

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Geluidsoverlast van Panama Gemeente Amsterdam Stadsdeel Zeeburg

11 maart 2010
RA1048586

Samenvatting

Omwonenden van (nacht)café-restaurant-discotheek Panama (Panama) aan de Oostelijke Handelskade 4 ondervinden sinds 2001 's avonds en 's nachts (geluids)overlast van de discotheek in Panama en van de bezoekers. Klachten van bewoners neemt het stadsdeel niet serieus terwijl Panama niet over de juiste vergunningen beschikt voor de exploitatie van een discotheek. Het stadsdeel gedooft de situatie en treedt niet handhavend op. Het stadsdeel wil de illegale activiteiten legaliseren. Wanneer omwonenden een klacht bij de ombudsman indienen, stelt deze een onderzoek in.

Uit het onderzoek blijkt dat het stadsdeel een paar maatregelen heeft genomen ter bestrijding van de overlast. Een van de maatregelen was de verplaatsing van de taxistandplaats naar een plaats waar geen woningen zijn. De ombudsman stelt echter vast dat het stadsdeel meer had kunnen doen om overlast voor omwonenden te voorkomen. De bewoners hebben telkens het initiatief moeten nemen om overlastbeperkende maatregelen af te dwingen. Gedurende de vele jaren van gedogen had een actievere opstelling van het stadsdeel mogen worden verwacht, zowel ten aanzien van het treffen van maatregelen als de permanente handhaving daarvan.

Uit het onderzoek van de ombudsman komt verder naar voren dat het stadsdeel niet handhavend is opgetreden maar een illegale situatie heeft laten voortduren. Door het gedoogbeleid heeft Panama jarenlang ongestoord een discotheek kunnen exploiteren met alle (extra) overlast voor omwonenden tot gevolg. Aldus is een illegaal gedoogbeleid van illegale activiteiten ontstaan. Het gedogen van een situatie waar niemand last van heeft is één ding maar het gedogen van een situatie waarvan derden overlast ondervinden, kan niet anders dan na zorgvuldige afweging van de in het geding zijnde belangen tot stand komen. Het vertrouwen van omwonenden in het stadsdeel is daarmee ernstig geschonden.

Rapportnummer: RA1048586
Datum : 11 maart 2010
Pagina : 2/14

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn onbehoorlijk.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 25 maart 2009 op het spreekuur ingediend en betreft *gemeente Amsterdam, stadsdeel Zeeburg*.

Bevindingen

Aanleiding

Verzoekers wonen in de onmiddellijke nabijheid van (nacht)café-restaurant-discotheek Panama (Panama) aan de Oostelijke Handelskade 4 (OHK4). Het betreft een woonbuurt. Sinds 2001 ondervinden zij 's avonds en 's nachts (geluids)overlast van Panama en van de bezoekers met als gevolg dat zij al jaren slecht slapen. Het gaat om dronkenmangeschreeuw, indrinkpartijen voor de deur, pillen verdelen, parkeertoestanden, rondrijgedrag, taxibewegingen, achtergelaten drankflessen en flyers, kapot glas, wildplassen en –poepen. Verder horen verzoekers tot vroeg in de morgen met name de bassen van de geluidsinstallatie van de discotheek. Panama beschikt niet over de juiste vergunningen. Illegale situaties worden door het stadsdeel gedoogd of gelegaliseerd.

de bestrijding van overlast

Het stadsdeel treedt niet handhavend op. Klachten van bewoners worden niet gehoord en ook niet nader onderzocht. De rechter en de voorzitters van twee bezwaarschriftencommissies merkten in dit verband op: “Wat dacht u van de klachten van de buurtbewoners”? Ook de Raad van State (RvS) heeft zich in die richting uitgelaten. Ondanks uitspraken van commissies, rechter, Gedeputeerde State (GS), RvS blijven de klachten van de buurtbewoners een blinde vlek vormen voor het stadsdeel. Ook besteedt het stadsdeel minder aandacht aan de behandeling van zienswijzen van bewoners dan aan die van de exploitant. De bewoners restten niets anders dan de gang naar rechter, GS, RvS, commissies bezwaarschriften en de ombudsman.

de handhaving van het bestemmingsplan en de exploitatievergunning

Het stadsdeel is de plicht tot handhaven tussen 2001 en 2009 stelselmatig niet nagekomen. Sinds 2001 worden in het pand OHK4 illegaal discoavonden gehouden. Voor deze discoavonden is geen vergunning en ook het bestemmingsplan van 1999 laat een dergelijke bestemming expliciet niet toe. Het stadsdeel handhaaft niet. Ook nadat in de procedure van 2006-2007 een ontwerpbestemmingsplan door B&W van Amsterdam en GS van Noord-Holland is afgekeurd, heeft het Stadsdeel niet handhavend opgetreden.

Het stadsdeel legt daarentegen een noodverband aan door op 24 juni 2008 een gedoogbesluit te nemen dat na bezwaren van omwonenden wordt vernietigd. In het besluit tot vernietiging wordt opnieuw een noodgreep gedaan: Panama krijgt tot 1 januari 2009 de tijd om de bedrijfsactiviteiten in overeenstemming te brengen met het geldende bestemmingsplan. Er zal dus pas na 1 januari 2009 gehandhaafd worden. Op 25 september 2008 en in haar uitspraak van november 2008 heeft de RvS een compromis geaccepteerd tussen GS en Panama waarbij categorie Horeca VI¹ uitgesloten werd.

Na 1 januari 2009 duurt de overlast voort maar het stadsdeel handhaaft weer niet en wijst op 6 januari een handhavingverzoek van omwonenden af, met het argument dat het Dagelijks Bestuur

¹ Horeca VI: dancings, discotheken en sociëteiten

(DB) zou beschikken over rapporten en onderzoeksresultaten waarmee zicht op legalisatie zou bestaan. Die onderzoeken en rapporten blijken uiteindelijk van latere datum te zijn. Pas op 10 februari 2009 besluit het DB een nieuw ontwerp bestemmingsplan in procedure te brengen.

de vergunningverlening

In het verlengde van het ontbreken van handhaving, blijken vergunningverleningen te worden gebruikt om de gedoogsituatie verder te manipuleren. Op 5 februari 2009 is een exploitatievergunning verleend (geldend tot 2012) voor nachtcafé, maar Panama organiseert discoavonden. Aan de ene kant neemt Panama bij de RvS genoegen met status IV¹ en het stadsdeel bevestigt en legaliseert de situatie met het verlenen van de genoemde exploitatievergunning. Tegelijkertijd tolereert het stadsdeel activiteiten die alleen op basis van Horeca VI ontplooid mogen worden. Verder rekt het stadsdeel termijnen iedere keer weer maximaal uit:

- eenmaal heeft de rechter het DB moeten dwingen een besluit te nemen;
- een ter visie gelegd plan is na negen maanden in september 2009 in de stadsdeelraad besproken.

Slotsom

Verzoekers stellen zich op het standpunt dat het stadsdeel informatie in zijn eigen voordeel manipuleert en verdraait. Verder houdt het een rapport achter, creëert een onleefbare woonomgeving, denkt vanuit een illegale situatie eisen te kunnen stellen aan nieuwbouw etc. Verder stelt het stadsdeel dat de rapporten zicht op legalisatie leveren, terwijl die juist de onmogelijkheid ervan aantonen. Dit stadsdeel bevindt zich door eigen toedoen in een hopeloze spagaat. Het heeft zichzelf met een illegale discotheek opgezadeld en tracht de lasten van eigen falen in plaats van te erkennen en het verlies te nemen, schaamteloos op de burger af te schuiven.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de bestrijding van overlast;
- het gedoogbeleid ten aanzien van de discotheekactiviteiten van Panama.

reactie van stadsdeel Zeeburg

de bestrijding van overlast

Panama heeft het 'Plan voorkomen overlast en communicatie Panamabuurt' opgesteld en heeft de afgelopen paar jaar een aantal maatregelen genomen. Zo is de uitgang – voor bezoeker die na 03.00 uur 's nachts de discotheek verlaten - verplaatst naar de kopse zijde van gebouw (zo ver mogelijk van omwonenden vandaan). Ook heeft Panama een verkeersregelaar aangesteld die bezoekers 's avonds en 's nachts aanwijzingen geeft waar te parkeren en probeert bezoekers rustig te doen vertrekken. Verder heeft Panama een andere geluidsinstallatie aangeschaft die minder overlast zou (moeten) veroorzaken. Verzoekers hebben hierover opgemerkt dat ze wel verschil horen maar dat de geluidsoverlast niet verdwenen is. Het stadsdeel heeft de taxistandplaats verplaatst naar de Piet Heinkade aan de achterzijde van het gebouw (niet meer in de onmiddellijke nabijheid van omwonenden).

¹ Horeca IV: bars en (nacht)café's

het gedoogbeleid ten aanzien van de discotheekactiviteiten van Panama

In het pand OHK4 heeft zich sinds 2001 een culturele uitgaansgelegenheid met horecafunctie ontwikkeld. Naast het café-restaurant worden er activiteiten als theater, comedy, modeshows en live optredens georganiseerd. De laatste jaren wordt de locatie in het weekend structureel (ook) als discotheek gebruikt. Het perceel heeft een Horeca IV bestemming waarmee (o.a.) een (nacht)café en restaurant zijn toegestaan. De stadsdeelraad is reeds enige jaren bezig deze bestemming te wijzigen in een Horeca VI bestemming die noodzakelijk is voor een discotheek. Dit is in 2006 voor het eerst concreet geworden bij het opstellen van het bestemmingsplan Borneo, Sporenburg en Rietlanden.

In september 2007 hebben GS goedkeuring onthouden aan het plangedeelte OHK4, omdat onvoldoende onderzoek was gedaan naar de mogelijke gevolgen van de wijziging van de horecacategorie voor het woon- en leefklimaat, met name wat betreft de verkeersaantrekkende werking, parkeerbehoefte, milieueffecten en overlast voor de buurt. Uit het besluit van GS bleek dat de bestemmingswijziging niet op voorhand onmogelijk werd geacht, maar tot dan toe onvoldoende onderzocht was.

De stadsdeelraad heeft zich vervolgens uitgesproken voor nader onderzoek ter onderbouwing van de bewuste bestemmingswijziging. Onderzoek naar de huidige exploitatie van onder meer de discotheek wees uit dat de normen van de Wet milieubeheer en het activiteitenbesluit niet worden overschreden wat betreft de bestaande bebouwing. Met betrekking tot de voorgenomen bouw van Nieuw Argentinië was dit op voorhand minder goed aantoonbaar. Mogelijk is hierdoor ten onrechte de indruk ontstaan dat slechts naar de effecten voor de nieuwbouw is gekeken.

Gelet op dit gegeven en het feit dat Panama reeds meerdere jaren op een dergelijke wijze is geëxploiteerd, is ervoor gekozen om de activiteiten van Panama te (blijven) gedogen, mits de exploitatie (materieel) aan de wettelijke kaders zou (blijven) voldoen.

In bezwaar is geoordeeld dat er op dat moment nog geen sprake was van 'concreet zicht op legalisatie', op grond waarvan het stadsdeel in beginsel gehouden was om handhavend op te treden tegen de illegale discotheek. De gedoogsituatie diende om deze reden binnen een halfjaar - voor 1 januari 2009 - te worden beëindigd.

Hierbij is rekening gehouden met de mogelijkheid dat tegen die tijd het nieuwe, legaliserende bestemmingsplan ter visie zou zijn gelegd, waarmee aan het criterium 'concreet zicht op legalisatie' wel zou zijn voldaan. Op grond hiervan zou van handhavend optreden alsnog kunnen worden afgezien.

In januari 2009 waren de uitslagen van de onderzoeken bekend. Deze wezen uit dat een Horeca VI (discotheek) bestemming ruimtelijk inpasbaar is. Met de komst van Nieuw Argentinië aan de overzijde zullen enige aanpassingen noodzakelijk zijn, maar deze zijn financieel en technisch als uitvoerbaar aangemerkt. Voor het voortzetten van de exploitatie in de huidige situatie zijn geen maatregelen vereist.

Bij de overweging van een handhavingbesluit is andermaal geconcludeerd dat handhaving onevenredig nadelig zou zijn voor de exploitant, aangezien de exploitatie (in ieder geval tot oplevering nieuwbouw) plaats vindt in overeenstemming met de daarvoor geldende c.q. daarmee vergelijkbare normen.

Inmiddels heeft het ontwerp bestemmingsplan ter inzage gelegen en staat vaststelling voor de raad van september 2009 geagendeerd. Indien het bestemmingsplan wordt vastgesteld, zal een exploitatievergunning verleend worden voor de discotheekactiviteiten.

Naar het oordeel van het stadsdeel is er geen sprake van een verkeerde voorstelling van zaken geweest. In het bestemmingsplan Borneo, Sporenburg en Rietlanden was al een volledige

Horeca VI bestemming aan het perceel toebedacht. Het bestemmingsplan dat nu wordt vastgesteld is daarmee vergelijkbaar. Bij het opstellen van het bestemmingsplan zijn alle onderzoeken openbaar gemaakt.

Het stadsdeel heeft in deze procedure regelmatig contact met verzoekers gehad. Middels publicaties, tervisieleggingen en persoonlijke berichten worden belanghebbenden van alle relevante informatie, waaronder de onderzoeksgegevens/rapporten, voorzien. De door verzoeker geschetste voorstelling van zaken met betrekking tot de vergunningverlening is niet juist. Bij de behandeling van het bezwaar tegen de gedoogbeschikking is overwogen dat voor de activiteiten die volgens het huidige bestemmingsplan zijn toegestaan een vergunning kan en moet worden verleend. De bestemming (nacht)café/-restaurant staat buiten de discussie en kan op basis van het vigerende bestemmingsplan zonder meer toegestaan worden. Daarbij was bekend dat er op korte termijn zicht op legalisatie zou kunnen komen. Verzoeker is hierover geïnformeerd op het stadsdeelkantoor.

De onderzoeken en het bestemmingsplan zijn in januari 2009 afgerond en na vaststelling door het Dagelijks Bestuur in februari ter inzage gelegd. Op verzoek van de stadsdeelraad is de raadsbehandeling na het reces gepland. Dit verzoek is op de informatieavond van 4 maart 2009 besproken. Geen van de aanwezigen, waaronder verzoeker, had hier bezwaar tegen.

besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer¹

In het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer is bepaald dat de degene die de inrichting – in dit geval Panama – drijft, zodanige maatregelen en voorzieningen dient te treffen dat hinder, veroorzaakt door komende en vertrekkende bezoekers, wordt voorkomen of voor zover dit niet mogelijk is, zoveel mogelijk wordt beperkt.

hoorzitting

De ombudsman heeft op 10 september 2009 een hoorzitting gehouden. Verzoekers en hun advocaat waren daarbij aanwezig. Van de zijde van het stadsdeel waren aanwezig de stadsdeelwethouder Ruimtelijke Ordening vergezeld door de teamleider vergunningen. Het verslag van de hoorzitting is in de bijlage opgenomen.

nadere ontwikkelingen

Het stadsdeel heeft een herzien bestemmingsplan in procedure gebracht waarin (wederom) aan het perceel van Panama de bestemming Horeca VI (discotheek) wordt gegeven. Op 15 september 2009 is dit voorstel aangenomen. Aan de planregels zijn voorwaarden verbonden om de overlast voor buurtbewoners te beperken. Zo worden twee jaar lang de geluidseffecten gemeten en worden deze metingen regelmatig aan de raad gerapporteerd. Ook komt er aan het eind van elke uitgaansavond een *coolingdown* uur. Bomen worden geplant tussen Panama en de woningen in de nabijheid, om hiermee ook het geluid te dempen. Het bestuur van de Taxicentrale Amsterdam wordt gevraagd tegen de taxichaos op te treden.

bezoek aan Panama

Op 14 oktober 2009 heeft de ombudsman overdag een bezoek gebracht aan Panama. Twee eigenaren van Panama stonden de ombudsman te woord. De ombudsman heeft een rondleiding door het gebouw gekregen. Verder heeft de ombudsman zich laten voorlichten over de locaties

¹ Besluit van 20 mei 1998, houdende regels voor inrichtingen voor de uitoefening van horeca, sport of recreatie (Besluit horeca-, sport en recreatie-inrichtingen milieubeheer). Geldig tot 1 januari 2008.

van de in- en uitgangen en op welke tijdstippen deze worden gebruikt en hoe deze liggen ten opzichte van het appartementencomplex waar verzoekers wonen. Deze maatregelen zijn in overeenstemming met voornoemd 'Plan voorkomen overlast en communicatie Panamabuurt'. Ook heeft hij gezien waar de taxistandplaats is en waar de taxi bezoekers voorheen afzetten en ophaalden.

bezoek aan verzoekers

De ombudsman heeft aan verzoekers voorgesteld om op een avond dat de discotheek in vol bedrijf is te komen luisteren. Op die manier zou hij de overlast kunnen ervaren die verzoekers een groot deel van de week ervaren. Verzoekers hebben echter laten weten geen prijs te stellen op een bezoek van de ombudsman.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekers en naar het stadsdeel gestuurd teneinde een nadere reactie mogelijk te maken. Beide partijen hebben daarvan gebruik gemaakt. Na de hoorzitting is een tweede versie van het verslag van bevindingen naar verzoekers en naar het stadsdeel gestuurd teneinde hen voor de tweede keer in gelegenheid te stellen te reageren. Verzoekers hebben een uitgebreide reactie gestuurd, die echter geen aanleiding gaf om het rapport aan te passen. Het stadsdeel heeft niet meer gereageerd.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen ¹.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden ². In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het redelijkheidvereiste en het vereiste van rechtszekerheid.

Overwegingen

de bestrijding van overlast

Het redelijkheidvereiste houdt in dat een bestuursorgaan bij elk handelen (rechtshandelingen en feitelijke handelingen) alle relevante feiten en omstandigheden tegen elkaar afweegt. De uitkomst van die belangenafweging mag niet onredelijk zijn.

Het is het stadsdeel al jarenlang bekend dat verzoekers en andere omwonenden overlast ondervinden van Panama. Het gebruik als discotheek is in strijd met het bestemmingsplan en Panama beschikt dan ook niet over de hiervoor vereiste vergunning. De overlast wordt

¹ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

² artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

veroorzaakt door bezoekers die het café en de discotheek van Panama s 'avonds en 's nachts bezoeken en bestaat uit dronkenmansgeschreeuw, indrinkpartijen voor de deur, pillen verdelen, parkeertoestanden, rondrijgedrag, achtergelaten drankflessen en flyers, kapot glas, wildplassen en –poepen.

Gedeputeerde Staten oordeelde in 2007 al dat het stadsdeel in de voorbereiding van het nieuwe bestemmingsplan onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de mogelijke overlast voor de buurt. Het ontwerp bestemmingsplan bood onvoldoende garantie voor een goed woon- en leefklimaat. Mede daarom heeft Gedeputeerde Staten gedeeltelijke goedkeuring onthouden aan de zware categorie Horeca VI (discotheek). Het stadsdeel heeft ervoor gekozen om de deels illegale activiteiten te gedogen.

Naar aanleiding van bestuurlijke en rechterlijke uitspraken heeft het stadsdeel een aantal maatregelen genomen. Zo is ter bestrijding van de taxi-overlast de taxistandplaats verplaatst naar de Piet Heinkade aan de achterzijde van Panama waardoor deze zich niet meer bevindt in de onmiddellijke nabijheid van woningen. Verder nam het stadsdeel maatregelen om het zwerfvuil op te ruimen. Een proef van het stadsdeel om met een shuttlebus het parkeergedrag van bezoekers te beïnvloeden is mislukt.

Ook Panama heeft overlastbeperkende maatregelen genomen en is gekomen met het 'Plan voorkomen overlast en communicatie Panama-buurt' en de inzet van verkeersregelaars. De verkeersregelaars bleken in de praktijk – mede door het ontbreken van een juridische status – niet in staat om een eind te maken aan de verkeersoverlast. Verder heeft Panama de uitgang naar de zijkant verplaatst voor bezoekers die het pand na 03.00 uur 's nachts verlaten.

De ombudsman stelt echter vast dat het stadsdeel meer had kunnen doen om overlast voor omwonenden te voorkomen. De bewoners hebben telkens het initiatief moeten nemen om overlast beperkende maatregelen af te dwingen. Ten dele heeft Panama het initiatief hiertoe genomen. Gedurende de vele jaren van gedogen had een actievere opstelling van het stadsdeel mogen worden verwacht, zowel ten aanzien van het treffen van maatregelen als de permanente handhaving daarvan.

Het stadsdeel heeft het redelijkheidsvereiste geschonden.

het gedoogbeleid ten aanzien van de discotheekactiviteiten van Panama

Een onderdeel van het rechtszekerheidsvereiste is het vertrouwensbeginsel. Dit houdt in dat het bestuursorgaan gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens die overheid nakomt (tenzij wet- of regelgeving zich daartegen verzetten).

Panama is een café, restaurant, (nacht)café en een discotheek. Voor het café, het restaurant en de (nacht)café beschikt het over de vereiste vergunningen. In strijd met het bestemmingsplan heeft Panama de afgelopen jaren ook discotheekactiviteiten georganiseerd. De geluidsnormen voor een (nacht)café zijn weliswaar dezelfde als die voor een discotheek maar in de praktijk zal een discotheek aanzienlijk meer geluid(overlast) met zich meebrengen op de dansvloer en op straat - meerdere nachten per week en tot wel 05.00 uur toe - dan een (nacht)café).

Het stadsdeel heeft niet handhavend opgetreden maar een illegale situatie laten voortduren. Het einddoel stond al vast. Het stadsdeel rekende erop dat in het nieuw vast te stellen bestemmingsplan de zware categorie Horeca VI (discotheek) zou worden opgenomen. Er bestond

echter geen zekerheid of het nieuwe bestemmingsplan met die wijziging zou worden goedgekeurd. De ombudsman rekent het het stadsdeel aan dat het over een periode van acht jaar een illegale situatie heeft laten voortbestaan. Bewoners moesten het stadsdeel via Gedeputeerde Staten tot aan de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ertoe dwingen om maatregelen te nemen. Gedeputeerde Staten heeft de bedenkingen van bewoners wel serieus genomen en daarom gedeeltelijk geen goedkeuring gegeven aan het voorgestelde bestemmingsplan voor wat betreft de categorie Horeca VI. Ook de rechter heeft de belangen van de bewoners zwaarder laten wegen dan die van de gemeente en het gedoogbesluit vernietigd met ingang van 1 januari 2009. De Raad van State heeft aan de gehele bestemming voor het perceel goedkeuring onthouden. Naar aanleiding van deze uitspraken heeft het stadsdeel weliswaar een onderzoek ingesteld naar de overlast maar het gedoogbeleid is ongewijzigd voortgezet. Aldus is een illegaal gedoogbeleid van illegale activiteiten ontstaan.

Door het gedoogbeleid heeft Panama jarenlang ongestoord een discotheek kunnen exploiteren met alle (extra) overlast voor omwonenden tot gevolg. Het gedogen van een situatie waar niemand last van heeft is één ding maar het gedogen van een situatie waarvan derden – in dit geval omwonenden – overlast ondervinden, kan niet anders dan na zorgvuldige afweging van de in het geding zijnde belangen tot stand komen. Gelet op het oordeel van Gedeputeerde Staten en de bestuursrechter was hiervan geen sprake. Het vertrouwen van verzoekers in het stadsdeel is daarmee ernstig geschonden.

Het stadsdeel heeft het vertrouwensbeginsel geschonden.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn onbehoorlijk.

Verslag hoorzitting waarbij aanwezig verzoekers bijgestaan door hun advocaat en aan de zijde van stadsdeel Zeeburg de stadsdeelwethouder Ruimtelijke Ordening vergezeld door de teamleider vergunningen van de d.d. 10 september 2009

Voorgeschiedenis

Panama ligt aan de Oostelijke Handelskade 4 (OHK4). Het bestemmingsplan voor het gebied waarin OHK4 ligt dateerde uit 1943 en voorzag alleen in een rangeerterrein. Verzoekers zijn er in 1994 komen wonen. In 1999 kwam er een nieuw bestemmingsplan voor een woonwijk. Men was ongerust over de komst van coffeeshops en een discotheek. Een bewonersgroep werd opgericht. De politiek kon niet garanderen dat er geen coffeeshops zouden komen maar wel dat er geen discotheek zou komen. Dit werd in het bestemmingsplan op verzoek van de bewoners vastgelegd.

Tot 2001 was er een groentewinkel in OHK4 gevestigd. In datzelfde jaar werd het een horecagelegenheid 'Panama' gericht op een ouder publiek, maar wel met discotheekactiviteiten. Tegen die activiteiten hebben de bewoners geprotesteerd; men voelde zich een beetje in de maling genomen door het stadsdeel. De toenmalige eigenaar is de bewoners tegemoet gekomen door geluidswerende maatregelen te treffen in het monumentale pand dat 'zo lek is als een mandje'. Hij verstrekke zijn mobiele nummer in geval er overlast voor de bewoners was. Die was er bijna niet, ook niet wat parkeren betreft.

In 2003/2004 veranderde de situatie. Er kwamen er nieuwe eigenaren die hun activiteiten richtte op een jonger publiek. De overlast in de vorm van geluid, dronkenschap en parkeren nam enorm toe.

De juridische situatie

OHK4 wordt als horecagelegenheid gebruikt met de bestemming (nacht)café/restaurant. De laatste jaren vinden er steeds meer discotheekactiviteiten plaats. De discussie ontstond waar de scheidslijn ligt tussen een (nacht)café en een discotheek. Het onderscheidend criterium is volgens de Wet Milieubeheer en het daaraan gekoppelde Activiteitenbesluit niet het geluid (bijvoorbeeld harde housemuziek mag in een café met dikke muren, maar hard praten in een café met dunne muren mag niet), maar de *uitstraling* van de activiteit die gevolgen heeft voor de directe omgeving. Deze regelgeving is voor het stadsdeel steeds het uitgangspunt met betrekking tot geluidsoverlast. Bij voorkomende klachten worden die normen gehandhaafd. Tot op heden is - behoudens een enkele uitzondering - geen overtreding door Panama van die regels geconstateerd, aldus het stadsdeel. Voor het meten van overlast op straat bestaan geen directe wettelijke normen.

Vanaf 2001 bestaat er een exploitatievergunning voor OHK4 voor een (nacht)café/restaurant. Met het oog op legalisatie van het nieuwe bestemmingsplan is volgens Amsterdams gebruik voorlopig toestemming verleend om tevens een discotheek te exploiteren. Na de uitspraak van GS over het ontwerpbestemmingsplan is er een gedoogbeschikking verleend om Panama toch te laten functioneren als discotheek (gedogen omdat het stadsdeel via het herstelbestemmingsplan legalisatie van de situatie verwachtte). In dit gedoogbesluit zijn de genomen maatregelen ter vermindering van de overlast als een dwingende eis door het stadsdeel aan Panama opgelegd. De gedoogbeschikking is daarna als gevolg van een bezwaarschrift van de bewoners door de burgemeester vernietigd. In deze beslissing van de burgemeester droeg hij het stadsdeel op om de legale activiteiten in elk geval in een vergunning te formuleren. Dat is gebeurd met de huidige exploitatievergunning. Omdat dit geen vergunning is voor een discotheek, zijn er ter aanzien daarvan geen regels gesteld. Naar verwachting zal de raad het herstelbestemmingsplan goedkeuren. Hiertegen kan beroep worden ingesteld, bijv. door de bewoners met als gevolg dat het nog jaren kan duren voordat de feitelijke situatie is gelegaliseerd.

De ombudsman merkt op dat er meer overlastbeperkende maatregelen kunnen worden genomen indien wordt overgegaan naar Horecabestemming 'VI', een discotheek. Met een gedoogbeschikking verkeert het stadsdeel immers in een schemergebied. Het stadsdeel heeft daardoor veel meer een stok achter de deur dan wanneer de feitelijke situatie gelegaliseerd is. Op de tegenwerping dat het stadsdeel in een gedoogsituatie meer eisen kan stellen, antwoordt het stadsdeel dat in de hele gemeente wordt gewerkt met een zgn. Horecastappenplan die alle vormen van overtredingen en de te nemen sancties in relatie tot de soort vergunning behelst met als ultieme sanctie sluiting van de horecagelegenheid. Bovendien wil het stadsdeel niet voortdurend gedogen, het wil de feitelijke situatie legaliseren. De huidige feitelijke situatie valt binnen wettelijke kaders. Hoewel de functie discotheek in strijd is met het huidige bestemmingsplan wordt die, alle belangen afwegend, en met het oog op het nieuwe bestemmingsplan gedoogd. Het stadsdeel neemt de suggestie in overweging dat in een gedoogsituatie meer voorwaarden aan een horecagelegenheid kunnen worden gesteld.

Volgens het stadsdeel kunnen er meer beperkende maatregelen worden getroffen als er sprake is van Horecabestemming VI. Dit in tegenstelling tot wat de bewoners dachten. Ze verwarren 'vergunning' met 'bestemmingsplan'. Een bestemmingsplan kan niet voorschrijven dat een (nacht)café een paar dagen in de week als discotheek kan functioneren. Volgens de bewoners kan dit wel. De advocaat voegt er aan toe dat een Horecabestemming VI in de praktijk kan leiden tot een discotheek die zeven dagen per dag 24 uur lang open is. Het stadsdeel ontkent dat dit in de praktijk zal gebeuren. De ervaring leert dat een horecagelegenheid slechts maximaal twee dagen per week als discotheek wordt gebruikt. Er kunnen eisen worden gesteld in de exploitatievergunning. De bewoners merken hierover op dat er in de praktijk drie tot vijf avonden in de week discotheekactiviteiten worden georganiseerd.

Politiek

Vanaf 2006 is er in de weekenden gedurende de nachtelijke uren sprake van een discotheek. In het kader van de ruimtelijke ordening is dat de zwaarste categorie horeca. Het stadsdeel heeft deze tendens - volgens stadsdeelwethouder al vanaf 2002 - als wenselijk gezien met het oog op de culturele ontwikkeling van het Oostelijk Havengebied, waar zich steeds meer uitgaansgelegenheden vestigen. Ook moest de uitgaansdruk in het centrum van de stad meer verlegd worden, hetgeen de stadsdeelraad van harte heeft onderschreven. De discotheekbestemming voor OHK4 is onder voorwaarden vastgelegd in de voorbereiding van het ontwerpbestemmingsplan Borneo, Sporenburg en Rietlanden in 2006.

Volgens het stadsdeel is het opvallend dat er in het hele Zuidelijk IJ-oevergebied, waar de laatste jaren veel woningen zijn opgeleverd, weinig klachten zijn van bewoners over overlast door horecagelegenheden. Wat Panama betreft zijn veel inwoners blij met het (nacht)café en het stadsdeel beschouwt Panama dan ook als een wezenlijk onderdeel van de buurt.

Klachten over de overlast

De klachten betreffen lawaai- en ruimtelijke overlast die door Panama wordt veroorzaakt wanneer het 's nachts als discotheek functioneert. De woningen van de bewoners zijn dubbel geïsoleerd tegen het lawaai van (goederen)treinen. Die horen ze niet, maar wel de muziek van Panama. Bovendien wordt hun nachtrust ook verstoord door dronken en ruziemakende bezoekers die hun auto voor de deur van de bewoners parkeren. Volgens de stadsdeelwethouder is dat helaas inherent aan het uitgaansleven.

De taxistandplaats bleek niet te functioneren. De taxi's rijden kriskras en tegen de rijrichting in door de wijk. Men klaagde over de overlast bij de politie maar deze kon wegens personeelsgebrek niet overgaan tot handhaven.

Maatregelen tegen de overlast

Volgens verzoekers is het stadsdeel te laks met het treffen van maatregelen. Het nam pas maatregelen als er klachten over de overlast kwamen.

Maatregelen tegen de geluidsoverlast

Het stadsdeel deed geluidsmetingen. Hieruit bleek dat het geluid aanvaardbaar was volgens de wettelijke normen. In de beleving van de bewoners bleef er geluidsoverlast, vooral als gevolg van de doordringende bastonen, die niet door decibelmetingen worden geregistreerd.

Het eerste geluidsrapport was van Panama zelf en verscheen op 6 juli 2007. Volgens het rapport viel de geluidsoverlast niet binnen de wettelijke normen. De overige drie geluidsrapporten bouwen hierop door maar schrijven volgens de bewoners steeds meer naar de wettelijke norm toe. Het stadsdeel verklaart dit door te wijzen op een nieuwe geluidsinstallatie.

Maatregelen tegen de ruimtelijke overlast

De plaatsing van een parkeerpaal (die voorkomt dat bezoekers van het (nacht)café achter de woningen met hun auto konden komen) nam, door technische belemmeringen, een lange tijd in beslag. Op verzoek van bewoners en stadsdeel zijn in de tussentijd door Panama verkeersregelaars ingezet. Die deelden ook flyers uit aan het uitgaanspubliek met het verzoek rekening te houden met de omwonenden. De verkeersregelaars werden echter soms bedreigd en hebben geen juridische status. Het stadsdeel vulde de genomen maatregelen aan met het opruimen van zwerfvuil en een proef met een shuttlebus om het parkeergedrag te beïnvloeden. Die proef is mislukt. De laatste maatregelen betreffen een parkeerverwijssysteem, die bezoekers op de mogelijkheden wijst elders te parkeren en het afkoelingsuurtje waardoor de discotheek nu tot 05:00 uur open is.

Maatregelen i.v.m. de bouw van nieuwe woningen

Met het oog op de nieuwbouw Nieuw Argentinië zijn er ingrijpende geluidsmaatregelen nodig. De zogenaamde 'doos-in-dooconstructie' is wegens de monumentale bestemming van het pand zeer ingrijpend en kostbaar. Panama is hiervan geschrokken en is zelf al tot maatregelen overgegaan. Een belangrijke maatregel is het vervangen van de geluidsinstallatie door een (voor Nederland nieuw) Engels systeem. Dit wordt gebruikt voor buitenevenementen waarbij met een lager geluidsniveau een zelfde 'discobeleving' gerealiseerd kan worden. De bewoners hebben dit gemerkt en constateren dat de melodie nu te volgen is maar dat de bastonen nog dieper zijn geworden. Hierbij is gemeten met de gangbare 'ruisbollen' op 23 m hoogte waarvan de resultaten zijn geëxtrapoleerd naar de directe omgeving. De bewoners vragen zich af waarom die metingen niet bij hen hebben plaatsgevonden. Het stadsdeel stelt dat de metingen zijn uitgevoerd door een onafhankelijk bureau en dat men zich met hun werkwijze niet heeft bemoeid. De geluidsisolerende voorzieningen voor de nieuwbouw staan volgens het stadsdeel overigens los van Panama en hebben met de directe nabijheid van de spoorweg te maken.

Bezwaren tegen het ontwerpbestemmingsplan

De bewoners hebben diverse juridische stappen genomen tegen het stadsdeel, waaronder een procedure bij GS en de voorzieningenrechter. Bewoners in de directe omgeving van Panama, waaronder verzoekers, hebben bij GS bezwaar ingediend tegen het ontwerpbestemmingsplan, wat betreft de voorgenomen discotheekbestemming van Panama. GS vonden in september 2007 dat bij de formulering van deze bestemming in het ontwerpplan te weinig aandacht was besteed aan de gevolgen voor de directe omgeving en gaf het stadsdeel opdracht hier nader onderzoek naar te verrichten. Het stadsdeel beschouwde deze opdracht als een vraag naar hoe de bestemmingen wonen en discotheek met elkaar verenigd konden worden in het plan.

De stadsdeelraad heeft het stadsdeelbestuur hierin steeds gesteund. Wel werd een motie van de PvdA in de Cie. Fysiek Domein op 23 januari 2007 aanvaard waarin de raad opriep om rekening te houden met de belangen van de bewoners. Hierin werd een aantal eisen gesteld aan Panama: maximaal vier

avonden podiumactiviteiten en daarbinnen maximaal twee dansavonden met livemuziek die geen geluidsoverlast geven. Volgens de bewoners gebeurt dit feitelijk veel meer. Onthutst waren ze over het antwoord van de stadsdeelwethouder dat de overige drie avonden in vrijheid door Panama konden worden ingevuld maar dat dit wel besloten avonden zijn. De motie betrof het bestemmingsplan, en dat kan nu eenmaal geen regels stellen aan de invulling van avonden door een horecagelegenheid. Dat kan alleen in een vergunning, die gebaseerd is op dat bestemmingsplan. Panama heeft zich overigens steeds aan de eisen uit de motie gehouden volgens het stadsdeel.

Een andere eis die in de motie werd gesteld was om een onderzoek te verrichten naar de verplaatsing van de uitgang naar de achterzijde. Die is in samenspraak met Panama door de stadsdeelwethouder niet opgevolgd omdat het niet zeker was of de bestemming discotheek ooit gerealiseerd kon worden en het dus een financieel risico was. Wel heeft Panama de uitgang naar de zijkant verplaatst voor bezoekers die het pand na 03.00 uur 's nachts verlaten.

De bewoners stellen dat de motie door het stadsdeel van tafel is geveegd. De stadsdeelwethouder reageert daarop door te stellen dat Panama de bewoners een handreiking heeft gegeven: Panama heeft hen uitgenodigd om te komen luisteren maar dat daar zijn ze niet op ingegaan. De bewoners stellen dat er één keer is getest met het geluid om 0:30 uur, als het niveau nog laag is. Het vertrouwen in de leiding van Panama is daarmee ook verdwenen.

Volgens de bewoners is het eerste geluidsrapport nooit bij GS en de voorzieningenrechter aangeleverd. Volgens het stadsdeel is de reden daarvan dat het rapport niet was opgesteld in het kader van het bestemmingsplan. De rapporten die wel in dat kader zijn opgesteld zijn zeker niet onder het tapijt verdwenen.

Bewoneroverleg

Naar aanleiding van klachten van bewoners over de overlast en hun gang naar GS is er vanaf 2006 op verlangen van de raad een aantal bewonersvergaderingen georganiseerd, waarbij ook het Dagelijks Bestuur (DB) van het stadsdeel en Panama aanwezig waren. Volgens de stadsdeelwethouder gaf het stadsdeel alle ruimte aan de bewoners om hun grieven kenbaar te maken. Aan een deel van de klachten is tegemoet gekomen en een aantal klachten zijn opgelost.

De bewoners daarentegen zeggen dat ze door het stadsdeel geschoffeerd zijn en de deur werden gewezen. De bejegening door het DB was ondermaats. Zo werd het aanhoren van de bewoners een wettelijke verplichting genoemd. En de stadsdeelwethouder beschouwde de overlast eigenlijk alleen een probleem tussen de bewoners en Panama.

Volgens de stadsdeelwethouder is dat in diverse bewonersvergaderingen ook zo besloten: het stadsdeel legde maatregelen op en Panama en de bewoners zouden toezien op de uitvoering. Op een gegeven moment waren alle mogelijke maatregelen al getroffen; daarom kon men niet eindeloos doorgaan met bewonersvergaderingen die niet meer vruchtbaar bleken te zijn. De animo onder de bewoners om de bewonersvergaderingen bij te wonen was overigens minimaal. Dat wordt door beide partijen geweten aan het feit dat men het toch niet met elkaar eens werden en de toenemende verwijdering tussen bestuur en bewoners. Het stadsdeel is zich ervan bewust dat het een slepende zaak is en dat verklaart ook waarom het stadsdeel niet veel van zich liet horen: vaak was er niets te melden. De verslagen van de diverse vergaderingen werden volgens de bewoners selectief opgesteld. Bewoners die een keer een overleg niet bijwoonden, werden niet meer uitgenodigd.

Samenvatting klacht bewoners

Het algemene verwijt van de bewoners aan het stadsdeel is dat zij steeds moeten aantonen dat er overlast is en dat dan pas het stadsdeel maatregelen treft. Waarom kan het stadsdeel niet pro-actiever handelen? Waarom doen ze geen onderzoek naar (geluids)overlast voor de dichtstbijzijnde woningen als

er een discotheek moet komen? En waarom gaat men niet over tot geluidswerende maatregelen?
Bovendien zijn er alternatieve locaties voor een discotheek. Men heeft geen goed woord over voor het ruimtelijke ordeningsbeleid van het stadsdeel.

Reactie stadsdeel

Het antwoord is dat er ten aanzien van de nieuwbouw wel degelijk anticiperend metingen zijn geweest die als normen in de bouwvergunning worden opgenomen en waaraan Panama zich dient te houden. Als dat niet gebeurt, volgt als ultieme sanctie sluiting van Panama.