

uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummers: AMS 23/4603, AMS 24/3349 en AMS 24/550

uitspraak van de meervoudige kamer van 23 januari 2025 in de gevoegde zaken tussen

BIZ Vereniging Burgwallen,

Excalibur Café B.V.,

Caharo B.V.,

Janot Entertainment B.V.,

allen te Amsterdam, eisers

(gemachtigden: mr. R. Ridder en mr. D. Op de Hoek),

en

de burgemeester van Amsterdam (hierna: de burgemeester)

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam (hierna: het college),

gezamenlijk te noemen: verweerder

(gemachtigden: mr. M.I. Houben en mr. B. Beg)

en

Stichting Stop de Gekte, te Amsterdam (hierna: de Stichting)

(gemachtigde: E.A. Verhulp).

Procesverloop

- *AMS 23/4603 en AMS 24/3349:*

Met het besluit van 30 januari 2023 (het primaire besluit I)¹ heeft de burgemeester horecabedrijven² in het kern-Wallenbied³ verboden op weekenddagen voor bezoekers geopend te zijn of daarin bezoekers toe te laten na 02.00 uur, ook als het bedrijf beschikt over een exploitatievergunning met ruimere openingstijden. Het besluit gaat in op 1 april 2023 en vervalt op 1 april 2025.

¹ Het Besluit beperking weekendsluitingstijd horeca kern-Wallengebied, zoals gepubliceerd in het Gemeenteblad van 9 februari 2023, nummer 60546.

² Zoals bedoeld in artikel 3.1, tweede lid, aanhef en sub f van de Algemene Plaatselijke Verordening.

³ Dit gebied is op een kaart bij de primaire besluiten gevoegd en wordt begrensd door de Warmoesstraat aan de westzijde, de Zeedijk aan de noordzijde, de Nieuwmarkt en de Kloveniersburgwal aan de oostzijde en (ruwweg) de Oude Hoogstraat aan de zuidzijde.

Met het besluit van 7 februari 2023 (het primaire besluit II)⁴ heeft het college op grond van artikel 3.23A van de Algemene Plaatselijke Verordening 2008 (APV) nadere regels (Nadere Regels) vastgesteld voor alkoholschenkende horecabedrijven gelegen in het kern-Wallengebied, op grond waarvan het is verboden op weekenddagen bezoekers te ontvangen in de periode na 01.00 uur tot de voor het bedrijf geldende sluitingstijd. Ook dit besluit gaat in op 1 april 2023 en vervalt op 1 april 2025.

Tegen de besluiten is bezwaar gemaakt. Tevens is op 22 maart 2023 verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. De voorzieningenrechter heeft dit verzoek op 24 april 2023 afgewezen.⁵

Met het besluit van 19 januari 2024 (het bestreden besluit I) heeft de burgemeester de bezwaren tegen het primaire besluit I ongegrond verklaard en de bezwaren tegen het primaire besluit II niet-ontvankelijk verklaard.

Tegen het bestreden besluit I is beroep ingesteld.

Het beroep in de zaak met nummer AMS 23/4603 is op 1 mei 2024 tijdens een regiezitting behandeld, gezamenlijk maar niet gevoegd met de zaken met nummers AMS 23/4562 en AMS 23/4586. Hieraan hebben deelgenomen: de gemachtigden van de betrokken partijen. Namens Excalibur Café B.V. is ook I. Versteeg verschenen. Aan de zijde van verweerder is tevens verschenen: M. van de Westeringh.

Met het besluit van 7 mei 2024 (het bestreden besluit III) heeft het college bezwaren van eisers in de zaak met nummer AMS 24/3349 tegen het primaire besluit II niet-ontvankelijk verklaard.

Met het herstelbesluit van 22 augustus 2024 (het bestreden besluit II) heeft het college de bezwaren van eisers in de zaak met nummer AMS 23/4603 tegen het primaire besluit II niet-ontvankelijk verklaard.⁶ Met dit besluit heeft het college een gebrek dat kleefde aan een deel van het bestreden besluit I hersteld, in die zin dat niet de burgemeester, maar het college bevoegd was te beslissen op bezwaren tegen het primaire besluit II.

- *AMS 24/550:*

Met het besluit van 23 oktober 2023 (het primaire besluit III) heeft de burgemeester het verzoek van Excalibur Café om een ontheffing van de Nadere Regels geweigerd.

Met het besluit van 21 december 2023 (het bestreden besluit IV) heeft het college het bezwaar van Excalibur Café ongegrond verklaard.

Excalibur Café is in beroep gegaan.

⁴ Nadere regels venstertijden alcohol schenkende horecabedrijven kern-Wallengebied, zoals gepubliceerd in het Gemeentebled van 9 februari 2023, nummer 60769.

⁵ Zie de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 24 april 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:2649.

⁶ Op grond van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft het beroep van rechtswege mede betrekking op het herstelbesluit.

- *In alle zaken:*

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De beroepen zijn ter zitting op 5 september 2024 (verder) behandeld. De beroepszaken AMS 23/4603, AMS 24/3349 en AMS 24/550 zijn op grond van artikel 8:14, van de Awb op verzoek van eisers gevoegd. De gevoegde zaken zijn gezamenlijk maar niet gevoegd behandeld met de zaken met nummer AMS 23/4562 en AMS 23/4586.

Aan de zitting hebben (voor zover hier van belang) deelgenomen: de gemachtigden van partijen. Aan de zijde van eisers zijn ook verschenen: I. Versteeg (Excalibur Café B.V.), C. van Dijk (voorzitter van BIZ-Vereniging Burgwallen en directeur van Caharo Entertainment B.V.), C. van Ommeren (bedrijfsleider van Janot Entertainment B.V.). Aan de zijde van verweerder zijn ook verschenen: M. van de Westeringh en S. Rechthuis. Namens de Stichting is ook E. Iping verschenen.

De rechtbank heeft het onderzoek op de zitting gesloten en meegedeeld binnen zes weken uitspraak te doen. De rechtbank heeft de uitspraaktermijn verlengd en partijen bericht later uitspraak te doen.

Overwegingen

Achtergrond

1.1. De binnenstad van Amsterdam kent een veelvoud aan uitdagingen, die niet los van elkaar kunnen worden gezien. De buurten in het gebied scoren structureel slecht op zowel leefbaarheidsindicatoren als indicatoren op het gebied van de openbare orde (criminaliteit en onveiligheid). Een van de uitdagingen is gelegen in de stijgende druk van de bezoekersaantallen in de binnenstad en de gevolgen daarvan voor de veiligheid en de leefbaarheid.

1.2. In december 2020 heeft het college het *Uitvoeringsplan Aanpak Binnenstad* vastgesteld. Het plan bevat een groot aantal maatregelen. Tevens heeft een verkenning plaatsgevonden of het tijdelijk en gebiedsgericht beperken van de sluitingstijden van horeca- en prostitutiebedrijven in het Wallengebied bijdraagt aan de leefbaarheid in het gebied. Het plan gaat uit van een integrale benadering, waarbij telkens wordt uitgegaan van het effect van maatregelen, voorstellen en acties op de buurt, de verschillende doelgroepen, de samenhang met gerelateerde vraagstukken en mogelijke bijeffecten op de korte en lange termijn.

1.3. In juli 2022 heeft het college het voornemen om de sluitingstijd in het weekend te vervroegen voor inspraak vrijgegeven, tegelijk met een wijzigingsvoorstel van de APV. Naar aanleiding van de inspraak is het beleid op enkele punten aangepast. Op 29 november 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders het 'Beleid openingstijden en alcohol Wallengebied' vastgesteld.

1.4. Verweerder heeft vervolgens de primaire besluiten I en II genomen, met als uitdrukkelijk doel de disbalans tegen te gaan tussen de ruimte voor bewoners en de ruimte die wordt ingenomen door de vele bezoekers van het gebied, vanuit de overweging dat het woon- en leefklimaat ernstig onder druk staat als gevolg van de zeer grote aantallen

bezoekers die zich, met name tijdens de weekenden, in het gebied begeven, daar op verschillende manieren overlast veroorzaken en er vaak niet van doordrongen zijn dat er in het gebied mensen wonen met behoefte aan (nacht)rust. De maatregelen beogen enerzijds een moment van rust in de nacht in te bouwen en anderzijds de aantrekkingskracht van het gebied te verminderen. Verweerder stelt het gebied gelet op de belangen van ondernemers zo beperkt mogelijk te hebben willen houden. Verweerder heeft het gebied beperkt tot de kern van het overlastgebied, met de constatering dat de drukte en overlast zich concentreert rondom de straten en stegen waar de prostitutiebedrijven zijn gelegen.

Beoordeling door de rechtbank

Indeling van de uitspraak

2. Voordat de rechtbank aan de inhoudelijke beoordeling van het beroep toekomt, gaat de rechtbank in op de vraag of de Stichting als belanghebbende kan worden aangemerkt. Vervolgens zal de rechtbank ingaan op de besluitvorming rond de Nadere Regels en de ontvankelijkheid van eisers ten aanzien daarvan. Daarna licht de rechtbank toe aan de hand van welke toets de (verdere) besluitvorming moet worden beoordeeld en gaat de rechtbank in op de beroepsgronden van eisers met betrekking tot de beperking van de openingstijden op grond van artikel 3.15, tweede lid, van de APV. Tot slot zal de rechtbank het beroep van Excalibur Café tegen de weigering van de ontheffing behandelen.

Stichting als belanghebbende

3.1. De Stichting heeft geen beroep ingesteld tegen het bestreden besluit, maar heeft de rechtbank met een brief van 2 mei 2024 verzocht om als belanghebbende betrokken te worden bij de procedures. Met de brief van 25 juli 2024 heeft de rechtbank voorlopig ingestemd met dit verzoek en de Stichting voorlopig als belanghebbende aangemerkt.

3.2. Op de zitting van 5 september 2024 heeft de rechtbank de Stichting aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid en derde lid, van de Awb. Uit dit artikel volgt dat een rechtspersoon belanghebbende is als de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstellingen en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt. De rechtbank is van oordeel dat de Stichting aan dit criterium voldoet, en licht dit oordeel als volgt toe.

3.3. Uit de statuten van de Stichting volgt dat zij ten doel heeft het herstellen van de leefbaarheid en de balans tussen wonen, werken en bezoek, het verminderen van het aantal bezoekers, het bevorderen van de kwaliteit van de openbare ruimte en het tegengaan van ontwikkelingen en plannen die met deze doelstellingen in strijd zijn in het postcodegebied 1012. De rechtbank is van oordeel dat deze doelstellingen gericht zijn op het behartigen van de algemene belangen als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Daarbij behartigt de Stichting deze belangen specifiek via haar feitelijke werkzaamheden. De Stichting heeft in het kader van de besluitvorming rond de sluitingstijden van de horeca onder meer deelgenomen aan een buurtpanel, overleg gehad met een projectteam, een brief gestuurd naar de stadsdeelcommissie over de sluitingstijden op de Wallen, overleg gehad met het bestuur van stadsdeel centrum, een ambtelijk gesprek gehad over het nieuwe horecabeleid en een kwartaaloverleg met het bestuur stadsdeel centrum gehad over onder andere het nieuwe horecabeleid.

Nadere Regels: het herstelbesluit van 22 augustus 2024

4.1. Zoals hiervoor overwogen, heeft het college met het bestreden besluit II een gebrek dat kleefde aan het bestreden besluit I hersteld, in die zin dat niet de burgemeester, maar het college bevoegd was te beslissen op bezwaren tegen de Nadere Regels (het primaire besluit II). Eisers hebben ter zitting van 5 september 2024 laten weten dat zij desondanks hun beroepsgrond tegen de niet-ontvankelijkverklaring door de burgemeester als onbevoegd orgaan handhaven.

4.2. De rechtbank is van oordeel dat het gebrek op grond van artikel 6:22 van de Awb kan worden gepasseerd, omdat het college het gebrek heeft hersteld met het herstelbesluit en eisers door dit gebrek niet zijn benadeeld. De rechtbank zal verweerder gelet op dit gebrek wel opdragen het betaalde griffierecht te vergoeden en zal verweerder veroordelen in de proceskosten.

Nadere Regels: ontvankelijkheid eisers

5.1. Het college heeft eisers in het herstelbesluit en het bestreden besluit III van 7 mei 2024 niet ontvankelijk verklaard in hun bezwaren tegen de vaststelling van de Nadere Regels, omdat deze niet gericht zijn tegen een besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt, maar tegen een algemeen verbindend voorschrift.

5.2. Een algemeen verbindend voorschrift is een naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regel, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent. Een algemeen verbindend voorschrift onderscheidt zich van andere besluiten doordat het algemene, abstracte regels bevat, die zich zonder nadere normering voor herhaalde concrete toepassing lenen. Een besluit waarin nader naar plaats, tijd of object de toepassing van een in een algemeen voorschrift besloten liggende norm wordt bepaald, kan zelf geen algemeen verbindend voorschrift zijn⁷.

5.3. Anders dan eisers hebben bepleit, is de rechtbank van oordeel dat de Nadere Regels gelet op het genoemde kader als algemeen verbindend voorschrift moeten worden aangemerkt. De Nadere Regels bevatten immers een zelfstandige normstelling, namelijk dat er vanaf 01:00 uur geen nieuwe bezoekers mogen worden toegelaten in de horecabedrijven, met als doel dat bezoekers het kern-Wallengebied geleidelijk verlaten. Dat de Nadere Regels tot het kern-Wallengebied beperkt zijn en ook een beperkte geldingsduur hebben, maakt nog niet dat deze als concretiserend besluit van algemene strekking moeten worden aangemerkt. De Nadere Regels lenen zich voor herhaalde toepassing, omdat deze gedurende de betreffende periode in het aangewezen gebied tegen alle aldaar gelegen horecabedrijven kunnen worden ingeroepen. Er is geen sprake van een situatie waarbij een reeds gestelde norm wordt geconcretiseerd, maar er wordt een zelfstandige (gewijzigde) norm gevestigd.

5.4. De rechtbank is daarom van oordeel dat in de bestreden besluiten II en III terecht is vastgesteld dat de Nadere Regels geen besluit zijn waartegen bezwaar openstond. Dat sprake is van samenhang tussen de Nadere Regels en het primaire besluit I, en eisers hierdoor geen (directe) beroepsmogelijkheid tegen de vaststelling van de Nadere Regels bij de rechter

⁷ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1067.

toekomst, leidt niet tot een ander oordeel. De rechtbank neemt in aanmerking dat het een welbewuste keuze van de wetgever is geweest om een onderscheid aan te brengen tussen een algemeen verbindend voorschrift en een concretiserend besluit van algemene strekking, met alle gevolgen voor de beroepsmogelijkheid daartegen van dien. Het beroep is in zoverre ongegrond. De rechtbank verwijst overigens nog wel naar de overwegingen hieronder met betrekking tot het verzoek om ontheffing van de Nadere Regels in de zaak met nummer AMS 24/550, waar de rechtbank ingaat op een exceptieve toets van de Nadere Regels.

Toets: ex tunc

6. Alvorens toe te komen aan de inhoudelijke bespreking van het deel van de bestreden besluiten die zien op het primaire besluit I, stelt de rechtbank nog voorop, dat het in beroep gaat om een beoordeling *ex tunc*: het gaat om de besluitvorming naar het moment waarop deze besluitvorming door de burgemeester plaatsvond. De *ex tunc*-toets verzet zich er tegen dat de rechtbank een inhoudelijke beoordeling geeft over omstandigheden die zich hebben ontvouwd na het bestreden besluit, omdat verweerder deze omstandigheden bij de inhoudelijke beoordeling niet heeft kunnen meenemen. De rechtbank benadrukt deze *ex tunc* toets, omdat de ontwikkelingen met betrekking tot het kern-Wallengebied sinds de bestreden besluiten niet hebben stilgelegen. Zo heeft er twee maal een tussentijdse monitor van de sluitingstijden plaatsgevonden en zijn de resultaten daarvan nu bekend. Daarnaast was er tevens sprake van een Besluit beperking weekendsluitingstijd prostitutiebedrijven kern-Wallengebied, dat bij besluit van 21 februari 2024 is ingetrokken. Partijen zijn in het kader van deze procedure uitvoerig op de recentere ontwikkelingen en besluitvorming ingegaan, maar deze vallen gelet op de *ex tunc* toets buiten het bereik van deze procedure. Een en ander zal wel aan de orde kunnen komen in het kader van de evaluatie van de maatregelen, die uitgevoerd zal worden door verweerder. Verweerder heeft op de zitting van 5 september 2024 medegedeeld dat de evaluatie van de maatregelen in januari 2025 zal plaatsvinden.

Overlast als grond voor de besluitvorming: bevoegdheid burgemeester

7.1. Op grond van artikel 3.15, tweede lid, van de APV kan de burgemeester in het belang van de openbare orde, het woon- en leefklimaat, de gezondheid of andere bijzondere omstandigheden besluiten om de openingstijden van horecabedrijven in een bepaald gebied beperken.

7.2. Eisers hebben bestreden dat er in het gebied sprake is van overlast die een beperking van de openingstijden rechtvaardigt. Verweerder verwijst naar het rapport van Enneüs⁸ om de overlast te onderbouwen, maar volgens eisers is het rapport onbetrouwbaar en geeft het rapport geen aanleiding om het besluit te nemen. Eisers stellen dat het begrip 'overlast' te breed wordt uitgelegd en niet door de sluitingstijden van de horecabedrijven wordt veroorzaakt. Daarnaast volgt uit het onderzoek dat de meeste overlast zich voordoet in een ander tijdsbestek dan de late nacht, zodat dit geen aanleiding kan vormen om de openingstijden te beperken. Dit geldt volgens eisers nog te meer, nu er ook mogelijkheden tot meer handhaving zijn, en hun individuele bedrijven geen overlastgevende bedrijven zijn.

7.3. De rechtbank volgt eisers niet in dit betoog. Zoals hiervoor reeds is overwogen, scoort het gebied Burgwallen structureel slecht op zowel leefbaarheidscriteria als indicatoren

⁸ Het Observatieonderzoek overlastgevende gedragingen Wallengebied van Enneüs van juli 2022.

op het gebied van de openbare orde. Verweerder heeft met de beschikbare cijfers een onderbouwde indruk gegeven van de problematiek waarop de maatregel ziet. Daarbij is in het bijzonder van belang, dat de beschreven problematiek generiek van aard is. Het gaat niet om de overlast die van individuele bedrijven en hun bezoekers uitgaat, maar om de disbalans tussen de ruimte voor bewoners en de ruimte die in zijn algemeenheid wordt ingenomen door de vele bezoekers van het gebied. Verder heeft verweerder toegelicht dat de beperking van de sluitingstijden onderdeel vormt van een veel breder pakket aan maatregelen, dat in onderlinge samenhang tot resultaat moet leiden, en waarvan andere mogelijkheden tot handhaving deel uitmaken.

7.4. De rechtbank kan verweerder hierin volgen. De overlast die verweerder beoogt te bestrijden gaat uit van de grote aantallen bezoekers die zich, met name tijdens de weekenden, in het gebied begeven, en daar - alleen al door hun aanwezigheid - overlast veroorzaken, ook omdat zij er vaak niet van doordrongen zijn dat er in het gebied mensen wonen met behoefte aan (nacht)rust. Dat het begrip 'overlast' te breed zou worden uitgelegd, volgt de rechtbank daarom niet. Daarbij merkt de rechtbank op, dat het rapport van Enneüs niet de enige bron van gegevens vormt, en mede dient ter verdieping van het inzicht in een deel van de voorliggende problematiek. De rechtbank volgt eisers in dat verband niet in hun standpunt dat het onderzoek van Enneüs ongeschikt zou zijn om mede als basis voor de besluitvorming te dienen, of dat dit rapport als onbetrouwbaar terzijde zou moeten worden gesteld. Naar het oordeel van de rechtbank volgt uit de beschikbare gegevens voldoende dat daadwerkelijk sprake is van een situatie van disbalans, waarbij het woon- en leefklimaat ernstig onder druk staat. De door eisers genoemde omstandigheid, dat uit het rapport van Enneüs volgt dat de piek van de drukte zich op een ander moment dan in de late nacht voordoet, brengt gelet op de doelstellingen van het besluit niet mee dat verweerder de beperking van de sluitingstijden niet op de beschikbare gegevens had mogen baseren. Verweerder heeft immers als doel van de beperking van de sluitingstijden niet zozeer het beperken van de piekdruk voor ogen, maar veeleer het creëren van een moment van rust in de late nacht, gecombineerd met het verminderen van de aantrekkingskracht van het gebied, om daarmee (in combinatie met andere maatregelen) meer balans te brengen tussen de ruimte voor bewoners en de ruimte die door de bezoekers van het gebied wordt ingenomen.

7.5. Als tussenconclusie komt de rechtbank op basis van het voorgaande tot het oordeel dat de burgemeester naar aanleiding van de beschikbare gegevens kon concluderen dat sprake is van een aangetast woon- en leefklimaat en dat de burgemeester op grond van artikel 3.15, tweede lid, van de APV de bevoegdheid had om de sluitingstijden van horecabedrijven in een bepaald gebied te beperken.

Omvang gebied

8.1. De volgende vraag die de rechtbank dient te beantwoorden is of verweerder de omvang van het gebied waarvoor de beperking van de sluitingstijden zal gelden heeft mogen bepalen zoals zij heeft gedaan. Eisers hebben vraagtekens geplaatst bij de precieze afbakening van het gebied, omdat hierdoor een deel van de daar gevestigde horecabedrijven net binnen het gebied valt, terwijl op kleine afstand horecabedrijven zijn gevestigd die niet worden geraakt door het besluit.

8.2. De rechtbank overweegt als volgt. Verweerder heeft toegelicht dat ten tijde van het onderzoek van Enneüs nog geen keuze was gemaakt voor het exacte gebied en dat het onderzoek daarom ziet op een ruim deel van de Wallen waar de meeste horeca en

prostitutieramen zich bevinden. Verweerder heeft vervolgens gekozen voor een afbakening binnen dit gebied, om daarmee zoveel mogelijk de kern van de aantrekkingskracht van het gebied te beteugelen. Het gebied is zoveel mogelijk afgebakend tot het gebied waarin ook de prostitutieramen zijn gelegen, juist ook omdat de combinatie van horeca en de prostitutieramen die kern van de aantrekkingskracht vormt. Gelet op de doelstellingen van dit besluit komt deze motivering de rechtbank begrijpelijk voor. Verweerder heeft er terecht op gewezen dat het kiezen van grenzen van het gebied altijd tot op zekere hoogte arbitrair zal zijn, maar dat het gebied zoals dit is gekozen een zoveel mogelijk logisch geheel vormt. De grens van het gebied bakent de kern van de Wallen af. Het gebied dat is opgenomen in de besluiten bevat alle straten en stegen gelegen tussen de Zeedijk en de Warmoesstraat, ten noorden van de Dam/Hoogstraten.

8.3. De rechtbank overweegt dat het gebied waar de sluitingstijden beperkt zijn bewust zo klein mogelijk is gehouden. Verweerder heeft het gebied terecht zo gekozen dat een zo groot mogelijk effect wordt gesorteerd met een zo beperkt mogelijke kring van te belasten bedrijven. De rechtbank kan verweerder gelet op de beschikbare gegevens volgen in de keuze van de afbakening van het gebied.

Gebruik bevoegdheid: algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Gelijkheidsbeginsel

9.1. Eisers voeren aan dat sprake is van ongelijke behandeling ten opzichte van andere ondernemers in het Wallengebied, die niet onder het kern-Wallengebied vallen. Eisers hebben erop gewezen, dat in andere gebieden in de stad sprake is van vergelijkbare problematiek, maar dat daar geen beperking van de sluitingstijden plaatsvindt. De aanwijzing van het gebied zorgt volgens eisers voor een ongelijke behandeling, waarvoor geen rechtvaardiging bestaat.

9.2. De rechtbank volgt eisers niet in deze beroepsgrond. Dat ook in andere delen van de stad sprake is van overlast van de aantallen bezoekers, brengt niet mee dat verweerder niet tot de onderhavige maatregel voor het kern-Wallengebied heeft mogen komen. Dat sprake is van gelijke gevallen is naar het oordeel van de rechtbank niet gebleken

9.3. Dat de horecaondernemers die (net) buiten het gebied liggen langer open mogen blijven, kan naar het oordeel van de rechtbank ook niet als een ongelijke behandeling van gelijke gevallen worden beschouwd. De enkele omstandigheid dat deze ondernemers zich niet in het kern-Wallengebied bevinden maakt namelijk al dat van gelijke gevallen geen sprake is. Zoals hiervoor reeds overwogen, heeft verweerder er om begrijpelijke redenen voor gekozen de afbakening van het gebied te beperken tot waar de kern van de aantrekkingskracht van het gebied is gelegen, te weten het gebied waar ook de prostitutieramen zijn gelegen. Verweerder heeft op grond van artikel 3.15 APV de bevoegdheid om voor een bepaald gebied de sluitingstijden te beperken. Daaraan is inherent dat sommige horecabedrijven een paar straten verderop wel langer open mogen, maar dat maakt niet dat er strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

Evenredigheidsbeginsel

10.1. Eisers voeren verder aan dat het bestreden besluit strijdig is met het evenredigheidsbeginsel. Het primaire besluit I is genomen op grond van een discretionaire

bevoegdheid, waardoor de maatregel moet worden beoordeeld aan de hand van de lijn van de Afdelingsuitspraak van 2 februari 2022.⁹ Hieruit volgt dat er moet worden beoordeeld of het besluit geschikt is om het doel te bereiken, of het een noodzakelijke maatregel is of dat met een minder vergaande maatregel kon worden volstaan en of de maatregel in het concrete geval evenwichtig is. Volgens eisers is niet aan deze vereisten voldaan.

10.2. De rechtbank overweegt het volgende. Verweerder heeft de maatregelen geïntroduceerd om de overlast in het Wallengebied terug te dringen en de leefbaarheid te vergroten door een moment van rust in de nacht te creëren in het kern-Wallengebied. Zoals eerder overwogen is de maatregel naar zijn doelstellingen generiek van aard. De maatregel geldt voor alle horecaondernemers binnen het aangewezen gebied en het doel van de maatregel is niet om te handhaven op individuele (overlastgevende) horecaondernemers. Die instrumenten gebruikt verweerder al, zoals op zitting is toegelicht.

10.3. Naar het oordeel van de rechtbank doorstaat de maatregel tegen die achtergrond de evenredigheidstoets. De rechtbank kan ten aanzien van de geschiktheid volgen dat de vervroegde sluitingstijden ervoor kunnen zorgen dat de aantrekkingskracht van het gebied afneemt en de rust in de nacht op een eerder moment terugkeert. Hiervoor werd reeds overwogen dat de omstandigheid dat de meest overlastgevende gedragingen zich volgens het rapport van Enneüs in een ander tijdbestek voordoen, hier niet aan afdoet. Daarbij heeft verweerder de noodzakelijkheid van deze maatregel voldoende aannemelijk gemaakt. Verweerder heeft er op gewezen dat reeds vele andere maatregelen zijn getroffen, zoals een alcoholverbod in de openbare ruimte, beperkingen ten aanzien van de verkoop van alcohol, de aanwijzing als alcohol-overlastgebied waardoor het mogelijk wordt aanvragen voor (nieuwe) alcoholverstrekkende bedrijven te weigeren, inzet van hosts, extra buurtconciërges, een top-X aanpak van overlast gevende bedrijven, extra schoonmaakrondes, extra handhaving, een tourverbod en een blowverbod, maar dat deze tot dusverre tot onvoldoende resultaat hebben geleid, terwijl ten tijde van het nemen van de besluiten de formatie van het politieteam Burgwallen reeds de grootste was van alle basisteams in Amsterdam, en ditzelfde gold voor de inzet van het aantal boa's. De rechtbank acht in dat verband ook niet gebleken dat met een minder ingrijpende maatregel kon worden volstaan. Dat de maatregel zelfstandig de doelstellingen zal kunnen verwezenlijken is daarbij niet vereist. Zoals hiervoor reeds overwogen, vormt de maatregel een onderdeel van een integrale benadering, waarbij deze maatregel in combinatie met andere maatregelen zal moeten bijdragen aan het gewenste resultaat. Het hieraan verbonden nadeel voor eisers, in de vorm van het gestelde omzetverlies, maakt niet dat verweerder van de maatregel had moeten afzien. De mogelijke negatieve gevolgen van de maatregel voor de horecaondernemers is uitdrukkelijk in de besluitvorming betrokken en mede om die reden is het gebied waarin de maatregel geldt zo klein mogelijk gehouden. Ook is de werking daarvan beperkt tot de avonden in het weekend en er is voor gekozen de duur van de maatregel tot een voorzienbare periode van twee jaar te beperken, waarna een evaluatie daarvan zal plaatsvinden. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder de maatregel onder die omstandigheden als evenwichtig mogen beschouwen.

Verslag en geluidsopname van de hoorzitting

11.1. Eisers voeren tenslotte nog aan dat verweerder heeft nagelaten het verslag van de hoorzitting bij het advies van de bezwaarschriftencommissie te voegen. Het verslag wordt

⁹ Uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

genoemd als bijlage, maar het verslag is niet gehecht aan het advies. Daarnaast is door verweerder een geluidsopname gemaakt van de hoorzitting die aan eisers zou worden toegezonden. Dat is niet gebeurd.

11.2. De rechtbank stelt vast dat verweerder het verslag van de hoorzitting niet aan het advies van de bezwaarschriftencommissie heeft gehecht, maar dat verweerder het verslag van de hoorzitting in de beroepsfase heeft overgelegd aan eisers.

11.3 De rechtbank passeert daarom het gestelde gebrek op grond van artikel 6:22 van de Awb. Verweerder heeft een en ander hersteld en eisers zijn daarmee niet benadeeld. De rechtbank heeft hiervoor al geoordeeld dat zij verweerder zal opdragen het betaalde griffierecht te vergoeden en zal verweerder veroordelen in de proceskosten. Ten aanzien van de geluidsopname is de rechtbank van oordeel dat eisers geen belang hebben bij de beoordeling, reeds omdat verweerder op de zitting van 5 september 2024 heeft toegezegd de geluidsopname te verstrekken aan eisers. Ten overvloede merkt de rechtbank op dat er geen wettelijke grondslag bestaat waaruit volgt dat verweerder de geluidsopname moet verschaffen.

Verzoek om ontheffing Excalibur (AMS 24/550) en de exceptieve toetsing

12.1. Excalibur Café voert tot slot aan dat de burgemeester ten onrechte haar verzoek om een ontheffing van de Nadere Regels heeft geweigerd. Excalibur Café verwijst naar verschillende randnummers van het beroepschrift in de procedure AMS 23/4603, waarin onder meer wordt gesteld dat het college niet bevoegd was om de Nadere Regels vast te stellen, dit omdat de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels voor horecabedrijven volgens de toelichting op artikel 3.23A van de APV op de zogenoemde A-lijst zijn geplaatst. Verder stelt Excalibur Café dat ten onrechte geen rekening is gehouden met haar omzetverlies als gevolg van de maatregel. Volgens haar is (de toepassing van) de Nadere Regels in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

12.2. De rechtbank verwijst in dit verband allereerst naar hetgeen hiervoor is overwogen met betrekking tot de Nadere Regels als een algemeen verbindend voorschrift. Tegen deze regels staat geen bezwaar of beroep open. Wel kan in het kader van het onderhavige beroep van Excalibur Café sprake zijn van een zogenoemde exceptieve toetsing. Deze toetsing houdt in dat algemeen verbindende voorschriften die geen wet in formele zin zijn, door de rechter kunnen worden getoetst op rechtmatigheid, in het bijzonder op verenigbaarheid met hogere regelgeving. De rechtbank komt in zoverre de bevoegdheid toe te bezien of het betreffende algemeen verbindend voorschrift een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor het in geding zijnde besluit. Bij die, niet rechtstreekse, toetsing van het algemeen verbindende voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer.

12.3. De intensiteit van de door de rechtbank te verrichten beoordeling is verder afhankelijk van onder meer de beslissingsruimte die het vaststellend orgaan heeft, gelet op de aard en inhoud van de vaststellingsbevoegdheid en de daarbij te betrekken belangen. Die beoordeling kan materieel terughoudend zijn als de beslissingsruimte voortvloeit uit de feitelijke of technische complexiteit van de materie, dan wel als bij het nemen van de beslissing politiek-bestuurlijke afwegingen kunnen worden of zijn gemaakt. In dat laatste geval heeft de rechter niet de taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen wordt toegekend naar eigen inzicht vast te stellen. Wat betreft de in acht

te nemen belangen en de weging van die belangen geldt dat de beoordeling daarvan intensiever kan zijn naarmate het algemeen verbindend voorschrift meer ingrijpt in het leven van de belanghebbende(n) en daarbij fundamentele rechten aan de orde zijn.

12.4. Bij de toetsing van de wijze waarop door het regelgevende orgaan aan de hem toekomende beslissingsruimte inhoud is gegeven, kunnen, naast toetsing aan artikel 3:4 van de Awb en aan ongeschreven materiële beginselen als het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, ook het beginsel van zorgvuldige besluitvorming (artikel 3:2 van de Awb) en het beginsel van een deugdelijke motivering een rol spelen. De enkele strijd met deze formele beginselen kan echter niet leiden tot het onverbindend achten van een algemeen verbindend voorschrift. Dat laat onverlet dat, indien als gevolg van een gebrekkige motivering of onzorgvuldige voorbereiding van het voorschrift door de rechtbank niet kan worden beoordeeld of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dit ertoe kan leiden dat de bestuursrechter het voorschrift buiten toepassing laat en een daarop berustend besluit om die reden vernietigt. Als het vaststellende orgaan bij het voorbereiden en nemen van een algemeen verbindend voorschrift de negatieve gevolgen daarvan voor een bepaalde groep uitdrukkelijk heeft betrokken en de afweging deugdelijk heeft gemotiveerd, voldoet deze keuze aan het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel en beperkt de toetsing door de bestuursrechter zich in het algemeen tot de vraag of de regeling in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.¹⁰

12.5. De rechtbank overweegt tegen deze achtergrond allereerst dat de Nadere Regels door het college in het leven is geroepen als middel tegen de overlast in het gebied. In de overwegingen hiervoor heeft de rechtbank reeds geoordeeld dat sprake is van overlast in het gebied, waardoor de burgemeester tot een beperking van de openingstijden kon komen. De rechtbank is van oordeel dat het college om de hiervoor genoemde redenen ook de Nadere Regels kon vaststellen. Er is sprake van een situatie waarin het woon- en leefklimaat zodanig onder druk staat dat het college bevoegd was tot het treffen van de maatregel. De lijst A waar Excalibur Café naar heeft verwezen houdt verband met de afbakening van bevoegdheden van het college en de verschillende stadsdeelbesturen, maar het betoog op dit punt mist zijn doel. Het college ontleent de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels aan artikel 3.23A van de APV, dat bepaalt dat het college in het belang van de openbare orde, het woon- en leefklimaat, de veiligheid, de zedelijkheid of de gezondheid nadere regels kan stellen voor de exploitatie van horecabedrijven. De afzonderlijke stadsdeelbesturen hebben die bevoegdheid niet. Van onbevoegdheid van het college is in dit verband geen sprake.

12.6. Ten aanzien van de gestelde strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur verwijst de rechtbank eveneens naar hetgeen zij hiervoor heeft overwogen. Naar het oordeel van de rechtbank zijn de Nadere Regels, met dezelfde motivering als hiervoor gegeven ten aanzien van de beperking van de openingstijden, niet in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het college heeft de negatieve gevolgen van de maatregel uitdrukkelijk betrokken en de afweging deugdelijk gemotiveerd. Er is om de hiervoor genoemde redenen ook ten aanzien van de Nadere Regels geen sprake van strijd met het evenredigheidsbeginsel.

12.7. Ten aanzien van de weigering van de ontheffing overweegt de rechtbank overigens nog dat artikel 3 van de Nadere Regels de burgemeester de mogelijkheid geeft een ontheffing

¹⁰ Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452.

te verlenen aan een horecabedrijf. Uit de artikelsgewijze toelichting bij de Nadere Regels volgt dat dergelijke ontheffingen echter alleen worden verleend voor zeer bijzondere, eenmalige omstandigheden, zoals een jubileum van een horecabedrijf. Excalibur Café heeft verzocht om een ontheffing om op alle weekenddagen in de periode van 1 december 2023 tot 1 april 2025 tot 02.00 uur bezoekers binnen te mogen laten in haar horecabedrijf. Naar het oordeel van de rechtbank is de gevraagde ontheffing tegen deze achtergrond terecht geweigerd. Van een zeer bijzondere (eenmalige) omstandigheid als bedoeld in artikel 3 van de Nadere Regels is niet gebleken.

Conclusie

13. De beroepen zijn ongegrond.

14. Zoals hiervoor overwogen, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eisers het door hen betaalde griffierecht in één zaak (AMS 23/4603) vergoedt. Het griffierecht dat in de andere zaken is betaald zal de griffier in verband met de voeging van de zaken aan eisers terugbetalen.

15. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eisers gemaakte proceskosten. Er is sprake van minder dan vier samenhangende zaken, waardoor de kosten in een zaak moeten worden vergoed met een wegingsfactor van 1. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 2.721,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 2 punten voor het verschijnen ter zitting (1 mei 2025 en 5 september 2025 met een waarde per punt van € 907,- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank, in de zaken AMS 23/4603, AMS 24/3349 en AMS 24/550,:

- verklaart de beroepen ongegrond;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht in de procedure AMS 23/4603 te vergoeden tot een bedrag van € 365,-;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten tot een bedrag van € 2.721,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.H.W. Franssen, voorzitter, en mr. A.K. Glerum en mr. S.D. Arnold, leden, in aanwezigheid van mr. K.M. Nannan Panday en mr. H. Belhadi, griffiers. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 23 januari 2025.


griffier

voorzitter 

Afschrift verzonden aan partijen op: **24 JAN 2025**

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening.

KOPIE CONFORM