



Bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum 2

Vastgesteld

Colofon

Opdrachtgever

Opdrachtnemer Ruimte en Duurzaamheid

IMRO_idn NL.IMRO.0363.A2102PBPSTD-VG02

Datum print 5 December 2023

Planstatus vastgesteld

Inhoudsopgave

Toelichting		5
Hoofdstuk1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding, doel van het bestemmingsplan	7
1.2	Aanpak en wijze van regelen	8
1.3	Ligging plangebied en plangrenzen	8
Hoofdstuk2	Beleidskader	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Bestuurlijke achtergrond	9
2.3	Dienstenrichtlijn	13
2.4	Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 april 2020	13
Hoofdstuk3	De regels van het bestemmingsplan	15
3.1	Herziening	15
3.2	Mogelijkheid om af te wijken	15
3.3	Overgangsrecht	15
Hoofdstuk4	Maatschappelijke en economische uitvoerbaarheid	17
4.1	Overleg met betrokken overheden (overleg artikel 3.1.1 Bro)	17
4.2	Maatschappelijk overleg	17
4.3	Economische uitvoerbaarheid	17

Toelichting

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding, doel van het bestemmingsplan

Func tiemenging en diversiteit in aanbod van winkels en (horeca)voorzieningen maakt de stad aantrekkelijk. De Amsterdamse binnenstad staat onder druk van een toenemende monocultuur. Ondernemers richten zich op de toerist en de bezoeker en minder op mensen die wonen en werken in de stad. In toenemende mate werd een afname van deze diversiteit waargenomen. Met de inwerkingtreding van het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum medio 2018 en de strikte handhaving daarvan is deze ontwikkeling weliswaar een halt toegeroepen, echter bestaande vestigingen werden positief bestemd. Dat bestemmingsplan heeft voorts geen betrekking op horecavestigingen. Horeca was en is in de geldende bestemmingsplannen alleen positief bestemd waar de betreffende horecacategorie aanwezig was tijdens het opstellen van het plan. In feite geldt daarvoor dus dezelfde regeling als voor de souvenirwinkels, minisupermarkten en andere toeristische winkels en voorzieningen.

Met het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum is het aantal bestaande 'ongewenste' winkels en voorzieningen, alsmede horeca, dus niet teruggedrongen. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de diversiteit in het aanbod nog onvoldoende is uitgebalanceerd om de leefbaarheid op een hoger plan te krijgen. Het stedelijk milieu staat nog steeds onder druk. De wens is dat het winkel- en horeca-aanbod meer aansluit bij de vraag van Amsterdammers.

Wanneer een bestaande exploitatie op een adres definitief is gestopt, staat er niets aan in de weg om het verbod op de functie alsnog ook op het betreffende adres van toepassing te laten zijn. Dit brengt met zich mee dat de functie niet meer op het adres mag terugkeren. Overgangsrecht is immers niet van toepassing. In december 2021 is geïnventariseerd om welke adressen dit gaat. Op 22 december 2021 heeft de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit genomen waarmee op 24 december 2021 een verbod in werking is getreden om het gestaakte gebruik te hervatten. Voorliggend bestemmingsplan legt dit definitief vast, zij het dat ten opzichte van het voorbereidingsbesluit een aantal adressen is afgevoerd en toegevoegd. Na 24 december 2021 is gebleken dat er adressen ten onrechte op de lijst stonden en andere ten onrechte niet op de lijst stonden.

Vanwege de komst van de Omgevingswet is al enkele jaren geleden de wettelijke tienjaarlijkse actualisatieverplichting voor bestemmingsplannen komen te vervallen. Dit heeft het gemeentelijk apparaat ontlast, maar de keerzijde is dat met de jaren achterstallig onderhoud ontstaat. De oudste moederplannen in het plangebied van voorliggend bestemmingsplan dateren al van 2010, terwijl naar de huidige stand van zaken de uiterste datum dat het omgevingsplan moet zijn vastgesteld eind 2029 is. Daar komt bij dat gedurende de overgang van bestemmingsplan naar omgevingsplan een specifieke ingreep op een enkel thema niet zonder meer juridisch haalbaar is; het lijkt op gespannen voet te staan met de Omgevingswet. Met het voorgenomen bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum 2 wordt bereikt dat zonder tijdrovende algehele planherzieningen in procedure te brengen, de regeling voor deze functies in de plannen weer in lijn komt met het beoogde doel: vanwege de invloed die de functies hebben op het woon- en leefklimaat in het winkeldiversiteitsgebied, zijn de functies alleen bestemd, daar waar zij aanwezig zijn en bevatten de plannen geen rechtstreekse ruimte voor nieuwe vestigingen. Daarmee zijn in het winkeldiversiteitsgebied alle plannen in een keer op dit belangrijke thema geactualiseerd.

1.2 Aanpak en wijze van regelen

Uit de adresgewijze inventarisatie uitgevoerd in december 2021 blijkt dat de adressen waarop deze herziening betrekking heeft, op dit moment niet meer in gebruik zijn voor de betreffende functie. Het adres staat leeg, of is in gebruik voor een andere toegestane functie. Op grond van de geldende bestemmingsplannen kunnen de leegstaande adressen ook zonder planologische wijziging in gebruik worden genomen voor een andere functie; alle panden in de binnenstad hebben een gemengde bestemming waarbij diverse gebruiksvormen zijn toegestaan.

De regels van deze (paraplu)herziening, wijzigen de bestemming van de betrokken adressen in die zin dat het toegestane gebruik met een of in een enkel geval met twee specifieke gebruiksmogelijkheden afneemt. In Lijst met adressen en functies behorende bij artikel 2.2 van de planregels bij de regels is opgesomd voor welke adressen welke gebruiksmogelijkheden worden geschrapt. Naar aanleiding van nagekomen informatie wijkt de lijst in de bijlage enigszins af van de lijst bij het voorbereidingsbesluit.

1.3 Ligging plangebied en plangrenzen

Het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum uit 2018 beslaat vrijwel het gehele grondgebied van stadsdeel Centrum. De reden hiervan is geweest om een aantal begrippen uit de diverse in het stadsdeel geldende bestemmingsplan gelijk te schakelen. Ook werd een aantal nieuwe gebruiksvormen en daarbij behorende begripsomschrijvingen geïntroduceerd, waarvan de toeristenwinkel en de eetwinkel de bekendste zijn. Deze nieuwe gebruiksvormen zijn met het bestemmingsplan verboden in een specifiek gebied in Centrum: het winkeldiversiteitsgebied of ook wel verbodsgebied genoemd. Het betreft het gehele postcodegebied 1012 en een veertigtal omliggende en aangrenzende straten.

Voor het voorliggende bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum 2 is het winkeldiversiteitsgebied als uitgangspunt genomen. De inventarisatie is uitgevoerd voor alle adressen in dat gebied waarin het expliciet is toegestaan een van de volgende functies te exploiteren:

- horeca 1, 2, 3, 4;
- growshops;
- headshops;
- seedshops;
- smartshops;
- souvenirwinkels;
- minisupermarkten;
- telefoneerinrichtingen;
- automatenhallen;
- geldwisselkantoren;
- massagesalons;
- seksinrichtingen;
- toeristenwinkels;
- toeristische dienstverlening;
- kantoren met baliefunctie gericht op toeristen;
- eetwinkels en
- voorzieningen gericht op entertainment.

De gronden waarop de adressen zich bevinden waarvan het gebruik voor die functie is beëindigd, vormen met elkaar het plangebied van het voorliggende bestemmingsplan. Het bestemmingsplan herzielt alle op die gronden vigerende moederplannen alsmede –voor zover van toepassing- het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum. De herziening betreft het schrappen van de gebruiksmogelijkheid.

Hoofdstuk 2 Beleidskader

2.1 Inleiding

Het voorliggende bestemmingsplan borduurt geheel voort op het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum. Voor een toelichting op de samenstelling van de functies in de binnenstad, de ontwikkelingen op dat gebied en de cultuurhistorische achtergrond alsmede meer algemene aspecten als externe veiligheid en geluid wordt verwezen naar de toelichting op het plan uit 2018. In het hiernavolgende wordt ingegaan op de bestuurlijke achtergrond, beleid en rechtspraak die aanvullend relevant zijn voor onderhavige ingreep.

2.2 Bestuurlijke achtergrond

Aan voorliggend bestemmingsplan en het daaraan voorafgaande voorbereidingsbesluit is een heel aantal rapporten, notities en besluiten van het gemeentelijk apparaat voorafgegaan, die tezamen de huidige ingreep inleiden. Zij worden in het hiernavolgende gememoreerd.

Sturen op een divers winkelgebied, februari 2017

Op 28 februari 2017 heeft het college ingestemd met het rapport 'Sturen op een divers winkelgebied' met daarin de bevindingen van de bestuursopdracht 'Diversiteit winkel- en voorzieningenaanbod' van 12 juli 2016.

Het rapport bevat een opsomming van de manieren waarop de gemeente en andere stakeholders uit het winkelgebied –ondernemers, pandeigenaren en bewoners – invloed kunnen uitoefenen op het winkelaanbod zodat dit aantrekkelijk en divers blijft. De aanleiding om het rapport op te stellen is als volgt samen te vatten. Het koopgedrag van de consument verandert (meer online, one-stop-shopping, meer beleving). Daarnaast is sprake van een toename van het aantal bezoekers aan Amsterdam, zowel de Nederlandse dagjesmens als de toerist uit het buitenland. Ondernemers passen hun aanbod aan op deze veranderende vraag. Dit leidt op sommige drukke plekken in de binnenstad tot een oververtegenwoordiging van winkels en voorzieningen die zich hoofdzakelijk richten op de 'massatoerist', met laagwaardige producten en snelle consumptie. Een gemengde binnenstad (goede mix van bewoners, werkenden en bezoekers) is goed voor de aantrekkelijkheid van Amsterdam. Het doorslaan van de balans naar dominantie van de toerist kan bewoners afstoten door vervreemding en op de lange termijn de aantrekkelijkheid van de binnenstad aantasten. Een van de aanbevelingen uit het rapport is nader te onderzoeken of en hoe het bestemmingsplan kan worden ingezet om de verschraving van het aanbod te keren.

Keuzenotitie, juli 2017

Op 18 juli 2017 heeft het college de keuzenotitie Ruimtelijke sturingsinstrumenten diversiteit winkel- en voorzieningenaanbod vastgesteld. De keuzenotitie is de uitwerking van genoemde aanbeveling uit het rapport 'Sturen op een divers winkelgebied'. De keuzenotitie bevat een probleemanalyse, een uitwerking van het instrumentarium en de mogelijkheden voor de binnenstad. Uit de analyse en de uitwerking van het instrumentarium kwam als beste optie naar voren planologisch in te grijpen door een stop te zetten op toeristische winkels en voorzieningen, bovenop de bestaande stop op een aantal andere, vaak ook op toeristen gerichte functies, zoals de souvenirwinkel en de headshop, waarbij de bestaande exploitaties zouden worden gerespecteerd.

Hoewel bestuurlijk een urgentie werd gevoeld om in het winkeldiversiteitsgebied ook de horecadiversiteit te verbeteren, zo volgt uit het rapport 'Sturen op een divers winkelgebied', is in de keuzenotitie ingrijpen

in de horecafunctie niet verder uitgewerkt. Uit de analyse kwam immers naar voren dat een stop op groei de beste optie was, terwijl de regeling voor horeca daar op dat moment al op was gericht.

Vastgesteld kan worden dat de regeling voor horeca in de bestemmingsplannen gelijk is aan de regeling die in het winkeldiversiteitsgebied geldt voor de toeristische functies; het is alleen bestemd daar waar het aanwezig was ten tijde van vaststelling van het bestemmingsplan. Voorts kan worden vastgesteld dat in het gebied waar toeristenwinkels via het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit Centrum' verboden zijn, de aanwezige horeca veelal ook op toeristen is gericht. Denk aan de vele steakhouses, pizzeria's en lunchrooms met pannenkoeken op het menu. Kenmerken van dit soort horeca zijn ook menu's in een buitenlandse taal en op toeristen gerichte menu-deals. De aanwezigheid van de vele horecavestigingen in dit gebied drukt daardoor ook z'n stempel op de beleving van monocultuur en een gebrek aan diversiteit.

Vorbereidingsbesluit en bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum, 2017/2018

De keuzenotitie was de opmaat naar het voorbereidingsbesluit Winkeldiversiteit Centrum dat op 6 oktober 2017 in werking trad en daaropvolgend de vaststelling van het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum op 18 juli 2018, onherroepelijk geworden op 15 april 2020. Het verbodsgebied is het zogenaamde 'winkeldiversiteitsgebied': het postcodegebied 1012 en een veertigtal omliggende straten en radialen waarlangs dagjesmensen en toeristen hun weg vinden naar andere voor toeristen interessante delen van de stad. In het bestemmingsplan Winkeldiversiteit zijn in het verbodsgebied nieuwe toeristische functies verboden en zijn bestaande rechten gerespecteerd. Dat wil zeggen: daar waar op 5 oktober 2017 al een toeristische functie aanwezig was, mag deze blijven zitten. Per adres is dit aangegeven in het plan. Ditzelfde geldt voor de functies waarvoor al een stop van toepassing was; deze zijn bij de introductie van de verboden in de vigerende plannen van een positieve bestemming voorzien, indien zij al aanwezig waren.

Concreet betekent dit voor het winkeldiversiteitsgebied dat sinds 6 oktober 2017 alle volgende functies en branches in planologische zin zijn bevroren: minisupermarkten, souvenirwinkels, head-, seed-, grow- en smartshops, automatenhallen, geldwisselkantoren, telefoneerinrichtingen, seksinrichtingen en massagesalons, toeristenwinkels, consumentverzorgende dienstverlening gericht op toeristen, eetwinkels, voorzieningen gericht op entertainment en kantoren met baliefunctie gericht op toeristen. Eenzelfde regeling geldt voor horeca 1, 2, 3 en 4. Ook hotels en prostitutie kennen een dergelijke regeling. Zij kennen echter hun eigen, specifieke beleidskaders. Deze functies blijven hier buiten beschouwing.

Rapport rekenkamer metropoolregio Amsterdam 'Project 1012' (26 juni 2018)

De rekenkamer heeft in 2011 een beperkt onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de beleidsmatige en financiële kaders van Project 1012 evenals de informatievoorziening aan de raad. Met de afronding van Project 1012 achtte de rekenkamer de tijd rijp om na te gaan wat Project 1012 daadwerkelijk heeft betekend voor het oude centrum van Amsterdam. De centrale onderzoeksvraag en onderliggende deelvragen waren daarmee als volgt: Heeft de gemeente met de ruimtelijke aanpak van het postcodegebied 1012 een economische opwaardering en een doorbraak van de criminele infrastructuur gerealiseerd? De conclusie van de rekenkamer over Project 1012 is dat er successen zijn behaald in het 1012-gebied, maar het project niet heeft geleid tot de gewenste economische opwaardering van de oude binnenstad van Amsterdam en een doorbraak van de criminele infrastructuur. Om grip te krijgen op de buurt moeten ambities en inspanningen meer in evenwicht zijn. Bovendien moeten deze lang kunnen worden volgehouden, aldus het rapport.

'Aanpak Binnenstad' (2018-heden)

bestemmingsplan_Winkeldiversiteit Centrum 2 (vastgesteld)

In haar brief van 11 december 2018 informeert de burgemeester de gemeenteraad over 'Maatregelen binnenstad'. In deze brief wordt ten aanzien van de diversiteit in het winkel- en voorzieningenaanbod aangegeven dat de toename van het aantal bezoekers aan Amsterdam in de binnenstad heeft geleid tot een oververtegenwoordiging van winkels en voorzieningen die zich hoofdzakelijk richten op de bezoeker. Bewoners zien het verdwijnen van op de buurt gerichte functies als een verschralling van hun leefomgeving, zeker op en rond de Wallen. Sinds het vaststellen van een paraplubestemmingsplan in september 2018 mogen er in een groot deel van stadsdeel Centrum (waaronder het gehele 1012-gebied) geen nieuwe 'toeristische' functies bijkomen. Daarnaast wordt in een aantal winkelstraten in de binnenstad, waaronder de Oude en Nieuwe Hoogstraat met ondernemers, vastgoedeigenaren en bewoners samen gewerkt aan het aantrekkelijker maken van het winkelaanbod. Daarbij worden verschillende instrumenten ingezet, bijvoorbeeld het formuleren van een gezamenlijke straatvisie, contacten met vastgoedeigenaren en collectief verhuurbeleid. Deze aanpak wordt gecontinueerd en waar mogelijk uitgebreid in 2019 en daarna.

In opdracht van de burgemeester ontwikkelde hoogleraar grootstedelijke vraagstukken aan de Universiteit van Amsterdam, Zef Hemel, in oktober 2019 een toekomstvisie op de binnenstad ('Een nieuwe historische binnenstad'). Volgens deze visie is de opgave om in het van ouds herkende en vertrouwde centrum verdwijnende sociale verbanden weer een fysieke plek te geven. De dominant economische ruimte moet weer maatschappelijk worden geladen. Om de ontmoetingsfunctie terug te brengen zal er een balans gevonden moeten worden tussen Amsterdammers en bezoekers. Toerisme zal zich minder eenzijdig op de Amsterdamse binnenstad moeten richten.

In haar brief van 27 mei 2020 aan de gemeenteraad gaat de burgemeester in op de visie op de binnenstad in relatie tot de coronacrisis: De vragen zijn misschien niet anders dan voor de coronacrisis, de uitgangspositie is dat wel. Wat voor binnenstad wensen we onszelf toe en voor wie willen we dat de binnenstad een aantrekkelijke plek is? Wat is er nodig om die te creëren? En hoe voorkomen we dat de eenzijdig op toeristen gerichte economie weer de boventoon voert en tegelijk bedrijvigheid blijft bestaan? Ten aanzien van economie en voorzieningen wordt voor de binnenstad het volgende beoogd: er is meer economische diversiteit en ondermijning is teruggedrongen. Maatschappelijke en commerciële voorzieningen zijn met name gericht op bewoners en op mensen die werken in de stad. Het toeristisch aanbod domineert nergens het straatbeeld, maar er is voldoende aanbod voor bezoekers. Ondernemers en bewoners voelen zich verantwoordelijk voor hun omgeving. Uitgewerkt komt dit op het volgende neer: het zorgdragen voor en handhaven van een adequaat maatschappelijk en commercieel voorzieningenniveau voor bewoners en mensen die werken in de binnenstad, het terugdringen van het toeristisch aanbod, het terugbrengen van meer kwaliteit en diversiteit in het winkel- en horeca aanbod, het beschermen van de werkfunctie van de binnenstad die niet verbonden is met toerisme en samen met ondernemers, vastgoedeigenaren en bewoners werken aan meer diversiteit in straten en aan het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen.

Uitvoeringsprogramma Aanpak Binnenstad (15 december 2020)

Op 15 december 2020 heeft het college het Uitvoeringsprogramma Aanpak Binnenstad vastgesteld. In het programma zijn tal van maatregelen opgenomen, gegroepeerd op thema. Alle maatregelen dienen ter bevordering van de leefbaarheid van de binnenstad. Ten aanzien van diversiteit is de ambitie dat het winkel- en horeca aanbod meer aansluit bij de Amsterdammer en minder bij de bezoeker. Verdere verbetering van de diversiteit van het horeca- en winkelaanbod is dan ook het streven.

Uitvoeringsnotitie horeca 2014 stadsdeel Centrum

In februari 2014 heeft de deelraad van stadsdeel Centrum de Uitvoeringsnotitie horeca 2014 vastgesteld. Het bevat in hoofdzaak een samenvatting van al het op dat moment geldende beleid op het gebied van

horeca in stadsdeel Centrum. In hoofdstuk 7 is verwoord wat de visie is ten aanzien van mogelijkheden om nog horeca toe te voegen. Dat nog ruimte werd gezien voor nieuwe horeca, betekent overigens niet dat alle reeds bestaande horeca op een breed draagvlak onder bestuur en bewoners kon rekenen. Wat betreft de bestaande horeca handelt de notitie wel over randvoorwaarden als sluitingstijd en over de wijze van handhaving, maar hun aanwezigheid wordt als een gegeven genomen.

Volgens de notitie kan op basis van twee motieven nieuwe horeca worden toegevoegd. Ten eerste kan de nieuwe horeca onderdeel uitmaken van een grote ontwikkeling die past in het streefbeeld voor dat deel van de binnenstad. Dit geldt met name het postcodegebied 1012 en staat specifiek beschreven. Het tweede motief is dat er gelet op het woon- en leefklimaat in met name genoemde straten nog ruimte wordt gezien voor nieuwe horeca. Voor hoeveel vestigingen, van welke omvang en welk type horecabedrijf nog ruimte is, is gedetailleerd beschreven. Deze visie heeft niet geleid tot regelingen in bestemmingsplannen die een rechtstreeks recht tot nieuwe horecavestiging behelsden. Het daadwerkelijk vestigen is steeds onderworpen geweest aan een scherpe beoordeling op de passendheid van de beoogde exploitatie op de beoogde locatie. Dit in het kader van aanvragen om omgevingsvergunning om af te mogen wijken van het bestemmingsplan.

Voor het winkeldiversiteitsgebied bood de notitie beperkt ruimte voor nieuwe horeca in specifiek genoemde straten, deze is inmiddels nagenoeg ingevuld. Met de besluitvorming in september 2017 over het voorbereidingsbesluit dat vooraf ging aan het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum, is bestuurlijk vastgelegd dat de straten binnen het winkeldiversiteitsgebied waar een extra horecavestiging nog mogelijk was, inmiddels worden gezien als deel uitmakende van het toeristische gebied waar de winkel- en horecadiversiteit dient te worden verbeterd. De aanwezige horeca is zich meer en meer op dagjesmensen en toeristen gaan richten en draagt daarmee bij aan de beleving van monocultuur. Uit het uitvoeringsprogramma Aanpak Binnenstad komt naar voren dat een verdere verbetering van de diversiteit van het winkel- en horeca-aanbod wordt nagestreefd. Daarbij past het om in de voorliggende ingreep ook de horeca in het gebied te betrekken.

De Omgevingsvisie Amsterdam 2050: een menselijke metropool, vastgesteld door de raad op 8 juli 2021

In de omgevingsvisie is een paragraaf gewijd specifiek aan de situatie en ambities van stadsdeel Centrum. De Aanpak Binnenstad is verder uitgeschreven. De ambitie is leefbaarheid en buurtgevoel terug te brengen. Gestreefd wordt naar een binnenstad waar overlast en drukte zijn teruggedrongen en waar de economische diversiteit is toegenomen. Straks sluit het winkel- en horeca aanbod meer aan bij de vraag van Amsterdammers en minder bij de verwachting van bezoekers. Er wordt meer gewerkt in de binnenstad, dankzij ruimte voor de formele en informele economie. Er wordt ook meer gewoond dankzij een divers woningaanbod voor verschillende doelgroepen. Dezelfde verscheidenheid is terug te vinden in het karakter van maatschappelijke en commerciële voorzieningen, het aanbod van culturele instellingen en de identiteit van buurten. Alle zijn meer gericht op de Amsterdammer. De bezoekerseconomie brengt complexe uitdagingen met zich mee. De veiligheid en leefbaarheid staat in sommige delen van de binnenstad onder druk. Er wordt naar gestreefd een bezoekerseconomie te stimuleren die waarde toevoegt voor de binnenstad en haar bewoners, die duurzaam is en de leefbaarheid verbetert. Vernieuwing en creatief ondernemerschap staan onder druk, met name door oplopende vastgoedprijzen en verdringing door andere functies. Het moet mogelijk worden innovatieve ondernemers meer ruimte te bieden. Een breder cultuuraanbod en voorzieningen zoals apotheken en huisartsen zijn nodig. Sturen op duurzamer, beter en divers gebruik van vastgoed wordt nagestreefd. Nauwkeurig bestemmen en maatwerk moet de overlast en massatoerisme en ondermijning terugdringen.

2.3 Dienstenrichtlijn

Voor wat betreft de toets van de ingreep aan de Europese Dienstenrichtlijn kan worden teruggevallen op het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 april 2020 is deze toets uitvoerig beschreven. Al in 2017 werd in het rapport 'Sturen op een divers winkelgebied' geconstateerd dat van een monocultuur sprake was die uit oogpunt van leefbaarheid door de gemeente, bewoners en ondernemer als negatief werd ervaren. Het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum heeft een ontwikkeling naar verdere monocultuur gekeerd. De nu voorgestelde regeling dringt de monocultuur terug en komt in feite neer op een uitbreiding van de nu reeds geldende gebruiksverboden; de verboden strekken zich met deze regeling ook uit over de genoemde adressen voor de genoemde functies. Daarmee wordt voor deze adressen de regeling gelijk aan die voor de andere adressen in het gebied zonder expliciete toestemming; de functie is verboden. De bestemmingsplannen worden hierdoor in overeenstemming gebracht met het feitelijke gebruik (mits niet in strijd met het bestemmingsplan), terwijl ontstane ruimte voor de functies wordt weggenomen. In de vigerende bestemmingsplannen zijn de rechten van zittende ondernemers gerespecteerd door hun vestiging positief te bestemmen. Nu de betreffende functies op de betreffende adressen zijn gestaakt, kan ook ingegrepen worden op het aantal eerder daadwerkelijk aanwezige functies, iets wat eigenlijk al wenselijk was bij de eerdere ingreep. Deze nadere ingreep en ook de wijze waarop deze in de regels is vormgegeven, voldoet aan de vereisten van de Dienstenrichtlijn; er is geen sprake van discriminatie, de ingreep is noodzakelijk met het oog op bescherming van het stedelijk milieu, dat doel wordt samenhangend en systematisch nagestreefd, terwijl het middel zoals dat is ingezet geschikt is om het doel te bereiken. De regeling gaat niet verder dan nodig en minder vergaande ingrepen zijn niet beschikbaar.

2.4 Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 april 2020

In de uitspraak van de Raad van State van 15 april 2020 over de vaststelling van het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum, heeft de Raad van State geoordeeld dat de raad het bestemmingsplan in redelijkheid heeft mogen vaststellen. De regeling is ruimtelijk relevant en voldoet aan de Dienstenrichtlijn. De Raad van State heeft gedetailleerd overwogen op welke gronden hij oordeelt dat de regeling aan de Dienstenrichtlijn voldoet. Vastgesteld kan worden dat de overwegingen van de Raad van State onverkort van toepassing zijn op de voorliggende nadere ingreep.

De in dit ontwerpbestemmingsplan gekozen systematiek sluit naadloos aan bij hetgeen volgens de overwegingen van de Afdeling in genoemde uitspraak bepalend is voor het slagen van de toets aan de Dienstenrichtlijn. Samengevat komt dit op het volgende neer:

Van directe of indirecte discriminatie is geen sprake. De gebruiksverboden treffen alle dienstverrichters op dezelfde manier. De ingreep is noodzakelijk. De raad heeft de ontwikkeling tot een voortschrijdende monocultuur waarin verschillende succesformules gericht op dagjesmensen en toeristen worden gekopieerd, met als gevolg een winkelaanbod met weinig inventiviteit en zonder toegevoegde waarde, inzichtelijk gemaakt. De raad heeft zich met recht op het standpunt kunnen stellen dat ingrijpen noodzakelijk is met het oog op de bescherming van het stedelijk milieu, meer in het bijzonder met het oog op de belangen van de mensen die wonen en werken in Amsterdam. De raad streeft het doel om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden door een verdere afname van de winkeldiversiteit tegen te gaan op een samenhangende en systematische na. De gebruiksverboden zijn geschikt om het doel de leefbaarheid in de binnenstad te verbeteren en de winkeldiversiteit te bevorderen. Dat is gebleken uit een analyse van specifieke gegevens. De raad heeft inzichtelijk gemaakt dat de binnenstad wordt gekenmerkt door een monotoon winkel- en voorzieningenaanbod. In het rapport 'Sturen op een divers winkelgebied' en de Keuzenotitie zijn een afname aan diversiteit in het horeca- en winkelaanbod en een

toename van winkels gericht op dagjesmensen en toeristen geconstateerd. Daarnaast heeft de raad in de plantoelichting toegelicht dat de gemeente, bewoners en ondernemers dit steeds meer zien als een bedreiging voor de leefbaarheid van de binnenstad. Uit het rapport van de rekenkamer 'Project 1012' volgt dat een gebruiksverbod zal leiden tot meer diversiteit. Zo is het aantal souvenirshops tussen 2011 en 2016 bijvoorbeeld teruggelopen van 81 naar 71. De gebruiksverboden in het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum beslaan bovendien een range van op toeristen gerichte functies die bijdragen aan de monocultuur. De gebruiksverboden gaan niet verder dan nodig en er zijn geen andere minder beperkende maatregelen beschikbaar. Het gebruiksgebod geldt voor een beperkt gebied, rechten van bestaande pandeigenaren, exploitanten en ondernemers worden gerespecteerd, zodat het verbod zich richt op panden waar op de dag van inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit geen voorzieningen gericht op toeristen en dagjesmensen aanwezig waren. Er zijn maatregelen getroffen om toeristen en dagjesmensen te spreiden over de stad en de regio. Maar wegens de grote hoeveelheid en dichtheid van de toeristische locaties in de directe nabijheid van het plangebied zullen toeristen altijd aanwezig zijn. Om het monotone winkel- en voorzieningenaanbod te herstellen, is het sturen op aanbod vereist en dat kan alleen met gebruiksverboden in een bestemmingsplan.

De overwegingen van de Afdeling zijn onverkort van toepassing op de voorliggende nadere ingreep. De ontwikkelingen in de binnenstad zijn na vaststelling van het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum voortgeschreden. Weliswaar is het aantal op toeristen gerichte functies niet meer toegenomen, wel wordt ervaren dat het aandeel toeristische aanbod nog steeds groot is. Uit de bestuurlijke stukken over de Aanpak Binnenstad (2018-heden) alsmede uit het adviesrapport van Amsterdam&partners 'Herontwerp van de bezoekerseconomie' van 26 november 2020 volgt dat verder terugdringen van monocultuur gewenst is en een focus ligt op winkel- en horecadiversiteit waarbij de Amsterdammers meer centraal staan.

De regeling in het ontwerpbestemmingsplan is feitelijk een uitbreiding van het bestaande gebruiksverbod; het gebruiksverbod strekt zich nu immers ook uit over de genoemde adressen voor de genoemde functies. Eerder heeft de raad ervoor gekozen om de rechten van zittende ondernemers te respecteren door hun vestiging positief te bestemmen. Nu de betreffende functies op de betreffende adressen zijn gestaakt, kan voor die adressen de positieve bestemming vervallen.

Hoofdstuk 3 De regels van het bestemmingsplan

3.1 Herziening

De regels betreffen een herziening van alle moederplannen, met inbegrip van de herzieningen die zijn vervat in het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum. Voor de adressen opgenomen in Lijst met adressen en functies behorende bij artikel 2.2 van de planregels bij de planregels, waarnaar artikel 2.2 verwijst, worden de aldaar genoemde gebruiksmogelijkheden (functies) niet langer toegestaan. De lijst met adressen correspondeert met de gronden die met elkaar het plangebied vormen. De betrokken moederplannen zijn in artikel 2.1 opgesomd.

3.2 Mogelijkheid om af te wijken

De adressen die onderwerp van voorliggend plan zijn, kunnen bij uitzondering weer worden ingevuld met een geschrapte gebruiksmogelijkheid. Zorgvuldig zal het bevoegd gezag eventuele initiatieven daartoe beoordelen en wegen in het licht van het streven naar diversiteit van het aanbod, meer kwaliteit en het aantrekkelijker maken van de binnenstad voor een breed publiek om daarmee de leefbaarheid te verbeteren.

3.3 Overgangsrecht

Ten aanzien van de overgangsregels in artikel 3 wordt het volgende opgemerkt. Zij zijn overgenomen van de wettelijk verplichte standaardregels uit het Bro. In artikel 3.2 onder a van de planregels is bepaald: 'Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.' Onder d van artikel 3.2 is bepaald dat het gestelde onder a niet van toepassing is op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

Onderhavig paraplubestemmingsplan volgt, als gezegd, op het voorbereidingsbesluit over Winkeldiversiteit Centrum 2, dat op 24 december 2021 van kracht werd. De gebruiksbepalingen die het voorbereidingsbesluit in het leven heeft geroepen, worden met dit parapluplan gecontinueerd. Voorbereidingsbesluit en bestemmingsplan sluiten dus naadloos op elkaar aan.

Het standaardovergangsrecht houdt niet expliciet rekening met de (onderhavige) situatie dat alvorens het bestemmingsplan wordt vastgesteld, reeds een gebruiksbepaling van kracht was op basis van een voorbereidingsbesluit. Nemen we de overgangsregels letterlijk, dan zou tijdens de werking van het voorbereidingsbesluit aangevangen gebruik in strijd met dat voorbereidingsbesluit, door de overgangsregeling in het opvolgende bestemmingsplan alsnog worden beschermd. Dat aangevangen gebruik is immers niet in strijd met het voorheen geldende bestemmingsplan.

Uit jurisprudentie volgt echter expliciet dat het bij de toepassing van standaard gebruiksovergangsrecht moet gaan om rechtmatig gebruik op de peildatum van het nieuwe bestemmingsplan. Zie bijvoorbeeld AbRvS 30 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6346. Gebruik in overeenstemming met voorheen geldende bestemmingsplan, maar in strijd met het voorbereidingsbesluit, is geen rechtmatig gebruik ten tijde van inwerkingtreding van het paraplubestemmingsplan, zodat dit niet door het overgangsrecht wordt beschermd.

Hoofdstuk 4 Maatschappelijke en economische uitvoerbaarheid

4.1 Overleg met betrokken overheden (overleg artikel 3.1.1 Bro)

Naar het oordeel van burgemeester en wethouders is geen sprake van gemeenten, waterschappen en diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn als bedoeld in artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening. Het overleg kan dan ook achterwege blijven.

4.2 Maatschappelijk overleg

In het kader van de procedure op grond van de Wet ruimtelijke ordening wordt het ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd opdat een ieder daarover zijn zienswijze naar voren kan brengen. Voorafgaande participatie ligt niet in de reden, aangezien de verboden al sinds 24 december 2021 van kracht zijn op grond van het voorbereidingsbesluit Winkeldiversiteit Centrum 2.

4.3 Economische uitvoerbaarheid

Er is geen aanleiding om aan te nemen dat het plan niet economisch uitvoerbaar is.

