Gemeente Amsterdam

Beleid openingstijden en alcohol Wallengebied

Behorende bij voorstel wijziging Algemene Plaatselijke Verordening

Versie college B&W **29 november 2022**

Inhoud

1 Aanleiding en context 3

2 Problematiek 4
2.1 Huidige sluitingstijden 5
2.2 Geregistreerde overlast en incidenten 2017-2019 6
2.3 Observatieonderzoek 2022 6

3 Doel en maatregelen 7
3.1 Doel 7
3.2 Instrumenten 7
3.2.1 Doel sluitings- en schenktijden 7
3.2.2 Juridische basis – voorstellen APV wijziging en nadere regels 8
3.2.3 Huidige inzet instrumenten 8
3.2.4 Horeca om 02:00 uur dicht, prostitutieramen om 03:00 uur dicht 9
3.2.5 Gebied: kern Wallengebied 10
3.2.6 Inwerkingtreding 11

4 Participatie en inspraak 12

5 Consequenties 12
5.1 Beperken vergunde rechten 12
5.2 Verplaatsing overlast 14
5.3 Verplaatsing naar onvergund circuit 14
5.4 Monitoring maatregelen 14

6 Uitvoering vergunningverlening, handhaving en communicatie 15
6.1 Vergunningverlening 15
6.2 Toezicht en handhaving 15
6.3 Communicatie 16

7 Aanpassing APV 16

8 Nadere regels college t.a.v. venstertijden 16

1 Aanleiding en context

De binnenstad van Amsterdam is aantrekkelijk voor veel verschillende typen bezoekers uit binnen- en buitenland. Het aantal bezoekers dat de stad jaarlijks ontvangt nam tot aan de coronapandemie ieder jaar toe. Hoewel deze bezoekers zorgen voor gunstige effecten voor de economie, heeft de toename van het aantal bezoekers tot gevolg dat de leefbaarheid in sommige delen van de binnenstad sterk onder druk staat. Het college heeft de afgelopen jaren dan ook verschillende maatregelen genomen met het doel het verbeteren van de leefbaarheid van de binnenstad[1]. Na het opstellen van een visie voor de lange termijn voor de binnenstad, heeft het college alle korte en lange termijn maatregelen die bijdragen aan betere leefbaarheid van de binnenstad opgenomen in het Uitvoeringsprogramma Aanpak Binnenstad (december 2020). Dat een dergelijk programma nodig is blijkt uit een divers scala aan onderzoeken als ook publicaties van de Ombudsman. Binnen deze onderzoeken valt het oudste deel van de stad, het gebied Burgwallen Oude-Zijde, in negatieve zin op.

- Uit het onderzoek naar toeristische draagkracht van wijken (2021) blijkt dat Burgwallen-Oude Zijde en Burgwallen-Nieuwe Zijde de twee wijken zijn waar de toeristische draagkracht onder druk staat. Er is zowel sprake van een zeer hoge toeristische druk als ongunstige bezoekers gerelateerde leefbaarheid[2].
- De overlastindex 2019 laat zien dat Burgwallen Oude-Zijde en Burgwallen Nieuwe-Zijde zeer veel afwijken van het gemiddelde in de rest van de stad[3].
- In Burgwallen Oude-Zijde ligt het aandeel respondenten dat (in 2019) zelf veel overlast ervaart door horeca veel hoger dan het Amsterdams gemiddelde (33 versus 5%). Hetzelfde geldt voor het aandeel respondenten dat zelf overlast ervaart van dronken mensen (56% op Burgwallen Oude-Zijde, 7% gemiddeld) en het aandeel responderende bewoners dat zelf zegt veel overlast te ervaren door drugshandel, drugsgebruik, bijvoorbeeld op straat of bij coffeeshops (38% in de Burgwallen Oude Zijde, gemiddeld 7%).

[1] Denk aan het verbod op bierfietsen (2016), het extra handhavingsteam in de binnenstad (2016), een korte termijn aanpak voor veiligheid en leefbaarheid uitgaanspleinen en Wallen (2018/2019), het ontheffingsstelsel voor op groepsrondleidingen, de inzet van hosts op de Wallen (v.a. 2018)

[2] In Burgwallen-Oude Zijde en Burgwallen-Nieuwe Zijde valt een maximale score op toeristische druk samen met ongunstige leefbaarheidsscores. Daarbij is er sprake van een stapeling van factoren: deze wijken behoren voor alle drukte indicatoren tot de drukste wijken en scoren daarnaast ongunstig op meerdere leefbaarheidsaspecten. Deze wijken behalen voor de meeste leefbaarheidsindicatoren de minimale score. Beide wijken kennen daarnaast ook relatief lage scores op de tevredenheid van inwoners met hun buurt en de door hen verwachte buurtontwikkeling.

[3] In de overlastindex december 2019 heeft Burgwallen Oude Zijde een indexcijfer van 326, Burgwallen Nieuwe Zijde heeft 292. De eerstvolgende hoogst scorende buurt is Grachtengordel Zuid met 198 punten. Het regiogemiddelde is 94.

In april 2022 bleek dat de situatie op de Wallen qua bezoekersaantallen, bijhorende overlast en sfeer weer snel vergelijkbaar was met de periode vóór corona. Omdat een terugkeer naar die situatie niet wenselijk is, heeft het college specifiek voor het Wallengebied nog een ladder van maatregelen geïntroduceerd (raadsbrief 29 april 2022). Hierin staan het beperken van de weekendsluitingstijden voor horeca en prostitutiebedrijven in het Wallengebied en het introduceren van een schenktijd voor het verstrekken van alcohol door horecabedrijven opgenomen. In het Uitvoeringsprogramma was reeds een verkenning naar het invoeren van een eerdere sluitingstijd aangekondigd. Op 12 juli heeft het college van B&W het voorgenomen beleid waarin deze maatregelen nader worden ingevuld vrijgegeven voor inspraak. Er zijn 60 inspraakreacties ontvangen. In een apart document, "Reactie op inspraak" dat tegelijk met deze beleidsnota wordt vastgesteld, reageert het college op alle inspraakreacties.

Naar aanleiding van de inspraak is het onderhavige beleid op de volgende punten aangepast:

- uitbreiden aanwijzingsgebied zodat Sint Pieterspoortsteeg er ook in valt en daarmee een overlastgevend café
- aanvullen tekst over inzet t.a.v. Warmoesstraat, maar de sluitingstijden hier nog niet vervroegen
- aanvullen tekst over instrument venstertijd dat het college zich bewust is dat dit extra inspanningen met zich mee brengt voor ondernemers, bovenop economische gevolgen van de eerdere sluitingstijd
- aanvullen tekst over effectmonitoring en dat er ook tussentijds wijzigingen (in de sluitingstijd of het gebied) doorgevoerd kunnen worden indien dat nodig blijkt

Naar aanleiding van de Verordening op Toerisme in Balans doet het college gelijktijdig voorstellen in beleidsnota's gericht op de wijken waar de toeristische draagkracht onder druk staat. Het aanpassen van de openingstijden in het kern-Wallengebied is ook daar onderdeel van.

2 Problematiek

Belangrijke aantrekkingsfactor van de Wallen voor bezoekers is de unieke combinatie van functies met horeca, coffeeshops, sekstheaters en raamprostitutie. Met name op de weekenddagen (donderdag – zondag) komen hier veel bezoekers op af. Op vrijdag en zaterdagavonden zijn de bezoekersaantallen het hoogst, wat blijkt uit de cijfers van het Crowd Monitoring System Amsterdam. Uit het sfeerbeeld van politie blijkt dat op deze avonden de straten en stegen vol staan met bezoekers, die de openbare orde geregeld verstoren, een makkelijke afzetmarkt vormen voor criminelen en overlast veroorzaken voor bezoekers. Om opstoppingen te voorkomen worden er crowdmanagement maatregelen genomen, zoals het doseren van publiek, het instellen

van eenrichtingsverkeer en het afsluiten van stegen. Vanaf eind april 2022 worden deze crowdmanagementmaatregelen sneller ingezet (bij 70% van het aantal bezoeker van voor corona).

In het begin van een weekendavond bestaat het publiek doorgaans uit een mix van dagjesmensen, gezinnen en toeristen. In de loop naar middennacht verandert dit. Het gaat dan met name om uitgangspubliek, feestvierders van vrijgezellenfeesten en andere toeristen, die al dan niet onder invloed van drank en drugs, op zoek zijn naar amusement. Tussen 22 uur en 23 uur is het tijdens de weekendavond het drukst.

2.1 Huidige sluitingstijden

Het gebied (Burgwallen Oude Zijde) kent nu gespreide sluitingstijden. De winkels en enkele 'lichte dag'-horecazaken sluiten om 22:00 uur. Daarna volgen de seksautomatenhallen (23:00 uur) en de speelautomatenhallen (0:00 uur). Coffeeshops sluiten iedere dag van de week om 01:00 uur. Sekstheaters sluiten om 02:00 uur, gelijk met de terrassen in het zomerseizoen. Horecazaken mogen op vrijdag- en zaterdagavonden langer open zijn dan doordeweeks. De meeste horecazaken hebben in het weekend een sluitingstijd van 03:00 uur. Alcoholvrije zaken (zoals snackbars) en alcoholschenkende avondzaken sluiten om 04:00 uur. Enkele nachtzaken sluiten om 05: 00 uur. Voor prostitutieramen geldt een sluitingstijd van 06: 00 uur, maar een deel van de sekswerkers stopt rond 04:00 uur.

Sfeerrapportage politie
Voor de politie is het Wallengebied het drukste verzorgingsgebied van heel Nederland waarbij basisteam Centrum-Burgwallen jaarlijks verantwoordelijk is voor (om en nabij) de helft van het totaal aantal aanhoudingen binnen de eenheid Amsterdam. In een bestuurlijke rapportage heeft de politie in 2021 beschreven hoe overlast en criminaliteit in het Wallengebied zich (pre-corona) gedurende de weekendavonden en – nachten ontwikkelen en hoe dit zich verhoudt tot de geopende functies.

De meeste overlastincidenten zijn drank en drugs gerelateerd. De meeste dronken bezoekers komen uit de horeca vandaan. Vrijwel alle cafés zijn doorgaans tot aan de deur gevuld met bezoekers. De snackbars zijn langer open dan de cafés met als gevolg dat bezoekers zich luidruchtig ophopen voor de snackbars als de cafés gesloten zijn. De veelal beschonken staat waarin men verkeert, leidt daarbij sneller tot (onderling) conflict en geweld. Bezoekers blijven vaak voor de deur staan, hangen in portieken of zitten op de trappetjes voor deuren van naast en nabij gelegen percelen.

De prostitutieramen blijven – evenals de snackbars – langer open dan de horeca. Hierdoor zijn er tot in de laatste nachtelijke uren bezoekers op straat. Deze hangen voor de raambordelen, vallen in beschonken toestand sekswerkers regelmatig lastig en veroorzaken overlast. Gedurende een gemiddelde nacht is de politie geregeld ter plaatse bij een twist tussen een sekswerker en een klant. Dit is vaak een zakelijk geschil. Daarbij constateert de politie dat de klanten geregeld onder invloed zijn van alcohol. Prostituees accepteren doorgaans geen klanten die zeer beschonken zijn.

2.2 Geregistreerde overlast en incidenten 2017-2019[4]

Het aantal overlastmeldingen bij politie en de gemeente ligt het hoogst tussen 22:00 en 01:00 uur in de weekenden. Van de meldingen die in de weekenden bij de politie worden gedaan, wordt 20% gedaan tussen 02:00 en 05:00 uur.
Het aantal geregistreerde incidenten hangt samen met de inzet van toezichthouders. Het aantal geregistreerde overlastincidenten door politie ligt het hoogst tussen 22 uur en 01 uur (42%) van het totaal. Tussen 02 en 05 uur gaat het om 27% van het totaal. De grootste categorie overlastincidenten geregistreerd door politie zijn APV overtredingen, zoals nepdope, samenscholing ongeregeldheden, orderverstoringen. Het aantal overlastregistraties ligt in het Wallengebied beduidend hoger dan rond het Rembrandtplein en de Leidsebuurt

Gemeentelijke boa's doen aan het begin van de avond (18-21 uur) de meeste constateringen van overtredingen (31). 16% van de sancties worden door boa's opgelegd tussen 02 en 05 uur. Vooral in 2017 lag het percentage sancties in de late uren hoog. In 2018 en 2019 steeds lager. Dit heeft te maken met wijziging van inzettijden van boa's die sinds 2019 niet meer na 02:00 uur werken.

Boa's sanctioneren in de weekenddagen vooral overtredingen van het alcoholverbod (45%), slapen op/aan de weg (19%) en wildplassen (18%). Van alle gesanctioneerde overtredingen van het alcoholverbod binnen stadsdeel Centrum vindt 41% plaats in het Wallengebied. Van de overtredingen m.b.t. slapen op/aan de weg is dit 17% en van wildplassen 19%.

2.3 Observatieonderzoek 2022

Aanvullend aan bovenstaande informatie heeft onderzoeksbureau Enneüs in opdracht van de gemeente Amsterdam onderzoek uitgevoerd in het Wallengebied[5]. Gedurende 4 weekenden is op vrijdag en zaterdag (in totaal 8 weekendnachten) geobserveerd welke overlastgevende gedragingen zichtbaar en hoorbaar zijn[6]. Hierbij is specifiek gekeken naar de ontwikkeling van de overlastgevende gedragingen gedurende de nacht en de relatie tot de sluitingstijden.

Uit het onderzoek blijkt dat in het begin van de avond (tussen 22.00 uur en 23.00 uur) de meeste overlast geobserveerd wordt, daarna volgt een sterke daling tussen 23.00 uur en 00.00 uur. Na 00.00 uur blijft de mate van overlast vrij stabiel, met enige mate van verhoging tussen 03.00 uur en 04.00 uur. Daarna volgt een scherpe daling tussen 05.00 uur en 06.00 uur in de mate van overlast die wordt geobserveerd. Er is ook een verloop in sfeerbeschrijvingen over de avond waarneembaar. Deze starten veelal zeer positief en zijn later op de avond (vanaf 01.00 uur) meer

[4] In deze paragraaf gaat het over geregistreerde overlast en incidenten op vrijdagen, zaterdagen en zondagen voor de periode 2017, 2018 en 2019 (voor deze periode is gekozen omdat het de situatie in de laatste hele pré corona jaren aangeeft).
[5] Observatieonderzoek overlastgevende gedragingen Wallengebied, Enneüs in opdracht van gemeente Amsterdam, juli 2022
[6] Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de weekenden van 29 april tot en met 21 mei 2022

neutraal, maar in beperkte mate ook onprettig, gespannen en grimmig. De meeste negatieve sfeerbeschrijvingen worden gegeven tussen 04.00 uur en 05.00 uur.

Als gekeken wordt naar het verloop in geobserveerde overlast en daarnaast de gemiddelde sluitingstijd van gelegenheden, dan lijkt met name de sluiting van de cafés om 03.00 uur en mogelijk ook de fastfoodrestaurants rond 03.30 uur samen te hangen met de hogere mate van overlast die tussen 03.00 uur en 04.00 uur geobserveerd is. Uit de kwalitatieve notities rond sluitingstijd kan worden afgeleid dat de overlast mogelijk samenhangt met de hogere mate van dronkenschap dat op straat geobserveerd wordt. Na 04.00 uur, wanneer de meeste horeca gesloten is maar nog bijna de helft van de prostitutieramen geopend zijn, neemt het aantal overlastgevende gedragingen sterk af. Dit geeft de indruk dat de overlast voornamelijk te relateren is aan de horeca en in mindere mate aan de prostitutieramen. Rond 06.00 uur, als ook de prostitutieramen sluiten, zijn er zeer weinig bezoekers in het gebied en is er vrijwel geen geobserveerde overlast meer.

3 Doel en maatregelen

3.1 Doel

Uit de beschrijving in heet vorige hoofdstuk blijkt het verloop van de gemiddelde weekendnacht, welke overlast en incidenten plaatsvinden en hoe deze gerelateerd zijn aan de sluitingstijden van diverse branches. De ergste drukte en daarmee gepaard gaande overlast vindt plaats aan het eind van de avond/begin van de nacht. Maar doordat er tot 04.00/05.00 uur nog wat valt te beleven in het gebied, blijven er tot laat in de nacht bezoekers in het gebied, wordt de sfeer vaker onprettig, gespannen of grimmig. Voor bewoners betekent dit dat zij, naast de impact van de bezoekersstromen op donderdag tot en met zondag overdag als ‘s avonds, ook te maken hebben met verstoorde nachtrust door overlast van bezoekers die tot laat op straat blijven. Het college wil de bewoners van het Wallengebied eerder rust kunnen bieden in de late nacht tijdens de weekenddagen. Het doel is dat bezoekers eerder naar huis of hotel gaan of zich verspreiden over andere locaties in de stad, waardoor de bewoners van het Wallengebied eerder rust hebben.

3.2 Instrumenten

3.2.1 Doel sluitings- en schenktijden

Het hanteren van sluitingstijden kan volgens het Centrum voor Criminaliteitsbestrijding en Veiligheid (CCV) bijdragen aan het spreiden van publiek, minder alcoholgebruik of andere uitgaanstijden. Naast het stellen van een sluitingstijd kan ook gewerkt worden met venstertijden.

Na een bepaald tijdstip mogen er geen nieuwe bezoekers meer toegelaten worden; de oorspronkelijke sluitingstijd blijft bestaan. Ook het instellen van een schenktijd voor het verstrekken van alcohol kan effect hebben op de aantrekkelijkheid van een locatie op het publiek. Er is echter geen blauwdruk voor een effectief sluitingstijden-(of schenktijden-) beleid: welk beleid werkt, hangt geheel af van de lokale situatie.

3.2.2 Juridische basis – voorstellen APV wijziging en nadere regels

De sluitingstijden van horecabedrijven in Amsterdam zijn geregeld in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Op grond van artikel 3.15 lid 2 heeft de burgemeester de mogelijkheid om de sluitingstijden van een bedrijf te beperken. Hetzelfde geldt voor de sluitingstijden van prostitutieramen, op basis van artikel 3.35 APV. Er is op dit moment geen mogelijkheid om de sluitingstijden voor meerdere bedrijven in één gebied tegelijk aan te passen. Daarom stelt het college de raad voor om de APV te wijzigen, zodanig dat de burgemeester de bevoegdheid krijgt om de sluitingstijden voor horeca en prostitutieramen in een *gebied* aan te passen. Voor het toepassen van de bevoegdheid zijn nog twee afzonderlijke, gemotiveerde besluiten van de burgemeester nodig om de sluitingstijden daadwerkelijk te beperken. Het zijn afzonderlijke besluiten die de burgemeester met verwijzing naar dit beleid zal nemen, uiterlijk in januari 2023.

Om schenktijden van alcohol in te kunnen stellen is ook een aanpassing van de APV nodig. De Alcoholwet biedt hiervoor de juridische basis. Voor het toepassen hiervan is eveneens een besluit van de burgemeester nodig.

De benodigde APV wijzigingen zijn in een wijzigingsverordening opgenomen die door het college aan de raad zal worden voorgelegd, tezamen met dit beleid.

Het instellen van venstertijden betreft een collegebevoegdheid. Op grond van artikel 3.23A APV kan het college van B&W nadere regels stellen aan de exploitatie van horecabedrijven. In hoofdstuk 8 staat het voorstel voor een dergelijke regeling.

3.2.3 Huidige inzet instrumenten

In Amsterdam is van oudsher gekozen voor het hanteren van gespreide openingstijden, om ervoor te zorgen dat na sluitingstijd niet alle uitgaanders in één keer op straat staan. Daarnaast zijn alcoholvrije zaken in Centrum nog een uur langer geopend dan de alcoholschenkende dagzaken om de gelegenheid te bieden om nog wat te eten na het uitgaan. Al in 2011 is de conclusie getrokken dat de proef met een latere openstelling (tot 06:00 uur) van alcoholvrije zaken op de uitgaanspleinen zorgde voor openbare orde en veiligheids problematiek aldaar, waarna die ruimere sluitingstijd is teruggedraaid. Voor het Wallengebied gold deze ruimere sluitingstijd voor alcoholvrije zaken een tijd lang nog wel. Deze is in 2018 mede op advies van politie ook daar teruggedraaid, waardoor de sluitingstijd weer 04:00 uur is. Voor de uitgaansgebieden rondom het Leidse- en Rembrandtplein gelden op dit moment nog diverse uitzonderingen waarbij specifieke

bedrijven langer open kunnen zijn. Omdat het Wallengebied van oorsprong minder gericht is op nachthoreca, gelden dergelijke ruimere regels niet voor horeca in het Wallengebied.

Horecazaken die na 04:00 uur open mogen zijn, of die werken met portiers, moeten in een veiligheidsplan aangegeven welke beheersmaatregelen genomen worden om het uitgaan veilig en zonder overlast te laten verlopen.

3.2.4 Horeca om 02:00 uur dicht, prostitutieramen om 03:00 uur dicht

In het kern-Wallengebied wordt de weekendsluitingstijd voor alle horeca beperkt tot 02:00 uur. De sluitingstijd van prostitutieramen gaat naar 03:00 uur[7]. Het hoofddoel is het bieden van rust aan bewoners in de late nacht. Het instellen van één sluitingstijd voor horeca voorkomt dat bezoekers na cafébezoek nog blijven rondhangen rondom snackbars (alcoholvrije bedrijven). Voor het tijdstip van 02:00 uur voor horeca is gekozen om echt het verschil te kunnen maken richting bewoners, aangezien dit betekent dat alle horeca in het weekend dan eerder sluiten dan nu het geval is (03:00 uur is op dit moment de vroegste uiterlijke sluitingstijd voor horeca). Ook wordt aangesloten bij de sluitingstijd van andere functies, zoals de sekstheaters en de terrassen in de zomer. Tenslotte wordt met 02:00 uur ook aangesloten bij de inzettijden van de meeste toezichthouders in het gebied. Tussen 02:00 uur en 03:00 uur is het gebied alleen nog aantrekkelijk voor klanten van sekswerkers. Uit onderzoek blijkt dat overlastgevende gedragingen met name zichtbaar zijn op de tijden dat de horeca sluit.

Om te voorkomen dat bezoekers allemaal op dezelfde tijd op straat staan, wordt aan de horeca-sluitingstijd van de alcoholschenkende bedrijven een venstertijd gekoppeld. Vanaf een uur vóór sluitingstijd mag men alleen nog maar een zaak verlaten en geen nieuwe horecalocatie meer binnengaan. Het hanteren van een venstertijd legt een extra verantwoordelijkheid bij horecaondernemers omdat zij er voor moeten zorgen dat er geen nieuwe bezoekers meer in mogen gaan. Het college is zich hiervan bewust, maar is tegelijk van mening dat de extra inzet bij de deur ook tot gevolg kan hebben dat door ondernemers beter gelet kan worden op de overlastgevende bezoekers, wat eveneens bijdraagt aan het doel van de maatregelen.

Mochten deze maatregelen onvoldoende bijdragen aan het bieden van rust aan bewoners in de nacht, dan overweegt het college het gebied uit te breiden, een schenktijd in te voeren voor het verstrekken van alcohol, het invoeren van een nog eerdere sluitingstijd, of het gelijktrekken van de sluitingstijd van prostitutieramen en horeca.

Ontheffingsmogelijkheid beperkte sluitingstijden
Het college stelt voor om een ontheffingsmogelijkheid op te nemen in de APV, waardoor het weer mogelijk is volgens de oorspronkelijk vergunde tijden te exploiteren. Deze ontheffingsmogelijkheid is specifiek bedoeld voor horecazaken die een bijdrage leveren aan de nachtcultuur van de stad. Onder (nacht)cultuur wordt *onder andere* verstaan horecabedrijven met

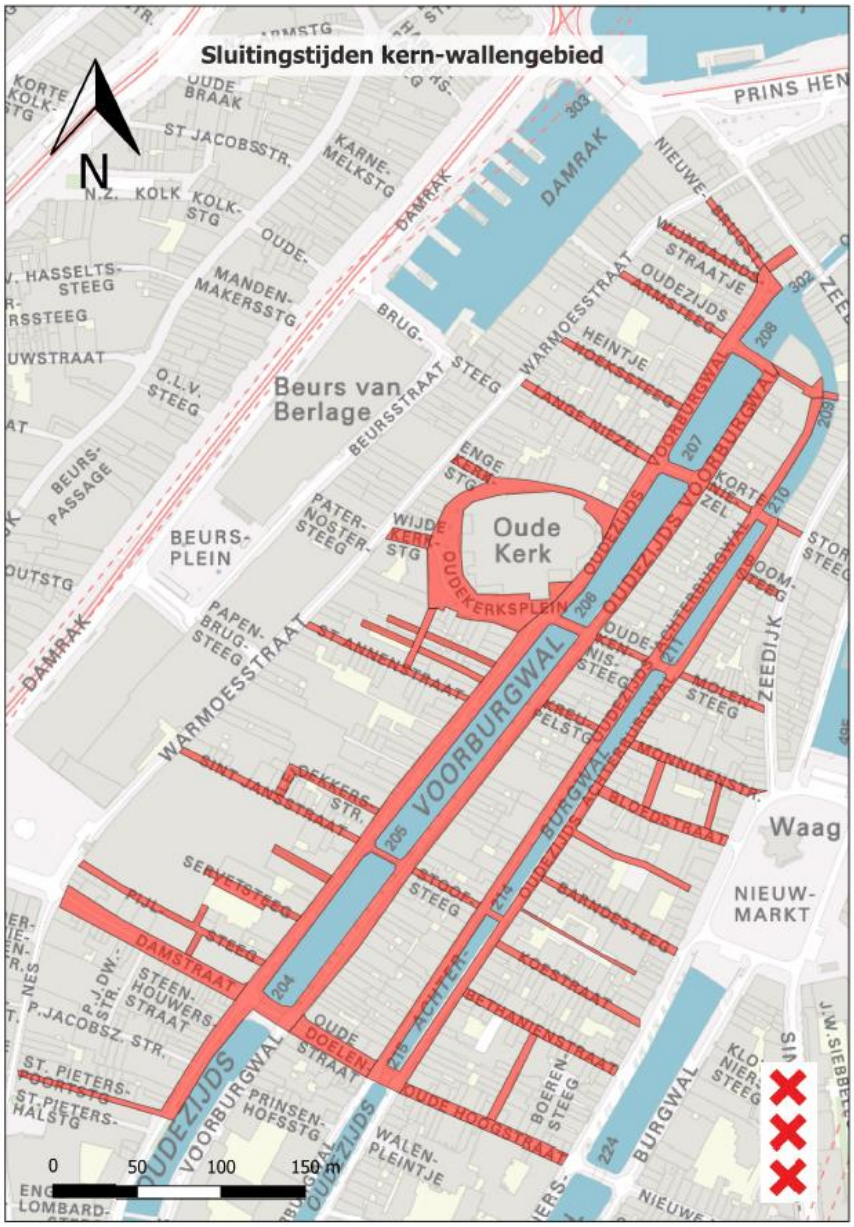
[7] In de raadsvoordracht geeft het college aan dat zij, gezien de inspraakreacties, benieuwd is naar de gedachtewisseling van de raad over de sluitingstijd van prostitutiebedrijven.

een gecureerd programma waarbinnen op regelmatige basis muziekoptredens of culturele activiteiten plaatsvinden waarvoor een afzonderlijke toegangsprijs wordt berekend waarop het BTW-tarief van 9% voor podiumoptredens van toepassing is. De burgemeester zal zich bij het beoordelen van een verzoek om ontheffing laten adviseren door de wethouder kunst & cultuur.

Reguliere ontheffingsmogelijkheid
Op grond van het huidige artikel 3.15 lid 3 van de APV heeft de burgemeester de mogelijkheid om in het geval van bijzondere omstandigheden, voor maximaal vijf maar per jaar ontheffing te verlenen van de openingstijden. Er zal terughoudend worden omgegaan met het verlenen van deze ontheffingen aan horecazaken gelegen in het gebied waar de sluitingstijden beperkt worden. Alleen als er sprake is van zeer bijzondere, eenmalige omstandigheden, zoals een jubileum van het horecabedrijf.

3.2.5 Gebied: kern Wallengebied

Het college wil deze maatregel doorvoeren in het kerngebied van de Wallen. Het betreft horecazaken en prostitutieramen (grofweg) gelegen aan Nieuwebrugsteeg, Sint Olofsteeg en de Oudezijds Voorburgwal en Oudezijds Achterburgwal en alle tussenliggende en aanpalende stegen en straten ten noorden van de Damstraat, Oude Doelenstraat en Oude Hoogstraat. Tevens zijn betrokken horecazaken aan de Warmoesstraat met een uitgang aan het Oudekerksplein en horecazaken gelegen aan de Oudezijds Voorburgwal ten zuiden van de Damstraat tot aan en inclusief de Sint Pieterspoortsteeg. In de onderstaande kaart zijn deze straten gemarkeerd.
In dit gebied zijn (dd. juli 2022) 116 vergunningen verleend aan horecabedrijven, waarvan het merendeel (70%) om 03 uur sluit en het overige deel om 04 uur. In dit gebied zijn geen nachtzaken gelegen (die tot 05 uur mogen exploiteren). Daarnaast zijn er zijn 249 prostitutieramen, verdeeld over 17 vergunningen.



3.2.6 Inwerkingtreding

Om de maatregelen van kracht te laten worden is er zoals hierboven in 3.2.2.toegelicht een besluit van de burgemeester nodig, dat gebaseerd is op onderhavig beleid. De burgemeester zal in januari 2023 het besluit nemen en bekend maken.

Als ingangsdatum wordt gekozen voor 1 april 2023. De maatregel geldt minimaal twee jaar, zodat daarna op basis van een evaluatie besloten kan worden over een eventueel vervolg. Dit betekent

niet dat er tussentijds geen wijzigingen doorgevoerd kunnen worden. Het benadrukt de insteek van het college om de maatregelen minimaal twee jaar van kracht te laten zijn.
Al in het voorgenomen beleid van juli 2022 is de datum van 1 april gecommuniceerd, dit zorgt er voor dat ondernemers vanaf het moment van ter inspraak vrijgeven voldoende tijd hebben (gehad) om zich op de nieuwe situatie voor te bereiden. De datum van 1 april wordt gesteld omdat de bezoekersaantallen vanaf het Paasweekend (9 april 2023) geregeld nog hoger zijn dan daarvoor.

4 Participatie en inspraak

De maatregelen gericht op sluitings- en schenktijden zijn onderdeel van de in april 2022 gepresenteerde ladder van maatregelen voor het Wallengebied. Vanwege de gevolgen voor ondernemers zijn de voorgenomen maatregelen voor inspraak vrijgegeven. Iedereen kon gedurende ruim 7 weken op het voorstel reageren. Er zijn 60 reacties ontvangen, die in een apart document staan opgenomen en waar op gereageerd is door het college. Op basis van de inspraak heeft het college het beleid op enkele punten aangepast (zie H1).

5 Consequenties

5.1 Beperken vergunde rechten

Het college is zich bewust van de gevolgen die deze maatregel heeft voor ondernemers en sekswerkers. Aan de hand van onderstaande relevante aspecten uit de Europese Dienstenrichtlijn wordt toegelicht waarom deze beperking in het uitoefenen van diensten toch nodig wordt geacht.

Is de maatregel discriminerend?
De maatregel geldt voor bedrijven die gevestigd zijn in één specifiek gebied van Amsterdam, maar daar binnen voor alle bedrijven die na een bepaalde tijd geopend mogen zijn. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar type bedrijf. De maatregel wordt voor de ondernemers in dit gebied genomen gelet op het specifieke karakter van de buurt in samenhang met de sterke druk op de leefbaarheid. Deze combinatie is uniek voor de stad.

Is er een dwingende reden van algemeen?
Sinds lange tijd staat de leefbaarheid in het Wallengebied onder druk. Er is een groot aantal maatregelen getroffen om de leefbaarheid te verbeteren. Nog steeds staat de leefbaarheid onder druk. Dat de leefbaarheid voor bewoners onder druk staat, is in de paragraaf 'problematiek' toegelicht aan de hand van de beschikbare data over de overlastbeleving van bewoners in het

gebied. Uit de recente bezoekersprognose (april 2022[8]) blijkt dat het aantal bezoekers (dagbezoekers en overnachtingen) naar verwachting in 2022 en 2023 nog (net) onder het niveau van 2019 (pre-corona) blijft, maar dit niveau naar verwachting in 2024 bereikt (scenario midden). Het gaat dan om een stijging van 7 miljoen bezoekers tijdens de coronajaren naar 22 miljoen (het niveau van 2019). Hoewel niet al deze bezoekers ook het Wallengebied bezoeken, is vanuit het verleden wel bekend dat de ervaring van drukte en overlast op de Wallen samenhangt met de (stijging van) het aantal toeristen. De veronderstelde toename van het aantal bezoekers, in combinatie met de ervaringen vanaf Pasen 2022, maakt dat het college vindt dat er ingegrepen moet worden in dit gebied en de belangenafweging tussen bewoners enerzijds en ondernemers anderzijds in dit specifieke gebied ten faveure van de bewoners uitvalt. De maatregel richt zich op het verbeteren van de leefbaarheid en daarmee aan de 'bescherming van het stedelijk milieu', één van de dwingende redenen van algemeen belang op grond van de Dienstenrichtlijn en is daarmee gerechtvaardigd.

Zijn minder beperkende maatregelen ingezet?
Zoals toegelicht in de paragraaf 'Aanleiding', is er een divers scala aan maatregelen gericht op het verbeteren van de leefbaarheid reeds ingezet en maakt deze maatregel onderdeel uit van een breder pakket aan maatregelen in het gebied. Het college is van mening dat minder beperkende maatregelen (zoals extra inzet door ondernemers gericht op tegengaan overlast door bezoekers) onvoldoende bijdragen aan het beoogde doel: het creëren van de rust in de nacht en daarmee het beschermen van de leefbaarheid in het gebied.

Is de maatregel evenredig?
Het college acht de maatregel geschikt om bij te dragen aan het verbeteren van de leefbaarheid. Het is niet de enige maatregel die wordt ingezet om het doel te bereiken. De belangen van de betrokken ondernemers worden erkend en meegewogen, maar doordat andere maatregelen onvoldoende soelaas hebben geboden ziet het college zich genoodzaakt deze stappen te zetten. Het toenemen van de bezoekersstromen, het overlastgevende gedrag van de bezoekers, het tot (zeer) laat verblijven in het gebied met alle gevolgen van dien voor de nachtrust en de bovenmatige noodzaak tot inzet van de politie maken dat het treffen van verdergaande maatregelen noodzakelijk is. Ondernemers worden weliswaar beperkt in hun exploitatie, maar leveren slechts een beperkt aantal uren in ten opzichte van de huidige situatie. Het overgrote deel van de exploitatie blijft onverminderd toegestaan, terwijl het eerder sluiten van de verschillende vormen van bedrijvigheid naar verwachting juist een zeer aanzienlijke bijdrage zal leveren aan het herstel van de leefbaarheid in het gebied.

Is er sprake van strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?
Vanaf eind 2020 is de maatregel voor ondernemers voorzienbaar, door het opnemen van een 'Verkenning naar het beperken van sluitingstijden van diverse functies in het Wallengebied' in het Uitvoeringsplan Aanpak Binnenstad. In april 2022 is een raadsbrief bevestigt dat deze maatregel één van de maatregelen is die ingezet kan worden. Met het vrijgeven van inspraak van dit beleid in juli 2022 is de maatregel verder geconcretiseerd.

[8] Bezoekersprognose 2022-2024, Onderzoek en Statistiek Gemeente Amsterdam

5.2 Verplaatsing overlast

Daar waar een maatregel beperkt is tot een bepaald gebied, bestaat er een risico op een zogenaamd 'waterbed-effect'. Omdat het gekozen gebied een deel is van het Wallengebied is dit waterbed-effect in eerste instantie te verwachten op de Zeedijk en de Warmoesstraat, waar zich nog diverse gelegenheden bevinden met late openingstijden.

Doordat de ramen in het voorstel van het college vanaf 03:00 uur gesloten zijn, is voor sommige doelgroepen het gebied na die tijd helemaal niet meer aantrekkelijk. Zoals eerder toegelicht zijn de bezoekersaantallen niet het hoogst in de late nacht, waardoor de verwachting is dat het waterbedeffect dat zal optreden beheersbaar zal zijn.

Ten aanzien van de Warmoesstraat zal het stadsdeel wel met de ondernemers in gesprek gaan om hen te stimuleren andere doelgroepen aan te spreken, als dat onvoldoende effect heeft, of als er sprake blijkt van een ongewenste toename van overlast en incidenten in de Warmoesstraat of de Zeedijk, kan alsnog besloten worden tot het beperken van de sluitingstijden daar.

Naast deze straten is het Rembrandtplein-gebied het dichtstbijzijnde gebied waar laat in de nacht tijdens de weekenden nog wat te beleven valt voor bezoekers van horecagelegenheden. Als dat nodig is, kan het college daar het instellen van een venstertijd overwegen, waardoor de bezoekers van de Wallen gestimuleerd worden terug naar huis of hotel te gaan.
Voor raamprostitutie geldt dat op het Singel een cluster is van zo'n 50 prostitutieramen waar klanten na 03:00 uur dan nog wel terecht kunnen. Omdat hier veel minder andere uitgaansgelegenheden te vinden zijn, is de verwachting dat dit zal leiden tot een beheersbare toename van bezoekersaantallen.

5.3 Verplaatsing naar onvergund circuit

Het beperken van de openingstijden van de prostitutieramen kan ervoor zorgen dat het voor een sekswerker aantrekkelijker is door- of over te stappen naar het onvergunde en potentieel onveilige (thuis) circuit. Daarom blijft de gemeente zich met de zorgpartners inspannen op het (extra) informeren van sekswerkers dat het werken in het onvergunde circuit onveilig is.

5.4 Monitoring maatregelen

Vanwege bovenstaande mogelijk ongewenste effecten zal het college vanaf de invoering van de maatregelen door middel van monitoring in de gaten houden of deze effecten zich daadwerkelijk voordoen, waarbij het monitoren van de doorstap naar de onvergunde branche vrijwel niet mogelijk is.

Op basis van enquêtes, overlastmeldingen, gesprekken met bewoners en ondernemers en het leefbaarheidspanel zal in de gaten worden gehouden in hoeverre de maatregel merkbaar is in het

gebied. Het is niet mogelijk om in een complex gebied als de Wallen een duidelijke doelstelling te formuleren ten aanzien van bijvoorbeeld de bewonerswaardering in het gebied: een dergelijke indicator is van veel verschillende factoren afhankelijk. Het college zal zich inspannen bij de diverse stakeholders in het gebied de ervaringen met de maatregel te inventariseren en op basis daarvan te besluiten over het vervolg. Op basis van monitoring kan ook tussentijds besloten worden tot andere openingstijden of een groter gebied.

6 Uitvoering vergunningverlening, handhaving en communicatie

6.1 Vergunningverlening

Op dit moment zijn de uiterlijke sluitingstijden uit de APV opgenomen in de exploitatievergunningen voor horeca- en prostitutiebedrijven. Als de raad instemt met voorgestelde wijziging van de APV kan de burgemeester voor beide sectoren één besluit nemen waardoor de uiterlijke sluitingstijd voor bedrijven in het betreffende gebied wijzigt. Dit besluit gaat voor op de individuele vergunningen. Dat zal ook in het besluit duidelijk worden opgeschreven. Tegen het besluit van de burgemeester staat voor belanghebbenden bezwaar en beroep open.

Ook de door het college vast te stellen venstertijd voor horecabedrijven gaat voor op de bestaande exploitatievergunningen. De vergunningen zelf hoeven niet te worden aangepast en tegen het collegebesluit staat bezwaar en beroep open. Er zullen wel door de ondernemers aanpassingen gedaan moeten worden in beheers- en veiligheidsplannen, die beoordeeld moeten worden.

6.2 Toezicht en handhaving

De effectiviteit van de maatregel valt en staat met de naleving ervan. Het college verwacht dat wanneer de maatregel daadwerkelijk van kracht is, ondernemers zich hier in grote mate aan zullen houden. Toezicht op de naleving van de maatregel is met name van belang in de periode vlak na de invoering ervan. Het toezicht op de venstertijd en de openingstijd zal onderdeel zijn van het risicogerichte toezicht op horeca.

Voor de handhaving van overtredingen door horecagelegenheden geldt op dit moment de Handhavingsstrategie horeca 2013. Een overtreding van de sluitingstijd is daarin gekwalificeerd als een ernstige overtreding. Bij de eerste overtreding volgt een bestuurlijke waarschuwing en bij de tweede overtreding wordt de sluitingstijd gedurende een week met één uur teruggebracht. Volgt

opnieuw een overtreding, dan wordt de exploitatievergunning voor een week ingetrokken en na de vierde overtreding wordt de vergunning definitief ingetrokken. Dit stappenplan wordt ook gevolgd voor overtredingen van de aangescherpte sluitingstijd én de venstertijd. Er geldt de standaard verjaringstermijn van één jaar. De coulanceregeling uit de Handhavingsstrategie horeca zal *niet* van toepassing zijn op overtredingen van de door de burgemeester beperkte sluitingstijden in een gebied.

6.3 Communicatie

Bij het invoeren zal goede communicatie moeten plaatsvinden met de betrokken ondernemers. Ook is het informeren van bezoekers van belang wanneer de maatregel wordt ingevoerd.

7 Aanpassing APV

In de "Wijzigingsverordening van de APV sluitingstijden horeca en prostitutie 2022" staat de uitwerking van de aanpassingen van de APV opgenomen die nodig zijn om de in dit beleid beschreven maatregelen door te voeren.

8 Nadere regels college t.a.v. venstertijden

Hieronder staat de concept-tekst van een besluit waarmee het college venstertijden kan instellen. Het daadwerkelijk besluit wordt gelijktijdig genomen met het besluit van de burgemeester over de sluitingstijden.
Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

Overwegende dat:

- Er in het gebied Burgwallen sprake is van een situatie waarin het woon- en leefklimaat ernstig onder druk staat als gevolg van de zeer grote aantallen bezoekers die zich in het gebied begeven;
- De bezoekers van het gebied vaak veel alcohol nuttigen en als gevolg daarvan ernstige overlast veroorzaken in de vorm van lawaai, braken, opruiend en baldadig gedrag,

urineren in de openbare ruimte en vaak niet doordrongen zijn van het feit dat er in het gebied mensen wonen met behoefte aan (nacht)rust;
- Er in het gebied sprake is van een disbalans tussen de ruimte voor bewoners en de ruimte die wordt ingenomen door de vele bezoekers van het gebied;
- De bezoekers aangetrokken worden door de grote hoeveelheid voorzieningen in het gebied in de vorm van horeca, (raam)prostitutie, seksbedrijven en detailhandel in het gebied;
- Het gezien de bestaande disbalans wenselijk is maatregelen te nemen die het evenwicht in de buurt tussen wonen, werken en recreëren verbeteren;
- Ondernemers er belang bij hebben hun gasten te kunnen blijven ontvangen, maar het niet wenselijk is grote aantallen mensen tegelijk op straat te hebben in de nachtelijke uren;
- Het invoeren van venstertijden voor de in het gebied aanwezige horecabedrijven bij kan dragen aan het geleidelijk (laten) vertrekken van de bezoekers van het gebied doordat bezoekers niet allemaal tegelijk na sluitingstijd op straat komen te staan en bezoekers na het verlaten van een horecabedrijf niet meer naar binnen kunnen bij het volgende bedrijf;

Besluit op grond van artikel 3.23A Algemene plaatselijke verordening (APV) de volgende regels vast te stellen:

Artikel 1 Venstertijden

1. Het is horecabedrijven gelegen in het gebied zoals weergegeven op bij de besluit behorende kaart verboden nieuwe bezoekers in hun inrichting toe te laten in de periode na 01:00 tot de voor het bedrijf geldende sluitingstijd.
2. Tussen deze tijdstippen mogen de aanwezige bezoekers de inrichting alleen nog verlaten.
3. De sluitingstijden waarop het bedrijf geheel voor het publiek gesloten dient te zijn, zoals neergelegd in de voor de betreffende bedrijf verleende exploitatievergunning of in een aanwijzingsbesluit op grond van artikel 3.15 lid 2 APV, blijven van kracht.
4. De burgemeester kan van dit verbod ontheffing verlenen in gevallen zoals bedoeld 3.15 lid 5 van de APV.

-0-0-0-0-0-