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 NL820566891B01

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220448
Betreft	:	't Lammetje / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij hebben zich gewend de exploitanten van 't Lammetje aan de Lange Leidsedwarsstraat 43, 1017 NR 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).

Namens cliënte is op 10 mei 2022 een inspraakreactie aan uw gemeente verstrekt in het kader van het Concept Stedelijk beleidskader. Op 16 december 2024 is uw gemeente namens cliënte aansprakelijk gesteld middels een schriftelijke aansprakelijkheidsstelling. De inhoud van deze stukken dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd. Voor het overige wenst cliënte het navolgende op te brengen.

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

[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.

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.

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

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

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]

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.[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

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.

---

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

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:[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)

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."

[11] 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 .[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."*

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.[13]

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,[14] 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.

---

[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. 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.

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.

15 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. 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."*[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]

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.

---

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

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. 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]

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

[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.

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.

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. 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.

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

[19] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2018:4807.

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".*[20]

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

[20] Horecabeleid 2025, pagina 32.

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.

Evenementenlocaties

75. 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.

76. 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 't Lammetje

77. 't Lammetje is in het bestemmingsplan aangeduid als 'Horeca-1'.

78. Aan cliënte is een exploitatievergunning verstrekt met openingstijden tot 04.00 uur op zondag – donderdag en 05.00 uur op vrijdag en zaterdag. Tevens is aan cliënte een terrasvergunning verleend met dezelfde openingstijden. Cliënte maakt hier in de praktijk volledig gebruik van de vergunde openingstijden.

79. Onder de huidige categorie indeling volgens de algemeen plaatselijke verordening Amsterdam (APV) kan dit betreft dan ook worden aangeduid als zogenaamde 'nachtzaak. Daar bovenop komt 't Lammetje thans in aanmerking voor verruimde openingstijden bijvoorbeeld via een bonusregeling en/of de zogenaamde 'verlaatjes'.

80. Cliënte constateert dat nachtzaken niet worden vermeld op een aparte bijlage bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Nachtzaken worden niet vermeld op een aparte bijlage bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit, doch cliënte gaat ervan uit dat er voldoende voor de toekomst door uw gemeente wordt geborgd dat de openingstijden van dit bedrijf behouden blijven. Graag ziet cliënte dit ook nog bevestigd.

81. Cliënte exploiteert met luide muziek (dus een hoger niveau dan achtergrondmuziek) en wenst dit muziek niveau te behouden.

82. Cliënte wenst de aan haar huidig vergunde openingstijden en exploitatiemogelijkheden te behouden.

Openingstijden: uitgaansgebied argumenten

83. 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.

84. 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?

Terras

85. 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, onder verwijzing naar het voetgangersbeleid. Ook wordt terrasverwarming tegengegaan, en nog louter aan de gevel toegestaan 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. Daarnaast zijn er in het verleden bijzondere afspraken met uw gemeente gemaakt voor de terrassen in de Korte- en Lange Leidsedwarsstraat, waaronder het terras van cliënte. Het behoud van de huidige terrasexploitatiemogelijkheden is daarnaast in het belang van de openbare orde.

88. 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.

89. De nieuwe openingstijden van de terrassen lijkt het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet duidelijk. Cliënte gaat ervan uit dat de huidige openingstijden van de terrassen behouden kunnen blijven.

<u>Verbod losstaande verwarmingsapparatuur</u>

90. Cliënte is van mening dat er geen sprake kan zijn van een verbod op losstaande verwarmingsapparatuur. Eerder heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de Hollandse Hitwinkel (ECLI:NL:RVS:2011:BU7907) geoordeeld. 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 brede toepassingsbereik, en op basis waarvan terrasverwarming niet op de onderhavige wijze kan worden beperkt. Cliënte wenst ten behoeve van haar horecabedrijven dan ook de terrasverwarming voor zover aanwezig te behouden.

91. 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]

92. 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*
>
> *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; [...]''*

[21] Nota van Beantwoording van de zienswijzen op het concept Stedelijk beleidskader horeca en terrassen, pagina 43.
[22] Convenant Terrasverwarming 28 januari 2013.

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

94. Terrasverwarming zorgt voor een verhoogde omzet en verbeterd rendement. Voor zover uw gemeente - willens en wetens in strijd met wet- en regeling - 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.

Winterterras

95. 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.[23] In dit kader heeft cliënte reeds in de inspraakreactie verzocht om kenbaar te maken in hoeverre het SBK hier rekening mee hield. In de Nota van Beantwoording is hier geen (afdoende) antwoord op gekomen.

Overgangsrecht terrassen

96. 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.

Doorloopruimte terras

97. 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.[24] Gedachten daarachter is dat twee kinderwagens elkaar moet kunnen passeren.[25] 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.

---

[23] Zie in dit kader het Terrassenbeleid Stadsdeel Centrum 2011, p. 43
[24] Zie bijvoorbeeld ook Terrassenbeleid 2011, p. 3.
[25] Zie in dit kader bijvoorbeeld Uitvoeringsnotitie horeca 2014, p. 13.

98. 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.

99. 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.[26] De vraag is dan ook hoezo hier nu geen rekening mee wordt gehouden.

100. Daarnaast spelen de bijzondere omstandigheden met betrekking tot terrassen in de Korte-Lange Leidsedwarsstraat, zoals vermeld in randnummer 87.

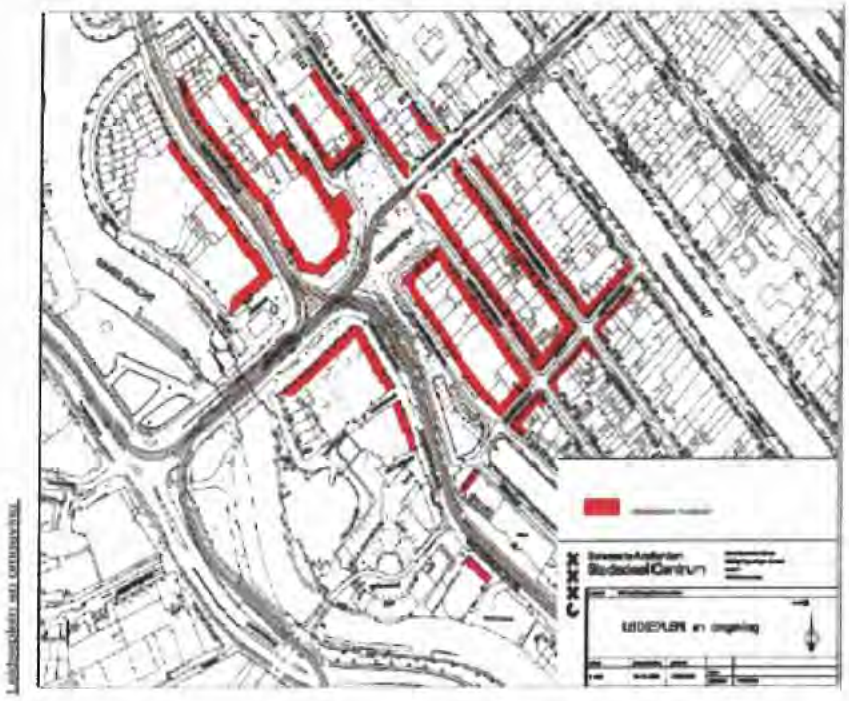
Behoud hogere geluidsniveau + 5dB voormalig horecaconcentratiegebied

101. De locatie van het 't Lammetje viel in het verleden onder het voormalig horecaconcentratiegebied Leidsebuurt. Op basis van het horecaconcentratiegebied was het horecabedrijven toegestaan om 5 dB extra geluid te produceren. Cliënte kan niet overzien in hoeverre het Ontwerp Wijzigingsbesluit hier afbreuk aan doet en wenst alle rechten uit het verleden, inclusief het Overgangsrecht Activiteitenbesluit, te behouden.

Behoud uitgaansgebied / Uitvoeringsnotitie 2014

105. Cliënte heeft uitdrukkelijk investeringen gepleegd voor de lange termijn in zijn horecabedrijf, welke deel uitmaakt van het uitgaansgebied Leidsebuurt. Hoewel deze situatie uw gemeente volledig bekend is, verwijst cliënte in dit kader ondermeer, doch niet uitsluitend, naar de Uitvoeringsnotitie 2014 inclusief bijbehorende kaart (zie hieronder). Cliënte wenst deze gebiedsindeling en bijbehorende exploitatiemogelijkheden voor zich, alsmede voor haar eventuele rechtsopvolgers, te behouden.

[26] Zie bijvoorbeeld Terrassenplan Rozengracht, 21 december 2021, pag. 5.



Investeringen

102. 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.

103. 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 hoe hiermee wordt omgegaan.

Afsluitend

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

105. Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie kan 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.

106. 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.

107. 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 d
Betreft	:	Café 't Masker / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend Café 't Masker, exploitant van het horecabedrijf aan de Van Woustraat 106, 1073 LS 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/algemene-voorwaarden te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden rekeningnummer: 03.59.69.849 (NL58 RABO 0359 6984 90) t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.J. 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. 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.

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 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.

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.

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

[19] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2018:4807.

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 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.

---

[20] Horecabeleid 2025, pagina 32.

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 Café 't Masker

78. Deze locatie heeft volgens het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'De Pijp 2018' de bestemming 'Gemengd – 2', met de functieaanduiding: 'horeca van categorie 3'.

79. 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.

80. 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."

81. 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, 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. Aan Café 't Masker is een exploitatievergunning ten behoeve van een café verleend, met openingstijden zondag-donderdag tot 03.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04.00 uur. Cliënte maakt (regelmatig) van de volledige openingstijden van het café gebruik. 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.

83. De horecaexploitatie van Café 't Masker is dan ook door uw gemeente aangeduid als een zogenaamde 'avondzaak'. Avondzaken worden volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit vermeld op bijlage X. De onderhavige locatie is ook opgenomen op bijlage X. Echter kan cliënte niet overzien of er bij wijziging van het horecaconcept, bijvoorbeeld de naam van de onderneming en eventueel na verkoop de verruimde openingstijden blijven gelden. Cliënte verwijst daarbij naar het hierboven onder randnummer 61 e.v. gestelde. Daarnaast wenst cliënte uitdrukkelijk de mogelijkheid te behouden om ontheffing sluitingstijden te kunnen verkrijgen, ondanks het feit dat zij op bijlage X staat vermeld.

84. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt onvoldoende rekening gehouden met de bijzondere bestemming zoals hierboven omschreven. Verzocht wordt om in het Ontwerp Wijzigingsbesluit

deze ruimte alsnog te bieden, bij gebreke waarvan cliënte genoodzaakt is uw gemeente op voorhand aansprakelijk te houden voor de schade welke zij daardoor lijdt.

85. In de inrichting is het (legaal) toegestaan om een harder geluidsniveau te produceren dan louter achtergrondniveau. Cliënte wenst dit geluidsniveau te behouden.

86. Cliënte wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, geluidsniveau, vergunningen, eventueel overgangsrecht, etc. behouden.

Afsluitend

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

88. 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.

89. 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.

90. 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.

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 NL820868891B01

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220448
Betreft	:	't Pareltje / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij hebben zich gewend de exploitanten van 't Pareltje aan de Heisteeg 3, 1012 WC 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).

Namens cliënte is op 10 mei 2022 een inspraakreactie aan uw gemeente verstrekt in het kader van het Concept Stedelijk beleidskader. Op 16 december 2024 is uw gemeente namens cliënte aansprakelijk gesteld middels een schriftelijke aansprakelijkheidsstelling. De inhoud van deze stukken dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd. Voor het overige wenst cliënte het navolgende op te brengen.

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]

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

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

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. 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.

---

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

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. 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 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. 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[15] 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.

[15] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2018:4807.

55. 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.

56. 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.

57. 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.

58. 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

59. 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.

60. 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 't Pareltje

61. 't Pareltje is in het bestemmingsplan aangeduid als 'Gemengd 1.1'.

62. Deze gronden zijn volgens artikel 8.1 van de regels behorend bij het bestemmingsplan onder meer bestemd voor horeca 1 in de eerste bouwlaag en de daaronder gelegen bijzondere bouwlaag (kelder, souterrain).

63. Het bestemmingsplan verstaat onder horeca 1:
"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;"

64. Het huidige horecabeleid laat de volgende exploitatievorm toe binnen horeca 1:
"*1.1.1 Horeca 1*
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."

Exploitatievergunning/openingstijden

65. Op dit moment is aan Cliënte een exploitatievergunning verstrekt met openingstijden tot 03.00 uur op zondag – donderdag en 04.00 uur op vrijdag en zaterdag. Cliënte maakt (regelmatig) gebruik van deze openingstijden.

66. Cliënte wenst de aan haar huidig vergunde openingstijden en exploitatiemogelijkheden te behouden.

67. Cliënte exploiteert volgens de systematiek van de APV van uw gemeente een 'avondzaak'. Op grond van het Ontwerp Wijzigingsbesluit zouden avondzaken louter in de toekomst nog zijn toegestaan indien deze staan vermeld op bijlage X. Cliënte constateert dat de onderhavige locatie echter niet is opgenomen op bijlage X! Namens cliënte wordt hierbij het verzoek gedaan om alsnog de onderhavige locatie op te nemen in bijlage X alsmede de

mogelijkheid te behouden tot het verkrijgen van toekomstige ontheffingen openingstijd.
Cliënte verwijst in dit kader tevens naar het hieromtrent gestelde in randnummer 50 e.v.

68. Uw gemeente is volledig bekend met de wijze van exploitatie en inrichting van het onderhavige horecabedrijf. Cliënte kan niet overzien of er los van het voorgaande nog overige beperkingen in haar exploitatie (dan wel die van haar eventuele rechtsopvolgers) aan de orde zou kunnen zijn. Graag ziet cliënte vanuit uw gemeente bevestigd dat van dergelijke beperkingen geen sprake zal zijn.

Afsluitend

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

70. Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie kan 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.

71. 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.

72. 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 b
Betreft	:	Café 't Podium / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend Café 't Podium, exploitant van het horecabedrijf aan de Ceintuurbaan 274, 1072 GJ 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*

[10] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.
[11] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

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;
- Stadsdeel Zuid: 12 september 2022;
- Stadsdeel Noord: 13 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 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

[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."* 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[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

[19] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2018:4807.

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 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

[20] Horecabeleid 2025, pagina 32.

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.

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 Café 't Podium

78. Deze locatie heeft volgens het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'De Pijp 2018' de bestemming 'Gemengd – 1', met de functieaanduiding: 'horeca van categorie 3'.

79. Deze gronden zijn volgens artikel 5.1 van de regels behorend bij het bestemmingsplan onder meer bestemd voor Horeca van categorie 3 in de eerste bouwlaag, alsmede Horeca van categorie 4.

80. 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."

81. 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."

82. Aan Café 't Podium 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.

83. In de inrichting wordt muziek ten gehore gebracht op een hoger geluidsniveau dan louter achtergrondniveau. Ook dit geluidsniveau wenst cliënte te behouden.

84. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt onvoldoende rekening gehouden met de bijzondere bestemming zoals hierboven omschreven. Verzocht wordt om in het Ontwerp Wijzigingsbesluit

deze ruimte alsnog te bieden, bij gebreke waarvan cliënte genoodzaakt is uw gemeente op voorhand aansprakelijk te houden voor de schade welke zij daardoor lijdt.

85. Cliënte wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, geluidsniveau, eventueel overgangsrecht, etc. behouden.

Afsluitend

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

87. 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.

88. 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.

89. 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 NL820668891B01

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	:	D20250940
Betreft	:	Restaurant Trees / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij hebben zich gewend de exploitanten van Trees Restaurant, gevestigd aan de Zeedijk 14A, 1012 AX (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 Verrekeningnummer 33.69.69.849 (NL68 RABO 0336 9606 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. dr. A.Z. Storm i.m. 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]

---

[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. 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]

[4] Zie ook Bestuursopdracht 2018.
[5] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.
[6] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.

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 ˝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*

[7] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.
[8] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

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."

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

[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;

"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.

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.

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

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.

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.

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

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

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. 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

[15] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

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.

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 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.

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.

---

[16] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2018:4807.

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 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-

[17] 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.

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 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.

<u>Verbod terrasverwarming in strijd met wet- en regelgeving</u>

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

[18] ECLI:NL:RVS:2011:BU7907.

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]

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

---

[19] Nota van Beantwoording van de zienswijzen op het concept Stedelijk beleidskader horeca en terrassen, pagina 43.
[20] Convenant Terrasverwarming 28 januari 2013.

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 opzichte van de bestaande situatie. Dit is niet, dan wel onvoldoende verzekerd, in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Nader over Trees

Bestemmingsplan

82. Deze locatie heeft volgens het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'Postcodegebied 1012' de bestemming 'Gemengd 1.3'.

83. Deze gronden zijn volgens artikel 9.1 van de regels behorend bij het bestemmingsplan onder meer bestemd voor horeca 3 in de eerste bouwlaag en de daaronder gelegen bijzondere bouwlagen (kelder, zolder).

84. Op grond van artikel 1.37 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;"*

85. Aan Trees 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.

86. Ook is met deze vergunning een terras vergund met als openingstijden zondag tot en met donderdag tot 01:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 02:00 uur.

87. In de inrichting is het "legaal" toegestaan om een hoger geluidsniveau te produceren dan louter achtergrondmuziek.

88. Cliënte wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, geluidsniveau, eventueel overgangsrecht, etc. behouden.

Afsluitend

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

90. 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.

91. 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.

92. 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.

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 NL820666891B01

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220806
Betreft	:	/ Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij hebben zich gewend Roodberg B.V. Stichting Administratiekantoor Evemax / Stichting Administratiekantoor B Vastgoed, Stichting Administratiekantoor Jong B Monument, Maatschap City, Roodberg B.V. 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.

Namens cliënte is respectievelijk op 6 oktober 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.

Cliënte is eigenaar en/of beheerder van de volgende onroerende zaken, met daarbij vermeld de huidige horecaexploitatie:

- Overtoom 519-521 (Conscious Hotel);
- Amstelveenseweg 1-7 (Conscious Hotel);
- Warmoesstraat 129 (Winston);

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 (NL55 RABO 0339 9698 49) t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

- Paleisstraat 1-5 (La Piazza);
- Klein Gartmanplantsoen 17-19 (Nomi, Pathe, Jacks Casino);
- Paulus Potterstraat 12-16 (Bols).

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

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

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:
    - 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

[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] Waarvan overigens circa 120 vanuit Meester Advocaten.

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 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.

<u>Rol stadsdelen geminimaliseerd</u>

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. <u>Cliënte vraagt zich af of uw raadsleden er zich voldoende van bewust zijn dat de stadsdelen door uw raad buitenspel worden gezet.</u>

---

[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. 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 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

[7] Zie ook Bestuursopdracht 2018.
[8] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.
[9] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.
[10] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.

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)

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."*

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

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 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

[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.

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.

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

---

[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 ondermeer ECLI:NL:RVS:2019:1694

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*

[16] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.

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.

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

[17] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

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 toellchting 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.

<u>Openingstijden horecazaak</u>

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.

---

[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.

[20] Horecabeleid 2025, pagina 32.

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.

[21] ECLI:NL:RVS:2011:BU7907.

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 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.

<u>Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak</u>

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

---

[22] Nota van Beantwoording van de zienswijzen op het Ontwerp Wijzigingsbesluit horeca en terrassen, pagina 43.
[23] Convenant Terrasverwarming 28 januari 2013.

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.

Evenementenlocaties

83. 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.

84. 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

85. 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.

86. 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.

87. 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.

88. Cliënte meent in ieder geval dat huidige mengformules door het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet beperkt kunnen worden in de huidige exploitatie.

Culturele horeca

89. 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.

90. 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.

Onroerende zaken cliënte

91. De gebruiksmogelijkheden van de onroerende zaken van cliënte zijn als volgt.

Overtoom 519-521 (Conscious Hotel Vondelpark)

Bestemmingsplan

92. De locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'Oud West 2018' de enkelbestemming 'Horeca', met de functieaanduiding: 'parkeergarage'. Op grond van artikel 11 van de regels behorend bij het bestemmingsplan zijn deze gronden bestemd voor: 'Horeca van categorie 5'.

93. Op grond van artikel 1.45 wordt onder Horeca van categorie 5 verstaan:

"Hotel (waaronder begrepen motel, jeugdherberg en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven), inclusief bijbehorende bar, restaurant en het bieden van vergaderaccommodatie".

Huidig horecabeleid

94. Voor deze locatie is op dit moment de Horecanota Stadsdeel West 2011 van toepassing. Op basis van dit beleid wordt onder Horeca III verstaan*: "Café (café, bar, cocktailclub en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven)*".

95. Onder Horeca IV wordt verstaan: *"Restaurant (restaurant, lunchroom, koffie-/theehuis, ijssalon, juicebar en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven)".*

96. Onder Horeca V wordt verstaan: *"Hotel (hotel, motel, jeugdherberg en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven, alsmede het bieden van vergaderaccommodatie)".*

Huidige exploitatie

97. In het hotel is een bar/restaurant gevestigd. Ook niet hotelgasten kunnen hiervan gebruik maken.

98. De huidige exploitatie is op grond van het bestemmingsplan en het huidige beleid toegestaan.

Exploitatievergunning/openingstijden

99. Voor de huidige exploitatie is een exploitatievergunning verleend. Op basis hiervan zijn de openingstijden van het horecabedrijf 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. De huurder van cliënte exploiteert ook (regelmatig) volledig binnen deze vergunde openingstijden. In de huurovereenkomst is overigens een exploitatieverplichting opgenomen binnen de reguliere openingstijden.

100. Deze openingstijden zijn van belang voor een rendabele exploitatie en behoud van de waarde van het pand.

101. Indien deze exploitatie in het Ontwerp Wijzigingsbesluit onder de zwaartecategorie Reguliere Horeca zou komen te vallen, horen daar maximale openingstijden bij van zondag t/m donderdag van 07:00 uur tot 00:00 uur en vrijdag en zaterdag van 07:00 tot 01:00 uur.

102. Dit zou een drastische beperking van de openingstijden betekenen. Cliënte wenst de huidige openingstijden te behouden.

103. Ook dienen andere aspecten van de huidige exploitatie behouden te blijven, zoals het toegestane geluidsniveau etc. 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.

104. Cliënte wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht, het huidige beleid etc. behouden.

Amstelveenseweg 5 (Conscious Hotel The Tire Station)

Bestemmingsplan

105. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'Oud West 2018' de enkelbestemming 'Horeca', met de functieaanduiding: 'Parkeergarage'. Op grond van artikel 11 van de regels behorend bij het bestemmingsplan zijn deze gronden bestemd voor: 'Horeca van categorie 5'.

106. Op grond van artikel 1.45 wordt onder 'Horeca van categorie 5' verstaan:

> *"Hotel (waaronder begrepen Motel, Jeugd Herberg en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven), inclusief bijbehorende bar, restaurant en het bieden van vergaderaccommodatie".*

Huidig horecabeleid

107. Voor deze locatie is op dit moment de Horecanota Stadsdeel West 2011 van toepassing. Op basis van dit beleid wordt onder Horeca III verstaan: *"Café (café, bar, cocktailclub en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven)".*

108. Onder Horeca IV wordt verstaan: *"Restaurant (restaurant, lunchroom, koffie-/theehuis, ijssalon, juicebar en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven)".*

109. Onder Horeca V wordt verstaan: *"Hotel (hotel, motel, jeugdherberg en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven, alsmede het bieden van vergaderaccommodatie)."*

Huidige exploitatie

110. In/bij dit hotel wordt horeca geëxploiteerd, welke ook toegankelijk is voor niet-hotelgasten.

111. De huidige exploitatie is derhalve toegestaan op basis van het huidige bestemmingsplan en het huidige beleid.

Exploitatievergunning/openingstijden

112. Op grond van de huidige exploitatievergunning zijn de 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 ook (regelmatig) volledig binnen deze vergunde openingstijden. In de huurovereenkomst is overigens een exploitatieverplichting opgenomen binnen de reguliere openingstijden.

113. Hierbij is ook een terras vergund. De openingstijden hiervan zijn zondag t/m donderdag van 07:00 uur tot 01:00 uur en vrijdag en zaterdag van 07:00 uur tot 01:00 uur.

114. Deze openingstijden zijn van belang voor een rendabele exploitatie en behoud van de waarde van het pand.

Ontwerp Wijzigingsbesluit

115. Indien deze exploitatie in het Ontwerp Wijzigingsbesluit onder de zwaartecategorie Reguliere Horeca zou komen te vallen, horen daar maximale openingstijden bij van zondag t/m donderdag van 07:00 uur tot 00:00 en vrijdag en zaterdag van 07:00 tot 01:00 uur.

116. Dit zou een drastische beperking van de openingstijden betekenen. Cliënte wenst de huidige openingstijden te behouden.

117. Ook dienen andere aspecten van de huidige exploitatie behouden te blijven, zoals het toegestane geluidsniveau, de omvang van het huidige terras, take away/delivery etc. 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.

118. Cliënte wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht, het huidige beleid etc. behouden.

Warmoesstraat 129 (Winston)

119. Door de exploitant is reeds op 10 mei 2022 een inspraakreactie ingediend voor deze locatie. In aanvulling daarop wordt namens de pandeigenaar nog het volgende naar voren gebracht.

120. Hotel de Winston is gelegen aan de Warmoesstraat 127 - 131. Onderdeel hiervan is een restaurant en club welke ook toegankelijk is voor niet-hotelgasten.

Bestemmingsplan

121. De locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'Postcodegebied 1012' de enkelbestemming 'Gemend-2.5'. Op grond van artikel 17 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor 'Horeca 5' en 'Horeca 2' in alle bouwlagen.

122. Op grond van artikel 1.40 wordt onder 'Horeca 5' verstaan: *"Hotels"*.

123. Op grond van artikel 1.37 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;"*

124. In artikel 17.5.7 van het vigerende bestemmingsplan 'Postcodegebied 1012' is een schakelbepaling opgenomen die naast horeca 2 ook horeca 3- en 4 gelegenheden toestaan: *"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."*

Huidig horecabeleid

125. Op dit moment is voor deze locatie de 'Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 - Amsterdam' van toepassing.

126. Op basis van dit beleid wordt onder 'Horeca 5' verstaan *"Hotels"*.

127. Onder 'Horeca 2' wordt 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.*

Huidige exploitatie

128. Op dit moment wordt er op de begane grond een restaurant alsmede een club geëxploiteerd.

129. De huidige exploitatie is derhalve toegestaan op basis van het huidige bestemmingsplan en het huidige beleid.

130. Hotel Winston kent een bijzonder horecaconcept. Daarnaast is Hotel Winston gelegen in het postcodegebied 1012, terwijl haar exploitatie echter zeker niet vergelijkbaar is met de gemiddelde "Wallen-horeca". Cliënte heeft kennisgenomen van de beperking van de exploitatiemogelijkheden die de gemeente Amsterdam in het Wallengebied thans doorvoert en wellicht nog wenst door te voeren. Cliënte benadrukt dat beperkingen, welke thans door uw gemeente zijn doorgevoerd, niet dienen te worden uitgebreid tot het gebied van de Warmoesstraat c.q. de onderhavige locatie. Indien dit onverhoopt wel zou worden doorgevoerd/uitgebreid dan zal zowel de huurder van cliënte als cliënte significante schade (kunnen) lijden en staat de verhuurbaarheid van de onroerende zaken en de waarde van het vastgoed onder druk. Op voorhand stelt cliënte uw gemeente in dit kader aansprakelijk.

Openingstijden

131. Voor deze locatie is een exploitatievergunning verleend, met de volgende openingstijden: zondag tot en met donderdag van 09.00 uur tot 03.00 uur en vrijdag en zaterdag van 09.00 uur tot 04.00 uur. De huurder van cliënte exploiteert ook (regelmatig) volledig binnen deze

vergunde openingstijden. In de huurovereenkomst is overigens een exploitatieverplichting opgenomen binnen de reguliere openingstijden.

132. Met deze exploitatievergunning is ook een terras vergund met de volgende openingstijden: zondag tot en met donderdag van 09.00 uur tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag van 09.00 uur tot 02.00 uur. Er is tevens een tijdelijke terrasvergunning verleend.

133. Deze openingstijden zijn van belang voor een rendabele exploitatie en behoud van de waarde van het pand.

134. De exploitatie van cliënte is dan ook volgens de categorie-indeling van uw gemeente gerubriceerd als zogenaamde 'avondzaak'. Voor avondzaken is een bijzondere regeling in het Ontwerp Wijzigingsbesluit opgenomen, waarbij deze (dienen te) worden vermeld op bijlage X. Cliënte constateert dat de onderhavige locatie door uw gemeente wel is opgenomen op bijlage X, doch kan cliënte niet overzien in hoeverre haar gebruiksmogelijkheden in verband met de toekomstige horecacategorie-indeling worden beperkt. Uiteraard wenst cliënte toekomstige wijzigingen in het horecaconcept door te voeren en moet het hotel van cliënte, inclusief totale bijkomende exploitatie, ook verkoopbaar blijven. Cliënte verwijst in dit kader ook nadrukkelijk naar hetgeen in de onderhavige zienswijze is randnummer 60 e.v. is opgemerkt. Cliënte wenst haar huidige exploitatiemogelijkheden te behouden alsmede de mogelijkheid om ontheffing van de openingstijden te krijgen, althans het stadsdeel Centrum daartoe de mogelijkheid te bieden.

135. 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. Zoals reeds aangegeven, is hotel Winston weliswaar gevestigd in postcodegebied 1012, maar is haar exploitatie niet typerend voor het onderhavige gebied. Cliënte kan niet instemmen met een verdere beperking van de gebruiksmogelijkheden van de onderhavige locatie c.q. eventuele uitbreiding van het kern-Wallengebied. Hieronder wordt niet alleen een beperking in de reguliere binnen-exploitatie bedoeld, maar tevens de terrasexploitatie en toepasselijke openingstijden van de exploitatie en terrasexploitatie.

136. Ook de overige aspecten van de exploitatie zoals bijvoorbeeld het geluidsniveau, mogelijkheden tot dansen, afmetingen van het terras etc. dienen onder het nieuwe beleid te

worden behouden. Aan deze locatie dient derhalve een gebiedstypering te worden toegekend die de huidige exploitatiemogelijkheden niet beperkt.

137. Cliënte wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht, het huidige beleid etc. behouden.

Paleisstraat 1-5 (La Piazza)

Bestemmingsplan

138. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'Postcodegebied 1012' de enkelbestemming 'Gemengd-1.4', met de functieaanduiding: 'Specifieke vorm van gemengd - horeca van categorie 4 toegestaan in de tweede bouwlaag'.

139. Op grond van artikel 11.1 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor 'Horeca 4' in de eerste bouwlaag en de daaronder gelegen bijzondere bouwlaag (kelder, zolder). Ook is 'Horeca 4' toegestaan in de tweede bouwlaag.

140. Op grond van artikel 1.39 wordt onder 'Horeca 4' verstaan:

> *"Horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken dan 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".*

Huidig beleid

141. Op dit moment is voor deze locatie de 'Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 – Amsterdam' van toepassing.

142. Op basis 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."

Huidige exploitatie

143. Op dit moment is op deze locatie La Piazza gevestigd. Bij dit horecabedrijf kunnen gasten genieten van Italiaanse gerechten en drankjes. Ook vindt take-away/delivery plaats.

144. De huidige exploitatie is op grond van het bestemmingsplan en het huidige beleid toegestaan.

Exploitatievergunning/openingstijden

145. Aan de huidige exploitant is een exploitatievergunning verleend. Op basis hiervan zijn de openingstijden van het horecabedrijf 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. De huurder van cliënte exploiteert ook (regelmatig) volledig binnen deze vergunde openingstijden. In de huurovereenkomst is overigens een exploitatieverplichting opgenomen binnen de reguliere openingstijden.

146. Met deze exploitatievergunning is ook een terras vergund en de openingstijden hiervan zijn zondag tot en met donderdag van 07.00 uur tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag van 07.00 uur tot 02.00 uur.

147. Deze openingstijden zijn van belang voor een rendabele exploitatie en behoud van de waarde van het pand.

148. Dit zou een drastische beperkingen van de openingstijden betekenen. Cliënte wenst de huidige openingstijden te behouden.

149. Ook dienen andere aspecten van de huidige exploitatie behouden te blijven, zoals het toegestane geluidsniveau, de omvang van het huidige terras, eventuele terrasverwarmers, take away/delivery etc. 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.

150. Cliënte wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht, het huidige beleid etc. behouden.

Kleine Gartmanplantsoen 17-19 (Nomi, Pathé, Jacks Casino)

Bestemmingsplan

151. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan Zuidelijke binnenstad de enkelbestemming 'Gemengd-2.4', met de functieaanduiding: 'specifieke vorm van Gemengd-automatenhal toegestaan in de kelder' en de functieaanduiding: 'Specifieke Vorm van 'Gemengd-Horeca 4' toegestaan in de tweede bouwlaag'.

152. Op grond van artikel 18.1 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor 'Horeca 4' in de eerste bouwlaag en de daaronder gelegen bijzondere bouwlaag (kelder, zolder) en 'Horeca 4' in de tweede bouwlaag. Tevens zijn op grond van dit artikel 'voorzieningen met inbegrip van additionele horeca' toegestaan.

153. 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 dranken. Onder Horeca 4 worden in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons".*

154. Volgens artikel 1.6 wordt onder 'additionele horeca' verstaan: *"Horeca-activiteiten die ondergeschikt zijn aan de hoofdfunctie die ter plaatste 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;"*

Huidig beleid

155. Op dit moment geldt voor deze locatie de 'Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 – Amsterdam'. Volgens 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 en ijssalons."

Huidige exploitatie

156. Op dit moment zijn op deze locatie drie ondernemingen gevestigd.

157. Ten eerste is op de onderhavige locatie gevestigd restaurant Nomi. Ook vindt take-away/ delivery plaats.

158. De tweede onderneming die op deze locatie gevestigd is, is de bioscoop Pathé. Pathé exploiteert een bioscoop met bijbehorende consumptie verkoop.

159. De derde onderneming die op deze locatie gevestigd is, is Jacks Casino. Jacks Casino is een gelegenheid die bestaat uit kansspelautomaten alsmede bijbehorende consumptie verkoop.

160. De huidige exploitaties zijn op grond van het bestemmingsplan en het huidige beleid toegestaan.

Exploitatievergunning/openingstijden

161. Voor de huidige exploitatie van Nomi is een exploitatievergunning verleend voor een restaurant (Horeca 4) met de 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. Deze openingstijden zijn van belang voor een rendabele exploitatie. De huurder van cliënte exploiteert ook (regelmatig) volledig binnen deze vergunde openingstijden. In de huurovereenkomst is overigens een exploitatieverplichting opgenomen binnen de reguliere openingstijden.

162. Ook is met deze exploitatievergunning een terras vergund met de openingstijden zondag tot en met donderdag tot uiterlijk 01.00 uur en vrijdag en zaterdag tot uiterlijk 02.00 uur.

163. Ook was er een vergunning verleend voor een extra tijdelijk Covid terras, met openingstijden zondag tot en met donderdag tot uiterlijk 23.00 uur en vrijdag en zaterdag tot uiterlijk 02.00 uur.

164. Deze openingstijden zijn van belang voor een rendabele exploitatie en behoud van de waarde van het pand.

165. Indien de huidige exploitatie onder het Ontwerp Wijzigingsbesluit in de zwaartecategorie Reguliere Horeca zou komen te vallen zullen daar maximale openingstijden bij horen van zondag tot en met donderdag van 07.00 uur tot 00.00 uur en vrijdag en zaterdag van 07.00 uur tot 01.00 uur.

166. Dit zou derhalve een drastische beperking betekenen. Cliënte wenst de huidige openingstijden te behouden.

167. Ook dienen andere aspecten van de huidige exploitatie behouden te blijven, zoals het toegestane geluidsniveau, de omvang van het huidige terras, eventuele terrasverwarmers, take away/delivery etc. 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.

168. Cliënte wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht, het huidige beleid, maar bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het behoud van gedeeltelijke/additionele horeca in het complex behouden. Daarbij speelt ook een rol dat Jacks Casino exploiteert inclusief (de mogelijkheid van) additionele horeca. Allerminst valt uit te sluiten dat, mede gelet op het speelautomaten beleid van de gemeente Amsterdam, in de toekomst een andere exploitatievorm op deze locatie noodzakelijk zal zijn, in voorkomend geval tenminste de huidige horecagebruiksmogelijkheden ter plaatse behouden dienen te blijven. Thans is niet alleen additionele horeca ter plaatse toegestaan, maar horeca 4 in alle bouwlagen.

<u>Paulus Potterstraat 12-16 (Bols)</u>

169. Op deze locatie is op dit moment House of Bols gevestigd. Hiervoor is door de gemeente een Alcoholwetvergunning verleend.

170. Cliënte wenst alle (horeca)mogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht, het huidige beleid etc. behouden. Beperking van de gebruiksmogelijkheden zal leiden tot waardevermindering van het pand en schade voor cliënte.

Waarde van de panden

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

172. Het is onduidelijk of alle huurders de benodigde vergunningen zullen behouden/verkrijgen en of de exploitaties dus ongewijzigd kunnen worden voortgezet. In situaties waarin dit niet het geval is zal dat ongetwijfeld tot huuropzeggingen leiden. Huurprijzen zullen hierdoor onder druk komen te staan en ook het risico op leegstand wordt vergroot.

173. 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.

174. In meerdere bijeenkomsten heeft uw gemeente aangegeven dat de 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 uitdrukkelijk een beroep op het vertrouwensbeginsel.

175. Algemeen gezegd wil cliënte alle bestaande gebruiksmogelijkheden in de panden behouden. Dit geldt bijvoorbeeld voor openingstijden, behoud van geluidsniveaus en regels voor geur, behoud van de huidige omvang van terrassen en eventuele terrasverwarmers etc. Als de huidige gebruiksmogelijkheden worden beperkt zal dit leiden tot grote schade bij cliënte. Cliënte zal hierdoor ook ernstig in zijn eigendomsrechten worden aangetast. Cliënte verzoekt u dan ook om de belangen van pandeigenaren en de aantasting van eigendomsrechten mee te nemen bij de vaststelling van het nieuwe horecabeleid.

Erfpacht canon

176. 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.

177. Indien de canon in het verleden is afgekocht is een te hoog bedrag aan canon/afkoop voldaan. Cliënte heeft in haar eerdere inspraakreactie verzocht om in uw Nota van Beantwoording aan te geven op welke wijze uw gemeente in voorkomend geval zal compenseren. Nu uw gemeente dat heeft nagelaten, dient cliënte alle rechten voor te behouden waaronder (doch niet uitsluitend) het recht om de te veel betaalde canon (teug) te vorderen.

Concepten en toekomstige projecten

178. Daarnaast heeft cliënt, in de veronderstelling dat het huidige horecabeleid en de vingerende bestemmingsplannen van kracht zouden blijven in diverse horecaprojecten en daaraan gerelateerd vastgoed geïnvesteerd, welke projecten nog niet volledig gerealiseerd zijn. Alle bovenstaande argumenten, alsmede de argumenten die reeds naar voren zijn gebracht in de inspraakreactie van cliënte, hebben ook te gelden voor deze horecaprojecten.

Afsluitend

179. Cliënte wenst dat de vergunde en feitelijke exploitatie(s) kan/kunnen worden voortgezet. Cliënte verzoekt u om het Ontwerp Wijzigingsbesluit zo vast te stellen dat dit mogelijk is.

180. 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.

181. 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	:	D20220502
Betreft	:	Vlaamsch Broodhuys / Ontwerp Wijzigingsbesluit

ZIENSWIJZE, TEVENS VERZOEK TOT OPNAME LOCATIE IN LIJST BIJLAGE X

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij hebben zich gewend:

- De besloten vennootschap Vlaamsch Broodhuys Amsterdam Amstelveenseweg B.V. (Amstelveenseweg 178);
- De besloten vennootschap Vlaamsch Broodhuys Amsterdam Eerste Constantijn Huygensstraat B.V. (Eerste Constantijn Huygensstraat 64);
- De besloten vennootschap Vlaamsch Broodhuys Amsterdam Elandsgracht B.V. (Elandsgracht 122);
- De besloten vennootschap Vlaamsch Broodhuys Amsterdam Haarlemmerstraat B.V. (Haarlemmerstraat 108);
- De besloten vennootschap Vlaamsch Broodhuys Amsterdam Middenweg B.V. (Middenweg 43);
- De besloten vennootschap Vlaamsch Broodhuys Amsterdam Stadionplein B.V. (Stadionplein 113);
- De besloten vennootschap Vlaamsch Broodhuys Amsterdam van Woustraat B.V. (Van Woustraat 78H);

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als Meester/Meester 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 9969 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen)

- De besloten vennootschap Vlaamsch Broodhuys Amsterdam Vijzelstraat B.V. (Vijzelstraat 107-109);

(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 11 mei 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. Voor het overige merkt cliënte nog het volgende op.

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

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

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 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,

[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'.

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.

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 (Vlaamsch Broodhuys) een toegevoegde waarde heeft en een gewenst concept betreft voor alle

[4] Zie ook Bestuursopdracht 2018.
[5] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.
[6] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.
[7] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.

stadsdelen. Daarnaast spreekt cliënte de hoop uit dat ook uw raadsleden deze mening zijn toegedaan.

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. 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:

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

"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."

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

[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]

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 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.

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*

[13] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.

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 '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.

[14] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

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. 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.

49. 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.

50. Juist voor het concept Vlaamsch Broodhuys 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.

51. Vlaamsch Broodhuys 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 Vlaamsch Broodhuys niet in een te lichte categorie in te delen en al helemaal niet in de categorie 'lichte horeca'.

Openingstijden horecazaak

52. 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.

53. 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.

54. 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.

55. 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.

56. 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 Vlaamsch Broodhuys en tevens die horecabedrijven die beperkt worden in de openingstijden door het nieuwe beleid.

57. 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.

58. 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

59. 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.

60. 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.

61. 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.

62. 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.

63. 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]

[15] Horecabeleid 2025, pagina 32.

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

65. 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.

66. 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.

67. 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

68. 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.

69. 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]

70. 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:*
> *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; [...]''*

[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.

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

72. 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

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.

Take away en delivery

75. Het valt cliënt 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.

76. Take away en delivery zijn een belangrijk onderdeel van het bedrijfsconcept van Vlaamsch Broodhuys. 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. Cliënt ontvangt graag een bevestiging hiervan van de gemeente.

77. Ook take away bij Vlaamsch Broodhuys lijkt niet onder de voornoemde, verboden activiteit te vallen, aangezien dikke, rijkgevulde broodjes van het Vlaamsch Broodhuys zich nu eenmaal niet (eenvoudig) lenen 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 gevulde broodjes 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.

Huidige exploitatie behouden

78. Cliënte wil de huidige exploitatiemogelijkheden voor de 8 Vlaamsch Broodhuys 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.

79. 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.

Vestigingen Vlaamsch Broodhuys

Amstelveenseweg 176-178

80. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan de bestemming Gemengd-2 en de nadere aanduiding 'h4'. Volgens artikel 4 van de regels bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor detailhandel in de eerste bouwlaag, het souterrain en/of de kelder en ondersteunende horeca met dien verstande dat maximaal 20% van het netto vloeroppervlak van de detailhandelsfunctie ten behoeve van horeca 4 mag worden gebruikt, met een maximum van 20 m2. Ter plaatse is ook horeca 4 toegestaan.

81. Op basis van artikel 1 van de regels wordt onder horeca 4 verstaan: *"Een inrichting die: (...)*
    - *Gericht is op het verstrekken van uitsluitend alcoholvrije dranken, kleine etenswaren en ijswaren. Daaronder worden begrepen koffie-/theehuizen, juicebars en ijssalons."*

82. Ook op basis van het geldende beleid is deze vestiging in de huidige vorm toegestaan.

83. Cliënte wenst de huidige gebruiksmogelijkheden te behouden, inclusief het behoudt van de openingstijden zoals vergund.

Eerste Constantijn Huygensstraat 64

84. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan de bestemming Gemengd-1. Op basis van artikel 3 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor detailhandel op de begane grond en horeca van categorie 3 en horeca van categorie 4 op de begane grond.

85. Op basis van artikel 1.36 wordt onder horeca van categorie 3 verstaan: *"Café (café, bar en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven)."*

86. Op grond van artikel 1.37 wordt onder horeca van categorie 4 verstaan: *"Restaurant (restaurant, koffie- en theehuis, lunchroom, juicebar en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven)."*

87. Voor deze vestiging is een exploitatievergunning verleend voor een alcoholvrij horecabedrijf, met openingstijden van zondag tot en met donderdag van 07.00 uur tot 22.00 uur en vrijdag en zaterdag van 07.00 uur tot 22.00 uur.

88. Tevens is een terras vergund met de openingstijden zondag tot en met donderdag van 07.00 tot 22.00 uur en vrijdag en zaterdag van 07.00 uur tot 22.00 uur.

89. Cliënte wenst de huidige gebruiksmogelijkheden te behouden.

Elandsgracht 122

90. Deze vestiging heeft op basis van het ter plaatse vigerende bestemmingsplan de enkelbestemming Centrum-3. Op basis van artikel 5 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor detailhandel, met inbegrip van een mengformule.

91. Op basis van artikel 1.24 van de regels wordt onder detailhandel verstaan: *"Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren*

van goederen aan personen die goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- en bedrijfsactiviteit waaronder grootschalige detailhandel, volumineuze detailhandel, tuincentrum en supermarkt worden begrepen."

92. Op grond van artikel 1.44 wordt onder mengformule verstaan: *"In een detailhandel of vestiging 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 nettoverkoopvloeroppervlak van het eet- en/of drinkgedeelte ten hoogste 20% bedraagt, met een maximum van 20m2. (Dit maximum brengt met zich mee dat 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 dergelijken;*
    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."*

93. Cliënte wenst de huidige gebruiksmogelijkheden te behouden.

<u>Middenweg 43</u>

94. Deze vestiging heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan de enkelbestemming Gemengd-1, met de nadere functieaanduiding horeca van categorie 4.

95. Op grond van artikel 6 van de regels behorend bij het bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor detailhandel in de eerste bouwlaag, het souterrain en/of de kelder en horeca in de categorie 4 in de eerste bouwlaag, het souterrain en/of de kelder.

96. Op grond van artikel 1.38 wordt onder horeca 4 verstaan: *"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)."

97. Voor deze vestiging is een exploitatievergunning verstrekt met 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. Hoewel deze openingstijden voor het onderhavige concept wellicht ruim lijken, wenst cliënte uitdrukkelijk de mogelijkheid te behouden om in de toekomst ruimere openingstijden te blijven hanteren zoals thans vergund.

98. Cliënte wenst de huidige gebruiksmogelijkheden te behouden.

Vijzelstraat 111

99. Deze vestiging heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan de enkelbestemming Centrum-2, met de functieaanduiding: specifieke vorm van Centrum-horeca 4 toegestaan in de eerste bouwlaag. Volgens artikel 4 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor detailhandel, met inbegrip van een mengformule, en horeca 4 in de eerste bouwlaag.

100. Op grond van artikel 137 wordt onder horeca 4 verstaan: *"Horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereide maaltijd 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."*

101. Tevens is voor deze vestiging een exploitatievergunning verleend met openingstijden zondag tot en met donderdag van 07.00 uur tot 03.00 uur en vrijdag en zaterdag van 07.00 uur tot 04.00 uur.

102. Het behoud van de openingstijden voorkomt ook waardeverlies/goodwill verlies mede gelet op de schaarste van avondzaken in Amsterdam.

103. Uw gemeente heeft dan ook een exploitatievergunning ten behoeve van 'een avondzaak' versterkt. Volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit dienen avondzaken te worden vermeld op bijlage X. De onderhavige locatie lijkt daar echter op te ontbreken. Namens cliënte wordt hierbij het verzoek gedaan om de onderhavige locatie op bijlage X te vermelden.

104. Ook is een terras verleend met de openingstijden zondag tot en met donderdag van 07.00 uur tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag van 07.00 uur tot 02.00 uur.

105. Cliënte wenst de huidige gebruiksmogelijkheden te behouden.

Van Woustraat 78H

106. Deze vestiging heeft op basis van het ter plaatse geldende bestemmingsplan de enkelbestemming Gemengd-2. Op grond van artikel 4 van de regels behorend bij het bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor detailhandel, met inbegrip van mengformules.

107. Op grond van artikel 1.25 wordt onder detailhandel verstaan: *"Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan personen die goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit waaronder grootschalige detailhandel, volumineuze detailhandel, tuincentrum en supermarkt."*

108. Op grond van artikel 1.43 wordt onder een mengformule verstaan: *"In een detailhandel of vestiging 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 nettoverkoopvloeroppervlak van het eet- en/of drinkgedeelte ten hoogste 20% bedraagt, met een maximum van 20m2. (Dit maximum brengt met zich mee dat 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 dergelijken;*
    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."*

109. Cliënte wenst de huidige gebruiksmogelijkheden te behouden.

Stadionplein 113

110. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan de bestemming Gemengd-1 met de nadere aanduiding detailhandel. Op basis van artikel 3 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor detailhandel in de eerste bouwlaag en/of kelder en horeca categorie I, III en IV in de eerste bouwlaag.

111. Op grond van artikel 122 wordt onder detailhandel verstaan: *"Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan personen die goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit."*

112. Op grond van artikel 1.34 wordt onder horeca van categorie IV verstaan: *"Een inrichting die:*
    - *Geheel gericht is op verstrekken van maaltijden of etenswaar, die uitsluitend ter plaatse aan tafel genuttigd worden, en in zoverre deze inrichting niet valt onder de categorieën horeca van categorie I en III. Daaronder worden begrepen: restaurants en lunchrooms;*
    - *Gericht is op het verstrekken van uitsluitend alcoholvrije dranken, kleine etenswaren en ijswaren. Daaronder worden begrepen koffie-/theehuizen, juicebars en ijssalons."*

113. Op grond van artikel 133 wordt onder horeca van categorie III verstaan: *"Een inrichting die geheel of gedeeltelijk is gericht op het verstrekken van dranken, waaronder alcoholische, al dan niet in combinatie met het verstrekken van maaltijden. Daaronder worden begrepen: bars, cafés en eetcafés."*

114. Cliënte wenst de huidige gebruiksmogelijkheden te behouden.

Haarlemmerstraat 108

115. Deze vestiging heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan de bestemming Centrum-2. Op basis van artikel 4 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor detailhandel met inbegrip van een mengformule.

116. Op grond van artikel 1.25 wordt onder detailhandel verstaan: *"Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan personen die goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan*

in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit, waaronder grootschalige detailhandel, volumineuze detailhandel, tuincentrum en supermarkt wordt begrepen."

117. Op grond van artikel 1.45 wordt onder een mengformule verstaan: *"In een detailhandel of vestiging 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 nettoverkoopvloeroppervlak van het eet- en/of drinkgedeelte ten hoogste 20% bedraagt, met een maximum van 20m2. (Dit maximum brengt met zich mee dat 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 dergelijken;*
    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."*

118. Cliënte wenst de huidige gebruiksmogelijkheden te behouden.

Exploitatie

119. De exploitatie in de verschillende vestigingen van cliënte valt deels onder een mengformule bij detailhandel (additionele horeca bij een foodwinkel) en deels onder horeca.

120. Voor de additionele horecavestigingen bevat het Ontwerp Wijzigingsbesluit veel onzekerheden. In het centrum is additionele horeca bij foodwinkels verboden en er wordt expliciet een voorzet gegeven voor nadere beperkingen in de ambitieplannen voor andere stadsdelen. Cliënte meent dat er geen enkele reden is om de additionele horeca bij haar vestigingen te verbieden of te beperken.

121. De vestigingen van het Vlaamsch Broodhuys 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.

122. Ook voor de vestigingen die (deels) onder horeca vallen geeft het Ontwerp Wijzigingsbesluit veel onduidelijkheid. Zo lijken op basis van dit Ontwerp Wijzigingsbesluit de openingstijden te worden beperkt. Het spreekt voor zich dat de bestaande openingstijden door cliënte behouden willen worden aangezien deze zeer belangrijk zijn voor een rendabele exploitatie.

123. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit geeft ook veel onzekerheid over take away en delivery. Valt het meegeven van een belegd broodje onder detailhandel of (additionele) horeca? Dergelijk verkoop is onderdeel van de huidige exploitatie van cliënte en dient onder het nieuwe beleid mogelijk te blijven.

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

Terras

125. 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.

126. 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, bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, ten aanzien van de vestiging Vijzelstraat.

127. 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.

128. 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

129. 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.

130. Cliënte heeft veel geïnvesteerd in de vestigingen van het Vlaamsch Broodhuys, 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.

Afsluitend

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

132. 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.

133. 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.

134. Tevens wordt hierbij namens cliënte het verzoek gedaan om de locatie aan Vijzelstraat 111 op te nemen in bijlage X.

135. 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.

136. In ieder geval wenst Vlaamsch Broodhuys de mogelijkheid te behouden om voor nu en de toekomst (en na eventuele verkoop van een specifieke vestiging) dezelfde gebruiksmogelijkheden te behouden als onder het vigerend bestemmingsplan (Omgevingsplan), waaronder bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, de mogelijkheid om ter plekke belegde broodjes ook aan klanten mee te geven en minimaal de bestaande terrasoppervlakte (en terrasmogelijkheden en de wijze van terrasexploitatie) te kunnen voortzetten. Daarnaast zou Vlaamsch Broodhuys graag zien dat stadsdelen de bevoegdheid hebben om de exploitatiemogelijkheid van Vlaamsch Broodhuys, door middel van ontheffingen, in de toekomst te kunnen verruimen en niet vast te zitten aan het 'keurslijf' van het thans geformuleerde Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Gemeente Amsterdam
15 OKT. 2025
Ontvangen

Meester Advocaten
T 020 409 55 66
F 020 409 54 44
Foeliestraat 1E
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KvK 34342838
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 : D20220612
Betreft : Café Vlaming / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk :

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend de exploitant van Café-restaurant Dapperstraat (Café Vlaming) aan de Dappestraat 10 (1093 BT) (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 terinzagelegging treft u aan als bijlage 1.

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.

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342838. 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/algemene-voorwaarden/ te raadplegen zijn. Tenzij aansprakelijkheid is beperkt, is deze bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengeldenrekeningnummer: NL29 RABO 0339 6986 40 t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.P. Storm / mr. B.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]

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

---

[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. 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 horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte

4 Zie ook Bestuursopdracht 2018.
5 Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.

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

---

[6] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.
[7] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.
[8] 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)

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."

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.

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

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

<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.*"[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.

---

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

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.

<u>Zwaartecategorieën horeca</u>

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. 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.

46. 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]

47. 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.

48. 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.

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. Restaurants lopen een groot risico dat vanuit het thans geformuleerde Ontwerp Wijzigingsbesluit in een te lichte nieuwe categorie te worden ingedeeld. Los van de

[15] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

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.

51. 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

52. 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.

53. 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.

54. 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.

55. 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.

56. 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.

57. 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.

58. 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

59. 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.

60. 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.

61. 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.

62. 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.

63. 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]

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

65. 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.

66. 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

[16] 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.

67. 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

68. 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.

69. 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 Dapperstraat (Café Vlaming)
Openingstijden

70. Thans zijn aan Café restaurant Dapperstraat (Café Vlaming) openingstijden vergund tot 01:00 uur (zondag – donderdag) en 03:00 uur (vrijdag en zaterdag). In de praktijk maakt Café restaurant Dapperstraat ook daadwerkelijk volledig gebruik van de vergunde openingstijden.

71. Ook is met deze vergunning een terras vergund met als openingstijden zondag tot en met donderdag tot 23:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 00:00 uur. Ook het terras wordt (regelmatig) geëxploiteerd binnen de volledige openingstijden.

72. Daarnaast is het momenteel planologisch ook toegestaan om groepsdiners mogelijk te maken. Café-restaurant Dapperstraat (Café Vlaming) wenst ook in een juiste horecazwaartecategorie te worden ingedeeld die deze mogelijkheden behoudt.

73. In het onderhavige gebied mogen een aantal horecabedrijven worden geëxploiteerd. Uw gemeente is thans doende om dit nog verder uit te werken in het Omgevingsplan. Verzocht wordt om de volledige mogelijkheden, zoals deze thans planologisch zijn toegestaan en feitelijk worden geëxploiteerd, ook in de toekomst ruimtelijk mogelijk te (blijven) maken.

74. Cliënte wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht, etc. behouden.

Overgangsrecht terrassen

75. 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

76. 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.

77. Cliënte heeft diverse investeringen gedaan, waaronder het aangaan van diverse duurovereenkomsten en lange termijnovereenkomsten. De vraag is hoe hiermee wordt omgegaan.

Afsluitend

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

79. 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.

80. 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.

81. 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.

82. 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 : D20220442
Betreft : Weber/Lux/Café Jacob / Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan
Uw kenmerk :

ZIENSWIJZE, TEVENS VERZOEK TOT OPNAME OP BIJLAGE X

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij hebben zich gewend de exploitanten van Café Weber (Marnixstraat 397-H), Café Lux (Marnixstraat 403-H) en Café Jacob (Jacob van Lennepkade 60-H), respectievelijk Weber B.V., Café Lux B.V. en Van Lennepkade B.V. (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 5 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 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 B.V. als Meester Meester 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: 33.59.69.843 (NL68 DABA 0339 5969 43), t.n.v. Stichting Derden 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. Namens cliënte is in het kader van het SBK op 5 mei 2022 een inspraakreactie ingediend ten behoeve van de horecaexploitaties Café Weber en Café Lux. De inhoud van deze inspraakreactie dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd.

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]

[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.

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 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

[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.
[4] Waarvan overigens circa 120 vanuit Meester Advocaten.

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.

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.

[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.

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 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

[7] Zie ook Bestuursopdracht 2018.
[8] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.
[9] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.
[10] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.

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]

> *"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."*

---

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

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

---

[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.

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.

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

---

[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.

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.

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*

[16] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.

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 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

[17] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85-86.

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]

[18] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

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 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 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.

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 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

[20] Horecabeleid 2025, pagina 32.

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.[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.

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.''*[22]

---

[21] ECLI:NL:RVS:2011:BU7907.

[22] Nota van Beantwoording van de zienswijzen op het Ontwerp Wijzigingsbesluit horeca en terrassen, pagina 43.

79. 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; [...]"*

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.

---

[23] Convenant Terrasverwarming 28 januari 2013.

Nader over Weber en Lux

84. Cafés Weber en Lux worden al sinds jaar en dag geëxploiteerd door dezelfde exploitant. De horecaexploitatie van cliënte sluit aan bij het theaterkarakter van de buurt en zorgt voor de aantrekking van 'goed publiek'. Lux en Weber richten zich bij uitstek op de Amsterdamse gast (en niet op de toerist). Lux en Weber hebben een bijzondere meerwaarde in het kader van de horeca-ondersteuning van de omliggende theaters, waaronder het tegenoverliggende DeLaMar theater. De horecaconcepten Lux en Weber hebben zich al reeds jarenlang bewezen.

85. Voor beide horecaexploitaties geldt dat 'horeca 3' is toegestaan. 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;"*

86. Daarnaast kent het vigerend bestemmingsplan de volgende schakelbepaling:

> *"11.5.3 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."*

87. 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

88. 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

89. Thans zijn aan cafés Lux en Weber openingstijden vergund tot 03.00 uur (zondag-donderdag) en 04.00 uur (vrijdag en zaterdag). De terrassen mogen geopend zijn tot 01.00 uur (zondag-donderdag) en 02.00 uur (vrijdag en zaterdag). In de praktijk maken cafés Weber en Lux ook daadwerkelijk volledig gebruik van de vergunde openingstijden.

90. Aldus is sprake van zogenaamde 'avondzaken' volgens de systematiek van de huidige Algemeen Plaatselijke Verordening (APV).

91. Op het adres Marnixstraat 401 gelden 'slechts' openingstijden volgens een 'dagzaak' te weten tot 01.00 uur (zondag-donderdag) en 03.00 uur (vrijdag en zaterdag).

92. In het verleden is meerdere malen kenbaar gemaakt dat er een behoefte bestaat om de openingstijden van de drie naast elkaar gelegen panden (huisnummers 397, 401 en 403)

gelijk te trekken. In dit kader heeft de gemeente Amsterdam inmiddels wel enkele stappen gezet, door onder meer een bouwvergunning en vrijstelling te verstrekken op het bestemmingsplan ten behoeve van de doorbraak op huisnummer 401 en – nog recent – op 7 april 2022 een gebruiksmelding onder kenmerk OLO 6874201/Z2022-C002150 akkoord te bevinden.

93. Er is sprake van een bijzondere exploitatie welke vraagt om 'maatwerk'. Cliënte wenst deze bijzondere horecaexploitatie in de toekomst voort te zetten met gelijke sluitingstijden en in deze buurt te kunnen exploiteren als 'best practice'. Namens cliënte wordt gevraagd om rekening te houden met het bijzondere karakter van deze bedrijven en niet 'als eenheidsworst' in een horecacategorie in te delen. Voor zover er tot een standaard categorie wordt overgegaan, wordt verzocht om de volledige panden op huisnummers 397, 401 en 403 te rubriceren als middelzware horeca, althans op een zodanige wijze dat de openingstijden conform die van 'avondzaak' (volgens huidige systematiek APV) kunnen worden geëxploiteerd.

94. De adressen Marnixstraat 397 en 301 zijn opgenomen op de lijst van bijlage X. Het adres Marnixstraat 403 is niet opgenomen op de lijst, terwijl de openingstijden wel overeenkomen met de openingstijden van een 'avondzaak'. Cliënte verzoekt om de locatie eveneens op te nemen op de lijst van bijlage X, alsmede de mogelijkheid te behouden tot het verkrijgen van een ontheffing van de openingstijden.

95. Wat betreft de adressen die wel op de lijst van bijlage X zijn opgenomen, heeft cliënte begrepen dat deze zogenoemde '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 beperkt zouden worden. Op dit moment is in het vigerend bestemmingsplan bijvoorbeeld 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 randnummer 61 e.v.

96. Het is cliënte toegestaan om ter plaatse een muziekniveau ten gehore te brengen van meer dan louter 'achtergrondmuziekniveau'. Cliënte wenst dit geluidsniveau en bijbehorende exploitatiemogelijkheid te behouden.

Bestemming

97. 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

98. 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.

99. 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

100. 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

101. 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

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. 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.

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 onderhevig zijn, terwijl dat haaks op de Uitvoeringsnotitie lijkt te staan.

105. 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.

<u>Winterterras</u>

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.[24] 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.

<u>Café Jacob</u>

108. Café Jacob betreft een café op de hoek van de Jacob van Lennepkade en de Bilderdijkstraat in Amsterdam. Op de locatie is horeca van categorie 3 en categorie 4 toegestaan.

---

[24] Zie in dit kader het Terrassenbeleid Stadsdeel Centrum 2011, p. 4.

109. Horeca van categorie 3 wordt in het vigerend bestemmingsplan als volgt omschreven: *"café (café, bar en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven)."*

110. Horeca van categorie 4 wordt in het vigerend bestemmingsplan als volgt omschreven: "*restaurant (restaurant, koffie-, en theehuis, lunchroom, juicebar en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven)."*

111. Thans zijn aan café Jacob openingstijden vergund 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. Terrasdeel A mag de gehele week van 7.00 uur tot 1.00 uur geopend zijn, terrasdelen B t/m H van 7.00 uur tot 23.00 uur. Cliënte maakt ook (regelmatig) volledig gebruik van de openingstijden als vergund.

112. Het is cliënte toegestaan om ter plaatse een muziekniveau ten gehore te brengen van meer dan louter 'achtergrondmuziekniveau'. Cliënte wenst dit geluidsniveau en bijbehorende exploitatiemogelijkheid te behouden.

<u>Opmerkingen vanuit eigendom onroerend goed</u>

113. De onderhavige inspraakreactie wordt tevens ingediend vanuit de positie van de individuele pandeigenaren. Cliënte wenst niet te worden beperkt in het eigendomsrecht c.q. de verhuurmogelijkheden. Een beperking van de exploitatiemogelijkheden leidt naar ervaring van cliënte tot directe beperking in de verhuurmogelijkheden en heeft tevens invloed op de hoogte van de huurprijs. Daar komt bij dat de panden zijn verworven in een periode waarin volledige en onbeperkte horecaexploitatie tot de mogelijkheden behoorde en in het bestemmingsplan waren opgenomen. Wijzigingen welke in de toekomst daarop direct dan wel indirect worden doorgevoerd, zullen door cliënte worden opgevat als grondslag voor het claimen van planschade dan wel anderszins schadevergoeding van de gemeente Amsterdam.

<u>Investeringen</u>

114. 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.

115. Cliënte heeft diverse investeringen gedaan, waaronder het aangaan van diverse duurovereenkomsten en lange termijnovereenkomsten. De vraag is hoe hiermee wordt omgegaan.

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 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.

118. 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.

119. 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.

120. Tevens wordt verzocht om de locatie aan de Marnixstraat 403 op te nemen in de lijst van bijlage X, waarbij de mogelijkheid wordt behouden tot het verkrijgen van ontheffing van de openingstijden.

121. 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 NL820868891B01

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	:	20220508/Winston
Betreft	:	Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam
Uw kenmerk	:	Winston / Gemeente Amsterdam / zienswijze

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend hotel, restaurant, bar The Winston gevestigd aan de Warmoesstraat 129, (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.

Op 10 mei 2022 respectievelijk 11 oktober 2022 is namens cliënte een inspraakreactie en aanvullende inspraakreactie op het SBK ingediend. Daarna is uw gemeente namens cliënte nog op 30 december 2024 aansprakelijk gesteld in het kader van de onderhavige voorgenomen

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).

besluitvorming. De inhoud van deze stukken dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd en maakt deel uit van de onderhavige zienswijze. Daarbovenop wensen cliënten nog het volgende voort te brengen.

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

[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.

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.
   - In de Nota van Beantwoording[5] wordt deze 'sturende houding' vanuit uw gemeente voortgezet. Direct na de samenvatting (hoofdstuk 2) worden in

[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.

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.

[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.

<u>Opgewekt vertrouwen</u>

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

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

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)

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 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 (...).*"

---

[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 Stedelijk Beleidskader 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

[16] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.
[17] 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."*[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

[18] 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 3.86 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."* 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[19] is wel uitgemaakt dat buiten onderscheid tussen horeca

[19] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2018:4807.

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 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 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.

[20] Horecabeleid 2025, pagina 32.

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:

---

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

"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.

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 hotel The Winston

83. Hotel The Winston aan de Warmoesstraat 129 is onderdeel van de gerenommeerde en wereldwijd bekende hotelketen St. Christophers Inn.

84. In Londen, Parijs, Berlijn, Barcelona, Wenen, Brugge, Praag, Kopenhagen, Edinburgh, Bath en Newquay zijn vestigingen (20 in totaal) van St. Christophers Inn. De hotels richten zich met name op jonge hotelgasten. Deze bieden ze een goede kwaliteit tegen een

aanvaardbare prijs. De hotels bieden daarnaast meer dan alleen een plek om te overnachten. In de hotels is veelal ook een restaurant en een café en/of bar.

85. Dat geldt ook voor de vestiging in Amsterdam: het hotel biedt uiteraard slaapgelegenheid, maar er is ook een restaurant en een bar/café met dansgelegenheid. Deze zijn voor de hotelgasten te bezoeken, maar ook voor niet hotelgasten.

86. Hoewel The Winston zich richt op de jongere doelgroep, biedt het concept hoogwaardige kwaliteit.

87. Cliënte zijn onderneming bevindt zich weliswaar op de Wallen en heeft dus veel jongeren als gast, maar hij herkent zich niet in de gemiddelde ondernemer in het Wallengebied en wil niet in de toekomst geconfronteerd worden met beperkingen in de horeca omdat hij toevallig in het 1012-postcodegebied is gevestigd. Bij uitstek trekt cliënte 'goed publiek'. Daar moet juist maatwerk in mogelijk zijn. Niet alle bedrijven in dit gebied moeten over één kam worden geschoren. Hierover wenst cliënte graag duidelijkheid over te verkrijgen. Dat geldt te meer omdat de vestiging van The Winston in de betreffende panden nu juist na langdurige overleg met onder andere de gemeente Amsterdam uiteindelijk zowel contractueel als in de ruimtelijke besluitvorming (verleende omgevingsvergunningen en in het bestemmingsplan 'Postcodegebied 1012') is vastgelegd. Hierbij zijn toen zeer zorgvuldige afwegingen gemaakt en zijn alle belangen, ook en vooral ook voor wat betreft de ruimtelijke inpassen en de mogelijke effecten op het woon- en leefklimaat gewogen.

88. Nadat hierover met alle stakeholders overeenstemming is bereikt, is cliënte diverse contractuele verplichting aangegaan (waaronder dus met de gemeente Amsterdam) en heeft hij diverse investeringen gepleegd in het hotel, maar ook in de horeca behorende bij het hotel.

89. Deze investeringen zijn zeer substantieel en waren en zijn gerechtvaardigd vanwege de bereikte overeenstemming met de gemeente Amsterdam en de vastlegging hiervan in diverse vergunningen (omgevingsvergunningen, exploitatievergunningen) en het bestemmingsplan.

90. Zo is in het pand op grond van het bestemmingsplan uiteraard de exploitatie van een hotel toegestaan, maar ook een restaurant, een bar/café en een dansgelegenheid

(club/discotheek). Alle hiervoor noodzakelijke voorzieningen zijn hiervoor getroffen en voldaan wordt aan alle wettelijke eisen voor wat betreft bijvoorbeeld geluid en geur. Hierin is eveneens fors geïnvesteerd.

91. In de tuin is overigens een terras toegestaan en vergund. Hierbij wordt opgemerkt dat dit terras recentelijk in goed overleg en aan de hand van vastgelegde afspraken met de buurt en de gemeente Amsterdam (een convenant) het terras is uitgebreid. Weliswaar is sprake van een proefperiode, maar wel met de afspraak dat als de afgesproken evaluatie positief uitvalt het terras opnieuw vergund zal worden.

92. Ook in het kader van deze afspraken heeft cliënte investeringen gepleegd (wijzigen van het betreffende gedeelte van de tuin naar terras) in het gerechtvaardigde vertrouwen dat de gemeente Amsterdam de gemaakt afspraken na zal komen.

93. Het nu voorliggende Ontwerp Wijzigingsbesluit lijkt ten onrechte geen enkele rekening te houden met bestaande rechten en gerechtvaardigd vertrouwen dat horecaondernemers mogen hebben vanwege gemaakte afspraken en gedane toezeggingen, veelal ook vastgelegd in vergunningen en in ieder geval ook in het bestemmingsplan.

94. Cliënte beseft zich dat gewijzigde omstandigheden kunnen nopen tot het maken van een inbreuk op die rechten, maar door voor is bij The Winston geen enkele aanleiding. Verwezen is reeds naar de locatie van het hotel in het Wallengebied. Het is cliënte bekend dat het gemeentebestuur van oordeel is dat er te veel drukte is in het Wallengebied en daarom maatregelen treft om deze drukte te beteugelen.

95. Het gemeentebestuur gaat er in het Ontwerp Wijzigingsbesluit (en achterliggende SBK) echter aan voorbij dat horeca juist ook een kanaliserende functie kan hebben bij deze regulering.

96. Hotel Winston is daarvoor bij uitstek een voorbeeld. Juist vanwege de huidige openingstijden voor de club en het café en de aanwezigheid van het restaurant en het terras wordt de gasten van het hotel gefaciliteerd om het vertier binnen de Winston te hebben. Kort en goed: zijn de gasten in de Winston, dan zijn ze niet op straat en kunnen dus ook geen overlast veroorzaken. Juist vanwege de hotelfaciliteiten is er ook geen sprake van een grote hoeveelheid komende en gaande gasten: deze gaan immers binnen het pand naar bed.

97. Worden de openingstijden onverhoeds beperkt, of het terras verkleind dan ontstaat het risico dat de gasten juist hun vertier elders - binnen het Wallengebied - gaan zoeken, met alle mogelijke gevolgen van dien. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt hieraan ten onrechte geen aandacht besteed.

98. Dat geldt overigens ook voor het bijzondere concept van The Winston. Cliënte vreest dat The Winston juist vanwege de grote diversiteit aan horecacategorieën en de hierbij behorende criteria niet op juiste waarde geschat wordt en in een te lage horecacategorie wordt ingediend. Nu daaraan onder andere de openingstijden worden gekoppeld vreest cliënte dat de gevolgen desastreus gaan zijn. De inkomsten zullen hierdoor zodanig worden beperkt dat het de vraag is in hoeverre de gedane investeringen (aangegaan op basis van de afspraken met de gemeente Amsterdam) kunnen worden terugverdiend. Daarbij is er al op gewezen dat dergelijke aanpassingen juist contrair kunnen werken ten opzichte van de doelstellingen van het Stedelijk Beleidskader en Ontwerp Wijzigingsbesluit en voor een verslechtering van het woon- en leefklimaat op de Wallen gaat zorgen.

99. Ten aanzien van de overlast op de Wallen merkt cliënte nog op dat deze overlast bij de bron moet worden aangepakt (de drukte is met name het gevolg van de aanwezigheid van raamprostitutie en coffeeshops) en niet door de horeca 'te straffen' met beperkingen. Want nogmaals: het beperken van de openingstijden werkt enkel en alleen contraproductief en leiden tot meer personen op straat in de nacht (ze kunnen immers niet meer naar binnen), in plaats van minder.

<u>Bestemmingsplan</u>

100. De locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'Postcodegebied 1012' de enkelbestemming 'Gemend-2.5'. Op grond van artikel 17 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor 'Horeca 5' en 'Horeca 2' in alle bouwlagen.

101. Op grond van artikel 1.40 wordt onder 'Horeca 5' verstaan: *"Hotels"*.

102. Op grond van artikel 1.37 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."

103. In artikel 17.5.7 van het vigerende bestemmingsplan 'Postcodegebied 1012' is een schakelbepaling opgenomen die naast horeca 2 ook horeca 3- en 4 gelegenheden toestaan: *"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."*

Huidig horecabeleid

104. Op dit moment is voor deze locatie de 'Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 – Amsterdam' van toepassing.

105. Op basis van dit beleid wordt onder 'Horeca 5' verstaan *"Hotels"*.

106. Onder 'Horeca 2' wordt 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.*

Huidige exploitatie

107. Op dit moment wordt er op de begane grond een restaurant alsmede een club geëxploiteerd.

108. De huidige exploitatie is derhalve toegestaan op basis van het huidige bestemmingsplan en het huidige beleid.

109. Hotel Winston kent een bijzonder horecaconcept. Daarnaast is Hotel Winston gelegen in het postcodegebied 1012, terwijl haar exploitatie echter zeker niet vergelijkbaar is met de gemiddelde "Wallen-horeca". Cliënte heeft kennisgenomen van de beperking van de exploitatiemogelijkheden die de gemeente Amsterdam in het Wallengebied thans doorvoert en wellicht nog wenst door te voeren. Cliënte benadrukt dat beperkingen, welke thans door uw gemeente zijn doorgevoerd, niet dienen te worden uitgebreid tot het gebied van de

Warmoesstraat c.q. de onderhavige locatie. Indien dit onverhoopt wel zou worden doorgevoerd/uitgebreid dan zal zowel de huurder van cliënte als cliënte significante schade (kunnen) lijden en staat de verhuurbaarheid van de onroerende zaken en de waarde van het vastgoed onder druk. Op voorhand stelt cliënte uw gemeente in dit kader aansprakelijk.

Openingstijden

110. Voor deze locatie is een exploitatievergunning verleend, met de volgende openingstijden: zondag tot en met donderdag van 09.00 uur tot 03.00 uur en vrijdag en zaterdag van 09.00 uur tot 04.00 uur. Cliënte exploiteert ook daadwerkelijk binnen deze volledige openingstijden.

111. De exploitatie van cliënte is dan ook volgens de categorie-indeling van uw gemeente gerubriceerd als zogenaamde 'avondzaak'. Voor avondzaken is een bijzondere regeling in het Ontwerp Wijzigingsbesluit opgenomen, waarbij deze (dienen te) worden vermeld op bijlage X. Cliënte constateert dat de onderhavige locatie door uw gemeente wel is opgenomen op bijlage X, doch kan cliënte niet overzien in hoeverre haar gebruiksmogelijkheden in verband met de toekomstige horecacategorie-indeling worden beperkt. Uiteraard wenst cliënte toekomstige wijzigingen in het horecaconcept door te voeren en moet het hotel van cliënte, inclusief totale bijkomende exploitatie, ook verkoopbaar blijven. Cliënte verwijst in dit kader ook nadrukkelijk naar hetgeen in de onderhavige zienswijze is randnummer 60 e.v. is opgemerkt. Cliënte wenst haar huidige exploitatiemogelijkheden te behouden alsmede de mogelijkheid om ontheffing van de openingstijden te krijgen, althans het stadsdeel Centrum daartoe de mogelijkheid te bieden.

112. Met deze exploitatievergunning is ook een terras vergund met de volgende openingstijden: zondag tot en met donderdag van 09.00 uur tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag van 09.00 uur tot 02.00 uur. Er is tevens een tijdelijke terrasvergunning verleend.

113. Deze openingstijden zijn van belang voor een rendabele exploitatie en behoud van de waarde van het pand.

114. Ook de overige aspecten van de exploitatie zoals bijvoorbeeld het geluidsniveau, mogelijkheden tot dansen, afmetingen van het terras etc. dienen onder het nieuwe beleid te worden behouden. Aan deze locatie dient derhalve een gebiedstypering te worden toegekend die de huidige exploitatiemogelijkheden niet beperkt.

115. Cliënte wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht, het huidige beleid etc. behouden.

Beperking horeca-exploitatie kern-Wallengebied

116. 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 Hotel Winston 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.

117. 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).

Investeringen

118. Het SBK/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, ook in het kader van het overgangsrecht.

119. Cliënte heeft fikse investeringen gedaan, waaronder het aangaan van diverse duurovereenkomsten, het volledig verbouwen van het hotel, het restaurant, de club en de bar. Het pand voldoet nu aan alle geluidseisen en eisen op het gebied van geur. Als er enerzijds beperkingen worden opgelegd in de exploitatie en anderzijds zwaardere eisen worden gesteld aan de geluids- en geurnormen zal dit tot grote schade leiden welke door de gemeente Amsterdam zal moeten worden gecompenseerd. Vooralsnog blijkt uit het SBK/Ontwerp Wijzigingsbesluit niet op welke wijze er compensatie plaatsvindt en welke fondsen hiervoor beschikbaar zijn. Bij cliënte kan de schade vanwege een beperking in de openingstijden naar verwachting al snel in de honderdduizenden Euro's lopen welke alsdan op de gemeente Amsterdam verhaald zal worden.

Afsluitend

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

121. 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.

122. 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.

123. 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, 14 oktober 2025

Dossiernummer : D20220429
Betreft : Yip / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk :

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend Dam Square BV, exploitant van Café Zwart aan de Dam 15, Euro Pub aan de Dam 7 en Majestic aan de Dam 3A alsmede Yip Fellows BV aan de Dam 11 (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 9 mei 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 vanuit de gemeente Amsterdam om de horeca-exploitatie te beteugelen. Reeds om deze

[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.

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

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

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

[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 '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

[15] 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.

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. 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.

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

[16] 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.

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. De onderhavige terrassen dragen bij aan de veiligheidsgevoelens en sociale controle op/rond de Dam.

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 Zwart

72. Op de locatie van Café Zwart is het op grond van het vigerende bestemmingsplan onder andere toegestaan om 'horeca 3' en 'horeca 4 in de tweede bouwlaag' te exploiteren. In het vigerende bestemmingsplan wordt horeca 3 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: cafe's en eetcafe's;*"

73. In het bestemmingsplan wordt horeca 4 als volgt omschreven:

> "*1.39 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

74. 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

75. Thans zijn aan Café Zwart openingstijden vergund tot 03:00 uur (zondag – donderdag) en 04:00 uur (vrijdag en zaterdag).

76. Ook is met deze vergunning een terras vergund met als openingstijden zondag tot en met donderdag tot 01:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 02:00 uur.

77. In de praktijk maakt Café Zwart ook daadwerkelijk volledig gebruik van de vergunde openingstijden

78. De horecaexploitatie van Café Zwart is door uw gemeente aangeduid als een zogenaamde 'avondzaak'. Avondzaken worden volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit vermeld op bijlage X. De onderhavige locatie is ook opgenomen op bijlage X. Echter kan cliënte niet overzien of er bij wijziging van het horecaconcept, bijvoorbeeld de naam van de onderneming en eventueel na verkoop de verruimde openingstijden blijven gelden. Cliënte verwijst daarbij naar het hierboven onder randnummer 61 e.v. gestelde. Daarnaast wenst cliënte uitdrukkelijk de mogelijkheid te behouden om ontheffing sluitingstijden te kunnen verkrijgen, ondanks het feit dat zij op bijlage X staat vermeld.

Nader over Euro Pub

79. Op de locatie van Euro Pub is het op grond van het vigerende bestemmingsplan onder andere toegestaan om 'horeca van categorie 3' in de eerste bouwlaag. In het vigerende bestemmingsplan wordt horeca 3 als volgt omschreven:

> "*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;*"

Huidige horecabeleid

80. 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."

Openingstijden

81. Thans zijn aan Euro Pub openingstijden vergund tot 03:00 uur (zondag – donderdag) en 04:00 uur (vrijdag en zaterdag).

82. Ook is met deze vergunning een terras vergund met als openingstijden zondag tot en met donderdag tot 01:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 02:00 uur.

83. In de praktijk maakt Euro Pub ook daadwerkelijk volledig gebruik van de vergunde openingstijden

84. De horecaexploitatie van Euro Pub is door uw gemeente aangeduid als een zogenaamde 'avondzaak'. Avondzaken worden volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit vermeld op bijlage X. De onderhavige locatie is ook opgenomen op bijlage X. Echter kan cliënte niet overzien of er bij wijziging van het horecaconcept, bijvoorbeeld de naam van de onderneming en eventueel na verkoop de verruimde openingstijden blijven gelden. Cliënte verwijst daarbij naar het hierboven onder randnummer 61 e.v. gestelde. Daarnaast wenst cliënte uitdrukkelijk de mogelijkheid te behouden om ontheffing sluitingstijden te kunnen verkrijgen, ondanks het feit dat zij op bijlage X staat vermeld.

Nader over Majestic

85. Op de locatie van Majestic is het op grond van het vigerende bestemmingsplan onder andere toegestaan om 'horeca 3' en 'horeca 4 in de tweede bouwlaag' te exploiteren. In het vigerende bestemmingsplan wordt horeca 3 als volgt omschreven:

> "*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;*"

Huidige horecabeleid

86. 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.*"

Openingstijden

87. Thans zijn aan Majestic openingstijden vergund tot 03:00 uur (zondag – donderdag) en 04:00 uur (vrijdag en zaterdag).

88. Ook is met deze vergunning een terras vergund met als openingstijden zondag tot en met donderdag tot 01:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 02:00 uur.

89. In de praktijk maakt Majestic ook daadwerkelijk volledig gebruik van de vergunde openingstijden

90. De horecaexploitatie van Majestic is door uw gemeente aangeduid als een zogenaamde 'avondzaak'. Avondzaken worden volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit vermeld op bijlage X. De onderhavige locatie is ook opgenomen op bijlage X. Echter kan cliënte niet overzien of er bij wijziging van het horecaconcept, bijvoorbeeld de naam van de onderneming en eventueel na verkoop de verruimde openingstijden blijven gelden. Cliënte verwijst daarbij naar het hierboven onder randnummer 61 e.v. gestelde. Daarnaast wenst cliënte uitdrukkelijk de mogelijkheid te behouden om ontheffing sluitingstijden te kunnen verkrijgen, ondanks het feit dat zij op bijlage X staat vermeld.

Nader over Yip Fellows

91. Op de locatie van Yip Fellows is het op grond van het vigerende bestemmingsplan onder andere toegestaan om 'horeca 3' en 'horeca 4 in de tweede bouwlaag' te exploiteren. In het vigerende bestemmingsplan wordt horeca 3 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: cafe's en eetcafe's;"

92. In het bestemmingsplan wordt horeca 4 als volgt omschreven:

"*1.39 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

93. 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

94. Thans zijn aan Yip Fellows openingstijden vergund tot 03:00 uur (zondag – donderdag) en 04:00 uur (vrijdag en zaterdag).

95. Ook is met deze vergunning een terras vergund met als openingstijden zondag tot en met donderdag tot 01:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 02:00 uur.

96. In de praktijk maakt Yip Fellows ook daadwerkelijk volledig gebruik van de vergunde openingstijden

97. De horecaexploitatie van Yip Fellows is door uw gemeente aangeduid als een zogenaamde 'avondzaak'. Avondzaken worden volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit vermeld op bijlage X. De onderhavige locatie is ook opgenomen op bijlage X. Echter kan cliënte niet overzien of er bij wijziging van het horecaconcept, bijvoorbeeld de naam van de onderneming en eventueel na verkoop de verruimde openingstijden blijven gelden. Cliënte verwijst daarbij naar het hierboven onder randnummer 61 e.v. gestelde. Daarnaast wenst cliënte uitdrukkelijk de mogelijkheid te behouden om ontheffing sluitingstijden te kunnen verkrijgen, ondanks het feit dat zij op bijlage X staat vermeld.

Terras

98. 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.

99. 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."*

100. 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.

101. 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

102. 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

103. 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.

Behoud geluidsniveau en mogelijkheid om dansen toe te staan

104. In voornoemde horecabedrijven van cliënte wordt een hoger geluidsniveau toegestaan en geëxploiteerd dan louter 'achtergrondmuziek niveau'. Hoewel de gasten van de horecabedrijven van cliënten niet primair de inrichtingen bezoeken om te dansen, heeft cliënte geen verbod op dansen op haar horecabedrijven ingevoerd en wenst een dergelijk verbod ook in de toekomst niet op te leggen. Uw gemeente met dit uitgangspunt en de wijze van exploitatie bekend. Cliënte wenst de geluidsniveaus in de toekomst te behouden alsmede de exploitatiemogelijkheden zonder dansverbod. Cliënte verwijst in dat kader naar het in deze zienswijze gestelde in randnummer 44 e.v.

Omvang kern-Wallengebied

105. Cliënte is op de hoogte van de beperking in openingstijden die uw gemeente heeft doorgevoerd in het zogenaamde kern-Wallengebied. Ook begrijpt cliënte dat er een discussie binnen uw gemeente speelt omtrent de uitbreiding van het kern-Wallengebied na de directe aangrenzende omgeving van de horecabedrijven van cliënte. Cliënte wenst te benadrukken dat voornoemde locaties zijn gevestigd aan de Dam en de Dam niet

[17] Zie in dit kader het Terrassenbeleid Stadsdeel Centrum 2011, p. 4.

vergelijkbaar is met het (kern-)Wallengebied. Graag ziet cliënte dit verschil duidelijker geformuleerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit en de daaropvolgende besluitvorming.

Investeringen

106. 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.

107. Cliënte heeft diverse investeringen gedaan, waaronder het aangaan van diverse duurovereenkomsten en lange termijnovereenkomsten. De vraag is hoe hiermee wordt omgegaan.

Afsluitend

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

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.

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.

2

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.