centrum d.d. 14 september 2022) vanuit uw gemeente erg "sturend" werd opgetreden in het voordeel van enkele klagende burgers (o.a. kregen deze een 'breder podium' en langer het woord).
- Vervolgens heeft uw gemeente ook 'sturend' opgetreden door de termijn voor het indienen van inspraakreacties te verlengen. In eerste instantie liep de termijn voor het verstrekken van inspraakreacties van 16 maart tot en met 11 mei 2022. In deze periode zijn in totaal circa 100 inspraakreacties ingediend,[4] welke in de kern (zeer) negatief over het SBK waren. Vervolgens is door uw gemeente de inspraaktermijn verlengd tot 13 oktober 2022 en zijn circa 620 inspraakreacties binnengekomen. Cliënte kan zich niet aan de indruk onttrekken dat gedurende deze aanvullende inspraaktermijn door of vanwege uw gemeente bewoners (organisaties) actief zijn verzocht om een 'positieve' (lees: voor de horeca negatieve) inspraakreactie in te brengen.
- In de Nota van Beantwoording[5] wordt deze 'sturende houding' vanuit uw gemeente voortgezet. Direct na de samenvatting (hoofdstuk 2) worden in paragraaf 3.1 vele 'complimenten' voor het SBK opgesomd. Blijkens de eigen bronvermelding lijken deze complimenten echter voort te vloeien uit slechts 11 'van de 620' zienswijzen.[6] Uw gemeente vormt het beeld dat de verhouding van positieve en negatieve reacties tamelijk gelijk is, maar dit is geenszins het geval. Het merendeel van de zienswijzen is negatief, over de inhoud van het SBK dan wel over de vorm en opzet ervan.

[4] Waarvan overigens circa 120 vanuit Meester Advocaten.
[5] De Nota van Beantwoording is ongeveer twee en een half jaar na ontvangst van de inspraakreacties uiteindelijk op 4 februari 2025 door uw gemeente verstrekt.
[6] Nota van Beantwoording, pagina 8, indieners 241, 458, 175, 499, 67, 80, 457, 23, 76, 0125, 0481.

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

5. Daarbij komt dat de verkeerde volgorde is gehanteerd bij de beleidsvorming. Eerst is het omgevingsplan vastgesteld en pas daarna zou het uitvoeringsbeleid worden vastgesteld, terwijl de betrokkenheid van de stadsdelen en een inhoudelijke beantwoording van de inspraakreacties in de juiste volgorde voorafgaand aan besluitvorming had moeten plaatsvinden. Stadsdelen lijken verrast. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers zich niet gehoord voelen en dat wezenlijke belangen en zorgen niet zijn gewogen bij het vaststellen van beleid en regelgeving.

Rol stadsdelen geminimaliseerd

6. Niet alleen lijkt het onderhavige Ontwerp Wijzigingsbesluit niet voorafgaand te zijn afgestemd met de stadsdelen, ook lijkt de ruimte voor de stadsdelen om te handelen binnen het (Ontwerp) Wijzigingsbesluit bijzonder beperkt. De stadsdelen lijken alleen de bevoegdheid te hebben om beperkingen op te kunnen leggen. Hiermee lijken de stadsdelen in een keurslijf te zijn geplaatst, hetgeen (ook) niet aansluit bij de jarenlange praktijk dat stadsdelen bevoegd waren om bestemmingsplannen voor te bereiden en op te stellen. Cliënte vraagt zich af of uw raadsleden er zich voldoende van bewust zijn dat de stadsdelen door uw raad buitenspel worden gezet.

7. Cliënte brengt in dit kader in herinnering dat een van de onderdelen van de bestuursopdracht in het kader van het SBK was *"meer sturingsmogelijkheden (wens stadsdeelbesturen)."*[7] Hierbij werd nadrukkelijk niet alleen gedoeld op mogelijkheden tot het louter beperken van de horeca-exploitatie.

8. Bevoegdheid van de stadsdelen is echter gedecimeerd. Zo kunnen stadsdelen bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, niet afwijken van de na-indeling in de zwaartecategorie niet-afwijken van de openingstijden (met uitzondering van een enkele ontheffingsmogelijkheid). De stadsdelen lijken nu alleen de vrijheid te hebben om gebieden aan te wijzen waar een ontheffing van de openingstijden niet wenselijk is.[8] Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold als nadere invulling van het horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de

[7] Zie ook Bestuursopdracht 2018.
[8] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.

mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[9]

9. Ook heeft de gemeente Amsterdam in het kader van het SBK aangegeven: *"Afweging mogelijk voor afzonderlijke horeca-activiteiten mogelijkheid → maatwerk/voorschriften."* Deze toezegging is de gemeente Amsterdam niet nagekomen, ook op dit punt is de invloed van de stadsdelen op de individuele horeca-exploitatie beperkt.

10. Per stadsdeel zal een uitvoeringsbeleid worden opgesteld, de stadsdelen worden echter flink beperkt in hun vrijheid met betrekking tot wat kan worden opgenomen in het uitvoeringsbeleid.[10] De 'knoppen' waaraan het stadsdeel kan draaien, zijn voor de horeca louter beperkend en vallen ook nog eens binnen het keurslijf zoals opgedragen binnen uw raad. De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.

Opgewekt vertrouwen

11. De beperkingen van de horeca-exploitatie welke voortvloeien uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn voor een groot deel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, althans is vertrouwen vanuit de gemeente opgewekt dat dergelijke beperking zich niet zouden voordoen.
12. Op diverse momenten en verschillende wijze, is er vanuit de gemeente Amsterdam het vertrouwen opgewekt dat horecabedrijven de bestaande exploitatie zouden kunnen voortzetten en overdragen, zonder dat het onderhavige (Ontwerp) Wijzigingsbesluit daartoe beperkingen zou stellen. Dit vertrouwen is op diverse momenten waarop het SBK is toegelicht, tijdens informatieavonden en alsmede jegens KHN.

13. Reeds voorafgaand aan de publicatie van de definitieve totstandkoming van het SBK, hebben er meerdere besprekingen plaatsgevonden in een specifiek daartoe belegde 'klankbordgroep' waarvan o.a. KHN onderdeel uitmaakte. In het verslag klankbordgroep 29 november 2021 wordt bijvoorbeeld aangegeven:[11]

"KHN geeft aan dat het uitgangspunt moet zijn dat horeca-activiteiten,

[9] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.
[10] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.
[11] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

zoals die nu uitgevoerd worden door een bedrijf, in de toekomst gewoon doorgezet moeten kunnen worden. Dit wordt onderschreven door andere aanwezigen en de gemeente." (onderstreping PS)

14. Daarnaast is bijvoorbeeld - doch niet uitsluitend - tijdens de informatieavond van 14 september 2022 door de ambtenaren, welke de informatieavond hebben geleid, het volgende gemeld:

"Rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij komst van het omgevingsplan natuurlijk niet veranderen."

Ook is gezegd:

"Bestaande rechten blijven behouden."

En:

"Als je je bedrijf wilt verkopen dan blijven je rechten in het bestemmingsplan altijd gewoon staan, gelden."

Als een ondernemer daarop vraagt of dit ook geldt als het bestemmingsplan/Omgevingsplan inmiddels is gewijzigd, wordt er geantwoord:

"Niet voor uw pand." "We gaan geen bestemmingen afpakken." "Bestemmingsplan gaat vóór en daarmee is de rechtszekerheid geborgd."

15. Tijdens de informatiebijeenkomst van 7 september 2022 zijn vergelijkbare ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door o.a. projectleider .[12] geeft ondermeer aan:

[12] Onder meer zijn de volgende informatiebijeenkomsten door de gemeente, in het kader van het SBK, door uw gemeente georganiseerd. Databijeenkomsten per stadsdeel:
- Stadsdeel Oost: 30 augustus 2022;
- Weesp: 6 september 2022;
- Stadsdeel West: 7 september 2022;

> *"De rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij het nieuwe omgevingsplan niet ineens veranderen. Wij gaan niet ineens zeggen van nou u mocht alcohol schenken en dat is nu ineens afgelopen omdat er een nieuw omgevingsplan is. Bestaande rechten blijven bestaan."*

16. Tijdens de informatieavonden werden door uw gemeente sheets gehanteerd waaruit vergelijkbare toezeggingen voortvloeiden.

17. Ook is er in diverse overleggen met KHN sprake geweest van expliciete bevestigingen van continuïteit van bestaande rechten en is er herhaaldelijk aangegeven dat er geen nadelige wijzigingen zouden worden doorgevoerd. Cliënte verwijst in dit kader ook naar hetgeen hieromtrent is gesteld in de inspraakreactie van KHN d.d. 11 mei 2022.[13]

18. Daarnaast verwijst cliënte naar het coalitieakkoord, dat overigens nog tijdens de presentatie van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het SBK op 27 juni 2022 is toegelicht,[14] het volgende opgenomen: "*We geven meer ruimte aan horeca om af en toe een bandje of een dj te laten optreden (...).*"

19. Namens cliënte is reeds eerder kenbaar gemaakt dat het verlies van bestaande rechten kan leiden tot grote financiële nadelige gevolgen en serieuze continuïteitsrisico's.

20. Volgens vaste jurisprudentie[15] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:
    1. Er is sprake van een toezegging;
    2. Deze toezegging kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend;
    3. Een belangenafweging staat niet aan het honoreren van de verwachtingen in de weg.

- Stadsdeel Zuid: 12 september 2022;
- Stadsdeel Noord: 13 september 2022;
- Stadsdeel Nieuw-West: 13 september 2022;
- Stadsdeel Centrum: 14 september 2022.

[13] Zie inspraakreactie KHN 11 mei 2022. p. 1, tweede alinea.
[14] Stedelijk beleidskader horeca en terrassen presentatie gemeente Amsterdam tijdens ALV en KHN, maandag 27 juni 2022.
[15] Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

21. Cliënte mag er dan ook op vertrouwen dat de huidige exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet en dat ook in de toekomst geen beperkingen zullen worden opgelegd die leiden tot verlies van waarde of exploitatiemogelijkheden. Het Horecabeleid zal op dit punt moeten worden verduidelijkt en aangepast, zodat buiten twijfel staat dat bestaande rechten te allen tijde worden gerespecteerd. Hieronder komen wij nader op terug.

22. In het onderhavige geval is er sprake van expliciete toezeggingen zoals hiervoor genoemd, namelijk alle bestaande rechten van een horecaondernemer, zijn mogelijke opvolger en de pandeigenaar blijven behouden (stap 1).

23. Deze toezeggingen kunnen aan het bestuursorgaan worden toegerekend (stap 2). De informatiebijeenkomsten zijn immers door de gemeente georganiseerd om het Ontwerp Wijzigingsbesluit nader toe te lichten en te duiden. Er mag op vertrouwd worden dat uitlatingen die tijdens deze bijeenkomsten worden gedaan juist zijn. Bovendien zijn deze uitlatingen meermaals door verschillende ambtenaren op diverse bijeenkomsten gedaan en betreft het derhalve niet een persoonlijke opvatting van één enkele ambtenaar.

24. Bovendien staat een belangenafweging niet in de weg aan het honoreren van deze verwachtingen (stap 3). De belangen van cliënte wegen namelijk zwaar in deze belangenafweging. Het betreffen hier bestaande rechten, waarvan cliënte er op mag vertrouwen dat deze in de toekomst blijven gelden. De exploitatie en financiering het betreffende pand zijn immers ook gebaseerd op deze bestaande rechten. Het beperken van deze rechten levert grote schade op voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

25. Cliënte kan dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel doen. Bestaande rechten zullen dus moeten worden gerespecteerd in het vast te stellen SBK en het omgevingsplan.

26. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

27. In het geval dat cliënte niet zou mogen vertrouwen op de expliciete uitlatingen van ambtenaren (quod non) zouden bestaande rechten – in het gunstigste geval- alleen van kracht blijven totdat het huidige bestemmingsplan is vervangen door de regels uit de basisregeling. Die basisregeling lijkt deels het Ontwerp Wijzigingsbesluit te zijn, met alle beperkende bepalingen van dien. Deze wijzigingen zouden zich dan ook binnen enkele maanden kunnen verwezenlijken.

28. Vorengaande is contrair aan hetgeen uw ambtenaren tijdens de informatieavonden nadrukkelijk hebben toegelicht. Anders dan uw ambtenaren stellig verklaren zou dan een bestaande toegestane horeca-activiteit wel degelijk kunnen worden wegbestemd – althans te worden beperkt - waarbij dit in het meest gunstige scenario 'pas' in 2029 het geval zou zijn.

29. Cliënte is overigens van oordeel dat de handelswijze van uw gemeente, waaronder het schenden van het opgewekte vertrouwen en schending van het rechtszekerheidsbeginsel, tevens leidt tot een onrechtmatige overheidsdaad, waarvoor cliënte uw gemeente aansprakelijk houdt.

Gronden

Overgangsrecht

30. Cliënte meent dat bestaande horecabedrijven de huidige wijze van exploiteren moeten kunnen voortzetten in de toekomst. Een beperking van de exploitatie kan namelijk tot grote financiële schade leiden. Cliënte meent dat dit in het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet afdoende geregeld is.

31. Cliënte meent dat uw gemeente zich dient te houden aan de toezeggingen c.q. het opgewekte vertrouwen zoals hierboven verwoord. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit dient hierop te worden aangepast. Slechts voor zover aan de verdere inhoud zou moeten worden toegekomen, quod non, wordt hierbij namens cliënte nog het navolgende opgemerkt.

32. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt aangegeven dat voor bestaande horecazaken in beginsel een overgangsrecht geldt, maar dit is voornamelijk vormgegeven als een overgangstermijn van drie jaar. Binnen die termijn hoeven bestaande exploitanten nog niet te voldoen aan de nieuwe algemene regels, zoals beperkingen ten aanzien van openingstijden en activiteiten. Voor nieuwe horecazaken geldt echter geen overgangsrecht, zij moeten per direct voldoen aan de nieuwe bepalingen.

33. In de toelichting is hierover onder meer het volgende opgenomen:

> *"Zoals hiervoor al een aantal keer aangegeven, wordt waar nodig voorzien in overgangsrecht voor bestaande legale situaties. Een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangstermijn. Gedurende die*

termijn hoeft een legaal bestaande horecazaak nog niet te voldoen aan gestelde algemene regels".[16]

.....

"Bovendien wordt daarmee aangesloten op de geldingsduur van verreweg de meeste exploitatievergunning. Dat voorkomt dat in een exploitatievergunning bijvoorbeeld ruimere openingstijden staan dan dat in het omgevingsplan is bepaald. Voor exploitatievergunning die eerder aflopen dan dat de betreffende overgangstermijn in het omgevingsplan nog duurt, kan worden geanticipeerd op de nieuwe regels." [17]

34. Cliënte meent dat een overgangstermijn niet hetzelfde is als overgangsrecht, op grond waarvan de huidige exploitatie kan worden voortgezet. De overgangstermijn impliceert dat er op den duur wel veranderingen doorgevoerd moeten worden. Ook geeft de opmerking 'dat voor exploitatievergunningen die eerder aflopen dan de betreffende overgangstermijn in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op nieuwe regels', onvoldoende zekerheid voor bestaande horeca-exploitanten en pandeigenaren.

35. Ook is volstrekt onduidelijk wat het overgangsrecht wordt voor de activiteiten die op dit moment onderdeel uitmaken van de exploitatie en die niet binnen de nieuwe zwaartecategorieën vallen. Cliënte wil de zekerheid dat in ieder geval alle activiteiten die thans worden uitgevoerd, ook in de toekomst onderdeel kunnen blijven van de exploitatie.

36. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat horecaondernemers in de toekomst de kans moeten krijgen om een horecabedrijf te kunnen verkopen. In de horecabranche komt het vaak voor dat verkoop van de horecazaak op termijn als pensioenvoorziening dient. Dus zelfs als een horecaondernemer op basis van overgangsrecht de kans krijgt om bijvoorbeeld nog vijf jaar te kunnen exploiteren, wordt er grote schade geleden omdat het horecabedrijf niet meer verkocht kan worden. Ook pandeigenaren zullen zwaar gedupeerd worden als bepaalde horeca zwaartecategorieën in een pand niet meer mogen worden uitgeoefend. Prijzen zijn uiteraard gebaseerd op de

[16] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.
[17] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

zwaarte van de horeca die mogelijk is in het pand. Een horecaondernemer die tevens eigenaar is van het pand wordt hierdoor extra zwaar benadeeld. De gemeente doorkruist hiermee ook de marktwerking, voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

37. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bestaande horeca, in dezelfde omvang en met dezelfde eigenschappen zoals bijvoorbeeld openingstijden, op de huidige locaties kan worden behouden. In de bijeenkomsten naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt door ambtenaren aangegeven dat hetgeen horecaondernemers nu hebben, behouden kan blijven. De vraag is of dit strookt met de uitgangspunten van het beleid. Cliënte doet een beroep op het vertrouwensbeginsel aan de hand van deze uitspraken en gaat er derhalve vanuit dat de bestaande exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet. Dit heeft zowel betrekking op de vergunde als de feitelijke situatie (inclusief bestaand overgangsrecht).

38. Ten aanzien van het waarborgen van de bestaande rechten is tijdens de informatieavonden toegelicht dat wordt uitgegaan van de daadwerkelijke legaal vergunde exploitatie op het moment van het aanvragen van de omgevingsvergunning.

39. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde periode of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke geluids- of geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

40. Voor cliënte impliceert dit een onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Er kunnen immers vele redenen denkbaar zijn waarom een horecaondernemer of pandeigenaar tijdelijk niet optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die zijn exploitatievergunning of het bestemmingsplan biedt. Zo kan tijdelijk personeelstekort, economische crisis, tijdelijke terugloop in klandizie ertoe leiden dat bijvoorbeeld tijdelijk de openingstijden worden beperkt, of wellicht zelfs tijdelijk de exploitatie wordt beperkt. Een zeer duidelijk voorbeeld heeft zich voorgedaan tijdens de COVID-19 crisis. In die periode was het voor veel ondernemingen op bepaalde momenten alleen mogelijk om het afhalen van maaltijden aan te bieden, terwijl de onderneming anders uiteraard een volledige exploitatie zou voeren.

41. Dat een dergelijke situatie niet slechts theoretisch is blijkt wel uit de ervaringen van een aantal (horeca)ondernemers in het 1012-gebied. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit-Centrum 2' werd door de gemeente op de peildatum voor de werking van

dit beperkende bestemmingsplan vastgesteld dat de horeca-exploitatie was gestaakt en werd de horecabestemming met de vaststelling van het bestemmingsplan verwijderd. Pas na het indienen van een zienswijze konden horecaondernemers het verwijderen van de horecabestemming van hun pand ongedaan maken, omdat zij konden aantonen dat de onderneming vanwege de gedwongen sluiting als gevolg van de afgekondigde COVID-19 lockdown slechts tijdelijk was gesloten. Dit concrete voorbeeld toont de rechtsonzekerheid aan als bij het verlenen van een omgevingsvergunning wordt uitgegaan van de door de gemeente Amsterdam gestelde feitelijke exploitatie.

Zwaartecategorieën horeca

42. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden zwaartecategorieën voor zelfstandige horeca genoemd, gekoppeld aan toegestane en verboden activiteiten. Cliënte meent dat er te weinig flexibiliteit is ingebouwd voor horecabedrijven die hier niet strikt in passen. Er zijn nu bestaande horecabedrijven die activiteiten uitvoeren die niet passen binnen een bepaalde zwaartecategorie. Hier is in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geen, althans onvoldoende rekening mee gehouden. Indien deze horecabedrijven wel binnen een bepaalde zwaartecategorie zouden moeten vallen, zou dit een beperking van de huidige exploitatie opleveren. Dit kan zeer vergaande 'financiële' gevolgen hebben.

43. Daarnaast is het bij de omzetting van de oude bestemmingsplannen naar het definitieve deel van het omgevingsplan van belang dat alle gebruiksmogelijkheden zoals nu opgenomen in het oude bestemmingsplan, behouden blijven. Dit is zowel van belang voor de pandeigenaar als voor de horeca-exploitant, die wellicht in de toekomst de exploitatie nog wil wijzigen. Ook dit lijkt niet, dan wel onvoldoende te zijn verzekerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

44. Met betrekking tot 'lichte horeca' bepaalt artikel 2.248 dat het onder meer is toegestaan om kleine etenswaren te verstrekken, voor zover het gaat om etenswaren die geen voorbereidingsbehandeling ter plaatse behoeven, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Tegelijkertijd bepaalt artikel 2.250 dat het aanbieden/meegeven van etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, niet is toegestaan voor lichte horeca.

45. Op basis hiervan zou het bijvoorbeeld voor een koffiezaak of lunchroom niet meer zijn toegestaan om een belegd broodje mee te geven voor directe consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf. Cliënte meent dat dit een te vergaande beperking is, waarbij geen rekening is gehouden met de bestaande praktijk en exploitaties.

46. Met betrekking tot 'reguliere horeca' bepaalt artikel 2.253 welke activiteiten zijn toegestaan. Ook voor reguliere horeca geldt dat het verstrekken van kleine etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, alleen is toegestaan zonder voorbereidingsbehandeling, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Ook hierbij is geen rekening gehouden met de geldende praktijk en bestaande exploitaties.

47. Daarnaast bepaalt artikel 2.254 dat het niet is toegestaan om muziek ten gehore te brengen met een geluidsniveau hoger dan 75 dB(A). Cliënte kan dit maximum van 75 dB(A) niet plaatsen, aangezien in het Horecabeleid 2025 nog een maximum van 76 dB(A) stond aangegeven. Op grond van dit Horecabeleid mochten middelzware horeca en zware horeca namelijk meer dan achtergrondmuziek 77 dB(A) of hoger ten gehore brengen. Dit scheelt in ieder geval 1 dB(A). Dit kan bijvoorbeeld voor restaurants met een DJ toch een groot verschil maken. Cliënte meent dat dit in het definitieve Wijzigingsbesluit in ieder geval dient te worden aangepast. Daarbij komt dat voor sommige restaurants ook een maximum van 76 dB(A) niet voldoende zal zijn. Voor zover de huidige exploitatie gericht is op een hoger geluidsniveau, dient dit ook in de toekomst te zijn toegestaan.

48. Verder is het voor reguliere horeca niet toegestaan om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Cliënte meent dat dit niet strookt met bijvoorbeeld restaurants, waarvoor het nu is toegestaan om maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte van de horecazaak in te richten als dansvloer. Voor horeca van categorie 3 en 4 (of een andere categorie), waarvoor dat thans is toegestaan, dient deze mogelijkheid in ieder geval behouden te blijven. Ten aanzien van dit onderwerp heeft uw burgemeester in de raadsvergadering d.d. 14 mei 2025 ter bespreking van het nieuwe horecabeleid met betrekking tot het amendement inzake dansen in reguliere horeca bijvoorbeeld nog gezegd: "*Het amendement (...) en maakt het wel mogelijk dat er in een café spontaan tussen de tafels of op de tafel wordt gedanst*". Deze toezegging van de burgemeester, hoe summier ook, valt niet terug te vinden in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

49. Ook lijkt uit de formulering van artikel 2.254 te volgen dat het wel is toegestaan voor reguliere horeca om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang (een deel van) de ruimte niet wordt ingericht als dansvloer. Cliënte meent dat dit duidelijker dient te worden aangegeven.

50. Artikel 2.254 verbiedt ook zaalverhuur voor feesten en partijen voor reguliere horeca. Zaalverhuur voor feesten en partijen wordt als volgt gedefinieerd:

"Het op structurele basis bedrijfsmatig beschikbaar stellen van ruimte binnen een horecazaak ten behoeve van feesten voor grotere groepen, al dan niet besloten of tegen entreegeld."[18]

51. Op basis van het (voormalige) horecabeleid van de stadsdelen was/is het in sommige stadsdelen toegestaan om bijvoorbeeld een restaurant of café te verhuren voor een afscheidsborrel, diner of feest. Daarbij werd aangegeven dat het reserveren van alle tafels in een restaurant voor één groep, de avond min of meer besloten maakt. Deze vorm van zaalverhuur was nadrukkelijk toegestaan. Voornoemde definitie in het Ontwerp Wijzigingsbesluit lijkt deze mogelijkheid te beperken, nog los van het feit dat niet duidelijk is wat onder 'op structurele basis' wordt verstaan. Cliënte meent dat deze mogelijkheid van zaalverhuur moet blijven bestaan, voor zover dat thans wel is toegestaan. Weliswaar wordt in de toelichting bij het wijzigingsbesluit wel aangegeven dat deze vorm van zaalverhuur kan blijven bestaan, maar cliënte meent dat dit ook moet blijven uit de definitie, en dus niet alleen uit de toelichting. Dit om rechtsonzekerheid te voorkomen.

52. Voor fastfoodhoreca geldt op basis van artikel 2.255 lid 3 dat er een maximum bruto-vloeroppervlakte kan worden gegeven. Cliënte meent dat dit nooit een beperking kan inhouden ten opzichte van de huidige situatie.

53. Voor middelzware horeca bepaalt artikel 2.259 dat het niet is toegestaan voor horecabedrijven die vallen onder deze categorie, om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Dit strookt niet met de regels voor cafés die het dansen mogelijk maken op maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte, en deze ruimte dus kan worden ingericht als dansvloer. Deze mogelijkheid dient behouden te blijven. Voor overige horecabedrijven in de categorie middelzwaar zou duidelijk gemaakt moeten worden dat het wel is toegestaan om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang er geen dansvloer wordt gecreëerd.

54. Ook voor middelzware horeca is het niet toegestaan om zaalverhuur voor feesten en partijen te exploiteren. Dit verhoudt zich niet tot de mogelijkheden die er thans zijn. Voor een motivatie daarvan wordt er verwezen naar het boven gestelde. Cliënte meent dat er geen sprake kan zijn van een inperking van de huidige exploitatiemogelijkheden.

[18] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

55. Restaurants lopen een groot risico dat vanuit het thans geformuleerde Ontwerp Wijzigingsbesluit in een te lichte nieuwe categorie te worden ingedeeld. Los van de hierboven genoemde toezeggingen, is in gemeentelijke presentaties over het SBK op de sheets opgenomen: *"De huidige restaurants worden in het nieuwe systeem opgesplitst in twee categorieën: degene die later open willen en versterkte muziek willen draaien, vallen in een zwaardere categorie."* Dit komt echter niet terug in het Ontwerp Wijzigingsbesluit zoals het thans voorligt. Anticiperend op de toekomstige toebedeling van zwaartecategorieën benadrukt cliënte nogmaals in de zwaarste categorie te worden ingedeeld.

56. Hoewel het Ontwerp Wijzigingsbesluit op het eerste gezicht oogt als een helder en systematisch plan, blijkt bij nadere lezing dat er tegelijkertijd willekeurige en verstrekkende beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld dat een eenvoudige lunchroom geen belegd broodje zou mogen meegeven. Dit maakt het voor cliënte des te noodzakelijker om tegen de voorgestelde indeling en uitwerking te ageren.

Openingstijden horecazaak

57. In artikel 3.82 worden de openingstijden genoemd van de diverse zwaartecategorieën. Opvallend is dat met name bij reguliere horeca de openingstijden beperkt zijn ten opzichte van de huidige situatie. Reguliere horeca exploiteert op dit moment over het algemeen als horeca '4'. Deze horeca exploiteert doorgaans als dagzaak: van zondag tot en met donderdag tot 01.00 uur en van vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur of als avondzaak: van zondag tot en met donderdag tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04:00 uur. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit mag er op vrijdag en zaterdag tot 02.00 uur geëxploiteerd worden. Dit scheelt in ieder geval één uur in het weekend. Onterecht is daarbij niet erkend dat dit voor zeker een deel van de horeca-exploitanten een onevenredige beperking zal zijn. In de drukkere gebieden in Amsterdam zijn er vele restaurants tot de maximale sluitingstijd geopend zijn. Dat is ook normaal voor een bruisende hoofdstad en betekent niet dat de gasten bestaan uit een aparte bezoekersstroom. Een beperking in het weekend zal tot grote financiële schade lijden.

58. Onduidelijk is hoe omgegaan wordt met aanvragen die op moment van inwerkingtreding van de subparagrafen reeds zijn ingediend. Cliënte meent dat ook voor deze gevallen in ieder geval een overgangstermijn van 3 jaar dient te gelden.

59. Voor nieuwe exploitatievergunningen lijkt geen overgangstermijn te gelden. Daarvoor zouden dan direct de (beperktere) openingstijden gelden zoals opgenomen in het Ontwerp

Wijzigingsbesluit. Dit zou echter tot oneerlijke concurrentie kunnen leiden tussen bestaande horecabedrijven, waarvoor wel een overgangstermijn geldt en nieuwe bedrijven, die wel eerder moeten sluiten. Dit kan ook leiden tot slechtere verkoopbaarheid van bestaande horecabedrijven. Dit is vooral ook van belang omdat de verkoop van het horecabedrijf over het algemeen voor horeca-exploitanten geldt als een pensioenvoorziening. In beginsel zal de nieuwe eigenaar namelijk een nieuwe exploitatievergunning aan moeten vragen, waarbij dan de nieuwe openingstijden zullen gaan gelden. Cliënte meent daarom dat bij verkoop van een horecabedrijf ook een overgangstermijn van in totaal 3 jaar zou moeten gelden, zodat de nieuwe tijden op hetzelfde moment zullen gaan gelden voor bestaande bedrijven en nieuwe horecabedrijven.

60. Artikel 3.86 bepaalt dat voor de in de bijlage X aangegeven horecazaken nog de huidige avondzaak tijden blijven gelden: zondag tot en met donderdag 03.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04.00 uur. Cliënte stelt vast dat deze lijst niet compleet is, er ontbreken in ieder geval horecabedrijven die op dit moment een exploitatievergunning hebben voor avondzaaktijden. Dit dient in het definitieve wijzigingsbesluit te worden aangepast. Hierbij dienen ook horeca 1 (fastfood)bedrijven te worden meegenomen die op dit moment exploiteren op basis van avondzaaktijden. Er staat immers ook een ander fastfoodbedrijf op de lijst. Hierin kan de gemeente geen onderscheid maken. Bestaande fastfoodzaken met avondzaaktijden worden immers zeer ernstig benadeeld door de standaard openingstijden die gelden voor de zwaartecategorie fastfoodhoreca. Weliswaar kan er een maatwerkontheffing gegeven worden (hierover verderop meer) maar dit is een meer rechtsonzekere situatie dan de huidige avondzaaktijden.

61. Daarnaast is in artikel 3.86 aangegeven dat deze avondzaaktijden gelden voor in de op bijlage X aangegeven horecazaken. Op bijlage X wordt het stadsdeel genoemd, de naam van de onderneming en het adres. Onduidelijk is echter of bij verandering van de naam van de onderneming (bijvoorbeeld na verkoop) de verruimde openingstijden blijven gelden. Met andere woorden: gelden de verruimde openingstijden voor de horecazaak of het betreffende adres? Cliënte meent dat in het Wijzigingsbesluit duidelijk aangegeven moet worden dat de verruimde openingstijden gelden voor het adres en dus ook blijven gelden op het moment van verkoop van het horecabedrijf. Dit om misverstanden en rechtsonzekerheid te voorkomen.

62. Verder wordt in het Ontwerp Wijzigingsbesluit aangegeven dat avondzaken zouden worden gerubriceerd als middelzware horeca: *"De activiteiten die uitgevoerd (mogen) worden zijn*

verder hetzelfde als die van middelzware horeca." Cliënte constateert dat het 'oude' onderscheid tussen 'horeca 2' en 'horeca 3' niet aansluit bij het thans gemaakte onderscheid tussen 'middelzware horeca' en 'zware horeca'. De gebruiksmogelijkheden van avondzaken (lijken te) worden beperkt. Nagenoeg ieder bestemmingsplan kent de volgende definitie van 'horeca 3': *"Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken."* Hierin is bijvoorbeeld geen (letterlijk) verbod op dansen opgenomen. In de jurisprudentie[19] is wel uitgemaakt dat buiten onderscheid tussen horeca 2 en horeca 3 onder meer relevant is of de primaire focus van het horecabedrijf ligt op het laten dansen van bezoekers. Met andere woorden: dit houdt nadrukkelijk geen dansverbod in. Voor het overige kan niet geheel worden overzien wat de verschillen zijn tussen de oude en nieuwe horeca categorie-indeling.

63. Artikel 3.90 geeft de mogelijkheid tot beperking van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Cliënte meent dat dit in ieder geval geen beperking mag opleveren ten opzichte van de thans toegestane exploitatie.

64. Daarnaast geeft artikel 3.91 de mogelijkheid dat het geven van een maatwerkontheffing van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Deze maatwerkontheffing is alleen van toepassing op zware horeca en fastfoodhoreca. Cliënte meent dat dit ook van toepassing moet kunnen zijn op andere horecabedrijven, zeker die horecabedrijven die beperkt worden in de openingstijden door het nieuwe beleid.

65. Een dergelijke maatwerkontheffing leidt tot een meer rechtsonzekere situatie voor de horeca-exploitant. Zeker ten opzichte van de huidige avondzaaktijden, die in principe voor iedere dag van de week golden. Met de maatwerkontheffing kan bepaald worden voor welke dag of dagen van de week de ontheffing geldt. Daarnaast lijkt er een zwaardere toets toegepast te worden, dan die thans op grond van het woon- en leefklimaat op basis van de APV geldt. Ook kunnen er extra voorwaarden aan de ontheffing worden verbonden.

66. Duidelijk is dat de regeling complexer wordt voor de horeca-exploitant en deze weer een extra toestemming dient aan te vragen. De horeca-exploitant heeft minder zekerheid over de openingstijden, maar moet wel investeringen doen en personeel aannemen. Cliënte meent

[19] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2018:4807.

dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Er is ook geen enkele motivatie gegeven waarom de oude regeling niet zou voldoen.

Horecaterrassen

67. Een terras is belangrijk voor de zichtbaarheid en het rendabel kunnen exploiteren van een horecaonderneming. Op grond van artikel 3.71 is een horecaterras uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'horecaterras toegestaan – vergunningsplicht'. Cliënte meent dat alle huidige horecaterrassen een dergelijke aanduiding zouden moeten krijgen. Artikel 3.71 lid 2 bevat een tijdelijke regeling voor zover het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog niet is omgezet naar het definitieve deel. Op basis daarvan is een horecaterras ook toegestaan als dit blijkt uit het oude bestemming (al dan niet via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid) of er in het verleden een omgevingsvergunning is verleend.

68. Hierbij wordt miskend dat er op dit moment horecaterrassen in Amsterdam aanwezig zijn, waarvoor een exploitatievergunning is verleend, maar waarvoor geen separate ruimtelijke toestemming lijkt te zijn. Eén en ander wordt onder meer veroorzaakt doordat stadsdelen in het verleden hier geen groot belang aan hebben gehecht. Dit is dus niet te wijten aan de horeca-exploitant en die mag hier ook niet de dupe van worden.

69. Wat betreft de openingstijden van het horecaterras, kan dit geen beperking zijn op de openingstijden, zoals die nu gelden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden maximale sluitingstijden gegeven, waarbij in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgeweken. Dit geeft rechtsonzekerheid voor de horeca-exploitant.

70. Daarnaast wordt er een vergunningsplicht voor horecaterrassen in het leven geroepen. Op grond van de beoordelingsregels wordt een dergelijke omgevingsvergunning alleen verleend als de aanvraag betrekking heeft op een locatie waar een horecaterras is toegestaan. Zoals hierboven aangegeven is dit in de oude bestemmingsplannen niet altijd duidelijk. Dit kan in de praktijk tot grote problemen leiden.

71. In het Horecabeleid 2025 stond met betrekking tot deze vergunning het volgende aangegeven:

> "*Alle bestaande terrassen hebben momenteel een ruimtelijke toestemming. Dit kan bijvoorbeeld een omgevingsvergunning zijn of*

een toestemming door algemene regels in het bestemmingsplan. Deze bestaande terrassen krijgen de nieuwe omgevingsvergunning terrassen van rechtswege. Vanaf inwerkingtreding van de horecaregels in het omgevingsplan wordt het onderdeel terras in hun huidige exploitatievergunning beschouwd als een omgevingsplanvergunning. Die bevat de openingstijden van het terras, de terrastekening en, indien aanwezig, specifieke vergunningvoorschriften over het terras. Ondernemers hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen en zijn geen leges verschuldigd".[20]

72. Hieruit blijkt derhalve dat in het beleid is toegezegd dat alle bestaande horecaterrassen van rechtswege een omgevingsvergunning terras krijgen.

73. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit echter staat bij artikel 3.76 aangegeven dat dit artikel alleen van toepassing is op een bestaand legaal horecaterras. Als een omgevingsplanactiviteit horecaterras voor het moment van inwerkingtreding van de subparagraaf rechtmatig werd verricht, dan geldt voor die activiteit een omgevingsvergunning van rechtswege voor onbepaalde tijd. Onduidelijk is echter wat verstaan wordt onder 'een legaal bestaand horecaterras' en het 'rechtmatig verrichten van de exploitatie van een horecaterras'. Het is twijfelachtig of de situatie zoals voornoemd, waarbij er wel een exploitatievergunning is voor het terras, maar geen ruimtelijke toestemming, in aanmerking komt voor een omgevingsvergunning van rechtswege. Cliënte meent dat het onwenselijk is als deze horeca-exploitanten alsnog een dergelijke toestemming moeten regelen terwijl het terras vaak al jarenlang geëxploiteerd wordt. Bovendien is de ruimtelijke toestemming altijd een toetsingsgrond op basis van de APV geweest. Indien de gemeente bij verlening van de exploitatievergunning voor het terras niet opgemerkt heeft dat er geen ruimtelijke toestemming was, kan dit nu niet worden tegengeworpen aan de horeca-exploitanten. Cliënte meent dat in het wijzigingsbesluit de regel zo zou moeten worden aangepast, dat deze horeca-exploitanten ook een omgevingsvergunning van rechtswege krijgen.

74. Op grond van artikel 3.78 kunnen voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit horecaterras worden verbonden. Op grond van lid 2 worden in elk geval voorschriften verbonden over de positionering en maatvoering van het terras, de

[20] Horecabeleid 2025, pagina 32.

openingstijden en het aantal zitplaatsen dat maximaal op het terras aanwezig mag zijn. Met name deze laatste voorwaarde wijkt af van de huidige praktijk. Vrijwel nooit worden op een exploitatievergunning voor een horecaterras het maximaal aantal zitplaatsen dat op het terras aanwezig mag zijn opgenomen. Cliënte meent dat dit een onnodige en vergaande beperking is. In ieder geval mag dit niet leiden tot vermindering van het aantal zitplaatsen dat op dit moment op het terras aanwezig is.

75. De gemeente zou ook meer aandacht moeten besteden aan de positieve effecten van terrassen. Terrassen dragen bij aan een levendige en gezellige stadssfeer, vergroten de sociale controle en voorzien in de behoeften van zowel bewoners als bezoekers. Daarnaast helpen terrassen vaak ongewenste situaties te voorkomen, zoals wildparkeren van fietsen en scooters of het illegaal plaatsen van afval. Bovendien kan de aanwezigheid van een terras juist extra toezicht en controle in een gebied mogelijk maken. Deze belangrijke bijdragen van terrassen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn tot nu toe onvoldoende erkend.

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

76. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt onder meer terug in artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

77. Ditzelfde geldt voor de in dit artikel aangegeven aanduiding 'bouwlaag waarin een horecazaak is toegestaan' en 'maximumaantal horecazaken'. Dit kan nooit een beperking inhouden ten opzichte van de bestaande situatie. Dit is niet, dan wel onvoldoende verzekerd, in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Nader over Bourbon Street

78. Het concept van Bourbon Street is uw gemeente bekend. Bourbon Street is sinds de aanvang van de exploitatie (doch tevens door haar rechtsvoorgangers) geëxploiteerd als nachtzaak[21]. Derhalve met openingstijden zondag – donderdag tot 04.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 05.00 uur en daarnaast kan cliënte gebruik maken van ontheffing openingstijden/verlaatjes. Het concept van Bourbon Street is bijzonder. Ondermeer wordt (live) jazz/blues ter gehore gebracht. Zo is de Bourbon Street al 32 jaar (zonder enige subsidie) een podium voor

[21] Conform huidige systematiek APV Amsterdam en tevens bestemmingsplan.

beginnende muzikanten. De exploitatie vindt plaats zonder openbare orde problemen (zoals bijvoorbeeld agressie) aan de deur. Er kan ook worden gedanst. Van oudsher is de exploitatie van Bourbon Street gekoppeld aan het Leidsepleingebied/uitgaangebied. Cliënte maakt volledig gebruik van de haar vergunde openingstijden.

79. Het vigerend bestemmingsplan staat zowel Horeca 2, Horeca 3 als Horeca 4 toe. Deze worden in het bestemmingsplan als volgt gedefinieerd.

> *"1.35 horeca 2:*
> *horecabedrijven, al dan niet met een besloten karakter, die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken, waarbij het gelegenheid bieden tot dansen op en tot het beluisteren van overwegend mechanische muziek een wezenlijk onderdeel vormt. Horeca 2 bedrijven zijn in elk geval discotheken en sociëteiten;*
>
> *1.36 horeca 3:*
> *horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés:*
>
> *1.37 horeca 4:*
> *horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereide maaltijden en van in hoofdzaak ter plaatse bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak- en niet-alcoholische dranken. Onder horeca 4 worden in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons."*

80. Volgens het huidige horecabeleid zijn de volgende activiteiten toegestaan:

1.1.2 Horeca 2
Horecabedrijven, al dan niet met een besloten karakter, die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken, waarbij het gelegenheid bieden tot dansen op en tot het beluisteren van overwegend mechanische muziek een wezenlijk onderdeel vormt. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval discotheken, zaalverhuurlocaties en sociéteiten.

1.1.3 Horeca 3
Horecabedrijven die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval cafés en eetcafés

1.1.4 Horeca 4
Horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereide maaltijden en van in hoofdzaak ter plaatse bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak- en niet-alcoholische dranken. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval restaurants, lunchrooms, koffiehuizen, ijssalons.

Het gaat hier, in tegenstelling tot bij Horeca 1, om uitgebreidere maaltijden waar mensen meer tijd voor nemen. Het bieden van zitgelegenheid is daarom een voorwaarde. Uit de uitstraling van een Horeca 4 vestiging moet blijken dat je er langere tijd kunt verblijven. Counters aan de voorzijde niet toegestaan omdat dit het meenemen van etenswaren bevordert.

Bron: Uitvoeringsnotitie horeca 2014-Amsterdam

81. Op grond van het huidige horecabeleid heeft een exploitant die in het uitgaansgebied ligt de mogelijkheid om 12 keer per jaar een 'verlaatje' te krijgen (ontheffing van de sluitingstijden).

Om de bestaande exploitanten van clubs binnen de uitgaansgebieden tegemoet te komen heeft de burgemeester een pilot opgezet waarbij deze clubs in plaats van 5 keer per jaar, 12 keer per jaar een ontheffing van hun sluitingstijden krijgen.

Bron: Uitvoeringsnotitie horeca 2014

82. Volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit zou dit nog maar 5 keer per jaar kunnen.

83. Dit is negatief voor Bourbon Street. Bourbon Street wenst de huidige situatie te behouden.

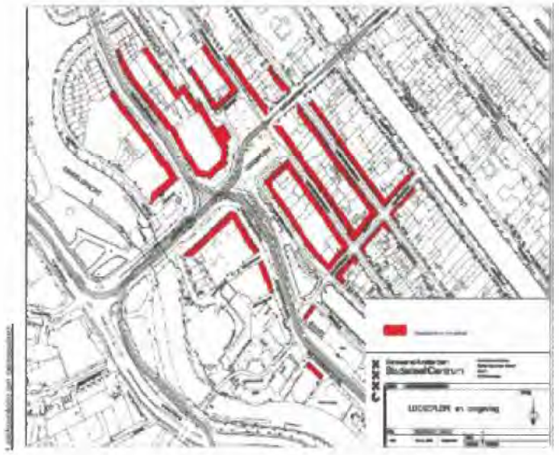
84. In de inrichting van cliënte mag luide muziek ten gehore worden gebracht. Cliënte wenst dit te continueren.

Leidseplein

85. Bourbon Street is gevestigd in het uitgaansgebied Leidsebuurt.

86. Cliënte meent dat in uitgaansgebieden, zoals de Leidsebuurt, ruimere regels met betrekking tot horeca-exploitatie dienen te gelden dan buiten dergelijke gebieden. Dit is van oudsher ook de bedoeling en bestuurspraktijk van de gemeente Amsterdam. Niet ter discussie lijkt te staan dat de Leidsebuurt in de toekomst blijft behoren tot (een van de weinige) uitgaansgebied(en).

87. In de uitvoeringsnotitie horeca is de locatie van cliënte eveneens opgenomen in het uitgaansgebied (rood gearceerd):



88. Verder geeft uw gemeente in de Uitvoeringsnotitie Horeca 2014, stadsdeel Centrum, op pagina 47 te kennen:

> *'Het Leidseplein is sterk op toerisme gericht met veel verblijfsfuncties. Het Leidseplein is een uitgaansgebied van stedelijke, regionale en nationale betekenis. De dwarsstraten rond het Leidseplein (van oorsprong een woongebied gemengd met bedrijvigheid) zijn de laatste decennia veranderd door de vestiging van een groot aantal restaurants, cafés en uitgaansgelegenheden. In de Leidsekruisstraat en een groot gedeelte van de Korte Leidsedwarsstraat is het woonkarakter (vrijwel) geheel verdwenen.'.*

89. Nogmaals wenst cliënte te benadrukken dat het karakter van het uitgaansgebied dient te worden behouden en dat het onderhavige bedrijf in het uitgaansgebied moet blijven vallen.

90. Bij horeca-exploitatie in uitgaansgebieden, zoals de Leidsebuurt, speelt eens te meer het rechtszekerheidsbeginsel, waarbij horeca-exploitanten (en pandeigenaren) erop mochten vertrouwen dat de ruime horecagebruiksmogelijkheden zouden kunnen worden gecontinueerd en dat binnen het uitgaansgebied de nodige flexibiliteit zou bestaan om

bestaande horecagebruiksmogelijkheden te wijzigen en bijvoorbeeld ook over te dragen. Ook de huurprijs in het bewuste gebied is daarop afgestemd.

91. Verder ook het volgende:

> *"De Leidsestraatjes en het Leidseplein hebben zich in de afgelopen 50 jaar ontwikkeld tot wellicht het grootste aaneengesloten uitgaansgebied in Amsterdam, en daarmee Nederland. De hoge concentratie aan horecagelegenheden in het gebied is uniek, voor zowel Amsterdam als geheel Nederland. Door het uiteenlopende aanbod van de diverse horecagelegenheden-bars, restaurants, club, etc.- trekken de straatjes een bonte mengeling van Amsterdammers, dagjesmensen en buitenlandse toeristen.".*

Uitkomsten integrale horecacontroles

92. Cliënte heeft in het verleden een integrale horecacontrole gehad en is door uw gemeente aangeschreven op tekortkomingen. Zij wenst in ieder geval te vernemen dat uw gemeente volledig op de hoogte is van het huidige horecaconcept. Dit niet alleen vanwege de vergunningsaanvragen, maar ook vanwege de uitgevoerde integrale horecacontrole. De uitkomsten van de bewuste integrale horecacontrole is aan cliënte kenbaar gemaakt op 6 maart 2012.

93. Tot slot doet cliënte een beroep op de alle in het verleden afgegeven vergunningen en doet hij hieromtrent ook een beroep op het overgangsrecht.

Openingstijden: uitgaansgebied

94. Ruimere openingstijden voor cliënte zijn ook relevant op sommige momenten om bij te dragen aan de gelijke spreiding c.q. het vertrek van het publiek uit het (uitgaans)gebied.

95. De ruime openingstijden van cliënte worden door de gemeente gerubriceerd als 'nachtzaak'. Hoewel er slechts voor avondzaken een bijlage bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit is gevoegd, is dat voor nachtzaken niet het geval. Cliënte wenst zeker gesteld te krijgen dat haar sluitingstijd conform de 'nachtzaakvergunning' behouden blijft.

96. Een deel van de sluitingstijden zal ook via een ontheffing gaan, anders dan een vergunning. Onder welke voorwaarden geldt dat? Gebeurt dat per zaak of is er ook een mogelijkheid dat

dit per gebied zal gebeuren, zoals het Rembrandtplein of Leidseplein. Ook zal een ontheffing eerder kunnen worden ingetrokken dan vergunde openingstijden. Welke voorwaarden worden daaraan toegekend?

Openingstijden: schade

97. Tot slot lijdt cliënte schade indien de sluitingstijd zou worden teruggebracht c.q. zij zou worden beperkt in haar exploitatiemogelijkheden. Juist in de late uren wordt relatief hoge omzet gedraaid in het weekend. Nu cliënte een nachtzaak exploiteert heeft zij in der loop der jaren specifiek publiek opgebouwd dat (in de kern) juist in de nachtelijke uren het horecabedrijf pleegt/wenst te bezoeken. Het voert te ver om in het kader van de onderhavige inspraakreactie daar uitputtend op in te gaan. Hoewel cliënte de gemeente Amsterdam hiermee bekend veronderstelt is hij bereid indien gewenst/noodzakelijk dit te onderbouwen met financiële stukken.

Voormalig horecaconcentratiegebieden Rembrandtplein en Leidseplein

98. Cliënte zijn vestiging bevindt zich in één van de voormalige horecaconcentratiegebieden. Hij wenst graag +5dB te willen behouden en niet achteruit te gaan qua geluidsniveau. Ook wenst hij in het algemeen het overgangsrecht te behouden uit de Wet milieubeheer/het Activiteitenbesluit (exploitatie voor 1992). In dit kader merkt cliënte nog op dat er nog relatief recent een discussie rondom het maximaal toelaatbaar geluidsniveau is gevoerd en met uw gemeente is afgesloten. Cliënte gaat ervan uit dat de uitkomsten daarvan behouden blijven.

Investeringen

99. Het concept beleid zegt niet over hoe bepaalde significante investeringen uit het verleden worden meegenomen in de afweging. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit houdt daar onvoldoende rekening mee, ook in het kader van het overgangsrecht.

100. Cliënte heeft diverse investeringen gedaan, waaronder het aangaan van diverse duurovereenkomsten en lange termijnovereenkomsten. De vraag is hoe hiermee wordt omgegaan.

Afsluitend

101. Cliënte vreest dat de exploitatiemogelijkheden van de horeca c.q. onderhavige locatie zal afnemen, zoals thans door het Ontwerp Wijzigingsbesluit beoogd.

102. Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie(s) kan/kunnen worden voortgezet, waarbij in de toekomst ook een wijziging van het horecaconcept of verkoop aan de orde kan zijn. Cliënte verzoekt u om het Ontwerp Wijzigingsbesluit zo vast te stellen dat dit mogelijk is.

103. Eventuele wijzigingen in of beperkingen van de horeca-exploitatie zal grote (financiële) schade tot gevolg hebben. Cliënte stelt de gemeente Amsterdam op voorhand aansprakelijk voor dergelijke schade, maar gaat ervan uit dat het zover niet zal hoeven komen doordat bestaande mogelijkheden onder het nieuwe beleid mogelijk blijven.

104. Cliënte gaat ervan uit dat uw raad de stadsdelen eerst alsnog in de gelegenheid zal stellen om met de nodige inhoudelijke opmerkingen te komen en vervolgens wederom een gewijzigde versie van het Ontwerp Wijzigingsbesluit te publiceren, waarna wederom een zienswijze kan worden ingediend.

Gemeente Amsterdam
15 OKT. 2025
Ontvangen

PER AANGETEKENDE POST/AFGEVEN AMSTEL 1
Gemeenteraad van Amsterdam
Directeur Ruimte en Duurzaamheid
T.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT AMSTERDAM

Meester Advocaten
T 020 409 55 55
F 020 409 54 44
Foeliestraat 18
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

Amsterdam, 13 oktober 2025

Dossiernummer : D20220549
Betreft : Café Bouwman / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk :

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Café Bouwman B.V., gevestigd op het adres Utrechtsestraat 102 (1017 VS) te Amsterdam, exploitante van Café Bouwman (hierna te noemen: '**cliënte**'), ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Namens cliënte is respectievelijk op 15 juli 2022 en 12 oktober 2022 een inspraakreactie en aanvullende inspraakreactie aan uw gemeente toegezonden. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd en maakt onderdeel uit van de onderhavige zienswijze. Daarbovenop heeft cliënte nog het navolgende te melden.

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is met ingang van donderdag 4 september 2025 gedurende een termijn van 6 weken ter inzage gelegd. De kennisgeving van de terinzagelegging treft u aan als **bijlage 1**.

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden via rekeningnummer: 33.99.69.849 (NL58 RABO 0339 9698 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

Gedurende de termijn van de terinzagelegging kan eenieder een zienswijze indienen over het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Hierbij ontvangt u tijdig de zienswijze van cliënte.

Hieronder zullen allereerst de algemene opmerkingen die gemaakt kunnen worden naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit uiteengezet worden. Daarna zal worden ingegaan op de specifieke locatie van cliënte.

Inleiding

Voorgeschiedenis

1. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit bouwt voort op het Horecabeleid 2025.[1] Het SBK is voor het eerst gepubliceerd in het voorjaar van 2022. Uw gemeente stelt dat de aanleiding voor het SBK was dat het bestaande ruimtelijke en horecabeleid van de verschillende stadsdelen niet meer aansloot op de actuele praktijk, onvoldoende flexibel was voor toekomstige ontwikkelingen en op onderdelen niet goed aansloot bij de (aankomende) Omgevingswet. Daarbij gaf uw gemeente aan dat met het SBK werd beoogd om meer uniformiteit te brengen in de regelgeving voor horeca en terrassen en om een integrale systematiek van zwaartecategorieën, gebiedstypologieën en vergunningstelsels te introduceren.

2. Cliënte deelt de door uw gemeente geschetste uitleg over de nut en noodzaak van het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet. Voorafgaand aan het SBK bestond er reeds voldoende eenduidigheid in beleid en regelgeving met betrekking tot horeca. Voor iedere ondernemer was duidelijk welke verschillende horecacategorieën in het bestemmingsplan waren opgenomen. Ook bleek uit de praktijk dat er relatief weinig procedures werden gevoerd over de interpretatie van horeca-definities onder de oude bestemmingsplannen.[2]

3. Cliënte vraagt zich af welk concreet probleem de gemeente met het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit poogt op te lossen. Daarbij speelt mee dat de nieuwe Omgevingswet geen enkele verplichting oplegt om horecacategorieën te wijzigen en al helemaal niet binnen een goed functionerende praktijk. Kortom: cliënte ziet geen nut en noodzaak voor inhoudelijke wijzigingen en krijgt de stellige indruk dat sprake is van een doelredenering

[1] In het verleden ook wel genoemd (concept) Stedelijk Beleidskader horeca en terrassen, hierna te noemen: SBK.
[2] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën, maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.

vanuit de gemeente Amsterdam om de horeca-exploitatie te beteugelen. Reeds om deze reden wordt niet voldaan aan het toetsingscriterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'' (ETFAL).[3]

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

4. Daarbij komt dat de verkeerde volgorde is gehanteerd bij de beleidsvorming. Eerst is het omgevingsplan vastgesteld en pas daarna zou het uitvoeringsbeleid worden vastgesteld, terwijl de betrokkenheid van de stadsdelen en een inhoudelijke beantwoording van de inspraakreacties in de juiste volgorde voorafgaand aan besluitvorming had moeten plaatsvinden. Stadsdelen lijken verrast. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers zich niet gehoord voelen en dat wezenlijke belangen en zorgen niet zijn gewogen bij het vaststellen van beleid en regelgeving.

Rol stadsdelen geminimaliseerd

5. Niet alleen lijkt het onderhavige Ontwerp Wijzigingsbesluit niet voorafgaand te zijn afgestemd met de stadsdelen, ook lijkt de ruimte voor de stadsdelen om te handelen binnen het (Ontwerp) Wijzigingsbesluit bijzonder beperkt. De stadsdelen lijken alleen de bevoegdheid te hebben om beperkingen op te kunnen leggen. Hiermee lijken de stadsdelen in een keurslijf te zijn geplaatst, hetgeen (ook) niet aansluit bij de jarenlange praktijk dat stadsdelen bevoegd waren om bestemmingsplannen voor te bereiden en op te stellen. Cliënte vraagt zich af of uw raadsleden er zich voldoende van bewust zijn dat de stadsdelen door uw raad buitenspel worden gezet.

6. Cliënte brengt in dit kader in herinnering dat een van de onderdelen van de bestuursopdracht in het kader van het SBK was *"meer sturingsmogelijkheden (wens stadsdeelbesturen)."* [4] Hierbij werd nadrukkelijk niet alleen gedoeld op mogelijkheden tot het louter beperken van de horeca-exploitatie.

7. Bevoegdheid van de stadsdelen is echter gedecimeerd. Zo kunnen stadsdelen bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, niet afwijken van de na-indeling in de zwaartecategorie niet-afwijken van de openingstijden (met uitzondering van een enkele ontheffingsmogelijkheid). De stadsdelen lijken nu alleen de vrijheid te hebben om gebieden

[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.
4 Zie ook Bestuursopdracht 2018.

aan te wijzen waar een ontheffing van de openingstijden niet wenselijk is.[5] Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold als nadere invulling van het horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[6]

8. Ook heeft de gemeente Amsterdam in het kader van het SBK aangegeven: *"Afweging mogelijk voor afzonderlijke horeca-activiteiten mogelijkheid → maatwerk/voorschriften."* Deze toezegging is de gemeente Amsterdam niet nagekomen, ook op dit punt is de invloed van de stadsdelen op de individuele horeca-exploitatie beperkt.

9. Per stadsdeel zal een uitvoeringsbeleid worden opgesteld, de stadsdelen worden echter flink beperkt in hun vrijheid met betrekking tot wat kan worden opgenomen in het uitvoeringsbeleid.[7] De 'knoppen' waaraan het stadsdeel kan draaien, zijn voor de horeca louter beperkend en vallen ook nog eens binnen het keurslijf zoals opgedragen binnen uw raad. De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.

Opgewekt vertrouwen

10. De beperkingen van de horeca-exploitatie welke voortvloeien uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn voor een groot deel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, althans is vertrouwen vanuit de gemeente opgewekt dat dergelijke beperking zich niet zouden voordoen.

11. Op diverse momenten en verschillende wijze, is er vanuit de gemeente Amsterdam het vertrouwen opgewekt dat horecabedrijven de bestaande exploitatie zouden kunnen voortzetten en overdragen, zonder dat het onderhavige (Ontwerp) Wijzigingsbesluit daartoe beperkingen zou stellen. Dit vertrouwen is op diverse momenten waarop het SBK is toegelicht, tijdens informatieavonden en alsmede jegens KHN.

12. Reeds voorafgaand aan de publicatie van de definitieve totstandkoming van het SBK, hebben er meerdere besprekingen plaatsgevonden in een specifiek daartoe belegde

[5] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.
[6] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.
[7] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.

"klankbordgroep" waarvan o.a. KHN onderdeel uitmaakte. In het verslag klankbordgroep 29 november 2021 wordt bijvoorbeeld aangegeven:[8]

> *"KHN geeft aan dat het uitgangspunt moet zijn dat horeca-activiteiten, zoals die nu uitgevoerd worden door een bedrijf, in de toekomst gewoon doorgezet moeten kunnen worden. Dit wordt onderschreven door andere aanwezigen en de gemeente."* (onderstreping PS)

13. Daarnaast is bijvoorbeeld - doch niet uitsluitend - tijdens de informatieavond van 14 september 2022 door de ambtenaren, welke de informatieavond hebben geleid, het volgende gemeld:

> *"Rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij komst van het omgevingsplan natuurlijk niet veranderen."*

Ook is gezegd:

> *"Bestaande rechten blijven behouden."*

En:

> *"Als je je bedrijf wilt verkopen dan blijven je rechten in het bestemmingsplan altijd gewoon staan, gelden."*

Als een ondernemer daarop vraagt of dit ook geldt als het bestemmingsplan/ Omgevingsplan inmiddels is gewijzigd, wordt er geantwoord:

> *"Niet voor uw pand." "We gaan geen bestemmingen afpakken."" "Bestemmingsplan gaat vóór en daarmee is de rechtszekerheid geborgd."*

---

[8] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

14. Tijdens de informatiebijeenkomst van 7 september 2022 zijn vergelijkbare ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door o.a. projectleider [9] geeft onder meer aan:

> *"De rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij het nieuwe omgevingsplan niet ineens veranderen. Wij gaan niet ineens zeggen van nou u mocht alcohol schenken en dat is nu ineens afgelopen omdat er een nieuw omgevingsplan is. Bestaande rechten blijven bestaan."*

15. Tijdens de informatieavonden werden door uw gemeente sheets gehanteerd waaruit vergelijkbare toezeggingen voortvloeiden.

16. Ook is er in diverse overleggen met KHN sprake geweest van expliciete bevestigingen van continuïteit van bestaande rechten en is er herhaaldelijk aangegeven dat er geen nadelige wijzigingen zouden worden doorgevoerd. Cliënte verwijst in dit kader ook naar hetgeen hieromtrent is gesteld in de inspraakreactie van KHN d.d. 11 mei 2022.[10]

17. Daarnaast verwijst cliënte naar het coalitieakkoord, dat overigens nog tijdens de presentatie van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het SBK op 27 juni 2022 is toegelicht,[11] het volgende opgenomen: "*We geven meer ruimte aan horeca om af en toe een bandje of een dj te laten optreden (...)*."

18. Namens cliënte is reeds eerder kenbaar gemaakt dat het verlies van bestaande rechten kan leiden tot grote financiële nadelige gevolgen en serieuze continuïteitsrisico's.

---

[9] Onder meer zijn de volgende informatiebijeenkomsten door de gemeente, in het kader van het SBK, door uw gemeente georganiseerd. Databijeenkomsten per stadsdeel:
- Stadsdeel Oost: 30 augustus 2022;
- Weesp: 6 september 2022;
- Stadsdeel West: 7 september 2022;
- Stadsdeel Zuid: 12 september 2022;
- Stadsdeel Noord: 13 september 2022;
- Stadsdeel Nieuw-West: 13 september 2022;
- Stadsdeel Centrum: 14 september 2022.

[10] Zie inspraakreactie KHN 11 mei 2022. p. 1, tweede alinea.

[11] Stedelijk beleidskader horeca en terrassen presentatie gemeente Amsterdam tijdens ALV en KHN, maandag 27 juni 2022.

19. Volgens vaste jurisprudentie[12] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:

1. Er is sprake van een toezegging;
2. Deze toezegging kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend;
3. Een belangenafweging staat niet aan het honoreren van de verwachtingen in de weg.

20. Cliënte mag er dan ook op vertrouwen dat de huidige exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet en dat ook in de toekomst geen beperkingen zullen worden opgelegd die leiden tot verlies van waarde of exploitatiemogelijkheden. Het Horecabeleid zal op dit punt moeten worden verduidelijkt en aangepast, zodat buiten twijfel staat dat bestaande rechten te allen tijde worden gerespecteerd. Hieronder komen wij nader op terug.

21. In het onderhavige geval is er sprake van expliciete toezeggingen zoals hiervoor genoemd, namelijk alle bestaande rechten van een horecaondernemer, zijn mogelijke opvolger en de pandeigenaar blijven behouden (stap 1).

22. Deze toezeggingen kunnen aan het bestuursorgaan worden toegerekend (stap 2). De informatiebijeenkomsten zijn immers door de gemeente georganiseerd om het Ontwerp Wijzigingsbesluit nader toe te lichten en te duiden. Er mag op vertrouwd worden dat uitlatingen die tijdens deze bijeenkomsten worden gedaan juist zijn. Bovendien zijn deze uitlatingen meermaals door verschillende ambtenaren op diverse bijeenkomsten gedaan en betreft het derhalve niet een persoonlijke opvatting van één enkele ambtenaar.

23. Bovendien staat een belangenafweging niet in de weg aan het honoreren van deze verwachtingen (stap 3). De belangen van cliënte wegen namelijk zwaar in deze belangenafweging. Het betreffen hier bestaande rechten, waarvan cliënte er op mag vertrouwen dat deze in de toekomst blijven gelden. De exploitatie en financiering het betreffende pand zijn immers ook gebaseerd op deze bestaande rechten. Het beperken van deze rechten levert grote schade op voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

24. Cliënte kan dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel doen. Bestaande rechten zullen dus moeten worden gerespecteerd in het vast te stellen SBK en het omgevingsplan.

[12] Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

25. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

26. In het geval dat cliënte niet zou mogen vertrouwen op de expliciete uitlatingen van ambtenaren (quod non) zouden bestaande rechten – in het gunstigste geval- alleen van kracht blijven totdat het huidige bestemmingsplan is vervangen door de regels uit de basisregeling. Die basisregeling lijkt deels het Ontwerp Wijzigingsbesluit te zijn, met alle beperkende bepalingen van dien. Deze wijzigingen zouden zich dan ook binnen enkele maanden kunnen verwezenlijken.

27. Vorengaande is contrair aan hetgeen uw ambtenaren tijdens de informatieavonden nadrukkelijk hebben toegelicht. Anders dan uw ambtenaren stellig verklaren zou dan een bestaande toegestane horeca-activiteit wel degelijk kunnen worden wegbestemd – althans te worden beperkt - waarbij dit in het meest gunstige scenario 'pas' in 2029 het geval zou zijn.

28. Naast de voornoemde omstandigheden, welke gelden voor de Amsterdamse horeca in het algemeen, zijn er tevens door uw gemeente in het kader van Café Bouwman specifieke toezeggingen gedaan c.q. vertrouwen opgewekt dat de bestaande exploitatie in de toekomst zou kunnen worden voortgezet, zowel ten aanzien van de reguliere exploitatie en sluitingstijd alsmede in het kader van de terrasexploitatie (ook op de brugvleugel). Het voert te ver om in het kader van de onderhavige zienswijze daar uitputtend op in te gaan. Deze omstandigheden zijn uw gemeente volledig bekend.

29. Cliënte is overigens van oordeel dat de handelswijze van uw gemeente, waaronder het schenden van het opgewekte vertrouwen en schending van het rechtszekerheidsbeginsel, tevens leidt tot een onrechtmatige overheidsdaad, waarvoor cliënte uw gemeente aansprakelijk houdt.

Gronden

Overgangsrecht

30. Cliënte meent dat bestaande horecabedrijven de huidige wijze van exploiteren moeten kunnen voortzetten in de toekomst. Een beperking van de exploitatie kan namelijk tot grote

financiële schade leiden. Cliënte meent dat dit in het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet afdoende geregeld is.

31. Cliënte meent dat uw gemeente zich dient te houden aan de toezeggingen c.q. het opgewekte vertrouwen zoals hierboven verwoord. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit dient hierop te worden aangepast. Slechts voor zover aan de verdere inhoud zou moeten worden toegekomen, quod non, wordt hierbij namens cliënte nog het navolgende opgemerkt.

32. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt aangegeven dat voor bestaande horecazaken in beginsel een overgangsrecht geldt, maar dit is voornamelijk vormgegeven als een overgangstermijn van drie jaar. Binnen die termijn hoeven bestaande exploitanten nog niet te voldoen aan de nieuwe algemene regels, zoals beperkingen ten aanzien van openingstijden en activiteiten. Voor nieuwe horecazaken geldt echter geen overgangsrecht, zij moeten per direct voldoen aan de nieuwe bepalingen.

33. In de toelichting is hierover onder meer het volgende opgenomen:

> *"Zoals hiervoor al een aantal keer aangegeven, wordt waar nodig voorzien in overgangsrecht voor bestaande legale situaties. Een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangstermijn. Gedurende die termijn hoeft een legaal bestaande horecazaak nog niet te voldoen aan gestelde algemene regels."*[13]
>
> .....
>
> *"Bovendien wordt daarmee aangesloten op de geldingsduur van verreweg de meeste exploitatievergunning. Dat voorkomt dat in een exploitatievergunning bijvoorbeeld ruimere openingstijden staan dan dat in het omgevingsplan is bepaald. Voor exploitatievergunning die eerder aflopen dan dat de betreffende overgangstermijn in het omgevingsplan nog duurt, kan worden geanticipeerd op de nieuwe regels."*[14]

34. Cliënte meent dat een overgangstermijn niet hetzelfde is als overgangsrecht, op grond waarvan de huidige exploitatie kan worden voortgezet. De overgangstermijn impliceert dat er op den duur wel veranderingen doorgevoerd moeten worden. Ook geeft de opmerking

[13] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.
[14] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

'dat voor exploitatievergunningen die eerder aflopen dan de betreffende overgangstermijn in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op nieuwe regels', onvoldoende zekerheid voor bestaande horeca-exploitanten en pandeigenaren.

35. Ook is volstrekt onduidelijk wat het overgangsrecht wordt voor de activiteiten die op dit moment onderdeel uitmaken van de exploitatie en die niet binnen de nieuwe zwaartecategorieën vallen. Cliënte wil de zekerheid dat in ieder geval alle activiteiten die thans worden uitgevoerd, ook in de toekomst onderdeel kunnen blijven van de exploitatie.

36. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat horecaondernemers in de toekomst de kans moeten krijgen om een horecabedrijf te kunnen verkopen. In de horecabranche komt het vaak voor dat verkoop van de horecazaak op termijn als pensioenvoorziening dient. Dus zelfs als een horecaondernemer op basis van overgangsrecht de kans krijgt om bijvoorbeeld nog vijf jaar te kunnen exploiteren, wordt er grote schade geleden omdat het horecabedrijf niet meer verkocht kan worden. Ook pandeigenaren zullen zwaar gedupeerd worden als bepaalde horeca zwaartecategorieën in een pand niet meer mogen worden uitgeoefend. Prijzen zijn uiteraard gebaseerd op de zwaarte van de horeca die mogelijk is in het pand. Een horecaondernemer die tevens eigenaar is van het pand wordt hierdoor extra zwaar benadeeld. De gemeente doorkruist hiermee ook de marktwerking, voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

37. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bestaande horeca, in dezelfde omvang en met dezelfde eigenschappen zoals bijvoorbeeld openingstijden, op de huidige locaties kan worden behouden. In de bijeenkomsten naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt door ambtenaren aangegeven dat hetgeen horecaondernemers nu hebben, behouden kan blijven. De vraag is of dit strookt met de uitgangspunten van het beleid. Cliënte doet een beroep op het vertrouwensbeginsel aan de hand van deze uitspraken en gaat er derhalve vanuit dat de bestaande exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet. Dit heeft zowel betrekking op de vergunde als de feitelijke situatie (inclusief bestaand overgangsrecht).

38. Ten aanzien van het waarborgen van de bestaande rechten is tijdens de informatieavonden toegelicht dat wordt uitgegaan van de daadwerkelijke legaal vergunde exploitatie op het moment van het aanvragen van de omgevingsvergunning.

39. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde periode of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke geluids- of geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

40. Voor cliënte impliceert dit een onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Er kunnen immers vele redenen denkbaar zijn waarom een horecaondernemer of pandeigenaar tijdelijk niet optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die zijn exploitatievergunning of het bestemmingsplan biedt. Zo kan tijdelijk personeelstekort, economische crisis, tijdelijke terugloop in klandizie ertoe leiden dat bijvoorbeeld tijdelijk de openingstijden worden beperkt, of wellicht zelfs tijdelijk de exploitatie wordt beperkt. Een zeer duidelijk voorbeeld heeft zich voorgedaan tijdens de COVID-19 crisis. In die periode was het voor veel ondernemingen op bepaalde momenten alleen mogelijk om het afhalen van maaltijden aan te bieden, terwijl de onderneming anders uiteraard een volledige exploitatie zou voeren.

41. Dat een dergelijke situatie niet slechts theoretisch is blijkt wel uit de ervaringen van een aantal (horeca)ondernemers in het 1012-gebied. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit-Centrum 2' werd door de gemeente op de peildatum voor de werking van dit beperkende bestemmingsplan vastgesteld dat de horeca-exploitatie was gestaakt en werd de horecabestemming met de vaststelling van het bestemmingsplan verwijderd. Pas na het indienen van een zienswijze konden horecaondernemers het verwijderen van de horecabestemming van hun pand ongedaan maken, omdat zij konden aantonen dat de onderneming vanwege de gedwongen sluiting als gevolg van de afgekondigde COVID-19 lockdown slechts tijdelijk was gesloten. Dit concrete voorbeeld toont de rechtsonzekerheid aan als bij het verlenen van een omgevingsvergunning wordt uitgegaan van de door de gemeente Amsterdam gestelde feitelijke exploitatie.

Zwaartecategorieën horeca

42. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden zwaartecategorieën voor zelfstandige horeca genoemd, gekoppeld aan toegestane en verboden activiteiten. Cliënte meent dat er te weinig flexibiliteit is ingebouwd voor horecabedrijven die hier niet strikt in passen. Er zijn nu bestaande horecabedrijven die activiteiten uitvoeren die niet passen binnen een bepaalde zwaartecategorie. Hier is in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geen, althans onvoldoende

rekening mee gehouden. Indien deze horecabedrijven wel binnen een bepaalde zwaartecategorie zouden moeten vallen, zou dit een beperking van de huidige exploitatie opleveren. Dit kan zeer vergaande 'financiële' gevolgen hebben.

43. Daarnaast is het bij de omzetting van de oude bestemmingsplannen naar het definitieve deel van het omgevingsplan van belang dat alle gebruiksmogelijkheden zoals nu opgenomen in het oude bestemmingsplan, behouden blijven. Dit is zowel van belang voor de pandeigenaar als voor de horeca-exploitant, die wellicht in de toekomst de exploitatie nog wil wijzigen. Ook dit lijkt niet, dan wel onvoldoende te zijn verzekerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

44. Met betrekking tot 'lichte horeca' bepaalt artikel 2.248 dat het onder meer is toegestaan om kleine etenswaren te verstrekken, voor zover het gaat om etenswaren die geen voorbereidingsbehandeling ter plaatse behoeven, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Tegelijkertijd bepaalt artikel 2.250 dat het aanbieden/meegeven van etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, niet is toegestaan voor lichte horeca.

45. Op basis hiervan zou het bijvoorbeeld voor een koffiezaak of lunchroom niet meer zijn toegestaan om een belegd broodje mee te geven voor directe consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf. Cliënte meent dat dit een te vergaande beperking is, waarbij geen rekening is gehouden met de bestaande praktijk en exploitaties.

46. Met betrekking tot 'reguliere horeca' bepaalt artikel 2.253 welke activiteiten zijn toegestaan. Ook voor reguliere horeca geldt dat het verstrekken van kleine etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, alleen is toegestaan zonder voorbereidingsbehandeling, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Ook hierbij is geen rekening gehouden met de geldende praktijk en bestaande exploitaties.

47. Daarnaast bepaalt artikel 2.254 dat het niet is toegestaan om muziek ten gehore te brengen met een geluidsniveau hoger dan 75 dB(A). Cliënte kan dit maximum van 75 dB(A) niet plaatsen, aangezien in het Horecabeleid 2025 nog een maximum van 76 dB(A) stond aangegeven. Op grond van dit Horecabeleid mochten middelzware horeca en zware horeca namelijk meer dan achtergrondmuziek 77 dB(A) of hoger ten gehore brengen. Dit scheelt in ieder geval 1 dB(A). Dit kan bijvoorbeeld voor restaurants met een DJ toch een

groot verschil maken. Cliënte meent dat dit in het definitieve Wijzigingsbesluit in ieder geval dient te worden aangepast. Daarbij komt dat voor sommige restaurants ook een maximum van 76 dB(A) niet voldoende zal zijn. Voor zover de huidige exploitatie gericht is op een hoger geluidsniveau, dient dit ook in de toekomst te zijn toegestaan.

48. Verder is het voor reguliere horeca niet toegestaan om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Cliënte meent dat dit niet strookt met bijvoorbeeld restaurants, waarvoor het nu is toegestaan om maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte van de horecazaak in te richten als dansvloer. Voor horeca van categorie 3 en 4 (of een andere categorie), waarvoor dat thans is toegestaan, dient deze mogelijkheid in ieder geval behouden te blijven. Ten aanzien van dit onderwerp heeft uw burgemeester in de raadsvergadering d.d. 14 mei 2025 ter bespreking van het nieuwe horecabeleid met betrekking tot het amendement inzake dansen in reguliere horeca bijvoorbeeld nog gezegd: "*Het amendement (...) en maakt het wel mogelijk dat er in een café spontaan tussen de tafels of op de tafel wordt gedanst*". Deze toezegging van de burgemeester, hoe summier ook, valt niet terug te vinden in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

49. Ook lijkt uit de formulering van artikel 2.254 te volgen dat het wel is toegestaan voor reguliere horeca om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang (een deel van) de ruimte niet wordt ingericht als dansvloer. Cliënte meent dat dit duidelijker dient te worden aangegeven.

50. Artikel 2.254 verbiedt ook zaalverhuur voor feesten en partijen voor reguliere horeca. Zaalverhuur voor feesten en partijen wordt als volgt gedefinieerd:

> *"Het op structurele basis bedrijfsmatig beschikbaar stellen van ruimte binnen een horecazaak ten behoeve van feesten voor grotere groepen, al dan niet besloten of tegen entreegeld."*[15]

51. Op basis van het (voormalige) horecabeleid van de stadsdelen was/is het in sommige stadsdelen toegestaan om bijvoorbeeld een restaurant of café te verhuren voor een afscheidsborrel, diner of feest. Daarbij werd aangegeven dat het reserveren van alle tafels in een restaurant voor één groep, de avond min of meer besloten maakt. Deze vorm van zaalverhuur was nadrukkelijk toegestaan. Voornoemde definitie in het Ontwerp Wijzigingsbesluit lijkt deze mogelijkheid te beperken, nog los van het feit dat niet duidelijk is

[15] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

wat onder 'op structurele basis' wordt verstaan. Cliënte meent dat deze mogelijkheid van zaalverhuur moet blijven bestaan, voor zover dat thans wel is toegestaan. Weliswaar wordt in de toelichting bij het wijzigingsbesluit wel aangegeven dat deze vorm van zaalverhuur kan blijven bestaan, maar cliënte meent dat dit ook moet blijven uit de definitie, en dus niet alleen uit de toelichting. Dit om rechtsonzekerheid te voorkomen.

52. Voor fastfoodhoreca geldt op basis van artikel 2.255 lid 3 dat er een maximum bruto-vloeroppervlakte kan worden gegeven. Cliënte meent dat dit nooit een beperking kan inhouden ten opzichte van de huidige situatie.

53. Voor middelzware horeca bepaalt artikel 2.259 dat het niet is toegestaan voor horecabedrijven die vallen onder deze categorie, om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Dit strookt niet met de regels voor cafés die het dansen mogelijk maken op maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte, en deze ruimte dus kan worden ingericht als dansvloer. Deze mogelijkheid dient behouden te blijven. Voor overige horecabedrijven in de categorie middelzwaar zou duidelijk gemaakt moeten worden dat het wel is toegestaan om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang er geen dansvloer wordt gecreëerd.

54. Ook voor middelzware horeca is het niet toegestaan om zaalverhuur voor feesten en partijen te exploiteren. Dit verhoudt zich niet tot de mogelijkheden die er thans zijn. Voor een motivatie daarvan wordt er verwezen naar het boven gestelde. Cliënte meent dat er geen sprake kan zijn van een inperking van de huidige exploitatiemogelijkheden.

55. Restaurants lopen een groot risico dat vanuit het thans geformuleerde Ontwerp Wijzigingsbesluit in een te lichte nieuwe categorie te worden ingedeeld. Los van de hierboven genoemde toezeggingen, is in gemeentelijke presentaties over het SBK op de sheets opgenomen: *''De huidige restaurants worden in het nieuwe systeem opgesplitst in twee categorieën: degene die later open willen en versterkte muziek willen draaien, vallen in een zwaardere categorie.''* Dit komt echter niet terug in het Ontwerp Wijzigingsbesluit zoals het thans voorligt. Anticiperend op de toekomstige toebedeling van zwaartecategorieën benadrukt cliënte nogmaals in de zwaarste categorie te worden ingedeeld.

56. Hoewel het Ontwerp Wijzigingsbesluit op het eerste gezicht oogt als een helder en systematisch plan, blijkt bij nadere lezing dat er tegelijkertijd willekeurige en verstrekkende

beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld dat een eenvoudige lunchroom geen belegd broodje zou mogen meegeven. Dit maakt het voor cliënte des te noodzakelijker om tegen de voorgestelde indeling en uitwerking te ageren.

Openingstijden horecazaak

57. In artikel 3.82 worden de openingstijden genoemd van de diverse zwaartecategorieën. Opvallend is dat met name bij reguliere horeca de openingstijden beperkt zijn ten opzichte van de huidige situatie. Reguliere horeca exploiteert op dit moment over het algemeen als horeca '4'. Deze horeca exploiteert doorgaans als dagzaak: van zondag tot en met donderdag tot 01.00 uur en van vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur of als avondzaak: van zondag tot en met donderdag tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04:00 uur. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit mag er op vrijdag en zaterdag tot 02.00 uur geëxploiteerd worden. Dit scheelt in ieder geval één uur in het weekend. Onterecht is daarbij niet erkend dat dit voor zeker een deel van de horeca-exploitanten een onevenredige beperking zal zijn. In de drukkere gebieden in Amsterdam zijn er vele restaurants tot de maximale sluitingstijd geopend zijn. Dat is ook normaal voor een bruisende hoofdstad en betekent niet dat de gasten bestaan uit een aparte bezoekersstroom. Een beperking in het weekend zal tot grote financiële schade lijden.

58. Onduidelijk is hoe omgegaan wordt met aanvragen die op moment van inwerkingtreding van de subparagrafen reeds zijn ingediend. Cliënte meent dat ook voor deze gevallen in ieder geval een overgangstermijn van 3 jaar dient te gelden.

59. Voor nieuwe exploitatievergunningen lijkt geen overgangstermijn te gelden. Daarvoor zouden dan direct de (beperktere) openingstijden gelden zoals opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Dit zou echter tot oneerlijke concurrentie kunnen leiden tussen bestaande horecabedrijven, waarvoor wel een overgangstermijn geldt en nieuwe bedrijven, die wel eerder moeten sluiten. Dit kan ook leiden tot slechtere verkoopbaarheid van bestaande horecabedrijven. Dit is vooral ook van belang omdat de verkoop van het horecabedrijf over het algemeen voor horeca-exploitanten geldt als een pensioenvoorziening. In beginsel zal de nieuwe eigenaar namelijk een nieuwe exploitatievergunning aan moeten vragen, waarbij dan de nieuwe openingstijden zullen gaan gelden. Cliënte meent daarom dat bij verkoop van een horecabedrijf ook een overgangstermijn van in totaal 3 jaar zou moeten gelden, zodat de nieuwe tijden op hetzelfde moment zullen gaan gelden voor bestaande bedrijven en nieuwe horecabedrijven.

60. Artikel 3.90 geeft de mogelijkheid tot beperking van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Cliënte meent dat dit in ieder geval geen beperking mag opleveren ten opzichte van de thans toegestane exploitatie.

61. Daarnaast geeft artikel 3.91 de mogelijkheid dat het geven van een maatwerkontheffing van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Deze maatwerkontheffing is alleen van toepassing op zware horeca en fastfoodhoreca. Cliënte meent dat dit ook van toepassing moet kunnen zijn op andere horecabedrijven, zeker die horecabedrijven die beperkt worden in de openingstijden door het nieuwe beleid.

62. Een dergelijke maatwerkontheffing leidt tot een meer rechtsonzekere situatie voor de horeca-exploitant. Zeker ten opzichte van de huidige avondzaaktijden, die in principe voor iedere dag van de week golden. Met de maatwerkontheffing kan bepaald worden voor welke dag of dagen van de week de ontheffing geldt. Daarnaast lijkt er een zwaardere toets toegepast te worden, dan die thans op grond van het woon- en leefklimaat op basis van de APV geldt. Ook kunnen er extra voorwaarden aan de ontheffing worden verbonden.

63. Duidelijk is dat de regeling complexer wordt voor de horeca-exploitant en deze weer een extra toestemming dient aan te vragen. De horeca-exploitant heeft minder zekerheid over de openingstijden, maar moet wel investeringen doen en personeel aannemen. Cliënte meent dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Er is ook geen enkele motivatie gegeven waarom de oude regeling niet zou voldoen.

Horecaterrassen

64. Een terras is belangrijk voor de zichtbaarheid en het rendabel kunnen exploiteren van een horecaonderneming. Op grond van artikel 3.71 is een horecaterras uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'horecaterras toegestaan – vergunningsplicht'. Cliënte meent dat alle huidige horecaterrassen een dergelijke aanduiding zouden moeten krijgen. Artikel 3.71 lid 2 bevat een tijdelijke regeling voor zover het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog niet is omgezet naar het definitieve deel. Op basis daarvan is een horecaterras ook toegestaan als dit blijkt uit het oude bestemming (al dan niet via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid) of er in het verleden een omgevingsvergunning is verleend.

65. Hierbij wordt miskend dat er op dit moment horecaterrassen in Amsterdam aanwezig zijn, waarvoor een exploitatievergunning is verleend, maar waarvoor geen separate ruimtelijke toestemming lijkt te zijn. Eén en ander wordt onder meer veroorzaakt doordat stadsdelen in het verleden hier geen groot belang aan hebben gehecht. Dit is dus niet te wijten aan de horeca-exploitant en die mag hier ook niet de dupe van worden.

66. Wat betreft de openingstijden van het horecaterras, kan dit geen beperking zijn op de openingstijden, zoals die nu gelden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden maximale sluitingstijden gegeven, waarbij in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgeweken. Dit geeft rechtsonzekerheid voor de horeca-exploitant.

67. Daarnaast wordt er een vergunningsplicht voor horecaterrassen in het leven geroepen. Op grond van de beoordelingsregels wordt een dergelijke omgevingsvergunning alleen verleend als de aanvraag betrekking heeft op een locatie waar een horecaterras is toegestaan. Zoals hierboven aangegeven is dit in de oude bestemmingsplannen niet altijd duidelijk. Dit kan in de praktijk tot grote problemen leiden.

68. In het Horecabeleid 2025 stond met betrekking tot deze vergunning het volgende aangegeven:

> "*Alle bestaande terrassen hebben momenteel een ruimtelijke toestemming. Dit kan bijvoorbeeld een omgevingsvergunning zijn of een toestemming door algemene regels in het bestemmingsplan. Deze bestaande terrassen krijgen de nieuwe omgevingsvergunning terrassen van rechtswege. Vanaf inwerkingtreding van de horecaregels in het omgevingsplan wordt het onderdeel terras in hun huidige exploitatievergunning beschouwd als een omgevingsplanvergunning. Die bevat de openingstijden van het terras, de terrastekening en, indien aanwezig, specifieke vergunningvoorschriften over het terras. Ondernemers hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen en zijn geen leges verschuldigd.*"[16]

[16] Horecabeleid 2025, pagina 32.

69. Hieruit blijkt derhalve dat in het beleid is toegezegd dat alle bestaande horecaterrassen van rechtswege een omgevingsvergunning terras krijgen.

70. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit echter staat bij artikel 3.76 aangegeven dat dit artikel alleen van toepassing is op een bestaand legaal horecaterras. Als een omgevingsplanactiviteit horecaterras voor het moment van inwerkingtreding van de subparagraaf rechtmatig werd verricht, dan geldt voor die activiteit een omgevingsvergunning van rechtswege voor onbepaalde tijd. Onduidelijk is echter wat verstaan wordt onder 'een legaal bestaand horecaterras' en het 'rechtmatig verrichten van de exploitatie van een horecaterras'. Het is twijfelachtig of de situatie zoals voornoemd, waarbij er wel een exploitatievergunning is voor het terras, maar geen ruimtelijke toestemming, in aanmerking komt voor een omgevingsvergunning van rechtswege. Cliënte meent dat het onwenselijk is als deze horeca-exploitanten alsnog een dergelijke toestemming moeten regelen terwijl het terras vaak al jarenlang geëxploiteerd wordt. Bovendien is de ruimtelijke toestemming altijd een toetsingsgrond op basis van de APV geweest. Indien de gemeente bij verlening van de exploitatievergunning voor het terras niet opgemerkt heeft dat er geen ruimtelijke toestemming was, kan dit nu niet worden tegengeworpen aan de horeca-exploitanten. Cliënte meent dat in het wijzigingsbesluit de regel zo zou moeten worden aangepast, dat deze horeca-exploitanten ook een omgevingsvergunning van rechtswege krijgen.

71. Op grond van artikel 3.78 kunnen voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit horecaterras worden verbonden. Op grond van lid 2 worden in elk geval voorschriften verbonden over de positionering en maatvoering van het terras, de openingstijden en het aantal zitplaatsen dat maximaal op het terras aanwezig mag zijn. Met name deze laatste voorwaarde wijkt af van de huidige praktijk. Vrijwel nooit worden op een exploitatievergunning voor een horecaterras het maximaal aantal zitplaatsen dat op het terras aanwezig mag zijn opgenomen. Cliënte meent dat dit een onnodige en vergaande beperking is. In ieder geval mag dit niet leiden tot vermindering van het aantal zitplaatsen dat op dit moment op het terras aanwezig is.

72. De gemeente zou ook meer aandacht moeten besteden aan de positieve effecten van terrassen. Terrassen dragen bij aan een levendige en gezellige stadssfeer, vergroten de sociale controle en voorzien in de behoeften van zowel bewoners als bezoekers. Daarnaast helpen terrassen vaak ongewenste situaties te voorkomen, zoals wildparkeren van fietsen

en scooters of het illegaal plaatsen van afval. Bovendien kan de aanwezigheid van een terras juist extra toezicht en controle in een gebied mogelijk maken. Deze belangrijke bijdragen van terrassen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn tot nu toe onvoldoende erkend.

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

73. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt onder meer terug in artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

74. Ditzelfde geldt voor de in dit artikel aangegeven aanduiding 'bouwlaag waarin een horecazaak is toegestaan' en 'maximumaantal horecazaken'. Dit kan nooit een beperking inhouden ten opzichte van de bestaande situatie. Dit is niet, dan wel onvoldoende verzekerd, in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Nader over Café Bouwman

75. Café Bouwman is al sinds jaar en dag een begrip aan de Utrechtsestraat. Café Bouwman richt zich primair op de buurtbewoner/Amsterdammer en is in haar exploitatie niet primair gericht op toeristen. Café Bouwman heeft een bijzondere meerwaarde in de omgeving, nu zij een van de weinige traditionele Nederlandse cafés in de buurt is.

76. Op de locatie van Café Bouwman is het op grond van het vigerend bestemmingsplan onder andere toegestaan om 'horeca 3' te exploiteren. In het vigerend bestemmingsplan wordt horeca 3 als volgt omschreven:

> *"1.36 horeca 3:*
> *horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafe's;"*

77. Daarnaast kent het vigerend bestemmingsplan de volgende schakelbepaling:

"13.5.3 Horeca
In de bouwlagen waar horeca 1 is toegestaan zijn naast horeca 1- ook horeca 3- en horeca 4-gelegenheden toegestaan. In de bouwlagen waar horeca 2 is toegestaan zijn naast horeca 2- ook horeca 3- en 4-gelegenheden toegestaan. In de bouwlagen waar horeca 3 is toegestaan zijn naast horeca 3- ook horeca 4-gelegenheden toegestaan."

78. Ten overvloede wordt vermeld dat het bestemmingsplan de volgende definitie geeft van horeca 4:

"1.37 horeca 4:
horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereide maaltijden en van in hoofdzaak ter plaatse bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak- en niet-alcoholische dranken. Onder horeca 4 worden in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons;"

Huidige horecabeleid

79. In het huidige horecabeleid zijn de volgende horeca-activiteiten toegestaan:

"1.1.3. Horeca 3
Horecabedrijven die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval cafés en eetcafés.

1.1.4 Horeca 4
Horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereide maaltijden en van in hoofdzaak ter plaatse bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak- en niet-alcoholische dranken.

Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval restaurants, lunchrooms, koffiehuizen, ijssalons."

Openingstijden

80. Thans zijn aan Café Bouwman openingstijden vergund tot 01.00 uur (zondag-donderdag) en 03.00 uur (vrijdag en zaterdag). Het gevelterras mag gedurende de hele week tot 00.00 uur open zijn, het terras op de brugvleugel mag de gehele week tot 23.00 uur geopend zijn. In de praktijk maakt Café Bouwman ook daadwerkelijk volledig gebruik van de vergunde openingstijden.

Bestemming

81. Zoals u bekend hebben de vestigingen van cliënte een horeca 3-bestemming. Cliënte wenst de inhoud van deze bestemming acht cliënte voldoende bekend. Cliënte wenst deze bestemming (en daarop gebaseerde vergunningen) te behouden.

Integrale horecacontroles

82. Cliënte heeft in het verleden een integrale horecacontrole gehad en is door uw gemeente aangeschreven op tekortkomingen. Zij wenst in ieder geval te vernemen dat uw gemeente volledig op de hoogte is van het huidige horecaconcept. Dit niet alleen vanwege de vergunningsaanvragen, maar ook vanwege de uitgevoerde integrale horecacontrole.

83. Tot slot doet cliënte een beroep op alle in het verleden afgegeven vergunningen en doet zij hieromtrent ook een beroep op het overgangsrecht.

Openingstijden: schade

84. Tot slot lijdt cliënte schade door het terugbrengen van de sluitingstijd en de beperking van zijn exploitatiemogelijkheden. Juist in de late uren wordt relatief hoge omzet gedraaid in het weekend. Hoewel cliënte de gemeente Amsterdam hiermee bekend veronderstelt, is hij bereid indien gewenst/noodzakelijk dit te onderbouwen met financiële stukken.

Sturingsmogelijkheden

85. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit spreekt over sturingsmogelijkheden, maar is daarover onduidelijk. Cliënte wenst daar graag meer duidelijkheid over te krijgen en hoe deze sturingsmogelijkheden kunnen worden ingezet ten aanzien van de exploitatievergunning.

Terras

86. Voor de exploitatie van terrassen gaat volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit veel veranderen. Zoals terrasschotten parallel aan de gevel en het hanteren van 2.00 meter als uitgangspunt aan doorloopruimte. Ook werd aangegeven dat het Ontwerp Wijzigingsbesluit het voetgangersbeleid zal volgen. Ook wordt er geschreven over het tegengaan van terrasverwarming. Dit staat haaks op het navolgende.

87. In de uitvoeringsnotitie Horeca 2014 Stadsdeel Centrum wordt namelijk het volgende aangegeven:

> "*terrassen zijn een belangrijk onderdeel van de horeca. Ze bevorderen de levendigheid in de stad en vormen een aangename voorziening voor bewoners en bezoekers. Tevens vergroten ze omzet van de horeca en zijn daarmee voor deze branche en economische belangrijke factor.*"

88. Cliënte wenst graag meer duidelijkheid te verkrijgen over het feit dat de exploitatie van terrassen aan hevige veranderingen onderhevig zijn, terwijl dat haaks op de Uitvoeringsnotitie lijkt te staan.

89. Voor cliënte geldt verder dat sprake is van een bijzondere terrasexploitatie op een middenterrein, welke in redelijkheid in haar ogen dient te worden behouden. De doorloopruimte voor voetgangers speelt op het middenterrein geen rol, nu voetgangers het middenterrein niet hoeven te bereiken. Voetgangers kunnen om het terras heen lopen. Cliënte gaat er dan ook vanuit dat de terrasexploitatie op het middenterrein ongewijzigd kan worden geëxploiteerd.

Winterterras

90. Ten aanzien van de opmerkingen over winterterrassen uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit geldt dat natuurlijk alleen maar voor horecabedrijven die een winterterras mogen hebben. Er gelden andere regels voor winterterrassen op de uitgaanspleinen, althans op dit moment; hier mag dan het terrasmeubilair buiten opgeslagen worden en de sluitingstijden zijn gunstiger.[17] Hoe houdt het Ontwerp Wijzigingsbesluit hier rekening mee.

Overgangsrecht terrassen

[17] Zie in dit kader het Terrassenbeleid Stadsdeel Centrum 2011, p. 4.

91. Cliënte wil ook de rechten die men heeft verkregen vanuit het terrassenbeleid 2011 (en de terrasvergunning) onder het overgangsrecht laten vallen. De vraag is dan ook hoe uw gemeente deze vormgeving ziet. Een terras maakt namelijk wezenlijk onderdeel uit van de horecaexploitatie.

Investeringen

92. Het concept beleid zegt niet over hoe bepaalde significante investeringen uit het verleden worden meegenomen in de afweging. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit houdt daar onvoldoende rekening mee, ook in het kader van het overgangsrecht.

93. Cliënte heeft diverse investeringen gedaan, waaronder het aangaan van diverse duurovereenkomsten en lange termijnovereenkomsten. De vraag is hoe hiermee wordt omgegaan.

Afsluitend

94. Cliënte vreest dat de exploitatiemogelijkheden van de horeca c.q. onderhavige locatie zal afnemen, zoals thans door het Ontwerp Wijzigingsbesluit beoogd.

95. Cliënte verzoekt schriftelijk bevestigd te krijgen dat haar exploitatie (alsmede die van haar rechtsopvolgers) in de toekomst onbeperkt mag worden voortgezet conform de gebruiksmogelijkheden die het vigerend bestemmingsplan biedt (binnen de kaders van de verleende exploitatievergunning), inclusief de huidige exploitatie mogelijkheden van het terras (ook volgens de exploitatievergunning) en het behoud van het huidige (op grond van het Activiteitenbesluit) toegestane geluidsniveau, voor zowel nu, als in de toekomst, als voor eventuele rechtsopvolgers. Tevens wordt verzocht om de Nota van Beantwoording expliciet in te gaan op de onderdelen zoals onderstreept in de onderhavige aanvullende inspraakreactie.

96. Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie(s) kan/kunnen worden voortgezet, waarbij in de toekomst ook een wijziging van het horecaconcept of verkoop aan de orde kan zijn. Cliënte verzoekt u om het Ontwerp Wijzigingsbesluit zo vast te stellen dat dit mogelijk is.

97. Eventuele wijzigingen in of beperkingen van de horeca-exploitatie zal grote (financiële) schade tot gevolg hebben. Cliënte stelt de gemeente Amsterdam op voorhand

aansprakelijk voor dergelijke schade, maar gaat ervan uit dat het zover niet zal hoeven komen doordat bestaande mogelijkheden onder het nieuwe beleid mogelijk blijven.

98. Cliënte gaat ervan uit dat uw raad de stadsdelen eerst alsnog in de gelegenheid zal stellen om met de nodige inhoudelijke opmerkingen te komen en vervolgens wederom een gewijzigde versie van het Ontwerp Wijzigingsbesluit te publiceren, waarna wederom een zienswijze kan worden ingediend.

Meester Advocaten
T 020 409 56 55
F 020 409 54 44
Foeliestraat 18
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

PER AANGETEKENDE POST/AFGEVEN AMSTEL 1

Gemeenteraad van Amsterdam
Directeur Ruimte en Duurzaamheid
T.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT AMSTERDAM

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220503
Betreft	:	Caransa / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE, TEVENS VERZOEK TOT OPNAME OP BIJLAGE X

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij hebben zich gewend de alsmede de besloten vennootschappen Caransa Investments BV, Caransa Groep BV, BV Exploitatie-Maatschappij 'Nederland' en Marcel BV, en hieraan gelieerde ondernemingen, (hierna te noemen: cliënte), ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.
Caransa cs. is onder meer eigenaar van de navolgende onroerende zaken, met daarbij vermelding van de huidige horecaexploitatie:

- Rembrandtplein 11-15 (Escape)
- Rembrandtplein 16 (Downtown)
- Rembrandtplein 17 (Kitchen Bar Van Rijn)
- Rembrandtplein 19 (Three Sisters)
- Rembrandtplein 38 (Da Maria Grill)
- Rembrandtplein 1 (Café Los)

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt (tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden via rekeningnummer: 33.99.69.849 (NL59 RABO 0339 9698 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

voor de mogelijke schade welke cliënte of haar huurders (kunnen) lijden door de onderhavige besluitvorming, inclusief het SBK, het onderhavige Ontwerp Wijzigingsbesluit en de daarop in de toekomst gebaseerde besluitvorming en feitelijk handelen.

2. Uw gemeente stelt dat de aanleiding voor het SBK was dat het bestaande ruimtelijke en horecabeleid van de verschillende stadsdelen niet meer aansloot op de actuele praktijk, onvoldoende flexibel was voor toekomstige ontwikkelingen en op onderdelen niet goed aansloot bij de (aankomende) Omgevingswet. Daarbij gaf uw gemeente aan dat met het SBK werd beoogd om meer uniformiteit te brengen in de regelgeving voor horeca en terrassen en om een integrale systematiek van zwaartecategorieën, gebiedstypologieën en vergunningstelsels te introduceren.

3. Cliënte deelt de door uw gemeente geschetste uitleg over de nut en noodzaak van het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet. Voorafgaand aan het SBK bestond er reeds voldoende eenduidigheid in beleid en regelgeving met betrekking tot horeca. Voor iedere ondernemer was duidelijk welke verschillende horecacategorieën in het bestemmingsplan waren opgenomen. Ook bleek uit de praktijk dat er relatief weinig procedures werden gevoerd over de interpretatie van horeca-definities onder de oude bestemmingsplannen.[2]

4. Cliënte vraagt zich af welk concreet probleem de gemeente met het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit poogt op te lossen. Daarbij speelt mee dat de nieuwe Omgevingswet geen enkele verplichting oplegt om horecacategorieën te wijzigen en al helemaal niet binnen een goed functionerende praktijk. Kortom: cliënte ziet geen nut en noodzaak voor inhoudelijke wijzigingen en krijgt de stellige indruk dat sprake is van een doelredenering vanuit de gemeente Amsterdam om de horeca-exploitatie te beteugelen. Reeds om deze reden wordt niet voldaan aan het toetsingscriterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'' (ETFAL).[3]

5. Daarnaast heeft cliënte kritiek op de wijze waarop uw gemeente invulling heeft gegeven aan de inspraakprocedure rondom het SBK. Cliënte verwijst daarbij tevens naar hetgeen in dit kader in haar eerdere inspraakreactie(s) kenbaar is gemaakt. De inhoud daarvan dient als

[2] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën, maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.
[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.

hier herhaald en ingelast te worden beschouwd. Daarbovenop speelt onder meer nog het volgende:

- Uw gemeente heeft bij/in het concept-SBK kenbaar gemaakt dat het SBK in samenwerking met Koninklijke Horeca Nederland (KHN) tot stand zou zijn gebracht. KHN erkent gesprekken hieromtrent met uw gemeente te hebben gevoerd, doch kan zich (totaal) niet vinden in de tekst van het SBK, hetgeen ook moge blijken uit de uitvoerige inspraakreactie van KHN d.d.11 mei 2022.
- Cliënte heeft moeten constateren dat tijdens de inspraakavonden (met name de inspraakavond Amsterdam-Centrum d.d. 14 september 2022) vanuit uw gemeente erg "sturend" werd opgetreden in het voordeel van enkele klagende burgers (o.a. kregen deze een 'breder podium' en langer het woord).
- Vervolgens heeft uw gemeente ook 'sturend' opgetreden door de termijn voor het indienen van inspraakreacties te verlengen. In eerste instantie liep de termijn voor het verstrekken van inspraakreacties van 16 maart tot en met 11 mei 2022. In deze periode zijn in totaal circa 100 inspraakreacties ingediend,[4] welke in de kern (zeer) negatief over het SBK waren. Vervolgens is door uw gemeente de inspraaktermijn verlengd tot 13 oktober 2022 en zijn circa 620 inspraakreacties binnengekomen. Cliënte kan zich niet aan de indruk onttrekken dat gedurende deze aanvullende inspraaktermijn door of vanwege uw gemeente bewoners (organisaties) actief zijn verzocht om een 'positieve' (lees: voor de horeca negatieve) inspraakreactie in te brengen.
- In de Nota van Beantwoording[5] wordt deze 'sturende houding' vanuit uw gemeente voortgezet. Direct na de samenvatting (hoofdstuk 2) worden in paragraaf 3.1 vele 'complimenten' voor het SBK opgesomd. Blijkens de eigen bronvermelding lijken deze complimenten echter voort te vloeien uit slechts 11 'van de 620' zienswijzen.[6] Uw gemeente vormt het beeld dat de verhouding van positieve en negatieve reacties tamelijk gelijk is, maar dit is geenszins het geval. Het merendeel van de zienswijzen is negatief, over de inhoud van het SBK dan wel over de vorm en opzet ervan.

[4] Waarvan overigens circa 120 vanuit Meester Advocaten.
[5] De Nota van Beantwoording is ongeveer twee en een half jaar na ontvangst van de inspraakreacties uiteindelijk op 4 februari 2025 door uw gemeente verstrekt.
[6] Nota van Beantwoording, pagina 8, indieners 241, 458, 175, 499, 67, 80, 457, 23, 76, 0125, 0481.

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

6. Daarbij komt dat de verkeerde volgorde is gehanteerd bij de beleidsvorming. Eerst is het omgevingsplan vastgesteld en pas daarna zou het uitvoeringsbeleid worden vastgesteld, terwijl de betrokkenheid van de stadsdelen en een inhoudelijke beantwoording van de inspraakreacties in de juiste volgorde voorafgaand aan besluitvorming had moeten plaatsvinden. Stadsdelen lijken verrast. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers zich niet gehoord voelen en dat wezenlijke belangen en zorgen niet zijn gewogen bij het vaststellen van beleid en regelgeving.

Rol stadsdelen geminimaliseerd

7. Niet alleen lijkt het onderhavige Ontwerp Wijzigingsbesluit niet voorafgaand te zijn afgestemd met de stadsdelen, ook lijkt de ruimte voor de stadsdelen om te handelen binnen het (Ontwerp) Wijzigingsbesluit bijzonder beperkt. De stadsdelen lijken alleen de bevoegdheid te hebben om beperkingen op te kunnen leggen. Hiermee lijken de stadsdelen in een keurslijf te zijn geplaatst, hetgeen (ook) niet aansluit bij de jarenlange praktijk dat stadsdelen bevoegd waren om bestemmingsplannen voor te bereiden en op te stellen. Cliënte vraagt zich af of uw raadsleden er zich voldoende van bewust zijn dat de stadsdelen door uw raad buitenspel worden gezet.

8. Cliënte brengt in dit kader in herinnering dat een van de onderdelen van de bestuursopdracht in het kader van het SBK was "meer sturingsmogelijkheden (wens stadsdeelbesturen)."[7] Hierbij werd nadrukkelijk niet alleen gedoeld op mogelijkheden tot het louter beperken van de horeca-exploitatie.

9. Bevoegdheid van de stadsdelen is echter gedecimeerd. Zo kunnen stadsdelen bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, niet afwijken van de na-indeling in de zwaartecategorie niet-afwijken van de openingstijden (met uitzondering van een enkele ontheffingsmogelijkheid). De stadsdelen lijken nu alleen de vrijheid te hebben om gebieden aan te wijzen waar een ontheffing van de openingstijden niet wenselijk is.[8] Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold als nadere invulling van het horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de

[7] Zie ook Bestuursopdracht 2018.
[8] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.

mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[9]

10. Ook heeft de gemeente Amsterdam in het kader van het SBK aangegeven: "*Afweging mogelijk voor afzonderlijke horeca-activiteiten mogelijkheid → maatwerk/voorschriften.*" Deze toezegging is de gemeente Amsterdam niet nagekomen, ook op dit punt is de invloed van de stadsdelen op de individuele horeca-exploitatie beperkt.

11. Per stadsdeel zal een uitvoeringsbeleid worden opgesteld, de stadsdelen worden echter flink beperkt in hun vrijheid met betrekking tot wat kan worden opgenomen in het uitvoeringsbeleid.[10] De 'knoppen' waaraan het stadsdeel kan draaien, zijn voor de horeca louter beperkend en vallen ook nog eens binnen het keurslijf zoals opgedragen binnen uw raad. De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.

Opgewekt vertrouwen

12. De beperkingen van de horeca-exploitatie welke voortvloeien uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn voor een groot deel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, althans is vertrouwen vanuit de gemeente opgewekt dat dergelijke beperking zich niet zouden voordoen.

13. Op diverse momenten en verschillende wijze, is er vanuit de gemeente Amsterdam het vertrouwen opgewekt dat horecabedrijven de bestaande exploitatie zouden kunnen voortzetten en overdragen, zonder dat het onderhavige (Ontwerp) Wijzigingsbesluit daartoe beperkingen zou stellen. Dit vertrouwen is op diverse momenten waarop het SBK is toegelicht, tijdens informatieavonden en alsmede jegens KHN.

14. Reeds voorafgaand aan de publicatie van de definitieve totstandkoming van het SBK, hebben er meerdere besprekingen plaatsgevonden in een specifiek daartoe belegde 'klankbordgroep' waarvan o.a. KHN onderdeel uitmaakte. In het verslag klankbordgroep 29 november 2021 wordt bijvoorbeeld aangegeven:[11]

[9] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.
[10] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.
[11] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

"KHN geeft aan dat het uitgangspunt moet zijn dat horeca-activiteiten, zoals die nu uitgevoerd worden door een bedrijf, in de toekomst gewoon doorgezet moeten kunnen worden.
Dit wordt onderschreven door andere aanwezigen en de gemeente." (onderstreping PS)

15. Daarnaast is bijvoorbeeld - doch niet uitsluitend - tijdens de informatieavond van 14 september 2022 door de ambtenaren, welke de informatieavond hebben geleid, het volgende gemeld:

"Rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij komst van het omgevingsplan natuurlijk niet veranderen."

Ook is gezegd:

"Bestaande rechten blijven behouden."

En:

"Als je je bedrijf wilt verkopen dan blijven je rechten in het bestemmingsplan altijd gewoon staan, gelden."

Als een ondernemer daarop vraagt of dit ook geldt als het bestemmingsplan/Omgevingsplan inmiddels is gewijzigd, wordt er geantwoord:

"Niet voor uw pand." "We gaan geen bestemmingen afpakken." "Bestemmingsplan gaat vóór en daarmee is de rechtszekerheid geborgd."

16. Tijdens de informatiebijeenkomst van 7 september 2022 zijn vergelijkbare ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door o.a. projectleider .[12] geeft onder meer aan:

> *"De rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij het nieuwe omgevingsplan niet ineens veranderen. Wij gaan niet ineens zeggen van nou u mocht alcohol schenken en dat is nu ineens afgelopen omdat er een nieuw omgevingsplan is. Bestaande rechten blijven bestaan."*

17. Tijdens de informatieavonden werden door uw gemeente sheets gehanteerd waaruit vergelijkbare toezeggingen voortvloeiden.

18. Ook is er in diverse overleggen met KHN sprake geweest van expliciete bevestigingen van continuïteit van bestaande rechten en is er herhaaldelijk aangegeven dat er geen nadelige wijzigingen zouden worden doorgevoerd. Cliënte verwijst in dit kader ook naar hetgeen hieromtrent is gesteld in de inspraakreactie van KHN d.d. 11 mei 2022.[13]

19. Daarnaast verwijst cliënte naar het coalitieakkoord, dat overigens nog tijdens de presentatie van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het SBK op 27 juni 2022 is toegelicht,[14] het volgende opgenomen: ' *'We geven meer ruimte aan horeca om af en toe een bandje of een dj te laten optreden (...).*"

20. Namens cliënte is reeds eerder kenbaar gemaakt dat het verlies van bestaande rechten kan leiden tot grote financiële nadelige gevolgen en serieuze continuïteitsrisico's.

---

[12] Onder meer zijn de volgende informatiebijeenkomsten door de gemeente, in het kader van het SBK, door uw gemeente georganiseerd. Databijeenkomsten per stadsdeel:
- Stadsdeel Oost: 30 augustus 2022;
- Weesp: 6 september 2022;
- Stadsdeel West: 7 september 2022;
- Stadsdeel Zuid: 12 september 2022;
- Stadsdeel Noord: 13 september 2022;
- Stadsdeel Nieuw-West: 13 september 2022;
- Stadsdeel Centrum: 14 september 2022.

[13] Zie inspraakreactie KHN 11 mei 2022. p. 1, tweede alinea.

[14] Stedelijk beleidskader horeca en terrassen presentatie gemeente Amsterdam tijdens ALV en KHN, maandag 27 juni 2022.

21. Volgens vaste jurisprudentie[15] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:

1. Er is sprake van een toezegging;
2. Deze toezegging kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend;
3. Een belangenafweging staat niet aan het honoreren van de verwachtingen in de weg.

22. Cliënte mag er dan ook op vertrouwen dat de huidige exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet en dat ook in de toekomst geen beperkingen zullen worden opgelegd die leiden tot verlies van waarde of exploitatiemogelijkheden. Het Horecabeleid zal op dit punt moeten worden verduidelijkt en aangepast, zodat buiten twijfel staat dat bestaande rechten te allen tijde worden gerespecteerd. Hieronder komen wij nader op terug.

23. In het onderhavige geval is er sprake van expliciete toezeggingen zoals hiervoor genoemd, namelijk alle bestaande rechten van een horecaondernemer, zijn mogelijke opvolger en de pandeigenaar blijven behouden (stap 1).

24. Deze toezeggingen kunnen aan het bestuursorgaan worden toegerekend (stap 2). De informatiebijeenkomsten zijn immers door de gemeente georganiseerd om het Ontwerp Wijzigingsbesluit nader toe te lichten en te duiden. Er mag op vertrouwd worden dat uitlatingen die tijdens deze bijeenkomsten worden gedaan juist zijn. Bovendien zijn deze uitlatingen meermaals door verschillende ambtenaren op diverse bijeenkomsten gedaan en betreft het derhalve niet een persoonlijke opvatting van één enkele ambtenaar.

25. Bovendien staat een belangenafweging niet in de weg aan het honoreren van deze verwachtingen (stap 3). De belangen van cliënte wegen namelijk zwaar in deze belangenafweging. Het betreffen hier bestaande rechten, waarvan cliënte er op mag vertrouwen dat deze in de toekomst blijven gelden. De exploitatie en financiering het betreffende pand zijn immers ook gebaseerd op deze bestaande rechten. Het beperken van deze rechten levert grote schade op voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

26. Cliënte kan dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel doen. Bestaande rechten zullen dus moeten worden gerespecteerd in het vast te stellen SBK en het omgevingsplan.

[15] Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

27. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

28. In het geval dat cliënte niet zou mogen vertrouwen op de expliciete uitlatingen van ambtenaren (quod non) zouden bestaande rechten – in het gunstigste geval- alleen van kracht blijven totdat het huidige bestemmingsplan is vervangen door de regels uit de basisregeling. Die basisregeling lijkt deels het Ontwerp Wijzigingsbesluit te zijn, met alle beperkende bepalingen van dien. Deze wijzigingen zouden zich dan ook binnen enkele maanden kunnen verwezenlijken.

29. Vorengaande is contrair aan hetgeen uw ambtenaren tijdens de informatieavonden nadrukkelijk hebben toegelicht. Anders dan uw ambtenaren stellig verklaren zou dan een bestaande toegestane horeca-activiteit wel degelijk kunnen worden wegbestemd – althans te worden beperkt - waarbij dit in het meest gunstige scenario 'pas' in 2029 het geval zou zijn.

30. Cliënte is overigens van oordeel dat de handelswijze van uw gemeente, waaronder het schenden van het opgewekte vertrouwen en schending van het rechtszekerheidsbeginsel, tevens leidt tot een onrechtmatige overheidsdaad, waarvoor cliënte uw gemeente aansprakelijk houdt.

Gronden

Overgangsrecht

31. Cliënte meent dat bestaande horecabedrijven de huidige wijze van exploiteren moeten kunnen voortzetten in de toekomst. Een beperking van de exploitatie kan namelijk tot grote financiële schade leiden. Cliënte meent dat dit in het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet afdoende geregeld is.

32. Cliënte meent dat uw gemeente zich dient te houden aan de toezeggingen c.q. het opgewekte vertrouwen zoals hierboven verwoord. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit dient hierop te worden aangepast. Slechts voor zover aan de verdere inhoud zou moeten worden toegekomen, quod non, wordt hierbij namens cliënte nog het navolgende opgemerkt.

33. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt aangegeven dat voor bestaande horecazaken in beginsel een overgangsrecht geldt, maar dit is voornamelijk vormgegeven als een overgangstermijn van drie jaar. Binnen die termijn hoeven bestaande exploitanten nog niet te voldoen aan de nieuwe algemene regels, zoals beperkingen ten aanzien van openingstijden en activiteiten. Voor nieuwe horecazaken geldt echter geen overgangsrecht, zij moeten per direct voldoen aan de nieuwe bepalingen.

34. In de toelichting is hierover onder meer het volgende opgenomen:

> *"Zoals hiervoor al een aantal keer aangegeven, wordt waar nodig voorzien in overgangsrecht voor bestaande legale situaties. Een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangstermijn. Gedurende die termijn hoeft een legaal bestaande horecazaak nog niet te voldoen aan gestelde algemene regels".*[16]
>
> .....
>
> *"Bovendien wordt daarmee aangesloten op de geldingsduur van verreweg de meeste exploitatievergunning. Dat voorkomt dat in een exploitatievergunning bijvoorbeeld ruimere openingstijden staan dan dat in het omgevingsplan is bepaald. Voor exploitatievergunning die eerder aflopen dan dat de betreffende overgangstermijn in het omgevingsplan nog duurt, kan worden geanticipeerd op de nieuwe regels."*[17]

35. Cliënte meent dat een overgangstermijn niet hetzelfde is als overgangsrecht, op grond waarvan de huidige exploitatie kan worden voortgezet. De overgangstermijn impliceert dat er op den duur wel veranderingen doorgevoerd moeten worden. Ook geeft de opmerking 'dat voor exploitatievergunningen die eerder aflopen dan de betreffende overgangstermijn

[16] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.
[17] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op nieuwe regels', onvoldoende zekerheid voor bestaande horeca-exploitanten en pandeigenaren.

36. Ook is volstrekt onduidelijk wat het overgangsrecht wordt voor de activiteiten die op dit moment onderdeel uitmaken van de exploitatie en die niet binnen de nieuwe zwaartecategorieën vallen. Cliënte wil de zekerheid dat in ieder geval alle activiteiten die thans worden uitgevoerd, ook in de toekomst onderdeel kunnen blijven van de exploitatie.

37. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat horecaondernemers in de toekomst de kans moeten krijgen om een horecabedrijf te kunnen verkopen. In de horecabranche komt het vaak voor dat verkoop van de horecazaak op termijn als pensioenvoorziening dient. Dus zelfs als een horecaondernemer op basis van overgangsrecht de kans krijgt om bijvoorbeeld nog vijf jaar te kunnen exploiteren, wordt er grote schade geleden omdat het horecabedrijf niet meer verkocht kan worden. Ook pandeigenaren zullen zwaar gedupeerd worden als bepaalde horeca zwaartecategorieën in een pand niet meer mogen worden uitgeoefend. Prijzen zijn uiteraard gebaseerd op de zwaarte van de horeca die mogelijk is in het pand. Een horecaondernemer die tevens eigenaar is van het pand wordt hierdoor extra zwaar benadeeld. De gemeente doorkruist hiermee ook de marktwerking, voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

38. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bestaande horeca, in dezelfde omvang en met dezelfde eigenschappen zoals bijvoorbeeld openingstijden, op de huidige locaties kan worden behouden. In de bijeenkomsten naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt door ambtenaren aangegeven dat hetgeen horecaondernemers nu hebben, behouden kan blijven. De vraag is of dit strookt met de uitgangspunten van het beleid. Cliënte doet een beroep op het vertrouwensbeginsel aan de hand van deze uitspraken en gaat er derhalve vanuit dat de bestaande exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet. Dit heeft zowel betrekking op de vergunde als de feitelijke situatie (inclusief bestaand overgangsrecht).

39. Ten aanzien van het waarborgen van de bestaande rechten is tijdens de informatieavonden toegelicht dat wordt uitgegaan van de daadwerkelijke legaal vergunde exploitatie op het moment van het aanvragen van de omgevingsvergunning.

40. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde periode of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke geluids- of geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

41. Voor cliënte impliceert dit een onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Er kunnen immers vele redenen denkbaar zijn waarom een horecaondernemer of pandeigenaar tijdelijk niet optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die zijn exploitatievergunning of het bestemmingsplan biedt. Zo kan tijdelijk personeelstekort, economische crisis, tijdelijke terugloop in klandizie ertoe leiden dat bijvoorbeeld tijdelijk de openingstijden worden beperkt, of wellicht zelfs tijdelijk de exploitatie wordt beperkt. Een zeer duidelijk voorbeeld heeft zich voorgedaan tijdens de COVID-19 crisis. In die periode was het voor veel ondernemingen op bepaalde momenten alleen mogelijk om het afhalen van maaltijden aan te bieden, terwijl de onderneming anders uiteraard een volledige exploitatie zou voeren.

42. Dat een dergelijke situatie niet slechts theoretisch is blijkt wel uit de ervaringen van een aantal (horeca)ondernemers in het 1012-gebied. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit-Centrum 2' werd door de gemeente op de peildatum voor de werking van dit beperkende bestemmingsplan vastgesteld dat de horeca-exploitatie was gestaakt en werd de horecabestemming met de vaststelling van het bestemmingsplan verwijderd. Pas na het indienen van een zienswijze konden horecaondernemers het verwijderen van de horecabestemming van hun pand ongedaan maken, omdat zij konden aantonen dat de onderneming vanwege de gedwongen sluiting als gevolg van de afgekondigde COVID-19 lockdown slechts tijdelijk was gesloten. Dit concrete voorbeeld toont de rechtsonzekerheid aan als bij het verlenen van een omgevingsvergunning wordt uitgegaan van de door de gemeente Amsterdam gestelde feitelijke exploitatie.

Zwaartecategorieën horeca

43. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden zwaartecategorieën voor zelfstandige horeca genoemd, gekoppeld aan toegestane en verboden activiteiten. Cliënte meent dat er te weinig flexibiliteit is ingebouwd voor horecabedrijven die hier niet strikt in passen. Er zijn nu bestaande horecabedrijven die activiteiten uitvoeren die niet passen binnen een bepaalde

zwaartecategorie. Hier is in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geen, althans onvoldoende rekening mee gehouden. Indien deze horecabedrijven wel binnen een bepaalde zwaartecategorie zouden moeten vallen, zou dit een beperking van de huidige exploitatie opleveren. Dit kan zeer vergaande 'financiële' gevolgen hebben.

44. Daarnaast is het bij de omzetting van de oude bestemmingsplannen naar het definitieve deel van het omgevingsplan van belang dat alle gebruiksmogelijkheden zoals nu opgenomen in het oude bestemmingsplan, behouden blijven. Dit is zowel van belang voor de pandeigenaar als voor de horeca-exploitant, die wellicht in de toekomst de exploitatie nog wil wijzigen. Ook dit lijkt niet, dan wel onvoldoende te zijn verzekerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

45. Met betrekking tot 'lichte horeca' bepaalt artikel 2.248 dat het onder meer is toegestaan om kleine etenswaren te verstrekken, voor zover het gaat om etenswaren die geen voorbereidingsbehandeling ter plaatse behoeven, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Tegelijkertijd bepaalt artikel 2.250 dat het aanbieden/meegeven van etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, niet is toegestaan voor lichte horeca.

46. Op basis hiervan zou het bijvoorbeeld voor een koffiezaak of lunchroom niet meer zijn toegestaan om een belegd broodje mee te geven voor directe consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf. Cliënte meent dat dit een te vergaande beperking is, waarbij geen rekening is gehouden met de bestaande praktijk en exploitaties.

47. Met betrekking tot 'reguliere horeca' bepaalt artikel 2.253 welke activiteiten zijn toegestaan. Ook voor reguliere horeca geldt dat het verstrekken van kleine etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, alleen is toegestaan zonder voorbereidingsbehandeling, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Ook hierbij is geen rekening gehouden met de geldende praktijk en bestaande exploitaties.

48. Daarnaast bepaalt artikel 2.254 dat het niet is toegestaan om muziek ten gehore te brengen met een geluidsniveau hoger dan 75 dB(A). Cliënte kan dit maximum van 75 dB(A) niet plaatsen, aangezien in het Horecabeleid 2025 nog een maximum van 76 dB(A) stond aangegeven. Op grond van dit Horecabeleid mochten middelzware horeca en zware horeca namelijk meer dan achtergrondmuziek 77 dB(A) of hoger ten gehore brengen. Dit scheelt in

ieder geval 1 dB(A). Dit kan bijvoorbeeld voor restaurants met een DJ toch een groot verschil maken. Cliënte meent dat dit in het definitieve Wijzigingsbesluit in ieder geval dient te worden aangepast. Daarbij komt dat voor sommige restaurants ook een maximum van 76 dB(A) niet voldoende zal zijn. Voor zover de huidige exploitatie gericht is op een hoger geluidsniveau, dient dit ook in de toekomst te zijn toegestaan.

49. Verder is het voor reguliere horeca niet toegestaan om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Cliënte meent dat dit niet strookt met bijvoorbeeld restaurants, waarvoor het nu is toegestaan om maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte van de horecazaak in te richten als dansvloer. Voor horeca van categorie 3 en 4 (of een andere categorie), waarvoor dat thans is toegestaan, dient deze mogelijkheid in ieder geval behouden te blijven. Ten aanzien van dit onderwerp heeft uw burgemeester in de raadsvergadering d.d. 14 mei 2025 ter bespreking van het nieuwe horecabeleid met betrekking tot het amendement inzake dansen in reguliere horeca bijvoorbeeld nog gezegd: "*Het amendement (...) en maakt het wel mogelijk dat er in een café spontaan tussen de tafels of op de tafel wordt gedanst*". Deze toezegging van de burgemeester, hoe summier ook, valt niet terug te vinden in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

50. Ook lijkt uit de formulering van artikel 2.254 te volgen dat het wel is toegestaan voor reguliere horeca om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang (een deel van) de ruimte niet wordt ingericht als dansvloer. Cliënte meent dat dit duidelijker dient te worden aangegeven.

51. Artikel 2.254 verbiedt ook zaalverhuur voor feesten en partijen voor reguliere horeca. Zaalverhuur voor feesten en partijen wordt als volgt gedefinieerd:

> *"Het op structurele basis bedrijfsmatig beschikbaar stellen van ruimte binnen een horecazaak ten behoeve van feesten voor grotere groepen, al dan niet besloten of tegen entreegeld."*[18]

52. Op basis van het (voormalige) horecabeleid van de stadsdelen was/is het in sommige stadsdelen toegestaan om bijvoorbeeld een restaurant of café te verhuren voor een afscheidsborrel, diner of feest. Daarbij werd aangegeven dat het reserveren van alle tafels in een restaurant voor één groep, de avond min of meer besloten maakt. Deze vorm van

[18] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

zaalverhuur was nadrukkelijk toegestaan. Voornoemde definitie in het Ontwerp Wijzigingsbesluit lijkt deze mogelijkheid te beperken, nog los van het feit dat niet duidelijk is wat onder 'op structurele basis' wordt verstaan. Cliënte meent dat deze mogelijkheid van zaalverhuur moet blijven bestaan, voor zover dat thans wel is toegestaan. Weliswaar wordt in de toelichting bij het wijzigingsbesluit wel aangegeven dat deze vorm van zaalverhuur kan blijven bestaan, maar cliënte meent dat dit ook moet blijven uit de definitie, en dus niet alleen uit de toelichting. Dit om rechtsonzekerheid te voorkomen.

53. Voor fastfoodhoreca geldt op basis van artikel 2.255 lid 3 dat er een maximum bruto-vloeroppervlakte kan worden gegeven. Cliënte meent dat dit nooit een beperking kan inhouden ten opzichte van de huidige situatie.

54. Voor middelzware horeca bepaalt artikel 2.259 dat het niet is toegestaan voor horecabedrijven die vallen onder deze categorie, om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Dit strookt niet met de regels voor cafés die het dansen mogelijk maken op maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte, en deze ruimte dus kan worden ingericht als dansvloer. Deze mogelijkheid dient behouden te blijven. Voor overige horecabedrijven in de categorie middelzwaar zou duidelijk gemaakt moeten worden dat het wel is toegestaan om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang er geen dansvloer wordt gecreëerd.

55. Ook voor middelzware horeca is het niet toegestaan om zaalverhuur voor feesten en partijen te exploiteren. Dit verhoudt zich niet tot de mogelijkheden die er thans zijn. Voor een motivatie daarvan wordt er verwezen naar het boven gestelde. Cliënte meent dat er geen sprake kan zijn van een inperking van de huidige exploitatiemogelijkheden.

56. Restaurants lopen een groot risico dat vanuit het thans geformuleerde Ontwerp Wijzigingsbesluit in een te lichte nieuwe categorie te worden ingedeeld. Los van de hierboven genoemde toezeggingen, is in gemeentelijke presentaties over het SBK op de sheets opgenomen: "*De huidige restaurants worden in het nieuwe systeem opgesplitst in twee categorieën: degene die later open willen en versterkte muziek willen draaien, vallen in een zwaardere categorie.*" Dit komt echter niet terug in het Ontwerp Wijzigingsbesluit zoals het thans voorligt. Anticiperend op de toekomstige toebedeling van zwaartecategorieën benadrukt cliënte nogmaals in de zwaarste categorie te worden ingedeeld.

57. Hoewel het Ontwerp Wijzigingsbesluit op het eerste gezicht oogt als een helder en systematisch plan, blijkt bij nadere lezing dat er tegelijkertijd willekeurige en verstrekkende beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld dat een eenvoudige lunchroom geen belegd broodje zou mogen meegeven. Dit maakt het voor cliënte des te noodzakelijker om tegen de voorgestelde indeling en uitwerking te ageren.

Openingstijden horecazaak

58. In artikel 3.82 worden de openingstijden genoemd van de diverse zwaartecategorieën. Opvallend is dat met name bij reguliere horeca de openingstijden beperkt zijn ten opzichte van de huidige situatie. Reguliere horeca exploiteert op dit moment over het algemeen als horeca '4'. Deze horeca exploiteert doorgaans als dagzaak: van zondag tot en met donderdag tot 01.00 uur en van vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur of als avondzaak: van zondag tot en met donderdag tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04:00 uur. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit mag er op vrijdag en zaterdag tot 02.00 uur geëxploiteerd worden. Dit scheelt in ieder geval één uur in het weekend. Onterecht is daarbij niet erkend dat dit voor zeker een deel van de horeca-exploitanten een onevenredige beperking zal zijn. In de drukkere gebieden in Amsterdam zijn er vele restaurants tot de maximale sluitingstijd geopend zijn. Dat is ook normaal voor een bruisende hoofdstad en betekent niet dat de gasten bestaan uit een aparte bezoekersstroom. Een beperking in het weekend zal tot grote financiële schade lijden.

59. Onduidelijk is hoe omgegaan wordt met aanvragen die op moment van inwerkingtreding van de subparagrafen reeds zijn ingediend. Cliënte meent dat ook voor deze gevallen in ieder geval een overgangstermijn van 3 jaar dient te gelden.

60. Voor nieuwe exploitatievergunningen lijkt geen overgangstermijn te gelden. Daarvoor zouden dan direct de (beperktere) openingstijden gelden zoals opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Dit zou echter tot oneerlijke concurrentie kunnen leiden tussen bestaande horecabedrijven, waarvoor wel een overgangstermijn geldt en nieuwe bedrijven, die wel eerder moeten sluiten. Dit kan ook leiden tot slechtere verkoopbaarheid van bestaande horecabedrijven. Dit is vooral ook van belang omdat de verkoop van het horecabedrijf over het algemeen voor horeca-exploitanten geldt als een pensioenvoorziening. In beginsel zal de nieuwe eigenaar namelijk een nieuwe exploitatievergunning aan moeten vragen, waarbij dan de nieuwe openingstijden zullen gaan gelden. Cliënte meent daarom dat bij verkoop van

een horecabedrijf ook een overgangstermijn van in totaal 3 jaar zou moeten gelden, zodat de nieuwe tijden op hetzelfde moment zullen gaan gelden voor bestaande bedrijven en nieuwe horecabedrijven.

61. Artikel 3.86 bepaalt dat voor de in de bijlage X aangegeven horecazaken nog de huidige avondzaak tijden blijven gelden: zondag tot en met donderdag 03.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04.00 uur. Cliënte stelt vast dat deze lijst niet compleet is, er ontbreken in ieder geval horecabedrijven die op dit moment een exploitatievergunning hebben voor avondzaaktijden. Dit dient in het definitieve wijzigingsbesluit te worden aangepast. Hierbij dienen ook horeca 1 (fastfood)bedrijven te worden meegenomen die op dit moment exploiteren op basis van avondzaaktijden. Er staat immers ook een ander fastfoodbedrijf op de lijst. Hierin kan de gemeente geen onderscheid maken. Bestaande fastfoodzaken met avondzaaktijden worden immers zeer ernstig benadeeld door de standaard openingstijden die gelden voor de zwaartecategorie fastfoodhoreca. Weliswaar kan er een maatwerkontheffing gegeven worden (hierover verderop meer) maar dit is een meer rechtsonzekere situatie dan de huidige avondzaaktijden.

62. Daarnaast is in artikel 3.86 aangegeven dat deze avondzaaktijden gelden voor in de op bijlage X aangegeven horecazaken. Op bijlage X wordt het stadsdeel genoemd, de naam van de onderneming en het adres. Onduidelijk is echter of bij verandering van de naam van de onderneming (bijvoorbeeld na verkoop) de verruimde openingstijden blijven gelden. Met andere woorden: gelden de verruimde openingstijden voor de horecazaak of het betreffende adres? Cliënte meent dat in het Wijzigingsbesluit duidelijk aangegeven moet worden dat de verruimde openingstijden gelden voor het adres en dus ook blijven gelden op het moment van verkoop van het horecabedrijf. Dit om misverstanden en rechtsonzekerheid te voorkomen.

63. Verder wordt in het Ontwerp Wijzigingsbesluit aangegeven dat avondzaken zouden worden gerubriceerd als middelzware horeca: "*De activiteiten die uitgevoerd (mogen) worden zijn verder hetzelfde als die van middelzware horeca.*" Cliënte constateert dat het 'oude' onderscheid tussen 'horeca 2' en 'horeca 3' niet aansluit bij het thans gemaakte onderscheid tussen 'middelzware horeca' en 'zware horeca'. De gebruiksmogelijkheden van avondzaken (lijken te) worden beperkt. Nagenoeg ieder bestemmingsplan kent de volgende definitie van 'horeca 3': "*Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse*

verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken.'' Hierin is bijvoorbeeld geen (letterlijk) verbod op dansen opgenomen. In de jurisprudentie[19] is wel uitgemaakt dat buiten onderscheid tussen horeca 2 en horeca 3 ondermeer relevant is of de primaire focus van het horecabedrijf ligt op het laten dansen van bezoekers. Met andere woorden: dit houdt nadrukkelijk geen dansverbod in. Voor het overige kan niet geheel worden overzien wat de verschillen zijn tussen de oude en nieuwe horeca categorie-indeling.

64. Artikel 3.90 geeft de mogelijkheid tot beperking van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Cliënte meent dat dit in ieder geval geen beperking mag opleveren ten opzichte van de thans toegestane exploitatie.

65. Daarnaast geeft artikel 3.91 de mogelijkheid dat het geven van een maatwerkontheffing van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Deze maatwerkontheffing is alleen van toepassing op zware horeca en fastfoodhoreca. Cliënte meent dat dit ook van toepassing moet kunnen zijn op andere horecabedrijven, zeker die horecabedrijven die beperkt worden in de openingstijden door het nieuwe beleid.

66. Een dergelijke maatwerkontheffing leidt tot een meer rechtsonzekere situatie voor de horeca-exploitant. Zeker ten opzichte van de huidige avondzaaktijden, die in principe voor iedere dag van de week golden. Met de maatwerkontheffing kan bepaald worden voor welke dag of dagen van de week de ontheffing geldt. Daarnaast lijkt er een zwaardere toets toegepast te worden, dan die thans op grond van het woon- en leefklimaat op basis van de APV geldt. Ook kunnen er extra voorwaarden aan de ontheffing worden verbonden.

67. Duidelijk is dat de regeling complexer wordt voor de horeca-exploitant en deze weer een extra toestemming dient aan te vragen. De horeca-exploitant heeft minder zekerheid over de openingstijden, maar moet wel investeringen doen en personeel aannemen. Cliënte meent dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Er is ook geen enkele motivatie gegeven waarom de oude regeling niet zou voldoen.

[19] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2018:4807.

Horecaterrassen

68. Een terras is belangrijk voor de zichtbaarheid en het rendabel kunnen exploiteren van een horecaonderneming. Op grond van artikel 3.71 is een horecaterras uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'horecaterras toegestaan – vergunningsplicht'. Cliënte meent dat alle huidige horecaterrassen een dergelijke aanduiding zouden moeten krijgen. Artikel 3.71 lid 2 bevat een tijdelijke regeling voor zover het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog niet is omgezet naar het definitieve deel. Op basis daarvan is een horecaterras ook toegestaan als dit blijkt uit het oude bestemming (al dan niet via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid) of er in het verleden een omgevingsvergunning is verleend.

69. Hierbij wordt miskend dat er op dit moment horecaterrassen in Amsterdam aanwezig zijn, waarvoor een exploitatievergunning is verleend, maar waarvoor geen separate ruimtelijke toestemming lijkt te zijn. Eén en ander wordt onder meer veroorzaakt doordat stadsdelen in het verleden hier geen groot belang aan hebben gehecht. Dit is dus niet te wijten aan de horeca-exploitant en die mag hier ook niet de dupe van worden.

70. Wat betreft de openingstijden van het horecaterras, kan dit geen beperking zijn op de openingstijden, zoals die nu gelden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden maximale sluitingstijden gegeven, waarbij in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgeweken. Dit geeft rechtsonzekerheid voor de horeca-exploitant.

71. Daarnaast wordt er een vergunningsplicht voor horecaterrassen in het leven geroepen. Op grond van de beoordelingsregels wordt een dergelijke omgevingsvergunning alleen verleend als de aanvraag betrekking heeft op een locatie waar een horecaterras is toegestaan. Zoals hierboven aangegeven is dit in de oude bestemmingsplannen niet altijd duidelijk. Dit kan in de praktijk tot grote problemen leiden.

72. In het Horecabeleid 2025 stond met betrekking tot deze vergunning het volgende aangegeven:

> *"Alle bestaande terrassen hebben momenteel een ruimtelijke toestemming. Dit kan bijvoorbeeld een omgevingsvergunning zijn of een toestemming door algemene regels in het*

bestemmingsplan. Deze bestaande terrassen krijgen de nieuwe omgevingsvergunning terrassen van rechtswege. Vanaf inwerkingtreding van de horecaregels in het omgevingsplan wordt het onderdeel terras in hun huidige exploitatievergunning beschouwd als een omgevingsplanvergunning. Die bevat de openingstijden van het terras, de terrastekening en, indien aanwezig, specifieke vergunningvoorschriften over het terras. Ondernemers hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen en zijn geen leges verschuldigd".[20]

73. Hieruit blijkt derhalve dat in het beleid is toegezegd dat alle bestaande horecaterrassen van rechtswege een omgevingsvergunning terras krijgen.

74. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit echter staat bij artikel 3.76 aangegeven dat dit artikel alleen van toepassing is op een bestaand legaal horecaterras. Als een omgevingsplanactiviteit horecaterras voor het moment van inwerkingtreding van de subparagraaf rechtmatig werd verricht, dan geldt voor die activiteit een omgevingsvergunning van rechtswege voor onbepaalde tijd. Onduidelijk is echter wat verstaan wordt onder 'een legaal bestaand horecaterras' en het 'rechtmatig verrichten van de exploitatie van een horecaterras'. Het is twijfelachtig of de situatie zoals voornoemd, waarbij er wel een exploitatievergunning is voor het terras, maar geen ruimtelijke toestemming, in aanmerking komt voor een omgevingsvergunning van rechtswege. Cliënte meent dat het onwenselijk is als deze horeca-exploitanten alsnog een dergelijke toestemming moeten regelen terwijl het terras vaak al jarenlang geëxploiteerd wordt. Bovendien is de ruimtelijke toestemming altijd een toetsingsgrond op basis van de APV geweest. Indien de gemeente bij verlening van de exploitatievergunning voor het terras niet opgemerkt heeft dat er geen ruimtelijke toestemming was, kan dit nu niet worden tegengeworpen aan de horeca-exploitanten. Cliënte meent dat in het wijzigingsbesluit de regel zo zou moeten worden aangepast, dat deze horeca-exploitanten ook een omgevingsvergunning van rechtswege krijgen.

75. Op grond van artikel 3.78 kunnen voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit horecaterras worden verbonden. Op grond van lid 2 worden in elk geval voorschriften verbonden over de positionering en maatvoering van het terras, de

[20] Horecabeleid 2025, pagina 32.

openingstijden en het aantal zitplaatsen dat maximaal op het terras aanwezig mag zijn. Met name deze laatste voorwaarde wijkt af van de huidige praktijk. Vrijwel nooit worden op een exploitatievergunning voor een horecaterras het maximaal aantal zitplaatsen dat op het terras aanwezig mag zijn opgenomen. Cliënte meent dat dit een onnodige en vergaande beperking is. In ieder geval mag dit niet leiden tot vermindering van het aantal zitplaatsen dat op dit moment op het terras aanwezig is.

76. De gemeente zou ook meer aandacht moeten besteden aan de positieve effecten van terrassen. Terrassen dragen bij aan een levendige en gezellige stadssfeer, vergroten de sociale controle en voorzien in de behoeften van zowel bewoners als bezoekers. Daarnaast helpen terrassen vaak ongewenste situaties te voorkomen, zoals wildparkeren van fietsen en scooters of het illegaal plaatsen van afval. Bovendien kan de aanwezigheid van een terras juist extra toezicht en controle in een gebied mogelijk maken. Deze belangrijke bijdragen van terrassen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn tot nu toe onvoldoende erkend.

77. Hoewel terrassen over het algemeen niet worden geëxploiteerd op de door cliënte verhuurde ruimte maakt dit terrassenexploitatie wel onderdeel uit van de potentiële winstgevendheid van haar huurders, de exploitatiemogelijkheden, de toekomstige verhuurbaarheid van de panden van cliënte en heeft het effect ten opzichte van de door cliënte gehanteerde huurprijzen, bijvoorbeeld doch niet uitsluitend in de zin van procedures in gevolgen artikel 7:303 BW. Kort en goed; cliënte lijdt direct schade indien de terrasexploitatie behorend bij de horecaexploitatie in haar panden zal worden beperkt.

<u>Verbod terrasverwarming in strijd met wet- en regelgeving</u>

78. Cliënte is van mening dat er geen sprake kan zijn van een verbod op losstaande verwarmingsapparatuur. In artikel 3.73 worden objecten omschreven die op een horecaterras verboden zijn. Onderdeel daarvan maakt uit "terrasverwarming". Echter heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de Hollandse Hitwinkel, bijgestaan door Meester Advocaten, hieromtrent reeds eerder geoordeeld dat een dergelijk verbod niet is toegestaan.21 Daarbij komt dat de destijds toepasselijk zijnde Richtlijn 90/396/EEG en Richtlijn 2009/142/EG inmiddels zijn achterhaald en thans onder meer van toepassing is Verordening (EU) 2016/426 op basis waarvan, welke ziet op een breed

[21] ECLI:NL:RVS:2011:BU7907.

toepassingsbereik, en op basis waarvan terrasverwarming evenmin op de onderhavige wijze kan worden beperkt.

79. De gemeente erkent bovendien dat een algeheel verbod op terrasverwarming niet mogelijk is: *''In overleg met de G4, VNG en het Ministerie van Economische Zaken is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om terrasverwarming te verbieden. Er is geen landelijke wet- en regelgeving die algehele afschaffing van terrasverwarming mogelijk maakt.''*[22]

80. De gemeente Amsterdam heeft daarnaast in een convenant met KHN afspraken vastgelegd over het gebruik van terrasverwarming.[23] Deze afspraken zijn gericht op het stimuleren van milieuvriendelijker gebruik en het beperken van milieubelasting. In het convenant is onder meer het volgende overeengekomen:

> *''De partijen komen het volgende overeen:*
> *Artikel 1*
>
> *KHN zal:*
> *[...]de inspanningsverplichting op zich nemen om onder haar leden het gebruik van de minst milieubelastende terrasverwarming, te weten gasgestookte verwarming of elektrische verwarmingsapparatuur met bewegingsmelder aan de gevel te stimuleren; [...]''*

81. Het voornoemde convenant is, voor zover cliënte bekend, nimmer beëindigd.

82. Terrasverwarming zorgt voor een verhoogde omzet en verbeterd rendement. Voor zover uw gemeente - willens en wetens in strijd met wet- en regelgeving - volhardt om in het Ontwerp Wijzigingsbesluit het voornoemde verbod op te nemen, stelt cliënte uw gemeente hierbij op voorhand aansprakelijk voor de schade welke cliënte c.q. de horeca-exploitatie hierdoor zal lijden.

---

[22] Nota van Beantwoording van de zienswijzen op het concept Stedelijk beleidskader horeca en terrassen, pagina 43.
[23] Convenant Terrasverwarming 28 januari 2013.

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

83. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt onder meer terug in artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

84. Ditzelfde geldt voor de in dit artikel aangegeven aanduiding 'bouwlaag waarin een horecazaak is toegestaan' en 'maximumaantal horecazaken'. Dit kan nooit een beperking inhouden ten opzichte van de bestaande situatie. Dit is niet, dan wel onvoldoende verzekerd, in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Evenementenlocaties

85. Artikel 2.271 e.v. is van toepassing op evenementenlocaties. Voor het gebruik van gronden als evenementenlocatie is een speciale aanduiding 'gebruiksdoel: evenementenlocatie' nodig en artikel 2.273 geeft beperkingen met betrekking tot evenementenlocaties.

86. Dit artikel is echter nog niet concreet gemaakt en het maximaal evenementen ontbreekt. Cliënte meent dat er daarom op dit moment nog niet voldoende bekend is om goed te kunnen reageren op dit artikel. Cliënte meent in ieder geval dat het geen beperking kan opleveren ten opzichte van de huidige evenementenexploitaties.

Additionele horeca

87. Vanaf artikel 3.55 worden regels gegeven voor additionele horeca gegeven. Hierbij worden diverse regels gegeven, zoals de toegestane activiteiten, openingstijden, maximaal winkelvloeroppervlakte etc. cliënte meent dat niet dat duidelijk is (dit blijkt ook niet uit de toelichting) of bestaande mengformules binnen deze regels de huidige exploitatie kunnen behouden. Cliënte meent dat dit in strijd is met het zorgvuldigheidsbeginsel.

88. Daarnaast geeft artikel 3.58 een aanvullende beperking met betrekking tot additionele horeca in winkels met een voedselwarenassortiment. In winkels met een voedselwarenassortiment is additionele horeca niet toegestaan, tenzij de additionele horeca op het moment dat het eerste lid in werking is getreden rechtmatig aanwezig was. Niet duidelijk is wat verstaan wordt onder: "rechtmatig *aanwezig was*". In ieder geval moeten

bestaande winkels met een voedselwarenassortiment in een mengformule kunnen blijven bestaan.

89. Verder komt er een meldingsplicht voor additionele horeca binnen detailhandel. Cliënte meent dat dit een extra en onnodige handeling betreft. Ook kan het bevoegd gezag een maatwerkvoorschrift stellen over de uitoefening van de additionele horeca om onaanvaardbare overlast voor het woon- en leefklimaat tegen te gaan. Cliënte meent dat dit rechtsonzekerheid geeft voor de exploitanten van de huidige mengformules.

90. Cliënte meent in ieder geval dat huidige mengformules door het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet beperkt kunnen worden in de huidige exploitatie.

Culturele horeca

91. Voor culturele horeca wordt een vergunningplicht geïntroduceerd. Om deze vergunning te verkrijgen moet aan een bepaalde voorwaarden worden voldaan. Ook kunnen aan de vergunningvoorschriften worden verbonden ter voorkoming van onevenredige aantasting van het woon-en leefklimaat in de omgeving.

92. Cliënte meent dat dit leidt tot rechtsonzekerheid bij de huidige exploitant van culturele horeca. In beginsel zou iedere huidige exploitant van culturele horeca van rechtswege een omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit culturele horeca moeten krijgen, onder dezelfde voorwaarden als waar thans onder geëxploiteerd wordt. Met betrekking tot het overgangsrecht is onduidelijk of de lijst met culturele horeca zoals genoemd in bijlage IX compleet is. In beginsel zou van rechtswege een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit culturele horeca moeten krijgen, onder dezelfde voorwaarden als waar thans onder geëxploiteerd wordt.

Uitgaansgebieden / pleinen

93. Cliënte heeft relatief veel vastgoed in haar portefeuille in de uitgaansgebieden, waaronder het uitgaansgebied Rembrandtplein. Cliënte meent dat in uitgaansgebieden ruimere regels met betrekking tot horeca-exploitatie dienen te gelden dan buiten dergelijke gebieden. Dit is van oudsher ook de bedoeling en bestuurspraktijk van de gemeente Amsterdam. Niet ter discussie lijkt te staan dat het Rembrandtplein in de toekomst blijft behoren tot (een van de weinige) uitgaansgebieden.

94. Zo is de bijzondere bonus-malusregeling binnen het uitgaansgebied Rembrandtplein van kracht (geweest), welke een verdere verruiming van de openingstijden met zich meebracht, zulks in tegenstelling tot andere gebieden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit komt het bijzondere karakter van het uitgaansgebied Rembrandtplein niet dan wel onvoldoende naar voren. Verzocht wordt om in het Ontwerp Wijzigingsbesluit alsnog de bijzondere (en verruimde) positie van de horeca in uitgaansgebieden op te nemen.

95. Bij horeca-exploitatie op uitgaansgebieden, zoals het Rembrandtplein, speelt eens te meer het rechtszekerheidsbeginsel, waarbij horeca-exploitanten (en pandeigenaren) erop mochten vertrouwen dat de ruime horeca gebruiksmogelijkheden zouden kunnen worden gecontinueerd en dat binnen het uitgaansgebied de nodige flexibiliteit zou bestaan om bestaande horeca gebruiksmogelijkheden te wijzigen (om ook op de laatste ontwikkelingen en trends in te spelen). Ook de huurprijs in het bewuste gebied is daarop afgestemd.

96. Cliënte constateert dat uw gemeente middels de aanslagen OZB geen afwaardering van het vastgoed van cliënte in de uitgaansgebieden toepast. Blijkbaar is uw gemeente van mening dat de waarde van het vastgoed van cliënte in dit gebied stabiel is. Mocht er echter toch sprake zijn afwaardering van de waarde van het vastgoed van cliënte door uw onderhavige besluitvorming, waaronder het Ontwerp Wijzigingsbesluit, dan stel ik u hierbij namens cliënte wederom aansprakelijk voor deze schade.

<u>Onroerende zaken Caransa CS</u>

97. De gebruiksmogelijkheden van de voornoemde onroerende zaken van Caransa cs zijn als volgt:

<u>Rembrandtplein 11</u>

98. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'Zuidelijke Binnenstad' de enkel bestemming Gemengd – 2.2, met een nadere functie aanduiding 'specifieke vorm van Gemengd – horeca 2 toegestaan in de tweede bouwlaag'.

99. Op grond van artikel 16 van de regels behorend bij het bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor horeca 2 in de eerste bouwlaag en de daaronder gelegen

bouwlagen (kelder, souterrain). Volgens artikel 16.5.3 zijn in de bouwlagen waar horeca 2 is toegestaan zijn naast horeca 2- ook horeca 3- en 4-gelegenheden toegestaan.

100. Volgens artikel 1.35 van het bestemmingsplan wordt onder horeca 2 verstaan: "*Horecabedrijven, al dan niet met een besloten karakter, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken, waarbij het gelegenheid bieden tot dansen op en tot het beluisteren van overwegend mechanische muziek een wezenlijk onderdeel vormt. Horeca 2 bedrijven zijn in elk geval discotheken en sociëteiten.*"

101. Volgens artikel 1.36 wordt onder horeca 3 verstaan: "*Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van drank en (kleine) etenswaren en/of maaltijden waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés.*"

102. Volgens artikel 1.37 wordt onder horeca 4 verstaan: "*Horecabedrijven die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van een hoofdzaak ter plaatse bereiden maaltijden en van een hoofdzaak ter plaatse bereiden etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak – en niet alcoholische dranken. Onder horeca 4 wordt in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons*".

103. Op dit moment is op deze locatie Club Escape gevestigd. De wijze van exploiteren van dit horecabedrijf is bij de gemeente Amsterdam bekend. Dit horecabedrijf heeft een exploitatievergunning met openingstijden op zondag t/m donderdag tot 04:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 8:00 uur. Ook op grond van het huidige beleid is een dergelijke exploitatie toegestaan. De huurder van cliënte exploiteert (regelmatig) binnen de volledig vergunde openingstijden. Volgens de vergunde exploitatie is ook aangewezen volgens de exploitatieverplichting zoals opgenomen in de huurovereenkomst.

104. Naar verwachting zal voor deze locatie op grond van het Ontwerp Wijzigingsbesluit de zwaartecategorie 'Zware horeca (uitgaan)' gaan gelden. Volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit behoren bij deze een zwaartecategorie maximale openingstijden op zondag t/m donderdag van 09:00 uur tot 04:00 uur en vrijdag en zaterdag van 09:00 uur tot 05:00 uur.

105. De openingstijden zullen/kunnen dus op basis van het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden ingeperkt.

106. Caransa cs. wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht en beleid behouden.

<u>Rembrandtplein 15</u>

107. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'Zuidelijke Binnenstad' de bestemming 'Horeca-2'. Op grond van artikel 23 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn op deze locatie horeca 3 en horeca 4 toegestaan.

108. Op grond van artikel 1.36 wordt onder horeca 3 verstaan: "*Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van drank en (kleine) etenswaren en/of maaltijden waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés*".

109. Volgens artikel 1.37 wordt onder horeca 4 wordt verstaan: "*Horecabedrijven die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van een hoofdzaak ter plaatse bereiden maaltijden en van een hoofdzaak ter plaatse bereiden etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak – en niet alcoholische dranken. Onder horeca 4 wordt in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons*".

110. Op deze locatie is op dit moment Escape Caffé/Heck's gevestigd. Aan dit horecabedrijf is een exploitatievergunning verleend voor een café exploitatie met openingstijden van zondag t/m donderdag tot 03:00 uur en vrijdag en zondag tot 05:00 uur. Deze activiteiten zijn ook op basis van het huidige horecabeleid toegestaan.

111. Op grond van het Ontwerp Wijzigingsbesluit zou deze horecaexploitatie kunnen vallen onder de zwaartecategorie 'middelzware Horeca' met maximale openingstijden zondag t/m donderdag 09:00 uur tot 03:00 en vrijdag en zaterdag van 09:00 tot 04:00 uur.

112. Op basis van het Ontwerp Wijzigingsbesluit zouden de openingstijden voor de horeca in dit pand derhalve worden beperkt.

113. Uw gemeente heeft de locatie van Heck's opgenomen in de lijst van bijlage X behorend bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Echter biedt dit voor Heck's onvoldoende zekerheid dat het horecaconcept en de gebruiksmogelijkheden van het pand in de toekomst kunnen worden voorgezet. Onduidelijk is bijvoorbeeld of na verandering van de naam van de onderneming of beperkte wijzigingen in het horecaconcept de verruimde openingstijden nog wel blijven gelden. Cliënte verwijst in dit kader nadrukkelijk naar het hieromtrent gestelde in randnummers 61 e.v.

114. Op grond van het huidige horecabeleid heeft een exploitant in het uitgaansgebied de mogelijkheid om 12x per jaar een 'verlaatje' te krijgen (ontheffing van de sluitingstijd). Volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit zou dit nog maar 5x per jaar kunnen. Dit is derhalve ook een beperking van de openingstijden voor de horeca op deze locatie.

115. Caransa cs. wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht en beleid behouden.

<u>Rembrandtplein 24</u>

116. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan Zuidelijk Binnenstad de enkel bestemming 'Horeca-1.5'. Volgens artikel 22 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor horeca 3, horeca 4 en horeca 5.

117. Op grond van artikel 1.36 wordt onder horeca 3 verstaan: "*Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van drank en (kleine) etenswaren en/of maaltijden waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés*".

118. Volgens artikel 1.37 wordt onder horeca 4 verstaan: "*Horecabedrijven die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van een hoofdzaak ter plaatse bereiden maaltijden en van een hoofdzaak ter plaatse bereiden etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak – en niet alcoholische dranken. Onder horeca 4 wordt in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons*".

119. Volgens artikel 1.38 wordt onder horeca IV verstaan: "Hotels".

120. Op dit moment zijn op deze locatie Hotel Square en Coffeeshop Smokey gevestigd. Voor Coffeeshop Smokey is een exploitatievergunning verleend voor horeca met openingstijden zondag t/m donderdag tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 01.00 uur.

121. Caransa cs. wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht en beleid behouden.

Rembrandtplein 44

122. Voor deze locatie geldt op basis van het ter plaatse vigerende bestemmingsplan Zuidelijke Binnenstad enkel bestemming 'Horeca-1'. Op basis van artikel 21 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn op deze locatie onder meer toegestaan Horeca 3 en Horeca 4.

123. Volgens artikel 1.36 wordt onder horeca 3 verstaan: "*Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van drank en (kleine) etenswaren en/of maaltijden waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés*".

124. Volgens artikel 1.37 wordt onder horeca 4 verstaan: "*Horecabedrijven die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van een hoofdzaak ter plaatse bereiden maaltijden en van een hoofdzaak ter plaatse bereiden etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak - en niet alcoholische dranken. Onder horeca 4 wordt in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons.*" Ook op basis van het huidige horecabeleid is een dergelijke exploitatie toegestaan.

125. Op dit moment is voor deze locatie een exploitatievergunning verleend met openingstijden zondag t/m donderdag tot 03.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04.00 uur. Ook op basis van het huidige horecabeleid is een dergelijke exploitatie toegestaan. De huurder van cliënte exploiteert (regelmatig) binnen de volledig vergunde openingstijden. Volgens de vergunde exploitatie is ook aangewezen volgens de exploitatieverplichting zoals opgenomen in de huurovereenkomst.

126. Uw gemeente heeft de locatie van Heck's opgenomen in de lijst van bijlage X behorend bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Echter biedt dit voor Heck's onvoldoende zekerheid dat het horecaconcept en de gebruiksmogelijkheden van het pand in de toekomst kunnen worden voorgezet. Onduidelijk is bijvoorbeeld of na verandering van de naam van de onderneming of beperkte wijzigingen in het horecaconcept de verruimde openingstijden nog wel blijven gelden. Cliënte verwijst in dit kader nadrukkelijk naar het hieromtrent gestelde in randnummers 61 e.v.

127. Op grond van het huidige horecabeleid heeft een exploitant in het uitgaansgebied de mogelijkheid om 12x per jaar een 'verlaatje' te krijgen, ontheffing van de sluitingstijd. Volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit zou dit nog maar 5x per jaar kunnen. Dit is derhalve ook een beperking van de openingstijden voor de horeca op deze locatie.

128. Caransa cs. wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht en beleid behouden.

<u>Rembrandtplein 38</u>

129. Deze locatie heeft op basis van het ter plaatse vigerende bestemmingsplan Zuidelijk Binnenstad de enkel bestemming 'Horeca - 1'. Op basis van artikel 21 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor Horeca 3 en Horeca 4.

130. Volgens artikel 1.36 wordt onder horeca 3 verstaan: "*Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van drank en (kleine) etenswaren en/of maaltijden waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés*".

131. Volgens artikel 1.37 wordt onder horeca 4 verstaan: "*Horecabedrijven die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van een hoofdzaak ter plaatse bereiden maaltijden en van een hoofdzaak ter plaatse bereiden etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak – en niet alcoholische dranken. Onder horeca 4 wordt in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons*".

132. Op dit moment is op deze locatie het horecabedrijf De Maria Grill gevestigd. Voor dit horecabedrijf is een exploitatievergunning verleend met openingstijden zondag t/m donderdag van 07.00 uur tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag van 07.00 tot 03.00 uur. De exploitatie van dit horecabedrijf is ook op grond van het huidige horecabeleid toegestaan. De huurder van cliënte exploiteert (regelmatig) binnen de volledig vergunde openingstijden. Volgens de vergunde exploitatie is ook aangewezen volgens de exploitatieverplichting zoals opgenomen in de huurovereenkomst.

133. Op basis van het Ontwerp Wijzigingsbesluit gelden voor de zwaartecategorie "reguliere horeca" maximale openingstijden zondag tot en met donderdag van 07:00 uur tot 01:00 uur en vrijdag en zaterdag van 07:00 uur tot 03:00 uur. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit bevat dus een beperking van de openingstijden.

134. Op grond van het huidige horecabeleid heeft een exploitant in het uitgaansgebied de mogelijkheid om 12x per jaar een 'verlaatje' te krijgen, ontheffing van de sluitingstijd. Volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit zou dit nog maar 5x per jaar kunnen. Dit is derhalve een beperking van de openingstijden voor de horeca op deze locatie.

135. Caransa cs. wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht en beleid behouden.

<u>Rembrandtplein 1H</u>

136. Deze locatie heeft op basis van het ter plaatse vigerende bestemmingsplan Zuidelijke Binnenstad de enkel bestemming 'Horeca-1'. Op basis van het artikel 21 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn op deze locatie onder meer Horeca 3 en Horeca 4 toegestaan.

137. Volgens artikel 1.36 wordt onder horeca 3 verstaan: "*Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van drank en (kleine) etenswaren en/of maaltijden waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés*".

138. Volgens artikel 1.37 wordt onder horeca 4 verstaan: "*Horecabedrijven die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van een hoofdzaak ter plaatse bereiden maaltijden en van een hoofdzaak ter plaatse bereiden etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak – en niet alcoholische dranken. Onder horeca 4 wordt in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons.*"

139. Op dit moment is op deze locatie het horecabedrijf Café Los gevestigd. De wijze van exploiteren van dit horecabedrijf is bij de gemeente bekend. Voor dit horecabedrijf is een exploitatievergunning verleend met openingstijden zondag t/m donderdag van 07.00 uur tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag van 07.00 uur tot 03.00 uur. De huurder van cliënte exploiteert (regelmatig) binnen de volledig vergunde openingstijden. Volgens de vergunde exploitatie is ook aangewezen volgens de exploitatieverplichting zoals opgenomen in de huurovereenkomst.

140. Het vergunde terras mag zondag t/m donderdag geopend zijn tot 01:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 02:00 uur. Ook is er tot 31 oktober 2022 een coronaterras vergund.

141. De exploitatie van het horecabedrijf is ook toegestaan op basis van het huidige horecabeleid.

142. Op grond van het huidige horecabeleid heeft een exploitant in het uitgaansgebied de mogelijkheid om 12x per jaar een 'verlaatje' te krijgen, ontheffing van de sluitingstijd. Volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit zou dit nog maar 5x per jaar kunnen. Dit is derhalve een beperking van de openingstijden voor de horeca op deze locatie.

143. Ten aanzien van dit pand wijst Caransa cs. erop dat ook de karakteristieke zonwering en overige gevelreclame dient te worden behouden.

144. Caransa cs. wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht en beleid behouden.

Rembrandtplein 16

145. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan Zuidelijke Binnenstad de enkel bestemming 'Horeca-1'. Op basis van artikel 21 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn op deze locatie onder meer toegestaan Horeca 3 en Horeca 4.

146. Volgens artikel 1.36 wordt onder horeca 3 verstaan: "*Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van drank en (kleine) etenswaren en/of maaltijden waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés*".

147. Volgens artikel 1.37 wordt onder horeca 4 verstaan: "*Horecabedrijven die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van een hoofdzaak ter plaatse bereiden maaltijden en van een hoofdzaak ter plaatse bereiden etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak – en niet alcoholische dranken. Onder horeca 4 wordt in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons*".

148. Op dit moment is op deze locatie het horecabedrijf Downtown Grill Restaurant gevestigd. Op basis van de voor dit horecabedrijf verleende exploitatievergunning zijn de openingstijden zondag t/m donderdag tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur. Deze exploitatie is volgens het huidige horecabeleid ook toegestaan op deze locatie.

149. Op grond van het huidige horecabeleid heeft een exploitatie die in het uitgaansgebied ligt de mogelijkheid om 12x per jaar een "verlaatje" te krijgen (ontheffing van de sluitingstijd). Volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit zou dit nog maar 5x per jaar kunnen. Ook dit is een beperking van de openingstijden.

150. Caransa cs. wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht en beleid behouden.

Rembrandtplein 17

151. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan Zuidelijk Binnenstad de enkel bestemming 'Horeca-2'. Volgens artikel 23 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor Horeca 3 en Horeca 4.

152. Volgens artikel 1.36 wordt onder horeca 3 verstaan: "*Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van drank en (kleine) etenswaren en/of maaltijden waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés*".

153. Volgens artikel 1.37 wordt onder horeca 4 verstaan: "*Horecabedrijven die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van een hoofdzaak ter plaatse bereiden maaltijden en van een hoofdzaak ter plaatse bereiden etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak – en niet alcoholische dranken. Onder horeca 4 wordt in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons*".

154. Op dit moment is op deze locatie Kitchen & Bar Van Rijn gevestigd. Het concept van dit horecabedrijf is bij de gemeente Amsterdam bekend. Aan dit horecabedrijf is een exploitatievergunning verleend ten behoeve van een bar – restaurant met openingstijden zondag t/m donderdag tot 03.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04.00 uur. Deze activiteiten zijn ook op basis van het huidige horecabeleid toegestaan. De huurder van cliënte exploiteert (regelmatig) binnen de volledig vergunde openingstijden. Volgens de vergunde exploitatie is ook aangewezen volgens de exploitatieverplichting zoals opgenomen in de huurovereenkomst.

155. Uw gemeente heeft de locatie van Heck's opgenomen in de lijst van bijlage X behorend bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Echter biedt dit voor Heck's onvoldoende zekerheid dat het horecaconcept en de gebruiksmogelijkheden van het pand in de toekomst kunnen worden voorgezet. Onduidelijk is bijvoorbeeld of na verandering van de naam van de onderneming of beperkte wijzigingen in het horecaconcept de verruimde openingstijden nog wel blijven gelden. Cliënte verwijst in dit kader nadrukkelijk naar het hieromtrent gestelde in randnummers 61 e.v.

156. Op grond van het huidige horecabeleid heeft een exploitatie die in het uitgaansgebied ligt de mogelijkheid om 12x per jaar een "verlaatje" te krijgen (ontheffing van de sluitingstijd). Volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit zou dit nog maar 5x per jaar kunnen. Ook dit is een beperking van de openingstijden.

157. Caransa cs. wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht en beleid behouden.

<u>Korte Leidsedwarsstraat 129</u>

158. Dit pand heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan Zuidelijke Binnenstad de enkel bestemming 'Gemengd – 1.3'. Op basis van artikel 11 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor Horeca 3 in de eerste bouwlaag en de daaronder gelegen bijzondere bouwlaag (kelder, souterrain). Op grond van artikel 11.5.3. is in de bouwlaag waar Horeca 3 is toegestaan ook Horeca 4 toegestaan.

159. Volgens artikel 1.36 wordt onder horeca 3 verstaan: "*Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van drank en (kleine) etenswaren en/of maaltijden waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés*".

160. Volgens artikel 1.37 wordt onder horeca 4 verstaan: "*Horecabedrijven die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van een hoofdzaak ter plaatse bereiden maaltijden en van een hoofdzaak ter plaatse bereiden etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak – en niet alcoholische dranken. Onder horeca 4 wordt in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons*".

161. Op de onderhavige locatie is echter sinds jaar en dag clubactiviteit (horeca 2) gevestigd. De huidige exploitatie bevindt zich op het grensgebied van horeca 2 en horeca 3, terwijl door uw gemeente momenteel horeca 3 is vergund. Cliënte en de huidige exploitant hebben tevergeefs een beroep op het overgangsrecht gedaan. Omdat de exploitatie vanwege noodzakelijk funderingsherstel in het pand te lang heeft stilgelegen, heeft uw gemeente het beroep op overgangsrecht afgewezen.

162. Hoewel de cliënte is toegestaan om gelegenheid te bieden tot dansen, is in de exploitatievergunning een aanvullende voorwaarde opgenomen die het de exploitant verbiedt om op haar communicatiekanalen te verwijzen naar de mogelijkheid om te dansen. Cliënte wenst de mogelijkheid tot dansen te behouden en verwijst hierbij ook naar de recente discussie binnen de gemeenteraad en commissievergaderingen over de vraag in hoeverre dansen in horeca 3 is toegestaan. Uw burgemeester heeft hierover in de raadsvergadering

d.d. 14 mei 2025 bijvoorbeeld het volgende gezegd in het kader van het amendement inzake dansen in reguliere horeca:

> *"Het amendement (...) en maakt het wel mogelijk dat er in een café spontaan tussen de tafels of op de tafel wordt gedanst."*

163. Voor de huidige exploitatie is een exploitatievergunning verleend met openingstijden van zondag t/m donderdag van 9.00 uur tot 3.00 uur en op vrijdag en zaterdag van 9.00 uur en 4.00 uur. De huidige openingstijden sluiten derhalve aan bij de openingstijden van avondzaken, desondanks is de locatie niet opgenomen op de lijst van bijlage X. Cliënte verzoekt om de locatie op te nemen op de lijst van bijlage X, alsmede de mogelijkheid te behouden tot het verkrijgen van een ontheffing van de openingstijden.

164. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit horen bij de zwaartecategorie Middelzware horeca maximale openingstijden van zondag t/m donderdag van 07.00 uur tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag van 07.00 uur tot 03.00 uur. Dit zou derhalve een beperking van de openingstijden kunnen opleveren.

165. Caransa cs. wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht en beleid behouden.

<u>Ferdinand Bolstraat 72</u>

166. Op grond van het ter plaatse vigerende bestemmingsplan De Pijp 2018 heeft deze locatie de enkel bestemming 'Gemengd – 1', met de nadere functie aanduiding 'horeca van categorie 3'. Op basis van artikel 5 regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor horeca van categorie 3 en horeca van categorie 4 in de eerste bouwlaag, het souterrain en/of de kelder.

167. Op basis van artikel 1.51 van de regels wordt verstaan onder horeca van categorie 3: *"een inrichting die geheel of in overwegende mate gericht is op het voor directe consumptie verstrekken van alcoholische dranken, daaronder worden in elk geval begrepen: café, bar, cocktailclub. Het bieden van de gelegenheid om te dansen is toegestaan op voorwaarde dat er geen entreegeld wordt geheven en de dansvloer niet groter is dan 20% van de bruto vloeroppervlakte van de horecazaak".*

168. Op grond van artikel 1.52 wordt onder horeca van categorie 4 verstaan: "*een inrichting die geheel gericht is op het voor directe consumptie verstrekken van maaltijden (kleine etenswaren, dan wel van alcoholvrije dranken, die uitsluitend ter plaatse aan tafel genuttigd worden, eventueel aangevuld met een afhaalfunctie, en in zoverre deze inrichting niet valt onder horeca van categorie 1 en horeca van categorie 3, daaronder worden in elk geval begrepen: restaurant, eetcafé, lunchroom, koffie- / theehuizen, juicebars en ijssalons. Het bieden van gelegenheid om te dansen is toegestaan op voorwaarde dat er geen entreegeld wordt geheven en de dansvloer niet groter is dan 20% van de bruto vloeroppervlakte van de horecazaak*".

169. Caransa cs. wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht en beleid behouden.

<u>Leidseplein 13 – 17</u>

170. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan enkel bestemming 'Horeca-1'. Op basis van artikel 21 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor horeca 3 op alle bouwlagen en horeca 4 op alle bouwlagen.

171. Volgens artikel 1.36 wordt onder horeca 3 verstaan: "*Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van drank en (kleine) etenswaren en/of maaltijden waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés*".

172. Volgens artikel 1.37 wordt onder horeca 4 verstaan: "*Horecabedrijven die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van een hoofdzaak ter plaatse bereiden maaltijden en van een hoofdzaak ter plaatse bereiden etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak – en niet alcoholische dranken. Onder horeca 4 wordt in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons*".

173. Op deze locatie is onder meer Coffeeshop The Bulldog gevestigd met openingstijden tot 01.00 uur en The Bulldog Palace met openingstijden zondag t/m donderdag tot 03.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04.00 uur. De huurder van cliënte exploiteert (regelmatig) binnen

de volledig vergunde openingstijden. In de huurovereenkomst is ook een verplichting opgenomen om binnen de reguliere openingstijden te exploiteren.

174. Op basis van het Ontwerp Wijzigingsbesluit is ook zeer onzeker hoe de gemeente Amsterdam in de toekomst met coffeeshops zal omgaan. Hierover is in het stedelijk beleid opgenomen: *"Coffeeshops nemen een bijzondere plaats in. Hun hoofdactiviteit wordt gedoogd maar niet vergund. De verkoop van softdrugs is geen gereguleerde horeca-activiteit. Coffeeshops zijn in ruimtelijk opzicht horecabedrijven en dienen ook te beschikken over een horeca-exploitatievergunning. Voor dat gedeelte vallen coffeeshops wel onder dit beleid. Vanwege hun bijzondere karakter gelden voor deze horecabedrijven afwijkende regels, bijvoorbeeld waar het hun openingstijden betreft."* Over deze "afwijkende regels" wordt verder geen duidelijkheid gegeven. Caransa cs meent dat in ieder geval de volledige bestemming en exploitatiemogelijkheden behouden. Ook voor de situatie waarin in de toekomst om welke reden dan ook er geen coffeeshop in het pand gevestigd zou (mogen) zijn.

175. Op grond van het huidige horecabeleid heeft een exploitatie die in het uitgaansgebied ligt de mogelijkheid om 12x per jaar een "verlaatje" te krijgen (ontheffing van de sluitingstijd). Volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit zou dit nog maar 5x per jaar kunnen. Ook dit is een beperking van de openingstijden.

176. Caransa cs. wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht en beleid behouden.

<u>Reguliersbreestraat 15</u>

177. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan Zuidelijk Binnenstad de enkel bestemming Gemengd – 1.4, met de functie aanduiding: specifieke vorm van gemengd-horeca 4 toegestaan in de tweede bouwlaag. Volgens artikel 12 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor horeca 4in de eerste bouwlaag en de daaronder gelegen bijzondere bouwlaag (kelder, souterrain) en horeca 4 in de tweede bouwlaag.

178. Volgens artikel 1.37 wordt onder horeca 4 verstaan: "*horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereide*

maaltijden en van in hoofdzaak ter plaatse bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak- en niet- alcoholische drank. Onder horeca 4 wordt in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons".

179. Op basis van het ruimtelijk kader en het huidige beleid is op deze locatie ook een vestiging van Burger King (fastfood, horeca 1) vergund/toegestaan.

180. Naar de mening van Caransa cs ziet het er vooralsnog naar uit dat de exploitatie als horeca 1 onder de zwaartecategorie 'reguliere horeca/fastfood' zal vallen uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit. De maximale openingstijden die bij deze zwaartecategorie horen, zullen een flinke inperking zijn tot de huidige toegestane openingstijden. Dit is naar de mening van Caransa cs onterecht.

181. Voor de huidige exploitatie is een exploitatievergunning verleend met openingstijden van zondag t/m donderdag van 7.00 uur tot 3.00 uur en op vrijdag en zaterdag van 7.00 uur en 4.00 uur. De huurder van cliënte maakt (regelmatig) volledig gebruik van de vergunde openingstijden. In de huurovereenkomst is overigens ook een exploitatieplicht opgenomen om gedurende de reguliere openingstijden te exploiteren. De huidige openingstijden sluiten derhalve aan bij de openingstijden van avondzaken, desondanks is de locatie niet opgenomen op de lijst van bijlage X. Caransa cs verzoekt om de locatie op te nemen op de lijst van bijlage X, alsmede de mogelijkheid te behouden tot het verkrijgen van een ontheffing van de openingstijden.

182. Fastfood is vaak een belangrijke "downer" voor het uitgaanspubliek dus belangrijk in het kader van de openbare orde. De sluitingstijd voor fastfood moet in redelijkheid meer aansluiten bij de openingstijden van reguliere horeca, maar eigenlijk zelfs alle uitgaanshoreca. Er valt juist meer iets voor te zeggen dat je 's avonds laat nog iets kunt eten. In dat kader zou er eerder een verruiming dan een beperking van de openingstijden aan de orde zijn.

183. Bij de beperking van de sluitingstijden zal ook snel rij-vorming kunnen ontstaan, hetgeen weer een negatief effect zal hebben in het kader van het onderhavige Concept Beleid. Hoe gaat de gemeente Amsterdam hier rekening mee houden en hoe wordt de weging van alle belangen vormgegeven? Rij-vorming kan tevens zorgen dat Caransa cs uiteindelijk

slachtoffer wordt van zijn eigen succes. Op dit moment staat in het Ontwerp Wijzigingsbesluit daar niet iets concreets over vermeld.

184. Ruime openingstijden voor een fastfood zijn ook relevant op sommige momenten om bij te dragen aan de gelijke spreiding c.q. het vertrek van het publiek uit het (uitgaans)gebied.

185. Caransa cs wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel Overgangsrecht en beleid behouden.

<u>Reguliersbreestraat 31-33 / Amstel 28</u>

186. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan Zuidelijke binnenstad de enkelbestemming 'Gemengd-2' met de functieaanduiding 'specifieke vorm van gemengd – automatenhal toegestaan in de eerste bouwlaag'. Volgens artikel 14 van de regels behorend bij het bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor voorzieningen met inbegrip van additionele horeca en voor een automatenhal.

Volgens artikel 1.6 van het bestemmingsplan wordt onder additionele horeca het volgende verstaan: *"horeca-activiteiten die ondergeschikt zijn aan de hoofdfunctie die ter plaatse is toegestaan en welke tot de hoofdfunctie worden gerekend. De horeca-activiteit vindt plaats in het verlengde van en ten behoeve van de hoofdfunctie. De horeca-activiteit mag niet zelfstandig worden uitgeoefend of toegankelijk zijn los van de hoofdfunctie. Wanneer de ruimte waarin de horeca-activiteit plaatsvindt is afgescheiden van de hoofdfunctie, mag deze maximaal 20 % van het totale vloeroppervlak bedragen, waarbij toiletruimte, keuken en opslag ten behoeve van horeca niet wordt meegerekend."*

Volgens artikel 1.9 van het bestemmingsplan wordt onder automatenhal het volgende verstaan: *"iedere besloten ruimte waarin meer dan drie speelautomaten of andere mechanische toestellen in de zin van artikel 30 van de Wet op de Kansspelen zijn opgesteld ten behoeve van het publiek".*

187. Het onderhavige pand staat ook wel bekend als het 'Cineac pand', dat doorloopt tot aan de Amstel (Amstel 28). Het perceel Amstel 28 kent de bestemming Gemengd-1.3 waarbij horeca 3 is toegestaan in de eerste bouwlaag en (eventuele) kelder. Onder horeca 3 wordt in dit kader verstaan:

"Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés."

188. Ter plaatse is het Merkur-café gevestigd. Cliënte wenst ook dat deze horecabestemming c.q. horeca-activiteiten in de toekomst kan worden voortgezet.

189. Cliënte begrijpt dat er een uitsterfbeleid c.q. herverdelingsbeleid binnen de gemeente zou bestaan met betrekking tot kansspelautomaten en de gemeente daartoe in 2037 of in de nabije toekomst, medio het jaar 2037, volgens eigen zeggen de vrijheid zou hebben om de kansspelautomaatactiviteiten op locaties te herverdelen en zelfs stop te zetten onder voorbehoud van alle rechten in het kader van de schaarse vergunningenproblematiek.[24] Cliënte vraagt zich in dit kader ten eerste af of er sprake is van schaarste. Zo heeft uw gemeente noch ten aanzien van de avondwinkels recent geconstateerd dat er geen sprake is van schaarste. Recent zijn een aantal speelhallen in de exploitatie (kennelijk vrijwillig) gestaakt, zoals Novoplay aan de Damrak, Casino City aan de Lange Niezel en Lucky Hall aan het Ten Katemarkt. Er valt af te vragen in hoeverre sprake is van schaarste als dergelijke exploitanten zelf de exploitatie beëindigen. Wat daar ook van mogen zijn, uw gemeente geeft aan dat de toekomst van de spelautomatenhallen in Amsterdam Centrum uitermate onzeker is. Mocht op enig moment Merkur Casino Amsterdam al dan niet van gemeentewege niet langer kunnen exploiteren aan de Reguliersbreestraat 31-33, dan dient in ieder geval de horecaexploitatiemogelijkheid zoals thans toegestaan onverminderd te kunnen worden voortgezet, bijvoorbeeld in de vorm van ruime additionele horeca.

190. Graag ziet cliënte bevestigd dat additionele horeca in de toekomst in het pand Reguliersbreestraat 31-33 kan worden voortgezet.

191. Cliënte wenst de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht en beleid te behouden.

[24] Verordening kansspelautomaten en speelautomatenhallen Amsterdam.

Scheldestraat 91-93

192. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan Rivierenbuurt de enkel bestemming Gemengd – 3 (winkelstraat), met de functie aanduiding: horeca van categorie 4. Op basis van artikel 8 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor horeca van categorie 4, in de eerste bouwlaag, het souterrain en/of de kelder.

193. Volgens artikel 1.54 wordt onder horeca 4 verstaan: "*een inrichting die: a. geheel gericht is op het verstrekken van maaltijden en etenswaar, die uitsluitend ter plaatse aan tafel genuttigd worden, eventueel aangevuld met een afhaalfunctie, en in zoverre deze inrichting niet valt onder horeca van categorie 1 en horeca van categorie 3, daaronder worden in elk geval begrepen: restaurant en eetcafé (categorie 4 A). Het bieden van de gelegenheid om te dansen is toegestaan op voorwaarde dat er geen entreegeld wordt geheven en de dansvloer niet groter is dan 20% van de bruto vloeroppervlakte van de horecazaak; b. gericht op het verstrekken van alcoholvrije dranken, dan wel van kleine etenswaren (niet vallende onder horeca van categorie 1), sandwiches en ijswaren, daaronder worden in elk geval begrepen: lunchroom, koffie-/theehuizen, juicebars en ijssalons (categorie 4 B). Het bieden van de gelegenheid om te dansen is toegestaan op voorwaarde dat er geen entreegeld wordt geheven en de dansvloer niet groter is dan 20% van de bruto vloeroppervlakte van de horecazaak*".

194. Caransa cs wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel Overgangsrecht en beleid behouden.

195. Hoe verhoudt het Ontwerp Wijzigingsbesluit zich met deze uitvoeringsnotitie ten aanzien van het Rembrandtplein? Caransa heeft hieromtrent reeds in de (aanvullende) inspraakreactie een vraag gesteld die niet (afdoende) is beantwoord in de Nota van Beantwoording, met name over de toekomstige aanspraak op de bonus. Caransa cs. wenst hier graag alsnog nader over te vernemen.

Paasheuvelweg 22 (The Bridge)

196. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan Amstel III de enkel bestemming 'Gemengd', zonder nadere functieaanduiding. Op basis van artikel 6.1 van de

regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor horeca van categorie I, III, IV en V.

197. Volgens artikelen 1.27, 1.29, 1.30 en 1.31 wordt onder deze vormen van horeca verstaan:
"1.27 horeca I
Fastfood (waaronder begrepen automatiek, snackbar, loketverkoop, fastfoodrestaurant en naar de aard daarmee te vergelijken functies).

1.29 horeca III
Café (café, bar en naar de aard daarmee te vergelijken functies).

1.30 horeca IV
Restaurant (restaurant, koffie-, en theehuis, lunchroom, juicebar en naar de aard daarmee te vergelijken functies).

1.31 horeca V
Hotel (waaronder begrepen hotel, motel,jeugdherberg, bed & breakfast, en naar de aard daarmee te vergelijken functies)."

198. Zoals uw gemeente bekend wordt hier momenteel gewerkt aan The Bridge, een appartementengebouw met 162 moderne appartementen. Hier zullen tevens additionele voorzieningen zoals een juice bar en restaurant voor zowel bewoners als bezoekers van buitenaf worden gerealiseerd.

199. Caransa cs wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel Overgangsrecht en beleid behouden.

<u>Koninginneweg 212</u>

200. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'Willemspark – Vondelpark 2019' de enkel bestemming 'Gemengd – 1' met de functieaanduiding 'horeca van categorie 4'. Op basis van artikel 4 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor horeca van categorie 4 in de eerste bouwlaag en in het souterrain dan wel de kelder.

201. Onder horeca van categorie 4 wordt verstaan:
"Een inrichting die:
a. geheel gericht is op het verstrekken van maaltijden of etenswaar, die uitsluitend ter plaatse genuttigd worden, eventueel aangevuld met een afhaalfunctie, en in zoverre deze inrichting niet valt onder horeca van categorie 1 en horeca van categorie 3, daaronder worden begrepen: restaurant en eetcafé (categorie 4a). Het bieden van de gelegenheid om te dansen is toegestaan op voorwaarde dat er geen entreegeld wordt geheven en de dansvloer niet groter is dan 20% van de bruto vloeroppervlakte van de horecazaak;

b. gericht is op het verstrekken van alcoholvrije dranken, dan wel van kleine etenswaren (niet vallende onder horeca van categorie 1), sandwiches en ijswaren, daaronder worden begrepen: lunchroom, koffie-/theehuis, juicebar en ijssalon (categorie 4b). Het bieden van de gelegenheid om te dansen is toegestaan op voorwaarde dat er geen entreegeld wordt geheven en de dansvloer niet groter is dan 20% van de bruto vloeroppervlakte van de horecazaak."

202. Op deze locatie is restaurant Simply Fish gevestigd, op de exploitatievergunning staan openingstijden van zondag t/m donderdag van 7.00 uur tot 1.00 uur en op vrijdag en zaterdag van 7.00 uur tot 3.00 uur, het terras mag de gehele week van 7.00 tot 0.00 uur geopend zijn. Het vergunde terras mag de gehele week van 7.00 uur tot 0.00 uur geopend zijn. De exploitatie van dit horecabedrijf is toegestaan op basis van het huidige horecabeleid. De huurder van cliënte maakt regelmatig volledig gebruik van de vergunde openingstijden. Daarnaast kent deze huurder gedurende reguliere openingstijden een exploitatieplicht.

203. Caransa cs. wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen en eventueel overgangsrecht en beleid behouden.

<u>Tafelbergweg 2-4</u>

204. Op grond van het ter plaatse vigerende bestemmingsplan Amstel III West geldt op deze locatie de enkelbestemming 'Horeca – 1'.

205. Dit terrein staat ook wel bekend als de 'The Foodstrip', naast restaurant Bar BBQ Amsterdam zijn hier ook fastfoodvestigingen van Burger King en KFC gevestigd, zijnde

horeca van categorie 1 (fastfood). De gemeente heeft exploitatievergunningen t.b.v. deze fastfoodvestigingen verleend. The Foodstrip is gezien haar ligging bij uitstek geschikt voor fastfoodvestigingen.

206. Naar de mening van Caransa cs ziet het er vooralsnog naar uit dat de exploitatie als horeca 1 onder de zwaartecategorie 'reguliere horeca (fastfood)' zal vallen uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit. De maximale openingstijden die bij deze zwaartecategorie horen, zullen een flinke inperking zijn tot de huidige toegestane openingstijden. Dit is naar de mening van Caransa cs onterecht.

207. Caransa cs. wil de huidige exploitatiemogelijkheden, waaronder de mogelijkheid om een fastfoodrestaurant te exploiteren op deze adressen op basis van het bestemmingsplan behouden.

<u>Nes 5-23</u>

208. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan Postcodegebied 1012 de enkelbestemming 'Gemengd-2.5' en geen nadere functieaanduiding. Op basis van artikel 17 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan is op deze locatie onder meer toegestaan horeca 5.

209. Volgens artikel 1.40 van het bestemmingsplan wordt onder horeca 5 het volgende verstaan: "hotels".

210. Op dit moment is op deze locatie RHO Hotel gevestigd. Het hotel is vrij recentelijk verbouwd, middels de daartoe verleende omgevingsvergunning is tevens het ontplooien van zelfstandige horeca-activiteiten in het hotelrestaurant toegestaan. Inmiddels is daartoe ook een exploitatievergunning verleend, wat betekent dat in het restaurant ook niet-hotelgasten verwelkomd mogen worden.

211. Ten behoeve van de verleende omgevingsvergunning zijn middels een overeenkomst afspraken vastgelegd tussen de exploitant en de gemeente. Daarin wordt rekening gehouden met een horeca 4 bestemming, aldus een restaurant. Uit deze overeenkomst blijkt dat de gemeente van oordeel is dat het restaurant een kwalitatieve toevoeging aan de buurt vormt.

212. De exploitatievergunning is verleend ten behoeve van een 'hotel' (lees: hotelrestaurant) met openingstijden van zondag t/m donderdag van 7.00 uur tot 1.00 uur en op vrijdag en zaterdag van 7.00 uur tot 3.00 uur.

213. De horecaexploitatie op deze locatie valt niet eenvoudig in "een hokje" te plaatsen, zo blijkt. Zo ook niet in de voorgenomen nieuwe horecarubriek "reguliere horeca". Mochten de activiteiten van cliënte onder "reguliere horeca" komen te vallen zal Caransa cs. in de toekomst worden beperkt in de exploitatiemogelijkheid. Zij wenst de exploitatiemogelijkheden, zoals thans toegestaan te kunnen voorzetten.

214. Thans is nog onduidelijk of er een separate categorie voor horeca behorende bij hotels zal komen en, zo ja, welke activiteiten hierbij zijn toegestaan en welke openingstijden worden gehanteerd.

215. Caransa cs. wenst de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht en beleid te behouden.

<u>Rembrandtplein/Leidseplein</u>

216. Veel panden van Caransa cs bevinden zich op het Leidseplein of Rembrandtplein. Voor deze voormalige horecaconcentratiegebieden is in het verleden een geluidsniveau van +5dB vastgesteld. Caransa cs wil dat voor de exploitatie in de panden het geluidsniveau er niet op achteruit gaat en ook dat het algemeen Overgangsrecht uit de Wet Milieubeheer/het Activiteitenbesluit (exploitatie voor 1992) behouden blijft.

217. Ook is er in het verleden een bonus/malus-regeling tot stand gekomen voor het Rembrandtplein[25]. Caransa cs vraagt zich af wat er in de toekomst van deze "bonus" overblijft en wil daar aanspraak op (blijven) maken voor de exploitatie in deze panden. Het kan niet zo zijn dat dit element er in eerste instantie in zat en er later uitgehaald wordt.

218. Ook geldt het navolgende. De Uitvoeringsnotitie Horeca 2014, stadsdeel Centrum, pagina 47, geeft aan: "*het Rembrandtplein e.o. is een gebied met een intensieve menging van grootstedelijke functies als uitgaan, winkelen, werken, wonen en toerisme, waarbij de nadruk*

[25] Zie convenant uitvoering Pilot gastvrij en veilig Rembrandtplein 26 juni 2015, pagina 12.

ligt op het uitgaan. Het gebied kent een concentratie van (nacht)horeca (Rembrandtplein, Reguliersdwarsstraat en Amstelstraat) en een aantal winkels (Reguliersbreestraat)."

219. Hoe verhoudt het Ontwerp Wijzigingsbesluit zich met deze Uitvoeringsnotitie ten aanzien van het Rembrandtplein? Voor Caransa cs is dit een belangrijke vraag, mede gelet op de aanspraak van de bonus. Caransa cs wenst hier graag nader over te vernemen.

<u>Openingstijden</u>

220. Caransa cs wenst minimaal de huidige openingstijden voor de exploitaties te behouden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit is op voorhand niet duidelijk welke sluitingstijden men in de toekomst zou kunnen behouden. Een beperking van de sluitingstijden heeft invloed op de verhuurbaarheid van de panden.

221. Ruimere openingstijden voor de panden van Caransa cs zijn ook relevant op sommige momenten om bij te dragen aan de gelijke spreiding c.q. het vertrek van het publiek uit het (uitgaans)gebied. Ook is niet duidelijk onder welke voorwaarden een ontheffing van de sluitingstijden kan worden verleend. Gebeurt dat per zaak of is er ook een mogelijkheid dat dit per gebied zal gebeuren, zoals het Rembrandtplein of Leidseplein? Ook zal een ontheffing eerder kunnen worden ingetrokken dan vergunde openingstijden. Welke voorwaarden worden daaraan toegekend?

222. Caransa cs zal schade lijden als de openingstijden in de panden worden beperkt. Late openingstijden verhogen de verhuurbaarheid en huurprijzen van panden. Caransa heeft reeds in haar (aanvullende) inspraakreactie aangeboden om, voor zover noodzakelijk, dit punt te onderbouwen met financiële stukken. Uw gemeente heeft in de tussentijd niet verzocht om dergelijke nadere informatie. Cliënte gaat er dan ook vanuit dat zulks door uw gemeente niet wordt betwist.

<u>Behoud geluidsniveau en regels geur etc.</u>

223. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is onduidelijk over de vraag hoe het huidige geluidsniveau past binnen de bepaalde horecacategorieën en het Overgangsrecht daaromtrent wordt vormgegeven. In veel gevallen heeft een horecabedrijf in het verleden een "nadere eis" opgelegd gekregen (thans: maatwerkvoorschrift) althans heeft de ondernemer een melding ingevolge de Wet Milieubeheer gedaan en een geluidsrapport overgelegd aan de gemeente

Amsterdam. Caransa cs wenst dat het huidige geluidsniveau voor de verschillende panden behouden blijven.

224. Ook is onduidelijk hoe met het aspect geur wordt omgegaan. Caransa cs wenst dat het huidige niveau van regelgeving behouden blijft, althans dat de regels voor de verschillende panden niet strenger worden.

Terrassen

225. Voor de exploitatie van terrassen gaat volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit veel veranderen. Zoals terrasschotten parallel aan de gevel en het hanteren van 2.00 meter als uitgangspunt aan doorloopruimte. Tevens wordt aangegeven dat het Ontwerp Wijzigingsbesluit het voetgangersbeleid zal volgen en wordt geschreven over het tegenaan van terrasverwarming. Dit staat haaks op het navolgende.

226. In de Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 Stadsdeel Centrum wordt het volgende aangegeven: "*terrassen zijn een belangrijk onderdeel van de horeca. Ze bevorderen de levendigheid in de stad en vormen een aangename voorziening voor bewoners en bezoekers. Tevens vergroten ze omzet van de horeca en zijn daarmee voor deze branche een economisch belangrijke factor*".

227. Ook over de doorloopruimte van terrassen valt het nodige op te merken. Amsterdam is namelijk geen blokkendoos. De aanwezige noodzakelijke doorloopruimte van voetgangers was altijd al 1.50 meter. De gedachte hierachter is, dat twee kinderwagens elkaar moeten kunnen passeren. Als het iets drukker is, dan is er misschien wat meer doorstroom maar dat betekent niet dat er bij iets meer drukte meer dan 1.50 meter in acht moet worden genomen.

228. Daarbij komt dat lang niet op elke plek sprake is van een toename van drukte. Ook zou meer doorloopruimte gecreëerd kunnen worden door bijvoorbeeld het opheffen van parkeerplaatsen in plaats van terrassen te beperken. Caransa cs vraagt zich af waarom daar geen rekening mee wordt gehouden.

229. Ook de openingstijden van terrassen lijken in het Stedelijk Beleidskader niet duidelijk. Caransa cs gaat ervan uit dat de huidige openingstijden van terrassen behouden kunnen blijven. De openingstijden zijn van groot belang om de omgeving voldoende levendig en

leefbaar te houden. Ook is duidelijk dat de openingstijden en omvang van terrassen invloed heeft op de verhuurbaarheid en huurprijzen van de panden.

230. Voor sommige gebieden gelden terrassenplannen. Deze terrassenplannen zijn na een langdurig traject en met inspraak van betrokken partijen tot stand gekomen, onder meer aan de hand van inspraakreacties. De mogelijkheden in deze terrassenplannen dienen te worden behouden.

Waarde van de panden/investeringen

231. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit zegt niets over hoe de waarde van panden en investeringen worden meegenomen in de afweging. Caransa cs maakt zich grote zorgen over de waarde van de panden en de verhuurbaarheid/huurprijzen. Door het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden zij bemoeilijkt in het verhuren van de panden. Ook is er onduidelijkheid over de nieuwe Omgevingsvergunning Terras. Wie vraagt deze aan en kan het gebruik door een nieuwe huurder worden gewijzigd. Als deze omgevingsvergunning door de exploitant moet worden aangevraagd, kan de pandeigenaar hier weinig invloed op uitoefenen, terwijl deze vergunning wel de waarde van het pand kan beïnvloeden.

232. Onduidelijk is immers of alle huurders de benodigde vergunningen zullen behouden, of de exploitaties ongewijzigd kunnen worden voortgezet en/of het concept van exploitatie in de toekomst kan worden gewijzigd. Door deze onzekerheden komen de huurprijzen onder druk te staan. Dit vergroot ook het risico op leegstand in de panden.

233. De belangen van pandeigenaren en de aantasting van eigendomsrechten lijken niet bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit te zijn meegewogen.

Erfpacht canon

234. Voor zover cliënte erfpachter is van een of meerdere locaties zoals bedoeld in de onderhavige inspraakreactie wenst zij het volgende op te merken. Zoals uw gemeente bekend is de hoogte van de canon gerelateerd aan de grondwaarde, waarbij als een van de criteria geldt "de (toegestane) bestemming, inclusief gebruiksmogelijkheden". Ten tijde van het aangaan van de erfpachtrelatie kende de bewuste percelen een zekere publieke bestemming (onder meer vastgelegd in het destijds vigerende bestemmingsplan). Cliënte heeft op basis daarvan gehandeld en vertrouwen mogen ontlenen aan deze bestemming. Indien de bewuste (horeca)bestemming direct dan wel indirect zou worden beperkt door het

onderhavige Ontwerp Wijzigingsbesluit kan/zal dit een wijziging/daling van de grondwaarde met zich meebrengen op basis waarvan de canon (destijds) is gebaseerd. Uw gemeente pleegt in voorkomend geval (onder meer) wanprestatie.

235. Indien de canon in het verleden is afgekocht is een te hoog bedrag aan canon/afkoop voldaan. Cliënte verneemt graag in uw Nota van Beantwoording op welke wijze u cliënte in voorkomend geval zal compenseren, bij gebreke waarvan de cliënte alle rechten voorbehoudt, waaronder (doch niet uitsluitend) het recht om de te veel betaalde canon (teug) te vorderen

Concepten en toekomstige projecten

236. Daarnaast heeft cliënte, in de veronderstelling dat het oude/huidige horecabeleid van kracht zal blijven geld in diverse horecaprojecten geïnvesteerd die nog niet volledig gerealiseerd zijn. Alle bovenstaande argumenten hebben ook te gelden voor deze horecaprojecten.

Afsluitend

237. Cliënte vreest dat de exploitatiemogelijkheden van de horeca c.q. onderhavige locatie zal afnemen, zoals thans door het Ontwerp Wijzigingsbesluit beoogd.

238. Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie (s) kan/kunnen worden voortgezet, waarbij in de toekomst ook een wijziging van het horecaconcept of verkoop aan de orde kan zijn. Cliënte verzoekt u om het Ontwerp Wijzigingsbesluit zo vast te stellen dat dit mogelijk is.

239. Eventuele wijzigingen in of beperkingen van de horeca-exploitatie zal grote ˝financiële˝ schade tot gevolg hebben. Cliënte stelt de gemeente Amsterdam op voorhand aansprakelijk voor dergelijke schade, maar gaat ervan uit dat het zover niet zal hoeven komen doordat bestaande mogelijkheden onder het nieuwe beleid mogelijk blijven.

240. Daarnaast doe ik namens cliënte het verzoek om de locatie aan de Korte Leidsedwarsstraat 129 en Reguliersbreestraat 15 op te nemen in bijlage X (avondzaken), met behoud van de mogelijkheid om een ontheffing sluitingstijd te verkrijgen.

241. Cliënte gaat ervan uit dat uw raad de stadsdelen eerst alsnog in de gelegenheid zal stellen om met de nodige inhoudelijke opmerkingen te komen en vervolgens wederom een gewijzigde versie van het Ontwerp Wijzigingsbesluit te publiceren, waarna wederom een zienswijze kan worden ingediend.

Gemeente Amsterdam
15 OKT. 2025
Ontvangen

Meester Advocaten
T 020 409 55 55
F 020 409 54 44
Foeliestraat 18
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

PER AANGETEKENDE POST
Gemeenteraad van Amsterdam
Directeur Ruimte en Duurzaamheid
T.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT AMSTERDAM

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20240924 c
Betreft	:	Café Chris Scholten / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend Café Chris Scholten, exploitant van het horecabedrijf aan de Van Woustraat 104 H te Amsterdam, hierna te noemen: cliënte, ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit). Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is met ingang van donderdag 4 september 2025 gedurende een termijn van 6 weken ter inzage gelegd. De kennisgeving van de ter inzagelegging treft u aan als **bijlage 1**.

Gedurende de termijn van de ter inzagelegging kan eenieder een zienswijze indienen over het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Hierbij ontvangt u tijdig de zienswijze van cliënte.

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden via rekeningnummer: 33.99.69.849 (NL58 RABO 0339 9698 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

Hieronder zullen allereerst de algemene opmerkingen die gemaakt kunnen worden naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit uiteengezet worden. Daarna zal worden ingegaan op de specifieke locatie van cliënte.

Inleiding

Voorgeschiedenis

1. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit bouwt voort op het Horecabeleid 2025[1]. Het SBK is voor het eerst gepubliceerd in het voorjaar van 2022. Uw gemeente stelt dat de aanleiding voor het SBK was dat het bestaande ruimtelijke en horecabeleid van de verschillende stadsdelen niet meer aansloot op de actuele praktijk, onvoldoende flexibel was voor toekomstige ontwikkelingen en op onderdelen niet goed aansloot bij de (aankomende) Omgevingswet. Daarbij gaf uw gemeente aan dat met het SBK werd beoogd om meer uniformiteit te brengen in de regelgeving voor horeca en terrassen en om een integrale systematiek van zwaartecategorieën, gebiedstypologieën en vergunningstelsels te introduceren.

2. Cliënte deelt de door uw gemeente geschetste uitleg over de nut en noodzaak van het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet. Voorafgaand aan het SBK bestond er reeds voldoende eenduidigheid in beleid en regelgeving met betrekking tot horeca. Voor iedere ondernemer was duidelijk welke verschillende horecacategorieën in het bestemmingsplan waren opgenomen. Ook bleek uit de praktijk dat er relatief weinig procedures werden gevoerd over de interpretatie van horeca-definities onder de oude bestemmingsplannen.[2]

3. Cliënte vraagt zich af welk concreet probleem de gemeente met het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit poogt op te lossen. Daarbij speelt mee dat de nieuwe Omgevingswet geen enkele verplichting oplegt om horecacategorieën te wijzigen en al helemaal niet binnen een goed functionerende praktijk. Kortom: cliënte ziet geen nut en noodzaak voor inhoudelijke wijzigingen en krijgt de stellige indruk dat sprake is van een doelredenering vanuit de gemeente Amsterdam om de horeca-exploitatie te beteugelen. Reeds om deze reden wordt niet voldaan aan het toetsingscriterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties" (ETFAL)[3].

---

[1] In het verleden ook wel genoemd (concept) Stedelijk Beleidskader horeca en terrassen, hierna te noemen: SBK.
[2] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën, maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.
[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.

4. Daarnaast heeft cliënte kritiek op de wijze waarop uw gemeente invulling heeft gegeven aan de inspraakprocedure rondom het SBK. Cliënte verwijst daarbij tevens naar hetgeen in dit kader in haar eerdere inspraakreactie(s) kenbaar is gemaakt. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd. Daarbovenop speelt onder meer nog het volgende:
    - Uw gemeente heeft bij/in het concept-SBK kenbaar gemaakt dat het SBK in samenwerking met Koninklijke Horeca Nederland (KHN) tot stand zou zijn gebracht. KHN erkent gesprekken hieromtrent met uw gemeente te hebben gevoerd, doch kan zich (totaal) niet vinden in de tekst van het SBK, hetgeen ook moge blijken uit de uitvoerige inspraakreactie van KHN d.d.11 mei 2022.
    - Cliënte heeft moeten constateren dat tijdens de inspraakavonden (met name de inspraakavond Amsterdam-Centrum d.d. 14 september 2022) vanuit uw gemeente erg 'sturend' werd opgetreden in het voordeel van enkele klagende burgers (o.a. kregen deze een 'breder podium' en langer het woord).
    - Vervolgens heeft uw gemeente ook 'sturend' opgetreden door de termijn voor het indienen van inspraakreacties te verlengen. In eerste instantie liep de termijn voor het verstrekken van inspraakreacties van 16 maart tot en met 11 mei 2022. In deze periode zijn in totaal circa 100 inspraakreacties ingediend,[4] welke in de kern (zeer) negatief over het SBK waren. Vervolgens is door uw gemeente de inspraaktermijn verlengd tot 13 oktober 2022 en zijn circa 620 inspraakreacties binnengekomen. Cliënte kan zich niet aan de indruk onttrekken dat gedurende deze aanvullende inspraaktermijn door of vanwege uw gemeente bewoners (organisaties) actief zijn verzocht om een 'positieve' (lees: voor de horeca negatieve) inspraakreactie in te brengen.
    - In de Nota van Beantwoording[5] wordt deze 'sturende houding' vanuit uw gemeente voortgezet. Direct na de samenvatting (hoofdstuk 2) worden in paragraaf 3.1 vele 'complimenten' voor het SBK opgesomd. Blijkens de eigen bronvermelding lijken deze complimenten echter voort te vloeien uit slechts 11 'van de 620' zienswijzen.[6] Uw gemeente vormt het beeld dat de verhouding van positieve en negatieve reacties tamelijk gelijk is, maar dit is geenszins het geval. Het merendeel van de zienswijzen is negatief, over de inhoud van het SBK dan wel over de vorm en opzet ervan.

[4] Waarvan overigens circa 120 vanuit Meester Advocaten.
[5] De Nota van Beantwoording is ongeveer twee en een half jaar na ontvangst van de inspraakreacties uiteindelijk op 4 februari 2025 door uw gemeente verstrekt.
[6] Nota van Beantwoording, pagina 8, indieners 241, 458, 175, 499, 67, 80, 457, 23, 76, 0125, 0481.

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

5. Daarbij komt dat de verkeerde volgorde is gehanteerd bij de beleidsvorming. Eerst is het omgevingsplan vastgesteld en pas daarna zou het uitvoeringsbeleid worden vastgesteld, terwijl de betrokkenheid van de stadsdelen en een inhoudelijke beantwoording van de inspraakreacties in de juiste volgorde voorafgaand aan besluitvorming had moeten plaatsvinden. Stadsdelen lijken verrast. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers zich niet gehoord voelen en dat wezenlijke belangen en zorgen niet zijn gewogen bij het vaststellen van beleid en regelgeving.

Rol stadsdelen geminimaliseerd

6. Niet alleen lijkt het onderhavige Ontwerp Wijzigingsbesluit niet voorafgaand te zijn afgestemd met de stadsdelen, ook lijkt de ruimte voor de stadsdelen om te handelen binnen het (Ontwerp) Wijzigingsbesluit bijzonder beperkt. De stadsdelen lijken alleen de bevoegdheid te hebben om beperkingen op te kunnen leggen. Hiermee lijken de stadsdelen in een keurslijf te zijn geplaatst, hetgeen (ook) niet aansluit bij de jarenlange praktijk dat stadsdelen bevoegd waren om bestemmingsplannen voor te bereiden en op te stellen. Cliënte vraagt zich af of uw raadsleden er zich voldoende van bewust zijn dat de stadsdelen door uw raad buitenspel worden gezet.

7. Cliënte brengt in dit kader in herinnering dat een van de onderdelen van de bestuursopdracht in het kader van het SBK was *'meer sturingsmogelijkheden (wens stadsdeelbesturen).'*[7] Hierbij werd nadrukkelijk niet alleen gedoeld op mogelijkheden tot het louter beperken van de horeca-exploitatie.

8. Bevoegdheid van de stadsdelen is echter gedecimeerd. Zo kunnen stadsdelen bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, niet afwijken van de na-indeling in de zwaartecategorie niet-afwijken van de openingstijden (met uitzondering van een enkele ontheffingsmogelijkheid). De stadsdelen lijken nu alleen de vrijheid te hebben om gebieden aan te wijzen waar een ontheffing van de openingstijden niet wenselijk is.[8] Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold als nadere invulling van het horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[9]

---

[7] Zie ook Bestuursopdracht 2018.
[8] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.
[9] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.

9. Ook heeft de gemeente Amsterdam in het kader van het SBK aangegeven: *'Afweging mogelijk voor afzonderlijke horeca-activiteiten mogelijkheid → maatwerk/voorschriften.'* Deze toezegging is de gemeente Amsterdam niet nagekomen, ook op dit punt is de invloed van de stadsdelen op de individuele horeca-exploitatie beperkt.

10. Per stadsdeel zal een uitvoeringsbeleid worden opgesteld, de stadsdelen worden echter flink beperkt in hun vrijheid met betrekking tot wat kan worden opgenomen in het uitvoeringsbeleid.[10] De 'knoppen' waaraan het stadsdeel kan draaien, zijn voor de horeca louter beperkend en vallen ook nog eens binnen het keurslijf zoals opgedragen binnen uw raad. De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.

Opgewekt vertrouwen

11. De beperkingen van de horeca-exploitatie welke voortvloeien uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn voor een groot deel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, althans is vertrouwen vanuit de gemeente opgewekt dat dergelijke beperking zich niet zouden voordoen.

12. Op diverse momenten en verschillende wijze, is er vanuit de gemeente Amsterdam het vertrouwen opgewekt dat horecabedrijven de bestaande exploitatie zouden kunnen voortzetten en overdragen, zonder dat het onderhavige (Ontwerp) Wijzigingsbesluit daartoe beperkingen zou stellen. Dit vertrouwen is op diverse momenten waarop het SBK is toegelicht, tijdens informatieavonden en alsmede jegens KHN.

13. Reeds voorafgaand aan de publicatie van de definitieve totstandkoming van het SBK, hebben er meerdere besprekingen plaatsgevonden in een specifiek daartoe belegde 'klankbordgroep' waarvan o.a. KHN-onderdeel uitmaakte. In het verslag klankbordgroep 29 november 2021 wordt bijvoorbeeld aangegeven:[11]

> *"KHN geeft aan dat het uitgangspunt moet zijn dat horeca-activiteiten, zoals die nu uitgevoerd worden door een bedrijf, in de toekomst gewoon doorgezet moeten kunnen*

[10] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.
[11] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

worden. Dit wordt onderschreven door andere aanwezigen en de gemeente." (onderstreping PS)

14. Daarnaast is bijvoorbeeld - doch niet uitsluitend - tijdens de informatieavond van 14 september 2022 door de ambtenaren, welke de informatieavond hebben geleid, het volgende gemeld:

"Rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij komst van het omgevingsplan natuurlijk niet veranderen."

Ook is gezegd:

"Bestaande rechten blijven behouden."

En:

"Als je je bedrijf wilt verkopen dan blijven je rechten in het bestemmingsplan altijd gewoon staan, gelden."

Als een ondernemer daarop vraagt of dit ook geldt als het bestemmingsplan/Omgevingsplan inmiddels is gewijzigd, wordt er geantwoord:

"Niet voor uw pand." "We gaan geen bestemmingen afpakken." "Bestemmingsplan gaat vóór en daarmee is de rechtszekerheid geborgd."

15. Tijdens de informatiebijeenkomst van 7 september 2022 zijn vergelijkbare ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door o.a. projectleider .[12] geeft ondermeer aan:

"De rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij het nieuwe omgevingsplan niet ineens veranderen. Wij gaan niet ineens zeggen van

[12] Onder meer zijn de volgende informatiebijeenkomsten door de gemeente, in het kader van het SBK, door uw gemeente georganiseerd. Databijeenkomsten per stadsdeel:
- Stadsdeel Oost: 30 augustus 2022;
- Weesp: 6 september 2022;
- Stadsdeel West: 7 september 2022;
- Stadsdeel Zuid: 12 september 2022;
- Stadsdeel Noord: 13 september 2022;
- Stadsdeel Nieuw-West: 13 september 2022;
- Stadsdeel Centrum: 14 september 2022.

nou u mocht alcohol schenken en dat is nu ineens afgelopen omdat er een nieuw omgevingsplan is. Bestaande rechten blijven bestaan."

16. Tijdens de informatieavonden werden door uw gemeente sheets gehanteerd waaruit vergelijkbare toezeggingen voortvloeiden.

17. Ook is er in diverse overleggen met KHN sprake geweest van expliciete bevestigingen van continuïteit van bestaande rechten en is er herhaaldelijk aangegeven dat er geen nadelige wijzigingen zouden worden doorgevoerd. Cliënte verwijst in dit kader ook naar hetgeen hieromtrent is gesteld in de inspraakreactie van KHN d.d. 11 mei 2022.[13]

18. Daarnaast verwijst cliënte naar het coalitieakkoord, dat overigens nog tijdens de presentatie van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het SBK op 27 juni 2022 is toegelicht,[14] het volgende opgenomen: "*We geven meer ruimte aan horeca om af en toe een bandje of een dj te laten optreden (...).*"

19. Namens cliënte is reeds eerder kenbaar gemaakt dat het verlies van bestaande rechten kan leiden tot grote financiële nadelige gevolgen en serieuze continuïteitsrisico's.

20. Volgens vaste jurisprudentie[15] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:
    1. Er is sprake van een toezegging;
    2. Deze toezegging kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend;
    3. Een belangenafweging staat niet aan het honoreren van de verwachtingen in de weg.

21. Cliënte mag er dan ook op vertrouwen dat de huidige exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet en dat ook in de toekomst geen beperkingen zullen worden opgelegd die leiden tot verlies van waarde of exploitatiemogelijkheden. Het Horecabeleid zal op dit punt moeten worden verduidelijkt en aangepast, zodat buiten twijfel staat dat bestaande rechten te allen tijde worden gerespecteerd. Hieronder komen wij nader op terug.

---

[13] Zie inspraakreactie KHN 11 mei 2022. p. 1, tweede alinea.
[14] Stedelijk beleidskader horeca en terrassen presentatie gemeente Amsterdam tijdens ALV en KHN, maandag 27 juni 2022.
[15] Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

22. In het onderhavige geval is er sprake van expliciete toezeggingen zoals hiervoor genoemd, namelijk alle bestaande rechten van een horecaondernemer, zijn mogelijke opvolger en de pandeigenaar blijven behouden (stap 1).

23. Deze toezeggingen kunnen aan het bestuursorgaan worden toegerekend (stap 2). De informatiebijeenkomsten zijn immers door de gemeente georganiseerd om het Ontwerp Wijzigingsbesluit nader toe te lichten en te duiden. Er mag op vertrouwd worden dat uitlatingen die tijdens deze bijeenkomsten worden gedaan juist zijn. Bovendien zijn deze uitlatingen meermaals door verschillende ambtenaren op diverse bijeenkomsten gedaan en betreft het derhalve niet een persoonlijke opvatting van één enkele ambtenaar.

24. Bovendien staat een belangenafweging niet in de weg aan het honoreren van deze verwachtingen (stap 3). De belangen van cliënte wegen namelijk zwaar in deze belangenafweging. Het betreffen hier bestaande rechten, waarvan cliënte er op mag vertrouwen dat deze in de toekomst blijven gelden. De exploitatie en financiering het betreffende pand zijn immers ook gebaseerd op deze bestaande rechten. Het beperken van deze rechten levert grote schade op voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

25. Cliënte kan dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel doen. Bestaande rechten zullen dus moeten worden gerespecteerd in het vast te stellen SBK en het omgevingsplan.

26. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

27. In het geval dat cliënte niet zou mogen vertrouwen op de expliciete uitlatingen van ambtenaren (quod non) zouden bestaande rechten – in het gunstigste geval- alleen van kracht blijven totdat het huidige bestemmingsplan is vervangen door de regels uit de basisregeling. Die basisregeling lijkt deels het Ontwerp Wijzigingsbesluit te zijn, met alle beperkende bepalingen van dien. Deze wijzigingen zouden zich dan ook binnen enkele maanden kunnen verwezenlijken.

28. Vorengaande is contrair aan hetgeen uw ambtenaren tijdens de informatieavonden nadrukkelijk hebben toegelicht. Anders dan uw ambtenaren stellig verklaren zou dan een bestaande toegestane horeca-activiteit wel degelijk kunnen worden wegbestemd – althans te worden beperkt - waarbij dit in het meest gunstige scenario 'pas' in 2029 het geval zou zijn.

29. Cliënte is overigens van oordeel dat de handelswijze van uw gemeente, waaronder het schenden van het opgewekte vertrouwen en schending van het rechtszekerheidsbeginsel, tevens leidt tot een onrechtmatige overheidsdaad, waarvoor cliënte uw gemeente aansprakelijk houdt.

Gronden

Overgangsrecht

30. Cliënte meent dat bestaande horecabedrijven de huidige wijze van exploiteren moeten kunnen voortzetten in de toekomst. Een beperking van de exploitatie kan namelijk tot grote financiële schade leiden. Cliënte meent dat dit in het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet afdoende geregeld is.

31. Cliënte meent dat uw gemeente zich dient te houden aan de toezeggingen c.q. het opgewekte vertrouwen zoals hierboven verwoord. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit dient hierop te worden aangepast. Slechts voor zover aan de verdere inhoud zou moeten worden toegekomen, quod non, wordt hierbij namens cliënte nog het navolgende opgemerkt.

32. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt aangegeven dat voor bestaande horecazaken in beginsel een overgangsrecht geldt, maar dit is voornamelijk vormgegeven als een overgangstermijn van drie jaar. Binnen die termijn hoeven bestaande exploitanten nog niet te voldoen aan de nieuwe algemene regels, zoals beperkingen ten aanzien van openingstijden en activiteiten. Voor nieuwe horecazaken geldt echter geen overgangsrecht, zij moeten per direct voldoen aan de nieuwe bepalingen.

33. In de toelichting is hierover onder meer het volgende opgenomen:

> *"Zoals hiervoor al een aantal keer aangegeven, wordt waar nodig voorzien in overgangsrecht voor bestaande legale situaties. Een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangstermijn. Gedurende die termijn hoeft een legaal bestaande horecazaak nog niet te voldoen aan gestelde algemene regels".*[16]

[16] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.

.....

"Bovendien wordt daarmee aangesloten op de geldingsduur van verreweg de meeste exploitatievergunning. Dat voorkomt dat in een exploitatievergunning bijvoorbeeld ruimere openingstijden staan dan dat in het omgevingsplan is bepaald. Voor exploitatievergunning die eerder aflopen dan dat de betreffende overgangstermijn in het omgevingsplan nog duurt, kan worden geanticipeerd op de nieuwe regels."[17]

34. Cliënte meent dat een overgangstermijn niet hetzelfde is als overgangsrecht, op grond waarvan de huidige exploitatie kan worden voortgezet. De overgangstermijn impliceert dat er op den duur wel veranderingen doorgevoerd moeten worden. Ook geeft de opmerking 'dat voor exploitatievergunningen die eerder aflopen dan de betreffende overgangstermijn in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op nieuwe regels', onvoldoende zekerheid voor bestaande horeca-exploitanten en pandeigenaren.

35. Ook is volstrekt onduidelijk wat het overgangsrecht wordt voor de activiteiten die op dit moment onderdeel uitmaken van de exploitatie en die niet binnen de nieuwe zwaartecategorieën vallen. Cliënte wil de zekerheid dat in ieder geval alle activiteiten die thans worden uitgevoerd, ook in de toekomst onderdeel kunnen blijven van de exploitatie.

36. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat horecaondernemers in de toekomst de kans moeten krijgen om een horecabedrijf te kunnen verkopen. In de horecabranche komt het vaak voor dat verkoop van de horecazaak op termijn als pensioenvoorziening dient. Dus zelfs als een horecaondernemer op basis van overgangsrecht de kans krijgt om bijvoorbeeld nog vijf jaar te kunnen exploiteren, wordt er grote schade geleden omdat het horecabedrijf niet meer verkocht kan worden. Ook pandeigenaren zullen zwaar gedupeerd worden als bepaalde horeca zwaartecategorieën in een pand niet meer mogen worden uitgeoefend. Prijzen zijn uiteraard gebaseerd op de zwaarte van de horeca die mogelijk is in het pand. Een horecaondernemer die tevens eigenaar is van het pand wordt hierdoor extra zwaar benadeeld. De gemeente doorkruist hiermee ook de marktwerking, voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

[17] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

37. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bestaande horeca, in dezelfde omvang en met dezelfde eigenschappen zoals bijvoorbeeld openingstijden, op de huidige locaties kan worden behouden. In de bijeenkomsten naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt door ambtenaren aangegeven dat hetgeen horecaondernemers nu hebben, behouden kan blijven. De vraag is of dit strookt met de uitgangspunten van het beleid. Cliënte doet een beroep op het vertrouwensbeginsel aan de hand van deze uitspraken en gaat er derhalve vanuit dat de bestaande exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet. Dit heeft zowel betrekking op de vergunde als de feitelijke situatie (inclusief bestaand overgangsrecht).

38. Ten aanzien van het waarborgen van de bestaande rechten is tijdens de informatieavonden toegelicht dat wordt uitgegaan van de daadwerkelijke legaal vergunde exploitatie op het moment van het aanvragen van de omgevingsvergunning.

39. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde periode of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke geluids- of geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

40. Voor cliënte impliceert dit een onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Er kunnen immers vele redenen denkbaar zijn waarom een horecaondernemer of pandeigenaar tijdelijk niet optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die zijn exploitatievergunning of het bestemmingsplan biedt. Zo kan tijdelijk personeelstekort, economische crisis, tijdelijke terugloop in klandizie ertoe leiden dat bijvoorbeeld tijdelijk de openingstijden worden beperkt, of wellicht zelfs tijdelijk de exploitatie wordt beperkt. Een zeer duidelijk voorbeeld heeft zich voorgedaan tijdens de COVID-19 crisis. In die periode was het voor veel ondernemingen op bepaalde momenten alleen mogelijk om het afhalen van maaltijden aan te bieden, terwijl de onderneming anders uiteraard een volledige exploitatie zou voeren.

41. Dat een dergelijke situatie niet slechts theoretisch is blijkt wel uit de ervaringen van een aantal (horeca)ondernemers in het 1012-gebied. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit-Centrum 2' werd door de gemeente op de peildatum voor de werking van dit beperkende bestemmingsplan vastgesteld dat de horeca-exploitatie was gestaakt en werd de

horecabestemming met de vaststelling van het bestemmingsplan verwijderd. Pas na het indienen van een zienswijze konden horecaondernemers het verwijderen van de horecabestemming van hun pand ongedaan maken, omdat zij konden aantonen dat de onderneming vanwege de gedwongen sluiting als gevolg van de afgekondigde COVID-19 lockdown slechts tijdelijk was gesloten. Dit concrete voorbeeld toont de rechtsonzekerheid aan als bij het verlenen van een omgevingsvergunning wordt uitgegaan van de door de gemeente Amsterdam gestelde feitelijke exploitatie.

Zwaartecategorieën horeca

42. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden zwaartecategorieën voor zelfstandige horeca genoemd, gekoppeld aan toegestane en verboden activiteiten. Cliënte meent dat er te weinig flexibiliteit is ingebouwd voor horecabedrijven die hier niet strikt in passen. Er zijn nu bestaande horecabedrijven die activiteiten uitvoeren die niet passen binnen een bepaalde zwaartecategorie. Hier is in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geen, althans onvoldoende rekening mee gehouden. Indien deze horecabedrijven wel binnen een bepaalde zwaartecategorie zouden moeten vallen, zou dit een beperking van de huidige exploitatie opleveren. Dit kan zeer vergaande 'financiële' gevolgen hebben.

43. Daarnaast is het bij de omzetting van de oude bestemmingsplannen naar het definitieve deel van het omgevingsplan van belang dat alle gebruiksmogelijkheden zoals nu opgenomen in het oude bestemmingsplan, behouden blijven. Dit is zowel van belang voor de pandeigenaar als voor de horeca-exploitant, die wellicht in de toekomst de exploitatie nog wil wijzigen. Ook dit lijkt niet, dan wel onvoldoende te zijn verzekerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

44. Met betrekking tot 'lichte horeca' bepaalt artikel 2.248 dat het onder meer is toegestaan om kleine etenswaren te verstrekken, voor zover het gaat om etenswaren die geen voorbereidingsbehandeling ter plaatse behoeven, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Tegelijkertijd bepaalt artikel 2.250 dat het aanbieden/meegeven van etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, niet is toegestaan voor lichte horeca.

45. Op basis hiervan zou het bijvoorbeeld voor een koffiezaak of lunchroom niet meer zijn toegestaan om een belegd broodje mee te geven voor directe consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf. Cliënte meent dat dit een te vergaande beperking is, waarbij geen rekening is gehouden met de bestaande praktijk en exploitaties.

46. Met betrekking tot 'reguliere horeca' bepaalt artikel 2.253 welke activiteiten zijn toegestaan. Ook voor reguliere horeca geldt dat het verstrekken van kleine etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, alleen is toegestaan zonder voorbereidingsbehandeling, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Ook hierbij is geen rekening gehouden met de geldende praktijk en bestaande exploitaties.

47. Daarnaast bepaalt artikel 2.254 dat het niet is toegestaan om muziek ten gehore te brengen met een geluidsniveau hoger dan 75 dB(A). Cliënte kan dit maximum van 75 dB(A) niet plaatsen, aangezien in het Horecabeleid 2025 nog een maximum van 76 dB(A) stond aangegeven. Op grond van dit Horecabeleid mochten middelzware horeca en zware horeca namelijk meer dan achtergrondmuziek 77 dB(A) of hoger ten gehore brengen. Dit scheelt in ieder geval 1 dB(A). Dit kan bijvoorbeeld voor restaurants met een DJ toch een groot verschil maken. Cliënte meent dat dit in het definitieve Wijzigingsbesluit in ieder geval dient te worden aangepast. Daarbij komt dat voor sommige restaurants ook een maximum van 76 dB(A) niet voldoende zal zijn. Voor zover de huidige exploitatie gericht is op een hoger geluidsniveau, dient dit ook in de toekomst te zijn toegestaan.

48. Verder is het voor reguliere horeca niet toegestaan om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Cliënte meent dat dit niet strookt met bijvoorbeeld restaurants, waarvoor het nu is toegestaan om maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte van de horecazaak in te richten als dansvloer. Voor horeca van categorie 3 en 4 (of een andere categorie), waarvoor dat thans is toegestaan, dient deze mogelijkheid in ieder geval behouden te blijven. Ten aanzien van dit onderwerp heeft uw burgemeester in de raadsvergadering d.d. 14 mei 2025 ter bespreking van het nieuwe horecabeleid met betrekking tot het amendement inzake dansen in reguliere horeca bijvoorbeeld nog gezegd: "*Het amendement (...) en maakt het wel mogelijk dat er in een café spontaan tussen de tafels of op de tafel wordt gedanst*". Deze toezegging van de burgemeester, hoe summier ook, valt niet terug te vinden in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

49. Ook lijkt uit de formulering van artikel 2.254 te volgen dat het wel is toegestaan voor reguliere horeca om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang (een deel van) de ruimte niet wordt ingericht als dansvloer. Cliënte meent dat dit duidelijker dient te worden aangegeven.

50. Artikel 2.254 verbiedt ook zaalverhuur voor feesten en partijen voor reguliere horeca. Zaalverhuur voor feesten en partijen wordt als volgt gedefinieerd:

"Het op structurele basis bedrijfsmatig beschikbaar stellen van ruimte binnen een horecazaak ten behoeve van feesten voor grotere groepen, al dan niet besloten of tegen entreegeld."[18]

51. Op basis van het (voormalige) horecabeleid van de stadsdelen was/is het in sommige stadsdelen toegestaan om bijvoorbeeld een restaurant of café te verhuren voor een afscheidsborrel, diner of feest. Daarbij werd aangegeven dat het reserveren van alle tafels in een restaurant voor één groep, de avond min of meer besloten maakt. Deze vorm van zaalverhuur was nadrukkelijk toegestaan. Voornoemde definitie in het Ontwerp Wijzigingsbesluit lijkt deze mogelijkheid te beperken, nog los van het feit dat niet duidelijk is wat onder 'op structurele basis' wordt verstaan. Cliënte meent dat deze mogelijkheid van zaalverhuur moet blijven bestaan, voor zover dat thans wel is toegestaan. Weliswaar wordt in de toelichting bij het wijzigingsbesluit wel aangegeven dat deze vorm van zaalverhuur kan blijven bestaan, maar cliënte meent dat dit ook moet blijven uit de definitie, en dus niet alleen uit de toelichting. Dit om rechtsonzekerheid te voorkomen.

52. Voor fastfoodhoreca geldt op basis van artikel 2.255 lid 3 dat er een maximum bruto-vloeroppervlakte kan worden gegeven. Cliënte meent dat dit nooit een beperking kan inhouden ten opzichte van de huidige situatie.

53. Voor middelzware horeca bepaalt artikel 2.259 dat het niet is toegestaan voor horecabedrijven die vallen onder deze categorie, om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Dit strookt niet met de regels voor cafés die het dansen mogelijk maken op maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte, en deze ruimte dus kan worden ingericht als dansvloer. Deze mogelijkheid dient behouden te blijven. Voor overige horecabedrijven in de categorie middelzwaar zou duidelijk gemaakt moeten worden dat het wel is toegestaan om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang er geen dansvloer wordt gecreëerd.

54. Ook voor middelzware horeca is het niet toegestaan om zaalverhuur voor feesten en partijen te exploiteren. Dit verhoudt zich niet tot de mogelijkheden die er thans zijn. Voor een motivatie daarvan wordt er verwezen naar het boven gestelde. Cliënte meent dat er geen sprake kan zijn van een inperking van de huidige exploitatiemogelijkheden.

[18] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

55. Restaurants lopen een groot risico dat vanuit het thans geformuleerde Ontwerp Wijzigingsbesluit in een te lichte nieuwe categorie te worden ingedeeld. Los van de hierboven genoemde toezeggingen, is in gemeentelijke presentaties over het SBK op de sheets opgenomen: *"De huidige restaurants worden in het nieuwe systeem opgesplitst in twee categorieën: degene die later open willen en versterkte muziek willen draaien, vallen in een zwaardere categorie."* Dit komt echter niet terug in het Ontwerp Wijzigingsbesluit zoals het thans voorligt. Anticiperend op de toekomstige toebedeling van zwaartecategorieën benadrukt cliënte nogmaals in de zwaarste categorie te worden ingedeeld.

56. Hoewel het Ontwerp Wijzigingsbesluit op het eerste gezicht oogt als een helder en systematisch plan, blijkt bij nadere lezing dat er tegelijkertijd willekeurige en verstrekkende beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld dat een eenvoudige lunchroom geen belegd broodje zou mogen meegeven. Dit maakt het voor cliënte des te noodzakelijker om tegen de voorgestelde indeling en uitwerking te ageren.

Openingstijden horecazaak

57. In artikel 3.82 worden de openingstijden genoemd van de diverse zwaartecategorieën. Opvallend is dat met name bij reguliere horeca de openingstijden beperkt zijn ten opzichte van de huidige situatie. Reguliere horeca exploiteert op dit moment over het algemeen als horeca '4'. Deze horeca exploiteert doorgaans als dagzaak: van zondag tot en met donderdag tot 01.00 uur en van vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur of als avondzaak: van zondag tot en met donderdag tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04:00 uur. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit mag er op vrijdag en zaterdag tot 02.00 uur geëxploiteerd worden. Dit scheelt in ieder geval één uur in het weekend. Onterecht is daarbij niet erkend dat dit voor zeker een deel van de horeca-exploitanten een onevenredige beperking zal zijn. In de drukkere gebieden in Amsterdam zijn er vele restaurants tot de maximale sluitingstijd geopend zijn. Dat is ook normaal voor een bruisende hoofdstad en betekent niet dat de gasten bestaan uit een aparte bezoekersstroom. Een beperking in het weekend zal tot grote financiële schade lijden.

58. Onduidelijk is hoe omgegaan wordt met aanvragen die op moment van inwerkingtreding van de subparagrafen reeds zijn ingediend. Cliënte meent dat ook voor deze gevallen in ieder geval een overgangstermijn van 3 jaar dient te gelden.

59. Voor nieuwe exploitatievergunningen lijkt geen overgangstermijn te gelden. Daarvoor zouden dan direct de (beperktere) openingstijden gelden zoals opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Dit zou echter tot oneerlijke concurrentie kunnen leiden tussen bestaande horecabedrijven, waarvoor wel een overgangstermijn geldt en nieuwe bedrijven, die wel eerder moeten sluiten. Dit kan ook leiden tot slechtere verkoopbaarheid van bestaande horecabedrijven. Dit is vooral ook van belang omdat de verkoop van het horecabedrijf over het algemeen voor horeca-exploitanten geldt als een pensioenvoorziening. In beginsel zal de nieuwe eigenaar namelijk een nieuwe exploitatievergunning aan moeten vragen, waarbij dan de nieuwe openingstijden zullen gaan gelden. Cliënte meent daarom dat bij verkoop van een horecabedrijf ook een overgangstermijn van in totaal 3 jaar zou moeten gelden, zodat de nieuwe tijden op hetzelfde moment zullen gaan gelden voor bestaande bedrijven en nieuwe horecabedrijven.

60. Artikel 3.86 bepaalt dat voor de in de bijlage X aangegeven horecazaken nog de huidige avondzaak tijden blijven gelden: zondag tot en met donderdag 03.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04.00 uur. Cliënte stelt vast dat deze lijst niet compleet is, er ontbreken in ieder geval horecabedrijven die op dit moment een exploitatievergunning hebben voor avondzaaktijden. Dit dient in het definitieve wijzigingsbesluit te worden aangepast. Hierbij dienen ook horeca 1 (fastfood)bedrijven te worden meegenomen die op dit moment exploiteren op basis van avondzaaktijden. Er staat immers ook een ander fastfoodbedrijf op de lijst. Hierin kan de gemeente geen onderscheid maken. Bestaande fastfoodzaken met avondzaaktijden worden immers zeer ernstig benadeeld door de standaard openingstijden die gelden voor de zwaartecategorie fastfoodhoreca. Weliswaar kan er een maatwerkontheffing gegeven worden (hierover verderop meer) maar dit is een meer rechtsonzekere situatie dan de huidige avondzaaktijden.

61. Daarnaast is in artikel 3.86 aangegeven dat deze avondzaaktijden gelden voor in de op bijlage X aangegeven horecazaken. Op bijlage X wordt het stadsdeel genoemd, de naam van de onderneming en het adres. Onduidelijk is echter of bij verandering van de naam van de onderneming (bijvoorbeeld na verkoop) de verruimde openingstijden blijven gelden. Met andere woorden: gelden de verruimde openingstijden voor de horecazaak of het betreffende adres? Cliënte meent dat in het Wijzigingsbesluit duidelijk aangegeven moet worden dat de verruimde openingstijden gelden voor het adres en dus ook blijven gelden op het moment van verkoop van het horecabedrijf. Dit om misverstanden en rechtsonzekerheid te voorkomen.

62. Verder wordt in het Ontwerp Wijzigingsbesluit aangegeven dat avondzaken zouden worden gerubriceerd als middelzware horeca: *"De activiteiten die uitgevoerd (mogen) worden zijn verder hetzelfde als die van middelzware horeca."* Cliënte constateert dat het 'oude' onderscheid tussen 'horeca 2' en 'horeca 3' niet aansluit bij het thans gemaakte onderscheid tussen 'middelzware horeca' en 'zware horeca'. De gebruiksmogelijkheden van avondzaken (lijken te) worden beperkt. Nagenoeg ieder bestemmingsplan kent de volgende definitie van 'horeca 3': *"Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken."* Hierin is bijvoorbeeld geen (letterlijk) verbod op dansen opgenomen. In de jurisprudentie[19] is wel uitgemaakt dat buiten onderscheid tussen horeca 2 en horeca 3 ondermeer relevant is of de primaire focus van het horecabedrijf ligt op het laten dansen van bezoekers. Met andere woorden: dit houdt nadrukkelijk geen dansverbod in. Voor het overige kan niet geheel worden overzien wat de verschillen zijn tussen de oude en nieuwe horeca categorie-indeling.

63. Artikel 3.90 geeft de mogelijkheid tot beperking van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Cliënte meent dat dit in ieder geval geen beperking mag opleveren ten opzichte van de thans toegestane exploitatie.

64. Daarnaast geeft artikel 3.91 de mogelijkheid dat het geven van een maatwerkontheffing van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Deze maatwerkontheffing is alleen van toepassing op zware horeca en fastfoodhoreca. Cliënte meent dat dit ook van toepassing moet kunnen zijn op andere horecabedrijven, zeker die horecabedrijven die beperkt worden in de openingstijden door het nieuwe beleid.

65. Een dergelijke maatwerkontheffing leidt tot een meer rechtsonzekere situatie voor de horeca-exploitant. Zeker ten opzichte van de huidige avondzaaktijden, die in principe voor iedere dag van de week golden. Met de maatwerkontheffing kan bepaald worden voor welke dag of dagen van de week de ontheffing geldt. Daarnaast lijkt er een zwaardere toets toegepast te worden, dan die thans op grond van het woon- en leefklimaat op basis van de APV geldt. Ook kunnen er extra voorwaarden aan de ontheffing worden verbonden.

[19] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2018:4807.

66. Duidelijk is dat de regeling complexer wordt voor de horeca-exploitant en deze weer een extra toestemming dient aan te vragen. De horeca-exploitant heeft minder zekerheid over de openingstijden, maar moet wel investeringen doen en personeel aannemen. Cliënte meent dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Er is ook geen enkele motivatie gegeven waarom de oude regeling niet zou voldoen.

Horecaterrassen

67. Een terras is belangrijk voor de zichtbaarheid en het rendabel kunnen exploiteren van een horecaonderneming. Op grond van artikel 3.71 is een horecaterras uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'horecaterras toegestaan – vergunningsplicht'. Cliënte meent dat alle huidige horecaterrassen een dergelijke aanduiding zouden moeten krijgen. Artikel 3.71 lid 2 bevat een tijdelijke regeling voor zover het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog niet is omgezet naar het definitieve deel. Op basis daarvan is een horecaterras ook toegestaan als dit blijkt uit het oude bestemming (al dan niet via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid) of er in het verleden een omgevingsvergunning is verleend.

68. Hierbij wordt miskend dat er op dit moment horecaterrassen in Amsterdam aanwezig zijn, waarvoor een exploitatievergunning is verleend, maar waarvoor geen separate ruimtelijke toestemming lijkt te zijn. Eén en ander wordt onder meer veroorzaakt doordat stadsdelen in het verleden hier geen groot belang aan hebben gehecht. Dit is dus niet te wijten aan de horeca-exploitant en die mag hier ook niet de dupe van worden.

69. Wat betreft de openingstijden van het horecaterras, kan dit geen beperking zijn op de openingstijden, zoals die nu gelden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden maximale sluitingstijden gegeven, waarbij in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgeweken. Dit geeft rechtsonzekerheid voor de horeca-exploitant.

70. Daarnaast wordt er een vergunningsplicht voor horecaterrassen in het leven geroepen. Op grond van de beoordelingsregels wordt een dergelijke omgevingsvergunning alleen verleend als de aanvraag betrekking heeft op een locatie waar een horecaterras is toegestaan. Zoals hierboven aangegeven is dit in de oude bestemmingsplannen niet altijd duidelijk. Dit kan in de praktijk tot grote problemen leiden.

71. In het Horecabeleid 2025 stond met betrekking tot deze vergunning het volgende aangegeven:

> *"Alle bestaande terrassen hebben momenteel een ruimtelijke toestemming. Dit kan bijvoorbeeld een omgevingsvergunning zijn of een toestemming door algemene regels in het bestemmingsplan. Deze bestaande terrassen krijgen de nieuwe omgevingsvergunning terrassen van rechtswege. Vanaf inwerkingtreding van de horecaregels in het omgevingsplan wordt het onderdeel terras in hun huidige exploitatievergunning beschouwd als een omgevingsplanvergunning. Die bevat de openingstijden van het terras, de terrastekening en, indien aanwezig, specifieke vergunningvoorschriften over het terras. Ondernemers hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen en zijn geen leges verschuldigd."*[20]

72. Hieruit blijkt derhalve dat in het beleid is toegezegd dat alle bestaande horecaterrassen van rechtswege een omgevingsvergunning terras krijgen.

73. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit echter staat bij artikel 3.76 aangegeven dat dit artikel alleen van toepassing is op een bestaand legaal horecaterras. Als een omgevingsplanactiviteit horecaterras voor het moment van inwerkingtreding van de subparagraaf rechtmatig werd verricht, dan geldt voor die activiteit een omgevingsvergunning van rechtswege voor onbepaalde tijd. Onduidelijk is echter wat verstaan wordt onder 'een legaal bestaand horecaterras' en het 'rechtmatig verrichten van de exploitatie van een horecaterras'. Het is twijfelachtig of de situatie zoals voornoemd, waarbij er wel een exploitatievergunning is voor het terras, maar geen ruimtelijke toestemming, in aanmerking komt voor een omgevingsvergunning van rechtswege. Cliënte meent dat het onwenselijk is als deze horeca-exploitanten alsnog een dergelijke toestemming moeten regelen terwijl het terras vaak al jarenlang geëxploiteerd wordt. Bovendien is de ruimtelijke toestemming altijd een toetsingsgrond op basis van de APV geweest. Indien de gemeente bij verlening van de exploitatievergunning voor het terras niet opgemerkt heeft dat er geen ruimtelijke toestemming was, kan dit nu niet worden tegengeworpen aan de horeca-exploitanten. Cliënte meent dat in het wijzigingsbesluit de regel zo zou moeten worden aangepast, dat deze horeca-exploitanten ook een omgevingsvergunning van rechtswege krijgen.

[20] Horecabeleid 2025, pagina 32.

74. Op grond van artikel 3.78 kunnen voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit horecaterras worden verbonden. Op grond van lid 2 worden in elk geval voorschriften verbonden over de positionering en maatvoering van het terras, de openingstijden en het aantal zitplaatsen dat maximaal op het terras aanwezig mag zijn. Met name deze laatste voorwaarde wijkt af van de huidige praktijk. Vrijwel nooit worden op een exploitatievergunning voor een horecaterras het maximaal aantal zitplaatsen dat op het terras aanwezig mag zijn opgenomen. Cliënte meent dat dit een onnodige en vergaande beperking is. In ieder geval mag dit niet leiden tot vermindering van het aantal zitplaatsen dat op dit moment op het terras aanwezig is.

75. De gemeente zou ook meer aandacht moeten besteden aan de positieve effecten van terrassen. Terrassen dragen bij aan een levendige en gezellige stadssfeer, vergroten de sociale controle en voorzien in de behoeften van zowel bewoners als bezoekers. Daarnaast helpen terrassen vaak ongewenste situaties te voorkomen, zoals wildparkeren van fietsen en scooters of het illegaal plaatsen van afval. Bovendien kan de aanwezigheid van een terras juist extra toezicht en controle in een gebied mogelijk maken. Deze belangrijke bijdragen van terrassen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn tot nu toe onvoldoende erkend.

<u>Verbod terrasverwarming in strijd met wet- en regelgeving</u>

76. Cliënte is van mening dat er geen sprake kan zijn van een verbod op losstaande verwarmingsapparatuur. In artikel 3.73 worden objecten omschreven die op een horecaterras verboden zijn. Onderdeel daarvan maakt uit ''terrasverwarming''. Echter heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de Hollandse Hitwinkel, bijgestaan door Meester Advocaten, hieromtrent reeds eerder geoordeeld dat een dergelijk verbod niet is toegestaan.[21] Daarbij komt dat de destijds toepasselijk zijnde Richtlijn 90/396/EEG en Richtlijn 2009/142/EG inmiddels zijn achterhaald en thans onder meer van toepassing is Verordening (EU) 2016/426 op basis waarvan, welke ziet op een breed toepassingsbereik, en op basis waarvan terrasverwarming evenmin op de onderhavige wijze kan worden beperkt.

77. De gemeente erkent bovendien dat een algeheel verbod op terrasverwarming niet mogelijk is: *'In overleg met de G4, VNG en het Ministerie van Economische Zaken is onderzoek gedaan*

[21] ECLI:NL:RVS:2011:BU7907.

naar de mogelijkheden om terrasverwarming te verbieden. Er is geen landelijke wet- en regelgeving die algehele afschaffing van terrasverwarming mogelijk maakt."[22]

78. De gemeente Amsterdam heeft daarnaast in een convenant met KHN afspraken vastgelegd over het gebruik van terrasverwarming.[23] Deze afspraken zijn gericht op het stimuleren van milieuvriendelijker gebruik en het beperken van milieubelasting. In het convenant is onder meer het volgende overeengekomen:

> "*De partijen komen het volgende overeen:*
> *Artikel 1*
>
> *KHN zal:*
> *[...]de inspanningsverplichting op zich nemen om onder haar leden het gebruik van de minst milieubelastende terrasverwarming, te weten gasgestookte verwarming of elektrische verwarmingsapparatuur met bewegingsmelder aan de gevel te stimuleren; [...]*"

79. Het voornoemde convenant is, voor zover cliënte bekend, nimmer beëindigd.

80. Terrasverwarming zorgt voor een verhoogde omzet en verbeterd rendement. Voor zover uw gemeente - willens en wetens in strijd met wet- en regelgeving - volhardt om in het Ontwerp Wijzigingsbesluit het voornoemde verbod op te nemen, stelt cliënte uw gemeente hierbij op voorhand aansprakelijk voor de schade welke cliënte c.q. de horeca-exploitatie hierdoor zal lijden.

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

81. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt onder meer terug in artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

---

[22] Nota van Beantwoording van de zienswijzen op het concept Stedelijk beleidskader horeca en terrassen, pagina 43.
[23] Convenant Terrasverwarming 28 januari 2013.

82. Ditzelfde geldt voor de in dit artikel aangegeven aanduiding 'bouwlaag waarin een horecazaak is toegestaan' en 'maximumaantal horecazaken'. Dit kan nooit een beperking inhouden ten opzichte van de bestaande situatie. Dit is niet, dan wel onvoldoende verzekerd, in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Nader over Café Chris Scholten

83. Deze locatie heeft volgens het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'De Pijp 2018' de bestemming 'Gemengd – 2', met de functieaanduiding: 'horeca van categorie 3'.

84. Deze gronden zijn volgens artikel 6.1 van de regels behorend bij het bestemmingsplan onder meer bestemd voor Horeca van categorie 3 in de eerste bouwlaag, alsmede Horeca van categorie 4.

85. Op grond van artikel 1.151 wordt onder 'Horeca van categorie 3' verstaan: ''*Een inrichting die geheel of in overwegende mate gericht is op het voor directe consumptie verstrekken van alcoholische dranken, daaronder worden in elk geval begrepen: café, bar, cocktailclub. Het bieden van de gelegenheid om te dansen is toegestaan op voorwaarde dat er geen entreegeld wordt geheven en de dansvloer niet groter is dan 20% van de bruto vloeroppervlakte van de horecazaak.*''

86. Op grond van artikel 1.52 wordt onder 'Horeca van categorie 4' verstaan: ''*Een inrichting die geheel gericht is op het voor directe consumptie verstrekken van maaltijden, (kleine) etenswaren, dan wel van alcoholvrije dranken, die uitsluitend ter plaatse aan tafel genuttigd worden, eventueel aangevuld met een afhaalfunctie, en in zoverre deze inrichting niet valt onder horeca van categorie 1 en horeca van categorie 3, daaronder worden in elk geval begrepen: restaurant, eetcafé, lunchroom, koffie-/theehuizen, juicebars en ijssalons. Het bieden van de gelegenheid om te dansen is toegestaan op voorwaarde dat er geen entreegeld wordt geheven en de dansvloer niet groter is dan 20% van de bruto vloeroppervlakte van de horecazaak.*''

87. Aan Café Chris Scholten is een exploitatievergunning ten behoeve van een café verleend, met openingstijden zondag-donderdag tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur.

88. Cliënte maakt in praktijk ook (regelmatig) gebruik van de volledige openingslijden zoals vergund.

89. Aan Café Chris Scholten is een exploitatievergunning ten behoeve van een café verleend, met openingstijden zondag-donderdag tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur. Cliënte maakt (regelmatig) volledig gebruik van deze vergunde openingstijden. Ook laat cliënte toe dat er maximaal 20% van de ruimte wordt gebruikt om in de zaak te dansen. Cliënte is zich volledig bewust van deze bijzondere bestemming en gebruiksmogelijkheden, hetgeen mede aanleiding voor haar vormde om überhaupt op deze locatie te exploiteren.

90. Ook is met deze vergunning een terras vergund met als openingstijden zondag tot en met donderdag tot 00:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 01:00 uur.

91. Cliënte wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht, etc. behouden.

Afsluitend

92. Cliënte vreest dat de exploitatiemogelijkheden van de horeca c.q. onderhavige locatie zal afnemen, zoals thans door het Ontwerp Wijzigingsbesluit beoogd.

93. Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie(s) kan/kunnen worden voortgezet, waarbij in de toekomst ook een wijziging van het horecaconcept of verkoop aan de orde kan zijn. Cliënte verzoekt u om het Ontwerp Wijzigingsbesluit zo vast te stellen dat dit mogelijk is.

94. Eventuele wijzigingen in of beperkingen van de horeca-exploitatie zal grote (financiële) schade tot gevolg hebben. Cliënte stelt de gemeente Amsterdam op voorhand aansprakelijk voor dergelijke schade, maar gaat ervan uit dat het zover niet zal hoeven komen doordat bestaande mogelijkheden onder het nieuwe beleid mogelijk blijven.

95. Cliënte gaat ervan uit dat uw raad de stadsdelen eerst alsnog in de gelegenheid zal stellen om met de nodige inhoudelijke opmerkingen te komen en vervolgens wederom een gewijzigde versie van het Ontwerp Wijzigingsbesluit te publiceren, waarna wederom een zienswijze kan worden ingediend.

Meester Advocaten
T 020 409 55 55
F 020 409 54 44
Foeliestraat 18
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

PER AANGETEKENDE POST/AFGEVEN AMSTEL 1

Gemeenteraad van Amsterdam
Directeur Ruimte en Duurzaamheid
T.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT AMSTERDAM

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220928 - Club Church
Betreft	:	Club Church / Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend Club Church B.V. (hierna te noemen: cliënte), exploitant van Club Church aan de Kerkstraat 52 1017GM Amsterdam, ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Namens cliënte is respectievelijk op 11 oktober 2022 een inspraakreactie aan uw gemeente toegezonden. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd en maakt onderdeel uit van de onderhavige zienswijze. Daarbovenop wenst cliënte nog het navolgende kenbaar te maken.

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is met ingang van donderdag 4 september 2025 gedurende een termijn van 6 weken ter inzage gelegd. De kennisgeving van de ter inzagelegging treft u aan als **bijlage 1**.

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden via rekeningnummer: 33.99.69.849 (NL58 RABO 0339 9698 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

Gedurende de termijn van de ter inzagelegging kan eenieder een zienswijze indienen over het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Hierbij ontvangt u tijdig de zienswijze van cliënte.

Hieronder zullen allereerst de algemene opmerkingen die gemaakt kunnen worden naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit uiteengezet worden. Daarna zal worden ingegaan op de specifieke locatie van cliënte.

Inleiding

Voorgeschiedenis

1. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit bouwt voort op het Horecabeleid 2025.[1] Het SBK is voor het eerst gepubliceerd in het voorjaar van 2022. Uw gemeente stelt dat de aanleiding voor het SBK was dat het bestaande ruimtelijke en horecabeleid van de verschillende stadsdelen niet meer aansloot op de actuele praktijk, onvoldoende flexibel was voor toekomstige ontwikkelingen en op onderdelen niet goed aansloot bij de (aankomende) Omgevingswet. Daarbij gaf uw gemeente aan dat met het SBK werd beoogd om meer uniformiteit te brengen in de regelgeving voor horeca en terrassen en om een integrale systematiek van zwaartecategorieën, gebiedstypologieën en vergunningstelsels te introduceren.

2. Cliënte deelt de door uw gemeente geschetste uitleg over de nut en noodzaak van het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet. Voorafgaand aan het SBK bestond er reeds voldoende eenduidigheid in beleid en regelgeving met betrekking tot horeca. Voor iedere ondernemer was duidelijk welke verschillende horecacategorieën in het bestemmingsplan waren opgenomen. Ook bleek uit de praktijk dat er relatief weinig procedures werden gevoerd over de interpretatie van horeca-definities onder de oude bestemmingsplannen.[2]

3. Cliënte vraagt zich af welk concreet probleem de gemeente met het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit poogt op te lossen. Daarbij speelt mee dat de nieuwe Omgevingswet geen enkele verplichting oplegt om horecacategorieën te wijzigen en al helemaal niet binnen een goed functionerende praktijk. Kortom: cliënte ziet geen nut en noodzaak voor

[1] In het verleden ook wel genoemd (concept) Stedelijk Beleidskader horeca en terrassen, hierna te noemen: SBK.
[2] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën, maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.

inhoudelijke wijzigingen en krijgt de stellige indruk dat sprake is van een doelredenering vanuit de gemeente Amsterdam om de horeca-exploitatie te beteugelen. Reeds om deze reden wordt niet voldaan aan het toetsingscriterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'' (ETFAL).[3]

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

4. Daarbij komt dat de verkeerde volgorde is gehanteerd bij de beleidsvorming. Eerst is het omgevingsplan vastgesteld en pas daarna zou het uitvoeringsbeleid worden vastgesteld, terwijl de betrokkenheid van de stadsdelen en een inhoudelijke beantwoording van de inspraakreacties in de juiste volgorde voorafgaand aan besluitvorming had moeten plaatsvinden. Stadsdelen lijken verrast. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers zich niet gehoord voelen en dat wezenlijke belangen en zorgen niet zijn gewogen bij het vaststellen van beleid en regelgeving.

Rol stadsdelen geminimaliseerd

5. Niet alleen lijkt het onderhavige Ontwerp Wijzigingsbesluit niet voorafgaand te zijn afgestemd met de stadsdelen, ook lijkt de ruimte voor de stadsdelen om te handelen binnen het (Ontwerp) Wijzigingsbesluit bijzonder beperkt. De stadsdelen lijken alleen de bevoegdheid te hebben om beperkingen op te kunnen leggen. Hiermee lijken de stadsdelen in een keurslijf te zijn geplaatst, hetgeen (ook) niet aansluit bij de jarenlange praktijk dat stadsdelen bevoegd waren om bestemmingsplannen voor te bereiden en op te stellen. Cliënte vraagt zich af of uw raadsleden er zich voldoende van bewust zijn dat de stadsdelen door uw raad buitenspel worden gezet.

6. Cliënte brengt in dit kader in herinnering dat een van de onderdelen van de bestuursopdracht in het kader van het SBK was *"meer sturingsmogelijkheden (wens stadsdeelbesturen)."*[4] Hierbij werd nadrukkelijk niet alleen gedoeld op mogelijkheden tot het louter beperken van de horeca-exploitatie.

7. Bevoegdheid van de stadsdelen is echter gedecimeerd. Zo kunnen stadsdelen bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, niet afwijken van de na-indeling in de zwaartecategorie niet-afwijken van de openingstijden (met uitzondering van een enkele ontheffingsmogelijkheid). De stadsdelen lijken nu alleen de vrijheid te hebben om gebieden

[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.
[4] Zie ook Bestuursopdracht 2018.

aan te wijzen waar een ontheffing van de openingstijden niet wenselijk is. Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold als nadere invulling van het horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[5]

8. Ook heeft de gemeente Amsterdam in het kader van het SBK aangegeven: *"Afweging mogelijk voor afzonderlijke horeca-activiteiten mogelijkheid → maatwerk/voorschriften."* Deze toezegging is de gemeente Amsterdam niet nagekomen, ook op dit punt is de invloed van de stadsdelen op de individuele horeca-exploitatie beperkt.

9. Per stadsdeel zal een uitvoeringsbeleid worden opgesteld, de stadsdelen worden echter flink beperkt in hun vrijheid met betrekking tot wat kan worden opgenomen in het uitvoeringsbeleid.[6] De 'knoppen' waaraan het stadsdeel kan draaien, zijn voor de horeca louter beperkend en vallen ook nog eens binnen het keurslijf zoals opgedragen binnen uw raad. De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.

Opgewekt vertrouwen

10. De beperkingen van de horeca-exploitatie welke voortvloeien uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn voor een groot deel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, althans is vertrouwen vanuit de gemeente opgewekt dat dergelijke beperking zich niet zouden voordoen.

11. Op diverse momenten en verschillende wijze, is er vanuit de gemeente Amsterdam het vertrouwen opgewekt dat horecabedrijven de bestaande exploitatie zouden kunnen voortzetten en overdragen, zonder dat het onderhavige (Ontwerp) Wijzigingsbesluit daartoe beperkingen zou stellen. Dit vertrouwen is op diverse momenten waarop het SBK is toegelicht, tijdens informatieavonden en alsmede jegens KHN.

12. Reeds voorafgaand aan de publicatie van de definitieve totstandkoming van het SBK, hebben er meerdere besprekingen plaatsgevonden in een specifiek daartoe belegde

[5] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.
[6] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.

'klankbordgroep' waarvan o.a. KHN onderdeel uitmaakte. In het verslag klankbordgroep 29 november 2021 wordt bijvoorbeeld aangegeven[7]:

> *"KHN geeft aan dat het uitgangspunt moet zijn dat horeca-activiteiten, zoals die nu uitgevoerd worden door een bedrijf, in de toekomst gewoon doorgezet moeten kunnen worden.*
> *Dit wordt onderschreven door andere aanwezigen en de gemeente."* (onderstreping PS)

13. Daarnaast is bijvoorbeeld - doch niet uitsluitend - tijdens de informatieavond van 14 september 2022 door de ambtenaren, welke de informatieavond hebben geleid, het volgende gemeld:

> *"Rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij komst van het omgevingsplan natuurlijk niet veranderen."*
>
> Ook is gezegd:
>
> *"Bestaande rechten blijven behouden."*
>
> En:
>
> *"Als je je bedrijf wilt verkopen dan blijven je rechten in het bestemmingsplan altijd gewoon staan, gelden."*
>
> Als een ondernemer daarop vraagt of dit ook geldt als het bestemmingsplan/Omgevingsplan inmiddels is gewijzigd, wordt er geantwoord:

[7] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

"Niet voor uw pand." "We gaan geen bestemmingen afpakken." "Bestemmingsplan gaat vóór en daarmee is de rechtszekerheid geborgd."

14. Tijdens de informatiebijeenkomst van 7 september 2022 zijn vergelijkbare ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door o.a. projectleider .[8] geeft ondermeer aan:

"De rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij het nieuwe omgevingsplan niet ineens veranderen. Wij gaan niet ineens zeggen van nou u mocht alcohol schenken en dat is nu ineens afgelopen omdat er een nieuw omgevingsplan is. Bestaande rechten blijven bestaan."

15. Tijdens de informatieavonden werden door uw gemeente sheets gehanteerd waaruit vergelijkbare toezeggingen voortvloeiden.

16. Ook is er in diverse overleggen met KHN sprake geweest van expliciete bevestigingen van continuïteit van bestaande rechten en is er herhaaldelijk aangegeven dat er geen nadelige wijzigingen zouden worden doorgevoerd. Cliënte verwijst in dit kader ook naar hetgeen hieromtrent is gesteld in de inspraakreactie van KHN d.d. 11 mei 2022.[9]

17. Daarnaast verwijst cliënte naar het coalitieakkoord, dat overigens nog tijdens de presentatie van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het SBK op 27 juni 2022 is

---

[8] Onder meer zijn de volgende informatiebijeenkomsten door de gemeente, in het kader van het SBK, door uw gemeente georganiseerd. Databijeenkomsten per stadsdeel:
- Stadsdeel Oost: 30 augustus 2022;
- Weesp: 6 september 2022;
- Stadsdeel West: 7 september 2022;
- Stadsdeel Zuid: 12 september 2022;
- Stadsdeel Noord: 13 september 2022;
- Stadsdeel Nieuw-West: 13 september 2022;
- Stadsdeel Centrum: 14 september 2022.

[9] Zie inspraakreactie KHN 11 mei 2022. p. 1, tweede alinea.

toegelicht,[10] het volgende opgenomen: "*We geven meer ruimte aan horeca om af en toe een bandje of een dj te laten optreden (...).*"

18. Namens cliënte is reeds eerder kenbaar gemaakt dat het verlies van bestaande rechten kan leiden tot grote financiële nadelige gevolgen en serieuze continuïteitsrisico's.

19. Volgens vaste jurisprudentie[11] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:
    1. Er is sprake van een toezegging;
    2. Deze toezegging kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend;
    3. Een belangenafweging staat niet aan het honoreren van de verwachtingen in de weg.

20. Cliënte mag er dan ook op vertrouwen dat de huidige exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet en dat ook in de toekomst geen beperkingen zullen worden opgelegd die leiden tot verlies van waarde of exploitatiemogelijkheden. Het Horecabeleid zal op dit punt moeten worden verduidelijkt en aangepast, zodat buiten twijfel staat dat bestaande rechten te allen tijde worden gerespecteerd. Hieronder komen wij nader op terug. '

21. In het onderhavige geval is er sprake van expliciete toezeggingen zoals hiervoor genoemd, namelijk alle bestaande rechten van een horecaondernemer, zijn mogelijke opvolger en de pandeigenaar blijven behouden (stap 1).

22. Deze toezeggingen kunnen aan het bestuursorgaan worden toegerekend (stap 2). De informatiebijeenkomsten zijn immers door de gemeente georganiseerd om het Ontwerp Wijzigingsbesluit nader toe te lichten en te duiden. Er mag op vertrouwd worden dat uitlatingen die tijdens deze bijeenkomsten worden gedaan juist zijn. Bovendien zijn deze uitlatingen meermaals door verschillende ambtenaren op diverse bijeenkomsten gedaan en betreft het derhalve niet een persoonlijke opvatting van één enkele ambtenaar.

23. Bovendien staat een belangenafweging niet in de weg aan het honoreren van deze verwachtingen (stap 3). De belangen van cliënte wegen namelijk zwaar in deze belangenafweging. Het betreffen hier bestaande rechten, waarvan cliënte er op mag vertrouwen dat deze in de toekomst blijven gelden. De exploitatie en financiering het

[10] Stedelijk beleidskader horeca en terrassen presentatie gemeente Amsterdam tijdens ALV en KHN, maandag 27 juni 2022.
[11] Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

betreffende pand zijn immers ook gebaseerd op deze bestaande rechten. Het beperken van deze rechten levert grote schade op voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

24. Cliënte kan dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel doen. Bestaande rechten zullen dus moeten worden gerespecteerd in het vast te stellen SBK en het omgevingsplan.

25. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

26. In het geval dat cliënte niet zou mogen vertrouwen op de expliciete uitlatingen van ambtenaren (quod non) zouden bestaande rechten – in het gunstigste geval- alleen van kracht blijven totdat het huidige bestemmingsplan is vervangen door de regels uit de basisregeling. Die basisregeling lijkt deels het Ontwerp Wijzigingsbesluit te zijn, met alle beperkende bepalingen van dien. Deze wijzigingen zouden zich dan ook binnen enkele maanden kunnen verwezenlijken.

27. Vorengaande is contrair aan hetgeen uw ambtenaren tijdens de informatieavonden nadrukkelijk hebben toegelicht. Anders dan uw ambtenaren stellig verklaren zou dan een bestaande toegestane horeca-activiteit wel degelijk kunnen worden wegbestemd – althans te worden beperkt - waarbij dit in het meest gunstige scenario 'pas' in 2029 het geval zou zijn.

28. Cliënte is overigens van oordeel dat de handelswijze van uw gemeente, waaronder het schenden van het opgewekte vertrouwen en schending van het rechtszekerheidsbeginsel, tevens leidt tot een onrechtmatige overheidsdaad, waarvoor cliënte uw gemeente aansprakelijk houdt.

<u>Gronden</u>

<u>Overgangsrecht</u>

29. Cliënte meent dat bestaande horecabedrijven de huidige wijze van exploiteren moeten kunnen voortzetten in de toekomst. Een beperking van de exploitatie kan namelijk tot grote financiële schade leiden. Cliënte meent dat dit in het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet afdoende geregeld is.

30. Cliënte meent dat uw gemeente zich dient te houden aan de toezeggingen c.q. het opgewekte vertrouwen zoals hierboven verwoord. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit dient hierop te worden aangepast. Slechts voor zover aan de verdere inhoud zou moeten worden toegekomen, quod non, wordt hierbij namens cliënte nog het navolgende opgemerkt.

31. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt aangegeven dat voor bestaande horecazaken in beginsel een overgangsrecht geldt, maar dit is voornamelijk vormgegeven als een overgangstermijn van drie jaar. Binnen die termijn hoeven bestaande exploitanten nog niet te voldoen aan de nieuwe algemene regels, zoals beperkingen ten aanzien van openingstijden en activiteiten. Voor nieuwe horecazaken geldt echter geen overgangsrecht, zij moeten per direct voldoen aan de nieuwe bepalingen.

32. In de toelichting is hierover onder meer het volgende opgenomen:

> *"Zoals hiervoor al een aantal keer aangegeven, wordt waar nodig voorzien in overgangsrecht voor bestaande legale situaties. Een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangstermijn. Gedurende die termijn hoeft een legaal bestaande horecazaak nog niet te voldoen aan gestelde algemene regels."*[12]
>
> .....
>
> *"Bovendien wordt daarmee aangesloten op de geldingsduur van verreweg de meeste exploitatievergunning. Dat voorkomt dat in een exploitatievergunning bijvoorbeeld ruimere openingstijden staan dan dat in het omgevingsplan is bepaald. Voor exploitatievergunning die eerder aflopen dan dat de betreffende overgangstermijn in het omgevingsplan nog duurt, kan worden geanticipeerd op de nieuwe regels."*[13]

[12] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.
[13] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

33. Cliënte meent dat een overgangstermijn niet hetzelfde is als overgangsrecht, op grond waarvan de huidige exploitatie kan worden voortgezet. De overgangstermijn impliceert dat er op den duur wel veranderingen doorgevoerd moeten worden. Ook geeft de opmerking 'dat voor exploitatievergunningen die eerder aflopen dan de betreffende overgangstermijn in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op nieuwe regels', onvoldoende zekerheid voor bestaande horeca-exploitanten en pandeigenaren.

34. Ook is volstrekt onduidelijk wat het overgangsrecht wordt voor de activiteiten die op dit moment onderdeel uitmaken van de exploitatie en die niet binnen de nieuwe zwaartecategorieën vallen. Cliënte wil de zekerheid dat in ieder geval alle activiteiten die thans worden uitgevoerd, ook in de toekomst onderdeel kunnen blijven van de exploitatie.

35. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat horecaondernemers in de toekomst de kans moeten krijgen om een horecabedrijf te kunnen verkopen. In de horecabranche komt het vaak voor dat verkoop van de horecazaak op termijn als pensioenvoorziening dient. Dus zelfs als een horecaondernemer op basis van overgangsrecht de kans krijgt om bijvoorbeeld nog vijf jaar te kunnen exploiteren, wordt er grote schade geleden omdat het horecabedrijf niet meer verkocht kan worden. Ook pandeigenaren zullen zwaar gedupeerd worden als bepaalde horeca zwaartecategorieën in een pand niet meer mogen worden uitgeoefend. Prijzen zijn uiteraard gebaseerd op de zwaarte van de horeca die mogelijk is in het pand. Een horecaondernemer die tevens eigenaar is van het pand wordt hierdoor extra zwaar benadeeld. De gemeente doorkruist hiermee ook de marktwerking, voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

36. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bestaande horeca, in dezelfde omvang en met dezelfde eigenschappen zoals bijvoorbeeld openingstijden, op de huidige locaties kan worden behouden. In de bijeenkomsten naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt door ambtenaren aangegeven dat hetgeen horecaondernemers nu hebben, behouden kan blijven. De vraag is of dit strookt met de uitgangspunten van het beleid. Cliënte doet een beroep op het vertrouwensbeginsel aan de hand van deze uitspraken en gaat er derhalve vanuit dat de bestaande exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet. Dit heeft zowel betrekking op de vergunde als de feitelijke situatie (inclusief bestaand overgangsrecht).

37. Ten aanzien van het waarborgen van de bestaande rechten is tijdens de informatieavonden toegelicht dat wordt uitgegaan van de daadwerkelijke legaal vergunde exploitatie op het moment van het aanvragen van de omgevingsvergunning.

38. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde periode of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke geluids- of geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

39. Voor cliënte impliceert dit een onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Er kunnen immers vele redenen denkbaar zijn waarom een horecaondernemer of pandeigenaar tijdelijk niet optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die zijn exploitatievergunning of het bestemmingsplan biedt. Zo kan tijdelijk personeelstekort, economische crisis, tijdelijke terugloop in klandizie ertoe leiden dat bijvoorbeeld tijdelijk de openingstijden worden beperkt, of wellicht zelfs tijdelijk de exploitatie wordt beperkt. Een zeer duidelijk voorbeeld heeft zich voorgedaan tijdens de COVID-19 crisis. In die periode was het voor veel ondernemingen op bepaalde momenten alleen mogelijk om het afhalen van maaltijden aan te bieden, terwijl de onderneming anders uiteraard een volledige exploitatie zou voeren.

40. Dat een dergelijke situatie niet slechts theoretisch is blijkt wel uit de ervaringen van een aantal (horeca)ondernemers in het 1012-gebied. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit-Centrum 2' werd door de gemeente op de peildatum voor de werking van dit beperkende bestemmingsplan vastgesteld dat de horeca-exploitatie was gestaakt en werd de horecabestemming met de vaststelling van het bestemmingsplan verwijderd. Pas na het indienen van een zienswijze konden horecaondernemers het verwijderen van de horecabestemming van hun pand ongedaan maken, omdat zij konden aantonen dat de onderneming vanwege de gedwongen sluiting als gevolg van de afgekondigde COVID-19 lockdown slechts tijdelijk was gesloten. Dit concrete voorbeeld toont de rechtsonzekerheid aan als bij het verlenen van een omgevingsvergunning wordt uitgegaan van de door de gemeente Amsterdam gestelde feitelijke exploitatie.

Zwaartecategorieën horeca

41. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden zwaartecategorieën voor zelfstandige horeca genoemd, gekoppeld aan toegestane en verboden activiteiten. Cliënte meent dat er te weinig flexibiliteit is ingebouwd voor horecabedrijven die hier niet strikt in passen. Er zijn nu bestaande horecabedrijven die activiteiten uitvoeren die niet passen binnen een

bepaalde zwaartecategorie. Hier is in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geen, althans onvoldoende rekening mee gehouden. Indien deze horecabedrijven wel binnen een bepaalde zwaartecategorie zouden moeten vallen, zou dit een beperking van de huidige exploitatie opleveren. Dit kan zeer vergaande 'financiële' gevolgen hebben.

42. Daarnaast is het bij de omzetting van de oude bestemmingsplannen naar het definitieve deel van het omgevingsplan van belang dat alle gebruiksmogelijkheden zoals nu opgenomen in het oude bestemmingsplan, behouden blijven. Dit is zowel van belang voor de pandeigenaar als voor de horeca-exploitant, die wellicht in de toekomst de exploitatie nog wil wijzigen. Ook dit lijkt niet, dan wel onvoldoende te zijn verzekerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

43. Met betrekking tot 'lichte horeca' bepaalt artikel 2.248 dat het onder meer is toegestaan om kleine etenswaren te verstrekken, voor zover het gaat om etenswaren die geen voorbereidingsbehandeling ter plaatse behoeven, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Tegelijkertijd bepaalt artikel 2.250 dat het aanbieden/meegeven van etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, niet is toegestaan voor lichte horeca.

44. Op basis hiervan zou het bijvoorbeeld voor een koffiezaak of lunchroom niet meer zijn toegestaan om een belegd broodje mee te geven voor directe consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf. Cliënte meent dat dit een te vergaande beperking is, waarbij geen rekening is gehouden met de bestaande praktijk en exploitaties.

45. Met betrekking tot 'reguliere horeca' bepaalt artikel 2.253 welke activiteiten zijn toegestaan. Ook voor reguliere horeca geldt dat het verstrekken van kleine etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, alleen is toegestaan zonder voorbereidingsbehandeling, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Ook hierbij is geen rekening gehouden met de geldende praktijk en bestaande exploitaties.

46. Daarnaast bepaalt artikel 2.254 dat het niet is toegestaan om muziek ten gehore te brengen met een geluidsniveau hoger dan 75 dB(A). Cliënte kan dit maximum van 75 dB(A) niet plaatsen, aangezien in het Horecabeleid 2025 nog een maximum van 76 dB(A) stond aangegeven. Op grond van dit Horecabeleid mochten middelzware horeca en zware horeca namelijk meer dan achtergrondmuziek 77 dB(A) of hoger ten gehore brengen. Dit scheelt in ieder geval 1 dB(A). Dit kan bijvoorbeeld voor restaurants met een DJ toch een

groot verschil maken. Cliënte meent dat dit in het definitieve Wijzigingsbesluit in ieder geval dient te worden aangepast. Daarbij komt dat voor sommige restaurants ook een maximum van 76 dB(A) niet voldoende zal zijn. Voor zover de huidige exploitatie gericht is op een hoger geluidsniveau, dient dit ook in de toekomst te zijn toegestaan.

47. Verder is het voor reguliere horeca niet toegestaan om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Cliënte meent dat dit niet strookt met bijvoorbeeld restaurants, waarvoor het nu is toegestaan om maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte van de horecazaak in te richten als dansvloer. Voor horeca van categorie 3 en 4 (of een andere categorie), waarvoor dat thans is toegestaan, dient deze mogelijkheid in ieder geval behouden te blijven. Ten aanzien van dit onderwerp heeft uw burgemeester in de raadsvergadering d.d. 14 mei 2025 ter bespreking van het nieuwe horecabeleid met betrekking tot het amendement inzake dansen in reguliere horeca bijvoorbeeld nog gezegd: "*Het amendement (...) en maakt het wel mogelijk dat er in een café spontaan tussen de tafels of op de tafel wordt gedanst*". Deze toezegging van de burgemeester, hoe summier ook, valt niet terug te vinden in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

48. Ook lijkt uit de formulering van artikel 2.254 te volgen dat het wel is toegestaan voor reguliere horeca om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang (een deel van) de ruimte niet wordt ingericht als dansvloer. Cliënte meent dat dit duidelijker dient te worden aangegeven.

49. Ook voor middelzware horeca is het niet toegestaan om zaalverhuur voor feesten en partijen te exploiteren. Dit verhoudt zich niet tot de mogelijkheden die er thans zijn. Voor een motivatie daarvan wordt er verwezen naar het boven gestelde. Cliënte meent dat er geen sprake kan zijn van een inperking van de huidige exploitatiemogelijkheden.

50. Hoewel het Ontwerp Wijzigingsbesluit op het eerste gezicht oogt als een helder en systematisch plan, blijkt bij nadere lezing dat er tegelijkertijd willekeurige en verstrekkende beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld dat een eenvoudige lunchroom geen belegd broodje zou mogen meegeven. Dit maakt het voor cliënte des te noodzakelijker om tegen de voorgestelde indeling en uitwerking te ageren.

Openingstijden horecazaak

51. In artikel 3.82 worden de openingstijden genoemd van de diverse zwaartecategorieën. Opvallend is dat met name bij reguliere horeca de openingstijden beperkt zijn ten opzichte

van de huidige situatie. Reguliere horeca exploiteert op dit moment over het algemeen als horeca '4'. Deze horeca exploiteert doorgaans als dagzaak: van zondag tot en met donderdag tot 01.00 uur en van vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur of als avondzaak: van zondag tot en met donderdag tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04:00 uur. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit mag er op vrijdag en zaterdag tot 02.00 uur geëxploiteerd worden. Dit scheelt in ieder geval één uur in het weekend. Onterecht is daarbij niet erkend dat dit voor zeker een deel van de horeca-exploitanten een onevenredige beperking zal zijn. In de drukkere gebieden in Amsterdam zijn er vele restaurants tot de maximale sluitingstijd geopend zijn. Dat is ook normaal voor een bruisende hoofdstad en betekent niet dat de gasten bestaan uit een aparte bezoekersstroom. Een beperking in het weekend zal tot grote financiële schade lijden.

52. Onduidelijk is hoe omgegaan wordt met aanvragen die op moment van inwerkingtreding van de subparagrafen reeds zijn ingediend. Cliënte meent dat ook voor deze gevallen in ieder geval een overgangstermijn van 3 jaar dient te gelden.

53. Voor nieuwe exploitatievergunningen lijkt geen overgangstermijn te gelden. Daarvoor zouden dan direct de (beperktere) openingstijden gelden zoals opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Dit zou echter tot oneerlijke concurrentie kunnen leiden tussen bestaande horecabedrijven, waarvoor wel een overgangstermijn geldt en nieuwe bedrijven, die wel eerder moeten sluiten. Dit kan ook leiden tot slechtere verkoopbaarheid van bestaande horecabedrijven. Dit is vooral ook van belang omdat de verkoop van het horecabedrijf over het algemeen voor horeca-exploitanten geldt als een pensioenvoorziening. In beginsel zal de nieuwe eigenaar namelijk een nieuwe exploitatievergunning aan moeten vragen, waarbij dan de nieuwe openingstijden zullen gaan gelden. Cliënte meent daarom dat bij verkoop van een horecabedrijf ook een overgangstermijn van in totaal 3 jaar zou moeten gelden, zodat de nieuwe tijden op hetzelfde moment zullen gaan gelden voor bestaande bedrijven en nieuwe horecabedrijven.

54. Artikel 3.90 geeft de mogelijkheid tot beperking van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Cliënte meent dat dit in ieder geval geen beperking mag opleveren ten opzichte van de thans toegestane exploitatie.

55. Daarnaast geeft artikel 3.91 de mogelijkheid dat het geven van een maatwerkontheffing van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Deze maatwerkontheffing is

alleen van toepassing op zware horeca en fastfoodhoreca. Cliënte meent dat dit ook van toepassing moet kunnen zijn op andere horecabedrijven, zeker die horecabedrijven die beperkt worden in de openingstijden door het nieuwe beleid.

56. Een dergelijke maatwerkontheffing leidt tot een meer rechtsonzekere situatie voor de horeca-exploitant. Zeker ten opzichte van de huidige avondzaaktijden, die in principe voor iedere dag van de week golden. Met de maatwerkontheffing kan bepaald worden voor welke dag of dagen van de week de ontheffing geldt. Daarnaast lijkt er een zwaardere toets toegepast te worden, dan die thans op grond van het woon- en leefklimaat op basis van de APV geldt. Ook kunnen er extra voorwaarden aan de ontheffing worden verbonden.

57. Duidelijk is dat de regeling complexer wordt voor de horeca-exploitant en deze weer een extra toestemming dient aan te vragen. De horeca-exploitant heeft minder zekerheid over de openingstijden, maar moet wel investeringen doen en personeel aannemen. Cliënte meent dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Er is ook geen enkele motivatie gegeven waarom de oude regeling niet zou voldoen.

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

58. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt onder meer terug in artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

59. Ditzelfde geldt voor de in dit artikel aangegeven aanduiding 'bouwlaag waarin een horecazaak is toegestaan' en 'maximumaantal horecazaken'. Dit kan nooit een beperking inhouden ten opzichte van de bestaande situatie. Dit is niet, dan wel onvoldoende verzekerd, in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Nader over Club Church

Bestemmingsplan

60. De locatie van Club Church heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'Zuidelijke Binnenstad' de enkel bestemming Gemengd – 1.3 met de functieaanduiding: specifieke vorm van Gemengd-Horeca 3 toegestaan in de tweede bouwlaag.

61. Volgens artikel 10.1 van de regels behorend bij het bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor Horeca 2 in de eerste bouwlaag en de daaronder gelegen bijzondere bouwlaag (kelder/souterrain) en een darkroom in de kelder van Kerkstraat 52 en twee darkrooms in de vorm van afsluitbare cabines in de eerste bouwlaag van Kerkstraat 52, zoals aanwezig ten tijde van ter inzagelegging van het ontwerp van het plan.

62. Op grond van de schakelbepaling opgenomen in artikel 10.5.3 van de regels zijn in de bouwlaag waar Horeca 2 is toegestaan naast Horeca 2 ook Horeca 3 en Horeca 4 gelegenheden toegestaan.

63. Volgens artikel 1.35 van de regels wordt er onder Horeca 2 verstaan:

"Horecabedrijven, al dan niet met een besloten karakter, die tot hoofddoel hebben het voor consumptie te plaatsen verstrekken van dranken, waarbij het gelegenheid bieden tot dansen op en tot het beluisteren van overwegend mechanische muziek een wezenlijk onderdeel vormt. Horeca 2 bedrijven zijn in elk geval discotheken en sociëteiten".

64. Volgens artikel 1.36 wordt onder Horeca 3 verstaan:

"Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, bij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder Horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés."

65. Volgens artikel 1.37 wordt onder Horeca 4 verstaan:
"Horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in de hoofdzaak ter plaatse bereide maaltijden en van den hoofdzaak ter plaatse bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van de alcoholische, zwak- en niet-alcoholische dranken. Onder Horeca 4 worden in elk geval begrepen: restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons."

<u>Huidige horecabeleid</u>

66. Voor deze locatie is op dit moment de Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 – Amsterdam van toepassing. Op grond van artikel 1.1.2 van dit beleid wordt onder Horeca 2 verstaan:

Horecabedrijven, al dan niet met een besloten karakter, die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken, waarbij het gelegenheid bieden tot dansen op en tot het beluisteren van overwegend mechanische muziek een wezenlijk onderdeel vormt. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval discotheken, zaalverhuurlocaties en sociëteiten."

67. Volgens artikel 1.1.3. van dit beleid wordt onder Horeca 3 verstaan:

"Horecabedrijven die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval cafés en eetcafés".

68. Op grond van artikel 1.1.4 van dit beleid wordt onder Horeca 4 verstaan:

"Horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereide maaltijden en van in hoofdzaak ter plaatse bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak- en niet-alcoholische dranken. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval restaurants, lunchrooms, koffiehuizen, ijssalons".

"Het gaat hier, in tegenstelling tot bij Horeca 1, om uitgebreidere maaltijden waar mensen meer tijd voor nemen. Het bieden van zitgelegenheid is daarom een voorwaarde. Uit de uitstraling van een Horeca 4 vestiging moet blijken dat je er langere tijd kunt verblijven. Counters aan de voorzijde niet toegestaan omdat dit het meenemen van etenswaren bevordert."

<u>Huidige exploitatie</u>

69. Op dit moment wordt op deze locatie Club Church geëxploiteerd. De (bijzondere) aard van de exploitatie van Club Church is uw gemeente volledig bekend. Club Church kent een bijzondere exploitatievorm die niet zomaar in 'een hokje' past. Club Church verzoekt uw gemeente om daar rekening mee te houden en vanuit het Ontwerp Wijzigingsbesluit en toekomstige besluitvorming cliënte te faciliteren.

70. De huidige exploitatie is toegestaan op basis van het huidige bestemmingsplan en het huidige beleid.

Openingstijden

71. Aan cliënt is een exploitatievergunning verleend voor een nachtzaak, met de volgende openingstijden: zondag tot en met donderdag van 09:00 tot 04:00 uur en vrijdag en zaterdag van 09:00 tot 05:00 uur. Cliënte maakt regelmatig gebruik van de volledige openingstijden zoals vergund.

72. De openingstijden zijn van belang voor een rendabele exploitatie en behoud van de waarde van het pand.

73. Cliënt wenst de huidige openingstijden te behouden. Ook dienen de andere aspecten van de huidige exploitatie behouden te blijven, zoals het toegestane geluidsniveau en de mogelijkheid tot dansen etc. Een beperking van de openingstijden of andere aspecten zal tot grote schade leiden.

74. Cliënte constateert dat zogenaamde "avondzaken" in het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn opgenomen in een specifieke bijlage, te weten Bijlage X. Voor nachtzaken, zoals de horeca-inrichting van cliënte, lijkt een dergelijke lijst te ontbreken. Voor cliënte is het niet goed duidelijk of daarmee de belangen van de nachtzaken, zo ook haar nachtzaak, voldoende worden geborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit en daarop nog nader volgende besluitvorming. Cliënte verzoekt om hier nog specifiek aandacht aan te besteden.

75. Cliënt wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht, het huidig beleid etc. behouden.

Afsluitend

76. Cliënte vreest dat de exploitatiemogelijkheden van de horeca c.q. onderhavige locatie zal afnemen, zoals thans door het Ontwerp Wijzigingsbesluit beoogd.

77. Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie(s) kan/kunnen worden voortgezet, waarbij in de toekomst ook een wijziging van het horecaconcept of verkoop aan de orde

kan zijn. Cliënte verzoekt u om het Ontwerp Wijzigingsbesluit zo vast te stellen dat dit mogelijk is.

78. Eventuele wijzigingen in of beperkingen van de horeca-exploitatie zal grote (financiële) schade tot gevolg hebben. Cliënte stelt de gemeente Amsterdam op voorhand aansprakelijk voor dergelijke schade, maar gaat ervan uit dat het zover niet zal hoeven komen doordat bestaande mogelijkheden onder het nieuwe beleid mogelijk blijven.

79. Cliënte gaat ervan uit dat uw raad de stadsdelen eerst alsnog in de gelegenheid zal stellen om met de nodige inhoudelijke opmerkingen te komen en vervolgens wederom een gewijzigde versie van het Ontwerp Wijzigingsbesluit te publiceren, waarna wederom een zienswijze kan worden ingediend.

Gemeente Amsterdam
15 OKT. 2025
Ontvangen

Meester Advocaten
T 020 409 55 55
F 020 409 54 44
Foeliestraat 18
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

PER AANGETEKENDE POST

Gemeenteraad van Amsterdam
Directeur Ruimte en Duurzaamheid
T.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT AMSTERDAM

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220614
Betreft	:	Club Noir / Gemeente Amsterdam (inspraakreactie Stedelijk beleidskader horeca en terrassen)
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE,
TEVENS VERZOEK OM HORECABEDRIJF OP TE NEMEN OP BIJLAGE X

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend de vennootschap onder firma Club Noir, en haar vennoten , exploitanten van het café aan de Lange Leidsedwarsstraat 45-1, 1017 NG te Amsterdam, hierna te noemen: cliënte, ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Namens Club Noir is op 16 augustus 2022 een inspraakreactie kenbaar gemaakt in het kader van het SBK. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd. Op 6 januari 2025 is uw gemeente daarbovenop namens cliënte aansprakelijk gesteld. Cliënte wenst in het kader van de onderhavige zienswijze nog het navolgende op te merken.

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden via rekeningnummer 33.99.69.849 (NL58 RABO 0339 9698 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

2

Allereerst vraagt cliënte aandacht voor dat de onderhavige brief niet alleen dient te worden opgevat als een zienswijze, **doch tevens het verzoek inhoud om Club Noir op te nemen op bijlage X**.

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is met ingang van donderdag 4 september 2025 gedurende een termijn van 6 weken ter inzage gelegd. De kennisgeving van de ter inzagelegging treft u aan als **bijlage 1**.

Gedurende de termijn van de ter inzagelegging kan eenieder een zienswijze indienen over het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Hierbij ontvangt u tijdig de zienswijze van cliënte.

Hieronder zullen allereerst de algemene opmerkingen die gemaakt kunnen worden naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit uiteengezet worden. Daarna zal worden ingegaan op de specifieke locatie van cliënte.

Inleiding

Voorgeschiedenis

1. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit bouwt voort op het Horecabeleid 2025.[1] Het SBK is voor het eerst gepubliceerd in het voorjaar van 2022. Uw gemeente stelt dat de aanleiding voor het SBK was dat het bestaande ruimtelijke en horecabeleid van de verschillende stadsdelen niet meer aansloot op de actuele praktijk, onvoldoende flexibel was voor toekomstige ontwikkelingen en op onderdelen niet goed aansloot bij de (aankomende) Omgevingswet. Daarbij gaf uw gemeente aan dat met het SBK werd beoogd om meer uniformiteit te brengen in de regelgeving voor horeca en terrassen en om een integrale systematiek van zwaartecategorieën, gebiedstypologieën en vergunningstelsels te introduceren.

2. Cliënte deelt de door uw gemeente geschetste uitleg over de nut en noodzaak van het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet. Voorafgaand aan het SBK bestond er reeds voldoende eenduidigheid in beleid en regelgeving met betrekking tot horeca. Voor iedere ondernemer was duidelijk welke verschillende horecacategorieën in het bestemmingsplan waren opgenomen. Ook bleek uit de praktijk dat er relatief weinig procedures werden gevoerd over de interpretatie van horeca-definities onder de oude bestemmingsplannen.[2]

[1] In het verleden ook wel genoemd (concept) Stedelijk Beleidskader horeca en terrassen, hierna te noemen: SBK.
[2] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën, maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.

3. Cliënte vraagt zich af welk concreet probleem de gemeente met het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit poogt op te lossen. Daarbij speelt mee dat de nieuwe Omgevingswet geen enkele verplichting oplegt om horecacategorieën te wijzigen en al helemaal niet binnen een goed functionerende praktijk. Kortom: cliënte ziet geen nut en noodzaak voor inhoudelijke wijzigingen en krijgt de stellige indruk dat sprake is van een doelredenering vanuit de gemeente Amsterdam om de horeca-exploitatie te beteugelen. Reeds om deze reden wordt niet voldaan aan het toetsingscriterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'' (ETFAL).[3]

4. Daarnaast heeft cliënte kritiek op de wijze waarop uw gemeente invulling heeft gegeven aan de inspraakprocedure rondom het SBK. Cliënte verwijst daarbij tevens naar hetgeen in dit kader in haar eerdere inspraakreactie(s) kenbaar is gemaakt. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd. Daarbovenop speelt onder meer nog het volgende:
    - Uw gemeente heeft bij/in het concept-SBK kenbaar gemaakt dat het SBK in samenwerking met Koninklijke Horeca Nederland (KHN) tot stand zou zijn gebracht. KHN erkent gesprekken hieromtrent met uw gemeente te hebben gevoerd, doch kan zich (totaal) niet vinden in de tekst van het SBK, hetgeen ook moge blijken uit de uitvoerige inspraakreactie van KHN d.d.11 mei 2022.
    - Cliënte heeft moeten constateren dat tijdens de inspraakavonden (met name de inspraakavond Amsterdam-Centrum d.d. 14 september 2022) vanuit uw gemeente erg 'sturend' werd opgetreden in het voordeel van enkele klagende burgers (o.a. kregen deze een 'breder podium' en langer het woord).
    - Vervolgens heeft uw gemeente ook 'sturend' opgetreden door de termijn voor het indienen van inspraakreacties te verlengen. In eerste instantie liep de termijn voor het verstrekken van inspraakreacties van 16 maart tot en met 11 mei 2022. In deze periode zijn in totaal circa 100 inspraakreacties ingediend,[4] welke in de kern (zeer) negatief over het SBK waren. Vervolgens is door uw gemeente de inspraaktermijn verlengd tot 13 oktober 2022 en zijn circa 620 inspraakreacties binnengekomen. Cliënte kan zich niet aan de indruk onttrekken dat gedurende deze aanvullende inspraaktermijn door of vanwege uw gemeente bewoners (organisaties) actief zijn verzocht om een 'positieve' (lees: voor de horeca negatieve) inspraakreactie in te brengen.

[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.
[4] Waarvan overigens circa 120 vanuit Meester Advocaten.

- In de Nota van Beantwoording[5] wordt deze 'sturende houding' vanuit uw gemeente voortgezet. Direct na de samenvatting (hoofdstuk 2) worden in paragraaf 3.1 vele 'complimenten' voor het SBK opgesomd. Blijkens de eigen bronvermelding lijken deze complimenten echter voort te vloeien uit slechts 11 'van de 620' zienswijzen.[6] Uw gemeente vormt het beeld dat de verhouding van positieve en negatieve reacties tamelijk gelijk is, maar dit is geenszins het geval. Het merendeel van de zienswijzen is negatief, over de inhoud van het SBK dan wel over de vorm en opzet ervan.

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

5. Daarbij komt dat de verkeerde volgorde is gehanteerd bij de beleidsvorming. Eerst is het omgevingsplan vastgesteld en pas daarna zou het uitvoeringsbeleid worden vastgesteld, terwijl de betrokkenheid van de stadsdelen en een inhoudelijke beantwoording van de inspraakreacties in de juiste volgorde voorafgaand aan besluitvorming had moeten plaatsvinden. Stadsdelen lijken verrast. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers zich niet gehoord voelen en dat wezenlijke belangen en zorgen niet zijn gewogen bij het vaststellen van beleid en regelgeving.

Rol stadsdelen geminimaliseerd

6. Niet alleen lijkt het onderhavige Ontwerp Wijzigingsbesluit niet voorafgaand te zijn afgestemd met de stadsdelen, ook lijkt de ruimte voor de stadsdelen om te handelen binnen het (Ontwerp) Wijzigingsbesluit bijzonder beperkt. De stadsdelen lijken alleen de bevoegdheid te hebben om beperkingen op te kunnen leggen. Hiermee lijken de stadsdelen in een keurslijf te zijn geplaatst, hetgeen (ook) niet aansluit bij de jarenlange praktijk dat stadsdelen bevoegd waren om bestemmingsplannen voor te bereiden en op te stellen. Cliënte vraagt zich af of uw raadsleden er zich voldoende van bewust zijn dat de stadsdelen door uw raad buitenspel worden gezet.

7. Cliënte brengt in dit kader in herinnering dat een van de onderdelen van de bestuursopdracht in het kader van het SBK was *"meer sturingsmogelijkheden (wens stadsdeelbesturen)."*[7] Hierbij werd nadrukkelijk niet alleen gedoeld op mogelijkheden tot het louter beperken van de horeca-exploitatie.

---

[5] De Nota van Beantwoording is ongeveer twee en een half jaar na ontvangst van de inspraakreacties uiteindelijk op 4 februari 2025 door uw gemeente verstrekt.
[6] Nota van Beantwoording, pagina 8, indieners 241, 458, 175, 499, 67, 80, 457, 23, 76, 0125, 0481.
[7] Zie ook Bestuursopdracht 2018.

8. Bevoegdheid van de stadsdelen is echter gedecimeerd. Zo kunnen stadsdelen bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, niet afwijken van de na-indeling in de zwaartecategorie niet-afwijken van de openingstijden (met uitzondering van een enkele ontheffingsmogelijkheid). De stadsdelen lijken nu alleen de vrijheid te hebben om gebieden aan te wijzen waar een ontheffing van de openingstijden niet wenselijk is.[8] Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold als nadere invulling van het horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[9]

9. Ook heeft de gemeente Amsterdam in het kader van het SBK aangegeven: *"Afweging mogelijk voor afzonderlijke horeca-activiteiten mogelijkheid → maatwerk/voorschriften."* Deze toezegging is de gemeente Amsterdam niet nagekomen, ook op dit punt is de invloed van de stadsdelen op de individuele horeca-exploitatie beperkt.

10. Per stadsdeel zal een uitvoeringsbeleid worden opgesteld, de stadsdelen worden echter flink beperkt in hun vrijheid met betrekking tot wat kan worden opgenomen in het uitvoeringsbeleid.[10] De 'knoppen' waaraan het stadsdeel kan draaien, zijn voor de horeca louter beperkend en vallen ook nog eens binnen het keurslijf zoals opgedragen binnen uw raad. De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.

Opgewekt vertrouwen

11. De beperkingen van de horeca-exploitatie welke voortvloeien uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn voor een groot deel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, althans is vertrouwen vanuit de gemeente opgewekt dat dergelijke beperking zich niet zouden voordoen.

12. Op diverse momenten en verschillende wijze, is er vanuit de gemeente Amsterdam het vertrouwen opgewekt dat horecabedrijven de bestaande exploitatie zouden kunnen voortzetten en overdragen, zonder dat het onderhavige (Ontwerp) Wijzigingsbesluit daartoe beperkingen zou stellen. Dit vertrouwen is op diverse momenten waarop het SBK is toegelicht, tijdens informatieavonden en alsmede jegens KHN.

[8] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.
[9] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.
[10] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.

13. Reeds voorafgaand aan de publicatie van de definitieve totstandkoming van het SBK, hebben er meerdere besprekingen plaatsgevonden in een specifiek daartoe belegde "klankbordgroep" waarvan o.a. KHN onderdeel uitmaakte. In het verslag klankbordgroep 29 november 2021 wordt bijvoorbeeld aangegeven[11]:

> *"KHN geeft aan dat het uitgangspunt moet zijn dat horeca-activiteiten, zoals die nu uitgevoerd worden door een bedrijf, in de toekomst gewoon doorgezet moeten kunnen worden. Dit wordt onderschreven door andere aanwezigen en de gemeente."* (onderstreping PS)

14. Daarnaast is bijvoorbeeld - doch niet uitsluitend - tijdens de informatieavond van 14 september 2022 door de ambtenaren, welke de informatieavond hebben geleid, het volgende gemeld:

> *"Rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij komst van het omgevingsplan natuurlijk niet veranderen."*

Ook is gezegd:

> *"Bestaande rechten blijven behouden."*

En:

> *"Als je je bedrijf wilt verkopen dan blijven je rechten in het bestemmingsplan altijd gewoon staan, gelden."*

Als een ondernemer daarop vraagt of dit ook geldt als het bestemmingsplan/Omgevingsplan inmiddels is gewijzigd, wordt er geantwoord:

"Niet voor uw pand." "We gaan geen bestemmingen afpakken." "Bestemmingsplan gaat vóór en daarmee is de rechtszekerheid geborgd."

---

[11] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

15. Tijdens de informatiebijeenkomst van 7 september 2022 zijn vergelijkbare ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door o.a. projectleider .[12] geeft ondermeer aan:

> *"De rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij het nieuwe omgevingsplan niet ineens veranderen. Wij gaan niet ineens zeggen van nou u mocht alcohol schenken en dat is nu ineens afgelopen omdat er een nieuw omgevingsplan is. Bestaande rechten blijven bestaan."*

16. Tijdens de informatieavonden werden door uw gemeente sheets gehanteerd waaruit vergelijkbare toezeggingen voortvloeiden.

17. Ook is er in diverse overleggen met KHN sprake geweest van expliciete bevestigingen van continuïteit van bestaande rechten en is er herhaaldelijk aangegeven dat er geen nadelige wijzigingen zouden worden doorgevoerd. Cliënte verwijst in dit kader ook naar hetgeen hieromtrent is gesteld in de inspraakreactie van KHN d.d. 11 mei 2022.[13]

18. Daarnaast verwijst cliënte naar het coalitieakkoord, dat overigens nog tijdens de presentatie van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het SBK op 27 juni 2022 is toegelicht,[14] het volgende opgenomen: "*We geven meer ruimte aan horeca om af en toe een bandje of een dj te laten optreden (...).*"

19. Namens cliënte is reeds eerder kenbaar gemaakt dat het verlies van bestaande rechten kan leiden tot grote financiële nadelige gevolgen en serieuze continuïteitsrisico's.

20. Volgens vaste jurisprudentie[15] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:
    1. Er is sprake van een toezegging;
    2. Deze toezegging kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend;

---

[12] Onder meer zijn de volgende informatiebijeenkomsten door de gemeente, in het kader van het SBK, door uw gemeente georganiseerd. Databijeenkomsten per stadsdeel:
- Stadsdeel Oost: 30 augustus 2022;
- Weesp: 6 september 2022;
- Stadsdeel West: 7 september 2022;
- Stadsdeel Zuid: 12 september 2022;
- Stadsdeel Noord: 13 september 2022;
- Stadsdeel Nieuw-West: 13 september 2022;
- Stadsdeel Centrum: 14 september 2022.

[13] Zie inspraakreactie KHN 11 mei 2022. p. 1, tweede alinea.
[14] Stedelijk beleidskader horeca en terrassen presentatie gemeente Amsterdam tijdens ALV en KHN, maandag 27 juni 2022.
[15] Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

3. Een belangenafweging staat niet aan het honoreren van de verwachtingen in de weg.

21. Cliënte mag er dan ook op vertrouwen dat de huidige exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet en dat ook in de toekomst geen beperkingen zullen worden opgelegd die leiden tot verlies van waarde of exploitatiemogelijkheden. Het Horecabeleid zal op dit punt moeten worden verduidelijkt en aangepast, zodat buiten twijfel staat dat bestaande rechten te allen tijde worden gerespecteerd. Hieronder komen wij nader op terug.

22. In het onderhavige geval is er sprake van expliciete toezeggingen zoals hiervoor genoemd, namelijk alle bestaande rechten van een horecaondernemer, zijn mogelijke opvolger en de pandeigenaar blijven behouden (stap 1).

23. Deze toezeggingen kunnen aan het bestuursorgaan worden toegerekend (stap 2). De informatiebijeenkomsten zijn immers door de gemeente georganiseerd om het Ontwerp Wijzigingsbesluit nader toe te lichten en te duiden. Er mag op vertrouwd worden dat uitlatingen die tijdens deze bijeenkomsten worden gedaan juist zijn. Bovendien zijn deze uitlatingen meermaals door verschillende ambtenaren op diverse bijeenkomsten gedaan en betreft het derhalve niet een persoonlijke opvatting van één enkele ambtenaar.

24. Bovendien staat een belangenafweging niet in de weg aan het honoreren van deze verwachtingen (stap 3). De belangen van cliënte wegen namelijk zwaar in deze belangenafweging. Het betreffen hier bestaande rechten, waarvan cliënte er op mag vertrouwen dat deze in de toekomst blijven gelden. De exploitatie en financiering het betreffende pand zijn immers ook gebaseerd op deze bestaande rechten. Het beperken van deze rechten levert grote schade op voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

25. Cliënte kan dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel doen. Bestaande rechten zullen dus moeten worden gerespecteerd in het vast te stellen SBK en het omgevingsplan.

26. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

27. In het geval dat cliënte niet zou mogen vertrouwen op de expliciete uitlatingen van ambtenaren (quod non) zouden bestaande rechten – in het gunstigste geval- alleen van kracht blijven totdat het huidige bestemmingsplan is vervangen door de regels uit de basisregeling. Die basisregeling lijkt deels het Ontwerp Wijzigingsbesluit te zijn, met alle beperkende bepalingen

van dien. Deze wijzigingen zouden zich dan ook binnen enkele maanden kunnen verwezenlijken.

28. Vorengaande is contrair aan hetgeen uw ambtenaren tijdens de informatieavonden nadrukkelijk hebben toegelicht. Anders dan uw ambtenaren stellig verklaren zou dan een bestaande toegestane horeca-activiteit wel degelijk kunnen worden wegbestemd – althans te worden beperkt - waarbij dit in het meest gunstige scenario 'pas' in 2029 het geval zou zijn.

29. Cliënte is overigens van oordeel dat de handelswijze van uw gemeente, waaronder het schenden van het opgewekte vertrouwen en schending van het rechtszekerheidsbeginsel, tevens leidt tot een onrechtmatige overheidsdaad, waarvoor cliënte uw gemeente aansprakelijk houdt.

Gronden

Overgangsrecht

30. Cliënte meent dat bestaande horecabedrijven de huidige wijze van exploiteren moeten kunnen voortzetten in de toekomst. Een beperking van de exploitatie kan namelijk tot grote financiële schade leiden. Cliënte meent dat dit in het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet afdoende geregeld is.

31. Cliënte meent dat uw gemeente zich dient te houden aan de toezeggingen c.q. het opgewekte vertrouwen zoals hierboven verwoord. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit dient hierop te worden aangepast. Slechts voor zover aan de verdere inhoud zou moeten worden toegekomen, quod non, wordt hierbij namens cliënte nog het navolgende opgemerkt.

32. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt aangegeven dat voor bestaande horecazaken in beginsel een overgangsrecht geldt, maar dit is voornamelijk vormgegeven als een overgangstermijn van drie jaar. Binnen die termijn hoeven bestaande exploitanten nog niet te voldoen aan de nieuwe algemene regels, zoals beperkingen ten aanzien van openingstijden en activiteiten. Voor nieuwe horecazaken geldt echter geen overgangsrecht, zij moeten per direct voldoen aan de nieuwe bepalingen.

33. In de toelichting is hierover onder meer het volgende opgenomen:

"Zoals hiervoor al een aantal keer aangegeven, wordt waar nodig voorzien in overgangsrecht voor bestaande legale situaties. Een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangstermijn. Gedurende die termijn hoeft een legaal bestaande horecazaak nog niet te voldoen aan gestelde algemene regels".[16]

.....

"Bovendien wordt daarmee aangesloten op de geldingsduur van verreweg de meeste exploitatievergunning. Dat voorkomt dat in een exploitatievergunning bijvoorbeeld ruimere openingstijden staan dan dat in het omgevingsplan is bepaald. Voor exploitatievergunning die eerder aflopen dan dat de betreffende overgangstermijn in het omgevingsplan nog duurt, kan worden geanticipeerd op de nieuwe regels."[17]

34. Cliënte meent dat een overgangstermijn niet hetzelfde is als overgangsrecht, op grond waarvan de huidige exploitatie kan worden voortgezet. De overgangstermijn impliceert dat er op den duur wel veranderingen doorgevoerd moeten worden. Ook geeft de opmerking 'dat voor exploitatievergunningen die eerder aflopen dan de betreffende overgangstermijn in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op nieuwe regels', onvoldoende zekerheid voor bestaande horeca-exploitanten en pandeigenaren.

35. Ook is volstrekt onduidelijk wat het overgangsrecht wordt voor de activiteiten die op dit moment onderdeel uitmaken van de exploitatie en die niet binnen de nieuwe zwaartecategorieën vallen. Cliënte wil de zekerheid dat in ieder geval alle activiteiten die thans worden uitgevoerd, ook in de toekomst onderdeel kunnen blijven van de exploitatie.

36. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat horecaondernemers in de toekomst de kans moeten krijgen om een horecabedrijf te kunnen verkopen. In de horecabranche komt het vaak voor dat verkoop van de horecazaak op termijn als pensioenvoorziening dient. Dus zelfs als een horecaondernemer op basis van overgangsrecht de kans krijgt om bijvoorbeeld nog vijf jaar te kunnen exploiteren, wordt er grote schade geleden omdat het horecabedrijf niet

[16] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.
[17] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

meer verkocht kan worden. Ook pandeigenaren zullen zwaar gedupeerd worden als bepaalde horeca zwaartecategorieën in een pand niet meer mogen worden uitgeoefend. Prijzen zijn uiteraard gebaseerd op de zwaarte van de horeca die mogelijk is in het pand. Een horecaondernemer die tevens eigenaar is van het pand wordt hierdoor extra zwaar benadeeld. De gemeente doorkruist hiermee ook de marktwerking, voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

37. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bestaande horeca, in dezelfde omvang en met dezelfde eigenschappen zoals bijvoorbeeld openingstijden, op de huidige locaties kan worden behouden. In de bijeenkomsten naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt door ambtenaren aangegeven dat hetgeen horecaondernemers nu hebben, behouden kan blijven. De vraag is of dit strookt met de uitgangspunten van het beleid. Cliënte doet een beroep op het vertrouwensbeginsel aan de hand van deze uitspraken en gaat er derhalve vanuit dat de bestaande exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet. Dit heeft zowel betrekking op de vergunde als de feitelijke situatie (inclusief bestaand overgangsrecht).

38. Ten aanzien van het waarborgen van de bestaande rechten is tijdens de informatieavonden toegelicht dat wordt uitgegaan van de daadwerkelijke legaal vergunde exploitatie op het moment van het aanvragen van de omgevingsvergunning.

39. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde periode of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke geluids- of geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

40. Voor cliënte impliceert dit een onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Er kunnen immers vele redenen denkbaar zijn waarom een horecaondernemer of pandeigenaar tijdelijk niet optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die zijn exploitatievergunning of het bestemmingsplan biedt. Zo kan tijdelijk personeelstekort, economische crisis, tijdelijke terugloop in klandizie ertoe leiden dat bijvoorbeeld tijdelijk de openingstijden worden beperkt, of wellicht zelfs tijdelijk de exploitatie wordt beperkt. Een zeer duidelijk voorbeeld heeft zich voorgedaan tijdens de COVID-19 crisis. In die periode was het voor veel ondernemingen op bepaalde momenten alleen

mogelijk om het afhalen van maaltijden aan te bieden, terwijl de onderneming anders uiteraard een volledige exploitatie zou voeren.

41. Dat een dergelijke situatie niet slechts theoretisch is blijkt wel uit de ervaringen van een aantal (horeca)ondernemers in het 1012-gebied. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit-Centrum 2' werd door de gemeente op de peildatum voor de werking van dit beperkende bestemmingsplan vastgesteld dat de horeca-exploitatie was gestaakt en werd de horecabestemming met de vaststelling van het bestemmingsplan verwijderd. Pas na het indienen van een zienswijze konden horecaondernemers het verwijderen van de horecabestemming van hun pand ongedaan maken, omdat zij konden aantonen dat de onderneming vanwege de gedwongen sluiting als gevolg van de afgekondigde COVID-19 lockdown slechts tijdelijk was gesloten. Dit concrete voorbeeld toont de rechtsonzekerheid aan als bij het verlenen van een omgevingsvergunning wordt uitgegaan van de door de gemeente Amsterdam gestelde feitelijke exploitatie.

Zwaartecategorieën horeca

42. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden zwaartecategorieën voor zelfstandige horeca genoemd, gekoppeld aan toegestane en verboden activiteiten. Cliënte meent dat er te weinig flexibiliteit is ingebouwd voor horecabedrijven die hier niet strikt in passen. Er zijn nu bestaande horecabedrijven die activiteiten uitvoeren die niet passen binnen een bepaalde zwaartecategorie. Hier is in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geen, althans onvoldoende rekening mee gehouden. Indien deze horecabedrijven wel binnen een bepaalde zwaartecategorie zouden moeten vallen, zou dit een beperking van de huidige exploitatie opleveren. Dit kan zeer vergaande 'financiële' gevolgen hebben.

43. Daarnaast is het bij de omzetting van de oude bestemmingsplannen naar het definitieve deel van het omgevingsplan van belang dat alle gebruiksmogelijkheden zoals nu opgenomen in het oude bestemmingsplan, behouden blijven. Dit is zowel van belang voor de pandeigenaar als voor de horeca-exploitant, die wellicht in de toekomst de exploitatie nog wil wijzigen. Ook dit lijkt niet, dan wel onvoldoende te zijn verzekerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

44. Met betrekking tot 'lichte horeca' bepaalt artikel 2.248 dat het onder meer is toegestaan om kleine etenswaren te verstrekken, voor zover het gaat om etenswaren die geen voorbereidingsbehandeling ter plaatse behoeven, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Tegelijkertijd bepaalt artikel 2.250 dat het aanbieden/meegeven van etenswaren

voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, niet is toegestaan voor lichte horeca.

45. Op basis hiervan zou het bijvoorbeeld voor een koffiezaak of lunchroom niet meer zijn toegestaan om een belegd broodje mee te geven voor directe consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf. Cliënte meent dat dit een te vergaande beperking is, waarbij geen rekening is gehouden met de bestaande praktijk en exploitaties.

46. Met betrekking tot 'reguliere horeca' bepaalt artikel 2.253 welke activiteiten zijn toegestaan. Ook voor reguliere horeca geldt dat het verstrekken van kleine etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, alleen is toegestaan zonder voorbereidingsbehandeling, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Ook hierbij is geen rekening gehouden met de geldende praktijk en bestaande exploitaties.

47. Daarnaast bepaalt artikel 2.254 dat het niet is toegestaan om muziek ten gehore te brengen met een geluidsniveau hoger dan 75 dB(A). Cliënte kan dit maximum van 75 dB(A) niet plaatsen, aangezien in het Horecabeleid 2025 nog een maximum van 76 dB(A) stond aangegeven. Op grond van dit Horecabeleid mochten middelzware horeca en zware horeca namelijk meer dan achtergrondmuziek 77 dB(A) of hoger ten gehore brengen. Dit scheelt in ieder geval 1 dB(A). Dit kan bijvoorbeeld voor restaurants met een DJ toch een groot verschil maken. Cliënte meent dat dit in het definitieve Wijzigingsbesluit in ieder geval dient te worden aangepast. Daarbij komt dat voor sommige restaurants ook een maximum van 76 dB(A) niet voldoende zal zijn. Voor zover de huidige exploitatie gericht is op een hoger geluidsniveau, dient dit ook in de toekomst te zijn toegestaan.

48. Verder is het voor reguliere horeca niet toegestaan om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Cliënte meent dat dit niet strookt met bijvoorbeeld restaurants, waarvoor het nu is toegestaan om maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte van de horecazaak in te richten als dansvloer. Voor horeca van categorie 3 en 4 (of een andere categorie), waarvoor dat thans is toegestaan, dient deze mogelijkheid in ieder geval behouden te blijven. Ten aanzien van dit onderwerp heeft uw burgemeester in de raadsvergadering d.d. 14 mei 2025 ter bespreking van het nieuwe horecabeleid met betrekking tot het amendement inzake dansen in reguliere horeca bijvoorbeeld nog gezegd: "*Het amendement (...) en maakt het wel mogelijk dat er in een café spontaan tussen de tafels of op de tafel wordt gedanst*". Deze toezegging van de burgemeester, hoe summier ook, valt niet terug te vinden in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

49. Ook lijkt uit de formulering van artikel 2.254 te volgen dat het wel is toegestaan voor reguliere horeca om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang (een deel van) de ruimte niet wordt ingericht als dansvloer. Cliënte meent dat dit duidelijker dient te worden aangegeven.

50. Artikel 2.254 verbiedt ook zaalverhuur voor feesten en partijen voor reguliere horeca. Zaalverhuur voor feesten en partijen wordt als volgt gedefinieerd:

> *"Het op structurele basis bedrijfsmatig beschikbaar stellen van ruimte binnen een horecazaak ten behoeve van feesten voor grotere groepen, al dan niet besloten of tegen entreegeld."*[18]

51. Op basis van het (voormalige) horecabeleid van de stadsdelen was/is het in sommige stadsdelen toegestaan om bijvoorbeeld een restaurant of café te verhuren voor een afscheidsborrel, diner of feest. Daarbij werd aangegeven dat het reserveren van alle tafels in een restaurant voor één groep, de avond min of meer besloten maakt. Deze vorm van zaalverhuur was nadrukkelijk toegestaan. Voornoemde definitie in het Ontwerp Wijzigingsbesluit lijkt deze mogelijkheid te beperken, nog los van het feit dat niet duidelijk is wat onder 'op structurele basis' wordt verstaan. Cliënte meent dat deze mogelijkheid van zaalverhuur moet blijven bestaan, voor zover dat thans wel is toegestaan. Weliswaar wordt in de toelichting bij het wijzigingsbesluit wel aangegeven dat deze vorm van zaalverhuur kan blijven bestaan, maar cliënte meent dat dit ook moet blijven uit de definitie, en dus niet alleen uit de toelichting. Dit om rechtsonzekerheid te voorkomen.

52. Voor fastfoodhoreca geldt op basis van artikel 2.255 lid 3 dat er een maximum bruto-vloeroppervlakte kan worden gegeven. Cliënte meent dat dit nooit een beperking kan inhouden ten opzichte van de huidige situatie.

53. Voor middelzware horeca bepaalt artikel 2.259 dat het niet is toegestaan voor horecabedrijven die vallen onder deze categorie, om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Dit strookt niet met de regels voor cafés die het dansen mogelijk maken op maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte, en deze ruimte dus kan worden ingericht als dansvloer. Deze mogelijkheid dient behouden te blijven. Voor overige horecabedrijven in de categorie

[18] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

middelzwaar zou duidelijk gemaakt moeten worden dat het wel is toegestaan om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang er geen dansvloer wordt gecreëerd.

54. Ook voor middelzware horeca is het niet toegestaan om zaalverhuur voor feesten en partijen te exploiteren. Dit verhoudt zich niet tot de mogelijkheden die er thans zijn. Voor een motivatie daarvan wordt er verwezen naar het boven gestelde. Cliënte meent dat er geen sprake kan zijn van een inperking van de huidige exploitatiemogelijkheden.

55. Restaurants lopen een groot risico dat vanuit het thans geformuleerde Ontwerp Wijzigingsbesluit in een te lichte nieuwe categorie te worden ingedeeld. Los van de hierboven genoemde toezeggingen, is in gemeentelijke presentaties over het SBK op de sheets opgenomen: *"De huidige restaurants worden in het nieuwe systeem opgesplitst in twee categorieën: degene die later open willen en versterkte muziek willen draaien, vallen in een zwaardere categorie."* Dit komt echter niet terug in het Ontwerp Wijzigingsbesluit zoals het thans voorligt. Anticiperend op de toekomstige toebedeling van zwaartecategorieën benadrukt cliënte nogmaals in de zwaarste categorie te worden ingedeeld.

56. Hoewel het Ontwerp Wijzigingsbesluit op het eerste gezicht oogt als een helder en systematisch plan, blijkt bij nadere lezing dat er tegelijkertijd willekeurige en verstrekkende beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld dat een eenvoudige lunchroom geen belegd broodje zou mogen meegeven. Dit maakt het voor cliënte des te noodzakelijker om tegen de voorgestelde indeling en uitwerking te ageren.

Openingstijden horecazaak

57. In artikel 3.82 worden de openingstijden genoemd van de diverse zwaartecategorieën. Opvallend is dat met name bij reguliere horeca de openingstijden beperkt zijn ten opzichte van de huidige situatie. Reguliere horeca exploiteert op dit moment over het algemeen als horeca '4'. Deze horeca exploiteert doorgaans als dagzaak: van zondag tot en met donderdag tot 01.00 uur en van vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur of als avondzaak: van zondag tot en met donderdag tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04:00 uur. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit mag er op vrijdag en zaterdag tot 02.00 uur geëxploiteerd worden. Dit scheelt in ieder geval één uur in het weekend. Onterecht is daarbij niet erkend dat dit voor zeker een deel van de horeca-exploitanten een onevenredige beperking zal zijn. In de drukkere gebieden in Amsterdam zijn er vele restaurants tot de maximale sluitingstijd geopend zijn. Dat is ook normaal voor een

bruisende hoofdstad en betekent niet dat de gasten bestaan uit een aparte bezoekersstroom. Een beperking in het weekend zal tot grote financiële schade lijden.

58. Onduidelijk is hoe omgegaan wordt met aanvragen die op moment van inwerkingtreding van de subparagrafen reeds zijn ingediend. Cliënte meent dat ook voor deze gevallen in ieder geval een overgangstermijn van 3 jaar dient te gelden.

59. Voor nieuwe exploitatievergunningen lijkt geen overgangstermijn te gelden. Daarvoor zouden dan direct de (beperktere) openingstijden gelden zoals opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Dit zou echter tot oneerlijke concurrentie kunnen leiden tussen bestaande horecabedrijven, waarvoor wel een overgangstermijn geldt en nieuwe bedrijven, die wel eerder moeten sluiten. Dit kan ook leiden tot slechtere verkoopbaarheid van bestaande horecabedrijven. Dit is vooral ook van belang omdat de verkoop van het horecabedrijf over het algemeen voor horeca-exploitanten geldt als een pensioenvoorziening. In beginsel zal de nieuwe eigenaar namelijk een nieuwe exploitatievergunning aan moeten vragen, waarbij dan de nieuwe openingstijden zullen gaan gelden. Cliënte meent daarom dat bij verkoop van een horecabedrijf ook een overgangstermijn van in totaal 3 jaar zou moeten gelden, zodat de nieuwe tijden op hetzelfde moment zullen gaan gelden voor bestaande bedrijven en nieuwe horecabedrijven.

60. Artikel 3.86 bepaalt dat voor de in de bijlage X aangegeven horecazaken nog de huidige avondzaak tijden blijven gelden: zondag tot en met donderdag 03.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04.00 uur. Cliënte stelt vast dat deze lijst niet compleet is, er ontbreken in ieder geval horecabedrijven die op dit moment een exploitatievergunning hebben voor avondzaaktijden. Dit dient in het definitieve wijzigingsbesluit te worden aangepast. Hierbij dienen ook horeca 1 (fastfood)bedrijven te worden meegenomen die op dit moment exploiteren op basis van avondzaaktijden. Er staat immers ook een ander fastfoodbedrijf op de lijst. Hierin kan de gemeente geen onderscheid maken. Bestaande fastfoodzaken met avondzaaktijden worden immers zeer ernstig benadeeld door de standaard openingstijden die gelden voor de zwaartecategorie fastfoodhoreca. Weliswaar kan er een maatwerkontheffing gegeven worden (hierover verderop meer) maar dit is een meer rechtsonzekere situatie dan de huidige avondzaaktijden.

61. Daarnaast is in artikel 3.86 aangegeven dat deze avondzaaktijden gelden voor in de op bijlage X aangegeven horecazaken. Op bijlage X wordt het stadsdeel genoemd, de naam van de

onderneming en het adres. Onduidelijk is echter of bij verandering van de naam van de onderneming (bijvoorbeeld na verkoop) de verruimde openingstijden blijven gelden. Met andere woorden: gelden de verruimde openingstijden voor de horecazaak of het betreffende adres? Cliënte meent dat in het Wijzigingsbesluit duidelijk aangegeven moet worden dat de verruimde openingstijden gelden voor het adres en dus ook blijven gelden op het moment van verkoop van het horecabedrijf. Dit om misverstanden en rechtsonzekerheid te voorkomen.

62. Verder wordt in het Ontwerp Wijzigingsbesluit aangegeven dat avondzaken zouden worden gerubriceerd als middelzware horeca: *"De activiteiten die uitgevoerd (mogen) worden zijn verder hetzelfde als die van middelzware horeca."* Cliënte constateert dat het 'oude' onderscheid tussen 'horeca 2' en 'horeca 3' niet aansluit bij het thans gemaakte onderscheid tussen 'middelzware horeca' en 'zware horeca'. De gebruiksmogelijkheden van avondzaken (lijken te) worden beperkt. Nagenoeg ieder bestemmingsplan kent de volgende definitie van 'horeca 3': *"Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken."* Hierin is bijvoorbeeld geen (letterlijk) verbod op dansen opgenomen. In de jurisprudentie[19] is wel uitgemaakt dat buiten onderscheid tussen horeca 2 en horeca 3 onder meer relevant is of de primaire focus van het horecabedrijf ligt op het laten dansen van bezoekers. Met andere woorden: dit houdt nadrukkelijk geen dansverbod in. Voor het overige kan niet geheel worden overzien wat de verschillen zijn tussen de oude en nieuwe horeca categorie-indeling.

63. Artikel 3.90 geeft de mogelijkheid tot beperking van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Cliënte meent dat dit in ieder geval geen beperking mag opleveren ten opzichte van de thans toegestane exploitatie.

64. Daarnaast geeft artikel 3.91 de mogelijkheid dat het geven van een maatwerkontheffing van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Deze maatwerkontheffing is alleen van toepassing op zware horeca en fastfoodhoreca. Cliënte meent dat dit ook van toepassing moet kunnen zijn op andere horecabedrijven, zeker die horecabedrijven die beperkt worden in de openingstijden door het nieuwe beleid.

[19] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2018:4807.

65. Een dergelijke maatwerkontheffing leidt tot een meer rechtsonzekere situatie voor de horeca-exploitant. Zeker ten opzichte van de huidige avondzaaktijden, die in principe voor iedere dag van de week golden. Met de maatwerkontheffing kan bepaald worden voor welke dag of dagen van de week de ontheffing geldt. Daarnaast lijkt er een zwaardere toets toegepast te worden, dan die thans op grond van het woon- en leefklimaat op basis van de APV geldt. Ook kunnen er extra voorwaarden aan de ontheffing worden verbonden.

66. Duidelijk is dat de regeling complexer wordt voor de horeca-exploitant en deze weer een extra toestemming dient aan te vragen. De horeca-exploitant heeft minder zekerheid over de openingstijden, maar moet wel investeringen doen en personeel aannemen. Cliënte meent dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Er is ook geen enkele motivatie gegeven waarom de oude regeling niet zou voldoen.

Horecaterrassen

67. Een terras is belangrijk voor de zichtbaarheid en het rendabel kunnen exploiteren van een horecaonderneming. Op grond van artikel 3.71 is een horecaterras uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'horecaterras toegestaan – vergunningsplicht'. Cliënte meent dat alle huidige horecaterrassen een dergelijke aanduiding zouden moeten krijgen. Artikel 3.71 lid 2 bevat een tijdelijke regeling voor zover het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog niet is omgezet naar het definitieve deel. Op basis daarvan is een horecaterras ook toegestaan als dit blijkt uit het oude bestemming (al dan niet via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid) of er in het verleden een omgevingsvergunning is verleend.

68. Hierbij wordt miskend dat er op dit moment horecaterrassen in Amsterdam aanwezig zijn, waarvoor een exploitatievergunning is verleend, maar waarvoor geen separate ruimtelijke toestemming lijkt te zijn. Eén en ander wordt onder meer veroorzaakt doordat stadsdelen in het verleden hier geen groot belang aan hebben gehecht. Dit is dus niet te wijten aan de horeca-exploitant en die mag hier ook niet de dupe van worden.

69. Wat betreft de openingstijden van het horecaterras, kan dit geen beperking zijn op de openingstijden, zoals die nu gelden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden maximale sluitingstijden gegeven, waarbij in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgeweken. Dit geeft rechtsonzekerheid voor de horeca-exploitant.

70. Daarnaast wordt er een vergunningsplicht voor horecaterrassen in het leven geroepen. Op grond van de beoordelingsregels wordt een dergelijke omgevingsvergunning alleen verleend als de aanvraag betrekking heeft op een locatie waar een horecaterras is toegestaan. Zoals hierboven aangegeven is dit in de oude bestemmingsplannen niet altijd duidelijk. Dit kan in de praktijk tot grote problemen leiden.

71. In het Horecabeleid 2025 stond met betrekking tot deze vergunning het volgende aangegeven:

> "*Alle bestaande terrassen hebben momenteel een ruimtelijke toestemming. Dit kan bijvoorbeeld een omgevingsvergunning zijn of een toestemming door algemene regels in het bestemmingsplan. Deze bestaande terrassen krijgen de nieuwe omgevingsvergunning terrassen van rechtswege. Vanaf inwerkingtreding van de horecaregels in het omgevingsplan wordt het onderdeel terras in hun huidige exploitatievergunning beschouwd als een omgevingsplanvergunning. Die bevat de openingstijden van het terras, de terrastekening en, indien aanwezig, specifieke vergunningvoorschriften over het terras. Ondernemers hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen en zijn geen leges verschuldigd*".[20]

72. Hieruit blijkt derhalve dat in het beleid is toegezegd dat alle bestaande horecaterrassen van rechtswege een omgevingsvergunning terras krijgen.

73. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit echter staat bij artikel 3.76 aangegeven dat dit artikel alleen van toepassing is op een bestaand legaal horecaterras. Als een omgevingsplanactiviteit horecaterras voor het moment van inwerkingtreding van de subparagraaf rechtmatig werd verricht, dan geldt voor die activiteit een omgevingsvergunning van rechtswege voor onbepaalde tijd. Onduidelijk is echter wat verstaan wordt onder 'een legaal bestaand horecaterras' en het 'rechtmatig verrichten van de exploitatie van een horecaterras'. Het is twijfelachtig of de situatie zoals voornoemd, waarbij er wel een exploitatievergunning is voor het terras, maar geen ruimtelijke toestemming, in aanmerking komt voor een

[20] Horecabeleid 2025, pagina 32.

omgevingsvergunning van rechtswege. Cliënte meent dat het onwenselijk is als deze horeca-exploitanten alsnog een dergelijke toestemming moeten regelen terwijl het terras vaak al jarenlang geëxploiteerd wordt. Bovendien is de ruimtelijke toestemming altijd een toetsingsgrond op basis van de APV geweest. Indien de gemeente bij verlening van de exploitatievergunning voor het terras niet opgemerkt heeft dat er geen ruimtelijke toestemming was, kan dit nu niet worden tegengeworpen aan de horeca-exploitanten. Cliënte meent dat in het wijzigingsbesluit de regel zo zou moeten worden aangepast, dat deze horeca-exploitanten ook een omgevingsvergunning van rechtswege krijgen.

74. Op grond van artikel 3.78 kunnen voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit horecaterras worden verbonden. Op grond van lid 2 worden in elk geval voorschriften verbonden over de positionering en maatvoering van het terras, de openingstijden en het aantal zitplaatsen dat maximaal op het terras aanwezig mag zijn. Met name deze laatste voorwaarde wijkt af van de huidige praktijk. Vrijwel nooit worden op een exploitatievergunning voor een horecaterras het maximaal aantal zitplaatsen dat op het terras aanwezig mag zijn opgenomen. Cliënte meent dat dit een onnodige en vergaande beperking is. In ieder geval mag dit niet leiden tot vermindering van het aantal zitplaatsen dat op dit moment op het terras aanwezig is.

75. De gemeente zou ook meer aandacht moeten besteden aan de positieve effecten van terrassen. Terrassen dragen bij aan een levendige en gezellige stadssfeer, vergroten de sociale controle en voorzien in de behoeften van zowel bewoners als bezoekers. Daarnaast helpen terrassen vaak ongewenste situaties te voorkomen, zoals wildparkeren van fietsen en scooters of het illegaal plaatsen van afval. Bovendien kan de aanwezigheid van een terras juist extra toezicht en controle in een gebied mogelijk maken. Deze belangrijke bijdragen van terrassen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn tot nu toe onvoldoende erkend.

<u>Verbod terrasverwarming in strijd met wet- en regelgeving</u>

76. Cliënte is van mening dat er geen sprake kan zijn van een verbod op losstaande verwarmingsapparatuur. In artikel 3.73 worden objecten omschreven die op een horecaterras verboden zijn. Onderdeel daarvan maakt uit "terrasverwarming". Echter heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de Hollandse Hitwinkel, bijgestaan door Meester Advocaten, hieromtrent reeds eerder geoordeeld dat een dergelijk verbod niet is

toegestaan.[21] Daarbij komt dat de destijds toepasselijk zijnde Richtlijn 90/396/EEG en Richtlijn 2009/142/EG inmiddels zijn achterhaald en thans onder meer van toepassing is Verordening (EU) 2016/426 op basis waarvan, welke ziet op een breed toepassingsbereik, en op basis waarvan terrasverwarming evenmin op de onderhavige wijze kan worden beperkt.

77. De gemeente erkent bovendien dat een algeheel verbod op terrasverwarming niet mogelijk is:

> *"In overleg met de G4, VNG en het Ministerie van Economische Zaken is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om terrasverwarming te verbieden. Er is geen landelijke wet- en regelgeving die algehele afschaffing van terrasverwarming mogelijk maakt."*[22]

78. De gemeente Amsterdam heeft daarnaast in een convenant met KHN afspraken vastgelegd over het gebruik van terrasverwarming.[23] Deze afspraken zijn gericht op het stimuleren van milieuvriendelijker gebruik en het beperken van milieubelasting. In het convenant is onder meer het volgende overeengekomen:

> *"De partijen komen het volgende overeen:*
> *Artikel 1*
>
> *KHN zal:*
> *[...]de inspanningsverplichting op zich nemen om onder haar leden het gebruik van de minst milieubelastende terrasverwarming, te weten gasgestookte verwarming of elektrische verwarmingsapparatuur met bewegingsmelder aan de gevel te stimuleren; [...]"*

79. Het voornoemde convenant is, voor zover cliënte bekend, nimmer beëindigd.

80. Terrasverwarming zorgt voor een verhoogde omzet en verbeterd rendement. Voor zover uw gemeente - willens en wetens in strijd met wet- en regelgeving - volhardt om in het Ontwerp

[21] ECLI:NL:RVS:2011:BU7907.
[22] Nota van Beantwoording van de zienswijzen op het Ontwerp Wijzigingsbesluit horeca en terrassen, pagina 43.
[23] Convenant Terrasverwarming 28 januari 2013.

Wijzigingsbesluit het voornoemde verbod op te nemen, stelt cliënte uw gemeente hierbij op voorhand aansprakelijk voor de schade welke cliënte c.q. de horeca-exploitatie hierdoor zal lijden.

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

81. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt onder meer terug in artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

82. Ditzelfde geldt voor de in dit artikel aangegeven aanduiding 'bouwlaag waarin een horecazaak is toegestaan' en 'maximumaantal horecazaken'. Dit kan nooit een beperking inhouden ten opzichte van de bestaande situatie. Dit is niet, dan wel onvoldoende verzekerd, in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Uitgaansgebied Leidsebuurt

83. De horecabedrijven van cliënte zijn gelegen in het uitgaansgebied Leidsebuurt. Cliënte meent dat in uitgaansgebieden ruimere regels met betrekking tot horeca-exploitatie dienen te gelden dan buiten dergelijke gebieden. Dit is van oudsher ook de bedoeling en bestuurspraktijk van de gemeente Amsterdam. Niet ter discussie lijkt te staan dat de Leidsebuurt in de toekomst blijft behoren tot (een van de weinige) uitgaansgebieden.

84. Bij horeca-exploitatie op uitgaansgebieden, zoals de Leidsebuurt, speelt eens te meer het rechtszekerheidsbeginsel, waarbij horeca-exploitanten (en pandeigenaren) erop mochten vertrouwen dat de ruime horeca gebruiksmogelijkheden zouden kunnen worden gecontinueerd en dat binnen het uitgaansgebied de nodige flexibiliteit zou bestaan om bestaande horeca gebruiksmogelijkheden te wijzigen (om ook op de laatste ontwikkelingen en trends in te spelen). Ook de huurprijs in het bewuste gebied is daarop afgestemd.

Behoud geluidsniveau

85. De sfeer in de horecabedrijven van cliënte worden voor een deel bepaald door de muziek die gedraaid wordt. Bezoekers komen om plezier te maken en kunnen/mogen ook meebewegen op de muziek. Cliënte wenst minimaal het huidige geluidsniveau, zoals volgt uit het voormalige Activiteitenbesluit en eventuele nadere besluitvorming vanuit uw gemeente te behouden. Ook

wenst cliënte het gebruik te blijven maken van het overgangsrecht en het voormalig verhoogde geluidsniveau van +5dB vanuit het voormalige horecaconcentratiegebied Leidsebuurt.

Overige voortzetting bedrijfsconcept

86. Ook op andere onderdelen wenst cliënte haar bedrijfsconcept(en) voort te kunnen zetten. Eventuele beperkingen zullen zorgen voor dramatische waardevermindering van de horecabedrijven. Potentiële kopers zullen immers terughoudend zijn als niet zeker is of het horecabedrijf/concept na overname ongewijzigd kan worden voortgezet.

VERZOEK OPNAME BIJLAGE X

87. Op grond van artikel 3.86 geldt voor de in bijlage X aangegeven horecazaken dat het verboden is voor bezoekers geopend te zijn of bezoekers toe te laten op een ander tijdstip dan:

    a. Op zondag tot en met donderdag van 09:00 uur tot 03:00 uur de dag erna; en
    b. Op vrijdag en zaterdag van 09:00 uur tot 04:00 uur de dag erna.

88. Volgens de toelichting zijn er in Amsterdam medio 2024 150 horecazaken die doordeweeks om 03:00 uur en in het weekend om 04:00 uur sluiten. Dat zijn zaken die als 'avondzaak' zijn vergund op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening. Volgens de toelichting gaat het met name om cafés, die voor een groot deel gelegen zijn in Stadsdeel Centrum rondom de uitgaansgebieden Rembrandtplein en Leiseplein. Deze 'avondzaken' onderscheiden zich van overige horecazaken binnen die categorie door hun latere sluitingstijd. De activiteiten die uitgevoerd (mogen) worden zijn verder hetzelfde als die van middelzware horeca. Volgens de toelichting zijn er op de huidige locaties in het algemeen geen problemen door deze sluitingstijd. Daarom zullen de 'avondzaken' hun huidige tijden behouden. Dit wordt geregeld in artikel 3.86 en bijlage X.

89. Cliënte stelt vast dat Club Noir niet is opgenomen op bijlage X bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Op basis van dit ontwerp zou voor cliënte derhalve geen uitzondering van de openingstijden gelden. Cliënte meent dat zij onterecht niet op bijlage X is opgenomen.

90. Cliënte exploiteert op dit moment op grond van avondzaaktijden. Dit betekent dat zij op grond van de geldende exploitatievergunning doordeweeks tot 03:00 en in het weekend tot 04:00 uur geopend mag zijn. Oorspronkelijk waren aan cliënte geen avondzaaktijden vergund. Na

gerechtelijke procedure, waarbij cliënte door de bestuursrechter in het gelijk is gesteld, is er alsnog een exploitatievergunning met avondzaaktijden gekregen. Een en ander betekent dat cliënte wat dat betreft ook 'recht' heeft op deze avondzaaktijden.

91. In de begeleidende brief van 10 januari 2025 is het volgende opgenomen:

> "*Dit alles in overweging nemende kom ik terug op mijn mededeling in het besluit van 8 juli 2024 dat u zich dient voor te bereiden op dagzaaktijden. Uw horecazaak wordt weer aangemerkt als een horecabedrijf waar avondzaaktijden zijn toegestaan.*"

92. Daarnaast wordt in de brief aangegeven dat een en ander in de toekomst geregeld zou worden in het nieuwe horecabeleid, in het omgevingsplan. Cliënte voldoet aan hetgeen gesteld is in de toelichting bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Zij exploiteert namelijk als café rondom het uitgaansgebied Leidseplein en heeft een exploitatievergunning met avondzaaktijden. Ook zijn er op de huidige locatie geen noemenswaardige problemen rondom de exploitatie van het horecabedrijf. Daarom kunnen de avondzaaktijden worden behouden. Cliënte dient daarom te worden opgenomen in bijlage X, zodat de uitzondering op de openingstijden ook voor cliënte van toepassing is. Nu cliënte voldoet aan hetgeen gesteld in de toelichting, is er geen enkele reden waarom cliënte niet op bijlage X zou worden opgenomen. Indien cliënte niet wordt opgenomen op bijlage X zal dit tot grote financiële schade lijden.

93. Cliënte verzoekt u dan ook om het horecabedrijf Club Noir aan de Lange Leidsedwarsstraat 45 H te Amsterdam op de nemen op bijlage X, zodat de uitzondering op de openingstijden zoals genoemd in artikel 3.86 van toepassing is en de huidige avondzaaktijden kunnen worden behouden.

Nader over Club Noir

94. Cliënte exploiteert het café 'Club Noir' aan de Lange Leidsedwarsstraat 45-1. Het café is op de eerste verdieping gelegen en heeft geen terras. Het café heeft geen keuken en richt zich primair op gasten die gezellig een drankje komen doen.

Bestemmingsplan

95. De locatie heeft in het vigerende bestemmingsplan Zuidelijke Binnenstad onder meer de enkelbestemming Horeca-1 en de functieaanduiding: specifieke vorm van horeca – Horeca 2

toegestaan in de tweede bouwlaag. Op grond van artikel 21 van de regels behorend bij het bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor Horeca 3 op alle bouwlagen, Horeca 4 op alle bouwlagen en Horeca 2 in de eerste bouwlaag uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van horeca – Horeca 2 in de eerste bouwlaag'.

96. Volgens artikel 1.35 van de regels behorend bij het bestemmingsplan wordt onder Horeca 2 verstaan:

> "*horecabedrijven, al dan niet met een besloten karakter, die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken, waarbij het gelegenheid bieden tot dansen op en tot het beluisteren van overwegend mechanische muziek een wezenlijk onderdeel vormt. Horeca 2 bedrijven zijn in elk geval discotheken en sociëteiten*".

97. Volgens artikel 1.36 wordt onder Horeca-3 verstaan:

> "horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder Horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés". Volgens artikel 1.37 wordt onder Horeca-4 verstaan: "Horecabedrijven, die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereidde maaltijden en van in hoofdzaak ter plaatse bereidde etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak- en niet-alcoholische dranken. Onder Horeca 4 wordt in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons".

<u>Huidig beleid</u>

98. In de Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 Stadsdeel Centrum wordt volgens artikel 1.1.2 onder Horeca 2 verstaan:

"*Horecabedrijven, al dan niet met een besloten karakter, die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken, waarbij het gelegenheid bieden tot dansen op en tot het beluisteren van overwegend mechanische muziek een wezenlijk onderdeel vormt. Onder deze vorm van horeca vallen in ieder geval discotheken, zaalverhuurlocaties en sociëteiten*".

99. Volgens artikel 1.1.3 wordt onder Horeca 3 verstaan:

"Horecabedrijven die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval cafés en eetcafés."

100. Volgens artikel 1.1.4 wordt onder Horeca 4 verstaan:

"*Horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereidde maaltijden en van in hoofdzaak ter plaatse bereidde etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak- en niet-alcoholische dranken. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval restaurants, lunchrooms, koffiehuizen, ijssalons.*"

<u>Huidige exploitatievergunning en openingstijden</u>

101. Bij besluit van 20 oktober 2021 is aan cliënte een exploitatievergunning verleend voor de duur van vijf jaar voor een Café (Horeca III). Hierin zijn (net als in de vorige exploitatievergunning) de volgende openingstijden vermeld: zondag tot en met donderdag van 9.00 uur tot 3.00 uur en vrijdag en zaterdag van 9.00 uur tot 4.00 uur. Aan cliënte zijn derhalve meermaals avondzaaktijden vergund. Cliënte richt zich ook op publiek dat afkomt op deze avondzaaktijden en dit loopt er goed. Veel gasten gaan eerst een hapje eten in de stad en komen daarna gezellig drankjes doen bij cliënte of gaan pas later op de avond uit. Deze avondzaaktijden zijn voor cliënte daarom van groot belang, ook omdat het café gevestigd is op de eerste verdieping en overdag dus slecht zichtbaar is. Later op de avond, als de daghoreca al langzaamaan gaat

sluiten, wordt het café van cliënte beter zichtbaar voor gasten. Het is voor cliënte van groot belang dat deze avondzaaktijden en andere toestemmingen ook onder het nieuwe beleid mogelijk blijven.

102. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit horen bij de verschillende horecacategorieën ook verschillende openingstijden. Om dezelfde openingstijden te kunnen behouden zou cliënte onder het nieuwe beleid in ieder geval in de zwaartecategorie Middelzware horeca plus dienen te komen vallen. Hier horen namelijk de openingstijden bij: zondag tot en met vrijdag van 09:00 uur tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag van 09:00 uur tot 04:00 uur. Indien cliënte onder Middelzware horeca zou komen te vallen zou dit een drastische beperking van de openingstijden betekenen, namelijk zondag tot en met donderdag van 07:00 uur tot 01:00 uur en vrijdag en zaterdag van 07:00 uur tot 03:00 uur. Doordeweeks zal het café dan twee uur eerder moeten sluiten en vrijdag en zaterdag één uur eerder. Dat is in het kader van voornoemde omstandigheden onaanvaardbaar en zal cliënte grote financiële schade opleveren.

Behoud geluidniveau

103. De sfeer in het café wordt ook bepaald door de muziek die gedraaid wordt. Bezoekers komen om plezier te maken en kunnen/mogen ook meebewegen op de muziek. Cliënte wenst minimaal het huidige geluidsniveau, zoals volgt uit het Activiteitenbesluit en eventuele nadere besluitvorming vanuit uw gemeente te behouden.

104. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is onduidelijk over de vraag hoe het huidige geluidsniveau past binnen de bepaalde horecacategorieën en hoe het overgangsrecht daaromtrent wordt vormgegeven. Cliënte wenst onder het nieuwe beleid niet geconfronteerd te worden met een beperking van het huidige geluidsniveau. Daarbij benadrukt cliënte dat er, ook tijdens informatiebijeenkomsten van uw gemeente, duidelijk is aangegeven dat de huidige exploitatievorm onder het nieuwe beleid behouden kunnen blijven. Dit geldt dan uiteraard ook voor het aspect geluid en andere voornoemde aspecten.

Behoud huidige situatie

105. Het bevreemdt cliënte dat bestaande ondernemers door het Ontwerp Wijzigingsbesluit moeten vrezen of de onder de bestaande voorwaarden in de toekomst kan worden geëxploiteerd. Bestaande exploitanten hebben de bedrijfsvoering en gedane investering afgestemd op de huidige mogelijkheden. Onder het Ontwerp Wijzigingsbesluit is grote

onzekerheid over de horecacategorie waarin een horecabedrijf komt te vallen en de gebiedstypering van de omgeving. Ook wordt aangegeven dat er beperkende voorwaarden kunnen worden gesteld aan de huidige exploitatie.

106. Bestaande ondernemers moeten naar de mening van cliënte ook de mogelijkheid te behouden om het bedrijfsconcept in de toekomst te wijzigen of om het horecabedrijf te verkopen, zonder dat de koper te maken krijgt met beperkende voorwaarden. Duidelijk is dat dergelijke beperkingen zullen zorgen voor een drastische waardevermindering van het horecabedrijf. Potentiële kopers zullen immers terughoudend zijn als het niet zeker is of het horecabedrijf na overname ongewijzigd kan worden voortgezet.

107. Het is in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel, om hier plotseling verandering in te brengen. Verandering van het beleid zou naar de mening van cliënte alleen moeten gelden voor nieuwe ondernemers. Zij kunnen dan van begin af aan inspelen op de nieuwe regels.

108. In meerdere bijeenkomsten heeft uw gemeente aangegeven dat ondernemers hun vergunde situatie kunnen behouden zoals zij dat tot op heden gewend zijn. Cliënte wenst uw gemeente aan deze toezegging te houden en doet hierbij nadrukkelijk een beroep op het vertrouwensbeginsel.

109. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit geeft geen uitsluitsel over hoe significante investeringen uit het verleden zullen worden meegewogen. Hier wordt dus niet, althans onvoldoende rekening mee gehouden. Cliënte meent dat in het vast te stellen beleid moet worden betrokken. Cliënte heeft fors geïnvesteerd in het huidige café. Het spreekt voor zich dat deze investeringen moeten kunnen worden terugverdiend. Bij het aangaan van de investeringen mocht cliënte hier ook op vertrouwen.

Afsluitend

110. Cliënte vreest dat de exploitatiemogelijkheden van de horeca c.q. onderhavige locatie zal afnemen, zoals thans door het Ontwerp Wijzigingsbesluit beoogd.

111. Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie(s) kan/kunnen worden voortgezet, waarbij in de toekomst ook een wijziging van het horecaconcept of verkoop aan de orde kan zijn. Cliënte verzoekt u om het Ontwerp Wijzigingsbesluit zo vast te stellen dat dit mogelijk is.

112. Eventuele wijzigingen in of beperkingen van de horeca-exploitatie zal grote (financiële) schade tot gevolg hebben. Cliënte stelt de gemeente Amsterdam op voorhand aansprakelijk voor dergelijke schade, maar gaat ervan uit dat het zover niet zal hoeven komen doordat bestaande mogelijkheden onder het nieuwe beleid mogelijk blijven.

113. Zoals vermeld in randnummer 87 en verder van deze zienswijze wordt tevens het verzoek gedaan om de onderhavige locatie op te nemen in bijlage X.

114. Cliënte gaat ervan uit dat uw raad de stadsdelen eerst alsnog in de gelegenheid zal stellen om met de nodige inhoudelijke opmerkingen te komen en vervolgens wederom een gewijzigde versie van het Ontwerp Wijzigingsbesluit te publiceren, waarna wederom een zienswijze kan worden ingediend.

Gemeente Amsterdam
15 OKT. 2025
Ontvangen

Meester Advocaten
T 020 409 55 55
F 020 409 54 44
Foeliestraat 18
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

PER AANGETEKENDE POST/AFGEVEN AMSTEL 1
Gemeenteraad van Amsterdam
Directeur Ruimte en Duurzaamheid
T.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT AMSTERDAM

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220614
Betreft	:	Club Out / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend Club Out B.V., exploitant van Club Out aan de Lange Leidsedwarsstraat 81-H te Amsterdam, hierna te noemen: cliënte, ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is met ingang van donderdag 4 september 2025 gedurende een termijn van 6 weken ter inzage gelegd. De kennisgeving van de ter inzagelegging treft u aan als **bijlage 1**.

Gedurende de termijn van de ter inzagelegging kan eenieder een zienswijze indienen over het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Hierbij ontvangt u tijdig de zienswijze van cliënte.

Hieronder zullen allereerst de algemene opmerkingen die gemaakt kunnen worden naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit uiteengezet worden. Daarna zal worden ingegaan op de specifieke locatie van cliënte.

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden via rekeningnummer: 33.99.69.849 (NL58 RABO 0339 9698 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

Inleiding

Voorgeschiedenis

1. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit bouwt voort op het Horecabeleid 2025.[1] Het SBK is voor het eerst gepubliceerd in het voorjaar van 2022. Uw gemeente stelt dat de aanleiding voor het SBK was dat het bestaande ruimtelijke en horecabeleid van de verschillende stadsdelen niet meer aansloot op de actuele praktijk, onvoldoende flexibel was voor toekomstige ontwikkelingen en op onderdelen niet goed aansloot bij de (aankomende) Omgevingswet. Daarbij gaf uw gemeente aan dat met het SBK werd beoogd om meer uniformiteit te brengen in de regelgeving voor horeca en terrassen en om een integrale systematiek van zwaartecategorieën, gebiedstypologieën en vergunningstelsels te introduceren.

2. Cliënte deelt de door uw gemeente geschetste uitleg over de nut en noodzaak van het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet. Voorafgaand aan het SBK bestond er reeds voldoende eenduidigheid in beleid en regelgeving met betrekking tot horeca. Voor iedere ondernemer was duidelijk welke verschillende horecacategorieën in het bestemmingsplan waren opgenomen. Ook bleek uit de praktijk dat er relatief weinig procedures werden gevoerd over de interpretatie van horeca-definities onder de oude bestemmingsplannen.[2]

3. Cliënte vraagt zich af welk concreet probleem de gemeente met het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit poogt op te lossen. Daarbij speelt mee dat de nieuwe Omgevingswet geen enkele verplichting oplegt om horecacategorieën te wijzigen en al helemaal niet binnen een goed functionerende praktijk. Kortom: cliënte ziet geen nut en noodzaak voor inhoudelijke wijzigingen en krijgt de stellige indruk dat sprake is van een doelredenering vanuit de gemeente Amsterdam om de horeca-exploitatie te beteugelen. Reeds om deze reden wordt niet voldaan aan het toetsingscriterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties" (ETFAL).[3]

4. Daarnaast heeft cliënte kritiek op de wijze waarop uw gemeente invulling heeft gegeven aan de inspraakprocedure rondom het SBK. Cliënte verwijst daarbij tevens naar hetgeen in dit kader in haar eerdere inspraakreactie(s) kenbaar is gemaakt. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd. Daarbovenop speelt onder meer nog het volgende:

---

[1] In het verleden ook wel genoemd (concept) Stedelijk Beleidskader horeca en terrassen, hierna te noemen: SBK.
[2] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën, maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.
[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.

- Uw gemeente heeft bij/in het concept-SBK kenbaar gemaakt dat het SBK in samenwerking met Koninklijke Horeca Nederland (KHN) tot stand zou zijn gebracht. KHN erkent gesprekken hieromtrent met uw gemeente te hebben gevoerd, doch kan zich (totaal) niet vinden in de tekst van het SBK, hetgeen ook moge blijken uit de uitvoerige inspraakreactie van KHN d.d.11 mei 2022.
- Cliënte heeft moeten constateren dat tijdens de inspraakavonden (met name de inspraakavond Amsterdam-Centrum d.d. 14 september 2022) vanuit uw gemeente erg "sturend" werd opgetreden in het voordeel van enkele klagende burgers (o.a. kregen deze een 'breder podium' en langer het woord).
- Vervolgens heeft uw gemeente ook 'sturend' opgetreden door de termijn voor het indienen van inspraakreacties te verlengen. In eerste instantie liep de termijn voor het verstrekken van inspraakreacties van 16 maart tot en met 11 mei 2022. In deze periode zijn in totaal circa 100 inspraakreacties ingediend,[4] welke in de kern (zeer) negatief over het SBK waren. Vervolgens is door uw gemeente de inspraaktermijn verlengd tot 13 oktober 2022 en zijn circa 620 inspraakreacties binnengekomen. Cliënte kan zich niet aan de indruk onttrekken dat gedurende deze aanvullende inspraaktermijn door of vanwege uw gemeente bewoners (organisaties) actief zijn verzocht om een 'positieve' (lees: voor de horeca negatieve) inspraakreactie in te brengen.
- In de Nota van Beantwoording[5] wordt deze 'sturende houding' vanuit uw gemeente voortgezet. Direct na de samenvatting (hoofdstuk 2) worden in paragraaf 3.1 vele 'complimenten' voor het SBK opgesomd. Blijkens de eigen bronvermelding lijken deze complimenten echter voort te vloeien uit slechts 11 'van de 620' zienswijzen.[6] Uw gemeente vormt het beeld dat de verhouding van positieve en negatieve reacties tamelijk gelijk is, maar dit is geenszins het geval. Het merendeel van de zienswijzen is negatief, over de inhoud van het SBK dan wel over de vorm en opzet ervan.

<u>Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie</u>

5. Daarbij komt dat de verkeerde volgorde is gehanteerd bij de beleidsvorming. Eerst is het omgevingsplan vastgesteld en pas daarna zou het uitvoeringsbeleid worden vastgesteld, terwijl de betrokkenheid van de stadsdelen en een inhoudelijke beantwoording van de

[4] Waarvan overigens circa 120 vanuit Meester Advocaten.
[5] De Nota van Beantwoording is ongeveer twee en een half jaar na ontvangst van de inspraakreacties uiteindelijk op 4 februari 2025 door uw gemeente verstrekt.
[6] Nota van Beantwoording, pagina 8, indieners 241, 458, 175, 499, 67, 80, 457, 23, 76, 0125, 0481.

inspraakreacties in de juiste volgorde voorafgaand aan besluitvorming had moeten plaatsvinden. Stadsdelen lijken verrast. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers zich niet gehoord voelen en dat wezenlijke belangen en zorgen niet zijn gewogen bij het vaststellen van beleid en regelgeving.

Rol stadsdelen geminimaliseerd

6. Niet alleen lijkt het onderhavige Ontwerp Wijzigingsbesluit niet voorafgaand te zijn afgestemd met de stadsdelen, ook lijkt de ruimte voor de stadsdelen om te handelen binnen het (Ontwerp) Wijzigingsbesluit bijzonder beperkt. De stadsdelen lijken alleen de bevoegdheid te hebben om beperkingen op te kunnen leggen. Hiermee lijken de stadsdelen in een keurslijf te zijn geplaatst, hetgeen (ook) niet aansluit bij de jarenlange praktijk dat stadsdelen bevoegd waren om bestemmingsplannen voor te bereiden en op te stellen. Cliënte vraagt zich af of uw raadsleden er zich voldoende van bewust zijn dat de stadsdelen door uw raad buitenspel worden gezet.

7. Cliënte brengt in dit kader in herinnering dat een van de onderdelen van de bestuursopdracht in het kader van het SBK was *"meer sturingsmogelijkheden (wens stadsdeelbesturen)."*[7] Hierbij werd nadrukkelijk niet alleen gedoeld op mogelijkheden tot het louter beperken van de horeca-exploitatie.

8. Bevoegdheid van de stadsdelen is echter gedecimeerd. Zo kunnen stadsdelen bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, niet afwijken van de na-indeling in de zwaartecategorie niet-afwijken van de openingstijden (met uitzondering van een enkele ontheffingsmogelijkheid). De stadsdelen lijken nu alleen de vrijheid te hebben om gebieden aan te wijzen waar een ontheffing van de openingstijden niet wenselijk is.[8] Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold als nadere invulling van het horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[9]

9. Ook heeft de gemeente Amsterdam in het kader van het SBK aangegeven: *"Afweging mogelijk voor afzonderlijke horeca-activiteiten mogelijkheid maatwerk/voorschriften."* Deze

[7] Zie ook Bestuursopdracht 2018.
[8] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.
[9] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.

toezegging is de gemeente Amsterdam niet nagekomen, ook op dit punt is de invloed van de stadsdelen op de individuele horeca-exploitatie beperkt.

10. Per stadsdeel zal een uitvoeringsbeleid worden opgesteld, de stadsdelen worden echter flink beperkt in hun vrijheid met betrekking tot wat kan worden opgenomen in het uitvoeringsbeleid.[10] De 'knoppen' waaraan het stadsdeel kan draaien, zijn voor de horeca louter beperkend en vallen ook nog eens binnen het keurslijf zoals opgedragen binnen uw raad. De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.

Opgewekt vertrouwen

11. De beperkingen van de horeca-exploitatie welke voortvloeien uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn voor een groot deel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, althans is vertrouwen vanuit de gemeente opgewekt dat dergelijke beperking zich niet zouden voordoen.

12. Op diverse momenten en verschillende wijze, is er vanuit de gemeente Amsterdam het vertrouwen opgewekt dat horecabedrijven de bestaande exploitatie zouden kunnen voortzetten en overdragen, zonder dat het onderhavige (Ontwerp) Wijzigingsbesluit daartoe beperkingen zou stellen. Dit vertrouwen is op diverse momenten waarop het SBK is toegelicht, tijdens informatieavonden en alsmede jegens KHN.

13. Reeds voorafgaand aan de publicatie van de definitieve totstandkoming van het SBK, hebben er meerdere besprekingen plaatsgevonden in een specifiek daartoe belegde ''klankbordgroep'' waarvan o.a. KHN onderdeel uitmaakte. In het verslag klankbordgroep 29 november 2021 wordt bijvoorbeeld aangegeven[11]:

> *"KHN geeft aan dat het uitgangspunt moet zijn dat horeca-activiteiten, zoals die nu uitgevoerd worden door een bedrijf, in de toekomst gewoon doorgezet moeten kunnen worden. Dit wordt onderschreven door andere aanwezigen en de gemeente."*
> (onderstreping PS)

---

[10] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.
[11] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

14. Daarnaast is bijvoorbeeld - doch niet uitsluitend - tijdens de informatieavond van 14 september 2022 door de ambtenaren, welke de informatieavond hebben geleid, het volgende gemeld:

> *"Rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij komst van het omgevingsplan natuurlijk niet veranderen."*

Ook is gezegd:

> *"Bestaande rechten blijven behouden."*

En:

> *"Als je je bedrijf wilt verkopen dan blijven je rechten in het bestemmingsplan altijd gewoon staan, gelden."*

Als een ondernemer daarop vraagt of dit ook geldt als het bestemmingsplan/Omgevingsplan inmiddels is gewijzigd, wordt er geantwoord:

> *"Niet voor uw pand." "We gaan geen bestemmingen afpakken." "Bestemmingsplan gaat vóór en daarmee is de rechtszekerheid geborgd."*

15. Tijdens de informatiebijeenkomst van 7 september 2022 zijn vergelijkbare ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door o.a. projectleider .[12] geeft ondermeer aan:

> *"De rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij het nieuwe omgevingsplan niet*

[12] Onder meer zijn de volgende informatiebijeenkomsten door de gemeente, in het kader van het SBK, door uw gemeente georganiseerd. Data bijeenkomsten per stadsdeel:
- Stadsdeel Oost: 30 augustus 2022;
- Weesp: 6 september 2022;
- Stadsdeel West: 7 september 2022;
- Stadsdeel Zuid: 12 september 2022;
- Stadsdeel Noord: 13 september 2022;
- Stadsdeel Nieuw-West: 13 september 2022;
- Stadsdeel Centrum: 14 september 2022.

ineens veranderen. Wij gaan niet ineens zeggen van nou u mocht alcohol schenken en dat is nu ineens afgelopen omdat er een nieuw omgevingsplan is. Bestaande rechten blijven bestaan."

16. Tijdens de informatieavonden werden door uw gemeente sheets gehanteerd waaruit vergelijkbare toezeggingen voortvloeiden.

17. Ook is er in diverse overleggen met KHN sprake geweest van expliciete bevestigingen van continuïteit van bestaande rechten en is er herhaaldelijk aangegeven dat er geen nadelige wijzigingen zouden worden doorgevoerd. Cliënte verwijst in dit kader ook naar hetgeen hieromtrent is gesteld in de inspraakreactie van KHN d.d. 11 mei 2022.[13]

18. Daarnaast verwijst cliënte naar het coalitieakkoord, dat overigens nog tijdens de presentatie van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het SBK op 27 juni 2022 is toegelicht,[14] het volgende opgenomen:

> "*We geven meer ruimte aan horeca om af en toe een bandje of een dj te laten optreden (...).*"

19. Namens cliënte is reeds eerder kenbaar gemaakt dat het verlies van bestaande rechten kan leiden tot grote financiële nadelige gevolgen en serieuze continuïteitsrisico's.

20. Volgens vaste jurisprudentie[15] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:
    1. Er is sprake van een toezegging;
    2. Deze toezegging kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend;
    3. Een belangenafweging staat niet aan het honoreren van de verwachtingen in de weg.

21. Cliënte mag er dan ook op vertrouwen dat de huidige exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet en dat ook in de toekomst geen beperkingen zullen worden opgelegd die leiden tot verlies van waarde of exploitatiemogelijkheden. Het Horecabeleid zal op dit punt moeten

[13] Zie inspraakreactie KHN 11 mei 2022. p. 1, tweede alinea.
[14] Stedelijk beleidskader horeca en terrassen presentatie gemeente Amsterdam tijdens ALV en KHN, maandag 27 juni 2022.
[15] Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

worden verduidelijkt en aangepast, zodat buiten twijfel staat dat bestaande rechten te allen tijde worden gerespecteerd. Hieronder komen wij nader op terug.

22. In het onderhavige geval is er sprake van expliciete toezeggingen zoals hiervoor genoemd, namelijk alle bestaande rechten van een horecaondernemer, zijn mogelijke opvolger en de pandeigenaar blijven behouden (stap 1).

23. Deze toezeggingen kunnen aan het bestuursorgaan worden toegerekend (stap 2). De informatiebijeenkomsten zijn immers door de gemeente georganiseerd om het Ontwerp Wijzigingsbesluit nader toe te lichten en te duiden. Er mag op vertrouwd worden dat uitlatingen die tijdens deze bijeenkomsten worden gedaan juist zijn. Bovendien zijn deze uitlatingen meermaals door verschillende ambtenaren op diverse bijeenkomsten gedaan en betreft het derhalve niet een persoonlijke opvatting van één enkele ambtenaar.

24. Bovendien staat een belangenafweging niet in de weg aan het honoreren van deze verwachtingen (stap 3). De belangen van cliënte wegen namelijk zwaar in deze belangenafweging. Het betreffen hier bestaande rechten, waarvan cliënte er op mag vertrouwen dat deze in de toekomst blijven gelden. De exploitatie en financiering het betreffende pand zijn immers ook gebaseerd op deze bestaande rechten. Het beperken van deze rechten levert grote schade op voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

25. Cliënte kan dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel doen. Bestaande rechten zullen dus moeten worden gerespecteerd in het vast te stellen SBK en het omgevingsplan.

26. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

27. In het geval dat cliënte niet zou mogen vertrouwen op de expliciete uitlatingen van ambtenaren (quod non) zouden bestaande rechten – in het gunstigste geval- alleen van kracht blijven totdat het huidige bestemmingsplan is vervangen door de regels uit de basisregeling. Die basisregeling lijkt deels het Ontwerp Wijzigingsbesluit te zijn, met alle beperkende bepalingen van dien. Deze wijzigingen zouden zich dan ook binnen enkele maanden kunnen verwezenlijken.

28. Vorengaande is contrair aan hetgeen uw ambtenaren tijdens de informatieavonden nadrukkelijk hebben toegelicht. Anders dan uw ambtenaren stellig verklaren zou dan een bestaande toegestane horeca-activiteit wel degelijk kunnen worden wegbestemd – althans te worden beperkt - waarbij dit in het meest gunstige scenario 'pas' in 2029 het geval zou zijn.

29. Cliënte is overigens van oordeel dat de handelswijze van uw gemeente, waaronder het schenden van het opgewekte vertrouwen en schending van het rechtszekerheidsbeginsel, tevens leidt tot een onrechtmatige overheidsdaad, waarvoor cliënte uw gemeente aansprakelijk houdt.

Gronden

Overgangsrecht

30. Cliënte meent dat bestaande horecabedrijven de huidige wijze van exploiteren moeten kunnen voortzetten in de toekomst. Een beperking van de exploitatie kan namelijk tot grote financiële schade leiden. Cliënte meent dat dit in het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet afdoende geregeld is.

31. Cliënte meent dat uw gemeente zich dient te houden aan de toezeggingen c.q. het opgewekte vertrouwen zoals hierboven verwoord. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit dient hierop te worden aangepast. Slechts voor zover aan de verdere inhoud zou moeten worden toegekomen, quod non, wordt hierbij namens cliënte nog het navolgende opgemerkt.

32. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt aangegeven dat voor bestaande horecazaken in beginsel een overgangsrecht geldt, maar dit is voornamelijk vormgegeven als een overgangstermijn van drie jaar. Binnen die termijn hoeven bestaande exploitanten nog niet te voldoen aan de nieuwe algemene regels, zoals beperkingen ten aanzien van openingstijden en activiteiten. Voor nieuwe horecazaken geldt echter geen overgangsrecht, zij moeten per direct voldoen aan de nieuwe bepalingen.

33. In de toelichting is hierover onder meer het volgende opgenomen:

> "*Zoals hiervoor al een aantal keer aangegeven, wordt waar nodig voorzien in overgangsrecht voor bestaande legale situaties. Een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangstermijn.*

Gedurende die termijn hoeft een legaal bestaande horecazaak nog niet te voldoen aan gestelde algemene regels".[16]

.....

"Bovendien wordt daarmee aangesloten op de geldingsduur van verreweg de meeste exploitatievergunning. Dat voorkomt dat in een exploitatievergunning bijvoorbeeld ruimere openingstijden staan dan dat in het omgevingsplan is bepaald. Voor exploitatievergunning die eerder aflopen dan dat de betreffende overgangstermijn in het omgevingsplan nog duurt, kan worden geanticipeerd op de nieuwe regels."[17]

34. Cliënte meent dat een overgangstermijn niet hetzelfde is als overgangsrecht, op grond waarvan de huidige exploitatie kan worden voortgezet. De overgangstermijn impliceert dat er op den duur wel veranderingen doorgevoerd moeten worden. Ook geeft de opmerking 'dat voor exploitatievergunningen die eerder aflopen dan de betreffende overgangstermijn in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op nieuwe regels', onvoldoende zekerheid voor bestaande horeca-exploitanten en pandeigenaren.

35. Ook is volstrekt onduidelijk wat het overgangsrecht wordt voor de activiteiten die op dit moment onderdeel uitmaken van de exploitatie en die niet binnen de nieuwe zwaartecategorieën vallen. Cliënte wil de zekerheid dat in ieder geval alle activiteiten die thans worden uitgevoerd, ook in de toekomst onderdeel kunnen blijven van de exploitatie.

36. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat horecaondernemers in de toekomst de kans moeten krijgen om een horecabedrijf te kunnen verkopen. In de horecabranche komt het vaak voor dat verkoop van de horecazaak op termijn als pensioenvoorziening dient. Dus zelfs als een horecaondernemer op basis van overgangsrecht de kans krijgt om bijvoorbeeld nog vijf jaar te kunnen exploiteren, wordt er grote schade geleden omdat het horecabedrijf niet meer verkocht kan worden. Ook pandeigenaren zullen zwaar gedupeerd worden als bepaalde horeca zwaartecategorieën in een pand niet meer mogen worden uitgeoefend. Prijzen zijn uiteraard gebaseerd op de zwaarte van de horeca die mogelijk is in het pand. Een

[16] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.
[17] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

horecaondernemer die tevens eigenaar is van het pand wordt hierdoor extra zwaar benadeeld. De gemeente doorkruist hiermee ook de marktwerking, voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

37. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bestaande horeca, in dezelfde omvang en met dezelfde eigenschappen zoals bijvoorbeeld openingstijden, op de huidige locaties kan worden behouden. In de bijeenkomsten naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt door ambtenaren aangegeven dat hetgeen horecaondernemers nu hebben, behouden kan blijven. De vraag is of dit strookt met de uitgangspunten van het beleid. Cliënte doet een beroep op het vertrouwensbeginsel aan de hand van deze uitspraken en gaat er derhalve vanuit dat de bestaande exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet. Dit heeft zowel betrekking op de vergunde als de feitelijke situatie (inclusief bestaand overgangsrecht).

38. Ten aanzien van het waarborgen van de bestaande rechten is tijdens de informatieavonden toegelicht dat wordt uitgegaan van de daadwerkelijke legaal vergunde exploitatie op het moment van het aanvragen van de omgevingsvergunning.

39. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde periode of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke geluids- of geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

40. Voor cliënte impliceert dit een onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Er kunnen immers vele redenen denkbaar zijn waarom een horecaondernemer of pandeigenaar tijdelijk niet optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die zijn exploitatievergunning of het bestemmingsplan biedt. Zo kan tijdelijk personeelstekort, economische crisis, tijdelijke terugloop in klandizie ertoe leiden dat bijvoorbeeld tijdelijk de openingstijden worden beperkt, of wellicht zelfs tijdelijk de exploitatie wordt beperkt. Een zeer duidelijk voorbeeld heeft zich voorgedaan tijdens de COVID-19 crisis. In die periode was het voor veel ondernemingen op bepaalde momenten alleen mogelijk om het afhalen van maaltijden aan te bieden, terwijl de onderneming anders uiteraard een volledige exploitatie zou voeren.

41. Dat een dergelijke situatie niet slechts theoretisch is blijkt wel uit de ervaringen van een aantal (horeca)ondernemers in het 1012-gebied. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit-Centrum 2' werd door de gemeente op de peildatum voor de werking van dit beperkende bestemmingsplan vastgesteld dat de horeca-exploitatie was gestaakt en werd de horecabestemming met de vaststelling van het bestemmingsplan verwijderd. Pas na het indienen van een zienswijze konden horecaondernemers het verwijderen van de horecabestemming van hun pand ongedaan maken, omdat zij konden aantonen dat de onderneming vanwege de gedwongen sluiting als gevolg van de afgekondigde COVID-19 lockdown slechts tijdelijk was gesloten. Dit concrete voorbeeld toont de rechtsonzekerheid aan als bij het verlenen van een omgevingsvergunning wordt uitgegaan van de door de gemeente Amsterdam gestelde feitelijke exploitatie.

Zwaartecategorieën horeca

42. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden zwaartecategorieën voor zelfstandige horeca genoemd, gekoppeld aan toegestane en verboden activiteiten. Cliënte meent dat er te weinig flexibiliteit is ingebouwd voor horecabedrijven die hier niet strikt in passen. Er zijn nu bestaande horecabedrijven die activiteiten uitvoeren die niet passen binnen een bepaalde zwaartecategorie. Hier is in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geen, althans onvoldoende rekening mee gehouden. Indien deze horecabedrijven wel binnen een bepaalde zwaartecategorie zouden moeten vallen, zou dit een beperking van de huidige exploitatie opleveren. Dit kan zeer vergaande 'financiële' gevolgen hebben.

43. Daarnaast is het bij de omzetting van de oude bestemmingsplannen naar het definitieve deel van het omgevingsplan van belang dat alle gebruiksmogelijkheden zoals nu opgenomen in het oude bestemmingsplan, behouden blijven. Dit is zowel van belang voor de pandeigenaar als voor de horeca-exploitant, die wellicht in de toekomst de exploitatie nog wil wijzigen. Ook dit lijkt niet, dan wel onvoldoende te zijn verzekerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

44. Met betrekking tot 'lichte horeca' bepaalt artikel 2.248 dat het onder meer is toegestaan om kleine etenswaren te verstrekken, voor zover het gaat om etenswaren die geen voorbereidingsbehandeling ter plaatse behoeven, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Tegelijkertijd bepaalt artikel 2.250 dat het aanbieden/meegeven van etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, niet is toegestaan voor lichte horeca.

45. Op basis hiervan zou het bijvoorbeeld voor een koffiezaak of lunchroom niet meer zijn toegestaan om een belegd broodje mee te geven voor directe consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf. Cliënte meent dat dit een te vergaande beperking is, waarbij geen rekening is gehouden met de bestaande praktijk en exploitaties.

46. Met betrekking tot 'reguliere horeca' bepaalt artikel 2.253 welke activiteiten zijn toegestaan. Ook voor reguliere horeca geldt dat het verstrekken van kleine etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, alleen is toegestaan zonder voorbereidingsbehandeling, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Ook hierbij is geen rekening gehouden met de geldende praktijk en bestaande exploitaties.

47. Daarnaast bepaalt artikel 2.254 dat het niet is toegestaan om muziek ten gehore te brengen met een geluidsniveau hoger dan 75 dB(A). Cliënte kan dit maximum van 75 dB(A) niet plaatsen, aangezien in het Horecabeleid 2025 nog een maximum van 76 dB(A) stond aangegeven. Op grond van dit Horecabeleid mochten middelzware horeca en zware horeca namelijk meer dan achtergrondmuziek 77 dB(A) of hoger ten gehore brengen. Dit scheelt in ieder geval 1 dB(A). Dit kan bijvoorbeeld voor restaurants met een DJ toch een groot verschil maken. Cliënte meent dat dit in het definitieve Wijzigingsbesluit in ieder geval dient te worden aangepast. Daarbij komt dat voor sommige restaurants ook een maximum van 76 dB(A) niet voldoende zal zijn. Voor zover de huidige exploitatie gericht is op een hoger geluidsniveau, dient dit ook in de toekomst te zijn toegestaan.

48. Verder is het voor reguliere horeca niet toegestaan om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Cliënte meent dat dit niet strookt met bijvoorbeeld restaurants, waarvoor het nu is toegestaan om maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte van de horecazaak in te richten als dansvloer. Voor horeca van categorie 3 en 4 (of een andere categorie), waarvoor dat thans is toegestaan, dient deze mogelijkheid in ieder geval behouden te blijven. Ten aanzien van dit onderwerp heeft uw burgemeester in de raadsvergadering d.d. 14 mei 2025 ter bespreking van het nieuwe horecabeleid met betrekking tot het amendement inzake dansen in reguliere horeca bijvoorbeeld nog gezegd: "*Het amendement (...) en maakt het wel mogelijk dat er in een café spontaan tussen de tafels of op de tafel wordt gedanst*". Deze toezegging van de burgemeester, hoe summier ook, valt niet terug te vinden in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

49. Ook lijkt uit de formulering van artikel 2.254 te volgen dat het wel is toegestaan voor reguliere horeca om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang (een deel van) de ruimte niet wordt ingericht als dansvloer. Cliënte meent dat dit duidelijker dient te worden aangegeven.

50. Artikel 2.254 verbiedt ook zaalverhuur voor feesten en partijen voor reguliere horeca. Zaalverhuur voor feesten en partijen wordt als volgt gedefinieerd:

> *"Het op structurele basis bedrijfsmatig beschikbaar stellen van ruimte binnen een horecazaak ten behoeve van feesten voor grotere groepen, al dan niet besloten of tegen entreegeld."*[18]

51. Op basis van het (voormalige) horecabeleid van de stadsdelen was/is het in sommige stadsdelen toegestaan om bijvoorbeeld een restaurant of café te verhuren voor een afscheidsborrel, diner of feest. Daarbij werd aangegeven dat het reserveren van alle tafels in een restaurant voor één groep, de avond min of meer besloten maakt. Deze vorm van zaalverhuur was nadrukkelijk toegestaan. Voornoemde definitie in het Ontwerp Wijzigingsbesluit lijkt deze mogelijkheid te beperken, nog los van het feit dat niet duidelijk is wat onder 'op structurele basis' wordt verstaan. Cliënte meent dat deze mogelijkheid van zaalverhuur moet blijven bestaan, voor zover dat thans wel is toegestaan. Weliswaar wordt in de toelichting bij het wijzigingsbesluit wel aangegeven dat deze vorm van zaalverhuur kan blijven bestaan, maar cliënte meent dat dit ook moet blijven uit de definitie, en dus niet alleen uit de toelichting. Dit om rechtsonzekerheid te voorkomen.

52. Voor fastfoodhoreca geldt op basis van artikel 2.255 lid 3 dat er een maximum bruto-vloeroppervlakte kan worden gegeven. Cliënte meent dat dit nooit een beperking kan inhouden ten opzichte van de huidige situatie.

53. Voor middelzware horeca bepaalt artikel 2.259 dat het niet is toegestaan voor horecabedrijven die vallen onder deze categorie, om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Dit strookt niet met de regels voor cafés die het dansen mogelijk maken op maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte, en deze ruimte dus kan worden ingericht als dansvloer. Deze mogelijkheid dient behouden te blijven. Voor overige horecabedrijven in de categorie

[18] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

middelzwaar zou duidelijk gemaakt moeten worden dat het wel is toegestaan om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang er geen dansvloer wordt gecreëerd.

54. Ook voor middelzware horeca is het niet toegestaan om zaalverhuur voor feesten en partijen te exploiteren. Dit verhoudt zich niet tot de mogelijkheden die er thans zijn. Voor een motivatie daarvan wordt er verwezen naar het boven gestelde. Cliënte meent dat er geen sprake kan zijn van een inperking van de huidige exploitatiemogelijkheden.

55. Restaurants lopen een groot risico dat vanuit het thans geformuleerde Ontwerp Wijzigingsbesluit in een te lichte nieuwe categorie te worden ingedeeld. Los van de hierboven genoemde toezeggingen, is in gemeentelijke presentaties over het SBK op de sheets opgenomen: *"De huidige restaurants worden in het nieuwe systeem opgesplitst in twee categorieën: degene die later open willen en versterkte muziek willen draaien, vallen in een zwaardere categorie."* Dit komt echter niet terug in het Ontwerp Wijzigingsbesluit zoals het thans voorligt. Anticiperend op de toekomstige toebedeling van zwaartecategorieën benadrukt cliënte nogmaals in de zwaarste categorie te worden ingedeeld.

56. Hoewel het Ontwerp Wijzigingsbesluit op het eerste gezicht oogt als een helder en systematisch plan, blijkt bij nadere lezing dat er tegelijkertijd willekeurige en verstrekkende beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld dat een eenvoudige lunchroom geen belegd broodje zou mogen meegeven. Dit maakt het voor cliënte des te noodzakelijker om tegen de voorgestelde indeling en uitwerking te ageren.

Openingstijden horecazaak

57. In artikel 3.82 worden de openingstijden genoemd van de diverse zwaartecategorieën. Opvallend is dat met name bij reguliere horeca de openingstijden beperkt zijn ten opzichte van de huidige situatie. Reguliere horeca exploiteert op dit moment over het algemeen als horeca '4'. Deze horeca exploiteert doorgaans als dagzaak: van zondag tot en met donderdag tot 01.00 uur en van vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur of als avondzaak: van zondag tot en met donderdag tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04:00 uur. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit mag er op vrijdag en zaterdag tot 02.00 uur geëxploiteerd worden. Dit scheelt in ieder geval één uur in het weekend. Onterecht is daarbij niet erkend dat dit voor zeker een deel van de horeca-exploitanten een onevenredige beperking zal zijn. In de drukkere gebieden in Amsterdam zijn er vele restaurants tot de maximale sluitingstijd geopend zijn. Dat is ook normaal voor een

bruisende hoofdstad en betekent niet dat de gasten bestaan uit een aparte bezoekersstroom. Een beperking in het weekend zal tot grote financiële schade lijden.

58. Onduidelijk is hoe omgegaan wordt met aanvragen die op moment van inwerkingtreding van de subparagrafen reeds zijn ingediend. Cliënte meent dat ook voor deze gevallen in ieder geval een overgangstermijn van 3 jaar dient te gelden.

59. Voor nieuwe exploitatievergunningen lijkt geen overgangstermijn te gelden. Daarvoor zouden dan direct de (beperktere) openingstijden gelden zoals opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Dit zou echter tot oneerlijke concurrentie kunnen leiden tussen bestaande horecabedrijven, waarvoor wel een overgangstermijn geldt en nieuwe bedrijven, die wel eerder moeten sluiten. Dit kan ook leiden tot slechtere verkoopbaarheid van bestaande horecabedrijven. Dit is vooral ook van belang omdat de verkoop van het horecabedrijf over het algemeen voor horeca-exploitanten geldt als een pensioenvoorziening. In beginsel zal de nieuwe eigenaar namelijk een nieuwe exploitatievergunning aan moeten vragen, waarbij dan de nieuwe openingstijden zullen gaan gelden. Cliënte meent daarom dat bij verkoop van een horecabedrijf ook een overgangstermijn van in totaal 3 jaar zou moeten gelden, zodat de nieuwe tijden op hetzelfde moment zullen gaan gelden voor bestaande bedrijven en nieuwe horecabedrijven.

60. Artikel 3.86 bepaalt dat voor de in de bijlage X aangegeven horecazaken nog de huidige avondzaak tijden blijven gelden: zondag tot en met donderdag 03.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04.00 uur. Cliënte stelt vast dat deze lijst niet compleet is, er ontbreken in ieder geval horecabedrijven die op dit moment een exploitatievergunning hebben voor avondzaaktijden. Dit dient in het definitieve wijzigingsbesluit te worden aangepast. Hierbij dienen ook horeca 1 (fastfood)bedrijven te worden meegenomen die op dit moment exploiteren op basis van avondzaaktijden. Er staat immers ook een ander fastfoodbedrijf op de lijst. Hierin kan de gemeente geen onderscheid maken. Bestaande fastfoodzaken met avondzaaktijden worden immers zeer ernstig benadeeld door de standaard openingstijden die gelden voor de zwaartecategorie fastfoodhoreca. Weliswaar kan er een maatwerkontheffing gegeven worden (hierover verderop meer) maar dit is een meer rechtsonzekere situatie dan de huidige avondzaaktijden.

61. Daarnaast is in artikel 3.86 aangegeven dat deze avondzaaktijden gelden voor in de op bijlage X aangegeven horecazaken. Op bijlage X wordt het stadsdeel genoemd, de naam van de

onderneming en het adres. Onduidelijk is echter of bij verandering van de naam van de onderneming (bijvoorbeeld na verkoop) de verruimde openingstijden blijven gelden. Met andere woorden: gelden de verruimde openingstijden voor de horecazaak of het betreffende adres? Cliënte meent dat in het Wijzigingsbesluit duidelijk aangegeven moet worden dat de verruimde openingstijden gelden voor het adres en dus ook blijven gelden op het moment van verkoop van het horecabedrijf. Dit om misverstanden en rechtsonzekerheid te voorkomen.

62. Verder wordt in het Ontwerp Wijzigingsbesluit aangegeven dat avondzaken zouden worden gerubriceerd als middelzware horeca: *"De activiteiten die uitgevoerd (mogen) worden zijn verder hetzelfde als die van middelzware horeca."* Cliënte constateert dat het 'oude' onderscheid tussen 'horeca 2' en 'horeca 3' niet aansluit bij het thans gemaakte onderscheid tussen 'middelzware horeca' en 'zware horeca'. De gebruiksmogelijkheden van avondzaken (lijken te) worden beperkt. Nagenoeg ieder bestemmingsplan kent de volgende definitie van 'horeca 3': *"Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken."* Hierin is bijvoorbeeld geen (letterlijk) verbod op dansen opgenomen. In de jurisprudentie[19] is wel uitgemaakt dat buiten onderscheid tussen horeca 2 en horeca 3 onder meer relevant is of de primaire focus van het horecabedrijf ligt op het laten dansen van bezoekers. Met andere woorden: dit houdt nadrukkelijk geen dansverbod in. Voor het overige kan niet geheel worden overzien wat de verschillen zijn tussen de oude en nieuwe horeca categorie-indeling.

63. Club Out wordt geëxploiteerd als een zogenaamde "nachtzaak".

64. Artikel 3.90 geeft de mogelijkheid tot beperking van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Cliënte meent dat dit in ieder geval geen beperking mag opleveren ten opzichte van de thans toegestane exploitatie.

65. Daarnaast geeft artikel 3.91 de mogelijkheid dat het geven van een maatwerkontheffing van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Deze maatwerkontheffing is alleen van toepassing op zware horeca en fastfoodhoreca. Cliënte meent dat dit ook van toepassing moet kunnen zijn op andere horecabedrijven, zeker die horecabedrijven die beperkt worden in de openingstijden door het nieuwe beleid.

[19] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2018:4807.

66. Een dergelijke maatwerkontheffing leidt tot een meer rechtsonzekere situatie voor de horeca-exploitant. Zeker ten opzichte van de huidige avondzaaktijden, die in principe voor iedere dag van de week golden. Met de maatwerkontheffing kan bepaald worden voor welke dag of dagen van de week de ontheffing geldt. Daarnaast lijkt er een zwaardere toets toegepast te worden, dan die thans op grond van het woon- en leefklimaat op basis van de APV geldt. Ook kunnen er extra voorwaarden aan de ontheffing worden verbonden.

67. Duidelijk is dat de regeling complexer wordt voor de horeca-exploitant en deze weer een extra toestemming dient aan te vragen. De horeca-exploitant heeft minder zekerheid over de openingstijden, maar moet wel investeringen doen en personeel aannemen. Cliënte meent dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Er is ook geen enkele motivatie gegeven waarom de oude regeling niet zou voldoen.

Horecaterrassen

68. Een terras is belangrijk voor de zichtbaarheid en het rendabel kunnen exploiteren van een horecaonderneming. Op grond van artikel 3.71 is een horecaterras uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'horecaterras toegestaan – vergunningsplicht'. Cliënte meent dat alle huidige horecaterrassen een dergelijke aanduiding zouden moeten krijgen. Artikel 3.71 lid 2 bevat een tijdelijke regeling voor zover het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog niet is omgezet naar het definitieve deel. Op basis daarvan is een horecaterras ook toegestaan als dit blijkt uit het oude bestemming (al dan niet via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid) of er in het verleden een omgevingsvergunning is verleend.

69. Hierbij wordt miskend dat er op dit moment horecaterrassen in Amsterdam aanwezig zijn, waarvoor een exploitatievergunning is verleend, maar waarvoor geen separate ruimtelijke toestemming lijkt te zijn. Eén en ander wordt onder meer veroorzaakt doordat stadsdelen in het verleden hier geen groot belang aan hebben gehecht. Dit is dus niet te wijten aan de horeca-exploitant en die mag hier ook niet de dupe van worden.

70. Wat betreft de openingstijden van het horecaterras, kan dit geen beperking zijn op de openingstijden, zoals die nu gelden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden maximale sluitingstijden gegeven, waarbij in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgeweken. Dit geeft rechtsonzekerheid voor de horeca-exploitant.

71. Daarnaast wordt er een vergunningsplicht voor horecaterrassen in het leven geroepen. Op grond van de beoordelingsregels wordt een dergelijke omgevingsvergunning alleen verleend als de aanvraag betrekking heeft op een locatie waar een horecaterras is toegestaan. Zoals hierboven aangegeven is dit in de oude bestemmingsplannen niet altijd duidelijk. Dit kan in de praktijk tot grote problemen leiden.

72. In het Horecabeleid 2025 stond met betrekking tot deze vergunning het volgende aangegeven:

> "*Alle bestaande terrassen hebben momenteel een ruimtelijke toestemming. Dit kan bijvoorbeeld een omgevingsvergunning zijn of een toestemming door algemene regels in het bestemmingsplan. Deze bestaande terrassen krijgen de nieuwe omgevingsvergunning terrassen van rechtswege. Vanaf inwerkingtreding van de horecaregels in het omgevingsplan wordt het onderdeel terras in hun huidige exploitatievergunning beschouwd als een omgevingsplanvergunning. Die bevat de openingstijden van het terras, de terrastekening en, indien aanwezig, specifieke vergunningvoorschriften over het terras. Ondernemers hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen en zijn geen leges verschuldigd*".[20]

73. Hieruit blijkt derhalve dat in het beleid is toegezegd dat alle bestaande horecaterrassen van rechtswege een omgevingsvergunning terras krijgen.

74. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit echter staat bij artikel 3.76 aangegeven dat dit artikel alleen van toepassing is op een bestaand legaal horecaterras. Als een omgevingsplanactiviteit horecaterras voor het moment van inwerkingtreding van de subparagraaf rechtmatig werd verricht, dan geldt voor die activiteit een omgevingsvergunning van rechtswege voor onbepaalde tijd. Onduidelijk is echter wat verstaan wordt onder 'een legaal bestaand horecaterras' en het 'rechtmatig verrichten van de exploitatie van een horecaterras'. Het is twijfelachtig of de situatie zoals voornoemd, waarbij er wel een exploitatievergunning is voor het terras, maar geen ruimtelijke toestemming, in aanmerking komt voor een

[20] Horecabeleid 2025, pagina 32.

omgevingsvergunning van rechtswege. Cliënte meent dat het onwenselijk is als deze horeca-exploitanten alsnog een dergelijke toestemming moeten regelen terwijl het terras vaak al jarenlang geëxploiteerd wordt. Bovendien is de ruimtelijke toestemming altijd een toetsingsgrond op basis van de APV geweest. Indien de gemeente bij verlening van de exploitatievergunning voor het terras niet opgemerkt heeft dat er geen ruimtelijke toestemming was, kan dit nu niet worden tegengeworpen aan de horeca-exploitanten. Cliënte meent dat in het wijzigingsbesluit de regel zo zou moeten worden aangepast, dat deze horeca-exploitanten ook een omgevingsvergunning van rechtswege krijgen.

75. Op grond van artikel 3.78 kunnen voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit horecaterras worden verbonden. Op grond van lid 2 worden in elk geval voorschriften verbonden over de positionering en maatvoering van het terras, de openingstijden en het aantal zitplaatsen dat maximaal op het terras aanwezig mag zijn. Met name deze laatste voorwaarde wijkt af van de huidige praktijk. Vrijwel nooit worden op een exploitatievergunning voor een horecaterras het maximaal aantal zitplaatsen dat op het terras aanwezig mag zijn opgenomen. Cliënte meent dat dit een onnodige en vergaande beperking is. In ieder geval mag dit niet leiden tot vermindering van het aantal zitplaatsen dat op dit moment op het terras aanwezig is.

76. De gemeente zou ook meer aandacht moeten besteden aan de positieve effecten van terrassen. Terrassen dragen bij aan een levendige en gezellige stadssfeer, vergroten de sociale controle en voorzien in de behoeften van zowel bewoners als bezoekers. Daarnaast helpen terrassen vaak ongewenste situaties te voorkomen, zoals wildparkeren van fietsen en scooters of het illegaal plaatsen van afval. Bovendien kan de aanwezigheid van een terras juist extra toezicht en controle in een gebied mogelijk maken. Deze belangrijke bijdragen van terrassen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn tot nu toe onvoldoende erkend.

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

77. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt onder meer terug in artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

78. Ditzelfde geldt voor de in dit artikel aangegeven aanduiding 'bouwlaag waarin een horecazaak is toegestaan' en 'maximumaantal horecazaken'. Dit kan nooit een beperking inhouden ten opzichte van de bestaande situatie. Dit is niet, dan wel onvoldoende verzekerd, in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Uitgaansgebied Leidsebuurt

79. De horecabedrijven van cliënte zijn gelegen in het uitgaansgebied Leidsebuurt. Cliënte meent dat in uitgaansgebieden ruimere regels met betrekking tot horeca-exploitatie dienen te gelden dan buiten dergelijke gebieden. Dit is van oudsher ook de bedoeling en bestuurspraktijk van de gemeente Amsterdam. Niet ter discussie lijkt te staan dat de Leidsebuurt in de toekomst blijft behoren tot (een van de weinige) uitgaansgebieden.

80. Bij horeca-exploitatie op uitgaansgebieden, zoals de Leidsebuurt, speelt eens te meer het rechtszekerheidsbeginsel, waarbij horeca-exploitanten (en pandeigenaren) erop mochten vertrouwen dat de ruime horeca gebruiksmogelijkheden zouden kunnen worden gecontinueerd en dat binnen het uitgaansgebied de nodige flexibiliteit zou bestaan om bestaande horeca gebruiksmogelijkheden te wijzigen (om ook op de laatste ontwikkelingen en trends in te spelen). Ook de huurprijs in het bewuste gebied is daarop afgestemd.

Nader over Club Out

Bestemmingsplan

81. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'Zuidelijke binnenstad' de enkelbestemming 'Gemengd-1.2'.

82. Volgens artikel 10.1 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor 'Horeca 2' in de eerste bouwlaag en de daaronder gelegen bijzondere bouwlaag (kelder, souterrain).

83. Volgens artikel 1.35 wordt onder 'horeca 2' verstaan:

> "*horecabedrijven, al dan niet met een besloten karakter, die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken, waarbij het gelegenheid bieden tot dansen op en tot het beluisteren van overwegend mechanische muziek een wezenlijk onderdeel vormt. Horeca 2 bedrijven zijn in elk geval discotheken en sociëteiten;*"

Huidig horecabeleid

84. Op dit moment geldt voor deze locatie de 'Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 – Amsterdam'.

85. Op grond van artikel 1.1.2 van dit beleid wordt onder 'Horeca 2' verstaan:

> *"Horecabedrijven, al dan niet met een besloten karakter, die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken, waarbij het gelegenheid bieden tot dansen op en tot het beluisteren van overwegend mechanische muziek een wezenlijk onderdeel vormt. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval discotheken, zaalverhuurlocaties en sociëteiten,"*

Exploitatievergunning/openingstijden

86. Voor de huidige exploitatie is een exploitatievergunning verleend, met de openingstijden zondag tot en met donderdag van 09.00 uur tot 04.00 uur en vrijdag en zaterdag van 09.00 uur tot 05.00 uur. Cliënte maakt ook daadwerkelijk volledig gebruik van de vergunde openingstijden.

87. Deze openingstijden zijn van belang voor een rendabele exploitatie. Cliënte wenst de huidige openingstijden te behouden.

88. Ook dienen aspecten van de huidige exploitatiemogelijkheden behouden te blijven. Een beperking van de openingstijden of andere aspecten zal tot grote schade lijden. Aan deze locatie dient derhalve een gebiedstypering te worden toegekend die de huidige exploitatiemogelijkheden niet beperkt.

89. Cliënte wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht, het huidige beleid etc. behouden.

Behoud geluidsniveau

90. Cliënte produceert in de inrichting een geluidsniveau dat luider is dan louter "achtergrondniveau" en wenst dit geluidsniveau te behouden. De sfeer in de horecabedrijven van cliënte worden voor een deel bepaald door de muziek die gedraaid wordt. Bezoekers komen om plezier te maken en kunnen/mogen ook meebewegen op de muziek. Cliënte wenst minimaal het huidige geluidsniveau, zoals volgt uit het voormalige Activiteitenbesluit en eventuele nadere besluitvorming vanuit uw gemeente te behouden. Ook wenst cliënte het

gebruik te blijven maken van het overgangsrecht en het voormalig verhoogde geluidsniveau van +5dB vanuit het voormalige horecaconcentratiegebied Leidsebuurt.

Overige voortzetting bedrijfsconcept

91. Ook op andere onderdelen wenst cliënte haar bedrijfsconcept(en) voort te kunnen zetten. Eventuele beperkingen zullen zorgen voor dramatische waardevermindering van de horecabedrijven. Potentiële kopers zullen immers terughoudend zijn als niet zeker is of het horecabedrijf/concept na overname ongewijzigd kan worden voortgezet.

Afsluitend

92. Cliënte vreest dat de exploitatiemogelijkheden van de horeca c.q. onderhavige locatie zal afnemen, zoals thans door het Ontwerp Wijzigingsbesluit beoogd.

93. Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie(s) kan/kunnen worden voortgezet, waarbij in de toekomst ook een wijziging van het horecaconcept of verkoop aan de orde kan zijn. Cliënte verzoekt u om het Ontwerp Wijzigingsbesluit zo vast te stellen dat dit mogelijk is.

94. Eventuele wijzigingen in of beperkingen van de horeca-exploitatie zal grote (financiële) schade tot gevolg hebben. Cliënte stelt de gemeente Amsterdam op voorhand aansprakelijk voor dergelijke schade, maar gaat ervan uit dat het zover niet zal hoeven komen doordat bestaande mogelijkheden onder het nieuwe beleid mogelijk blijven.

95. Cliënte gaat ervan uit dat uw raad de stadsdelen eerst alsnog in de gelegenheid zal stellen om met de nodige inhoudelijke opmerkingen te komen en vervolgens wederom een gewijzigde versie van het Ontwerp Wijzigingsbesluit te publiceren, waarna wederom een zienswijze kan worden ingediend.

Meester Advocaten
T 020 409 55 55
F 020 409 54 44
Foeliestraat 18
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

PER AANGETEKENDE POST/AFGEVEN AMSTEL 1

Gemeenteraad van Amsterdam
Directeur Ruimte en Duurzaamheid
T.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT AMSTERDAM

Gemeente Amsterdam
16 OKT. 2025
Ontvangen

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220451
Betreft	:	Club Prime & John Doe / Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij hebben zich gewend de exploitanten van Club John Doe en Club Prime respectievelijk gevestigd aan het Rembrandtplein 31 en 22, (hierna te noemen: cliënte), ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is met ingang van donderdag 4 september 2025 gedurende een termijn van 6 weken ter inzage gelegd. De kennisgeving van de ter inzagelegging treft u aan als bijlage 1.

Gedurende de termijn van de ter inzagelegging kan eenieder een zienswijze indienen over het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Hierbij ontvangt u tijdig de zienswijze van cliënte.

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden via rekeningnummer 33.09.89.849 (NL58RABO0339908849) t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen)

Hieronder zullen allereerst de algemene opmerkingen die gemaakt kunnen worden naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit uiteengezet worden. Daarna zal worden ingegaan op de specifieke locatie van cliënte.

Inleiding

Voorgeschiedenis

1. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit bouwt voort op het Horecabeleid 2025. Het SBK is voor het eerst gepubliceerd in het voorjaar van 2022. Uw gemeente stelt dat de aanleiding voor het SBK was dat het bestaande ruimtelijke en horecabeleid van de verschillende stadsdelen niet meer aansloot op de actuele praktijk, onvoldoende flexibel was voor toekomstige ontwikkelingen en op onderdelen niet goed aansloot bij de (aankomende) Omgevingswet. Daarbij gaf uw gemeente aan dat met het SBK werd beoogd om meer uniformiteit te brengen in de regelgeving voor horeca en terrassen en om een integrale systematiek van zwaartecategorieën, gebiedstypologieën en vergunningstelsels te introduceren.

2. Cliënte deelt de door uw gemeente geschetste uitleg over de nut en noodzaak van het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet. Voorafgaand aan het SBK bestond er reeds voldoende eenduidigheid in beleid en regelgeving met betrekking tot horeca. Voor iedere ondernemer was duidelijk welke verschillende horecacategorieën in het bestemmingsplan waren opgenomen. Ook bleek uit de praktijk dat er relatief weinig procedures werden gevoerd over de interpretatie van horeca-definities onder de oude bestemmingsplannen.[1]

3. Cliënte vraagt zich af welk concreet probleem de gemeente met het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit poogt op te lossen. Daarbij speelt mee dat de nieuwe Omgevingswet geen enkele verplichting oplegt om horecacategorieën te wijzigen en al helemaal niet binnen een goed functionerende praktijk. Kortom: cliënte ziet geen nut en noodzaak voor inhoudelijke wijzigingen en krijgt de stellige indruk dat sprake is van een doelredenering vanuit de gemeente Amsterdam om de horeca-exploitatie te beteugelen. Reeds om deze reden wordt niet voldaan aan het toetsingscriterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties" (ETFAL).[2]

---

[1] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën, maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.
[2] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.

4. Daarnaast heeft cliënte kritiek op de wijze waarop uw gemeente invulling heeft gegeven aan de inspraakprocedure rondom het SBK. Cliënte verwijst daarbij tevens naar hetgeen in dit kader in haar eerdere inspraakreactie(s) kenbaar is gemaakt. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd. Daarbovenop speelt onder meer nog het volgende:

- Uw gemeente heeft bij/in het concept-SBK kenbaar gemaakt dat het SBK in samenwerking met Koninklijke Horeca Nederland (KHN) tot stand zou zijn gebracht. KHN erkent gesprekken hieromtrent met uw gemeente te hebben gevoerd, doch kan zich (totaal) niet vinden in de tekst van het SBK, hetgeen ook moge blijken uit de uitvoerige inspraakreactie van KHN d.d.11 mei 2022.
- Cliënte heeft moeten constateren dat tijdens de inspraakavonden (met name de inspraakavond Amsterdam-Centrum d.d. 14 september 2022) vanuit uw gemeente erg ''sturend'' werd opgetreden in het voordeel van enkele klagende burgers (o.a. kregen deze een 'breder podium' en langer het woord).
- Vervolgens heeft uw gemeente ook 'sturend' opgetreden door de termijn voor het indienen van inspraakreacties te verlengen. In eerste instantie liep de termijn voor het verstrekken van inspraakreacties van 16 maart tot en met 11 mei 2022. In deze periode zijn in totaal circa 100 inspraakreacties ingediend,[3] welke in de kern (zeer) negatief over het SBK waren. Vervolgens is door uw gemeente de inspraaktermijn verlengd tot 13 oktober 2022 en zijn circa 620 inspraakreacties binnengekomen. Cliënte kan zich niet aan de indruk onttrekken dat gedurende deze aanvullende inspraaktermijn door of vanwege uw gemeente bewoners (organisaties) actief zijn verzocht om een 'positieve' (lees: voor de horeca negatieve) inspraakreactie in te brengen.
- In de Nota van Beantwoording[4] wordt deze 'sturende houding' vanuit uw gemeente voortgezet. Direct na de samenvatting (hoofdstuk 2) worden in paragraaf 3.1 vele 'complimenten' voor het SBK opgesomd. Blijkens de eigen bronvermelding lijken deze complimenten echter voort te vloeien uit slechts 11 'van de 620' zienswijzen.[5] Uw gemeente vormt het beeld dat de verhouding van positieve en negatieve reacties tamelijk gelijk is, maar dit is geenszins het geval. Het merendeel van de zienswijzen is negatief, over de inhoud van het SBK dan wel over de vorm en opzet ervan.

---

[3] Waarvan overigens circa 120 vanuit Meester Advocaten.
[4] De Nota van Beantwoording is ongeveer twee en een half jaar na ontvangst van de inspraakreacties uiteindelijk op 4 februari 2025 door uw gemeente verstrekt.
[5] Nota van Beantwoording, pagina 8, indieners 241, 458, 175, 499, 67, 80, 457, 23, 76, 0125, 0481.

Eerdere inspraakreactie(s) cliënte

5. Respectievelijk op 5 mei 2022 en 11 oktober 2022 zijn namens cliënte een inspraakreactie en aanvullende inspraakreactie op het (concept) SBK bij uw gemeente ingediend. Uw gemeente is bekend met de inhoud. Cliënte verwijst naar de inhoud, die ook in het kader van de onderhavige zienswijze als hier herhaald en ingelast dient te worden beschouwd.

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

6. Daarbij komt dat de verkeerde volgorde is gehanteerd bij de beleidsvorming. Eerst is het omgevingsplan vastgesteld en pas daarna zou het uitvoeringsbeleid worden vastgesteld, terwijl de betrokkenheid van de stadsdelen en een inhoudelijke beantwoording van de inspraakreacties in de juiste volgorde voorafgaand aan besluitvorming had moeten plaatsvinden. Stadsdelen lijken verrast. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers zich niet gehoord voelen en dat wezenlijke belangen en zorgen niet zijn gewogen bij het vaststellen van beleid en regelgeving.

Rol stadsdelen geminimaliseerd

7. Niet alleen lijkt het onderhavige Ontwerp Wijzigingsbesluit niet voorafgaand te zijn afgestemd met de stadsdelen, ook lijkt de ruimte voor de stadsdelen om te handelen binnen het (Ontwerp) Wijzigingsbesluit bijzonder beperkt. De stadsdelen lijken alleen de bevoegdheid te hebben om beperkingen op te kunnen leggen. Hiermee lijken de stadsdelen in een keurslijf te zijn geplaatst, hetgeen (ook) niet aansluit bij de jarenlange praktijk dat stadsdelen bevoegd waren om bestemmingsplannen voor te bereiden en op te stellen. Cliënte vraagt zich af of uw raadsleden er zich voldoende van bewust zijn dat de stadsdelen door uw raad buitenspel worden gezet.

8. Cliënte brengt in dit kader in herinnering dat een van de onderdelen van de bestuursopdracht in het kader van het SBK was *´meer sturingsmogelijkheden (wens stadsdeelbesturen).*[6] Hierbij werd nadrukkelijk niet alleen gedoeld op mogelijkheden tot het louter beperken van de horeca-exploitatie.

9. Bevoegdheid van de stadsdelen is echter gedecimeerd. Zo kunnen stadsdelen bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, niet afwijken van de na-indeling in de zwaartecategorie niet-afwijken van de openingstijden (met uitzondering van een enkele ontheffingsmogelijkheid). De

[6] Zie ook Bestuursopdracht 2018.

stadsdelen lijken nu alleen de vrijheid te hebben om gebieden aan te wijzen waar een ontheffing van de openingstijden niet wenselijk is.[7] Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold als nadere invulling van het horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[8]

10. Ook heeft de gemeente Amsterdam in het kader van het SBK aangegeven: "*Afweging mogelijk voor afzonderlijke horeca-activiteiten mogelijkheid → maakwerk/voorschriften.*" Deze toezegging is de gemeente Amsterdam niet nagekomen, ook op dit punt is de invloed van de stadsdelen op de individuele horeca-exploitatie beperkt.

11. Per stadsdeel zal een uitvoeringsbeleid worden opgesteld, de stadsdelen worden echter flink beperkt in hun vrijheid met betrekking tot wat kan worden opgenomen in het uitvoeringsbeleid.[9] De 'knoppen' waaraan het stadsdeel kan draaien, zijn voor de horeca louter beperkend en vallen ook nog eens binnen het keurslijf zoals opgedragen binnen uw raad. De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.

Opgewekt vertrouwen

12. De beperkingen van de horeca-exploitatie welke voortvloeien uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn voor een groot deel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, althans is vertrouwen vanuit de gemeente opgewekt dat dergelijke beperking zich niet zouden voordoen.

13. Op diverse momenten en verschillende wijze, is er vanuit de gemeente Amsterdam het vertrouwen opgewekt dat horecabedrijven de bestaande exploitatie zouden kunnen voortzetten en overdragen, zonder dat het onderhavige (Ontwerp) Wijzigingsbesluit daartoe beperkingen zou stellen. Dit vertrouwen is op diverse momenten waarop het SBK is toegelicht, tijdens informatieavonden en alsmede jegens KHN.

---

[7] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.
[8] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.
[9] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.

14. Reeds voorafgaand aan de publicatie van de definitieve totstandkoming van het SBK, hebben er meerdere besprekingen plaatsgevonden in een specifiek daartoe belegde "klankbordgroep" waarvan o.a. KHN-onderdeel uitmaakte. In het verslag klankbordgroep 29 november 2021 wordt bijvoorbeeld aangegeven:[10]

"KHN geeft aan dat het uitgangspunt moet zijn dat horeca-activiteiten, zoals die nu uitgevoerd worden door een bedrijf, in de toekomst gewoon doorgezet moeten kunnen worden.
Dit wordt onderschreven door andere aanwezigen en de gemeente." (onderstreping PS)

15. Daarnaast is bijvoorbeeld - doch niet uitsluitend - tijdens de informatieavond van 14 september 2022 door de ambtenaren, welke de informatieavond hebben geleid, het volgende gemeld:

> *"Rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij komst van het omgevingsplan natuurlijk niet veranderen."*

Ook is gezegd:

> *"Bestaande rechten blijven behouden."*

En:

> *"Als je je bedrijf wilt verkopen dan blijven je rechten in het bestemmingsplan altijd gewoon staan, gelden."*

Als een ondernemer daarop vraagt of dit ook geldt als het bestemmingsplan/Omgevingsplan inmiddels is gewijzigd, wordt er geantwoord:

---

[10] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

"Niet voor uw pand." "We gaan geen bestemmingen afpakken." "Bestemmingsplan gaat vóór en daarmee is de rechtszekerheid geborgd."

16. Tijdens de informatiebijeenkomst van 7 september 2022 zijn vergelijkbare ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door o.a. projectleider .[11] geeft onder meer aan:

> *"De rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij het nieuwe omgevingsplan niet ineens veranderen. Wij gaan niet ineens zeggen van nou u mocht alcohol schenken en dat is nu ineens afgelopen omdat er een nieuw omgevingsplan is. Bestaande rechten blijven bestaan."*

17. Tijdens de informatieavonden werden door uw gemeente sheets gehanteerd waaruit vergelijkbare toezeggingen voortvloeiden.

18. Ook is er in diverse overleggen met KHN sprake geweest van expliciete bevestigingen van continuïteit van bestaande rechten en is er herhaaldelijk aangegeven dat er geen nadelige wijzigingen zouden worden doorgevoerd. Cliënte verwijst in dit kader ook naar hetgeen hieromtrent is gesteld in de inspraakreactie van KHN d.d. 11 mei 2022.[12]

19. Daarnaast verwijst cliënte naar het coalitieakkoord, dat overigens nog tijdens de presentatie van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het SBK op 27 juni 2022 is toegelicht,[13] het volgende opgenomen: "*We geven meer ruimte aan horeca om af en toe een bandje of een dj te laten optreden (...).*"

---

[11] Onder meer zijn de volgende informatiebijeenkomsten door de gemeente, in het kader van het SBK, door uw gemeente georganiseerd. Databijeenkomsten per stadsdeel:
- Stadsdeel Oost: 30 augustus 2022;
- Weesp: 6 september 2022;
- Stadsdeel West: 7 september 2022;
- Stadsdeel Zuid: 12 september 2022;
- Stadsdeel Noord: 13 september 2022;
- Stadsdeel Nieuw-West: 13 september 2022;
- Stadsdeel Centrum: 14 september 2022.

[12] Zie inspraakreactie KHN 11 mei 2022. p. 1, tweede alinea.

[13] Ontwerp Wijzigingsbesluit horeca en terrassen presentatie gemeente Amsterdam tijdens ALV en KHN, maandag 27 juni 2022.

20. Namens cliënte is reeds eerder kenbaar gemaakt dat het verlies van bestaande rechten kan leiden tot grote financiële nadelige gevolgen en serieuze continuïteitsrisico's.

21. Volgens vaste jurisprudentie[14] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:
    1. Er is sprake van een toezegging;
    2. Deze toezegging kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend;
    3. Een belangenafweging staat niet aan het honoreren van de verwachtingen in de weg.

22. Cliënte mag er dan ook op vertrouwen dat de huidige exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet en dat ook in de toekomst geen beperkingen zullen worden opgelegd die leiden tot verlies van waarde of exploitatiemogelijkheden. Het Horecabeleid zal op dit punt moeten worden verduidelijkt en aangepast, zodat buiten twijfel staat dat bestaande rechten te allen tijde worden gerespecteerd. Hieronder komen wij nader op terug.

23. In het onderhavige geval is er sprake van expliciete toezeggingen zoals hiervoor genoemd, namelijk alle bestaande rechten van een horecaondernemer, zijn mogelijke opvolger en de pandeigenaar blijven behouden (stap 1).

24. Deze toezeggingen kunnen aan het bestuursorgaan worden toegerekend (stap 2). De informatiebijeenkomsten zijn immers door de gemeente georganiseerd om het Concept Ontwerp Wijzigingsbesluit nader toe te lichten en te duiden. Er mag op vertrouwd worden dat uitlatingen die tijdens deze bijeenkomsten worden gedaan juist zijn. Bovendien zijn deze uitlatingen meermaals door verschillende ambtenaren op diverse bijeenkomsten gedaan en betreft het derhalve niet een persoonlijke opvatting van één enkele ambtenaar.

25. Bovendien staat een belangenafweging niet in de weg aan het honoreren van deze verwachtingen (stap 3). De belangen van cliënte wegen namelijk zwaar in deze belangenafweging. Het betreffen hier bestaande rechten, waarvan cliënte er op mag vertrouwen dat deze in de toekomst blijven gelden. De exploitatie en financiering het betreffende pand zijn immers ook gebaseerd op deze bestaande rechten. Het beperken van deze rechten levert grote schade op voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

[14] Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

26. Cliënte kan dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel doen. Bestaande rechten zullen dus moeten worden gerespecteerd in het vast te stellen SBK en het omgevingsplan.

27. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

28. In het geval dat cliënte niet zou mogen vertrouwen op de expliciete uitlatingen van ambtenaren (quod non) zouden bestaande rechten – in het gunstigste geval- alleen van kracht blijven totdat het huidige bestemmingsplan is vervangen door de regels uit de basisregeling. Die basisregeling lijkt deels het Ontwerp Wijzigingsbesluit te zijn, met alle beperkende bepalingen van dien. Deze wijzigingen zouden zich dan ook binnen enkele maanden kunnen verwezenlijken.

29. Vorengaande is contrair aan hetgeen uw ambtenaren tijdens de informatieavonden nadrukkelijk hebben toegelicht. Anders dan uw ambtenaren stellig verklaren zou dan een bestaande toegestane horeca-activiteit wel degelijk kunnen worden wegbestemd – althans te worden beperkt - waarbij dit in het meest gunstige scenario 'pas' in 2029 het geval zou zijn.

30. Cliënte is overigens van oordeel dat de handelswijze van uw gemeente, waaronder het schenden van het opgewekte vertrouwen en schending van het rechtszekerheidsbeginsel, tevens leidt tot een onrechtmatige overheidsdaad, waarvoor cliënte uw gemeente aansprakelijk houdt.

<u>Gronden</u>

<u>Overgangsrecht</u>

31. Cliënte meent dat bestaande horecabedrijven de huidige wijze van exploiteren moeten kunnen voortzetten in de toekomst. Een beperking van de exploitatie kan namelijk tot grote financiële schade leiden. Cliënte meent dat dit in het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet afdoende geregeld is.

32. Cliënte meent dat uw gemeente zich dient te houden aan de toezeggingen c.q. het opgewekte vertrouwen zoals hierboven verwoord. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit dient

hierop te worden aangepast. Slechts voor zover aan de verdere inhoud zou moeten worden toegekomen, quod non, wordt hierbij namens cliënte nog het navolgende opgemerkt.

33. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt aangegeven dat voor bestaande horecazaken in beginsel een overgangsrecht geldt, maar dit is voornamelijk vormgegeven als een overgangstermijn van drie jaar. Binnen die termijn hoeven bestaande exploitanten nog niet te voldoen aan de nieuwe algemene regels, zoals beperkingen ten aanzien van openingstijden en activiteiten. Voor nieuwe horecazaken geldt echter geen overgangsrecht, zij moeten per direct voldoen aan de nieuwe bepalingen.

34. In de toelichting is hierover onder meer het volgende opgenomen:

> "*Zoals hiervoor al een aantal keer aangegeven, wordt waar nodig voorzien in overgangsrecht voor bestaande legale situaties. Een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangstermijn. Gedurende die termijn hoeft een legaal bestaande horecazaak nog niet te voldoen aan gestelde algemene regels".*[15]
>
> .....
>
> *"Bovendien wordt daarmee aangesloten op de geldingsduur van verreweg de meeste exploitatievergunning. Dat voorkomt dat in een exploitatievergunning bijvoorbeeld ruimere openingstijden staan dan dat in het omgevingsplan is bepaald. Voor exploitatievergunning die eerder aflopen dan dat de betreffende overgangstermijn in het omgevingsplan nog duurt, kan worden geanticipeerd op de nieuwe regels."*[16]

35. Cliënte meent dat een overgangstermijn niet hetzelfde is als overgangsrecht, op grond waarvan de huidige exploitatie kan worden voortgezet. De overgangstermijn impliceert dat er op den duur wel veranderingen doorgevoerd moeten worden. Ook geeft de opmerking 'dat voor exploitatievergunningen die eerder aflopen dan de betreffende overgangstermijn in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op nieuwe regels', onvoldoende zekerheid voor bestaande horeca-exploitanten en pandeigenaren.

---

[15] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.
[16] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

36. Ook is volstrekt onduidelijk wat het overgangsrecht wordt voor de activiteiten die op dit moment onderdeel uitmaken van de exploitatie en die niet binnen de nieuwe zwaartecategorieën vallen. Cliënte wil de zekerheid dat in ieder geval alle activiteiten die thans worden uitgevoerd, ook in de toekomst onderdeel kunnen blijven van de exploitatie.

37. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat horecaondernemers in de toekomst de kans moeten krijgen om een horecabedrijf te kunnen verkopen. In de horecabranche komt het vaak voor dat verkoop van de horecazaak op termijn als pensioenvoorziening dient. Dus zelfs als een horecaondernemer op basis van overgangsrecht de kans krijgt om bijvoorbeeld nog vijf jaar te kunnen exploiteren, wordt er grote schade geleden omdat het horecabedrijf niet meer verkocht kan worden. Ook pandeigenaren zullen zwaar gedupeerd worden als bepaalde horeca zwaartecategorieën in een pand niet meer mogen worden uitgeoefend. Prijzen zijn uiteraard gebaseerd op de zwaarte van de horeca die mogelijk is in het pand. Een horecaondernemer die tevens eigenaar is van het pand wordt hierdoor extra zwaar benadeeld. De gemeente doorkruist hiermee ook de marktwerking, voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

38. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bestaande horeca, in dezelfde omvang en met dezelfde eigenschappen zoals bijvoorbeeld openingstijden, op de huidige locaties kan worden behouden. In de bijeenkomsten naar aanleiding van het Concept Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt door ambtenaren aangegeven dat hetgeen horecaondernemers nu hebben, behouden kan blijven. De vraag is of dit strookt met de uitgangspunten van het beleid. Cliënte doet een beroep op het vertrouwensbeginsel aan de hand van deze uitspraken en gaat er derhalve vanuit dat de bestaande exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet. Dit heeft zowel betrekking op de vergunde als de feitelijke situatie (inclusief bestaand overgangsrecht).

39. Ten aanzien van het waarborgen van de bestaande rechten is tijdens de informatieavonden toegelicht dat wordt uitgegaan van de daadwerkelijke legaal vergunde exploitatie op het moment van het aanvragen van de omgevingsvergunning.

40. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde periode of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke

geluids- of geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

41. Voor cliënte impliceert dit een onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Er kunnen immers vele redenen denkbaar zijn waarom een horecaondernemer of pandeigenaar tijdelijk niet optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die zijn exploitatievergunning of het bestemmingsplan biedt. Zo kan tijdelijk personeelstekort, economische crisis, tijdelijke terugloop in klandizie ertoe leiden dat bijvoorbeeld tijdelijk de openingstijden worden beperkt, of wellicht zelfs tijdelijk de exploitatie wordt beperkt. Een zeer duidelijk voorbeeld heeft zich voorgedaan tijdens de COVID-19 crisis. In die periode was het voor veel ondernemingen op bepaalde momenten alleen mogelijk om het afhalen van maaltijden aan te bieden, terwijl de onderneming anders uiteraard een volledige exploitatie zou voeren.

42. Dat een dergelijke situatie niet slechts theoretisch is blijkt wel uit de ervaringen van een aantal (horeca)ondernemers in het 1012-gebied. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit-Centrum 2' werd door de gemeente op de peildatum voor de werking van dit beperkende bestemmingsplan vastgesteld dat de horeca-exploitatie was gestaakt en werd de horecabestemming met de vaststelling van het bestemmingsplan verwijderd. Pas na het indienen van een zienswijze konden horecaondernemers het verwijderen van de horecabestemming van hun pand ongedaan maken, omdat zij konden aantonen dat de onderneming vanwege de gedwongen sluiting als gevolg van de afgekondigde COVID-19 lockdown slechts tijdelijk was gesloten. Dit concrete voorbeeld toont de rechtsonzekerheid aan als bij het verlenen van een omgevingsvergunning wordt uitgegaan van de door de gemeente Amsterdam gestelde feitelijke exploitatie.

<u>Zwaartecategorieën horeca</u>

43. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden zwaartecategorieën voor zelfstandige horeca genoemd, gekoppeld aan toegestane en verboden activiteiten. Cliënte meent dat er te weinig flexibiliteit is ingebouwd voor horecabedrijven die hier niet strikt in passen. Er zijn nu bestaande horecabedrijven die activiteiten uitvoeren die niet passen binnen een bepaalde zwaartecategorie. Hier is in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geen, althans onvoldoende rekening mee gehouden. Indien deze horecabedrijven wel binnen een bepaalde zwaartecategorie zouden moeten vallen, zou dit een beperking van de huidige exploitatie opleveren. Dit kan zeer vergaande (financiële) gevolgen hebben.

44. Daarnaast is het bij de omzetting van de oude bestemmingsplannen naar het definitieve deel van het omgevingsplan van belang dat alle gebruiksmogelijkheden zoals nu opgenomen in het oude bestemmingsplan, behouden blijven. Dit is zowel van belang voor de pandeigenaar als voor de horeca-exploitant, die wellicht in de toekomst de exploitatie nog wil wijzigen. Ook dit lijkt niet, dan wel onvoldoende te zijn verzekerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

45. Met betrekking tot 'lichte horeca' bepaalt artikel 2.248 dat het onder meer is toegestaan om kleine etenswaren te verstrekken, voor zover het gaat om etenswaren die geen voorbereidingsbehandeling ter plaatse behoeven, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Tegelijkertijd bepaalt artikel 2.250 dat het aanbieden/meegeven van etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, niet is toegestaan voor lichte horeca.

46. Op basis hiervan zou het bijvoorbeeld voor een koffiezaak of lunchroom niet meer zijn toegestaan om een belegd broodje mee te geven voor directe consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf. Cliënte meent dat dit een te vergaande beperking is, waarbij geen rekening is gehouden met de bestaande praktijk en exploitaties.

47. Met betrekking tot 'reguliere horeca' bepaalt artikel 2.253 welke activiteiten zijn toegestaan. Ook voor reguliere horeca geldt dat het verstrekken van kleine etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, alleen is toegestaan zonder voorbereidingsbehandeling, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Ook hierbij is geen rekening gehouden met de geldende praktijk en bestaande exploitaties.

48. Daarnaast bepaalt artikel 2.254 dat het niet is toegestaan om muziek ten gehore te brengen met een geluidsniveau hoger dan 75 dB(A). Cliënte kan dit maximum van 75 dB(A) niet plaatsen, aangezien in het Horecabeleid 2025 nog een maximum van 76 dB(A) stond aangegeven. Op grond van dit Horecabeleid mochten middelzware horeca en zware horeca namelijk meer dan achtergrondmuziek 77 dB(A) of hoger ten gehore brengen. Dit scheelt in ieder geval 1 dB(A). Dit kan bijvoorbeeld voor restaurants met een DJ toch een groot verschil maken. Cliënte meent dat dit in het definitieve Wijzigingsbesluit in ieder geval dient te worden aangepast. Daarbij komt dat voor sommige restaurants ook een maximum van 76 dB(A) niet voldoende zal zijn. Voor zover de huidige exploitatie gericht is op een hoger geluidsniveau, dient dit ook in de toekomst te zijn toegestaan.

49. Verder is het voor reguliere horeca niet toegestaan om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Cliënte meent dat dit niet strookt met bijvoorbeeld restaurants, waarvoor het nu is toegestaan om maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte van de horecazaak in te richten als dansvloer. Voor horeca van categorie 3 en 4 (of een andere categorie), waarvoor dat thans is toegestaan, dient deze mogelijkheid in ieder geval behouden te blijven. Ten aanzien van dit onderwerp heeft uw burgemeester in de raadsvergadering d.d. 14 mei 2025 ter bespreking van het nieuwe horecabeleid met betrekking tot het amendement inzake dansen in reguliere horeca bijvoorbeeld nog gezegd: "*Het amendement (...) en maakt het wel mogelijk dat er in een café spontaan tussen de tafels of op de tafel wordt gedanst*". Deze toezegging van de burgemeester, hoe summier ook, valt niet terug te vinden in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

50. Ook lijkt uit de formulering van artikel 2.254 te volgen dat het wel is toegestaan voor reguliere horeca om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang (een deel van) de ruimte niet wordt ingericht als dansvloer. Cliënte meent dat dit duidelijker dient te worden aangegeven.

51. Artikel 2.254 verbiedt ook zaalverhuur voor feesten en partijen voor reguliere horeca. Zaalverhuur voor feesten en partijen wordt als volgt gedefinieerd:

> *"Het op structurele basis bedrijfsmatig beschikbaar stellen van ruimte binnen een horecazaak ten behoeve van feesten voor grotere groepen, al dan niet besloten of tegen entreegeld."*[17]

52. Op basis van het (voormalige) horecabeleid van de stadsdelen was/is het in sommige stadsdelen toegestaan om bijvoorbeeld een restaurant of café te verhuren voor een afscheidsborrel, diner of feest. Daarbij werd aangegeven dat het reserveren van alle tafels in een restaurant voor één groep, de avond min of meer besloten maakt. Deze vorm van zaalverhuur was nadrukkelijk toegestaan. Voornoemde definitie in het Ontwerp Wijzigingsbesluit lijkt deze mogelijkheid te beperken, nog los van het feit dat niet duidelijk is wat onder 'op structurele basis' wordt verstaan. Cliënte meent dat deze mogelijkheid van zaalverhuur moet blijven bestaan, voor zover dat thans wel is toegestaan. Weliswaar wordt in de toelichting bij het wijzigingsbesluit wel aangegeven dat deze vorm van zaalverhuur kan

[17] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

blijven bestaan, maar cliënte meent dat dit ook moet blijven uit de definitie, en dus niet alleen uit de toelichting. Dit om rechtsonzekerheid te voorkomen.

53. Voor fastfoodhoreca geldt op basis van artikel 2.255 lid 3 dat er een maximum bruto-vloeroppervlakte kan worden gegeven. Cliënte meent dat dit nooit een beperking kan inhouden ten opzichte van de huidige situatie.

54. Voor middelzware horeca bepaalt artikel 2.259 dat het niet is toegestaan voor horecabedrijven die vallen onder deze categorie, om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Dit strookt niet met de regels voor cafés die het dansen mogelijk maken op maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte, en deze ruimte dus kan worden ingericht als dansvloer. Deze mogelijkheid dient behouden te blijven. Voor overige horecabedrijven in de categorie middelzwaar zou duidelijk gemaakt moeten worden dat het wel is toegestaan om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang er geen dansvloer wordt gecreëerd.

55. Ook voor middelzware horeca is het niet toegestaan om zaalverhuur voor feesten en partijen te exploiteren. Dit verhoudt zich niet tot de mogelijkheden die er thans zijn. Voor een motivatie daarvan wordt er verwezen naar het boven gestelde. Cliënte meent dat er geen sprake kan zijn van een inperking van de huidige exploitatiemogelijkheden.

56. Restaurants lopen een groot risico dat vanuit het thans geformuleerde Ontwerp Wijzigingsbesluit in een te lichte nieuwe categorie te worden ingedeeld. Los van de hierboven genoemde toezeggingen, is in gemeentelijke presentaties over het SBK op de sheets opgenomen: *"De huidige restaurants worden in het nieuwe systeem opgesplitst in twee categorieën: degene die later open willen en versterkte muziek willen draaien, vallen in een zwaardere categorie."* Dit komt echter niet terug in het Ontwerp Wijzigingsbesluit zoals het thans voorligt. Anticiperend op de toekomstige toebedeling van zwaartecategorieën benadrukt cliënte nogmaals in de zwaarste categorie te worden ingedeeld.

57. Hoewel het Ontwerp Wijzigingsbesluit op het eerste gezicht oogt als een helder en systematisch plan, blijkt bij nadere lezing dat er tegelijkertijd willekeurige en verstrekkende beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld dat een eenvoudige lunchroom geen belegd broodje zou mogen meegeven. Dit maakt het voor cliënte des te noodzakelijker om tegen de voorgestelde indeling en uitwerking te ageren.

Openingstijden horecazaak

58. In artikel 3.82 worden de openingstijden genoemd van de diverse zwaartecategorieën. Opvallend is dat met name bij reguliere horeca de openingstijden beperkt zijn ten opzichte van de huidige situatie. Reguliere horeca exploiteert op dit moment over het algemeen als horeca '4'. Deze horeca exploiteert doorgaans als dagzaak: van zondag tot en met donderdag tot 01.00 uur en van vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur of als avondzaak: van zondag tot en met donderdag tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04:00 uur. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit mag er op vrijdag en zaterdag tot 02.00 uur geëxploiteerd worden. Dit scheelt in ieder geval één uur in het weekend. Onterecht is daarbij niet erkend dat dit voor zeker een deel van de horeca-exploitanten een onevenredige beperking zal zijn. In de drukkere gebieden in Amsterdam zijn er vele restaurants tot de maximale sluitingstijd geopend zijn. Dat is ook normaal voor een bruisende hoofdstad en betekent niet dat de gasten bestaan uit een aparte bezoekersstroom. Een beperking in het weekend zal tot grote financiële schade lijden.

59. Onduidelijk is hoe omgegaan wordt met aanvragen die op moment van inwerkingtreding van de subparagrafen reeds zijn ingediend. Cliënte meent dat ook voor deze gevallen in ieder geval een overgangstermijn van 3 jaar dient te gelden.

60. Voor nieuwe exploitatievergunningen lijkt geen overgangstermijn te gelden. Daarvoor zouden dan direct de (beperktere) openingstijden gelden zoals opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Dit zou echter tot oneerlijke concurrentie kunnen leiden tussen bestaande horecabedrijven, waarvoor wel een overgangstermijn geldt en nieuwe bedrijven, die wel eerder moeten sluiten. Dit kan ook leiden tot slechtere verkoopbaarheid van bestaande horecabedrijven. Dit is vooral ook van belang omdat de verkoop van het horecabedrijf over het algemeen voor horeca-exploitanten geldt als een pensioenvoorziening. In beginsel zal de nieuwe eigenaar namelijk een nieuwe exploitatievergunning aan moeten vragen, waarbij dan de nieuwe openingstijden zullen gaan gelden. Cliënte meent daarom dat bij verkoop van een horecabedrijf ook een overgangstermijn van in totaal 3 jaar zou moeten gelden, zodat de nieuwe tijden op hetzelfde moment zullen gaan gelden voor bestaande bedrijven en nieuwe horecabedrijven.

61. Artikel 3.86 bepaalt dat voor de in de bijlage X aangegeven horecazaken nog de huidige avondzaak tijden blijven gelden: zondag tot en met donderdag 03.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04.00 uur. Cliënte stelt vast dat deze lijst niet compleet is, er ontbreken in ieder

geval horecabedrijven die op dit moment een exploitatievergunning hebben voor avondzaaktijden. Dit dient in het definitieve wijzigingsbesluit te worden aangepast. Hierbij dienen ook horeca 1 (fastfood)bedrijven te worden meegenomen die op dit moment exploiteren op basis van avondzaaktijden. Er staat immers ook een ander fastfoodbedrijf op de lijst. Hierin kan de gemeente geen onderscheid maken. Bestaande fastfoodzaken met avondzaaktijden worden immers zeer ernstig benadeeld door de standaard openingstijden die gelden voor de zwaartecategorie fastfoodhoreca. Weliswaar kan er een maatwerkontheffing gegeven worden (hierover verderop meer) maar dit is een meer rechtsonzekere situatie dan de huidige avondzaaktijden.

62. Daarnaast is in artikel 3.86 aangegeven dat deze avondzaaktijden gelden voor in de op bijlage X aangegeven horecazaken. Op bijlage X wordt het stadsdeel genoemd, de naam van de onderneming en het adres. Onduidelijk is echter of bij verandering van de naam van de onderneming (bijvoorbeeld na verkoop) de verruimde openingstijden blijven gelden. Met andere woorden: gelden de verruimde openingstijden voor de horecazaak of het betreffende adres? Cliënte meent dat in het Wijzigingsbesluit duidelijk aangegeven moet worden dat de verruimde openingstijden gelden voor het adres en dus ook blijven gelden op het moment van verkoop van het horecabedrijf. Dit om misverstanden en rechtsonzekerheid te voorkomen.

63. Verder wordt in het Ontwerp Wijzigingsbesluit aangegeven dat avondzaken zouden worden gerubriceerd als middelzware horeca: *"De activiteiten die uitgevoerd (mogen) worden zijn verder hetzelfde als die van middelzware horeca."* Cliënte constateert dat het 'oude' onderscheid tussen 'horeca 2' en 'horeca 3' niet aansluit bij het thans gemaakte onderscheid tussen 'middelzware horeca' en 'zware horeca'. De gebruiksmogelijkheden van avondzaken (lijken te) worden beperkt. Nagenoeg ieder bestemmingsplan kent de volgende definitie van 'horeca 3': *"Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken."* Hierin is bijvoorbeeld geen (letterlijk) verbod op dansen opgenomen. In de jurisprudentie[18] is wel uitgemaakt dat buiten onderscheid tussen horeca 2 en horeca 3 onder meer relevant is of de primaire focus van het horecabedrijf ligt op het laten dansen van bezoekers. Met andere woorden: dit houdt nadrukkelijk geen dansverbod

[18] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2018:4807.

in. Voor het overige kan niet geheel worden overzien wat de verschillen zijn tussen de oude en nieuwe horeca categorie-indeling.

64. Artikel 3.90 geeft de mogelijkheid tot beperking van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Cliënte meent dat dit in ieder geval geen beperking mag opleveren ten opzichte van de thans toegestane exploitatie.

65. Daarnaast geeft artikel 3.91 de mogelijkheid dat het geven van een maatwerkontheffing van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Deze maatwerkontheffing is alleen van toepassing op zware horeca en fastfoodhoreca. Cliënte meent dat dit ook van toepassing moet kunnen zijn op andere horecabedrijven, zeker die horecabedrijven die beperkt worden in de openingstijden door het nieuwe beleid.

66. Een dergelijke maatwerkontheffing leidt tot een meer rechtsonzekere situatie voor de horeca-exploitant. Zeker ten opzichte van de huidige avondzaaktijden, die in principe voor iedere dag van de week golden. Met de maatwerkontheffing kan bepaald worden voor welke dag of dagen van de week de ontheffing geldt. Daarnaast lijkt er een zwaardere toets toegepast te worden, dan die thans op grond van het woon- en leefklimaat op basis van de APV geldt. Ook kunnen er extra voorwaarden aan de ontheffing worden verbonden.

67. Duidelijk is dat de regeling complexer wordt voor de horeca-exploitant en deze weer een extra toestemming dient aan te vragen. De horeca-exploitant heeft minder zekerheid over de openingstijden, maar moet wel investeringen doen en personeel aannemen. Cliënte meent dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Er is ook geen enkele motivatie gegeven waarom de oude regeling niet zou voldoen.

<u>Horecaterrassen</u>

68. Een terras is belangrijk voor de zichtbaarheid en het rendabel kunnen exploiteren van een horecaonderneming. Op grond van artikel 3.71 is een horecaterras uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'horecaterras toegestaan – vergunningsplicht'. Cliënte meent dat alle huidige horecaterrassen een dergelijke aanduiding zouden moeten krijgen. Artikel 3.71 lid 2 bevat een tijdelijke regeling voor zover het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog niet is omgezet naar het definitieve deel. Op basis daarvan is een horecaterras ook toegestaan als dit blijkt uit het oude bestemming (al dan niet via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid) of er in het verleden een omgevingsvergunning is verleend.

69. Hierbij wordt miskend dat er op dit moment horecaterrassen in Amsterdam aanwezig zijn, waarvoor een exploitatievergunning is verleend, maar waarvoor geen separate ruimtelijke toestemming lijkt te zijn. Eén en ander wordt onder meer veroorzaakt doordat stadsdelen in het verleden hier geen groot belang aan hebben gehecht. Dit is dus niet te wijten aan de horeca-exploitant en die mag hier ook niet de dupe van worden.

70. Wat betreft de openingstijden van het horecaterras, kan dit geen beperking zijn op de openingstijden, zoals die nu gelden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden maximale sluitingstijden gegeven, waarbij in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgeweken. Dit geeft rechtsonzekerheid voor de horeca-exploitant.

71. Daarnaast wordt er een vergunningsplicht voor horecaterrassen in het leven geroepen. Op grond van de beoordelingsregels wordt een dergelijke omgevingsvergunning alleen verleend als de aanvraag betrekking heeft op een locatie waar een horecaterras is toegestaan. Zoals hierboven aangegeven is dit in de oude bestemmingsplannen niet altijd duidelijk. Dit kan in de praktijk tot grote problemen leiden.

72. In het Horecabeleid 2025 stond met betrekking tot deze vergunning het volgende aangegeven:

> *"Alle bestaande terrassen hebben momenteel een ruimtelijke toestemming. Dit kan bijvoorbeeld een omgevingsvergunning zijn of een toestemming door algemene regels in het bestemmingsplan. Deze bestaande terrassen krijgen de nieuwe omgevingsvergunning terrassen van rechtswege. Vanaf inwerkingtreding van de horecaregels in het omgevingsplan wordt het onderdeel terras in hun huidige exploitatievergunning beschouwd als een omgevingsplanvergunning. Die bevat de openingstijden van het terras, de terrastekening en, indien aanwezig, specifieke vergunningvoorschriften over het terras. Ondernemers hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen en zijn geen leges verschuldigd".*[19]

[19] Horecabeleid 2025, pagina 32.

73. Hieruit blijkt derhalve dat in het beleid is toegezegd dat alle bestaande horecaterrassen van rechtswege een omgevingsvergunning terras krijgen.

74. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit echter staat bij artikel 3.76 aangegeven dat dit artikel alleen van toepassing is op een bestaand legaal horecaterras. Als een omgevingsplanactiviteit horecaterras voor het moment van inwerkingtreding van de subparagraaf rechtmatig werd verricht, dan geldt voor die activiteit een omgevingsvergunning van rechtswege voor onbepaalde tijd. Onduidelijk is echter wat verstaan wordt onder 'een legaal bestaand horecaterras' en het 'rechtmatig verrichten van de exploitatie van een horecaterras'. Het is twijfelachtig of de situatie zoals voornoemd, waarbij er wel een exploitatievergunning is voor het terras, maar geen ruimtelijke toestemming, in aanmerking komt voor een omgevingsvergunning van rechtswege. Cliënte meent dat het onwenselijk is als deze horeca-exploitanten alsnog een dergelijke toestemming moeten regelen terwijl het terras vaak al jarenlang geëxploiteerd wordt. Bovendien is de ruimtelijke toestemming altijd een toetsingsgrond op basis van de APV geweest. Indien de gemeente bij verlening van de exploitatievergunning voor het terras niet opgemerkt heeft dat er geen ruimtelijke toestemming was, kan dit nu niet worden tegengeworpen aan de horeca-exploitanten. Cliënte meent dat in het wijzigingsbesluit de regel zo zou moeten worden aangepast, dat deze horeca-exploitanten ook een omgevingsvergunning van rechtswege krijgen.

75. Op grond van artikel 3.78 kunnen voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit horecaterras worden verbonden. Op grond van lid 2 worden in elk geval voorschriften verbonden over de positionering en maatvoering van het terras, de openingstijden en het aantal zitplaatsen dat maximaal op het terras aanwezig mag zijn. Met name deze laatste voorwaarde wijkt af van de huidige praktijk. Vrijwel nooit worden op een exploitatievergunning voor een horecaterras het maximaal aantal zitplaatsen dat op het terras aanwezig mag zijn opgenomen. Cliënte meent dat dit een onnodige en vergaande beperking is. In ieder geval mag dit niet leiden tot vermindering van het aantal zitplaatsen dat op dit moment op het terras aanwezig is.

76. De gemeente zou ook meer aandacht moeten besteden aan de positieve effecten van terrassen. Terrassen dragen bij aan een levendige en gezellige stadssfeer, vergroten de sociale controle en voorzien in de behoeften van zowel bewoners als bezoekers. Daarnaast helpen terrassen vaak ongewenste situaties te voorkomen, zoals wildparkeren van fietsen

en scooters of het illegaal plaatsen van afval. Bovendien kan de aanwezigheid van een terras juist extra toezicht en controle in een gebied mogelijk maken. Deze belangrijke bijdragen van terrassen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn tot nu toe onvoldoende erkend.

Verbod terrasverwarming in strijd met wet- en regelgeving

77. Cliënte is van mening dat er geen sprake kan zijn van een verbod op losstaande verwarmingsapparatuur. In artikel 3.73 worden objecten omschreven die op een horecaterras verboden zijn. Onderdeel daarvan maakt uit "terrasverwarming". Echter heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de Hollandse Hitwinkel, bijgestaan door Meester Advocaten, hieromtrent reeds eerder geoordeeld dat een dergelijk verbod niet is toegestaan.[20] Daarbij komt dat de destijds toepasselijk zijnde Richtlijn 90/396/EEG en Richtlijn 2009/142/EG inmiddels zijn achterhaald en thans onder meer van toepassing is Verordening (EU) 2016/426 op basis waarvan, welke ziet op een breed toepassingsbereik, en op basis waarvan terrasverwarming evenmin op de onderhavige wijze kan worden beperkt.

78. De gemeente erkent bovendien dat een algeheel verbod op terrasverwarming niet mogelijk is: *'In overleg met de G4, VNG en het Ministerie van Economische Zaken is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om terrasverwarming te verbieden. Er is geen landelijke wet- en regelgeving die algehele afschaffing van terrasverwarming mogelijk maakt.''*[21]

79. De gemeente Amsterdam heeft daarnaast in een convenant met KHN-afspraken vastgelegd over het gebruik van terrasverwarming.[22] Deze afspraken zijn gericht op het stimuleren van milieuvriendelijker gebruik en het beperken van milieubelasting. In het convenant is onder meer het volgende overeengekomen:

> *''De partijen komen het volgende overeen:*
> *Artikel 1*

[20] ECLI:NL:RVS:2011:BU7907.
[21] Nota van Beantwoording van de zienswijzen op het concept Ontwerp Wijzigingsbesluit horeca en terrassen, pagina 43.
[22] Convenant Terrasverwarming 28 januari 2013.

KHN zal:

[...]de inspanningsverplichting op zich nemen om onder haar leden het gebruik van de minst milieubelastende terrasverwarming, te weten gasgestookte verwarming of elektrische verwarmingsapparatuur met bewegingsmelder aan de gevel te stimuleren; [...]"

80. Het voornoemde convenant is, voor zover cliënte bekend, nimmer beëindigd.

81. Terrasverwarming zorgt voor een verhoogde omzet en verbeterd rendement. Voor zover uw gemeente - willens en wetens in strijd met wet- en regelgeving - volhardt om in het Ontwerp Wijzigingsbesluit het voornoemde verbod op te nemen, stelt cliënte uw gemeente hierbij op voorhand aansprakelijk voor de schade welke cliënte c.q. de horeca-exploitatie hierdoor zal lijden.

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

82. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt onder meer terug in artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

83. Ditzelfde geldt voor de in dit artikel aangegeven aanduiding 'bouwlaag waarin een horecazaak is toegestaan' en 'maximumaantal horecazaken'. Dit kan nooit een beperking inhouden ten opzichte van de bestaande situatie. Dit is niet, dan wel onvoldoende verzekerd, in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Uitgaansgebied / Rembrandtplein

84. Club Prime en John Doe zijn gelegen in het uitgaansgebied/plein Rembrandtplein. Cliënte meent dat in uitgaansgebieden ruimere regels met betrekking tot horeca-exploitatie dienen te gelden dan buiten dergelijke gebieden. Dit is van oudsher ook de bedoeling en bestuurspraktijk van de gemeente Amsterdam. Niet ter discussie lijkt te staan dat het Rembrandtplein in de toekomst blijft behoren tot (een van de weinige) uitgaansgebieden.

85. Zo is de bijzondere bonus-malusregeling binnen het uitgaansgebied Rembrandtplein van kracht (geweest), welke een verdere verruiming van de openingstijden met zich meebracht,

zulks in tegenstelling tot andere gebieden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit komt het bijzondere karakter van het uitgaansgebied Rembrandtplein niet dan wel onvoldoende naar voren. Verzocht wordt om in het Ontwerp Wijzigingsbesluit alsnog de bijzondere (en verruimde) positie van de horeca in uitgaansgebieden op te nemen.

86. Bij horeca-exploitatie op uitgaansgebieden, zoals het Rembrandtplein, speelt eens te meer het rechtszekerheidsbeginsel, waarbij horeca-exploitanten (en pandeigenaren) erop mochten vertrouwen dat de ruime horeca gebruiksmogelijkheden zouden kunnen worden gecontinueerd en dat binnen het uitgaansgebied de nodige flexibiliteit zou bestaan om bestaande horeca gebruiksmogelijkheden te wijzigen (om ook op de laatste ontwikkelingen en trends in te spelen). Ook de huurprijs in het bewuste gebied is daarop afgestemd.

<u>Club John Doe / Club Prime</u>

87. Clubs John Doe en Prime behoeven eigenlijk geen nadere toelichting; het betreft bekende horecabedrijven/clubs in Amsterdam. Gelegen midden in het uitgaansgebied Rembrandtplein. De horecaconcepten van Club Prime en Club John zijn uw gemeente volledig bekend en volgen tevens uit diverse bij uw gemeente bekende stukken zoals bijvoorbeeld de ingediende Veiligheidsplannen. Daarnaast zijn de concepten bekend door het veelvuldig bezoek van diverse ambtenaren en controlerende instanties. De horecaconcepten zijn ook duidelijk herkenbaar via de social media.

88. In het pand van Club John Doe wordt van oudsher nachthoreca bedreven. Club John Doe kent sluitingstijden tot 04.00 uur in het weekend en op de vrijdag en zaterdag respectievelijk tot 09.00 en 08.00 uur.

89. Ook Club Prime kent nachtelijke openingstijden te weten tot 03.00 uur en in het weekend 05.00 uur. De exploitatievergunning lijkt overeen te komen conform de huidige rubricering van een 'avondzaak'. Club Prime is dan ook door uw gemeente opgenomen in bijlage X behorend bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

90. Cliënte heeft echter begrepen dat zogenaamde 'avondzaken' onder het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden gerubriceerd als 'middelzware horeca' en 'dus' niet de categorie 'zware horeca/uitgaan'. Dit zou met zich meebrengen dat de gebruiksmogelijkheden voor Club Prime beperkt zouden worden. Op dit moment is bijvoorbeeld in het vigerende bestemmingsplan geen verbod op dansen opgenomen, terwijl in het Ontwerp

Wijzigingsbesluit wordt gesproken over een verbod op een dansvloer. Cliënte verwijst in dit kader naar het hiervoor gestelde in randnummers 62 en 63.

91. Zowel Club John Doe als Club Prime maken gebruik van de bonustijdregeling.

Voormalig horecaconcentratiegebieden Rembrandtplein

92. Club John Doe en Club Prime bevinden zich in één van de voormalige horecaconcentratiegebieden. Cliënte wenst graag +5dB te willen behouden en niet achteruit te gaan qua geluidsniveau. Ook wenst hij in het algemeen het overgangsrecht te behouden uit de Wet milieubeheer/het Activiteitenbesluit (exploitatie voor 1992).

Bonus/malus-regeling

93. De ondernemingen van cliënte zijn gevestigd op het Rembrandtplein.

94. Er is in het verleden een bonus/malus-regeling tot stand gekomen.[23] Cliënte in dit gebied vraagt zich af wat er in de toekomst van deze 'bonus' overblijft en wil daar aanspraak op (blijven) maken. Het kan niet zo zijn dat dit element er in eerste instantie inzat en er later uit wordt gehaald.

95. Ook geldt het navolgende. De Uitvoeringsnotitie Horeca 2014, stadsdeel Centrum, pagina 47, geeft aan: "Het Rembrandtplein e.o. is een gebied met een intensieve menging van grootstedelijke functies als uitgaan, winkelen, werken, wonen en toerisme, waarbij de nadruk ligt op het uitgaan. Het gebied kent een concentratie van (nacht)horeca (Rembrandtplein, Reguliersdwarsstraat en Amstelstraat) en een aantal winkels (Reguliersbreestraat)."

96. Cliënte vraagt zich af hoe het Ontwerp Wijzigingsbesluit zich met deze uitvoeringsnotitie ten aanzien van het Rembrandtplein verhoudt. Voor cliënte is dit een belangrijke vraag, mede gelet op de aanspraak van de bonus. Cliënte wenst hier graag nader over te vernemen.

Openingstijden: uitgaansgebied argumenten

97. Ruimere openingstijden voor cliënte zijn ook relevant op sommige momenten om bij te dragen aan de gelijke spreiding c.q. het vertrek van het publiek uit het (uitgaans)gebied.

[23] Zie convenant uitvoering pilot gastvrij en veilig Rembrandtplein 26 juni 2015, pagina 12.

98. Een deel van de sluitingstijden zal ook via een ontheffing gaan, anders dan een vergunning. Onder welke voorwaarden geldt dat? Gebeurt dat per zaak of is er ook een mogelijkheid dat dit per gebied zal gebeuren, zoals het Rembrandtplein of Leidseplein. Ook zal een ontheffing eerder kunnen worden ingetrokken dan vergunde openingstijden. Welke voorwaarden worden daaraan toegekend?

Openingstijden: schade

99. Tot slot lijdt cliënte schade door het terugbrengen van de sluitingstijd en de beperking van haar exploitatiemogelijkheden. Juist in de late uren wordt relatief hoge omzet gedraaid in het weekend. Hoewel cliënte de gemeente Amsterdam hiermee bekend veronderstelt is hij bereid indien gewenst/noodzakelijk dit te onderbouwen met financiële stukken. Graag hoort cliënte hier meer over.

Behoud huidige geluidsniveau

100. Cliënte kan niet helemaal overzien in hoeverre het Ontwerp Wijzigingsbesluit direct dan wel indirect invloed kan hebben op het (behoud van) het huidige maximale geluidsniveau. Cliënte wenst het huidige geluidsniveau te behouden. Het Concept Ontwerp Wijzigingsbesluit is onduidelijk over de vraag hoe het huidige geluidsniveau past binnen de bepaalde horeca categorieën en hoe het overgangsrecht daaromtrent wordt vormgegeven. In veel gevallen heeft een horecabedrijf in het verleden een "nadere eis" opgelegd gekregen (thans: maatwerkvoorschrift) althans heeft de ondernemer een melding ingevolge de Wet Milieubeheer gedaan en een geluidsrapport overgelegd aan uw gemeente. Cliënte wenst het huidige geluidsniveau te behouden.

Bouwvergunningen/omgevingsvergunningen afwijkend gebruik

101. Cliënte heeft in het verleden een bouwvergunning/vergunning voor afwijkend gebruik gekregen die niet in het bestemmingsplan zijn opgenomen. Hij meent dat deze onder het overgangsrecht horen te vallen.

Terras

102. Voor de exploitatie van terrassen gaat volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit veel veranderen, zoals terrasschotten parallel aan de gevel en het hanteren van 2.00 meter als uitgangspunt aan doorloopruimte.24 Ook werd aangegeven dat het Concept Ontwerp

[24] Beleidskader Ruimte voor de voetganger april 2023.

Wijzigingsbesluit het voetgangersbeleid zal volgen. Ook wordt er geschreven over het tegengaan van terrasverwarming. Dit staat haaks op het navolgende.

103. In de Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 Stadsdeel Centrum wordt namelijk het volgende aangegeven:

> *"terrassen zijn een belangrijk onderdeel van de horeca. Ze bevorderen de levendigheid in de stad en vormen een aangename voorziening voor bewoners en bezoekers. Tevens vergroten ze omzet van de horeca en zijn daarmee voor deze branche en economische belangrijke factor."*

104. Cliënte wenst graag meer duidelijkheid te verkrijgen over het feit dat de exploitatie van terrassen aan hevige veranderingen onderhavig zijn, terwijl dat haaks op de Uitvoeringsnotitie lijkt te staan.

105. De nieuwe openingstijden van de terrassen lijkt onder het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet duidelijk. Cliënte gaat ervan uit dat de huidige openingstijden van de terrassen behouden kunnen blijven. De openingstijden zijn van groot belang voor de "dag-rondexploitatie" om het Rembrandtplein overdag voldoende levendig en leefbaar te houden. De terrasexploitatie wordt daarbij juist gezien als een bevordering van woon- en leefklimaat ter plaatse.

106. Ten aanzien van de opmerkingen over winterterrassen uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit geldt dat natuurlijk alleen maar voor horecabedrijven die een winterterras mogen hebben. Er gelden andere regels voor winterterrassen op de uitgaanspleinen, althans op dit moment; hier mag dan het terrasmeubilair buiten opgeslagen worden en de sluitingstijden zijn gunstiger.[25] Hoe houdt het Ontwerp Wijzigingsbesluit hier rekening mee?

<u>Overgangsrecht terrassen</u>

107. Cliënte wil ook de rechten die men heeft verkregen vanuit het terrassenbeleid 2011 (en de terrasvergunning) onder het overgangsrecht laten vallen. De vraag is dan ook hoe uw gemeente deze vormgeving ziet. Een terras maakt namelijk wezenlijk onderdeel uit van de horecaexploitatie.

[25] Zie in dit kader het Terrassenbeleid Stadsdeel Centrum 2011, p. 4.

Doorloopruimte terras

108. Ook over de doorloopruimte van terrassen valt het nodige op te merken. Amsterdam is namelijk geen blokkendoos. De aanwezige noodzakelijke doorloop ruimte voor voetgangers was altijd 1,50 meter.[26] Gedachten daarachter is dat twee kinderwagens elkaar moet kunnen passeren.[27] Als het iets drukker is, dan is er misschien wat meer doorstroom maar dat betekent nog niet dat bij iets meer drukte meer dan 1,50 meter in acht moet worden genomen.

109. Daarbij komt dat op lang niet elke plek sprake is van toename van de drukte. Dat deze eventuele drukte ook afhankelijk kan zijn van het gebiedstype; een woon of gemende buurt typering lijkt haaks te staan op de redenering dat er sprake is van enorme voetgangers drukte.

110. Vaker heeft uw gemeente overwogen om bij het eventueel creëren van meer doorloopruimte parkeerplekken op te heffen in plaats van een terrasbeperking door te voeren.[28] De vraag is dan ook hoezo hier nu geen rekening mee wordt gehouden.

Opnieuw evalueren terrassenplannen

111. Uw gemeente geeft nu in het conceptstuk aan dat terrassenplannen in beginsel ongewijzigd moeten worden voortgezet, tot verdere wijzigingen. Echter moet het niet zo zijn dat cliënte die onder een dergelijk terrassenplan valt, binnen afzienbare tijd wordt geconfronteerd met de wens van de gemeente om opnieuw te gaan evalueren en het te herzien. Daarbij speelt ook een rol dat de terrassenplannen zien op relatief drukkere plekken, waar niet zo zeer voetgangersdrukte ontstaat en het belang van de voetganger een rol speelt, maar meer het ordelijk verloop van uitgaanspubliek doorslaggevend is. Dan speelt er ook niet de normale voetgangersnorm in de beleving van cliënte.

Rembrandtplein terras

112. Voor dit gebied geldt een terrassenplan. Dit terrassenplan is na een relatief langdurig traject en met inspraak van alle betrokken partijen tot stand gekomen, onder meer aan de hand van een uitvoerige inspraakreactie.[29]

---

[26] Zie bijvoorbeeld ook Terrassenbeleid 2011, p. 3.
[27] Zie in dit kader bijvoorbeeld Uitvoeringsnotitie horeca 2014, p. 13.
[28] Zie bijvoorbeeld Terrassenplan Rozengracht, 21 december 2021, pag. 5.
[29] Terrassenplein Rembrandtplein, aanvulling op de Terrassennota 2008.

Investeringen

113. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit zegt niet over hoe bepaalde significante investeringen uit het verleden worden meegenomen in de afweging. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit houdt daar onvoldoende rekening mee, ook in het kader van het overgangsrecht.

114. Cliënte heeft diverse investeringen gedaan, waaronder het aangaan van diverse duurovereenkomsten en lange termijnovereenkomsten. Onder meer heeft cliënte nog recent significante investeringen gepleegd in o.a. het interieur en terrassen van haar bedrijven. Daarbij speelt ook een rol dat de bedrijven van cliënte toonaangevend dienen te zijn en te blijven. Dit betreft een continu proces dat door de hedendaagse sociale media communicatie direct door haar gasten wordt opgepakt, wordt aangemoedigd (of anders: afgestraft). De vraag is of cliënte deze vrijheid tot wijziging van haar concept in de toekomst nog voldoende zal hebben.

Betrouwbare overheid

115. Cliënte is al enige tijd in goed overleg met de gemeente Amsterdam om in de directe omgeving van het Rembrandtplein woningen toe te voegen. Op allerlei manieren denkt cliënte mee met de gemeente Amsterdam om te voldoen aan de redelijke wensen van de gemeente. Anderszins gaat cliënte er ook vanuit dat hij de gemeente kan houden aan het voortzetten van de wijze waarop Club John Doe en Club Prime thans worden geëxploiteerd (zowel in de vergunde situatie als de feitelijke situatie). Daarbij is niet alleen noodzakelijk dat cliënte de huidige sluitingstijden behoudt, maar kennelijk ook dat deze horecabedrijven in de toekomst te zullen worden geschaard onder de categorie "zware horeca (uitgaan)."

Afsluitend

116. Cliënte vreest dat de exploitatiemogelijkheden van de horeca c.q. onderhavige locatie zal afnemen, zoals thans door het Ontwerp Wijzigingsbesluit beoogd.

117. Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie (s) kan/kunnen worden voortgezet, waarbij in de toekomst ook een wijziging van het horecaconcept of verkoop aan de orde kan zijn. Cliënte verzoekt u om het Ontwerp Wijzigingsbesluit zo vast te stellen dat dit mogelijk is.

118. Eventuele wijzigingen in of beperkingen van de horeca-exploitatie zal grote (financiële) schade tot gevolg hebben. Cliënte stelt de gemeente Amsterdam op voorhand aansprakelijk

voor dergelijke schade, maar gaat ervan uit dat het zover niet zal hoeven komen doordat bestaande mogelijkheden onder het nieuwe beleid mogelijk blijven.

119. Cliënte gaat ervan uit dat uw raad de stadsdelen eerst alsnog in de gelegenheid zal stellen om met de nodige inhoudelijke opmerkingen te komen en vervolgens wederom een gewijzigde versie van het Ontwerp Wijzigingsbesluit te publiceren, waarna wederom een zienswijze kan worden ingediend.

Meester Advocaten
T 020 409 55 55
F 020 409 54 44
Foeliestraat 18
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

PER AANGETEKENDE POST/AFGEVEN AMSTEL 1
Gemeenteraad Amsterdam
P/a Directeur Ruimte en Duurzaamheid
T.a.v. R.C. Bakker
Postbus 2758
1000 CT AMSTERDAM

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220612
Betreft	:	Café Restaurant Czaar / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE
LET OP: de eerder ingediende versie wordt geacht niet te zijn verzonden en omvat fouten. Onderhavig document geldt als de definitieve versie.

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend de exploitant van Café Restaurant Czaar gevestigd te (1018 PL) te Amsterdam aan de Czaar Peterstraat 281, (hierna te noemen: cliënte), ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Namens cliënte is respectievelijk op 4 juli 2022 en 11 oktober 2022 een inspraakreactie en aanvullende inspraakreactie aan uw gemeente toegezonden. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd en maakt onderdeel uit van de onderhavige zienswijze. Daarbovenop wenst cliënte nog het volgende naar voren te brengen.

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is met ingang van donderdag 4 september 2025 gedurende een termijn van 6 weken ter inzage gelegd. De kennisgeving van de ter inzagelegging treft u aan als **bijlage 1**.

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden via rekeningnummer: 33.99.69.849 (NL58 RABO 0339 9698 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester Amsterdam (Rabobank Hulten)

Gedurende de termijn van de ter inzagelegging kan eenieder een zienswijze indienen over het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Hierbij ontvangt u tijdig de zienswijze van cliënte.

Hieronder zullen allereerst de algemene opmerkingen die gemaakt kunnen worden naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit uiteengezet worden. Daarna zal worden ingegaan op de specifieke locatie van cliënte.

Inleiding

Voorgeschiedenis

1. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit bouwt voort op het Horecabeleid 2025[1]. Het SBK is voor het eerst gepubliceerd in het voorjaar van 2022. Uw gemeente stelt dat de aanleiding voor het SBK was dat het bestaande ruimtelijke en horecabeleid van de verschillende stadsdelen niet meer aansloot op de actuele praktijk, onvoldoende flexibel was voor toekomstige ontwikkelingen en op onderdelen niet goed aansloot bij de (aankomende) Omgevingswet. Daarbij gaf uw gemeente aan dat met het SBK werd beoogd om meer uniformiteit te brengen in de regelgeving voor horeca en terrassen en om een integrale systematiek van zwaartecategorieën, gebiedstypologieën en vergunningstelsels te introduceren.

2. Cliënte deelt de door uw gemeente geschetste uitleg over de nut en noodzaak van het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet. Voorafgaand aan het SBK bestond er reeds voldoende eenduidigheid in beleid en regelgeving met betrekking tot horeca. Voor iedere ondernemer was duidelijk welke verschillende horecacategorieën in het bestemmingsplan waren opgenomen. Ook bleek uit de praktijk dat er relatief weinig procedures werden gevoerd over de interpretatie van horeca-definities onder de oude bestemmingsplannen.[2]

3. Cliënte vraagt zich af welk concreet probleem de gemeente met het SBK en het Ontwerp Wijzigingsbesluit poogt op te lossen. Daarbij speelt mee dat de nieuwe Omgevingswet geen enkele verplichting oplegt om horecacategorieën te wijzigen en al helemaal niet binnen een goed functionerende praktijk. Kortom: cliënte ziet geen nut en noodzaak voor inhoudelijke wijzigingen en krijgt de stellige indruk dat sprake is van een doelredenering vanuit de gemeente Amsterdam om de horeca-exploitatie te beteugelen. Reeds om deze reden wordt niet voldaan aan het toetsingscriterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'' (ETFAL)[3].

---

[1] In het verleden ook wel genoemd (concept) Stedelijk Beleidskader horeca en terrassen, hierna te noemen: SBK.
[2] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën, maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.
[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.

4. Daarnaast heeft cliënte kritiek op de wijze waarop uw gemeente invulling heeft gegeven aan de inspraakprocedure rondom het SBK. Cliënte verwijst daarbij tevens naar hetgeen in dit kader in haar eerdere inspraakreactie(s) kenbaar is gemaakt.

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

5. Daarbij komt dat de verkeerde volgorde is gehanteerd bij de beleidsvorming. Eerst is het omgevingsplan vastgesteld en pas daarna zou het uitvoeringsbeleid worden vastgesteld, terwijl de betrokkenheid van de stadsdelen en een inhoudelijke beantwoording van de inspraakreacties in de juiste volgorde voorafgaand aan besluitvorming had moeten plaatsvinden. Stadsdelen lijken verrast. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers zich niet gehoord voelen en dat wezenlijke belangen en zorgen niet zijn gewogen bij het vaststellen van beleid en regelgeving.

Rol stadsdelen geminimaliseerd

6. Niet alleen lijkt het onderhavige Ontwerp Wijzigingsbesluit niet voorafgaand te zijn afgestemd met de stadsdelen, ook lijkt de ruimte voor de stadsdelen om te handelen binnen het (Ontwerp) Wijzigingsbesluit bijzonder beperkt. De stadsdelen lijken alleen de bevoegdheid te hebben om beperkingen op te kunnen leggen. Hiermee lijken de stadsdelen in een keurslijf te zijn geplaatst, hetgeen (ook) niet aansluit bij de jarenlange praktijk dat stadsdelen bevoegd waren om bestemmingsplannen voor te bereiden en op te stellen. Cliënte vraagt zich af of uw raadsleden er zich voldoende van bewust zijn dat de stadsdelen door uw raad buitenspel worden gezet.

7. Cliënte brengt in dit kader in herinnering dat een van de onderdelen van de bestuursopdracht in het kader van het SBK was *"meer sturingsmogelijkheden (wens stadsdeelbesturen)."*[4] Hierbij werd nadrukkelijk niet alleen gedoeld op mogelijkheden tot het louter beperken van de horeca-exploitatie.

8. Bevoegdheid van de stadsdelen is echter gedecimeerd. Zo kunnen stadsdelen bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, niet afwijken van de na-indeling in de zwaartecategorie niet-afwijken van de openingstijden (met uitzondering van een enkele ontheffingsmogelijkheid). De stadsdelen lijken nu alleen de vrijheid te hebben om gebieden aan te wijzen waar een ontheffing van de openingstijden niet wenselijk is.[5] Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold als nadere invulling van het horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen

[4] Zie ook Bestuursopdracht 2018.
[5] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.

de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[6]

9. Ook heeft de gemeente Amsterdam in het kader van het SBK aangegeven: *"Afweging mogelijk voor afzonderlijke horeca-activiteiten mogelijkheid → maatwerk/voorschriften."* Deze toezegging is de gemeente Amsterdam niet nagekomen, ook op dit punt is de invloed van de stadsdelen op de individuele horeca-exploitatie beperkt.

10. Per stadsdeel zal een uitvoeringsbeleid worden opgesteld, de stadsdelen worden echter flink beperkt in hun vrijheid met betrekking tot wat kan worden opgenomen in het uitvoeringsbeleid.[7] De 'knoppen' waaraan het stadsdeel kan draaien, zijn voor de horeca louter beperkend en vallen ook nog eens binnen het keurslijf zoals opgedragen binnen uw raad. De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.

Opgewekt vertrouwen

11. De beperkingen van de horeca-exploitatie welke voortvloeien uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn voor een groot deel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, althans is vertrouwen vanuit de gemeente opgewekt dat dergelijke beperking zich niet zouden voordoen.

12. Op diverse momenten en verschillende wijze, is er vanuit de gemeente Amsterdam het vertrouwen opgewekt dat horecabedrijven de bestaande exploitatie zouden kunnen voortzetten en overdragen, zonder dat het onderhavige (Ontwerp) Wijzigingsbesluit daartoe beperkingen zou stellen. Dit vertrouwen is op diverse momenten waarop het SBK is toegelicht, tijdens informatieavonden en alsmede jegens KHN.

13. Reeds voorafgaand aan de publicatie van de definitieve totstandkoming van het SBK, hebben er meerdere besprekingen plaatsgevonden in een specifiek daartoe belegde "klankbordgroep" waarvan o.a. KHN onderdeel uitmaakte. In het verslag klankbordgroep 29 november 2021 wordt bijvoorbeeld aangegeven:[8]

"KHN geeft aan dat het uitgangspunt moet zijn dat horeca-activiteiten, zoals die nu uitgevoerd worden door een bedrijf, in de toekomst gewoon doorgezet moeten kunnen worden.

---

[6] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.
[7] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.
[8] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

Dit wordt onderschreven door andere aanwezigen en de gemeente." (onderstreping PS)

14. Daarnaast is bijvoorbeeld - doch niet uitsluitend - tijdens de informatieavond van 14 september 2022 door de ambtenaren, welke de informatieavond hebben geleid, het volgende gemeld:

    "Rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij komst van het omgevingsplan natuurlijk niet veranderen."

    Ook is gezegd:

    "Bestaande rechten blijven behouden."

    En:

    "Als je je bedrijf wilt verkopen dan blijven je rechten in het bestemmingsplan altijd gewoon staan, gelden."

    Als een ondernemer daarop vraagt of dit ook geldt als het bestemmingsplan/Omgevingsplan inmiddels is gewijzigd, wordt er geantwoord:

    "Niet voor uw pand." "We gaan geen bestemmingen afpakken." "Bestemmingsplan gaat vóór en daarmee is de rechtszekerheid geborgd."

15. Tijdens de informatiebijeenkomst van 7 september 2022 zijn vergelijkbare ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door o.a. projectleider [9] geeft ondermeer aan:

    "De rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij het nieuwe omgevingsplan niet ineens veranderen. Wij gaan niet ineens zeggen van nou u mocht alcohol schenken en dat is nu ineens afgelopen omdat er een nieuw omgevingsplan is. Bestaande rechten blijven bestaan."

---

[9] Onder meer zijn de volgende informatiebijeenkomsten door de gemeente, in het kader van het SBK, door uw gemeente georganiseerd. Databijeenkomsten per stadsdeel:

- Stadsdeel Oost: 30 augustus 2022;
- Weesp: 6 september 2022;
- Stadsdeel West: 7 september 2022;
- Stadsdeel Zuid: 12 september 2022;
- Stadsdeel Noord: 13 september 2022;
- Stadsdeel Nieuw-West: 13 september 2022;
- Stadsdeel Centrum: 14 september 2022.

16. Tijdens de informatieavonden werden door uw gemeente sheets gehanteerd waaruit vergelijkbare toezeggingen voortvloeiden.

17. Ook is er in diverse overleggen met KHN sprake geweest van expliciete bevestigingen van continuïteit van bestaande rechten en is er herhaaldelijk aangegeven dat er geen nadelige wijzigingen zouden worden doorgevoerd. Cliënte verwijst in dit kader ook naar hetgeen hieromtrent is gesteld in de inspraakreactie van KHN d.d. 11 mei 2022.[10]

18. Daarnaast verwijst cliënte naar het coalitieakkoord, dat overigens nog tijdens de presentatie van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het SBK op 27 juni 2022 is toegelicht,[11] het volgende opgenomen: "*We geven meer ruimte aan horeca om af en toe een bandje of een dj te laten optreden (...).*"

19. Namens cliënte is reeds eerder kenbaar gemaakt dat het verlies van bestaande rechten kan leiden tot grote financiële nadelige gevolgen en serieuze continuïteitsrisico's.

20. Volgens vaste jurisprudentie[12] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:
    1. Er is sprake van een toezegging;
    2. Deze toezegging kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend;
    3. Een belangenafweging staat niet aan het honoreren van de verwachtingen in de weg.

21. Cliënte mag er dan ook op vertrouwen dat de huidige exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet en dat ook in de toekomst geen beperkingen zullen worden opgelegd die leiden tot verlies van waarde of exploitatiemogelijkheden. Het Horecabeleid zal op dit punt moeten worden verduidelijkt en aangepast, zodat buiten twijfel staat dat bestaande rechten te allen tijde worden gerespecteerd. Hieronder komen wij nader op terug.

22. In het onderhavige geval is er sprake van expliciete toezeggingen zoals hiervoor genoemd, namelijk alle bestaande rechten van een horecaondernemer, zijn mogelijke opvolger en de pandeigenaar blijven behouden (stap 1).

23. Deze toezeggingen kunnen aan het bestuursorgaan worden toegerekend (stap 2). De informatiebijeenkomsten zijn immers door de gemeente georganiseerd om het Ontwerp

---

[10] Zie inspraakreactie KHN 11 mei 2022. p. 1, tweede alinea.
[11] Stedelijk beleidskader horeca en terrassen presentatie gemeente Amsterdam tijdens ALV en KHN, maandag 27 juni 2022.
[12] Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

Wijzigingsbesluit nader toe te lichten en te duiden. Er mag op vertrouwd worden dat uitlatingen die tijdens deze bijeenkomsten worden gedaan juist zijn. Bovendien zijn deze uitlatingen meermaals door verschillende ambtenaren op diverse bijeenkomsten gedaan en betreft het derhalve niet een persoonlijke opvatting van één enkele ambtenaar.

24. Bovendien staat een belangenafweging niet in de weg aan het honoreren van deze verwachtingen (stap 3). De belangen van cliënte wegen namelijk zwaar in deze belangenafweging. Het betreffen hier bestaande rechten, waarvan cliënte er op mag vertrouwen dat deze in de toekomst blijven gelden. De exploitatie en financiering het betreffende pand zijn immers ook gebaseerd op deze bestaande rechten. Het beperken van deze rechten levert grote schade op voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

25. Cliënte kan dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel doen. Bestaande rechten zullen dus moeten worden gerespecteerd in het vast te stellen SBK en het omgevingsplan.

26. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

27. In het geval dat cliënte niet zou mogen vertrouwen op de expliciete uitlatingen van ambtenaren (quod non) zouden bestaande rechten – in het gunstigste geval- alleen van kracht blijven totdat het huidige bestemmingsplan is vervangen door de regels uit de basisregeling. Die basisregeling lijkt deels het Ontwerp Wijzigingsbesluit te zijn, met alle beperkende bepalingen van dien. Deze wijzigingen zouden zich dan ook binnen enkele maanden kunnen verwezenlijken.

28. Vorengaande is contrair aan hetgeen uw ambtenaren tijdens de informatieavonden nadrukkelijk hebben toegelicht. Anders dan uw ambtenaren stellig verklaren zou dan een bestaande toegestane horeca-activiteit wel degelijk kunnen worden wegbestemd – althans te worden beperkt - waarbij dit in het meest gunstige scenario 'pas' in 2029 het geval zou zijn.

29. Cliënte is overigens van oordeel dat de handelswijze van uw gemeente, waaronder het schenden van het opgewekte vertrouwen en schending van het rechtszekerheidsbeginsel, tevens leidt tot een onrechtmatige overheidsdaad, waarvoor cliënte uw gemeente aansprakelijk houdt.

Gronden

Overgangsrecht

30. Cliënte meent dat bestaande horecabedrijven de huidige wijze van exploiteren moeten kunnen voortzetten in de toekomst. Een beperking van de exploitatie kan namelijk tot grote financiële schade leiden. Cliënte meent dat dit in het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet afdoende geregeld is.

31. Cliënte meent dat uw gemeente zich dient te houden aan de toezeggingen c.q. het opgewekte vertrouwen zoals hierboven verwoord. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit dient hierop te worden aangepast. Slechts voor zover aan de verdere inhoud zou moeten worden toegekomen, quod non, wordt hierbij namens cliënte nog het navolgende opgemerkt.

32. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt aangegeven dat voor bestaande horecazaken in beginsel een overgangsrecht geldt, maar dit is voornamelijk vormgegeven als een overgangstermijn van drie jaar. Binnen die termijn hoeven bestaande exploitanten nog niet te voldoen aan de nieuwe algemene regels, zoals beperkingen ten aanzien van openingstijden en activiteiten. Voor nieuwe horecazaken geldt echter geen overgangsrecht, zij moeten per direct voldoen aan de nieuwe bepalingen.

33. In de toelichting is hierover onder meer het volgende opgenomen:

> *"Zoals hiervoor al een aantal keer aangegeven, wordt waar nodig voorzien in overgangsrecht voor bestaande legale situaties. Een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangstermijn. Gedurende die termijn hoeft een legaal bestaande horecazaak nog niet te voldoen aan gestelde algemene regels".*[13]
>
> .....
>
> *"Bovendien wordt daarmee aangesloten op de geldingsduur van verreweg de meeste exploitatievergunning. Dat voorkomt dat in een exploitatievergunning bijvoorbeeld ruimere openingstijden staan dan dat in het omgevingsplan is bepaald. Voor exploitatievergunning die eerder aflopen dan dat de betreffende*

[13] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.

overgangstermijn in het omgevingsplan nog duurt, kan worden geanticipeerd op de nieuwe regels."[14]

34. Cliënte meent dat een overgangstermijn niet hetzelfde is als overgangsrecht, op grond waarvan de huidige exploitatie kan worden voortgezet. De overgangstermijn impliceert dat er op den duur wel veranderingen doorgevoerd moeten worden. Ook geeft de opmerking 'dat voor exploitatievergunningen die eerder aflopen dan de betreffende overgangstermijn in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op nieuwe regels', onvoldoende zekerheid voor bestaande horeca-exploitanten en pandeigenaren.

35. Ook is volstrekt onduidelijk wat het overgangsrecht wordt voor de activiteiten die op dit moment onderdeel uitmaken van de exploitatie en die niet binnen de nieuwe zwaartecategorieën vallen. Cliënte wil de zekerheid dat in ieder geval alle activiteiten die thans worden uitgevoerd, ook in de toekomst onderdeel kunnen blijven van de exploitatie.

36. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat horecaondernemers in de toekomst de kans moeten krijgen om een horecabedrijf te kunnen verkopen. In de horecabranche komt het vaak voor dat verkoop van de horecazaak op termijn als pensioenvoorziening dient. Dus zelfs als een horecaondernemer op basis van overgangsrecht de kans krijgt om bijvoorbeeld nog vijf jaar te kunnen exploiteren, wordt er grote schade geleden omdat het horecabedrijf niet meer verkocht kan worden. Ook pandeigenaren zullen zwaar gedupeerd worden als bepaalde horeca zwaartecategorieën in een pand niet meer mogen worden uitgeoefend. Prijzen zijn uiteraard gebaseerd op de zwaarte van de horeca die mogelijk is in het pand. Een horecaondernemer die tevens eigenaar is van het pand wordt hierdoor extra zwaar benadeeld. De gemeente doorkruist hiermee ook de marktwerking, voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

37. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bestaande horeca, in dezelfde omvang en met dezelfde eigenschappen zoals bijvoorbeeld openingstijden, op de huidige locaties kan worden behouden. In de bijeenkomsten naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt door ambtenaren aangegeven dat hetgeen horecaondernemers nu hebben, behouden kan blijven. De vraag is of dit strookt met de uitgangspunten van het beleid. Cliënte doet een beroep op het vertrouwensbeginsel aan de hand van deze uitspraken en gaat er derhalve vanuit dat de bestaande exploitatie ongewijzigd kan worden voortgezet. Dit heeft zowel betrekking op de vergunde als de feitelijke situatie (inclusief bestaand overgangsrecht).

[14] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

38. Ten aanzien van het waarborgen van de bestaande rechten is tijdens de informatieavonden toegelicht dat wordt uitgegaan van de daadwerkelijke legaal vergunde exploitatie op het moment van het aanvragen van de omgevingsvergunning.

39. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde periode of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke geluids- of geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

40. Voor cliënte impliceert dit een onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Er kunnen immers vele redenen denkbaar zijn waarom een horecaondernemer of pandeigenaar tijdelijk niet optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die zijn exploitatievergunning of het bestemmingsplan biedt. Zo kan tijdelijk personeelstekort, economische crisis, tijdelijke terugloop in klandizie ertoe leiden dat bijvoorbeeld tijdelijk de openingstijden worden beperkt, of wellicht zelfs tijdelijk de exploitatie wordt beperkt. Een zeer duidelijk voorbeeld heeft zich voorgedaan tijdens de COVID-19 crisis. In die periode was het voor veel ondernemingen op bepaalde momenten alleen mogelijk om het afhalen van maaltijden aan te bieden, terwijl de onderneming anders uiteraard een volledige exploitatie zou voeren.

41. Dat een dergelijke situatie niet slechts theoretisch is blijkt wel uit de ervaringen van een aantal (horeca)ondernemers in het 1012-gebied. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit-Centrum 2' werd door de gemeente op de peildatum voor de werking van dit beperkende bestemmingsplan vastgesteld dat de horeca-exploitatie was gestaakt en werd de horecabestemming met de vaststelling van het bestemmingsplan verwijderd. Pas na het indienen van een zienswijze konden horecaondernemers het verwijderen van de horecabestemming van hun pand ongedaan maken, omdat zij konden aantonen dat de onderneming vanwege de gedwongen sluiting als gevolg van de afgekondigde COVID-19 lockdown slechts tijdelijk was gesloten. Dit concrete voorbeeld toont de rechtsonzekerheid aan als bij het verlenen van een omgevingsvergunning wordt uitgegaan van de door de gemeente Amsterdam gestelde feitelijke exploitatie.

Zwaartecategorieën horeca

42. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden zwaartecategorieën voor zelfstandige horeca genoemd, gekoppeld aan toegestane en verboden activiteiten. Cliënte meent dat er te weinig flexibiliteit is ingebouwd voor horecabedrijven die hier niet strikt in passen. Er zijn nu bestaande horecabedrijven die activiteiten uitvoeren die niet passen binnen een bepaalde zwaartecategorie. Hier is in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geen, althans onvoldoende rekening

mee gehouden. Indien deze horecabedrijven wel binnen een bepaalde zwaartecategorie zouden moeten vallen, zou dit een beperking van de huidige exploitatie opleveren. Dit kan zeer vergaande 'financiële' gevolgen hebben.

43. Daarnaast is het bij de omzetting van de oude bestemmingsplannen naar het definitieve deel van het omgevingsplan van belang dat alle gebruiksmogelijkheden zoals nu opgenomen in het oude bestemmingsplan, behouden blijven. Dit is zowel van belang voor de pandeigenaar als voor de horeca-exploitant, die wellicht in de toekomst de exploitatie nog wil wijzigen. Ook dit lijkt niet, dan wel onvoldoende te zijn verzekerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

44. Met betrekking tot 'reguliere horeca' bepaalt artikel 2.253 welke activiteiten zijn toegestaan. Ook voor reguliere horeca geldt dat het verstrekken van kleine etenswaren voor consumptie in de directe omgeving van het horecabedrijf, alleen is toegestaan zonder voorbereidingsbehandeling, zoals verwarmen, gaar maken, beleggen en ontdooien. Ook hierbij is geen rekening gehouden met de geldende praktijk en bestaande exploitaties.

45. Daarnaast bepaalt artikel 2.254 dat het niet is toegestaan om muziek ten gehore te brengen met een geluidsniveau hoger dan 75 dB(A). Cliënte kan dit maximum van 75 dB(A) niet plaatsen, aangezien in het Horecabeleid 2025 nog een maximum van 76 dB(A) stond aangegeven. Op grond van dit Horecabeleid mochten middelzware horeca en zware horeca namelijk meer dan achtergrondmuziek (77 dB(A) of hoger ten gehore brengen. Dit scheelt in ieder geval 1 dB(A). Dit kan bijvoorbeeld voor restaurants met een DJ toch een groot verschil maken. Cliënte meent dat dit in het definitieve Wijzigingsbesluit in ieder geval dient te worden aangepast. Daarbij komt dat voor sommige restaurants ook een maximum van 76 dB(A) niet voldoende zal zijn. Voor zover de huidige exploitatie gericht is op een hoger geluidsniveau, dient dit ook in de toekomst te zijn toegestaan.

46. Verder is het voor reguliere horeca niet toegestaan om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Cliënte meent dat dit niet strookt met bijvoorbeeld restaurants, waarvoor het nu is toegestaan om maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte van de horecazaak in te richten als dansvloer. Voor horeca van categorie 3 en 4 (of een andere categorie), waarvoor dat thans is toegestaan, dient deze mogelijkheid in ieder geval behouden te blijven. Ten aanzien van dit onderwerp heeft uw burgemeester in de raadsvergadering d.d. 14 mei 2025 ter bespreking van het nieuwe horecabeleid met betrekking tot het amendement inzake dansen in reguliere horeca bijvoorbeeld nog gezegd: "*Het amendement (...) en maakt het wel mogelijk dat er in een café spontaan tussen de tafels of op de tafel wordt gedanst*". Deze toezegging van de burgemeester, hoe summier ook, valt niet terug te vinden in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

47. Ook lijkt uit de formulering van artikel 2.254 te volgen dat het wel is toegestaan voor reguliere horeca om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang (een deel van) de ruimte niet wordt ingericht als dansvloer. Cliënte meent dat dit duidelijker dient te worden aangegeven.

48. Artikel 2.254 verbiedt ook zaalverhuur voor feesten en partijen voor reguliere horeca. Zaalverhuur voor feesten en partijen wordt als volgt gedefinieerd:

> *"Het op structurele basis bedrijfsmatig beschikbaar stellen van ruimte binnen een horecazaak ten behoeve van feesten voor grotere groepen, al dan niet besloten of tegen entreegeld."*[15]

49. Op basis van het (voormalige) horecabeleid van de stadsdelen was/is het in sommige stadsdelen toegestaan om bijvoorbeeld een restaurant of café te verhuren voor een afscheidsborrel, diner of feest. Daarbij werd aangegeven dat het reserveren van alle tafels in een restaurant voor één groep, de avond min of meer besloten maakt. Deze vorm van zaalverhuur was nadrukkelijk toegestaan. Voornoemde definitie in het Ontwerp Wijzigingsbesluit lijkt deze mogelijkheid te beperken, nog los van het feit dat niet duidelijk is wat onder 'op structurele basis' wordt verstaan. Cliënte meent dat deze mogelijkheid van zaalverhuur moet blijven bestaan, voor zover dat thans wel is toegestaan. Weliswaar wordt in de toelichting bij het wijzigingsbesluit wel aangegeven dat deze vorm van zaalverhuur kan blijven bestaan, maar cliënte meent dat dit ook moet blijven uit de definitie, en dus niet alleen uit de toelichting. Dit om rechtsonzekerheid te voorkomen.

50. Voor middelzware horeca bepaalt artikel 2.259 dat het niet is toegestaan voor horecabedrijven die vallen onder deze categorie, om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Dit strookt niet met de regels voor cafés die het dansen mogelijk maken op maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte, en deze ruimte dus kan worden ingericht als dansvloer. Deze mogelijkheid dient behouden te blijven. Voor overige horecabedrijven in de categorie middelzwaar zou duidelijk gemaakt moeten worden dat het wel is toegestaan om gelegenheid te bieden tot dansen, zolang er geen dansvloer wordt gecreëerd.

51. Ook voor middelzware horeca is het niet toegestaan om zaalverhuur voor feesten en partijen te exploiteren. Dit verhoudt zich niet tot de mogelijkheden die er thans zijn. Voor een motivatie daarvan wordt er verwezen naar het boven gestelde. Cliënte meent dat er geen sprake kan zijn van een inperking van de huidige exploitatiemogelijkheden.

---

[15] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

52. Restaurants lopen een groot risico dat vanuit het thans geformuleerde Ontwerp Wijzigingsbesluit in een te lichte nieuwe categorie te worden ingedeeld. Los van de hierboven genoemde toezeggingen, is in gemeentelijke presentaties over het SBK op de sheets opgenomen: *"De huidige restaurants worden in het nieuwe systeem opgesplitst in twee categorieën: degene die later open willen en versterkte muziek willen draaien, vallen in een zwaardere categorie."* Dit komt echter niet terug in het Ontwerp Wijzigingsbesluit zoals het thans voorligt. Anticiperend op de toekomstige toebedeling van zwaartecategorieën benadrukt cliënte nogmaals in de zwaarste categorie te worden ingedeeld.

53. Hoewel het Ontwerp Wijzigingsbesluit op het eerste gezicht oogt als een helder en systematisch plan, blijkt bij nadere lezing dat er tegelijkertijd willekeurige en verstrekkende beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld dat een eenvoudige lunchroom geen belegd broodje zou mogen meegeven. Dit maakt het voor cliënte des te noodzakelijker om tegen de voorgestelde indeling en uitwerking te ageren.

Openingstijden horecazaak

54. In artikel 3.82 worden de openingstijden genoemd van de diverse zwaartecategorieën. Opvallend is dat met name bij reguliere horeca de openingstijden beperkt zijn ten opzichte van de huidige situatie. Reguliere horeca exploiteert op dit moment over het algemeen als horeca '4'. Deze horeca exploiteert doorgaans als dagzaak: van zondag tot en met donderdag tot 01.00 uur en van vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur of als avondzaak: van zondag tot en met donderdag tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04:00 uur. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit mag er op vrijdag en zaterdag tot 02.00 uur geëxploiteerd worden. Dit scheelt in ieder geval één uur in het weekend. Onterecht is daarbij niet erkend dat dit voor zeker een deel van de horeca-exploitanten een onevenredige beperking zal zijn. In de drukkere gebieden in Amsterdam zijn er vele restaurants tot de maximale sluitingstijd geopend zijn. Dat is ook normaal voor een bruisende hoofdstad en betekent niet dat de gasten bestaan uit een aparte bezoekersstroom. Een beperking in het weekend zal tot grote financiële schade lijden.

55. Onduidelijk is hoe omgegaan wordt met aanvragen die op moment van inwerkingtreding van de subparagrafen reeds zijn ingediend. Cliënte meent dat ook voor deze gevallen in ieder geval een overgangstermijn van 3 jaar dient te gelden.

56. Voor nieuwe exploitatievergunningen lijkt geen overgangstermijn te gelden. Daarvoor zouden dan direct de (beperktere) openingstijden gelden zoals opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Dit zou echter tot oneerlijke concurrentie kunnen leiden tussen bestaande horecabedrijven, waarvoor wel een overgangstermijn geldt en nieuwe bedrijven, die wel eerder moeten sluiten. Dit kan ook leiden tot slechtere verkoopbaarheid van bestaande horecabedrijven. Dit is vooral ook van belang omdat de verkoop van het horecabedrijf over het

algemeen voor horeca-exploitanten geldt als een pensioenvoorziening. In beginsel zal de nieuwe eigenaar namelijk een nieuwe exploitatievergunning aan moeten vragen, waarbij dan de nieuwe openingstijden zullen gaan gelden. Cliënte meent daarom dat bij verkoop van een horecabedrijf ook een overgangstermijn van in totaal 3 jaar zou moeten gelden, zodat de nieuwe tijden op hetzelfde moment zullen gaan gelden voor bestaande bedrijven en nieuwe horecabedrijven.

57. Artikel 3.90 geeft de mogelijkheid tot beperking van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Cliënte meent dat dit in ieder geval geen beperking mag opleveren ten opzichte van de thans toegestane exploitatie.

58. Daarnaast geeft artikel 3.91 de mogelijkheid dat het geven van een maatwerkontheffing van de openingstijden middels een maatwerkvoorschrift. Deze maatwerkontheffing is alleen van toepassing op zware horeca en fastfoodhoreca. Cliënte meent dat dit ook van toepassing moet kunnen zijn op andere horecabedrijven, zeker die horecabedrijven die beperkt worden in de openingstijden door het nieuwe beleid.

59. Een dergelijke maatwerkontheffing leidt tot een meer rechtsonzekere situatie voor de horeca-exploitant. Zeker ten opzichte van de huidige avondzaaktijden, die in principe voor iedere dag van de week golden. Met de maatwerkontheffing kan bepaald worden voor welke dag of dagen van de week de ontheffing geldt. Daarnaast lijkt er een zwaardere toets toegepast te worden, dan die thans op grond van het woon- en leefklimaat op basis van de APV geldt. Ook kunnen er extra voorwaarden aan de ontheffing worden verbonden.

60. Duidelijk is dat de regeling complexer wordt voor de horeca-exploitant en deze weer een extra toestemming dient aan te vragen. De horeca-exploitant heeft minder zekerheid over de openingstijden, maar moet wel investeringen doen en personeel aannemen. Cliënte meent dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Er is ook geen enkele motivatie gegeven waarom de oude regeling niet zou voldoen.

Horecaterrassen

61. Een terras is belangrijk voor de zichtbaarheid en het rendabel kunnen exploiteren van een horecaonderneming. Op grond van artikel 3.71 is een horecaterras uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'horecaterras toegestaan – vergunningsplicht'. Cliënte meent dat alle huidige horecaterrassen een dergelijke aanduiding zouden moeten krijgen. Artikel 3.71 lid 2 bevat een tijdelijke regeling voor zover het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog niet is omgezet naar het definitieve deel. Op basis daarvan is een horecaterras ook toegestaan als dit blijkt uit het oude bestemming (al dan niet via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid) of er in het verleden een omgevingsvergunning is verleend.

62. Hierbij wordt miskend dat er op dit moment horecaterrassen in Amsterdam aanwezig zijn, waarvoor een exploitatievergunning is verleend, maar waarvoor geen separate ruimtelijke toestemming lijkt te zijn. Eén en ander wordt onder meer veroorzaakt doordat stadsdelen in het verleden hier geen groot belang aan hebben gehecht. Dit is dus niet te wijten aan de horeca-exploitant en die mag hier ook niet de dupe van worden.

63. Wat betreft de openingstijden van het horecaterras, kan dit geen beperking zijn op de openingstijden, zoals die nu gelden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden maximale sluitingstijden gegeven, waarbij in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgeweken. Dit geeft rechtsonzekerheid voor de horeca-exploitant.

64. Daarnaast wordt er een vergunningsplicht voor horecaterrassen in het leven geroepen. Op grond van de beoordelingsregels wordt een dergelijke omgevingsvergunning alleen verleend als de aanvraag betrekking heeft op een locatie waar een horecaterras is toegestaan. Zoals hierboven aangegeven is dit in de oude bestemmingsplannen niet altijd duidelijk. Dit kan in de praktijk tot grote problemen leiden.

65. In het Horecabeleid 2025 stond met betrekking tot deze vergunning het volgende aangegeven:

> *"Alle bestaande terrassen hebben momenteel een ruimtelijke toestemming. Dit kan bijvoorbeeld een omgevingsvergunning zijn of een toestemming door algemene regels in het bestemmingsplan. Deze bestaande terrassen krijgen de nieuwe omgevingsvergunning terrassen van rechtswege. Vanaf inwerkingtreding van de horecaregels in het omgevingsplan wordt het onderdeel terras in hun huidige exploitatievergunning beschouwd als een omgevingsplanvergunning. Die bevat de openingstijden van het terras, de terrastekening en, indien aanwezig, specifieke vergunningvoorschriften over het terras. Ondernemers hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen en zijn geen leges verschuldigd."*[16]

66. Hieruit blijkt derhalve dat in het beleid is toegezegd dat alle bestaande horecaterrassen van rechtswege een omgevingsvergunning terras krijgen.

[16] Horecabeleid 2025, pagina 32.

67. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit echter staat bij artikel 3.76 aangegeven dat dit artikel alleen van toepassing is op een bestaand legaal horecaterras. Als een omgevingsplanactiviteit horecaterras voor het moment van inwerkingtreding van de subparagraaf rechtmatig werd verricht, dan geldt voor die activiteit een omgevingsvergunning van rechtswege voor onbepaalde tijd. Onduidelijk is echter wat verstaan wordt onder 'een legaal bestaand horecaterras' en het 'rechtmatig verrichten van de exploitatie van een horecaterras'. Het is twijfelachtig of de situatie zoals voornoemd, waarbij er wel een exploitatievergunning is voor het terras, maar geen ruimtelijke toestemming, in aanmerking komt voor een omgevingsvergunning van rechtswege. Cliënte meent dat het onwenselijk is als deze horeca-exploitanten alsnog een dergelijke toestemming moeten regelen terwijl het terras vaak al jarenlang geëxploiteerd wordt. Bovendien is de ruimtelijke toestemming altijd een toetsingsgrond op basis van de APV geweest. Indien de gemeente bij verlening van de exploitatievergunning voor het terras niet opgemerkt heeft dat er geen ruimtelijke toestemming was, kan dit nu niet worden tegengeworpen aan de horeca-exploitanten. Cliënte meent dat in het wijzigingsbesluit de regel zo zou moeten worden aangepast, dat deze horeca-exploitanten ook een omgevingsvergunning van rechtswege krijgen.

68. Op grond van artikel 3.78 kunnen voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit horecaterras worden verbonden. Op grond van lid 2 worden in elk geval voorschriften verbonden over de positionering en maatvoering van het terras, de openingstijden en het aantal zitplaatsen dat maximaal op het terras aanwezig mag zijn. Met name deze laatste voorwaarde wijkt af van de huidige praktijk. Vrijwel nooit worden op een exploitatievergunning voor een horecaterras het maximaal aantal zitplaatsen dat op het terras aanwezig mag zijn opgenomen. Cliënte meent dat dit een onnodige en vergaande beperking is. In ieder geval mag dit niet leiden tot vermindering van het aantal zitplaatsen dat op dit moment op het terras aanwezig is.

69. De gemeente zou ook meer aandacht moeten besteden aan de positieve effecten van terrassen. Terrassen dragen bij aan een levendige en gezellige stadssfeer, vergroten de sociale controle en voorzien in de behoeften van zowel bewoners als bezoekers. Daarnaast helpen terrassen vaak ongewenste situaties te voorkomen, zoals wildparkeren van fietsen en scooters of het illegaal plaatsen van afval. Bovendien kan de aanwezigheid van een terras juist extra toezicht en controle in een gebied mogelijk maken. Deze belangrijke bijdragen van terrassen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn tot nu toe onvoldoende erkend.

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

70. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt onder meer terug in artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een

horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

71. Ditzelfde geldt voor de in dit artikel aangegeven aanduiding 'bouwlaag waarin een horecazaak is toegestaan' en 'maximumaantal horecazaken'. Dit kan nooit een beperking inhouden ten opzichte van de bestaande situatie. Dit is niet, dan wel onvoldoende verzekerd, in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Nader over Café Restaurant Czaar

72. Café Restaurant Czaar exploiteert een restaurant aan de Czaar Peterstraat 281 te Amsterdam. In de horeca inrichting wordt regelmatig meer dan 75dB ten gehore gebracht. Er wordt normaal gesproken volledig geëxploiteerd binnen de maximale openingstijden conform de exploitatievergunning. Iedereen, met name buurtbewoners (lees: de Amsterdammer) kan hier terecht van 's morgens vroeg tot 's avonds laat. Zoals uw gemeente bekend beschikt Czaar over een prachtig terras dat veelal door buurtbewoners wordt gebruikt bij gebrek aan eigen tuin/dakterras of balkon. Czaar richt zicht niet primair op toeristen.

Bestemming

73. Zoals u bekend heeft de vestiging van cliënte een gemengde bestemming waarbij horeca van categorie 3 is toegestaan.

De definitie uit de het vigerende bestemmingsplan is de navolgende:

"1.37 horeca 4:

horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereide maaltijden en van in hoofdzaak ter plaatse bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak- en niet-alcoholische dranken. Onder horeca 4 worden in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons;

74. Tevens zijn ten behoeve van de onderhavige locatie in het verleden omgevingsvergunningen verstrekt. Cliënte wenst aanspraak te maken op de daaruit voortvloeiende rechten.

75. Naar de mening van cliënte ziet het er vooralsnog naar uit dat de vestiging onder de bestemming 'reguliere horeca' zal vallen uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Graag verneemt cliënte indien dat naar de mening van uw gemeente mogelijk anders kan zijn.

Mogelijke wijziging bedrijfsconcept voor de toekomst

76. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is vooralsnog een conceptversie. Cliënte vraagt zich af hoe dat zich zal verhouden indien de omgevingsvergunningen reeds zijn verstrekt terwijl het Ontwerp Wijzigingsbesluit vervolgens nog wijzigingen ondergaat. Hierover wenst cliënte graag meer duidelijkheid.

77. Tot slot doet cliënte een beroep op de alle in het verleden afgegeven vergunningen en doet hij hieromtrent ook een beroep op het overgangsrecht.

Vergunningen: exploitatie, bouw en gebruik

Openings- en sluitingstijden

78. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit heeft nu verschillende openingstijden per zwaartecategorie. Bij de ene categorie kan er ontheffing worden gevraagd en bij een andere categorie is dat niet mogelijk. Hierover het volgende namens cliënte.

79. De vestiging van cliënte kent late openingstijden. Meer specifiek zijn dat de volgende: zondag t/m donderdag van 07.00 – 01.00 uur en vrijdag en zaterdag van 07.00 tot 03.00 uur. In verband met corona omstandigheden en tijdelijke problemen in verband met personeelsbezetting is de sluitingstijd in het recente verleden op de zondag tijdelijk beperkt geweest, doch betreft dat nadrukkelijk niet de structurele exploitatiewijze.

80. Een deel van de sluitingstijden zal ook via een ontheffing gaan, anders dan een vergunning. Onder welke voorwaarden geldt dat? Gebeurt dat per zaak, of is er ook een mogelijkheid dat dit per gebied zal gebeuren? Ook zal een ontheffing eerder kunnen worden ingetrokken dan vergunde openingstijden. Welke voorwaarden worden daaraan toegekend?

81. Tevens exploiteert cliënte een terras. Cliënte wenst ook graag te vernemen hoe de openingstijden worden geregeld en op welke wijze het overgangsrecht wordt vormgegeven.

82. Tot slot lijdt cliënte schade door het terugbrengen van de sluitingstijd en de beperking van haar exploitatiemogelijkheden. Juist in de late uren wordt relatief hoge omzet gedraaid in het weekend. Hoewel cliënte de gemeente Amsterdam hiermee bekend veronderstelt is hij bereid indien gewenst/noodzakelijk dit te onderbouwen met financiële stukken. Niet alleen lijdt cliënte mogelijk schade hierdoor, maar ook door het feit dat een horeca 4 bestemming met beperkte openingstijden minder aantrekkelijk is voor de verkoop van een zaak. Graag hoort cliënte hier meer over.

Geluidsniveau

83. Cliënte wenst het huidige geluidsniveau, zoals volgt uit het activiteitenbesluit en eventuele nadere besluitvorming vanuit uw gemeente, te behouden. Cliënte wenst daarbij te benadrukken dat in deze situatie een hoger geluidsniveau 75dB aan muziekgeluid in de inrichting mag worden geproduceerd. Indien de exploitatie van cliënte in de toekomst onder "reguliere horeca" komen te vallen dan zou dit volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit mogelijk kunnen leiden tot een beperking van het geluidsniveau tot 75 dB. Cliënte kan zich daarmee niet verenigen en wenst het huidige geluidsniveau te behouden. Daarbij benadrukt cliënte dat er, ook tijdens informatiebijeenkomsten door uw gemeente duidelijk is aangegeven dat de huidige exploitatievorm onder het nieuwe beleid behouden zou blijven.

Terras

84. Voor de exploitatie van terrassen gaat volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit veel veranderen. Zoals terrasschotten parallel aan de gevel en het hanteren van 2.00 meter als uitgangspunt aan doorloopruimte. Ook werd aangegeven dat het Ontwerp Wijzigingsbesluit het voetgangersbeleid zal volgen. Ook wordt er geschreven over het tegengaan van terrasverwarming. Dit staat haaks op het navolgende.

85. Ook over de doorloopruimte van terrassen valt het nodige op te merken. Amsterdam is namelijk geen blokkendoos. De aanwezige noodzakelijke doorloop ruimte voor voetgangers was altijd 1,50 meter.[17] Gedachten daarachter is dat twee kinderwagens elkaar moet kunnen passeren.[18] Als het iets drukker is, dan is er misschien wat meer doorstroom maar dat betekent nog niet dat bij iets meer drukte meer dan 1,50 meter in acht moet worden genomen.

86. Daarbij komt dat op lang niet elke plek sprake is van toename van de drukte. Dat deze eventuele drukte ook afhankelijk kan zijn van het gebiedstype; een woon- of gemende buurt typering lijkt haaks te staan op de redenering dat er sprake is van enorme voetgangers drukte.

87. Vaker heeft uw gemeente overwogen om bij het eventueel creëren van meer doorloopruimte parkeerplekken op te heffen in plaats van een terrasbeperking door te voeren.[19] De vraag is dan ook hoezo hier nu geen rekening mee wordt gehouden.

---

[17] Zie bijvoorbeeld ook Terrassenbeleid 2011, p. 3.
[18] Zie in dit kader bijvoorbeeld Uitvoeringsnotitie horeca 2014, p. 13.
[19] Zie bijvoorbeeld Terrassenplan Rozengracht, 21 december 2021, pag. 5.

Take away en delivery

88. Zoals nagenoeg ieder horecabedrijf "in de coronaperiode" en daarna maakt take away en delivery onderdeel uit van het bedrijfsconcept van cliënte. Op basis van het Ontwerp Wijzigingsbesluit zou hierover discussie kunnen ontstaan omdat daardoor, in ieder geval in theorie, sprake zou kunnen zijn van "directe consumptie in de nabijheid van het horecabedrijf". De drank en etenswaren die door cliënte worden meegegeven plegen in de praktijk elders (thuis te worden bezorgd) en/of genuttigd. Behoudens uw tegenbericht gaat cliënte ervan uit dat deze activiteiten (alsmede in optelsom van alle activiteiten) in de toekomst kunnen worden voortgezet.

Behoud rechten uit horecabeleid

89. Cliënte wenst de rechten te behouden die in het verleden die door Stadsdeel Oost zijn verleend, onder meer doch niet uitsluitend in het kader van het lokale horecabeleid. Zo is bijvoorbeeld ook de investeringsbeslissing van cliënte in het verleden gebaseerd geweest op dit relatief soepele beleid. Er is zelfs door het Stadsdeel Oost gestimuleerd op deze locatie hoogwaardige horeca te exploiteren.

Behoud huidige situatie ook benadrukt in informatiebijeenkomsten

90. In meerdere informatiebijeenkomsten heeft uw gemeente aangegeven dat ondernemers hun vergunde situatie kunnen behouden zoals het tot op heden gewend zijn. Cliënte wenst uw gemeente aan deze toezeggingen te houden.

Investeringen

91. Het concept beleid zegt niet over hoe bepaalde significante investeringen uit het verleden worden meegenomen in de afweging. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit houdt daar onvoldoende rekening mee, ook in het kader van het overgangsrecht.

Afsluitend

92. Cliënte vreest dat de exploitatiemogelijkheden van de horeca c.q. onderhavige locatie zal afnemen, zoals thans door het Ontwerp Wijzigingsbesluit beoogd.

93. Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie(s) kan/kunnen worden voortgezet, waarbij in de toekomst ook een wijziging van het horecaconcept of verkoop aan de orde kan zijn. Cliënte verzoekt u om het Ontwerp Wijzigingsbesluit zo vast te stellen dat dit mogelijk is.

94. Eventuele wijzigingen in of beperkingen van de horeca-exploitatie zal grote (financiële) schade tot gevolg hebben. Cliënte stelt de gemeente Amsterdam op voorhand aansprakelijk voor dergelijke schade, maar gaat ervan uit dat het zover niet zal hoeven komen doordat bestaande mogelijkheden onder het nieuwe beleid mogelijk blijven.

95. Cliënte gaat ervan uit dat uw raad de stadsdelen eerst alsnog in de gelegenheid zal stellen om met de nodige inhoudelijke opmerkingen te komen en vervolgens wederom een gewijzigde versie van het Ontwerp Wijzigingsbesluit te publiceren, waarna wederom een zienswijze kan worden ingediend.