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	:	D20220617
Betreft	:	New York Pizza / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE, TEVENS VERZOEK TOT PLAATSING OP BIJLAGE X

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij hebben zich gewend:

- New York Pizza Restaurant B.V., gevestigd aan de Smederij 15 te Amstelveen, franchisegever van de New York Pizza keten, en;New York Pizza Leidsestraat BV, franchisenemer gevestigd aan de Leidsestraat 104 te Amsterdam en;
- New York Pizza Restaurant Amsterdam Spui BV, franchisenemer gevestigd aan het Spui 2 te Amsterdam en;
- New York Pizza Reguliersbreestraat BV, franchisenemer gevestigd aan de Reguliersbreestraat 51 te Amsterdam en;
- New York Pizza Lange Niezel BV, franchisenemer gevestigd aan de Lange Niezel 4 te Amsterdam en;
- New York Pizza Amsterdam Johan Cruijff Boulevard, franchisenemer gevestigd op de Johan Cruijff Boulevard 143 te Amsterdam,

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).

hierna te noemen: cliënte, ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

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

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

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

Inleiding

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 op 20 september 2022 een inspraakreactie ingestuurd op het SBK. Inhoud daarvan 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.

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

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

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

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.

[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'.

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)."* 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.[4] Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold als nadere invulling van het horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[5]

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.[6] De 'knoppen' waaraan het stadsdeel kan draaien, zijn voor de horeca louter beperkend en vallen ook nog eens binnen het keurslijf zoals opgedragen binnen uw raad. De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.

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

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[7]:

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

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:

[7] 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 .[8] geeft ondermeer aan:

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

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

---

[8] Ondermeer 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.

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.[9]

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,[10] 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[11] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:
    1. Er is sprake van een toezegging;
    2. Deze toezegging kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend;
    3. Een belangenafweging staat niet aan het honoreren van de verwachtingen in de weg.

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

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

Wijzigingsbesluit nader toe te lichten en te duiden. Er mag op vertrouwd worden dat uitlatingen die tijdens deze bijeenkomsten worden gedaan juist zijn. Bovendien zijn deze uitlatingen meermaals door verschillende ambtenaren op diverse bijeenkomsten gedaan en betreft het derhalve niet een persoonlijke opvatting van één enkele ambtenaar.

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

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

26. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, ondermeer 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 ondermeer het volgende opgenomen:

> *"Zoals hiervoor al een aantal keer aangegeven, wordt waar nodig voorzien in overgangsrecht voor bestaande legale situaties. Een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangstermijn. Gedurende die termijn hoeft een legaal bestaande horecazaak nog niet te voldoen aan gestelde algemene regels."*[12]
>
> .....
>
> *"Bovendien wordt daarmee aangesloten op de geldingsduur van verreweg de meeste exploitatievergunning. Dat voorkomt dat in een exploitatievergunning bijvoorbeeld ruimere openingstijden staan dan*

[12] 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."[13]

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

[13] 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 ondermeer 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. 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.

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

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

Openingstijden horecazaak

53. 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.

54. 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.

55. 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.

56. 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.

57. 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.

58. 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[14] 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.

59. 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.

60. 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.

61. 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.

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

62. 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

63. 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.

64. 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 ondermeer 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.

65. 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.

66. 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.

67. 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]

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

69. 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.

[15] 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.

70. 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.

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

72. Niet iedere locatie van NYP exploiteert een terras. Voor NYP kan de terrasexploitatie echter van groot belang zijn. In ieder geval wenst NYP de mogelijkheden tot terrasexploitatie te behouden.

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 ondermeer terug in artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

74. Ditzelfde geldt voor de in dit artikel aangegeven aanduiding 'bouwlaag waarin een horecazaak is toegestaan' en 'maximumaantal horecazaken'. Dit kan nooit een beperking

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

Nader over NYP

75. Het ziet er vooralsnog naar uit dat vestigingen van New York Pizza binnen het (Ontwerp) Wijzigingsbesluit en de daaropvolgende besluitvorming zullen vallen onder de categorie 'reguliere horeca fastfood'. Cliënte meent echter dat hij niet zomaar te scharen valt onder reguliere fastfood. Dit is mede ingegeven doordat er bij cliënte ook met diverse gezonde, verse producten wordt gewerkt. Zo is ongeveer de helft van het assortiment aan pizza's vegetarisch of vegan. NYP onderscheidt zich hiermee van andere horeca-ketens. Dit heeft ook tot gevolg dat NYP niet zomaar en zondermeer op 'één hoop' geschoven kan worden met andere horecabedrijven met in hoofdzaak afhaal en/of bezorging.

76. Ook heeft NYP vele initiatieven op het gebied van duurzaamheid, zoals bijvoorbeeld het uitbannen van plastic uit onze organisatie en is de bedrijfskleding van biologisch katoen. Ook zijn alle vestigingen van NYP voorzien van energiezuinige ledverlichting en vindt een steeds groter deel van de bezorging door NYP middels E-bikes plaats. Daarnaast zet NYP vol in op afvalscheiding in de groothandel en worden de vestigingen zo efficiënt mogelijk bezorgd.

77. Ten aanzien van de deze zwaartecategorie wordt er in het Ontwerp Wijzigingsbesluit een negental horeca-activiteiten benoemd. De exploitatie van cliënte bevat niet al deze activiteiten, maar zal mogelijk toch in deze zware horecacategorie vallen.

78. Door de indeling in deze zwaartecategorie zou cliënte te maken (kunnen) krijgen met een forse beperking van de openingstijden. In de categorie 'reguliere horeca fastfood', zijn de maximale openingstijden zondag t/m donderdag van 07:00 uur tot 01:00 uur en vrijdag en zaterdag 07:00 uur tot 02:00 uur. Dit zou in voorkomend geval voor veel filialen een forse beperking van de openingstijden met zich meebrengen. Dit terwijl de latere openingsuren voor de NYP-vestigingen vaak zeer belangrijk zijn. Het uitgangspubliek bouwt de avond vaak rustig af met nog een kleine maaltijd. Dit is dus belangrijk in het kader van de openbare orde. De sluitingstijd van NYP-vestigingen moeten in redelijkheid aansluiten bij de openingstijden van reguliere horeca. Ruimere openingstijden voor cliënte zijn ook relevant op specifieke momenten om bij te dragen aan de spreiding c.q. het vertrek van het publiek uit een (uitgaans)gebied.

79. Bij de beperking van de sluitingstijden kan ook rij-vorming ontstaan omdat meer personen in een kortere periode een pizza willen bestellen, hetgeen een negatief effect kan hebben in het kader van het onderhavige concept beleid. Hoe gaat de gemeente hier rekening mee houden en hoe wordt de weging van alle belangen dan vormgegeven?

80. Cliënte gaat ervan uit dat voor de bestaande vestigingen ook de regels voor geur en geluid niet strenger zullen worden. Het aanscherpen van deze regels kan cliënte veel schade berokkenen.

81. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit zegt niets over hoe significante investeringen van cliënte worden meegenomen in de afweging. Deze investeringen zijn gedaan met de verwachting dat de exploitatie onbeperkt voortgezet kan worden. Als dit vanwege het nieuwe beleid niet het geval blijkt zal hiervoor een compensatie geboden moeten worden. De vraag is hoe hiermee door de gemeente wordt omgegaan. Cliënte meent dat hij erop mocht vertrouwen dat dergelijke investeringen in de toekomst makkelijk en binnen een redelijke termijn konden worden terugverdiend.

82. Het is voor cliënte ook van groot belang dat het bedrijfsconcept (waaronder bijvoorbeeld het productaanbod) in de toekomst eventueel gewijzigd kan worden of dat er sprake kan zijn van verkoop. Hiermee dient naar de mening van cliënte rekening te worden gehouden bij de vaststelling van het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

<u>De vestigingen</u>

<u>NYP Leidsestraat BV</u>

83. NYP Leidsestraat is sinds 1 mei 2018 gevestigd op het adres Leidsestraat 104. Voorheen was NYP Leidsestraat gevestigd in het pand Leidsestraat 23. Door het College is middels een omgevingsvergunning en na overleg, toestemming verleend voor de verplaatsing van de vestiging van nummer 23 naar nummer 104 met behoudt van alle rechten van NYP. Het pand Leidsestraat 104 heeft de gebruiksbestemming horeca van categorie 4. Met uw gemeente is in het verleden uitvoerig contact onderhouden over de mogelijkheden tot exploitatie op de onderhavige locatie, waar NYP zich keurig aan houdt. Door de burgemeester is dan ook een vergunning verleend voor de exploitatie van een restaurant met als openingstijden zondag t/m donderdag van 07:00 tot 03:00 uur en op vrijdag en zaterdag van 07:00 uur tot 04:00 uur.

84. De Leidsestraat valt midden in het uitgaansgebied van Amsterdam. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit is voor het uitgaansgebied gesteld dat het in principe geschikt is voor alle soorten horeca, inclusief terrassen en late openingstijden. Het wordt belangrijk geacht om een mix van horecazaken aanwezig te hebben. NYP Leidsestraat zou binnen dit profiel passen en wenst in die zin een zodanig bevestiging te ontvangen voor wat betreft het kunnen voortzetten van de huidige exploitatie met behoud van de huidige openingstijden.

85. De exploitatie heeft geen negatieve invloed op het woon- en/of leefklimaat ter plaatse.

86. De burgemeester van Amsterdam heeft cliënte een exploitatievergunning afgegeven conform de openingstijden van een 'avondzaak'. De avondzaken kunnen volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden voortgezet mits deze zijn vermeld op bijlage X bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Cliënte heeft echter moeten constateren dat de onderhavige locatie niet op deze lijst is opgenomen. Verzocht wordt om dit adres alsnog in deze bijlage X op te nemen en tevens de mogelijk te behouden om een ontheffing openingstijden te verkrijgen als bedoeld in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

87. Een beperking van de exploitatie en/of van de sluitingstijden vanwege gewijzigd beleid is derhalve niet gerechtvaardigd en zal grote schade tot gevolg hebben welke alsdan voor vergoeding in aanmerking dient te komen.

New York Pizza Reguliersbreestraat BV

88. New York Pizza Reguliersbreestraat is sinds 22 november 2010 gevestigd in het pand Reguliersbreestraat 51h. In het bestemmingsplan 'Zuidelijke Binnenstad' heeft het pand de gebruiksfunctie horeca van categorie 4. Door de burgemeester is een exploitatievergunning voor een restaurant verleend met als openingstijden zondag t/m donderdag 07:00 tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag van 07:00 tot 04.00 uur. Dit zou derhalve een forse beperking van de openingstijden betekenen voor deze vestiging.

89. De burgemeester van Amsterdam heeft cliënte een exploitatievergunning afgegeven conform de openingstijden van een 'avondzaak'. De avondzaken kunnen volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden voortgezet mits deze zijn vermeld op bijlage X bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Cliënte heeft echter moeten constateren dat de onderhavige locatie niet op deze lijst is opgenomen. Verzocht wordt om dit adres alsnog in deze bijlage

X op te nemen en tevens de mogelijk te behouden om een ontheffing openingstijden te verkrijgen als bedoeld in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

90. De openingstijden zijn voor cliënte een belangrijk aspect bij het rendabel exploiteren van deze vestiging. De vestiging ligt in het uitgaansgebied van Amsterdam en heeft veel gasten die tijdens of na het uitgaan iets willen eten. Beperken van de openingstijden zal veel financiële schade opleveren, de sociale controle doen afnemen en de werkgelegenheid schaden.

91. Deze NYP-vestiging beïnvloedt op deze plek op geen enkele wijze het woon-en leefklimaat negatief. Er is dus geen enkele reden om de exploitatie in het algemeen en de openingstijden in het bijzonder te beperken.

92. Cliënte wenst de huidige exploitatie ongewijzigd voort te zetten en wenst hiervan de bevestiging te ontvangen. Indien de exploitatie onverhoopt zodanig wordt beperkt dat cliënte hierdoor schade lijdt, zal hiervoor een adequate compensatie moeten plaatsvinden.

New York Pizza Restaurant Amsterdam Spui BV

93. New York Pizza Restaurant Spui 2 is sinds 1993 gevestigd aan het Spui 2 binnen het plangebied van het bestemmingsplan 'Postcodegebied 1012'. Op grond van dit bestemmingsplan heeft het pand de gebruiksfunctie 'horeca van categorie 4'. Op basis van de verleende exploitatie- en omgevingsvergunning is de exploitatie van een fastfoodrestaurant toegestaan. De vergunde openingstijden zijn zondag tot en met donderdag van 07:00 tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag van 07:00 – 04:00 uur;

94. Het Spui is een drukke straat in het centrum van Amsterdam. De omgeving laat zich kwalificeren als een gemengd gebied. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt het gemengd gebied gedefinieerd als een gebied met een hoge functiediversiteit, zoals wonen, kantoren, winkels, voorzieningen en horeca. Gesteld wordt dat het op straat relatief druk is en het beleid erop gericht is om de functiemix te behouden waarbij de impact van horeca op de leefomgeving wordt meegenomen.

95. Voor wat betreft horeca in gemengd gebied wordt in het Ontwerp Wijzigingsbesluit onder ander gesteld dat de horeca niet de overhand mag krijgen in het gebied en dat deze een bijdrage moet leveren aan het voorzieningenniveau van de woonwijken. In dat kader is het

belangrijk om vast te stellen dat het Spui op dit moment overwegend een winkel en horecagebied is en wonen in veel mindere mate voorkomt. Wat daar ook van moge zijn: veel klanten van cliënte zijn -net als bij alle overige vestigingen in het land- wonen in de directe omgeving. In die zin wordt derhalve zeker bijgedragen aan het voorzieningenniveau in de buurt.

96. De burgemeester van Amsterdam heeft cliënte een exploitatievergunning afgegeven conform de openingstijden van een 'avondzaak'. De avondzaken kunnen volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden voortgezet mits deze zijn vermeld op bijlage X bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Cliënte heeft echter moeten constateren dat de onderhavige locatie niet op deze lijst is opgenomen. Verzocht wordt om dit adres alsnog in deze bijlage X op te nemen en tevens de mogelijk te behouden om een ontheffing openingstijden te verkrijgen als bedoeld in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

97. Dat neemt niet weg dat cliënte aan het Spui ook veel dagjesmensen en uitgaanspubliek trekt. Dit leidt niet tot enige vorm van aantasting van de leefomgeving. Een aanpassing van de exploitatie zou dan ook niet gerechtvaardigd zijn en alsdan in ieder geval moeten leiden tot een adequate compensatie.

98. Voor nu wenst cliënte echter de bevestiging te ontvangen dat hij de huidige wijze van exploiteren zondermeer en onbeperkt kan voortzetten. Dat geldt ook voor de sluitingstijden.

New York Pizza Lange Niezel BV

99. New York Pizza Lange Niezel is sinds 27 november 2013 gevestigd aan de Lange Niezel 4A te Amsterdam. Het pand is gelegen binnen het bestemmingsplan 'Postcodegebied 1012' en heeft de gebruiksfunctie 'horeca van categorie 4'. De burgemeester heeft een vergunning verleend voor de exploitatie van een restaurantbedrijf met als openingstijden zondag tot en met donderdag van 07:00 tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag van 07:00 tot 04:00 uur.

100. Het NYP-restaurant is gelegen aan de rand van het Wallengebied en derhalve in hartje Amsterdam. Het restaurant wordt al jaren zonder klachten van enige omvang geëxploiteerd en heeft derhalve ook geen negatieve invloed op de leefomgeving ter plaatse.

101. De burgemeester van Amsterdam heeft cliënte een exploitatievergunning afgegeven conform de openingstijden van een 'avondzaak'. De avondzaken kunnen volgens het

Ontwerp Wijzigingsbesluit worden voortgezet mits deze zijn vermeld op bijlage X bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Cliënte heeft echter moeten constateren dat de onderhavige locatie niet op deze lijst is opgenomen. Verzocht wordt om dit adres alsnog op deze locatie op te nemen en tevens de mogelijk te behouden om een ontheffing openingstijden te verkrijgen als bedoeld in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

102. Ook voor NYP Lange Niezel geldt dat zij groot belang heeft bij een ongewijzigde voortzetting van de exploitatie, zowel qua bedrijfsvoering en productaanbod als qua sluitingstijden.

103. Zoals reeds verwoord vindt de exploitatie al bij tien jaren zonder enige problemen ongewijzigd plaats en derhalve is een wijziging van deze exploitatie vanwege mogelijk nieuw beleid niet gerechtvaardigd. Dit geldt temeer omdat iedere (zelfs kleinste) beperking in de wijze van exploiteren direct groot nadelig financieel gevolg kan en zal hebben. Dit is voor cliënte uiteraard onaanvaardbaar.

104. Het is om deze reden dat NYP Lange Niezel verzoekt om de bevestiging dat hij de exploitatie ook na vaststelling van het Ontwerp Wijzigingsbesluit ongewijzigd kan voortzetten. Dit ook in het kader van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel dat voortvloeit uit de telkens verleende vergunningen en toestemmingen. Als er toch een beperking vanwege het Ontwerp Wijzigingsbesluit plaatsvindt, dan dient er een adequate compensatie te worden uitgekeerd.

New York Pizza Amsterdam Johan Cruijff Boulevard

105. New York Pizza Amsterdam Johan Cruijff Boulevard is sinds 2021 gevestigd op de Johan Cruijff Boulevard 143 te Amsterdam. Op grond van het bestemmingsplan 'ArenaPoort West' is in het pand horeca van de categorie I (fastfood), II (nachtzaak) en (III (café) toegestaan. Door de burgemeester is een exploitatievergunning verleend met als sluitingstijden zondag tot en met donderdag van 07:00 tot 01:00 en vrijdag en zaterdag van 07:00 tot 03:00 uur.

106. New York Pizza Amsterdam Johan Cruijff Boulevard is gevestigd in het gebied van de Johan Cruijff Boulevard. De klanten zijn daardoor veel bezoekers van de faciliteiten in het Arenagebied (de Johan Cruijff Arena, AFAS live, de Ziggodome, Pathé en de aldaar aanwezige winkels), personeel van de aanwezige kantoren, alsmede reizigers die gebruik maken van station Amsterdam Arena, maar zeker ook is er klandizie van inwoners van de Bijlmer.

107. NYP Amsterdam Johan Cruijff Boulevard exploiteert vanaf het moment van opening zonder problemen en derhalve zonder enig negatief effect op de leefomgeving. Dat is vanwege de situering (op afstand van woningen) ook logisch. Sterker: NYP Amsterdam Johan Cruijff Boulevard draagt vanwege haar openingstijden en wijze van exploiteren juist bij aan de leefbaarheid en sociale veiligheid in het Arena-gebied. NYP Amsterdam Johan Cruijff Boulevard wenst de exploitatie dan ook ongewijzigd te kunnen voorzetten. Er is geen enkele aanleiding om hierin een wijziging aan te brengen. Hij wenst hiervan dan ook de bevestiging te ontvangen.

108. De burgemeester van Amsterdam heeft cliënte een exploitatievergunning afgegeven conform de openingstijden van een 'avondzaak'. De avondzaken kunnen volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden voortgezet mits deze zijn vermeld op bijlage X bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Cliënte heeft echter moeten constateren dat de onderhavige locatie niet op deze lijst is opgenomen. Verzocht wordt om dit adres alsnog op deze locatie op te nemen en tevens de mogelijk te behouden om een ontheffing openingstijden te verkrijgen als bedoeld in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

109. Als vanwege het Ontwerp Wijzigingsbesluit de bedrijfsvoering toch wordt beperkt dient cliënte hiervoor een adequate compensatie te ontvangen. Herhaald wordt dat er op dit moment echter geen enkele aanleiding is om de exploitatie op enige wijze te beperken. NYP Johan Cruijff is juist een passende aanvulling op de faciliteiten die op en rond de Johan Cruijff Boulevard aanwezig zijn en draagt op die wijze dan ook mee aan de levendigheid en leefbaarheid van het gebied.

Belang keten en goed franchisegever

110. Niet alleen cliënte, doch tevens de hele keten van NYP en de individuele franchisenemers hebben belang bij de onderhavige zienswijze. NYP wenst in dit kader ook, als franchisegever, de belangen van haar franchisenemers te behartigen en vraagt tevens aandacht voor het belang van (continuïteit van) de NYP franchiseorganisatie.

Afsluitend

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

112. 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.

113. 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.

114. Namens cliënte verzoek ik u om de volgende locaties toe te voegen aan bijlage X, en tevens de mogelijkheid te behouden om een ontheffing sluitingstijd te verkrijgen zoals bedoeld in het Ontwerp Wijzigingsbesluit, waarbij de mogelijkheid wordt behouden om tevens ontheffing sluitingstijd te kunnen verkrijgen;
    1. Leidsestraat 104;
    2. Reguliersbreestraat 51H;
    3. Spui 2;
    4. Lange Niezel 4A;
    5. Johan Cruijff Boulevard 143.

115. 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	:	D20220447
Betreft	:	Noorderlicht/ Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend de exploitant van Café Noorderlicht gevestigd aan het NDSM-plein 102 te Amsterdam Noord, (hierna te noemen: cliënte), ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Namens cliënte is op 10 mei 2022 een inspraakreactie SBK aan uw gemeente toegezonden, alsmede een aanvullende inspraakreactie op 12 oktober 2022. De inhoud hiervan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd en maakt onderdeel uit van de onderhavige zienswijze. Daarnaast wenst cliënte nog het navolgende op te merken.

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

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl willen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Declaraties via rekeningnummer 33 99 69 849 (NL56 RABO 0339 9698 49) t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

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

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

Inleiding

Voorgeschiedenis

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

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

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

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

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

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 ondermeer 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 Beantwoording5 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

[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.

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

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

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

Rol stadsdelen geminimaliseerd

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

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

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

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

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.

11. Juist de onderhavige locatie bevindt zich in een gebied waar niet alleen (grote) stedelijke belangen spelen, maar ook stadsdeel Noord een belangrijke rol vervuld.

Opgewekt vertrouwen

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

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

---

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

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

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

16. 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.''*

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

[15] Zie ondermeer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

27. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, ondermeer 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 ondermeer het volgende opgenomen:

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

35. Cliënte meent dat een overgangstermijn niet hetzelfde is als overgangsrecht, op grond waarvan de huidige exploitatie kan worden voortgezet. De overgangstermijn impliceert dat er op den duur wel veranderingen doorgevoerd moeten worden. Ook geeft de opmerking 'dat voor exploitatievergunningen die eerder aflopen dan de betreffende overgangstermijn 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.

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

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

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

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

40. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde periode of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke geluids- of

geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

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

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

43. Naast het bovenstaande spelen bij Noorderlicht nog diverse overige bijzondere omstandigheden op grond waarvan de gemeente Amsterdam concreet het vertrouwen heeft opgewekt dat een toekomstige exploitatie binnen hetzelfde dan wel een vergelijkbaar horecaconcept aan de orde is. Cliënte verwijst in dit kader naar het uitvoerige dossier dat bij uw gemeente bekend is. Het voert te ver om in het kader van de onderhavige zienswijze dit gehele dossier te herhalen.

Zwaartecategorieën horeca

44. 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.

45. 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.

46. Met betrekking tot 'lichte horeca' bepaalt artikel 2.248 dat het ondermeer 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.

47. 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.

48. 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.

49. 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.

50. Daarnaast merkt Noorderlicht op dat onderdeel van de gebruiksmelding is de geluidsrapportage van Event Acoustics d,d 5 februari 2025 (document EA24-02345-R1.0) waarvan de inhoud uw gemeente bekend is. Cliënte wenst te benadrukken dat het behoud van het huidige geluidsniveau van essentieel belang is voor haar exploitatie.

51. 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.

52. 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.

53. 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]

54. 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.

55. 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.

56. 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.

57. 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.

58. 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.

59. 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

60. 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.

61. 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.

62. 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.

63. 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.

64. 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.

65. 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.

66. 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.

67. 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.

68. 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.

69. 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

70. 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.

71. 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 ondermeer 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.

72. 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.

73. 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.

74. 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]

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

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

---

[20] Horecabeleid 2025, pagina 32.

77. 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.

78. 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

79. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt ondermeer 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.

80. 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

81. 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.

82. 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.

83. In/rondom Noorderlicht worden regelmatig evenementen georganiseerd. Cliënte kan niet goed overzien wat de gevolgen van het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn voor deze evenementen. In ieder geval wenst cliënte niet alleen haar reguliere horecaexploitatie te behouden doch tevens de mogelijkheid om evenementen te organiseren en/of onderdeel uit te maken van (lokale) evenementen.

Nader over Noorderlicht

84. Het concept van Noorderlicht is uw gemeente bekend. Noorderlicht startte in 2004 als onderdeel van 'Broedplaats NDSM'. Aanvankelijk als een tijdelijk café, maar na twee jaar ontwikkelde Noorderlicht zich tot de huidige exploitatie. Vanaf het begin is Noorderlicht een locatie voor de subcultuur van Amsterdam, met een focus op live-muziek en podiumkunsten. Intussen is het een bezienswaardige culturele 'hang-out' en gerenommeerd restaurant Ter plaatse worden zowel dranken als gerechten genuttigd, zowel in het bedrijf, als op het terras.

85. De locatie kent de bestemming 'gemengd 4' (zie 7.1 bestemmingsomschrijving onder c). In alle bouwlagen is dan ook toegestaan:

"1.29 horeca I
fastfood (waaronder begrepen automatiek, snackbar, loketverkoop, fastfoodrestaurant en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven).

1.31 horeca III
café (café, bar en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven).

1.32 horeca IV
restaurant (restaurant, koffie-, en theehuis, lunchroom, juicebar en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven).

1.33 horeca V
hotel (waaronder begrepen hotel, motel, jeugdherberg, bed & breakfast, en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven)."

86. Aan Noorderlicht is een exploitatievergunning ten behoeve van een restaurant verleend, met openingstijden zondag-donderdag tot 03.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04.00 uur. Alhoewel de exploitatievergunning is verleend voor een 'restaurant', is Noorderlicht meer dan dat. Het is tevens een café, festivalhart, buurtplek en culturele vrijplaats. Het restaurant is dagelijks open als restaurant, maar vrijdag en zaterdag vanaf 23.00 tevens open als podium of club.

87. Volgens het huidige horecabeleid zijn de volgende activiteiten toegestaan:

"Horeca I (fastfood, waaronder automatiek, snackbar, loketverkoop en fastfoodrestaurants);

Horeca III (cafés, waaronder bars en eetcafés);

Horeca IV (restaurants, waaronder koffiehuizen, lunchrooms en ijssalons).
Daarnaast zijn hotels een aparte categorie."

88. Cliënte wenst haar exploitatiemogelijkheden en bestaande openingstijden te behouden.

89. Uw gemeente rubriceert Noorderlicht volgens de systematiek van de APV als "avondzaak" en heeft Noorderlicht dan ook op bijlage X geplaatst behorend bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Cliënte kan echter niet overzien of dit gevolgen kan hebben voor de continuïteit van haar (horeca)concept.

90. Volgens het ontwerpbesluit zouden de activiteiten die uitgevoerd mogen worden van zaken die op bijlage X staan hetzelfde zijn als die van middelzware horeca. Dit zou betekenen dat geen sprake mag zijn van het inrichten van een deel van de ruimte als dansvloer en dat geen zaalverhuur mag plaatsvinden.

91. Zoals benadrukt in de eerdere zienswijzen van cliënte wenst zij de feitelijke gelegenheid tot dansen te blijven behouden en te kunnen bieden zoals ook toegestaan in het vigerend bestemmingsplan. Zeker nu het NDSM-terrein tijdens de openingstijden van Noorderlicht kan worden gezien als festival- en uitgaansgebied. Hierbij wordt verwezen naar de vele festivals die in en rondom dit terrein plaatsvinden.

92. Ook vinden zoals de gemeente bekend bij Noorderlicht al vele jaren evenementen zoals bruiloften, congressen, jubilea, bedrijfsfeesten en festivals plaats. Het is nog niet duidelijk of Noorderlicht deze mogelijkheid zal verliezen door de classificatie als 'middelzware horeca'. In ieder geval wenst cliënte ook deze mogelijkheden te behouden.

93. Onduidelijk is daarnaast nog, in hoeverre deze openingstijden behouden blijven indien de exploitant zou wijzigen. Dit kan grote invloed hebben op de overnamewaarde van de zaak van cliënte, zou zij de zaak ooit willen overdragen.

Behoud huidige geluidsniveau

94. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is onduidelijk over de vraag hoe het huidige geluidsniveau past binnen de bepaalde horeca categorieën en hoe het overgangsrecht daaromtrent wordt vormgegeven. Cliënte wenst haar huidige geluidsniveau te behouden.

Sturingsmogelijkheden

95. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit spreekt over sturingsmogelijkheden, maar is daarover onduidelijk. Cliënte wenst daar graag meer duidelijkheid over te krijgen en hoe deze sturingsmogelijkheden positief kunnen worden ingezet ten aanzien van de exploitatievergunning.

Terras

96. 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.

97. Cliënte wenst graag meer duidelijkheid te verkrijgen over het feit dat de exploitatie van terrassen aan hevige veranderingen onderhavige zijn.

Investeringen

98. 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.

99. Cliënte heeft diverse forse investeringen gedaan, waaronder het aangaan van diverse duurovereenkomsten en lange termijnovereenkomsten. De vraag is hoe hiermee wordt omgegaan. Daarnaast is cliënte in goed overleg met uw gemeente over toekomstige exploitatie van Noorderlicht en zal een nieuw gebouw moeten worden gerealiseerd met significante aanvullende investeringen. De beslissen hieromtrent zijn reeds eerder genomen. Cliënte verwijst in dit kader naar de uitvoerige gesprekken en correspondentie met uw gemeente te dien aangaande.

Toekomstige ontwikkelingen:

100. Cliënte gaat ervan uit dat er ook in de toekomstige bouw, waarover duidelijk afspraken met uw gemeente zijn gemaakt, geen beperkingen zullen worden opgelegd vanuit het Stedelijk Beleidskader, dan wel de nadere uitwerking daarvan. Daarbij merkt cliënte op dat de inhoud van haar toekomstige horecaconcept onlosmakelijk is verbonden met tal van afspraken die met uw gemeente zijn gemaakt. Cliënte verondersteld uw gemeente daarmee bekend.

101. Ook het realiseren van eventuele nieuwe woningen in de nabijheid van Noorderlicht mag de huidige en toekomstige exploitatiemogelijkheden van Noorderlicht niet negatief beïnvloeden.

Afsluitend

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

103. 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.

104. 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.

105. 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 NL820866591B01

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	:	D20220456
Betreft	:	Pianobar / Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend de besloten vennootschap Pianobar Amsterdam B.V. c.q. de exploitant van de Pianobar Amsterdam aan de Leidsekruisstraat 33 (1017 RG) te Amsterdam (hierna te noemen: cliënte), ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Namens 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.

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

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden via rekeningnummer: 33.99.89.849 (NL58 RABO 0339 9698 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

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

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

Inleiding

Voorgeschiedenis

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

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

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

[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.

niet voldaan aan het toetsingscriterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'' (ETFAL).[3]

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

- Uw gemeente heeft bij/in het concept-SBK kenbaar gemaakt dat het SBK in samenwerking met Koninklijke Horeca Nederland (KHN) tot stand zou zijn gebracht. KHN erkent gesprekken hieromtrent met uw gemeente te hebben gevoerd, doch kan zich (totaal) niet vinden in de tekst van het SBK, hetgeen ook moge blijken uit de uitvoerige inspraakreactie van KHN d.d.11 mei 2022.
- Cliënte heeft moeten constateren dat tijdens de inspraakavonden (met name de inspraakavond Amsterdam-Centrum d.d. 14 september 2022) vanuit uw gemeente erg ''sturend'' werd opgetreden in het voordeel van enkele klagende burgers (o.a. kregen deze een 'breder podium' en langer het woord).
- Vervolgens heeft uw gemeente ook 'sturend' opgetreden door de termijn voor het indienen van inspraakreacties te verlengen. In eerste instantie liep de termijn voor het verstrekken van inspraakreacties van 16 maart tot en met 11 mei 2022. In deze periode zijn in totaal circa 100 inspraakreacties ingediend,[4] welke in de kern (zeer) negatief over het SBK waren. Vervolgens is door uw gemeente de inspraaktermijn verlengd tot 13 oktober 2022 en zijn circa 620 inspraakreacties binnengekomen. Cliënte kan zich niet aan de indruk onttrekken dat gedurende deze aanvullende inspraaktermijn door of vanwege uw gemeente bewoners (organisaties) actief zijn verzocht om een 'positieve' (lees: voor de horeca negatieve) inspraakreactie in te brengen.
- In de Nota van Beantwoording[5] wordt deze 'sturende houding' vanuit uw gemeente voortgezet. Direct na de samenvatting (hoofdstuk 2) worden in paragraaf 3.1 vele 'complimenten' voor het SBK opgesomd. Blijkens de eigen bronvermelding lijken deze complimenten echter voort te vloeien uit slechts 11 'van de 620' zienswijzen.[6]

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

Uw gemeente vormt het beeld dat de verhouding van positieve en negatieve reacties tamelijk gelijk is, maar dit is geenszins het geval. Het merendeel van de zienswijzen is negatief, over de inhoud van het SBK dan wel over de vorm en opzet ervan.

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

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

Rol stadsdelen geminimaliseerd

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

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

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

[7] Zie ook Bestuursopdracht 2018.

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

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

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

Opgewekt vertrouwen

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

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

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

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

waarvan o.a. KHN onderdeel uitmaakte. In het verslag klankbordgroep 29 november 2021 wordt bijvoorbeeld aangegeven[11]:

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

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

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

Ook is gezegd:

> *"Bestaande rechten blijven behouden."*

En:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

[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.

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.

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.

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

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

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

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 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.

---

[18] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

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."* 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.

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

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

[20] Horecabeleid 2025, pagina 32.

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.

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.

Verbod terrasverwarming in strijd met wet- en regelgeving

76. Cliënte is van mening dat er geen sprake kan zijn van een verbod op losstaande verwarmingsapparatuur. In artikel 3.73 worden objecten omschreven die op een horecaterras verboden zijn. Onderdeel daarvan maakt uit "terrasverwarming". Echter heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de Hollandse Hitwinkel, bijgestaan door Meester Advocaten, hieromtrent reeds eerder geoordeeld dat een dergelijk verbod niet is toegestaan.[21] Daarbij komt dat de destijds toepasselijk zijnde Richtlijn 90/396/EEG en Richtlijn 2009/142/EG inmiddels zijn achterhaald en thans onder meer van toepassing is Verordening (EU) 2016/426 op basis waarvan, welke ziet op een breed toepassingsbereik, en op basis waarvan terrasverwarming evenmin op de onderhavige wijze kan worden beperkt.

77. De gemeente erkent bovendien dat een algeheel verbod op terrasverwarming niet mogelijk is: *"In overleg met de G4, VNG en het Ministerie van Economische Zaken is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om terrasverwarming te verbieden. Er is geen landelijke wet- en regelgeving die algehele afschaffing van terrasverwarming mogelijk maakt."*[22]

78. De gemeente Amsterdam heeft daarnaast in een convenant met KHN afspraken vastgelegd over het gebruik van terrasverwarming.[23] Deze afspraken zijn gericht op het stimuleren van milieuvriendelijker gebruik en het beperken van milieubelasting. In het convenant is onder meer het volgende overeengekomen:

> *"De partijen komen het volgende overeen:*
> *Artikel 1*
>
> *KHN zal:*
> *[...]de inspanningsverplichting op zich nemen om onder haar leden het gebruik van de minst milieubelastende terrasverwarming, te weten gasgestookte verwarming of elektrische verwarmingsapparatuur met bewegingsmelder aan de gevel te stimuleren; [...]"*

[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.

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 Pianobar Amsterdam

Concept Pianobar Amsterdam

83. Het concept van de Pianobar Amsterdam is uw gemeente bekend. De Pianobar is sinds de aanvang van de exploitatie (doch tevens door haar rechtsvoorgangers) geëxploiteerd als avondzaak,[24] derhalve met openingstijden zondag – donderdag tot 03.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04.00 uur. Daarnaast kan cliënte gebruik maken van ontheffing openingstijden/verlaatjes. Het Concept van de Pianobar is bijzonder. Er kan ook worden gedanst. Cliënte maakt volledig gebruik van de openingstijden zoals vergund.

84. Volgens de rubricering van de gemeente is de pianobar aangeduid als 'avondzaak'. Voor het behoud van de openingstijden van avondzaken dient deze te zijn vermeld op bijlage X behorend bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Pianobar is opgenomen in de lijst van bijlage X. Cliënte heeft echter begrepen dat zogenaamde 'avondzaken' onder het Ontwerp

[24] Conform huidige systematiek APV Amsterdam.

Wijzigingsbesluit worden gerubriceerd als 'middelzware horeca' en 'dus' niet de categorie 'zware horeca/uitgaan.' Dit zou met zich meebrengen dat de gebruiksmogelijkheden voor de Pianobar beperkt zouden worden. Cliënte verwijst in dit kader naar het hiervoor gestelde in randnummers 60 e.v.

85. Het vigerend bestemmingsplan staat zowel Horeca 3 en Horeca 4 toe. Deze worden in het bestemmingsplan als volgt gedefinieerd.

> *"1.36 horeca 3:*
> *horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés:*
>
> *1.37 horeca 4:*
> *horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereide maaltijden en van in hoofdzaak ter plaatse bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak- en niet-alcoholische dranken. Onder horeca 4 worden in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons.*

86. Volgens het huidige horecabeleid zijn de volgende 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.
>
> Het gaat hier, in tegenstelling tot bij Horeca 1, om uitgebreidere maaltijden waar mensen meer tijd voor nemen. Het bieden van zitgelegenheid is daarom een voorwaarde. Uit de uitstraling van een Horeca 4 vestiging moet blijken dat je er langere tijd kunt verblijven. Counters aan de voorzijde niet toegestaan omdat dit het meenemen van etenswaren bevordert.

Bron: Uitvoeringsnotitie horeca 2014-Amsterdam

87. Onduidelijk is of deze openingstijden feitelijk zullen afwijken van de huidige openingstijden, gelet op de plannen van uw gemeente om al dan niet een deel van de openingstijden via een ontheffing te verlenen. Tevens valt af te vragen hoe wordt omgegaan ten aanzien van de zogenaamde "verlaatjes".

88. Op grond van het huidige horecabeleid heeft een exploitant die in het uitgaansgebied ligt de mogelijkheid om 12 keer per jaar een 'verlaatje' te krijgen (ontheffing van de sluitingstijden).

Om de bestaande exploitanten van clubs binnen de uitgaansgebieden tegemoet te komen heeft de burgemeester een pilot opgezet waarbij deze clubs in plaats van 5 keer per jaar, 12 keer per jaar een ontheffing van hun sluitingstijden krijgen.

Bron: Uitvoeringsnotitie horeca 2014

89. Volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit zou dit nog maar 5 keer per jaar kunnen.

90. Dit is negatief voor de Pianobar. De Pianobar wenst de huidige situatie te behouden.

<u>Uitgaansgebied / Leidsebuurt</u>

91. Pianobar is gelegen in het uitgaansgebied Leidsebuurt. Cliënte meent dat in uitgaansgebieden ruimere regels met betrekking tot horeca-exploitatie dienen te gelden dan buiten dergelijke gebieden. Dit is van oudsher ook de bedoeling en bestuurspraktijk van de gemeente Amsterdam.

92. Uw gemeente geeft in de Uitvoeringsnotitie Horeca 2014, stadsdeel Centrum, op pagina 47 te kennen:

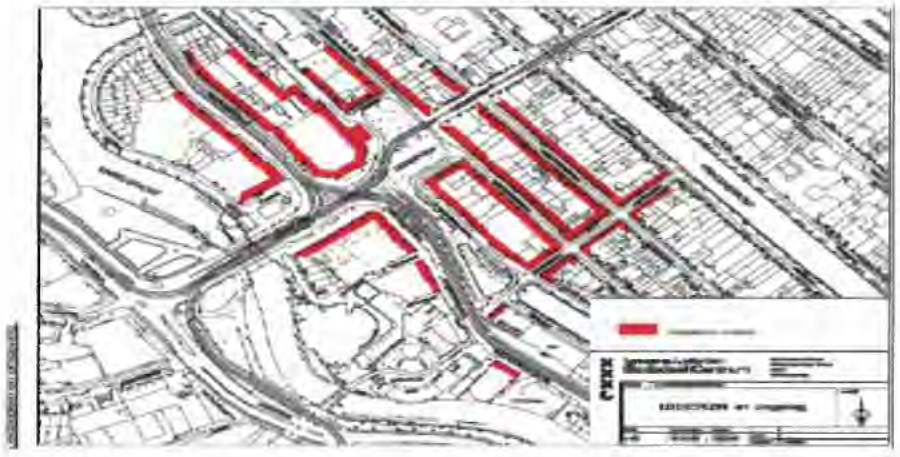
> *'Het Leidseplein is sterk op toerisme gericht met veel verblijfsfuncties. Het Leidseplein is een uitgaansgebied van stedelijke, regionale en nationale betekenis. De dwarsstraten rond het Leidseplein (van oorsprong een woongebied gemengd met bedrijvigheid) zijn de laatste decennia veranderd door de vestiging van een groot aantal restaurants, cafés en uitgaansgelegenheden. In de Leidsekruisstraat*

en een groot gedeelte van de Korte Leidsedwarsstraat is het woonkarakter (vrijwel) geheel verdwenen.'

93. Bij horeca-exploitatie op uitgaansgebieden, zoals de Leidsebuurt, speelt eens te meer het rechtszekerheidsbeginsel, waarbij horeca-exploitanten (en pandeigenaren) erop mochten vertrouwen dat de ruime horeca gebruiksmogelijkheden zouden kunnen worden gecontinueerd en dat binnen het uitgaansgebied de nodige flexibiliteit zou bestaan om bestaande horeca gebruiksmogelijkheden te wijzigen (om ook op de laatste ontwikkelingen en trends in te spelen). Ook de huurprijs in het bewuste gebied is daarop afgestemd.

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

95. Zoals het kaartje behorend bij de Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 Stadsdeel Centrum aangeeft, behoort de horeca inrichting van cliënte tot het uitgaansgebied:



96. Verder wordt nog het volgende vermeld:

"*De Leidsestraatjes en het Leidseplein hebben zich in de afgelopen 50 jaar ontwikkeld tot wellicht het grootste aaneengesloten uitgaansgebied in Amsterdam, en daarmee Nederland. De hoge concentratie aan horecagelegenheden in het gebied is uniek, voor zowel Amsterdam als geheel Nederland. Door het uiteenlopende*

aanbod van de diverse horecagelegen-bars, restaurants, club, etc.- trekken de straatjes een bonte mengeling van Amsterdammers, dagjesmensen en buitenlandse toeristen."

Uitkomsten integrale horecacontroles

97. Cliënte heeft in het verleden een integrale horecacontrole gehad en is door uw gemeente aangeschreven op tekortkomingen. Zij wenst in ieder geval te vernemen dat uw gemeente volledig op de hoogte is van het huidige horecaconcept. Dit niet alleen vanwege de vergunningsaanvragen, maar ook vanwege de uitgevoerde integrale horecacontrole. De uitkomsten van de bewuste integrale horecacontrole is aan cliënte kenbaar gemaakt op 6 maart 2012.

98. Tot slot doet cliënte een beroep op de alle in het verleden afgegeven vergunningen en doet hij hieromtrent ook een beroep op het overgangsrecht.

Openingstijden: uitgaansgebied

99. 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.

100. Een deel van de sluitingstijden zal ook via een ontheffing gaan, anders dan een vergunning. Onder welke voorwaarden geldt dat? Gebeurt dat per zaak of is er ook een mogelijkheid dat dit per gebied zal gebeuren, zoals het Rembrandtplein of Leidseplein. Ook zal een ontheffing eerder kunnen worden ingetrokken dan vergunde openingstijden. Welke voorwaarden worden daaraan toegekend?

Openingstijden: schade

101. Tot slot lijdt cliënte schade indien de sluitingstijd zou worden teruggebracht c.q. zij zou worden beperkt in haar exploitatiemogelijkheden. Juist in de late uren wordt relatief hoge omzet gedraaid in het weekend. Hoewel cliënte de gemeente Amsterdam hiermee bekend veronderstelt is hij bereid indien gewenst/noodzakelijk dit te onderbouwen met financiële stukken.

Voormalig horecaconcentratiegebieden Rembrandtplein en Leidseplein

102. Cliënte zijn vestiging bevindt zich in één van de voormalige horecaconcentratiegebieden. Hij wenst graag +5dB te willen behouden en niet achteruit te gaan qua geluidsniveau. Ook

wenst hij in het algemeen het overgangsrecht te behouden uit de Wet milieubeheer/het Activiteitenbesluit (exploitatie voor 1992). In dit kader merkt cliënte nog op dat er nog relatief recent een discussie rondom het maximaal toelaatbaar geluidsniveau is gevoerd en met uw gemeente is afgesloten. Cliënte gaat ervan uit dat de uitkomsten daarvan behouden blijven.

Investeringen

103. Het concept beleid zegt niet over hoe bepaalde significante investeringen uit het verleden worden meegenomen in de afweging. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit houdt daar onvoldoende rekening mee, ook in het kader van het overgangsrecht.

Afsluitend

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(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.

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
Stadhuis

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

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

PER AANGETEKENDE POST/AFGEVEN BALIE AMSTEL 1

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

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220437 / Seafood Bar
Betreft	:	Seafood Bar Spui / Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE, TEVENS VERZOEK PLAATSING OP BIJLAGE X

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij hebben zich gewend:

- De besloten vennootschap Seafood Bar Spui B.V., exploitant van The Seafood Bar aan het Spui 15, 1012 WX te Amsterdam;
- De besloten vennootschap Seafood Bar Van Baerlestraat B.V., exploitant van The Seafood Bar aan de Van Baerlestraat 5H, 1071 AL te Amsterdam;
- De besloten vennootschap Seafood Bar Ferdinand Bolstraat B.V., exploitant van The Seafood Bar aan de Ferdinand Bolstraat 32H, 1072 LK Amsterdam;
- De besloten vennootschap Seafood Bar Dakram B.V., exploitant van The Seafood Bar aan Damrak 213, 1012 ZH Amsterdam;

Hierna gezamenlijk 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.

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 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 respectievelijk op 6 mei 2022 en 11 oktober 2022 een inspraakreactie en aanvullende inspraakreactie aan uw gemeente toegezonden. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd.

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

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

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]

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.

[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'.

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)."* 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. Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold als nadere invulling van het horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.

8. 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. 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[4]:

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

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."*

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

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

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

14. Tijdens de informatiebijeenkomst van 7 september 2022 zijn vergelijkbare ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door o.a. projectleider .[5]
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.[6]

---

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

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

17. Daarnaast verwijst cliënte naar het coalitieakkoord, dat overigens nog tijdens de presentatie van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het SBK op 27 juni 2022 is toegelicht[7], 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[8] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:

    1. Er is sprake van een toezegging;
    2. Deze toezegging kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend;
    3. Een belangenafweging staat niet aan het honoreren van de verwachtingen in de weg.

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.

---

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

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".*[9]
>
> .....
>
> *"Bovendien wordt daarmee aangesloten op de geldingsduur van verreweg de meeste exploitatievergunning. Dat voorkomt*

[9] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 85.

dat in een exploitatievergunning bijvoorbeeld ruimere openingstijden staan dan dat in het omgevingsplan is bepaald. Voor exploitatievergunning die eerder aflopen dan dat de betreffende overgangstermijn in het omgevingsplan nog duurt, kan worden geanticipeerd op de nieuwe regels."[10]

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

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

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

36. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bestaande horeca, in dezelfde omvang en met dezelfde eigenschappen zoals bijvoorbeeld openingstijden, op de huidige locaties kan worden behouden. In de bijeenkomsten naar aanleiding van het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt door ambtenaren aangegeven dat hetgeen horecaondernemers nu hebben, behouden kan

[10] 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).

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

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

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

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

omgevingsvergunning wordt uitgegaan van de door de gemeente Amsterdam gestelde feitelijke exploitatie.

Zwaartecategorieën horeca

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

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

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

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

maximum van 76 dB(A) niet voldoende zal zijn. Voor zover de huidige exploitatie gericht is op een hoger geluidsniveau, dient dit ook in de toekomst te zijn toegestaan.

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

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

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

> *"Het op structurele basis bedrijfsmatig beschikbaar stellen van ruimte binnen een horecazaak ten behoeve van feesten voor grotere groepen, al dan niet besloten of tegen entreegeld."*[11]

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

[11] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

van zaalverhuur moet blijven bestaan, voor zover dat thans wel is toegestaan. Weliswaar wordt in de toelichting bij het wijzigingsbesluit wel aangegeven dat deze vorm van zaalverhuur kan blijven bestaan, maar cliënte meent dat dit ook moet blijven uit de definitie, en dus niet alleen uit de toelichting. Dit om rechtsonzekerheid te voorkomen.

49. Voor 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.

50. 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.

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

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

Openingstijden horecazaak

53. 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.

54. 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.

55. 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.

56. 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.

57. 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.

58. 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.

59. 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

60. 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.

61. 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.

62. 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.

63. 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.

64. 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."*[12]

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

---

[12] Horecabeleid 2025, pagina 32.

66. 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.

67. 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.

68. 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

69. 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.

70. 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 de vestigingen Seafood Bar

Spui 15

71. The Seafood Bar aan het Spui 15 heeft in het plaatselijk vigerende bestemmingsplan postcodegebied 1012 de enkel bestemming Gemengd-1.4. Op grond van artikel 11 van de bij dit bestemmingsplan behorende regels zijn deze gronden onder meer bestemd voor horeca IV in de eerste bouwlaag en de daaronder gelegen bijzondere bouwlaag (kelder souterrain).

72. Op grond van artikel 1.39 van de regels wordt onder horeca IV 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- en niet-alcoholische dranken. Onder horeca IV wordt in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons.*"

73. De exploitatie van cliënt is op basis van het planologische regime (en eventueel in het verleden verleende vergunningen) toegestaan. Ook past deze exploitatie in het huidige (horeca)beleid.

74. Op grond van de exploitatievergunning die verleend is voor deze vestiging (voor horeca IV) zijn de openingstijden zondag t/m donderdag van 07.00 tot 01.00 uur en vrijdag en

zaterdag van 07.00 uur tot 03.00 uur. De vergunning is verleend voor de beneden lokaliteit en voor de lokaliteit in het souterrain en een ongebouwd terras.

75. Het vergunde terras mag geopend zijn van zondag t/m donderdag van 07.00 tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag van 07.00 tot 02.00 uur.

76. Cliënte wil de feitelijke gebruiksmogelijkheden voor deze vestiging behouden.

Van Baerlestraat

77. The Seafood Bar aan de Van Baerlestraat 5H mag ook op basis van het planologisch regime (inclusief eventueel overgangsrecht) en verleende vergunningen in de huidige vorm ter plaatse exploiteren.

78. Volgens de exploitatievergunning voor deze vestiging (voor restaurant) zijn de openingstijden van zondag t/m donderdag van 07.00 uur tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag van 07.00 tot 03.00 uur. Het vergunde terras mag zondag t/m donderdag geopend zijn van 07.00 uur tot 00.00 uur en vrijdag en zaterdag van 07:00 uur tot 01:00 uur.

79. Cliënte wil de feitelijke gebruiksmogelijkheden voor deze vestiging behouden.

Ferdinand Bolstraat

80. Deze locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan de enkele bestemming Gemengd-3, met de functieaanduiding: horeca van categorie 4. Op basis van artikel 5 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor horeca van categorie 4 in de eerste bouwlaag, het souterrain en/of de kelder.

81. Volgens artikel 1.47 wordt onder horeca van categorie 4 verstaan:

> *"Een inrichting die:*
> *a. geheel gericht is op het verstrekken van maaltijden of etenswaar, die uitsluitend ter plaatse aan tafel genuttigd worden, eventueel aangevuld met een afhaalfunctie, en in zoverre deze inrichting niet valt onder horeca van categorie 1 en horeca van categorie 3, daaronder worden in elk geval begrepen: restaurant en eetcafé (categorie 4 A). Het bieden van de gelegenheid om te dansen is toegestaan op voorwaarde dat*

er geen entreegeld wordt geheven en de dansvloer niet groter is dan 20% van de bruto vloeroppervlakte van de horecazaak;
b. gericht is op het verstrekken van alcoholvrije dranken, dan wel van kleine etenswaren (niet vallende onder horeca van categorie 1), sandwiches en ijswaren, daaronder worden in elk geval begrepen: lunchroom, koffie-/koffiehuizen, juicebars en ijssalons (categorie 4 B). Het bieden van de gelegenheid om te dansen is toegestaan op voorwaarden dat er geen entreegeld wordt geheven en de dansvloer niet groter is dan 20% van de bruto vloeroppervlakte van de horecazaak."

82. Op basis van de voor deze vestiging verleende exploitatievergunning zijn de openingstijden zondag tot en met donderdag van 09:00 uur tot 01:00 uur en vrijdag en zaterdag van 09:00 uur 03:00 uur.

83. Het bij de vestiging vergunde terras is van zondag tot en met donderdag geopend tot 00:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 01:00 uur. Voor deze vestiging is ook een tijdelijk coronaterras verleend tot en met 31 oktober 2022.

84. Cliënte wil de feitelijke gebruiksmogelijkheden voor deze vestiging behouden.

Damrak 213
Nader over de Beurs van Berlage

85. De Beurs van Berlage is een bruisend ontmoetingspunt in het hart van Amsterdam. De multifunctionele ruimte van de Beurs is uw gemeente bekend en behoeft geen nadere toelichting. Relevant is om te noemen dat er in dit complex ook horeca-activiteiten, vergaderingen en overige bijeenkomsten plaatsvinden en is sprake van zalenverhuur. Ook kan sprake zijn van dansen tijdens events (of bijvoorbeeld een receptie of na een congres).

86. Het complex van de Beurs van Berlage kent gedeeltelijk de enkel bestemming "Gemengd- 2.2" met vermelding: "horeca 2 in de eerste bouwlaag en de daaronder gelegen bijzondere bouwlaag (kelder, souterrain), met inachtneming van het bepaalde in

87. Horeca 2 wordt in het bestemmingsplan als volgt omschreven:

1.37 horeca 2

"Horecabedrijven, al dan niet met een besloten karakter, die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken, waarbij het gelegenheid bieden tot dansen op en tot het beluisteren van overwegend mechanische muziek een wezenlijk onderdeel vormt. Horeca 2 bedrijven zijn in elk geval discotheken en sociëteiten."

88. Horeca 3 wordt in het bestemmingsplan als volgt omschreven:

1.38 horeca 3

"Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés."

89. Het huidige horecabeleid kent de volgende definities van respectievelijke horeca 2, 3 en 4:

1.1.2 Horeca 2:

"Horecabedrijven, al dan niet met een besloten karakter, die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken, waarbij het gelegenheid bieden tot dansen op en tot het beluisteren van overwegend mechanische muziek even wezenlijk onderdeel vormt. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval discotheken, zaalverhuurlocaties en sociëteiten."

1.1.3 Horeca 3

"Horecabedrijven die tot het doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval cafés en eetcafés."

1.1.4 Horeca 4

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

Bron: Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 – Amsterdam

90. Het complex van de Beurs van Berlage is bijzonder en valt zowel in de huidige categorie indeling als de beoogde nieuwe categorie indeling niet zomaar in één "van de hokjes." Eigenlijk is sprake van maatwerk.

91. De Seafoodbar is onderdeel van het complex van de Beurs van Berlage en heeft zich bewust op deze locatie gevestigd vanwege de ruime mogelijkheden die het vigerend bestemmingsplan aldaar biedt. Cliënte wenst deze ruime exploitatiemogelijkheden te behouden.

<u>Terras</u>

92. Voor de exploitatie van terrassen gaat volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit veel veranderen. Zoals bijvoorbeeld de situering van terrasschotten en het hanteren van 2.00 meter als uitgangspunt[13] aan doorloopruimte.

93. 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."

[13] Zie Beleidskader Ruimte voor de voetganger, april 2023.

94. Cliënte wenst graag meer duidelijkheid te verkrijgen over het feit dat de exploitatie van terrassen aan hevige veranderingen onderhavig zijn, terwijl dat haaks op de Uitvoeringsnotitie lijkt te staan. Cliënte wens haar maatwerkvergunning terras te behouden.

(Verdere) beperkingen (kern-)Wallengebied

95. Cliënte is op de hoogte van de beperkingen die de gemeente Amsterdam recent heeft opgelegd (en wellicht nog verder zal gaan opleggen) aan horecabedrijven in het zogenaamde kern-Wallengebied. Hoewel de Beurs van Berlage is gevestigd in postcodegebied 1012, herkent cliënte zowel haar omgeving als haar exploitatie niet als onderdeel van het Wallengebied. Dit is zo evident, dat dit geen nadere toelichting behoeft.

96. 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).

Nog niet volledig benutte gebruiksmogelijkheden binnen huidige bestemming

97. Het complex van de Beurs van Berlage kent bewust een flexibele invulling, waarbij de diverse, in het complex geëxploiteerde activiteiten op elkaar aansluiten en een synergie vormen. Het is van groot belang dat er in de toekomst voldoende ruimte blijft om deze (continue) wijzigingen te blijven voortzetten. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit vormt voor de Beurs van Berlage een "te rigide keurslijf" om de sinds jaar en dag bestaande praktijk te kunnen voortzetten.

98. Om een voorbeeld te noemen: het deel van het complex waarin thans The Seafood Bar wordt geëxploiteerd, werd in het recente verleden nog door twee andere horeca-exploitaties geëxploiteerd (o.a. Vermaat horeca en Het Schippers Café). De gemeente Amsterdam heeft in het verleden bewust een ruime (horeca 2) bestemming aan het complex gegeven om deze ruime en wisselende horeca-exploitatiemogelijkheid te borgen.

99. Ook voor zover de tot horeca 2 bestemde ruimtes nog niet volledig binnen de bestemmingsplangrens zou worden gebruikt, heeft de Beurs van Berlage de wens en noodzaak om deze mogelijkheid te behouden.

Afsluitend

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

101. 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.

102. 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.

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

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

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

PER AANGETEKENDE POST/AFGEVEN AMSTEL 1

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

Gemeente Amsterdam
16 OKT. 2025
Ontvangen

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220428
Betreft	:	Sea Palace / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend Sea Palace Restaurant B.V., gevestigd aan de Oosterdokkade 8 te Amsterdam, (hierna te noemen: cliënte), ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Namens cliënte is op 10 mei 2022 inspraakreactie aan uw gemeente toegezonden. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd. De inhoud maakt onderdeel uit van de onderhavige zienswijze. Daarbovenop wenst cliënte nog het navolgende aan te voeren.

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

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

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

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

Inleiding

Voorgeschiedenis

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

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

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

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

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

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:

---

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

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

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

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

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

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

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 (...).*"

---

[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.

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

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

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

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

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

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.

<u>Gronden</u>

<u>Overgangsrecht</u>

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

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

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

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

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

[15] 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."* Cliënt constateert dat het 'oude'

onderscheid tussen 'horeca 2' en 'horeca 3' niet aansluit bij het thans gemaakte onderscheid tussen 'middelzware horeca' en 'zware horeca'. De gebruiksmogelijkheden van avondzaken (lijken te) worden beperkt. Nagenoeg ieder bestemmingsplan kent de volgende definitie van 'horeca 3': *''Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken.''* Hierin is bijvoorbeeld geen (letterlijk) verbod op dansen opgenomen. In de jurisprudentie[16] is wel uitgemaakt dat buiten onderscheid tussen horeca 2 en horeca 3 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.

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

[16] 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.

64. Sea Palace kent wisselende openingstijden van zowel haar keuken als sluitingstijd. Regelmatig vindt exploitatie plaats binnen de volledig vergunde openingstijden conform de exploitatievergunning zoals afgegeven door de burgemeester Amsterdam. Het is van groot belang dat Sea Palace deze mogelijkheid en flexibiliteit behoudt.

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

65. 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.

66. 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

67. 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.

68. 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.

69. Cliënte kan niet geheel overzien of in het Ontwerp Wijzigingsbesluit gestelde met betrekking tot 'evenementenlocaties' op haar exploitatie een negatieve invloed kan hebben. Vooralsnog gaat cliënte daar niet vanuit doch vraagt zij wel aandacht voor de noodzaak om haar huidige exploitatie, die bij uw gemeente bekend is, ook in de toekomst te kunnen blijven voortzetten.

Nader over Sea Palace Restaurant BV

70. Zoals reeds verwoord is Sea Palace Restaurant al vele jaren (bijna veertig jaar) gezichtsbepalend voor de zuidelijke skyline van het stationsgebied. Vele Amsterdammers en bezoekers van Amsterdam hebben wel eens of meermaals bij Sea Palace gegeten. Het restaurant wordt sinds 2009 door cliënte geëxploiteerd.

71. Diverse malen is het drijvende restaurant onderwerp van gesprek geweest met de gemeente Amsterdam voor wat betreft de locatie. Uiteindelijk is door alle partijen geconcludeerd dat de huidige locatie ruimtelijk volledig passend is. Dit is dan ook vastgelegd in het vigerend bestemmingsplan 'Oosterdokseiland Zuid'. Dit vanwege een eerder verleende specifieke omgevingsvergunning. De vastlegging in het bestemmingsplan leek het slotstuk van een lange periode van onzekerheid (vanwege de gesprekken met en wensen van de gemeente Amsterdam). Ook is er een erfpachtovereenkomst met de gemeente Amsterdam gesloten waarin cliënte rechten mag ontlenen.

72. Het Oosterdok en de Oosterdokkade waren volledige heringericht en Sea Palace had en heeft op basis van een zeer zorgvuldig ruimtelijk onderzoek uiteindelijk een voor jaren bestendige plek gekregen in Amsterdam. Een prominente plek. Een plek die door cliënte ook met respect en op zorgvuldige wijze wordt ingevuld.

73. Daarnaast verwijst cliënte naar de diverse procedures omtrent de exploitatie en verplaatsing van Sea Palace, waarin telkens is herbevestigd dat de exploitatie van cliënte in de toekomst kan worden voortgezet.

74. Cliënte vertrouwde er op -juist ook vanwege het lange voortraject voorafgaande aan de vastlegging in het bestemmingsplan- dat hij nu zorgeloos zou kunnen blijven ondernemen.

75. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit lijkt hier echter roet in het eten te gooien en op zijn minst opnieuw voor onwenselijke en onnodige onzekerheid te zorgen.

76. Want nogmaals: de huidige locatie is tot stand gekomen na uitvoerig overleg met de gemeente Amsterdam, ondersteund door een uitvoerige ruimtelijke onderbouwing en onherroepelijk geworden na het doorlopen van alle noodzakelijke juridische procedures. Cliënte mag hier - zoals er geen noodzaak is aangetoond om deze aan te tasten - rechten aan ontlenen.

77. Cliënte exploiteert sinds de vaststelling van het (water) perceel als restaurant in het bestemmingsplan en met de daarbij verkregen horeca(exploitatie)vergunningen met bijbehorende openingstijden eindelijk zorgeloos. Dat geldt ook voor de omgeving. En dat is logisch gelet op het specifieke juridische en ruimtelijke voortraject waarin alle belangen meer dan zorgvuldig zijn onderzocht en gewogen.

78. Cliënte constateert dat in het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet altijd de activiteit "aanbieden/meegeven van etenswaren voor directe consumptie in de directe omgeving van de horecazaak" is toegestaan. Hieruit volgt derhalve dat alleen dranken mogen worden meegeven voor directe consumptie en niet etenswaren. Delivery wordt hierbij niet benoemd.

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

80. Ook take away bij Sea Palace lijkt niet onder de voornoemde, verboden activiteit te vallen, aangezien de (heerlijke en uitgebreide) gerechten van Sea Palace zich nu eenmaal niet 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.

81. De exploitatie van cliënte valt niet eenvoudig 'in een hokje te drukken'. Cliënte wenst haar exploitatie in de toekomst onverminderd voort te kunnen zetten, op onderdelen zonder problemen het horecaconcept binnen de huidige planologische mogelijkheden te kunnen wijzigen en eventueel te kunnen verkopen. Cliënte wijst in dit kader niet alleen op de openingstijden en exploitatiemogelijkheden en voorzetting van het concept doch tevens het

behoudt van het geluidsniveau (een hoger geluidsniveau dan louter achtergrondmuziek is thans in de inrichting toegestaan).

82. Niet valt in te zien waarom nu - enige jaren later- cliënte weer in onzekerheid zou moeten komen te verkeren ten aanzien van zijn exploitatie.

83. Cliënte heeft een vergunning voor een zogenaamde 'dagzaak' met openingstijden tot 01:00 uur op weekdagen en 03:00 uur in het weekend. Hoewel soms op de website van cliënte wordt aangegeven dat openingstijd tijdelijk beperkt is, is cliënte regelmatig geopend binnen de volledig vergunde opentijdens en wenst cliënte deze mogelijkheid in de toekomst te behouden.

84. Er is geen aantoonbaar nut en geen aantoonbare noodzaak – in ieder geval niet voor de locatie en de exploitatie van het restaurant - om cliënte opnieuw langs de lat van de nieuw geformuleerde criteria te leggen met mogelijk nadelige besluitvorming tot gevolg.

85. Cliënte wenst zijn bestaande rechten zowel voor wat betreft de locatie (bestemmingsplan) als de exploitatie (vergunning en sluitingstijden) ten volle en onbeperkt te behouden. Deze wederom ter discussie stellen is in strijd met het beginsel van rechtszekerheid en onacceptabel bij gebreke van een aantoonbare noodzaak. Dit geldt te meer in het beleid, noch in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geen adequate compensatieregeling is opgenomen.

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
Frieslestraat 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	:	D20220448
Betreft	:	Secret Garden / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij hebben zich gewend de exploitanten van de Secret Garden aan de Reguliersdwarsstraat 38, 1017 BM 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, worden uiteengezet. 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. Derdengeldenrekeningnummer: 23.99.69.849 (NL58RABO0339969949) t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.D. 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.

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

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

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

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

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

Opgewekt vertrouwen

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

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

---

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

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

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

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

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

Ook is gezegd:

''Bestaande rechten blijven behouden.''

En:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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.

---

[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.

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.

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.

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

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

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

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

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

Gronden

Overgangsrecht

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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, geen blijven. Dit is zowel van belang voor de pandeigenaar als voor de horeca-exploitant, die wellicht in de toekomst de exploitatie nog wil wijzigen. Ook dit lijkt niet, dan wel onvoldoende te zijn verzekerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[18] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

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

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

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

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

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

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

Openingstijden horecazaak

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

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

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

60. 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.

61. 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.

62. 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.

63. 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.

64. 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

65. 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.

66. 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.

67. 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.

68. 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.

69. 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]

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

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

---

[20] Horecabeleid 2025, pagina 32.

72. 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.

73. 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

74. 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.

75. 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 Secret Garden

76. Secret Garden is in het bestemmingsplan aangeduid als 'Gemengd-1.4'.

77. Het bestemmingsplan verstaat onder 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*;''

78. Het huidige horecabeleid laat de volgende exploitatievorm toe binnen horeca 4:

"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."

79. Op dit moment is aan Secret Garden een exploitatievergunning verstrekt met openingstijden tot 01.00 uur op zondag – donderdag en 03.00 uur op vrijdag en zaterdag. Daarnaast exploiteert cliënte een terras met openingstijden tot 01.00 uur op weekdagen en 02.00 uur in het weekend. Cliënte exploiteert regelmatig volledig binnen de toegestane openingstijden.

80. Secret Garden kent een bijzonder horecaconcept dat zich niet zomaar 'in een hokje laat indelen'. Secret Garden maakt gebruik van de volledige bestemmingsmogelijkheden die het huidige bestemmingsplan (omgevingsplan) biedt. Secret Garden kan niet goed overzien in hoeverre het Ontwerp Wijzigingsbesluit, waarbij in de toekomst een nieuwe zwaartecategorie aan het pand wordt gekoppeld, een beperking van haar exploitatie met zich mee kan brengen. In ieder geval wenst cliënte het bestaande horecaconcept volledig te kunnen voortzetten en overdragen, waartoe het Ontwerp Wijzigingsbesluit voldoende kaders dient te creëren (ook om een en ander in de toekomst op een vergelijkbare wijze via een exploitatievergunning APV vergund te krijgen, al dan niet gedeeltelijk middels een ontheffing in plaats van een vergunning). Zo is het bijvoorbeeld op dit moment planologisch toegestaan om (private) dining mogelijk te maken (tot in de late avond). Bezoekers van Secret Garden zijn daarmee bekend.

81. In de Secret Garden wordt een luider muziekniveau ten gehore gebracht dan (louter) 'achtergrondmuziekniveau'. Ook is er regelmatig een DJ aanwezig. Ook dit muziekniveau (inclusief het bijbehorende bedrijfsconcept, uw gemeente volledig bekend) wenst cliënte in de toekomst voort te kunnen zetten en eventueel te kunnen wijzigen dan wel aan een derde over te dragen.

82. Secret Garden wenst de aan haar huidig vergunde openingstijden te behouden.

Terras

83. 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.

84. 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.*"

85. 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.

86. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de bijzondere afspraken welke zijn gemaakt met de ondernemers en de BIZ-Reguliersdwarsstraat omtrent terrasexploitatie. Cliënte gaat ervan uit dat deze kaders door uw gemeente ook in de toekomst worden gerespecteerd en worden gefaciliteerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

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

Winterterras

88. 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.[21] 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

89. 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

90. 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.[22] Gedachten daarachter is dat twee kinderwagens elkaar moet kunnen passeren.[23] 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.

91. 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.

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

92. 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.[24] De vraag is dan ook hoezo hier nu geen rekening mee wordt gehouden.

93. Daarnaast wordt er verzocht rekening te houden met de bijzondere afspraken die gemaakt zijn met betrekking tot terrassen aan de Reguliersdwarsstraat, zoals ook hierboven vermeld.

Investeringen

94. 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.

95. 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 bedrijf. 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

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

97. 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.

98. 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.

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

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

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

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

PER AANGETEKENDE POST/AFGEVEN AMSTEL 1

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

Gemeente Amsterdam
15 OKT. 2025
Ontvangen

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220454
Betreft	:	SixtyTwoGroup B.V. (Surprise Bar, La Bastille, Cooldown, De Krul) / Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij hebben zich gewend de exploitanten van café La Bastille (Lijnbaansgracht 245), Café De Krul (Lijnbaansgracht 244) Surprise Bar (Leidsekruisstraat 41 – 43) en Café bar Cooldown (Kleine Cooldown, Lange Leidsedwarsstraat 116 - 118), (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 10 mei 2022 en 11 oktober 2022 een inspraakreactie en aanvullende inspraakreactie aan uw gemeente toegezonden. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd. De inhoud maakt onderdeel uit van de onderhavige zienswijze. Daarbovenop is uw gemeente nog namens cliënte op 19 december 2024 aansprakelijk gesteld. Cliënte wenst voorts nog het navolgende naar voren te brengen.

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

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is met ingang van donderdag 4 september 2025 gedurende een termijn van 6 weken ter inzage gelegd. De kennisgeving van de 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.

Inleiding

Voorgeschiedenis

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

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

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

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

4. Daarnaast heeft cliënte kritiek op de wijze waarop uw gemeente invulling heeft gegeven aan de inspraakprocedure rondom het SBK. Cliënte verwijst daarbij tevens naar hetgeen in dit kader in haar eerdere inspraakreactie(s) kenbaar is gemaakt. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd. Daarbovenop speelt ondermeer nog het volgende:
    - Uw gemeente heeft bij/in het concept-SBK kenbaar gemaakt dat het SBK in samenwerking met Koninklijke Horeca Nederland (KHN) tot stand zou zijn gebracht. KHN erkent gesprekken hieromtrent met uw gemeente te hebben gevoerd, doch kan zich (totaal) niet vinden in de tekst van het SBK, hetgeen ook moge blijken uit de uitvoerige inspraakreactie van KHN d.d.11 mei 2022.
    - Cliënte heeft moeten constateren dat tijdens de inspraakavonden (met name de inspraakavond Amsterdam-Centrum d.d. 14 september 2022) vanuit uw gemeente erg "sturend" werd opgetreden in het voordeel van enkele klagende burgers (o.a. kregen deze een 'breder podium' en langer het woord).
    - Vervolgens heeft uw gemeente ook 'sturend' opgetreden door de termijn voor het indienen van inspraakreacties te verlengen. In eerste instantie liep de termijn voor het verstrekken van inspraakreacties van 16 maart tot en met 11 mei 2022. In deze periode zijn in totaal circa 100 inspraakreacties ingediend,[4] welke in de kern (zeer) negatief over het SBK waren. Vervolgens is door uw gemeente de inspraaktermijn verlengd tot 13 oktober 2022 en zijn circa 620 inspraakreacties binnengekomen. Cliënte kan zich niet aan de indruk onttrekken dat gedurende deze aanvullende inspraaktermijn door of vanwege uw gemeente bewoners (organisaties) actief zijn verzocht om een 'positieve' (lees: voor de horeca negatieve) inspraakreactie in te brengen.

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

- In de Nota van Beantwoording[5] wordt deze 'sturende houding' vanuit uw gemeente voortgezet. Direct na de samenvatting (hoofdstuk 2) worden in paragraaf 3.1 vele 'complimenten' voor het SBK opgesomd. Blijkens de eigen bronvermelding lijken deze complimenten echter voort te vloeien uit slechts 11 'van de 620' zienswijzen.[6] Uw gemeente vormt het beeld dat de verhouding van positieve en negatieve reacties tamelijk gelijk is, maar dit is geenszins het geval. Het merendeel van de zienswijzen is negatief, over de inhoud van het SBK dan wel over de vorm en opzet ervan.

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

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

Rol stadsdelen geminimaliseerd

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

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

---

[5] De Nota van Beantwoording is ongeveer twee en een half jaar na ontvangst van de inspraakreacties uiteindelijk op 4 februari 2025 door uw gemeente verstrekt.
[6] Nota van Beantwoording, pagina 8, indieners 241, 458, 175, 499, 67, 80, 457, 23, 76, 0125, 0481.
[7] Zie ook Bestuursopdracht 2018.

8. Bevoegdheid van de stadsdelen is echter gedecimeerd. Zo kunnen stadsdelen bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, niet afwijken van de na-indeling in de zwaartecategorie niet-afwijken van de openingstijden (met uitzondering van een enkele ontheffingsmogelijkheid). De stadsdelen lijken nu alleen de vrijheid te hebben om gebieden aan te wijzen waar een ontheffing van de openingstijden niet wenselijk is.[8] Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold als nadere invulling van het horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[9]

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

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

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

---

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

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

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

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

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

    Ook is gezegd:

    "Bestaande rechten blijven behouden."

    En:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

20. Volgens vaste jurisprudentie[15] slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel als er – kort gezegd - aan drie stappen wordt voldaan:

---

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

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

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

[15] Zie ondermeer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

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.

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, ondermeer 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 ondermeer 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.

---

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

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 ondermeer 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.

[18] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

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."* 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

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

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 ondermeer 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

[20] Horecabeleid 2025, pagina 32.

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.

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 ondermeer 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 ondermeer 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.

---

[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.

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 ondermeer terug in artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

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

Uitgaansgebied Leidseplein e.o.

83. De horecabedrijven van cliënte zijn (bewust) gelegen in het uitgaansgebied Leidseplein e.o. Cliënte meent dat in uitgaansgebieden ruimere regels met betrekking tot horeca-exploitatie dienen te gelden dan buiten dergelijke gebieden. Dit is van oudsher ook de bedoeling en bestuurspraktijk van de gemeente Amsterdam. Niet ter discussie lijkt te staan dat het Leidseplein e.o. in de toekomst blijft behoren tot (een van de weinige) uitgaansgebieden.

84. Bij horeca-exploitatie op uitgaansgebieden, zoals het Leidseplein e.o., speelt eens te meer het rechtszekerheidsbeginsel, waarbij horeca-exploitanten (en pandeigenaren) erop mochten vertrouwen dat de ruime horeca gebruiksmogelijkheden zouden kunnen worden gecontinueerd en dat binnen het uitgaansgebied de nodige flexibiliteit zou bestaan om bestaande horeca gebruiksmogelijkheden te wijzigen (om ook op de laatste ontwikkelingen en trends in te spelen). Ook de huurprijs in het bewuste gebied is daarop afgestemd.

85. Uw gemeente geeft in de Uitvoeringsnotitie Horeca 2014, stadsdeel Centrum, op pagina 47 te kennen:

    'Het Leidseplein is sterk op toerisme gericht met veel verblijfsfuncties. Het Leidseplein is een uitgaansgebied van stedelijke, regionale en nationale betekenis. De dwarsstraten rond het Leidseplein (van oorsprong een woongebied gemengd met bedrijvigheid) zijn de laatste decennia veranderd door de vestiging van een groot aantal restaurants, cafés en uitgaansgelegenheden. In de Leidsekruisstraat en een groot gedeelte van de Korte Leidsedwarsstraat is het woonkarakter (vrijwel) geheel verdwenen.'.

Surprise Bar

86. Het concept van Surprise Bar is uw gemeente bekend. De Surprise Bar is een van de bekendste bars in Amsterdam. In de bar wordt overigens ook gedanst. Het concept is al jarenlang ongewijzigd.

87. De locatie kent de bestemming 'horeca 1' (zie 21.1 bestemmingsomschrijving onder h en i). In alle bouwlagen is dan ook toegestaan:

    "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;

    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;"

88. Aangezien de Suprise Bar sinds jaar en dag op deze locatie gevestigd is bestaat de mogelijkheid dat er activiteiten plaats vinden die binnen het concept van Suprise Bar gebruikelijk zijn, waarvoor een geslaagd beroep op het Overgangsrecht van toepassing kan zijn verzocht wordt om daar rekening mee te houden.

89. Aan Surprise Bar 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.

90. Volgens het huidige horecabeleid[24] zijn de volgende activiteiten toegestaan:

    "1.1.3 Horeca 3
    Horecabedrijven die tot doel hebben voor de 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.

[24] Bron: Uitvoeringsnotitie Horeca 2014-Amsterdam.

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."

91. Cliënte begrijpt dat de horecabedrijven die openingstijden van 03.00 uur/04.00 uur vergund hebben gekregen van de gemeente door de gemeente worden gerubriceerd als "avondzaken" en daardoor op bijlage X behorend bij Ontwerp Wijzigingsbesluit dienen te worden vermeld, maar benadrukt wel alle exploitatiemogelijkheden te willen behouden inclusief de incidentele openingstijden en de ontheffing daartoe. Cliënte kan echter niet overzien in hoeverre bij de nieuwe horecacategorie-indeling daadwerkelijk dezelfde exploitatiemogelijkheden resteren, waarbij cliënte ondermeer verwijst naar het bepaalde in randnummer 60 e.v.

Verlaatjes

92. Op grond van het huidige horecabeleid heeft een exploitant die in het uitgaansgebied ligt de mogelijkheid om 5 keer per jaar een verlaatje te krijgen (ontheffing van de sluitingstijden).

93. Cliënte wenst ook deze mogelijkheid volledig te behouden.

Café La Bastille

94. Concept van Café La Bastille is uw gemeente bekend. Ter plaatse worden dranken genuttigd. La Bastille is een begrip in de Amsterdamse horeca. Zo heeft bijvoorbeeld schrijver Kluun in een van zijn boeken uitgebreid aandacht aan La Bastille besteed. In La Bastille wordt ook gedanst. Het horecaconcept is al jarenlang ongewijzigd.

95. De locatie kent de bestemming 'horeca 1' (zie 21.1 bestemmingsomschrijving onder h en i). In alle bouwlagen is dan ook toegestaan:

"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;

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;"

96. Aan Café La Bastille 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.

97. Volgens het huidige horecabeleid[25] zijn de volgende activiteiten toegestaan:

"1.1.3 Horeca 3
Horecabedrijven die tot doel hebben voor de 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."

98. Cliënte begrijpt dat de horecabedrijven die openingstijden van 03.00 uur/04.00 uur vergund hebben gekregen van de gemeente door de gemeente worden gerubriceerd als "avondzaken" en daardoor op bijlage X behorend bij Ontwerp Wijzigingsbesluit dienen te worden vermeld, maar benadrukt wel alle exploitatiemogelijkheden te behouden inclusief de incidentele openingstijden en de ontheffing daartoe. Daarbij wordt nog het volgende opgemerkt.

[25] Bron: Uitvoeringsnotitie Horeca 2014-Amsterdam.

Verlaatjes

99. Op grond van het huidige horecabeleid heeft een exploitant die in het uitgaansgebied ligt de mogelijkheid om 5 keer per jaar een verlaatje te krijgen (ontheffing van de sluitingstijden).

100. Café La Bastille wenst de huidige situatie te behouden.

Cooldown Café

101. Het concept van Cooldown Café is uw gemeente bekend. Cooldown Café is zeer bekende uitgaansgelegenheid in Amsterdam. Er wordt ook gedanst. Het horecaconcept is al jarenlang ongewijzigd.

102. De locatie kent de bestemming 'horeca 1' (zie 21.1 bestemmingsomschrijving onder h en i). In alle bouwlagen is dan ook toegestaan:

"*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;

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;"

103. De locatie kent tevens de functieaanduiding 'specifieke vorm van horeca – horeca 2 toegestaan in de eerste bouwlaag'.

horeca 2:
horecabedrijven, al dan niet met een besloten karakter, die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken, waarbij het gelegenheid bieden tot dansen op en tot het beluisteren van overwegend mechanische muziek een wezenlijk onderdeel vormt. Horeca 2 bedrijven zijn in elk geval discotheken en sociëteiten;

104. Mede gelet op het feit dat er in het Cooldown Cafe horeca 2-activiteiten worden uitgeoefend lijkt het op basis van het Ontwerp Wijzigingsbesluit noodzakelijk dat deze locatie wordt ingedeeld in de rubriek "zware horeca/uitgaan".

105. Aan Cooldown Café is een exploitatievergunning ten behoeve van een nachtzaak verleend, met openingstijden zondag-donderdag tot 04.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 05.00 uur.

106. Volgens het huidige horecabeleid[26] zijn de volgende activiteiten toegestaan:

"1.1.2 Horeca 2
Horecabedrijven, al dan niet met een besloten karakter, die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken, waarbij het gelegenheid bieden tot dansen op en tot het beluisteren van overwegend mechanische muziek een wezenlijk onderdeel vormt. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval discotheken, zaalverhuurlocaties en sociëteiten.

1.1.3 Horeca 3
Horecabedrijven die tot doel hebben voor de 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."

Verlaatjes

107. Op grond van het huidige horecabeleid heeft een exploitant die in het uitgaansgebied ligt de mogelijkheid om 12 keer per jaar een verlaatje te krijgen (ontheffing van de sluitingstijden).

Om de bestaande exploitanten van clubs binnen de uitgaansgebieden tegemoet te komen heeft de burgemeester een pilot opgezet waarbij deze clubs in plaats van 5 keer per jaar, 12 keer per jaar een ontheffing van hun sluitingstijden krijgen.

[26] Bron: Uitvoeringsnotitie Horeca 2014-Amsterdam.

Bron: Uitvoeringsnotitie horeca 2014

108. Volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit zou dit nog maar 5 keer per jaar kunnen.

109. Dit is negatief voor Cooldown Café. Zij wenst de huidige situatie te behouden.

Café De Krul

110. Concept van Café De Krul is uw gemeente bekend. Ter plaatse worden met name dranken genuttigd. Er wordt ook gedanst.

111. De locatie kent de bestemming 'horeca 1' (zie 21.1 bestemmingsomschrijving onder h en i). In alle bouwlagen is dan ook toegestaan:

"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;

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;"

112. Aan Café De Krul is een exploitatievergunning ten behoeve van café-exploitatie verleend, met openingstijden zondag-donderdag tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur.

113. Volgens het huidige horecabeleid[27] zijn de volgende activiteiten toegestaan:
"1.1.3 Horeca 3
Horecabedrijven die tot doel hebben voor de 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.

[27] Bron: Uitvoeringsnotitie Horeca 2014-Amsterdam.

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."

Verlaatjes

114. Op grond van het huidige horecabeleid heeft een exploitant die in het uitgaansgebied ligt de mogelijkheid om 5 keer per jaar een verlaatje te krijgen (ontheffing van de sluitingstijden).

115. Café de Krul wenst deze mogelijkheid te behouden.

Afkoeluur

116. In het weekend hebben de avond- en nachtzaken ook een "afkoeluur". Ook dit afkoeluur wenst cliënte te behouden. Hierover valt niets terug te lezen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

Beeldkwaliteitsplan

117. Met betrekking tot de locaties van cliënte die zich bevinden in de Leidsebuurt wenst te worden verwezen naar het ter plaatse geldende beeldkwaliteitsplan.[28]

118. Het beeldkwaliteitsplan beoogt voor gevelreclame maatwerk te leveren. Daarin worden ook de volgende specifieke kenmerken van het gebied benoemd:

- Zeer hoge concentratie aan horecavoorzieningen in divers aanbod (24-uurs economie);
- Een op zichzelf staande buurt met een eigen cultuur en (sociale) cohesie;
- Stedenbouwkundig sprake van lange, smalle en rechte straten. De oriëntatie van de bezoeker geschiedt zodoende vooral op basis van de uithangborden;
- Er is sprake van meerdere horecavoorzieningen boven elkaar in één pand met bijbehorende reclame-uitingen. Dit draagt bij aan een besloten gevoel; het gevoel 'binnen' te zijn in een feestelijke, bazaarachtige setting;

[28] Beeldkwaliteitsplan gevelreclame Korte en Lange Leidsedwarsstraat en Leidsekruisstraat 5F10, in opdracht van Belangenvereniging Horeca Leidsebuurt d.d. 5 maart 2014.

- Het bestemmingsplan staat voor een groot deel horeca toe in meerdere bouwlagen (in het midden en westelijk deel van het projectgebied);
- Bij vele restaurants zijn terrassen toegestaan en die hebben specifieke voorzieningen nodig (verlichting, windschermen, terrasverwarmers, etc.).
- Referenties in binnen- of buitenland zijn lastig te vinden: er is duidelijk sprake van een unieke samensmelting van diverse kenmerken."

119. Verder ook het volgende:

"*De Leidsestraatjes en het Leidseplein hebben zich in de afgelopen 50 jaar ontwikkeld tot wellicht het grootste aaneengesloten uitgaansgebied in Amsterdam, en daarmee Nederland. De hoge concentratie aan horecagelegenheden in het gebied is uniek, voor zowel Amsterdam als geheel Nederland. Door het uiteenlopende aanbod van de diverse horecagelegenheden-bars, restaurants, club, etc.- trekken de straatjes een bonte mengeling van Amsterdammers, dagjesmensen en buitenlandse toeristen*.".

120. Uw gemeente heeft ingestemd met het beeldkwaliteitsplan waarbij de ondernemers in de Leidsebuurt aan de hand van een langdurig traject in overleg met Boudewijn Oranje. Deze uitgangspunten willen zij voortzetten. Zij willen voorkomen dat deze afspraken in de vergetelheid zouden kunnen raken. De afspraken zijn juist een goed voorbeeld van een goede samenwerking tussen ondernemers en de gemeente Amsterdam, rekening houdend met de over en weer spelende belangen.

Uitkomsten integrale horecacontroles

121. 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.

122. Tot slot doet cliënte een beroep op de alle in het verleden afgegeven vergunningen en doet hij hieromtrent ook een beroep op het overgangsrecht.

Openingstijden: uitgaansgebied

123. 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.

124. Een deel van de sluitingstijden zal ook via een ontheffing gaan, anders dan een vergunning. Onder welke voorwaarden geldt dat? Gebeurt dat per zaak of is er ook een mogelijkheid dat dit per gebied zal gebeuren, zoals het Rembrandtplein of Leidseplein. Ook zal een ontheffing eerder kunnen worden ingetrokken dan vergunde openingstijden. Welke voorwaarden worden daaraan toegekend?

Openingstijden: schade

125. Tot slot lijdt cliënte schade door het terugbrengen van de sluitingstijd en de beperking van haar exploitatiemogelijkheden. Juist in de late uren wordt relatief hoge omzet gedraaid in het weekend. Hoewel cliënte de gemeente Amsterdam hiermee bekend veronderstelt is hij bereid indien gewenst/noodzakelijk dit te onderbouwen met financiële stukken.

Nader over de terrassen van cliënte

126. 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.

127. 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.*"

128. 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.

Winterterras

129. 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.[29] Hoe houdt het Ontwerp Wijzigingsbesluit hier rekening mee?

Maatwerkterras

130. Cliënte heeft tevens een maatwerkterras. Wat gebeurt er in de toekomst met deze maatwerkterrassen? Het maatwerkterras van cliënte is bij uitstek tot stand gekomen rekening houdend met de specifieke omstandigheden in de buurt en rekening houdend met het woon- en leefklimaat en dergelijke. Cliënte vraagt zich derhalve af hoe deze terrassen worden getoetst aan het Ontwerp Wijzigingsbesluit en of er specifieke regelingen zullen komen. Uiteraard geldt dit ook voor het overgangsrecht.

Opnieuw evalueren terrassenplannen

131. Uw gemeente geeft nu in het conceptstuk aan dat terrassenplannen in beginsel ongewijzigd moeten worden voortgezet, tot verdere wijzigingen. Echter moet het niet zo zijn dat cliënte die onder een dergelijk terrassenplan valt, binnen afzienbare tijd wordt geconfronteerd met de wens van de gemeente om opnieuw te gaan evalueren en het te herzien. Daarbij speelt ook een rol dat de terrassenplannen zien op relatief drukkere plekken, waar niet zo zeer voetgangersdrukte ontstaat en het belang van de voetganger een rol speelt, maar meer het ordelijk verloop van uitgaanspubliek doorslaggevend is. Dan speelt er ook niet de normale voetgangersnorm in de beleving van cliënte.

Investeringen

132. 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.

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

Hoedanigheid pandeigenaar

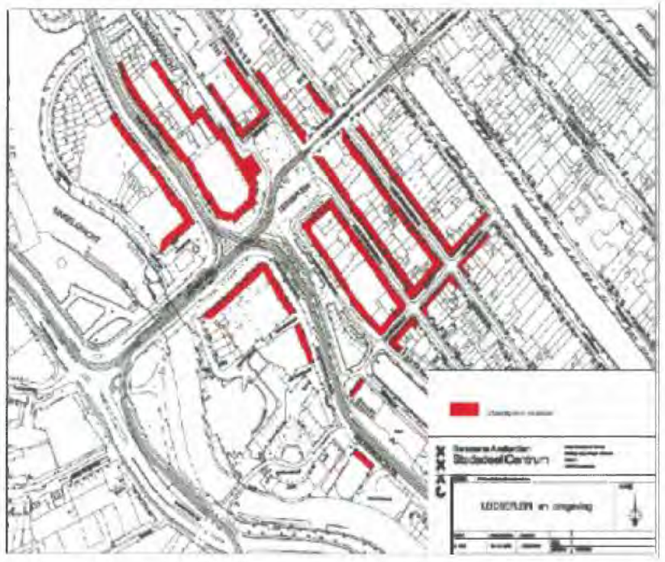
134. Cliënte Surprise Bar B.V. wenst in haar hoedanigheid van pandeigenaar van het perceel Leidsekruisstraat 41 nog het volgende naar voren te brengen. Ten eerste dient het hiervoor

[29] Zie in dit kader het Terrassenbeleid Stadsdeel Centrum 2011, p. 43.

gestelde in dit kader als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd. Daarnaast wenst cliënte dat de verhuurbaarheid van haar pand niet wordt belemmerd. Direct daaraan gelieerd is de mogelijkheid tot horeca exploitatie. Een beperking in de horeca exploitatie kan de verhuurbaarheid (inclusief een leegstandsrisico) vergroten en kan leiden tot een inbreuk op het eigendomsrecht van cliënte. Cliënte gaat er, conform de toezeggingen die ook door uw gemeente in dit kader zijn gedaan in het kader van de presentatie van het Ontwerp Wijzigingsbesluit vanuit dat er in de toekomst geen beperking van haar eigendomsrechten aan de orde zal zijn en het huidige horecaconcept onverminderd kan worden voortgezet (waarbij onder "onverminderd" moet worden gedacht aan een vergunde situatie en niet een exploitatie volgens een ontheffing en/of overige beperkingen, bijvoorbeeld in het kader van het horecaconcept, het bezoekersaantal, het maximaal toelaatbare geluidsniveau, de verkoopbaarheid van het bedrijf, etc.).

Behoud uitgaansgebied/Uitvoeringsnotitie 2014

135. Cliënte heeft uitdrukkelijk investeringen gepleegd voor de lange termijn in haar horecabedrijven, welke deel uitmaken 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 bijhorende kaart (zie hieronder). Cliënte wenst deze gebiedsindeling en bijbehorende exploitatiemogelijkheden voor haarzelf alsmede haar eventuele rechtsopvolgers te behouden.



Leidsestraat en omgeving.

Afsluitend

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

137. 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.

138. 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.

139. 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 NL820866891B01

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20250943
Betreft	:	Stadsherstel N.V. en Stichting Stadsherstel / Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE TEVENS VERZOEK TOT OPNAME LOCATIES IN BIJLAGE IX

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend de naamloze vennootschap Stadsherstel N.V. en Stichting Stadsherstel gevestigd op het adres Amstelveld 10 te Amsterdam (hierna te noemen: cliënte), ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Cliënte is onder meer rechthebbende (eigenaar en/of exploitant) van de navolgende onroerende zaken:

- Amstelveld 10 (Amstelkerk);
- Kleine Wittenburgerstraat 1 (Oosterkerk);
- Vondelstraat 120A (Vondelkerk);
- Haarlemmerstraat 124-126 (Posthoornkerk);
- Wijkergouw 6 (Schellingwouderkerk);

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: 33.90.69.840 (NL53 RABO 0339 9698 40), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen)

- Prinsengracht 756 (De Duif);
- Oudegracht 96 te Weesp (Van Houtenkerk);
- Hoogte Kadijk 147 (museum Werf 't Kromhout)

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 locaties van Stadsherstel.

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.

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

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, 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]

---

[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] Zie ook Bestuursopdracht 2018.

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.

Stadsherstel

10. Stadsherstel zet zich sinds haar oprichting in 1956 in voor het behoud van waardevol en historisch vastgoed in Amsterdam en omgeving en levert hiermee een belangrijke bijdrage aan de (versterking van de) culturele en historische identiteit van Amsterdam. Door monumentale panden en erfgoed te restaureren en duurzaam te ontwikkelen, draagt Stadsherstel onder meer bij aan de leefbaarheid van Amsterdam, de toegankelijkheid van monumenten en cultureel erfgoed en het behoud van de historische verhalen die aan de diverse locaties van Stadsherstel kleven.

---

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

11. In het kader van de doelstelling van Stadsherstel, is het noodzakelijk dat de exploitatie in haar panden in de toekomst niet worden beperkt. Stadsherstel heeft de vrees dat het onderhavige Ontwerp Wijzigingsbesluit beperkingen aan deze exploitatie zou kunnen toebrengen welke wellicht onbedoeld het gevolg zijn van de letterlijke tekst van het Ontwerp Wijzigingsbesluit zoals thans geformuleerd.

12. Hoewel Stadsherstel de exploitatie van haar panden niet vergelijkbaar acht met die van "reguliere horeca" waarvoor het Ontwerp Wijzigingsbesluit in de kern is geschreven, heeft het Ontwerp Wijzigingsbesluit echter wel degelijk (mogelijke) invloed op de mogelijke exploitatiewijze vanuit de onderhavige panden.

Opgewekt vertrouwen

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

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

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

> *"KHN geeft aan dat het uitgangspunt moet zijn dat horeca-activiteiten, zoals die nu uitgevoerd worden door een bedrijf, in de toekomst gewoon doorgezet moeten kunnen worden.*

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

Dit wordt onderschreven door andere aanwezigen en de gemeente." (onderstreping PS)

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

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

Ook is gezegd:

> *"Bestaande rechten blijven behouden."*

En:

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

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

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

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

> *"De rechten die je nu hebt als horecazaak om bepaalde activiteiten te doen, die zullen bij het nieuwe omgevingsplan niet ineens veranderen. Wij gaan niet ineens zeggen van*

[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.

nou u mocht alcohol schenken en dat is nu ineens afgelopen omdat er een nieuw omgevingsplan is. Bestaande rechten blijven bestaan."

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

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

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

21. Cliënte maakt middels deze zienswijze kenbaar dat het verlies van bestaande rechten kan leiden tot grote financiële nadelige gevolgen en serieuze continuïteitsrisico's.

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

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

---

[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.

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

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

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

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

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

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

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

31. Naast de hierboven genoemde omstandigheden met betrekking tot (reguliere) horeca heeft uw gemeente in diverse instanties het vertrouwen opgewekt aan de culturele instellingen/locaties, waaronder ook Stadsherstel, dat deze exploitatie in de toekomst onverminderd zou kunnen worden voortgezet. Het voert te ver om in het kader van de onderhavige zienswijze daarop uitputtend in te gaan. Stadsherstel acht uw gemeente hiermee bekend.

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

Gronden

Overgangsrecht

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

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

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

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

> *"Zoals hiervoor al een aantal keer aangegeven, wordt waar nodig voorzien in overgangsrecht voor bestaande legale situaties. Een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangstermijn.*

Gedurende die termijn hoeft een legaal bestaande horecazaak nog niet te voldoen aan gestelde algemene regels".[13]

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

37. Stadsherstel ziet als culturele instelling zonder exploitatievergunning het belang van een duidelijke overgangsregeling, zodat ook wij in de toekomst op een gelijkwaardige manier gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt voor culturele horeca. Cliënte wil de bestaande openingstijden hanteren, conform haar huidige gebruik en vergelijkbaar met instellingen als bijvoorbeeld De Balie in Amsterdam, omdat het publiek van cliënte vaak juist in de avond en nacht samenkomt rondom culturele programma's. Zonder exploitatievergunning loopt cliënte nu tegen beperkingen aan, terwijl de overgangsbepalingen vooral gericht lijken op instellingen die al over een dergelijke vergunning beschikken. Ik pleit er daarom voor dat ook nieuwe of nog niet volledig vergunde culturele instellingen de ruimte krijgen om binnen redelijke termijn een omgevingsvergunning voor culturele horeca te verkrijgen, mét de mogelijkheid om ruime openingstijden vast te leggen, zodat culturele horeca daadwerkelijk als verlengstuk van het programma kan functioneren.

38. Cliënte meent daarnaast 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.

39. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bestaande culturele 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. Stadsherstel 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).

40. 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.

41. 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 culturele 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 instelling na het diner legaal wordt/werd gedanst?

42. Voor cliënte impliceert dit een onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Er kunnen immers vele redenen denkbaar zijn waarom een (culturele) 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.

43. 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

44. Stadsherstel gaat ervan uit dat al haar locaties onder het Ontwerp Wijzigingsbesluit in de toekomst zullen vallen onder de categorie "culturele horeca". Voor zover uw gemeente daar onverhoopt anders over zou denken, dien ik namens cliënte ter zake alle rechten voor te behouden. In ieder geval spreekt cliënte de wens en noodzaak uit om de (horeca) activiteiten in voornoemde onroerende zaken ongewijzigd in de toekomst te kunnen blijven voorzetten, en waar mogelijk uit te breiden voor zover dit ook thans onder de huidige regelgeving is toegestaan. Daarbij merkt cliënte nog wel het navolgende op.

45. 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]

46. 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 Ontwerp Wijzigingsbesluit wel aangegeven dat deze vorm van zaalverhuur kan blijven bestaan, maar cliënte meent dat dit ook moet blijken uit de definitie, en dus niet alleen uit de toelichting. Dit om rechtsonzekerheid te voorkomen.

[15] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

47. 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.

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 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.

Culturele horeca

52. Culturele horeca is een bijzondere categorie binnen het Amsterdamse horecabeleid, die uitsluitend is toegestaan wanneer zij onlosmakelijk verbonden is met een culturele of museale instelling. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit en het Horecabeleid 2025 wordt benadrukt dat de horeca-activiteiten altijd ondergeschikt moeten zijn aan de culturele hoofdactiviteit: de culturele functie vormt het hart van de exploitatie, de horeca ondersteunt en versterkt deze. Culturele horeca kan een zelfstandige bezoekersstroom aantrekken, maar blijft gebonden aan strikte voorwaarden om te voorkomen dat de culturele functie verdrongen wordt of dat het woon- en leefklimaat in de omgeving onevenredig wordt aangetast.

53. Voor de exploitatie van culturele horeca wordt in het Ontwerp Wijzigingsbesluit een omgevingsvergunningsplicht geïntroduceerd. Dit bevreemd cliënte. Op grond van de huidige bestuurspraktijk wordt culturele horeca door uw gemeente op een aantal locaties toegestaan, waaronder de hier voorgenoemde locaties van cliënte. In sommige gevallen heeft uw gemeente aangedrongen op een aanvraag van een specifieke omgevingsvergunning (culturele horeca) maar ten aanzien van andere locaties heeft uw gemeente de noodzaak niet van ingezien.

54. De exploitatie van Stadsherstel in voornoemde panden is uw gemeente volledig bekend. Dit betreft in het oog springende en toonaangevende locaties waarin culturele horeca wordt bedreven.

55. Cliënte kan niet overzien wat de gevolgen zijn van de in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geïntroduceerde omgevingsvergunningsplicht. Cliënte begrijpt dat de aanvrager een bedrijfsplan met culturele programmering moet overleggen. In de vergunning zouden daarnaast maatwerkvoorschriften worden vastgelegd, zoals openingstijden en bezoekersaantallen, afgestemd op de aard van de instelling en de locatie. Cliënte ervaart een dergelijk vergunningstelsel als (potentieel) beperkend en wenst zoals vermeld haar exploitaties te kunnen voorzetten (en uitbreiden zoals thans planologisch mogelijk). Het is voor de continuïteit van haar locaties en het behoud van de culturele waarde volstrekt noodzakelijk.

56. In de eerdere beleidsnota Horeca in culturele instellingen en musea (2010) en de invoering van de horecacategorie Horeca 6 is uitdrukkelijk onderkend dat sommige culturele instellingen een mix van culturele programmering en horeca-activiteiten kennen, waarbij het scheiden van de horecacomponent en de culturele hoofdfunctie niet mogelijk of wenselijk is. Voorbeelden als Paradiso, de Melkweg en De Duif laten zien dat culturele instellingen juist dankzij deze

verwevenheid een uniek cultureel profiel hebben en bijdragen aan het stedelijk cultuur- en nachtleven. Daarbij is erkend dat activiteiten zoals zaalverhuur voor culturele of maatschappelijke bijeenkomsten en het bieden van gelegenheid tot dansen wezenlijke onderdelen vormen van de bedrijfsvoering van dergelijke instellingen. Deze activiteiten versterken het culturele karakter en zorgen ervoor dat de exploitatie financieel haalbaar blijft, zonder dat de culturele programmering wordt verdrongen.

57. Bij het bovenstaande dient te worden gerealiseerd dat de locaties van cliënte door uw gemeente tevens zijn aangewezen als "trouwlocatie". Cliënte wil ook alle activiteiten in haar panden kunnen voortzetten welke direct en indirect, in ruimste zins des woords, aan deze activiteit zijn gelieerd.

58. Binnen het segment van de culturele horeca leidt de exploitatie in de panden van cliënte tot niet of nauwelijks overlast voor de buurt. Algemeen kan worden gesteld dat de buurt tevreden is over de exploitatie en deze bijvoorbeeld ook geen inbreuk maakt op het woon-leef klimaat ter plaatse. Er is dan ook in het geval van cliënte geen enkele inhoudelijk reden te bedenken op grond waarvan de exploitatie in de panden van cliënte zou moeten worden beperkt. Graag ziet Stadsherstel schriftelijk van de zijde van uw gemeente bevestigd dat haar exploitatie niet beperkt zal worden.

59. Ook in de eerder gepubliceerde bijlagen bij het 'Stedelijk Beleidskader Horeca en Terrassen' (SBK) wordt culturele horeca onderscheiden van additionele horeca, juist omdat culturele horeca omvangrijker mag zijn en een zelfstandige bezoekersstroom kan trekken. In die systematiek was het bij culturele instellingen mogelijk om naast reguliere horeca-activiteiten ook meer dan achtergrondmuziek, zaalverhuur en dansen toe te staan, zolang dit onlosmakelijk verbonden bleef met de culturele functie van de instelling. Daarmee werd een evenwicht gevonden: musea bleven beperkt tot ondersteunende horeca, maar podia en culturele instellingen kregen expliciet ruimte voor een gemengd aanbod.

60. Een strikte uitsluiting van zaalverhuur en dansen binnen culturele horeca in het nieuwe Wijzigingsbesluit zou daarom een breuk met dit ontwikkelde beleidskader betekenen en onvoldoende recht doen aan de praktijk in Amsterdam, waar juist culturele instellingen een belangrijke rol spelen in het faciliteren van danscultuur, live-optredens en bijeenkomsten. Door zaalverhuur en dansen ook onder de nieuwe regels toe te staan, maar steeds gekoppeld aan een inhoudelijke culturele programmering en getoetst via de omgevingsvergunning (met

voorwaarden ten aanzien van leefbaarheid, openingstijden en bezoekersaantallen), wordt recht gedaan zowel aan het huidige (geldige) gebruik, de culturele functie als de bescherming van de leefomgeving.

Openingstijden culturele horeca

61. Culturele instellingen met een gemengde programmering zijn gebaat bij ruime openingstijden en de mogelijkheid om zaalverhuur en dans te faciliteren. Hun waarde schuilt in het brede aanbod van concerten, debatten, theatervoorstellingen en maatschappelijke bijeenkomsten, die vaak pas in de avonduren plaatsvinden en doorlopen tot in de nacht. In de beleidsnota Horeca in culturele instellingen en musea (2010) werd dit onderkend door de introductie van Horeca 6, een aparte horecacategorie die juist voorzag in de mogelijkheid voor culturele instellingen om onder voorwaarden ook zaalverhuur en dans aan te bieden. Deze activiteiten werden niet beschouwd als zelfstandige commerciële horeca, maar als essentieel onderdeel van de culturele exploitatie en financiële levensvatbaarheid.

62. Het SBK bevestigde dit uitgangspunt door bij culturele instellingen naast muziek boven achtergrondniveau ook gelegenheid tot dansen en zaalverhuur toe te staan. Daarmee werd expliciet ruimte gemaakt voor de verwevenheid van culturele en horecacomponenten, omdat die samen het culturele profiel en de maatschappelijke betekenis van de instellingen vormen.

63. Het huidige Horecabeleid 2025 en het Ontwerp Wijzigingsbesluit (Gemeenteblad 2025 nr. 368550) sluiten hierbij aan door openingstijden niet generiek vast te leggen, maar te koppelen aan de hoofdfunctie van de instelling en via de omgevingsvergunning maatwerk te bieden. Daarbij dient te worden erkend dat zaalverhuur en dans, zolang zij ondergeschikt blijven aan de culturele hoofdfunctie, eveneens onder culturele horeca vallen.

64. Het uitsluiten van dergelijke activiteiten zou niet alleen afbreuk doen aan de culturele dynamiek van de stad, maar ook in strijd zijn met de beleidslijn die de gemeente in het verleden zelf heeft uitgezet. Door ruime openingstijden, zaalverhuur en dans te borgen binnen het vergunningstelsel voor culturele horeca, wordt de juiste balans gevonden tussen leefbaarheid en het versterken van de stedelijke cultuur.

Terrassen

65. Cliënte wenst de mogelijkheid te hebben om bij haar locaties, al dan niet op een beperkte wijze, een terras te kunnen exploiteren. In ieder geval wenst zij dat er geen verbod aan haar wordt opgelegd om een terras te kunnen exploiteren.

66. Voor een culturele instelling is een (horeca)terras geen zelfstandige horeca-activiteit, maar een ondersteunende voorziening die past bij specifieke onderdelen van de programmering. Bij lezingen, kleinschalige concerten of tentoonstellingen in de zomermaanden is het voor bezoekers zeer waardevol om voorafgaand of aansluitend buiten samen te kunnen komen. Dit versterkt niet alleen de culturele beleving, maar draagt ook bij aan de maatschappelijke functie van een instelling als ontmoetingsplek. In het verleden was een terras voor culturele horeca expliciet uitgesloten (bijvoorbeeld onder Horeca 6 in de beleidsnota van 2010), juist om te voorkomen dat een culturele functie zou verschuiven naar zelfstandige horeca-exploitatie. In het nieuwe horecabeleid en ook het Ontwerp Wijzigingsbesluit is die strikte uitsluiting echter niet langer opgenomen: een terras is nu alleen mogelijk indien dit expliciet wordt vergund en aantoonbaar ondergeschikt blijft aan de culturele hoofdfunctie.

67. Daarbij kan een terras juist bijdragen aan een betere leefbaarheid. Bezoekers krijgen de gelegenheid om in een rustige setting buiten te verblijven in plaats van allemaal tegelijk naar omliggende etablissementen of de openbare ruimte te trekken. Dit helpt eventuele piekbelasting en overlast te verminderen en draagt bij aan een meer gespreide uitstroom van bezoekers. Binnen deze systematiek, waarin openingstijden en terrassen via de omgevingsvergunning maatwerk krijgen, is een beperkt terras op momenten dan ook passend en gerechtvaardigd. Het biedt ruimte om publiek gastvrij te ontvangen, terwijl de leefomgeving juist wordt ontlast.

68. 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

69. 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.

70. 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

71. 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.

72. 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.

73. Stadsherstel kan niet overzien wat de gevolgen zijn van het bepaalde omtrent evenementen locaties in het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Zij wenst haar huidige activiteiten te kunnen voorzetten en te kunnen intensiveren conform de planologische kaders welke thans van kracht zijn.

Nader over de specifieke locaties van Stadsherstel

74. De locaties van Stadsherstel betreffen meerdere kerken in de gemeente Amsterdam; de Amstelkerk, Oosterkerk, Vondelkerk, Posthoornkerk, Schellingwouderkerk, De Duif en Van Houtenkerk. Deze karakteristieke monumenten maken al decennialang (in sommige gevallen eeuwenlang) deel uit van het straatbeeld van Amsterdam. De kerken zijn niet uitsluitend religieuze gebouwen, zij hebben ook een culturele en maatschappelijke functie. Door het bijzondere karakter van elke kerk, vormen zij voor diverse culturele horeca-activiteiten zoals lezingen, voorstellingen, concerten, recepties en huwelijken een uniek decor.

75. De combinatie van cultuur en horeca binnen deze kerken draagt bij aan het levendig houden van monumentaal erfgoed. Bovendien zijn de kerken ideale ontmoetingsplekken voor buurtbewoners, Amsterdammers en andere bezoekers. In de praktijk wordt culturele activiteiten op de locaties van cliënte zeer gewaardeerd, zowel door omwonenden als door publiek. De culturele horeca die wordt geëxploiteerd op de diverse locaties van cliënte is niet alleen bedoeld om bezoekers van culturele activiteiten te bedienen, maar is ook bedoeld om inkomsten te genereren die gebruikt kunnen worden voor het onderhoud van de kerken. Het is essentieel dat culturele horeca zoals die van cliënte behouden blijft, zodat de culturele en historische identiteit van Amsterdam behouden blijft.

76. Juist in een stad als Amsterdam zou ruimte moeten blijven voor culturele horeca op locaties zoals die van cliënte en zou dergelijke activiteiten juist moeten aanmoedigen. Door een vergunningplicht voor culturele horeca in het leven te roepen, bewandelt uw gemeente juist de tegenovergestelde weg. Een vergunningplicht leidt niet alleen tot overbodige administratieve lasten, maar heeft ook onnodig beperkende vergunningsvoorwaarden tot gevolg en leidt bovendien tot rechtsonzekerheid voor exploitanten van culturele horeca. In beginsel zou iedere exploitant van culturele horeca van rechtswege een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit culturele horeca moeten krijgen, onder dezelfde voorwaarden als waar thans onder wordt geëxploiteerd. Veelal vindt deze exploitatie zonder beperkende voorwaarde (en zonder exploitatievergunning) plaats. Het kan in ieder geval niet zo zijn dat de sinds jaar en dag bekende exploitaties van cliënte op de betreffende locaties zouden worden wegbestemd en/of moeilijk gemaakt zou worden om een exploitatievergunning voor culturele horeca te verkrijgen.

77. Voor culturele horeca in Amsterdam en voor cliënte in het bijzonder wordt het van steeds groter belang om zelf te gaan exploiteren met een exploitatie- en alcoholwetvergunning, in plaats van uitsluitend gebruik te maken van externe cateraars. Door zelf de vergunningen in handen te hebben, behoudt de instelling directe regie over aanbod, kwaliteit en prijsstelling, waardoor de horeca beter kan aansluiten bij de culturele identiteit en de beleving van het programma.

78. Bovendien versterkt het de binding met het publiek; gasten ervaren de horeca als een integraal onderdeel van het culturele bezoek in plaats van een losstaande service. Financieel levert een eigen exploitatie ook voordelen op, omdat opbrengsten rechtstreeks terugvloeien naar de instelling en niet naar externe partijen. Tot slot biedt het meer flexibiliteit en continuïteit,

aangezien de culturele instelling niet afhankelijk is van de beschikbaarheid of voorwaarden van cateraars, maar zelfstandig kan inspelen op seizoenen, publieksstromen en evenementen.

79. In veel gevallen beschikt Stadsherstel reeds over een omgevingsvergunning voor culturele horeca. In andere gevallen heeft uw gemeente nooit aangedrongen op een omgevingsvergunning, maar is het wel evident dat er sprake is van culturele horeca.

80. Hoewel cliënte daar in het uiterste geval toe bereid is, zal het tot overbodige administratieve lasten leiden indien cliënte alsnog wordt verzocht om een aanvraag omgevingsvergunning voor culturele horeca in te dienen voor een aantal locaties. Cliënte verzoekt echter om pragmatisch met de onderhavige situatie om te gaan en de ontbrekende locaties op te nemen op bijlage IX, alsmede voor alle locaties van rechtswege een omgevingsvergunning voor culturele horeca te verstrekken. Voor zover uw gemeente voor een of meerdere locaties daartoe onverhoopt niet bereid zou zijn, zou Stadsherstel in voorkomend geval deugdelijk vanuit uw gemeente gemotiveerd zien waarom er nog een extra handeling (zoals het aanvragen van een omgevingsvergunning culturele horeca) noodzaak zou zijn en verzoekt Stadsherstel u om haar ter zake te faciliteren.

Amstelveld 10 (Amstelkerk)

81. Op het adres Amstelveld 10 bevindt zich de Amstelkerk. De kerk dateert uit de 17e eeuw en heeft een rijke culturele en religieuze geschiedenis. Tegenwoordig is de kerk een centrum voor culturele activiteiten en een ontmoetingsplek voor buurtbewoners, zo worden er onder meer lezingen, symposia, diners, recepties, huwelijken en concerten in de kerk georganiseerd. Naast de culturele activiteiten worden er ondersteunende horeca-activiteiten geëxploiteerd. De huidige exploitatie heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het behoud van de Amstelkerk.

82. De Amstelkerk is opgenomen in bijlage IX van het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Cliënte begrijpt dat dit inhoudt dat er vergunningsvoorschriften kunnen worden verbonden aan de exploitatie van de onderhavige exploitatie. Cliënte is niet bekend met de inhoud van dergelijke voorschriften en wenst haar huidige exploitatie onbelemmerd te kunnen voortzetten.

83. Cliënte wenst de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres te behouden. Een beperking van deze mogelijkheden zal tot waardevermindering van het pand en dus grote schade leiden bij cliënte.

Kleine Wittenburgerstraat 1 (Oosterkerk)

84. Op het adres Kleine Wittenburgerstraat 1 bevindt zich de Oosterkerk. De kerk dateert uit de 17e eeuw en heeft een belangrijke rol als locatie voor culturele evenementen op de Oostelijke Eilanden. De kerk wordt tegenwoordig onder meer gebruikt voor zakelijk bijeenkomsten, activiteiten voor de buurt, theatervoorstellingen, bruiloften en recepties. Naast de culturele activiteiten worden er ondersteunende horeca-activiteiten geëxploiteerd. De huidige exploitatie heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het behoud van de Oosterkerk.

85. De Oosterkerk is niet opgenomen in bijlage IX van het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Cliënte verzoekt om de locatie op te nemen in bijlage IX, met behoud van de huidige exploitatiemogelijkheden. Cliënte begrijpt dat opname in bijlage IX inhoudt dat er vergunningsvoorschriften kunnen worden verbonden aan de exploitatie van de onderhavige exploitatie. Cliënte is niet bekend met de inhoud van dergelijke voorschriften en wenst haar huidige exploitatie onbelemmerd te kunnen voortzetten.

86. Cliënte wenst de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres te behouden. Een beperking van deze mogelijkheden zal tot waardevermindering van het pand en dus grote schade leiden bij cliënte.

Vondelstraat 120A (Vondelkerk)

87. Op het adres Vondelstraat 120A bevindt zich de Vondelkerk. Deze 19e -eeuwse kerk is niet alleen een prachtig monument op een mooie locatie, tevens worden er regelmatig onder meer concerten, voorstellingen en huwelijken georganiseerd naast de culturele activiteiten worden er ondersteunende horeca-activiteiten geëxploiteerd. De huidige exploitatie heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het behoud van de Vondelkerk.

88. De Vondelkerk is niet opgenomen in bijlage IX van het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Cliënte verzoekt om de locatie op te nemen in bijlage IX, met behoud van de huidige exploitatiemogelijkheden. Cliënte begrijpt dat opname in bijlage IX inhoudt dat er vergunningsvoorschriften kunnen worden verbonden aan de exploitatie van de onderhavige exploitatie. Cliënte is niet bekend met de inhoud van dergelijke voorschriften en wenst haar huidige exploitatie onbelemmerd te kunnen voortzetten.

89. Cliënte wenst de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres te behouden. Een beperking van deze mogelijkheden zal tot waardevermindering van het pand en dus grote schade leiden bij cliënte

Haarlemmerstraat 124-126 (Posthoornkerk)

90. Aan de Haarlemmerstraat bevindt zich de Posthoornkerk. In deze 19e-eeuwse kerk worden diverse culturele evenementen zoals concerten, lezingen, congressen, bruiloften en recepties georganiseerd. Naast de culturele activiteiten worden er ondersteunende horeca-activiteiten geëxploiteerd. De huidige exploitatie heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het behoud van de Posthoornkerk.

91. De Posthoornkerk is opgenomen in bijlage IX van het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Cliënte begrijpt dat dit inhoudt dat er vergunningsvoorschriften kunnen worden verbonden aan de exploitatie van de onderhavige exploitatie. Cliënte is niet bekend met de inhoud van dergelijke voorschriften en wenst haar huidige exploitatie onbelemmerd te kunnen voortzetten.

92. Cliënte wenst de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres te behouden. Een beperking van deze mogelijkheden zal tot waardevermindering van het pand en dus grote schade leiden bij cliënte.

Wijkergouw 6 (Schellingwouderkerk)

93. Op het adres Wijkergouw 6 bevindt zich de Schellingwouderkerk. De Schellingwouderkerk dateert uit de 17e eeuw en is de dorpskerk van het dijkdorp Schellingwoud en heeft een belangrijke maatschappelijke functie voor de lokale gemeenschap. Door de fraaie omgeving is de Schellingwouderkerk een uitstekende locatie voor bruiloften en recepties, hiernaast worden in de kerk onder meer workshops, congressen en lezingen georganiseerd. Naast de culturele activiteiten worden er ondersteunende horeca-activiteiten geëxploiteerd. De huidige exploitatie heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het behoud van de Schellingwouderkerk.

94. De Schellingwouderkerk is niet opgenomen in bijlage IX van het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Cliënte verzoekt om de locatie op te nemen in bijlage IX, met behoud van de huidige exploitatiemogelijkheden. Cliënte begrijpt dat opname in bijlage IX inhoudt dat er vergunningsvoorschriften kunnen worden verbonden aan de exploitatie van de onderhavige exploitatie. Cliënte is niet bekend met de inhoud van dergelijke voorschriften en wenst haar huidige exploitatie onbelemmerd te kunnen voortzetten.

95. Cliënte wenst de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres te behouden. Een beperking van deze mogelijkheden zal tot waardevermindering van het pand en dus grote schade leiden bij cliënte.

Prinsengracht 756 (De Duif)

96. Aan de Prinsengracht bevindt zich De Duif. Deze 19e-eeuwse kerk in het centrum biedt een breed scala aan culturele activiteiten zoals symposia, concerten diverse culturele evenementen zoals concerten, lezingen en congressen. Tevens is De Duif een geliefde trouwlocatie. Naast de culturele activiteiten worden er ondersteunende horeca-activiteiten geëxploiteerd. De huidige exploitatie heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het behoud van De Duif.

97. De Duif is opgenomen in bijlage IX van het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Cliënte begrijpt dat dit inhoudt dat er vergunningsvoorschriften kunnen worden verbonden aan de exploitatie van de onderhavige exploitatie. Cliënte is niet bekend met de inhoud van dergelijke voorschriften en wenst haar huidige exploitatie onbelemmerd te kunnen voortzetten.

98. Cliënte wenst de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres te behouden. Een beperking van deze mogelijkheden zal tot waardevermindering van het pand en dus grote schade leiden bij cliënte.

Oudegracht 69 - Weesp (Van Houtenkerk)

99. Op het adres Oudegracht 69 te Weesp bevindt zich de Van Houtenkerk. De Van Houtenkerk is een geliefde locatie voor zowel inwoners van Weesp als voor bezoekers van culturele evenementen zoals concerten en huwelijken. Er vinden meerdere jaarlijks terugkerende evenementen plaats in de kerk zoals het Weesp Chamber Music Festival en de Antiekmarkt. Naast de culturele activiteiten worden er ondersteunende horeca-activiteiten geëxploiteerd. De huidige exploitatie heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het behoud van de Van Houtenkerk.

100. De Van Houtenkerk is niet opgenomen in bijlage IX van het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Cliënte verzoekt om de locatie op te nemen in bijlage IX, met behoud van de huidige exploitatiemogelijkheden. Cliënte begrijpt dat opname in bijlage IX inhoudt dat er vergunningsvoorschriften kunnen worden verbonden aan de exploitatie van de onderhavige exploitatie. Cliënte is niet bekend met de inhoud van dergelijke voorschriften en wenst haar huidige exploitatie onbelemmerd te kunnen voortzetten.

101. Cliënte wenst de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres te behouden. Een beperking van deze mogelijkheden zal tot waardevermindering van het pand en dus grote schade leiden bij cliënte.

Hoogte Kadijk 147 (Museum Werf 't Kromhout)

102. Op het adres Hoogte Kadijk 147 bevindt zich Werf 't Kromhout. Werf 't Kromhout is 150 jaar geleden opgericht. Tot eind jaren '60 werden ter plaatse de legendarische Kromhoutmotoren gebouwd. De Westkap is nog steeds in gebruik als scheepswerf. In de Oosthal wordt een presentatie gegeven van de geschiedenis en de historische, nog werkende, Kromhoutmotoren die hier sinds 1895 gemaakt werden. In 't Kromhout vinden vele activiteiten en evenementen plaats. Naast deze culturele activiteiten worden er ondersteunende horeca-activiteiten geëxploiteerd. De huidige (en beoogde) exploitatie levert een belangrijke bijdrage aan het behoud van 't Kromhout.

103. 't Kromhout is niet opgenomen in bijlage IX van het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Cliënte verzoekt om de locatie op te nemen in bijlage IX, met behoud van de huidige exploitatiemogelijkheden. Cliënte begrijpt dat opname in bijlage IX inhoudt dat er vergunningsvoorschriften kunnen worden verbonden aan de exploitatie. Cliënte is niet bekend met de inhoud van dergelijke voorschriften en wenst haar huidige exploitatie (alsmede haar beoogde plannen, welke uw gemeente bekend zijn) onbelemmerd te kunnen voortzetten.

104. Een beperking van deze mogelijkheden zal leiden tot waardevermindering van het object, met als gevolg aanzienlijke schade en continuïteitsrisico's voor cliënte.

105. Cliënte wenst de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres te behouden. Een beperking van deze mogelijkheden zal tot waardevermindering van het pand en dus grote schade leiden bij cliënte.

Afsluitend

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

107. 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.

Afsluitend

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

106. 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.

107. 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.

108. **Daarnaast doe ik namens cliënte het verzoek om de locaties op de adressen Kleine Wittenburgerstraat 1 (Oosterkerk), Vondelstraat 120A (Vondelkerk), Wijkergouw 6 (Schellingwouderkerk), Oudegracht 96 (Weesp) (Van Houtenkerk), Hoogte Kadijk 147 (Werf 't Kromhout) op te nemen in bijlage IX (culturele horeca), met behoud van dezelfde voorwaarden als waar thans onder geëxploiteerd wordt.**

109. 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
mM@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 : D20251010
Betreft : Steak Club Leidse / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk :

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend Fenicie Leidsestraat B.V., exploitant van Steak Club Leidse aan de Korte Leidsedwarsstraat 36 (1017 RC) (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.

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. H.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

[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.

[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.

<u>Gronden</u>

<u>Overgangsrecht</u>

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

30. Cliënte meent dat uw gemeente zich dient te houden aan de toezeggingen c.q. het opgewekte vertrouwen zoals hierboven verwoord. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit dient

hierop te worden aangepast. Slechts voor zover aan de verdere inhoud zou moeten worden toegekomen, quod non, wordt hierbij namens cliënte nog het navolgende opgemerkt.

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

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

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

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

in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op nieuwe regels', onvoldoende zekerheid voor bestaande horeca-exploitanten en pandeigenaren.

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

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

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

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

38. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde

periode of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke geluids- of geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

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

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

Zwaartecategorieën horeca

41. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden zwaartecategorieën voor zelfstandige horeca genoemd, gekoppeld aan toegestane en verboden activiteiten. Cliënte meent dat er te weinig flexibiliteit is ingebouwd voor horecabedrijven die hier niet strikt in passen. Er zijn nu bestaande horecabedrijven die activiteiten uitvoeren die niet passen binnen een bepaalde zwaartecategorie. Hier is in het Ontwerp Wijzigingsbesluit geen, althans onvoldoende rekening mee gehouden. Indien deze horecabedrijven wel binnen een

bepaalde zwaartecategorie zouden moeten vallen, zou dit een beperking van de huidige exploitatie opleveren. Dit kan zeer vergaande 'financiële' gevolgen hebben.

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

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

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

45. Verder is het voor reguliere horeca niet toegestaan om (een deel van) de ruimte in te richten als dansvloer. Cliënte meent dat dit niet strookt met bijvoorbeeld restaurants, waarvoor het nu is toegestaan om maximaal 20% van het bruto-vloeroppervlakte van de horecazaak in te richten als dansvloer. Voor horeca van categorie 3 en 4 (of een andere categorie), waarvoor dat thans is toegestaan, dient deze mogelijkheid in ieder geval behouden te blijven. Ten aanzien van dit onderwerp heeft uw burgemeester in de raadsvergadering d.d. 14 mei 2025 ter bespreking van het nieuwe horecabeleid met betrekking tot het amendement inzake dansen in reguliere horeca bijvoorbeeld nog

gezegd: "*Het amendement (...) en maakt het wel mogelijk dat er in een café spontaan tussen de tafels of op de tafel wordt gedanst*". Deze toezegging van de burgemeester, hoe summier ook, valt niet terug te vinden in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

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

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

> *"Het op structurele basis bedrijfsmatig beschikbaar stellen van ruimte binnen een horecazaak ten behoeve van feesten voor grotere groepen, al dan niet besloten of tegen entreegeld."*[15]

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

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

---

[15] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

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

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

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

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

Openingstijden horecazaak

54. In artikel 3.82 worden de openingstijden genoemd van de diverse zwaartecategorieën. Opvallend is dat met name bij reguliere horeca de openingstijden beperkt zijn ten opzichte van de huidige situatie. Reguliere horeca exploiteert op dit moment over het algemeen als horeca '4'. Deze horeca exploiteert doorgaans als dagzaak: van zondag tot en met

donderdag tot 01.00 uur en van vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur of als avondzaak: van zondag tot en met donderdag tot 03:00 uur en vrijdag en zaterdag tot 04:00 uur. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit mag er op vrijdag en zaterdag tot 02.00 uur geëxploiteerd worden. Dit scheelt in ieder geval één uur in het weekend. Onterecht is daarbij niet erkend dat dit voor zeker een deel van de horeca-exploitanten een onevenredige beperking zal zijn. In de drukkere gebieden in Amsterdam zijn er vele restaurants tot de maximale sluitingstijd geopend zijn. Dat is ook normaal voor een bruisende hoofdstad en betekent niet dat de gasten bestaan uit een aparte bezoekersstroom. Een beperking in het weekend zal tot grote financiële schade lijden.

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

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

57. 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

[16] Horecabeleid 2025, pagina 32.

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

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

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

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

70. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt onder meer terug in

artikel 2.255. Cliënte meent dat een dergelijk maximum bruto-vloeroppervlakte voor een horecazaak/horecazaken nooit minder kan zijn dan de bestaande bruto-vloeroppervlakte. Dit lijkt onvoldoende te zijn gewaarborgd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

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

<u>Nader over Steak Club Leidse</u>

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

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

> *''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;''*

<u>Huidige horecabeleid</u>

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 Steak Club Leidse openingstijden vergund tot 01:00 uur (zondag – donderdag) en 03:00 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. Ook het terras wordt (regelmatig) geëxploiteerd binnen de volledige openingstijden.

77. In de praktijk maakt Steak Club Leidse ook daadwerkelijk volledig gebruik van de vergunde openingstijden

78. In Steak Club Leidse wordt een hoger muziekgeluidsniveau geproduceerd dan louter achtergrondniveau, hetgeen (legaal) ter plekke is toegestaan. Ook het behoud van het geluidsniveau wenst Steak Club Leidse in de toekomst voort te zetten. Daarnaast is het momenteel planologisch ook toegestaan om groepsdiners mogelijk te maken. Steak Club Leidse wenst ook in een juiste horecazwaartecategorie te worden ingedeeld die deze mogelijkheden behoudt.

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

Terras

80. 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.

81. 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."*

82. 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.

<u>Winterterras</u>

83. 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.

<u>Overgangsrecht terrassen</u>

84. 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>Investeringen</u>

85. 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.

---

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

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

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 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.

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

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

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

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	:	D20220505
Betreft	:	St. James Gate/Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend de exploitant van St. James Gate aan het Rembrandtplein 8-10 (1017 CV) te Amsterdam, hierna te noemen: cliënte, ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Namens cliënte is respectievelijk op 11 mei 2022 een inspraakreactie aan uw gemeente toegezonden. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd en maakt onderdeel uit van de onderhavige zienswijze. Daarnaast wenst cliënte nog het navolgende op te merken.

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

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

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

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

Inleiding

Voorgeschiedenis

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

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

3. Cliënte vraagt zich af welk concreet probleem de gemeente met het SBK en het Cliënte 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.

[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.

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 ondermeer 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

[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.

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

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

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

Rol stadsdelen geminimaliseerd

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Ook is gezegd:

> *"Bestaande rechten blijven behouden."*

En:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

[12] Ondermeer 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.

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.

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.

[15] Zie ondermeer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

26. Een andere uitleg zou strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, ondermeer 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 handelwijze van uw gemeente, waaronder het schenden van het opgewekte vertrouwen en schending van het rechtszekerheidsbeginsel, tevens leidt tot een onrechtmatige overheidsdaad, waarvoor cliënte uw gemeente aansprakelijk houdt.

<u>Gronden</u>

<u>Overgangsrecht</u>

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 ondermeer het volgende opgenomen:

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

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

---

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

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

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

    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 ondermeer 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. 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[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

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

in. Voor het overige kan niet geheel worden overzien wat de verschillen zijn tussen de oude en nieuwe horeca categorie-indeling.

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

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

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

65. Duidelijk is dat de regeling complexer wordt voor de horeca-exploitant en deze weer een extra toestemming dient aan te vragen. De horeca-exploitant heeft minder zekerheid over de openingstijden, maar moet wel investeringen doen en personeel aannemen. Cliënte meent dat 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 ondermeer 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.'[20]

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

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

73. Op grond van artikel 3.78 kunnen voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit horecaterras worden verbonden. Op grond van lid 2 worden in elk geval voorschriften verbonden over de positionering en maatvoering van het terras, de openingstijden 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.

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

Verbod terrasverwarming in strijd met wet- en regelgeving

75. Cliënte is van mening dat er geen sprake kan zijn van een verbod op losstaande verwarmingsapparatuur. In artikel 3.73 worden objecten omschreven die op een horecaterras verboden zijn. Onderdeel daarvan maakt uit "terrasverwarming". Echter heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de Hollandse Hitwinkel, bijgestaan door Meester Advocaten, hieromtrent reeds eerder geoordeeld dat een dergelijk verbod niet is toegestaan.[21] Daarbij komt dat de destijds toepasselijk zijnde Richtlijn 90/396/EEG en Richtlijn 2009/142/EG inmiddels zijn achterhaald en thans ondermeer 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.''*[22]

77. 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 ondermeer 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; [...]''

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

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

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

80. Artikel 2.245 bepaalt dat ten behoeve van één of meer horecazaken de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte' kan worden aangegeven. Dit komt ondermeer 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.

Uitgaansgebied / plein

82. St. James Gate is gelegen in het uitgaansgebied Rembrandtplein. Cliënte meent dat in uitgaansgebieden ruimere regels met betrekking tot horeca-exploitatie dienen te gelden dan buiten dergelijke gebieden. Dit is van oudsher ook de bedoeling en bestuurspraktijk van de gemeente Amsterdam. Niet ter discussie lijkt te staan dat het Rembrandtplein in de toekomst blijft behoren tot (een van de weinige) uitgaansgebieden.

83. Zo is de bijzondere bonus-malusregeling binnen het uitgaansgebied Rembrandtplein van kracht (geweest), welke een verdere verruiming van de openingstijden met zich meebracht, zulks in tegenstelling tot andere gebieden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit komt het bijzondere karakter van het uitgaansgebied Rembrandtplein niet dan wel onvoldoende naar voren. Verzocht wordt om in het Ontwerp Wijzigingsbesluit alsnog de bijzondere (en verruimde) positie van de horeca in uitgaansgebieden op te nemen.

84. Bij horeca-exploitatie op uitgaansgebieden, zoals het Rembrandtplein, speelt eens te meer het rechtszekerheidsbeginsel, waarbij horeca-exploitanten (en pandeigenaren) erop mochten vertrouwen dat de ruime horeca gebruiksmogelijkheden zouden kunnen worden gecontinueerd en dat binnen het uitgaansgebied de nodige flexibiliteit zou bestaan om bestaande horeca gebruiksmogelijkheden te wijzigen (om ook op de laatste ontwikkelingen en trends in te spelen). Ook de huurprijs in het bewuste gebied is daarop afgestemd.

85. Concept van St. James's Gate is uw gemeente bekend. Ter plaatse worden zowel dranken als gerechten genuttigd.

86. De locatie kent de bestemming 'horeca 1.5' (zie 22.1 bestemmingsomschrijving onder h en i). In alle bouwlagen is dan ook toegestaan:

"horeca 3:
horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés;

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;

1.38 horeca 5:
hotels;"

87. Aan St. James's Gate is een exploitatievergunning ten behoeve van caféexploitatie verleend, met openingstijden zondag-donderdag tot 03.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 05.00 uur.

88. Volgens het huidige horecabeleid[24] zijn de volgende activiteiten toegestaan:

"1.1.3 Horeca 3
Horecabedrijven die tot doel hebben voor de 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."

<u>Openingstijden volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit</u>

89. De openingstijden opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit verschillen van de openingstijden die nu (volgens de horecakaart) vergund zijn:
- De openingstijden voor zondag – donderdag blijven volgens het beleidskader gelijk aan de openingstijden zoals die nu vergund zijn;
- Vrijdag en zaterdag mag St. James's Gate nu tot 05:00 uur geopend zijn, volgens het beleidskader zou dat nog maar tot 04:00 uur mogen. Dit scheelt 1 uur.

90. Echter is onduidelijk of de openingstijden in de vorm van een vergunning dan wel een (al dan niet gedeeltelijk) ontheffing worden verstrekt. Cliënte wenst de openingstijden vergund te krijgen c.q. te behouden en niet middels een ontheffing

91. Een alternatief zou zijn dat cliënte in de toekomstige indeling wordt aangemerkt als "zware horeca (uitgaan)" aangezien horecaexploitaties als de onderhavige (zogenaamde "avondzaak") in het Ontwerp Wijzigingsbesluit "tussen wal en schip vallen".

[24] Bron: Uitvoeringsnotitie Horeca 2014-Amsterdam.

92. Voor zover de toekomstige sluitingstijd via een ontheffing plaatsvind bekend dit een significante waardevermindering van het horecabedrijf van cliënte. Cliënte is genoodzaakt in voorkomend geval voor deze waardevermindering op uw gemeente te verhalen. Verder is onduidelijk onder welke voorwaarden ontheffingen zouden worden verleend? Geschiedt dat per zaak of is er ook een mogelijkheid dat het per gebied zal gebeuren, zoals ten aanzien van het uitgaansgebied Rembrandtplein? Onder welke voorwaarden kan een dergelijke ontheffing eventueel worden ingetrokken? Eén en ander geeft cliënte in voorkomend geval de nodige onzekerheid.

93. Het eventueel terugdringen van de sluitingstijd van cliënte significante gevolgen. Cliënte zal daarbij worden beperkt in haar exploitatiemogelijkheden. Juist in de laatste uren wordt door cliënte relatief hoge omzet in het weekend behaald.

94. Hoewel cliënte de gemeente Amsterdam hiermee bekend verondersteld, is hij bereid gewenst/noodzakelijk dit te onderbouwen met financiële stukken.

<u>Verlaatjes</u>

95. Op grond van het huidige horecabeleid heeft een exploitant die in het uitgaansgebied ligt de mogelijkheid om 12 keer per jaar een verlaatje te krijgen (ontheffing van de sluitingstijden).

Om de bestaande exploitanten van clubs binnen de uitgaansgebieden tegemoet te komen heeft de burgemeester een pilot opgezet waarbij deze clubs in plaats van 5 keer per jaar, 12 keer per jaar een ontheffing van hun sluitingstijden krijgen.

Bron: Uitvoeringsnotitie horeca 2014

96. Volgens het beleidskader zou dit nog maar 5 keer per jaar kunnen.

97. Dit is negatief voor St. James's Gate. Zij wenst de huidige situatie te behouden.

<u>Voormalig horecaconcentratiegebieden Rembrandtplein</u>

98. De horeca exploitaties van cliënte bevinden zich in één van de voormalige horecaconcentratiegebieden. Cliënte wenst graag +5dB te willen behouden en niet achteruit te gaan qua geluidsniveau. Ook wenst hij in het algemeen het overgangsrecht te behouden uit de Wet milieubeheer/het Activiteitenbesluit (exploitatie voor 1992).

Bonus/malus-regeling

99. De ondernemingen van cliënte zijn gevestigd op het Rembrandtplein.

100. Er is in het verleden een bonus/malus-regeling tot stand gekomen.25 Cliënte in dit gebied vraagt zich af wat er in de toekomst van deze 'bonus' overblijft en wil daar aanspraak op (blijven) maken. Het kan niet zo zijn dat dit element er in eerste instantie inzat en er later uit wordt gehaald.

101. Ook geldt het navolgende. De Uitvoeringsnotitie Horeca 2014, stadsdeel Centrum, pagina 47, geeft aan: "*Het Rembrandtplein e.o. is een gebied met een intensieve menging van grootstedelijke functies als uitgaan, winkelen, werken, wonen en toerisme, waarbij de nadruk ligt op het uitgaan. Het gebied kent een concentratie van (nacht)horeca (Rembrandtplein, Reguliersdwarsstraat en Amstelstraat) en een aantal winkels (Reguliersbreestraat*)."

102. Hoe verhoudt het Ontwerp Wijzigingsbesluit zich met deze Uitvoeringsnotitie ten aanzien van het Rembrandtplein? Voor cliënte is dit een belangrijke vraag, mede gelet op de aanspraak van de bonus. Cliënte wenst hier graag nader over te vernemen.

Behoud huidige geluidsniveau

103. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is onduidelijk over de vraag hoe het huidige geluidsniveau past binnen de bepaalde horeca categorieën en hoe het overgangsrecht daaromtrent wordt vormgegeven. In veel gevallen heeft een horecabedrijf in het verleden een "nadere eis" opgelegd gekregen (thans: maatwerkvoorschrift) althans heeft de ondernemer een melding ingevolge de Wet Milieubeheer gedaan en een geluidsrapport overgelegd aan uw gemeente. Cliënte wenst het huidige geluidsniveau te behouden.

104. De huurder van cliënte maakt regelmatig volledig gebruik van de vergunde openingstijden daarnaast. Cliënte exploiteert thans (legaal) een geluidsniveau dat hoger is dan louter ''achtergrondniveau''. Daarnaast laat cliënte toe dat er in het horecabedrijf wordt bewogen/gedanst. Uw gemeente is daarmee bekend.

---

[25] Zie convenant uitvoering pilot gastvrij en veilig Rembrandtplein 26 juni 2015, pagina 12.

Bouwvergunningen/omgevingsvergunningen afwijkend gebruik

105. Voor zover cliënte in het verleden bouwvergunningen heeft verkregen voor afwijkend gebruik welke niet in het bestemmingsplan zijn opgenomen dan wel anderszins dan wel sprake is van toepasselijk overgangsrecht wenst cliënte deze rechten te behouden.

Terras

106. 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.

107. 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.*"

108. 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.

109. 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. De openingstijden zijn van groot belang voor de "dag-rondexploitatie" om het Rembrandtplein overdag voldoende levendig en leefbaar te houden. De terrasexploitatie wordt daarbij juist gezien als een bevordering van woon- en leefklimaat ter plaatse.

Winterterras

110. 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[26] Hoe houdt het Ontwerp Wijzigingsbesluit hier rekening mee?

Overgangsrecht terrassen

111. 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. Cliënte wenst het huidige, feitelijke, terras te behouden.

Doorloopruimte terras

112. 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.[27] Gedachten daarachter is dat twee kinderwagens elkaar moet kunnen passeren.[28] 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.

113. 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.

114. Vaker heeft uw gemeente overwogen om bij het eventueel creëren van meer doorloopruimte parkeerplekken op te heffen in plaats van een terrasbeperking door te voeren29. De vraag is dan ook hoezo hier nu geen rekening mee wordt gehouden.

Opnieuw evalueren terrassenplannen

115. Uw gemeente geeft nu in het conceptstuk aan dat terrassenplannen in beginsel ongewijzigd moeten worden voortgezet, tot verdere wijzigingen. Echter moet het niet zo zijn dat cliënte die onder een dergelijk terrassenplan valt, binnen afzienbare tijd wordt geconfronteerd met de wens van de gemeente om opnieuw te gaan evalueren en het te herzien. Daarbij speelt

[26] Zie in dit kader het Terrassenbeleid Stadsdeel Centrum 2011, p. 43
[27] Zie bijvoorbeeld ook Terrassenbeleid 2011, p. 3.
[28] Zie in dit kader bijvoorbeeld Uitvoeringsnotitie horeca 2014, p. 13.
[29] Zie bijvoorbeeld Terrassenplan Rozengracht, 21 december 2021, pag. 5.

ook een rol dat de terrassenplannen zien op relatief drukkere plekken, waar niet zo zeer voetgangersdrukte ontstaat en het belang van de voetganger een rol speelt, maar meer het ordelijk verloop van uitgaanspubliek doorslaggevend is. Dan speelt er ook niet de normale voetgangersnorm in de beleving van cliënte.

Rembrandtplein terras

116. Voor dit gebied geldt een terrassenplan. Dit terrassenplan is na een relatief langdurig traject en met inspraak van alle betrokken partijen tot stand gekomen, ondermeer aan de hand van een uitvoerige inspraakreactie.[30]

Rekening houden met bestaande vergunningen en afspraken met de gemeente

117. Uw gemeente is bekend met de diverse procedures die in het verleden ten aanzien van St. James Gate zijn gevoerd. Denk bijvoorbeeld aan de in verleden spelende discussie rondom de gebouwde serre (o.a. proces-verbaal rechtbank Amsterdam d.d. 25 november 2011 en verdere besluitvorming hieromtrent). Daarnaast wijst cliënte op de discussie uit het verleden met betrekking tot de indeling van de openbare ruimte en de situering van het terras van cliënte. Voor de exploitatie van cliënte is het absoluut noodzakelijk om over dezelfde terrasoppervlakte/indeling te kunnen beschikken als laatstelijk vergund. Cliënte acht uw gemeente met de ter zake relevante stukken bekend.

Investeringen

118. 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.

119. Cliënte heeft diverse investeringen gedaan, waaronder het aangaan van diverse duurovereenkomsten en lange termijnovereenkomsten. 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 mediacommunicatie direct door haar gasten wordt opgepakt, wordt aangemoedigd (of anders: afgestraft). Cliënte is dan ook genoodzaakt om continue investeringen in het bedrijf (o.a. interieur en terras) door te voeren. De vraag is hoe hiermee wordt omgegaan.

[30] Terrassenplein Rembrandtplein, aanvulling op de Terrassennota 2008.

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

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	:	D20220433
Betreft	:	Strand zuid / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend Zuid BV, exploitant van Strand Zuid (in het zomerseizoen) en Zuidpool (in het winterseizoen), (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 10 mei 2020 en 12 oktober 2022 een inspraakreactie en aanvullende inspraakreactie aan uw gemeente toegezonden. Daarnaast is uw gemeente door cliënte op 30 december 2024 aansprakelijk gesteld. De inhoud van deze stukken dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd en maakt onderdeel uit van de onderhavige zienswijze. Daarnaast wenst cliënte nog het volgende op te merken.

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

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

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

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

Inleiding

Voorgeschiedenis

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

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

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

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

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

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 ondermeer 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]

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

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.

   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.

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.[8] Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen.

[7] Zie ook Bestuursopdracht 2018.
[8] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.

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. <u>De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.</u>

<u>Opgewekt vertrouwen</u>

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:[11]

[9] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.
[10] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.
[11] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

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

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 .[12] geeft ondermeer aan:

[12] Ondermeer 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."

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.

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

---

- 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 ondermeer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

worden verduidelijkt en aangepast, zodat buiten twijfel staat dat bestaande rechten te allen tijde worden gerespecteerd. Hieronder komen wij nader op terug.

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."[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.

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

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

horecaondernemer die tevens eigenaar is van het pand wordt hierdoor extra zwaar benadeeld. De gemeente doorkruist hiermee ook de marktwerking, voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

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 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.

[18] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

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 3.90 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.

60. 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.

61. 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.

62. 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

63. 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.

64. 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.

65. 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.

66. 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.

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

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

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

69. 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.

[19] Horecabeleid 2025, pagina 32.

70. 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.

71. 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

72. 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.

73. 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

74. 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.

75. 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.

76. Het horecaconcept van Strand Zuid/Zuidpool valt niet zomaar "in een hokje te passen". Cliënte kan niet overzien in hoeverre het Ontwerp Wijzigingsbesluit negatieve invloed op haar exploitatie(s) kan hebben. In ieder geval wenst cliënte haar exploitatiemogelijkheden te behouden. Daarnaast acht cliënte het van belang dat het stadsdeel Zuid niet alleen de bevoegdheid krijgt om de exploitatiewijze van cliënte te beperken doch tevens te verruimen.

Geen directe buren

77. Het is algemeen bekend dat het Rai-complex, aan de zuidelijke ringweg van Amsterdam (A10) geen directe buren kent, althans zeker niet ter plekke van de horecaexploitatie van cliënte. Deze is als het ware "omsloten" door het Rai-complex.

78. Zoals cliënte reeds heeft aangegeven in haar (aanvullende) inspraakreactie SBK wenst cliënte de huidige exploitatie, in de ruimste zin des woords, te kunnen voortzetten. Cliënte gaat er daarbij vanuit tot het maximale toegestane gebruik van het bestemmingsplan, alsmede de individueel verstrekte omgevingsvergunningen én anderszins relevante vergunningen, alsmede het feitelijk gebruik volledig in de toekomst door haar en haar eventuele rechtsopvolgers kan worden voortgezet.

Afsluitend

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

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.

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	:	D20220456 / Raoul Meester
Betreft	:	M.L. Swaan Beheer B.V. (La Vie en Proost) / zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend de besloten vennootschap Brasil Music Bar BV, (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 11 oktober 2022 een inspraakreactie en aanvullende inspraakreactie aan uw gemeente toegezonden. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd.

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

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

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

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

Inleiding

Voorgeschiedenis

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

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

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

---

[1] In het verleden ook wel genoemd (concept) Stedelijk Beleidskader horeca en terrassen, hierna te noemen: SBK.
[2] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën, maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.
[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.

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

- Uw gemeente heeft bij/in het concept-SBK kenbaar gemaakt dat het SBK in samenwerking met Koninklijke Horeca Nederland (KHN) tot stand zou zijn gebracht. KHN erkent gesprekken hieromtrent met uw gemeente te hebben gevoerd, doch kan zich (totaal) niet vinden in de tekst van het SBK, hetgeen ook moge blijken uit de uitvoerige inspraakreactie van KHN d.d.11 mei 2022.
- Cliënte heeft moeten constateren dat tijdens de inspraakavonden (met name de inspraakavond Amsterdam-Centrum d.d. 14 september 2022) vanuit uw gemeente erg 'sturend' werd opgetreden in het voordeel van enkele klagende burgers (o.a. kregen deze een 'breder podium' en langer het woord).
- Vervolgens heeft uw gemeente ook 'sturend' opgetreden door de termijn voor het indienen van inspraakreacties te verlengen. In eerste instantie liep de termijn voor het verstrekken van inspraakreacties van 16 maart tot en met 11 mei 2022. In deze periode zijn in totaal circa 100 inspraakreacties ingediend,[4] welke in de kern (zeer) negatief over het SBK waren. Vervolgens is door uw gemeente de inspraaktermijn verlengd tot 13 oktober 2022 en zijn circa 620 inspraakreacties binnengekomen. Cliënte kan zich niet aan de indruk onttrekken dat gedurende deze aanvullende inspraaktermijn door of vanwege uw gemeente bewoners (organisaties) actief zijn verzocht om een 'positieve' (lees: voor de horeca negatieve) inspraakreactie in te brengen.
- In de Nota van Beantwoording[5] wordt deze 'sturende houding' vanuit uw gemeente voortgezet. Direct na de samenvatting (hoofdstuk 2) worden in paragraaf 3.1 vele 'complimenten' voor het SBK opgesomd. Blijkens de eigen bronvermelding lijken deze complimenten echter voort te vloeien uit slechts 11 'van de 620' zienswijzen.[6] Uw gemeente vormt het beeld dat de verhouding van positieve en negatieve reacties tamelijk gelijk is, maar dit is geenszins het geval. Het merendeel van de zienswijzen is negatief, over de inhoud van het SBK dan wel over de vorm en opzet ervan.

[4] Waarvan overigens circa 120 vanuit Meester Advocaten.
[5] De Nota van Beantwoording is ongeveer twee en een half jaar na ontvangst van de inspraakreacties uiteindelijk op 4 februari 2025 door uw gemeente verstrekt.
[6] Nota van Beantwoording, pagina 8, indieners 241, 458, 175, 499, 67, 80, 457, 23, 76, 0125, 0481.

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

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

Rol stadsdelen geminimaliseerd

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

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

8. Bevoegdheid van de stadsdelen is echter gedecimeerd. Zo kunnen stadsdelen bijvoorbeeld, doch niet uitsluitend, niet afwijken van de na-indeling in de zwaartecategorie niet-afwijken van de openingstijden (met uitzondering van een enkele ontheffingsmogelijkheid). De stadsdelen lijken nu alleen de vrijheid te hebben om gebieden aan te wijzen waar een ontheffing van de openingstijden niet wenselijk is.[8] Een ander voorbeeld zijn de regels ten aanzien van terrassen. Waar tot nu toe het terrassenbeleid van de diverse stadsdelen gold als nadere invulling van het horecabeleid, zullen nu eenduidige, stedelijke beleidsregels

[7] Zie ook Bestuursopdracht 2018.
[8] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 27.

komen te gelden waarbinnen de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[9]

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

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

Opgewekt vertrouwen

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

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

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

[9] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 33.
[10] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 44.
[11] Aanwezig waren bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van 29 november 2021

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

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

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

Ook is gezegd:

"Bestaande rechten blijven behouden."

En:

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

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

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

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

> *"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.

---

[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.

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.

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.

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

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

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

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

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

Gronden

Overgangsrecht

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

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

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

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

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

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

---

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

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

36. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat horecaondernemers in de toekomst de kans moeten krijgen om een horecabedrijf te kunnen verkopen. In de horecabranche komt het vaak voor dat verkoop van de horecazaak op termijn als pensioenvoorziening diende. 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 wat onder 'op structurele basis' wordt verstaan. Cliënte meent dat deze mogelijkheid van zaalverhuur moet blijven bestaan, voor zover dat thans wel is toegestaan. Weliswaar wordt in de toelichting bij het wijzigingsbesluit wel aangegeven dat deze vorm van zaalverhuur kan

[18] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

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

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

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

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

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

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

Openingstijden horecazaak

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

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

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

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.

67. Cliënte maakt volledig gebruik van de vergunde openingstijden. Het is voor de exploitatie van La Vie en Proost van groot belang dat gedurende de volledige vergunde openingstijd kan worden geëxploiteerd. Cliënte heeft echter begrepen dat zogenaamde 'avondzaken' onder het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden gerubriceerd als 'middelzware horeca' en 'dus' niet de categorie 'zware horeca/uitgaan.' Dit zou met zich meebrengen dat de gebruiksmogelijkheden voor La Vie en Proost beperkt zouden worden. Cliënte verwijst in dit kader naar het hiervoor gestelde in randnummers 60 e.v.

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 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.

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 wild parkeren van fietsen en scooters of het illegaal plaatsen van afval. Bovendien kan de aanwezigheid van een terras juist extra toezicht en controle in een gebied mogelijk maken. Deze belangrijke bijdragen van terrassen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn tot nu toe onvoldoende erkend.

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

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

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

Nader over La Vie en Proost

Beschrijving

79. Cliënte exploiteert al gedurende langere tijd het horecabedrijf La Vie en Proost aan de Warmoesstraat 113A te Amsterdam. La Vie en Proost is een stripbar in het Wallengebied. Uw gemeente is bekend met het bewuste concept. Daarover is bijvoorbeeld ook meerdere malen zowel schriftelijk als mondeling (in bespreking op het stadhuis) nadere toelichting verstrekt. De inhoud van de exploitatie is in meerdere instanties en op meerdere wijze door uw gemeente akkoord bevonden.

Bestemming

80. De locatie van La Vie en Proost heeft in het vigerend bestemmingsplan "Herbestemmen raambordelen binnenstad" de enkelbestemming 'Gemengd-2', met de functieaanduiding 'specifieke vorm van gemengd-seksinrichting op de begane grond toegestaan'. Middels de geldende plankaart is een seksinrichting op deze locatie planologisch dus toegestaan.

81. Cliënte doet verder een beroep op alle eventuele in het verleden afgegeven vergunningen en eventueel toepasselijk overgangsrecht.

Exploitatie

82. Bij besluit van 13 november 2020 is aan cliënte een exploitatievergunning voor een alcoholverstrekkend horecabedrijf zonder terras (café (horeca III)) verleend. Hierbij zijn de volgende openingstijden vergund: 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.

83. Volgens de definities van de (APV van) gemeente Amsterdam is het horecabedrijf van cliënte getypeerd als zogenaamde 'avondzaak'. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit vermeldt op bijlage X een limitatief aantal avondzaken, die in de toekomst deze openingstijden zouden kunnen voortzetten. La Vie en Proost is opgenomen in de lijst van bijlage X, doch wenst niet alleen zekerheid te krijgen over het behoud van de sluitingstijden conform de verleende exploitatievergunning, docht tevens voldoende mogelijkheid in de toekomst te resteren voor uw gemeente c.q. het stadsdeel om een ontheffingssluitingstijd te verlenen. Ook wenst cliënte duidelijkheid te krijgen of bij verandering van de naam of het concept van de onderneming (bijvoorbeeld ook na verkoop) de openingstijden van een avondzaak blijven gelden. De Nota van Antwoord op het SBK geeft hier geen duidelijkheid over, evenmin de tekst van het Ontwerp Wijzigingsbesluit en de daarbij behorende toelichting. Cliënte verwijst in dit kader tevens naar hetgeen hieromtrent is gesteld in de onderhavige zienswijze in randnummer 60 e.v. Daarnaast biedt het Ontwerp Wijzigingsbesluit al helemaal geen duidelijkheid over de combinatie van horeca met sekstheater.

84. Tevens is per 13 november 2020 aan cliënte een exploitatievergunning voor een sekstheater verleend met dezelfde openingstijden.

85. In het verleden heeft er een integrale horecacontrole in het horecabedrijf van cliënte plaatsgevonden, waarbij uiteindelijk alle eventuele probleempunten zijn opgelost. De exploitatie in de huidige vorm is derhalve volledig bekend bij de gemeente.

86. Cliënte voldoet aan de geldende regels betreffende geluid, etc. en gaat ervan uit dat er in de toekomst geen beperkingen op deze aspecten zullen gaan gelden. De exploitatie van de stripbar in de huidige vorm met bovengenoemde openingstijden is voor cliënte van groot

belang voor een rendabele exploitatie. Er wordt in de inrichting legaal een hoger geluidsniveau geproduceerd dan louter 'achtergrondmuziekniveau'. Het publiek dat een stripbar bezoekt, gaat immers meestal in de latere uren uit.

87. Cliënte herkent zich niet in de gemiddelde ondernemer in het Wallengebied en wil niet in de toekomst geconfronteerd met beperking in horeca, omdat hij toevallig in het 1012-postcodegebied is gevestigd. Bij uitstek trekt cliënte "goed publiek". Daar moet juist maatwerk voor mogelijk zijn.

88. Cliënte kan niet goed overzien wat de gevolgen van het Ontwerp Wijzigingsbesluit zijn voor de (uitzonderlijke) horeca-inrichtingen welke, zoals in casu, zowel een exploitatievergunning voor een horecabedrijf hebben als voor een sekstheater. Cliënte wenst de exploitatie zoals reeds jarenlang ongewijzigd en bekend bij uw gemeente voort te kunnen zetten.

89. Daarbij geldt dat de exploitatie van La Vie en Proost goed past binnen het woon- en leefklimaat ter plaatse en niet tot onaanvaardbare overlast leidt. Er is dus geen enkele reden om de gebruiksmogelijkheden van cliënte op enigerlei wijze te beperken. Niet in de wijze van exploitatie noch in de openingstijden of op andere aspecten.

Investeringen

90. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit zegt niets over hoe bepaalde significante investeringen uit het verleden worden meegenomen in de afweging. Cliënte heeft diverse significante investeringen moeten doen (en doet deze nog steeds). Cliënte vroeg reeds aandacht voor dit in haar (aanvullende) inspraakreactie SBK. In de Nota van Antwoord wordt hier echter onvoldoende inhoudelijk op in gegaan. Het spreekt voor zich dat deze investeringen moeten kunnen worden terugverdiend. Naar aanleiding van de steeds verleende (exploitatie)vergunningen mocht cliënte hier ook op vertrouwen.

Afsluitend

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

92. 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.

93. 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.

94. 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 NL820866691B01

PER AANGETEKENDE POST/AFGEVEN AMSTEL 1

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

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220603
Betreft	:	The Albus / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend de exploitant van The Albus Hotel alsmede de daaraan gerelateerde Restaurant "Senses" aan de Vijzelstraat 45 te Amsterdam (hierna te noemen: cliënte), ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Namens cliënte is respectievelijk op 27 juni 2022 een inspraakreactie aan uw gemeente toegezonden. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd en maakt onderdeel uit van de onderhavige zienswijze. Daarbovenop heeft cliënte 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 ter inzagelegging treft u aan als bijlage 1.

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. On 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 rekeningnummer: 33.99.69.849 (NL58 RABO 0339 9698 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

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

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

Inleiding

Voorgeschiedenis

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

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

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

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

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

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

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

Rol stadsdelen geminimaliseerd

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

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

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

---

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

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 "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 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:

"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;

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

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.

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.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

Zwaartecategorieën horeca

41. Hoewel het Ontwerp Wijzigingsbesluit zich niet direct lijkt te richten op – sec - de exploitatie van hotels, lijkt deze echter ook wel degelijk relevant voor de The Albus Hotel, gelet op de horeca-activiteiten op de begane grond die ook voor niet-hotelgasten toegankelijk zijn.

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

43. Daarnaast is het bij de omzetting van de oude bestemmingsplannen naar het definitieve deel van het omgevingsplan van belang dat alle gebruiksmogelijkheden zoals nu opgenomen in het

oude bestemmingsplan, behouden blijven. Dit is zowel van belang voor de pandeigenaar als voor de horeca-exploitant, die wellicht in de toekomst de exploitatie nog wil wijzigen. Ook dit lijkt niet, dan wel onvoldoende te zijn verzekerd in het Ontwerp Wijzigingsbesluit.

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

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

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

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

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

> *"Het op structurele basis bedrijfsmatig beschikbaar stellen van ruimte binnen een horecazaak ten behoeve van feesten voor grotere groepen, al dan niet besloten of tegen entreegeld."*[15]

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

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

51. Ook voor middelzware horeca is het niet toegestaan om zaalverhuur voor feesten en partijen te exploiteren. Dit verhoudt zich niet tot de mogelijkheden die er thans zijn. Voor een motivatie

[15] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

daarvan wordt er verwezen naar het boven gestelde. Cliënte meent dat er geen sprake kan zijn van een inperking van de huidige exploitatiemogelijkheden.

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

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

Openingstijden horecazaak

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

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

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

57. Verder wordt in het Ontwerp Wijzigingsbesluit aangegeven dat avondzaken zouden worden gerubriceerd als middelzware horeca: *"De activiteiten die uitgevoerd (mogen) worden zijn verder hetzelfde als die van middelzware horeca."* Cliënt constateert dat het 'oude' onderscheid tussen 'horeca 2' en 'horeca 3' niet aansluit bij het thans gemaakte onderscheid tussen 'middelzware horeca' en 'zware horeca'. De gebruiksmogelijkheden van avondzaken (lijken te) worden beperkt. Nagenoeg ieder bestemmingsplan kent de volgende definitie van 'horeca 3': *"Horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken."* Hierin is bijvoorbeeld geen (letterlijk) verbod op dansen opgenomen. In de jurisprudentie[16] is wel uitgemaakt dat buiten onderscheid tussen horeca 2 en horeca 3 ondermeer relevant is of de primaire focus van het horecabedrijf ligt op het laten dansen van bezoekers. Met andere woorden: dit houdt nadrukkelijk geen dansverbod in. Voor het overige kan niet geheel worden overzien wat de verschillen zijn tussen de oude en nieuwe horeca categorie-indeling.

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

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

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

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

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

Horecaterrassen

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

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

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

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

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

> *"Alle bestaande terrassen hebben momenteel een ruimtelijke toestemming. Dit kan bijvoorbeeld een omgevingsvergunning zijn of een toestemming door algemene regels in het bestemmingsplan. Deze bestaande terrassen krijgen de nieuwe omgevingsvergunning terrassen van rechtswege. Vanaf inwerkingtreding van de horecaregels in het omgevingsplan wordt het onderdeel terras in hun huidige exploitatievergunning beschouwd als een omgevingsplanvergunning. Die bevat de openingstijden van het terras, de terrastekening en, indien aanwezig, specifieke vergunningvoorschriften over het terras. Ondernemers hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen en zijn geen leges verschuldigd."*[17]

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

68. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit echter staat bij artikel 3.76 aangegeven dat dit artikel alleen van toepassing is op een bestaand legaal horecaterras. Als een omgevingsplanactiviteit horecaterras voor het moment van inwerkingtreding van de subparagraaf rechtmatig werd verricht, dan geldt voor die activiteit een omgevingsvergunning van rechtswege voor

[17] Horecabeleid 2025, pagina 32.

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

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

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

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

71. 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.

72. 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

73. 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.

74. 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.

75. Hoewel het onderdeel 'evenementenlocaties' op het eerste gezicht niet direct van toepassing lijkt op de exploitatie van cliënte, kan cliënte echter niet overzien in hoeverre deze gevolgen voor haar kan hebben. Daarbij speelt ondermeer een rol dat de ruimte op de begane grond van hotel Albus in de praktijk ook wordt gebruik voor reguliere hotelactiviteiten, maar ook bijvoorbeeld een borrel of bijeenkomst. Niet valt uit te sluiten dat uw gemeente dergelijke activiteiten onder de definitie van 'evenementenlocaties' laat vallen. In ieder geval is binnen de huidige horeca 4-bestemming geen expliciet verbod opgenomen voor bepaalde activiteiten. Cliënte wenst dit te behouden.

Additionele horeca

76. 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.

77. 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.

78. 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.

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

<u>Nader over The Albus en Senses</u>

80. Hotel The Albus, gevestigd aan de Vijzelstraat, is zoals uw gemeente bekend een hoogwaardig hotel met idem restaurant. Restaurant Senses is zeer hoog aangeschreven en is regelmatig geprezen voor haar uitmuntende kwaliteit.

<u>Bestemmingsplan</u>

81. De locatie heeft in het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'Zuidelijke binnenstad' de enkelbestemming 'Gemend-1.5', met de functieaanduiding 'horeca 4 toegestaan in de eerste bouwlaag'. Op grond van artikel 13.1 van de regels behorend bij dit bestemmingsplan zijn deze gronden onder meer bestemd voor 'Horeca 5' in alle bouwlagen en 'Horeca 4' in de eerste bouwlaag.

82. Op grond van artikel 1.38 wordt onder 'Horeca 5' verstaan: *"Hotels"*.

83. Op grond van 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;"*

84. De locatie van The Albus is bestemd voor (o.a.) horeca 5. The Albus is een hotel. De locatie van Senses is enkel bestemd voor horeca 4.

Huidig Horecabeleid

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

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

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

Openingstijden

88. De openingstijden zoals heden vergund zijn als volgt:



89. Daarbovenop zijn er meerdere bouwvergunningen/omgevingsvergunningen verleend ten behoeve van een hotelbar en restaurant, waaronder bijvoorbeeld de bouwvergunning van 19 november 1999, bsd/bwt01-99-0251.

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

91. 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.

92. Cliënte wil de huidige exploitatiemogelijkheden op dit adres op basis van het bestemmingsplan, vergunningen, eventueel overgangsrecht, het huidige beleid etc. behouden. Een en ander inclusief de reguliere activiteiten welke in redelijkheid behoren bij de exploitatie van een hotellobby, zoals bijvoorbeeld het laten plaatsvinden van bijeenkomsten en partijen.

Geen specifieke categorie voor hotels

93. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit lijkt geen specifieke categorie te bieden voor horecaexploitatie in hotels, laat staan hoogwaardige en/of bijzondere hotelconcepten zoals het onderhavige. Cliënt is dan ook van mening dat er een extra categorie in het horecabeleid hiertoe dient te worden gecreëerd, en wel op een zodanige wijze dat zowel de vergunde als de feitelijke hotelexploitatie kan worden gecontinueerd en in de toekomst kan worden gewijzigd. Een en ander op een zodanige wijze dat de in de toekomst verleende omgevingsvergunning niet zodanig strikt gekoppeld is aan het hotelconcept dat ook toekomstige conceptwijzigingen kunnen worden doorgevoerd. Om een hoogwaardig hotel als het onderhavige te exploiteren, is het per definitie nodig om mee te gaan met de tijd, ontwikkelingen en wensen van de gasten. Toekomstige wijzigingen in het hotelconcept zullen dan ook per definitie aan de orde (moeten kunnen) zijn.

Investeringen

94. 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.

95. Cliënt heeft in het verleden significante investeringen gepleegd zowel in het kader van de vestiging van het hotel, verbouwing/inventaris en daarnaast zijn diverse duurovereenkomsten en lange termijnovereenkomsten aangegaan. Daarnaast investeert cliënt nog dagelijks.

Afsluitend

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

97. 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.

98. 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.

99. 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	:	D20250942
Betreft	:	The Burger Room / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij hebben zich gewend de exploitanten van The Burger Room, gevestigd aan de Paulus Potterstraat 30 H, 1071 DA (hierna te noemen: cliënte), ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

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

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

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

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

Inleiding

Voorgeschiedenis

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

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

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

---

[1] In het verleden ook wel genoemd (concept) Stedelijk Beleidskader horeca en terrassen, hierna te noemen: SBK.
[2] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën, maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.
[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

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

Rol stadsdelen geminimaliseerd

5. 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

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

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:

---

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

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

14. Tijdens de informatiebijeenkomst van 7 september 2022 zijn vergelijkbare ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door o.a. projectleider 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 (...).*"

---

[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.

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

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

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

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

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

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

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

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

in het bestemmingsplan kan worden geanticipeerd op nieuwe regels', onvoldoende zekerheid voor bestaande horeca-exploitanten en pandeigenaren.

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

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

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

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

38. De praktijk en de jurisprudentie inzake het overgangsrecht leren dat er fikse problemen kunnen ontstaan om te bewijzen wat de daadwerkelijke exploitatie in een bepaalde periode

of op een peildatum was. Hoe toont een ondernemer bijvoorbeeld zijn daadwerkelijke geluids- of geuremissie (binnen de grenzen van het Activiteitenbesluit) aan? Of de daadwerkelijk maximale benutting van de vergunde openingstijden? Hoe toont deze aan dat in zijn restaurant na het diner legaal wordt/werd gedanst?

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

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

<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 '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

[15] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

zaalverhuur moet blijven bestaan, voor zover dat thans wel is toegestaan. Weliswaar wordt in de toelichting bij het wijzigingsbesluit wel aangegeven dat deze vorm van zaalverhuur kan blijven bestaan, maar cliënte meent dat dit ook moet blijven uit de definitie, en dus niet alleen uit de toelichting. Dit om rechtsonzekerheid te voorkomen.

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

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

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

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

[16] 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.

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

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

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

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

Horecaterrassen

66. Een terras is belangrijk voor de zichtbaarheid en het rendabel kunnen exploiteren van een horecaonderneming. Op grond van artikel 3.71 is een horecaterras uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'horecaterras toegestaan – vergunningsplicht'. Cliënte meent dat alle huidige horecaterrassen een dergelijke aanduiding zouden moeten krijgen. Artikel 3.71 lid 2 bevat een tijdelijke regeling voor zover het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog niet is omgezet naar het definitieve deel. Op basis daarvan is een horecaterras ook

toegestaan als dit blijkt uit het oude bestemming (al dan niet via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid) of er in het verleden een omgevingsvergunning is verleend.

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

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

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

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

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

Ondernemers hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen en zijn geen leges verschuldigd".[17]

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

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

73. Op grond van artikel 3.78 kunnen voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit horecaterras worden verbonden. Op grond van lid 2 worden in elk geval voorschriften verbonden over de positionering en maatvoering van het terras, de openingstijden 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.

[17] Horecabeleid 2025, pagina 32.

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 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:

---

[18] ECLI:NL:RVS:2011:BU7907.
[19] Nota van Beantwoording van de zienswijzen op het concept Stedelijk beleidskader horeca en terrassen, pagina 43.
[20] 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; [...]''

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

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

Maximum bruto-vloeroppervlakte horecazaak

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

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

Nader over The Burger Room

Bestemmingsplan

82. Deze locatie heeft volgens het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'Museumkwartier Valeriusbuurt 2022' de bestemming 'Gemengd - 4', met een functieaanduiding: 'horeca van categorie 4'.

83. Deze gronden zijn volgens artikel 9.1 van de regels behorend bij het bestemmingsplan onder meer bestemd voor horeca van categorie 4 in de eerste bouwlaag, het souterrain en/of de kelder.

84. Op grond van artikel 1.46 wordt onder 'Horeca van categorie 4' verstaan:

'een inrichting die:

1. *geheel gericht is op het verstrekken van maaltijden of etenswaar, die uitsluitend ter plaatse genuttigd worden, eventueel aangevuld met een afhaalfunctie, en in zoverre deze inrichting niet valt onder horeca van categorie 1 en horeca van categorie 3, daaronder worden begrepen: restaurant en eetcafe (categorie 4a). Het bieden van de gelegenheid om te dansen is toegestaan op voorwaarde dat er geen entreegeld wordt geheven en de dansvloer niet groter is dan 20 % van het bruto vloeroppervlak van de horecazaak;*

2. *gericht is op het verstrekken van alcoholvrije dranken, dan wel van kleine etenswaren (niet vallende onder horeca van categorie 1), sandwiches en ijswaren, daaronder worden begrepen: lunchroom, koffie-/theehuis, juicebar en ijssalon (categorie 4b);*

85. Aan The Burger Room is een exploitatievergunning ten behoeve van een restaurant verleend, met openingstijden zondag-donderdag tot 01.00 uur en vrijdag en zaterdag tot 03.00 uur. De openingstijden variëren. Cliënte wil nadrukkelijk de ruimte behouden om volgens de volledige openingstijd te kunnen exploiteren.

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

87. Ter plaatse is een harder muziekgeluidniveau toegestaan 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.

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

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

PER AANGETEKENDE POST/AFGEVEN AMSTEL 1

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

Gemeente Amsterdam
16 OKT. 2025
Ontvangen

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20251005
Betreft	:	The Old Bell / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij hebben zich gewend de exploitanten van The Old Bell, gevestigd aan de Rembrandtplein 46, 1017 CV (hierna te noemen: cliënte), ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

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

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

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

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

Inleiding

Voorgeschiedenis

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

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

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

[1] In het verleden ook wel genoemd (concept) Stedelijk Beleidskader horeca en terrassen, hierna te noemen: SBK.
[2] Wel zijn er enkele procedures gevoerd over het grensgebied tussen de verschillende horecacategorieën, maar deze procedures hebben juist meer duidelijkheid gegeven.
[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.

Onjuiste volgorde: stadsdelen niet betrokken voorafgaand aan de publicatie

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

Rol stadsdelen geminimaliseerd

5. 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

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

de stadsdelen weinig beleidsruimte hebben, behalve dan de mogelijkheid om onder omstandigheden terrassen te verkleinen en de openingstijden te beperken.[6]

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. <u>De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.</u>

<u>Opgewekt vertrouwen</u>

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:

[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;

"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.

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

---

- 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.

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 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

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

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 het bruto-vloeroppervlakte, en deze ruimte dus kan worden ingericht als dansvloer. Deze mogelijkheid dient behouden te blijven. Voor overige horecabedrijven in de categorie

[15] 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.

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[16] is wel uitgemaakt dat buiten onderscheid tussen horeca 2 en horeca 3 onder meer relevant is of de primaire focus van het horecabedrijf ligt op het laten dansen van bezoekers. Met andere woorden: dit houdt nadrukkelijk geen dansverbod in. Voor het overige

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

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 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.*"[17]

[17] Horecabeleid 2025, pagina 32.

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

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

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

72. De gemeente zou ook meer aandacht moeten besteden aan de positieve effecten van terrassen. Terrassen dragen bij aan een levendige en gezellige stadssfeer, vergroten de sociale controle en voorzien in de behoeften van zowel bewoners als bezoekers. Daarnaast helpen terrassen vaak ongewenste situaties te voorkomen, zoals wildparkeren van fietsen en scooters

of het illegaal plaatsen van afval. Bovendien kan de aanwezigheid van een terras juist extra toezicht en controle in een gebied mogelijk maken. Deze belangrijke bijdragen van terrassen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn tot nu toe onvoldoende erkend.

Verbod terrasverwarming in strijd met wet- en regelgeving

73. Cliënte is van mening dat er geen sprake kan zijn van een verbod op losstaande verwarmingsapparatuur. In artikel 3.73 worden objecten omschreven die op een horecaterras verboden zijn. Onderdeel daarvan maakt uit 'terrasverwarming'. Echter heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de Hollandse Hitwinkel, bijgestaan door Meester Advocaten, hieromtrent reeds eerder geoordeeld dat een dergelijk verbod niet is toegestaan.[18] Daarbij komt dat de destijds toepasselijk zijnde Richtlijn 90/396/EEG en Richtlijn 2009/142/EG inmiddels zijn achterhaald en thans onder meer van toepassing is Verordening (EU) 2016/426 op basis waarvan, welke ziet op een breed toepassingsbereik, en op basis waarvan terrasverwarming evenmin op de onderhavige wijze kan worden beperkt.

74. 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]

75. 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:

[18] ECLI:NL:RVS:2011:BU7907.
[19] Nota van Beantwoording van de zienswijzen op het concept Stedelijk beleidskader horeca en terrassen, pagina 43.
[20] 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; [...]''

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

77. 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

78. 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.

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

Uitgaansgebied / plein

80. Het horecabedrijf van cliënte is gelegen in het uitgaansgebied Rembrandtplein. Cliënte meent dat in uitgaansgebieden ruimere regels met betrekking tot horeca-exploitatie dienen te gelden dan buiten dergelijke gebieden. Dit is van oudsher ook de bedoeling en bestuurspraktijk van de gemeente Amsterdam. Niet ter discussie lijkt te staan dat het Rembrandtplein in de toekomst blijft behoren tot (een van de weinige) uitgaansgebieden.

81. Zo is de bijzondere bonus-malusregeling binnen het uitgaansgebied Rembrandtplein van kracht (geweest), welke een verdere verruiming van de openingstijden met zich meebracht, zulks in tegenstelling tot andere gebieden. In het Ontwerp Wijzigingsbesluit komt het bijzondere karakter van het uitgaansgebied Rembrandtplein niet dan wel onvoldoende naar voren. Verzocht wordt om in het Ontwerp Wijzigingsbesluit alsnog de bijzondere (en verruimde) positie van de horeca in uitgaansgebieden op te nemen.

82. Bij horeca-exploitatie op uitgaansgebieden, zoals het Rembrandtplein, speelt eens te meer het rechtszekerheidsbeginsel, waarbij horeca-exploitanten (en pandeigenaren) erop mochten vertrouwen dat de ruime horeca gebruiksmogelijkheden zouden kunnen worden gecontinueerd en dat binnen het uitgaansgebied de nodige flexibiliteit zou bestaan om bestaande horeca gebruiksmogelijkheden te wijzigen (om ook op de laatste ontwikkelingen en trends in te spelen). Ook de huurprijs in het bewuste gebied is daarop afgestemd.

<u>Nader over The Old Bell</u>

<u>Bestemmingsplan</u>

83. Deze locatie heeft volgens het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'Zuidelijke binnenstad' de bestemming 'Horeca-1.5'.

84. Deze gronden zijn volgens artikel 9.1 van de regels behorend bij het bestemmingsplan onder meer bestemd voor horeca 3, 4 en 5 in alle bouwlagen.

85. Op grond van artikel 1.36 wordt onder 'Horeca 3' verstaan: '*'horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés;''*

86. Op grond van 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;*''

Huidig horecabeleid

87. Op dit moment geldt voor deze locatie de 'Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 – Amsterdam'.

88. Op grond van artikel 1.1.3 van dit beleid wordt onder 'Horeca 3' verstaan:
"*Horecabedrijven die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval cafés en eetcafés*"

89. Op grond van artikel 1.1.4 van dit beleid wordt onder 'Horeca 4' verstaan:
"*Horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereide maaltijden en van in hoofdzaak ter plaatse bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak- en niet-alcoholische dranken. Onder deze vorm van horeca vallen in elk geval restaurants, lunchrooms, koffiehuizen, ijssalons.*"

Exploitatievergunning/openingstijden

90. Aan The Old Bell 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) gebruik van de volledig vergunde openingstijden.

91. 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.

92. In de horeca-inrichting van cliënte wordt legaal luidere muziek ten gehore gebracht dan (louter) 'achtergrondmuziekniveau'. Cliënte wenst deze mogelijkheid in de toekomst te behouden.

93. Op basis van het bestemmingsplan vergunningen, geluidsniveau en mogelijkheid tot ontheffing van openingstijden, eventueel overgangsrecht, etc. behouden.

Afsluitend

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

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

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

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

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	:	D20220448
Betreft	:	The Siren / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij hebben zich gewend de exploitanten van The Siren aan Rokin 83, 1012 KL 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.

<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>

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

[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]

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. <u>De vraag is waar het stadsdeel überhaupt nog zeggenschap over zal houden.</u>

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

---

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

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

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

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

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

Ook is gezegd:

''Bestaande rechten blijven behouden.''

En:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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.

---

[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.

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.

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.

---

15 Zie ondermeer ECLI:NL:RVS:2019:1694.

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

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

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

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

Gronden

Overgangsrecht

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[18] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

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

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

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

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

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

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

Openingstijden horecazaak

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

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

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

60. Artikel 3.86 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

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

in. Voor het overige kan niet geheel worden overzien wat de verschillen zijn tussen de oude en nieuwe horeca categorie-indeling.

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.

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 The Siren

78. The Siren is in het bestemmingsplan aangeduid als 'Gemengd-2.3', met de functieaanduiding 'specifieke vorm van gemend – horeca van categorie 4 toegestaan in het souterrain'.

79. Deze gronden zijn volgens artikel 15.1 van de regels behorend bij het bestemmingsplan onder meer bestemd voor horeca 3 in de eerste bouwlaag en de daaronder gelegen bijzondere bouwlaag (kelder, souterrain), alsmede horeca 4 in het souterrain.

80. Het bestemmingsplan verstaat onder horeca 3:
''*horecabedrijven, die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder horeca 3 bedrijven worden in elk geval begrepen: cafés en eetcafés;*''

81. Het bestemmingsplan verstaat onder 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;"

82. Het huidige horecabeleid laat de volgende exploitatievorm toe binnen horeca 3:
"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"

83. Het huidige horecabeleid laat de volgende exploitatievorm toe binnen horeca 4:

"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."

84. Op dit moment is aan Cliënte een exploitatievergunning verstrekt met openingstijden tot 01.00 uur op zondag – donderdag en 03.00 uur op vrijdag en zaterdag. Cliënte exploiteert een praktijk volledig binnen de vergunde openingstijden.

85. Daarnaast exploiteert cliënte een terras met openingstijden van 07.00 – 01.00 uur op weekdagen en 07.00 – 02.00 uur op vrijdag en zaterdag. Ook het terras wordt (regelmatig) geëxploiteerd binnen de volledige openingstijden.

86. The Siren kent een bijzonder horecaconcept dat zich niet zomaar 'in een hokje laat indelen'. The Siren maakt gebruik van de volledige bestemmingsmogelijkheden die het huidige bestemmingsplan (omgevingsplan) biedt. The Siren kan niet goed overzien in hoeverre het Ontwerp Wijzigingsbesluit, waarbij in de toekomst een nieuwe zwaartecategorie aan het

pand wordt gekoppeld, een beperking van haar exploitatie met zich mee kan brengen. In ieder geval wenst cliënte het bestaande horecaconcept volledig te kunnen voortzetten en overdragen, waartoe het Ontwerp Wijzigingsbesluit voldoende kaders dient te creëren (ook om een en ander in de toekomst op een vergelijkbare wijze via een exploitatievergunning APV vergund te krijgen, al dan niet gedeeltelijk middels een ontheffing in plaats van een vergunning). Zo is het bijvoorbeeld op dit moment planologisch toegestaan om (private) dining mogelijk te maken (tot in de late avond). Bezoekers van The Siren zijn daarmee bekend.

87. Cliënte wenst de aan haar huidig vergunde openingstijden te behouden.

<u>Behoud huidige geluidsniveau</u>

88. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is onduidelijk over de vraag hoe het huidige geluidsniveau past binnen de bepaalde horeca categorieën en hoe het overgangsrecht daaromtrent wordt vormgegeven. In veel gevallen heeft een horecabedrijf in het verleden een "nadere eis" opgelegd gekregen (thans: maatwerkvoorschrift) althans heeft de ondernemer een melding ingevolge de Wet Milieubeheer gedaan en een geluidsrapport overgelegd aan uw gemeente. Cliënte wenst het huidige geluidsniveau te behouden.

<u>Terras</u>

89. 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.

90. 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."

91. 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.

92. 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>

93. 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.

94. 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]

95. 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:

[21] Nota van Beantwoording van de zienswijzen op het concept Stedelijk beleidskader horeca en terrassen pagina 43.
[22] 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; [...]"

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

97. 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.

<u>Winterterras</u>

98. 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.

<u>Overgangsrecht terrassen</u>

99. 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.

[23] Zie in dit kader het Terrassenbeleid Stadsdeel Centrum 2011, p. 43.

Opnieuw evalueren terrassenplannen

100. Uw gemeente geeft nu in het conceptstuk aan dat terrassenplannen in beginsel ongewijzigd moeten worden voortgezet, tot verdere wijzigingen. Echter moet het niet zo zijn dat cliënte die onder een dergelijk terrassenplan valt, binnen afzienbare tijd wordt geconfronteerd met de wens van de gemeente om opnieuw te gaan evalueren en het te herzien.

Investeringen

101. 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.

102. 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

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

104. 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.

105. 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.

106. Cliënte gaat ervan uit dat uw raad de stadsdelen eerst alsnog in de gelegenheid zal stellen om met de nodige inhoudelijke opmerkingen te komen en vervolgens wederom een

gewijzigde versie van het Ontwerp Wijzigingsbesluit te publiceren, waarna wederom een zienswijze kan worden ingediend.

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

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

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

Amsterdam, 14 oktober 2025

Dossiernummer	:	D20220612
Betreft	:	Café Thijssen / Zienswijze Ontwerp Wijzigingsbesluit
Uw kenmerk	:	

ZIENSWIJZE

LET OP: de eerder ingediende versie wordt geacht niet te zijn verzonden en omvat fouten.
Onderhavig document geldt als de definitieve versie.

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tot mij heeft zich gewend de exploitant van Café Thijssen gevestigd te (1015 GD) te Amsterdam aan de Brouwersgracht 107, (hierna te noemen: cliënte), ter zake van het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Gemeente Amsterdam (hierna te noemen: Ontwerp Wijzigingsbesluit): Toevoeging voor regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties.

Namens cliënte is respectievelijk op 4 juli 2022 en 11 oktober 2022 een inspraakreactie en aanvullende inspraakreactie aan uw gemeente toegezonden. De inhoud daarvan dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd, en maakt onderdeel uit van de onderhavige zienswijze. Daarbovenop wenst cliënte nog het navolgende op te merken.

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

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

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

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

Inleiding

Voorgeschiedenis

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

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

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

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

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

<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>

[3] De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening'.

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

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

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

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

Opgewekt vertrouwen

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

---

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

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:

> *"Bestaande rechten blijven behouden."*

En:

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

---

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

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

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

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 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 (...)*"

---

[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. 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 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

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

betreffende pand zijn immers ook gebaseerd op deze bestaande rechten. Het beperken van deze rechten levert grote schade op voor zowel de exploitant als de pandeigenaar.

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.

<u>Gronden</u>

<u>Overgangsrecht</u>

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]

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

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

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

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

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

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. 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

[15] Ontwerp Wijzigingsbesluit, pagina 14.

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

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

Openingstijden horecazaak

53. 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.

54. 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.

55. 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.

56. 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.

57. 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.

58. 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.

59. 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

60. 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.

61. 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.

62. 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.

63. 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.

64. 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]

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

66. 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.

[16] Horecabeleid 2025, pagina 32.

67. 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.

68. 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

69. 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.

70. 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 Thijssen

80. Aan de gezellige Brouwergracht/Lindengracht, midden in De Jordaan, is het bekende Amsterdamse horecabedrijf Café Thijssen gevestigd. Iedereen, met name buurtbewoners (lees: de Amsterdammer) kan hier terecht van 's morgensvroeg tot 's avond laat. Zoals u gemeente bekend beschikt Café Thijssen over een prachtig terras dat ook veelal door

buurtbewoners wordt gebruik aan gebrek aan eigen tuin/dakterras of balkon. Café Thijssen richt zich overigens niet primair op toeristen.

81. In de horeca inrichting wordt regelmatig meer dan 75dB ten gehore gebracht. Er wordt normaal gesproken volledig geëxploiteerd binnen de maximale openingstijden conform de exploitatievergunning. Cliënte heeft enige zorgen over het Ontwerp Wijzigingsbesluit die in het hiernavolgende uiteen worden gezet.

<u>Bestemming</u>

82. Zoals u bekend heeft de vestiging van cliënte een gemengde bestemming waarbij horeca van categorie 3 is toegestaan. De definitie uit de het vigerende bestemmingsplan is de navolgende:

> *"1.37 horeca 4:*
> *horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereide maaltijden en van in hoofdzaak ter plaatse bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak- en niet-alcoholische dranken. Onder horeca 4 worden in elk geval begrepen restaurants, lunchrooms, koffiehuizen en ijssalons;*

83. In ieder geval staat het vast dat de exploitatie van cliënte nu onder deze definitie van het geldende bestemmingsplan valt.

84. Naar de mening van cliënte ziet het er vooralsnog naar uit dat de vestiging onder de bestemming 'reguliere horeca' zal vallen uit het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Graag verneemt cliënte indien dat naar de mening van uw gemeente mogelijk anders kan zijn.

<u>Mogelijke wijziging bedrijfsconcept voor de toekomst</u>

85. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is vooralsnog een conceptversie. Cliënte vraagt zich af hoe dat zich zal verhouden indien de omgevingsvergunningen reeds zijn verstrekt terwijl het Ontwerp Wijzigingsbesluit vervolgens nog wijzigingen ondergaat. Hierover wenst cliënte graag meer duidelijkheid.

86. Tot slot doet cliënte een beroep op de alle in het verleden afgegeven vergunningen en doet hij hieromtrent ook een beroep op het overgangsrecht.

Vergunningen: exploitatie, bouw en gebruik

Openings- en sluitingstijden

87. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit heeft nu verschillende openingstijden per zwaartecategorie. Bij de ene categorie kan er ontheffing worden gevraagd en bij een andere categorie is dat niet mogelijk. Hierover het volgende namens cliënte.

88. De vestiging van cliënte kent late openingstijden. Meer specifiek zijn dat de volgende: zondag t/m donderdag van 07.00 – 01.00 uur en vrijdag en zaterdag van 07.00 tot 03.00 uur. In verband met corona omstandigheden en tijdelijke problemen in verband met personeelsbezetting is de sluitingstijd in het recente verleden op de zondag tijdelijk beperkt geweest, doch betreft dat nadrukkelijk niet de structurele exploitatiewijze.

89. Een deel van de sluitingstijden zal ook via een ontheffing gaan, anders dan een vergunning. Onder welke voorwaarden geldt dat? Gebeurt dat per zaak, of is er ook een mogelijkheid dat dit per gebied zal gebeuren? Ook zal een ontheffing eerder kunnen worden ingetrokken dan vergunde openingstijden. Welke voorwaarden worden daaraan toegekend?

90. Tevens exploiteert cliënte een terras. Cliënte wenst ook graag te vernemen hoe de openingstijden worden geregeld en op welke wijze het overgangsrecht wordt vormgegeven.

91. Tot slot lijdt cliënte schade door het terugbrengen van de sluitingstijd en de beperking van haar exploitatiemogelijkheden. Juist in de late uren wordt relatief hoge omzet gedraaid in het weekend. Hoewel cliënte de gemeente Amsterdam hiermee bekend veronderstelt is hij bereid indien gewenst/noodzakelijk dit te onderbouwen met financiële stukken. Niet alleen lijdt cliënte mogelijk schade hierdoor, maar ook door het feit dat een horeca 4 bestemming met beperkte openingstijden minder aantrekkelijk is voor de verkoop van een zaak. Graag hoort cliënte hier meer over.

Behoud huidige geluidsniveau

92. Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is onduidelijk over de vraag hoe het huidige geluidsniveau past binnen de bepaalde horeca categorieën en hoe het overgangsrecht daaromtrent wordt vormgegeven. In veel gevallen heeft een horecabedrijf in het verleden een "nadere eis"

opgelegd gekregen (thans: maatwerkvoorschrift) althans heeft de ondernemer een melding ingevolge de Wet Milieubeheer gedaan en een geluidsrapport overgelegd aan uw gemeente.

Geluidsniveau

93. Cliënte wenst het huidige geluidsniveau, zoals volgt uit het activiteitenbesluit en eventuele nadere besluitvorming vanuit uw gemeente, te behouden. Cliënte wenst daarbij te benadrukken dat in deze situatie een hoger geluidsniveau 75dB aan muziekgeluid in de inrichting mag worden geproduceerd. Indien de exploitatie van cliënte in de toekomst onder "reguliere horeca" komen te vallen dan zou dit volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit mogelijk kunnen leiden tot een beperking van het geluidsniveau tot 75 dB. Cliënte kan zich daarmee niet verenigen en wenst het huidige geluidsniveau te behouden. Daarbij benadrukt cliënte dat er, ook tijdens informatiebijeenkomsten door uw gemeente duidelijk is aangegeven dat de huidige exploitatievorm onder het nieuwe beleid behouden zou blijven.

Terras

94. 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.

95. 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."*

96. 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.

97. Ook over de doorloopruimte van terrassen valt het nodige op te merken. Amsterdam is namelijk geen blokkendoos. Eens te meer voor de Jordaan. De aanwezige noodzakelijke doorloop ruimte voor voetgangers was altijd 1,50 meter.[17] Gedachten daarachter is dat twee kinderwagens elkaar moet kunnen passeren.[18] Als het iets drukker is, dan is er misschien wat meer doorstroom maar dat betekent nog niet dat bij iets meer drukte meer dan 1,50 meter in acht moet worden genomen.

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

100. 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.

101. Ook over de doorloopruimte van terrassen valt het nodige op te merken. Amsterdam is namelijk geen blokkendoos. De aanwezige noodzakelijke doorloopruimte voor voetgangers was altijd 1,50 meter.[20] Gedachten daarachter is dat twee kinderwagens elkaar moet kunnen passeren.[21] 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.

102. De minimale diepte van het terras is nu 0,8 meter.[22] Echter heeft Meester Advocaten eerder geprocedeerd ten behoeve van een ander café in de Jordaan, te weten Café Papeneiland, waaruit volgde dat 0,8 meter niet houdbaar was, maar dit ook minder dan 0,8 meter kan zijn.

---

[17] Zie bijvoorbeeld ook Terrassenbeleid 2011, p. 3.
[18] Zie in dit kader bijvoorbeeld Uitvoeringsnotitie horeca 2014, p. 13.
[19] Zie bijvoorbeeld Terrassenplan Rozengracht, 21 december 2021, pag. 5.
[20] Zie bijvoorbeeld ook Terrassenbeleid 2011, p. 3.
[21] Zie in dit kader bijvoorbeeld Uitvoeringsnotitie horeca 2014, p. 13.
[22] Zie o.a. Terrassenbeleid Stadsdeel Centrum 2011, p. 19.

Cliënte gaat ervan uit dat de uitspraken van de rechter worden gerespecteerd en ook dit uitgangspunt zou blijven moeten gelden.

103. Uw gemeente geeft nu in het conceptstuk aan dat terrassenplannen in beginsel ongewijzigd moeten worden voortgezet, tot verdere wijzigingen. Echter moet het niet zo zijn dat cliënte die onder een dergelijk terrassenplan valt, binnen afzienbare tijd wordt geconfronteerd met de wens van de gemeente om opnieuw te gaan evalueren en het te herzien. Daarbij speelt ook een rol dat de terrassenplannen zien op relatief drukkere plekken, waar niet zo zeer voetgangersdrukte ontstaat en het belang van de voetganger een rol speelt, maar meer het ordelijk verloop van uitgaanspubliek doorslaggevend is. Dan speelt er ook niet de normale voetgangersnorm in de beleving van cliënte.

104. 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.[23] De vraag is dan ook hoezo hier nu geen rekening mee wordt gehouden.

105. Daarbij komt dat in het algemeen reeds valt te stellen dat De Jordaan zich niet leent voor een brede doorloopruimte. Op een tal van plekken is er überhaupt geen trottoir aanwezig. De situatie ter plekke laat de terrasexploitatie ook toe. Dit is in het verleden in het geval van Café Thijssen ook meerdere malen door de rechter getoetst en akkoord bevonden. Zelfs in situaties waarin uw gemeente in eerste instantie de terrasexploitatie van Café Thijssen wilde weigeren. Café Thijssen wenst te voorkomen dat zij een dergelijk traject opnieuw moet doorlopen.

<u>Afsluitend</u>

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

107. 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.

108. 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

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

dergelijke schade, maar gaat ervan uit dat het zover niet zal hoeven komen doordat bestaande mogelijkheden onder het nieuwe beleid mogelijk blijven.

109. 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.