

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Terrassen jarenlang niet ontmanteld

Gemeente Amsterdam

Stadsdeel Zuid (voorheen Zuideramstel)

24 juni 2010

RA1052898

Samenvatting

Een man stoort zich aan het feit dat het stadsdeel Zuid (voorheen Zuideramstel) al enkele jaren de vergunningvoorschriften met betrekking tot de terrassen op het Europaplein en in de Scheldestraat niet handhaaft. Hij beklaagt zich hierover vanaf 2007. In 2008 brengt de ombudsman hierover een rapport uit en beoordeelt de handelwijze van het stadsdeel als onbehoorlijk. De terrassen moeten 's winters ontmanteld worden. Wanneer het zomerseizoen begin april 2009 aanbreekt, stelt verzoeker vast dat de terrassen de hele winter opnieuw in strijd met de voorschriften waren 'uitgesteld'. De man wendt zich tot de ombudsman. Desgevraagd laat het stadsdeel weten dat het in december 2009 op het punt stond 115 (horeca-)ondernemers een brief te sturen om hen erop te wijzen dat het terrasseizoen 2009 voorbij is en dat het terrasmeubilair – inclusief tussenschotten – moet worden opgeborgen. Net voor verzending heeft het stadsdeel besloten de brief niet te versturen en de terrassen in afwachting van nieuw beleid te gedogen. De ombudsman komt tot het volgende oordeel. In beginsel moet een burger erop kunnen vertrouwen dat een stadsdeel handhavend optreedt tegen overtredingen van vergunningvoorschriften. Door niet te handhaven heeft het stadsdeel het vereiste van rechtszekerheid geschonden. Halverwege het winterseizoen heeft het stadsdeel besloten om – in afwachting van nieuw vast te stellen beleid - van handhaving af te zien. Van handhavend optreden had alleen kunnen worden afgezien indien daar een weloverwogen formeel gedoogbeleid aan ten grondslag ligt. Door geen formeel gedoogbeleid vast te stellen, heeft het stadsdeel verzoeker afgehouden van de mogelijkheid om het gedoogbeleid van het stadsdeel met rechtsmiddelen te bestrijden.

Datum : 24 juni 2010
Rapportnummer: RA1052898
Pagina : 2/9

Oordeel

De onderzochte gedraging is onbehoorlijk.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 27 maart 2009 schriftelijk ingediend en betreft *de gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuid (voorheen Zuideramstel)*.

Bevindingen

Aanleiding

(handhaving terrassenbeleid in 2007)

Verzoeker stoort zich aan het feit dat het stadsdeel de vergunningvoorschriften met betrekking tot de terrassen op het Europaplein en in de Scheldestraat niet handhaaft. Op grond van de vergunningsvoorschriften moeten de terrassen 's winters ontmanteld zijn. Dat wil zeggen: de schotten en voorwerpen met betrekking tot het terras moeten zijn verwijderd. Naar aanleiding van een klacht hierover heeft de ombudsman op 10 september 2008 een rapport uitgebracht (RA0829100). In die zaak had verzoeker een bezwaarschrift ingediend tegen het niet handhaven van het terrassenbeleid. In het rapport stelt de ombudsman vast dat het stadsdeel onbehoorlijk heeft gehandeld wat betreft het niet tijdig nemen van een beslissing op bezwaar. Ook komt de ombudsman tot de conclusie dat het stadsdeel verzoeker onvolledig heeft geïnformeerd over de afhandeling van de handhavingsverzoeken en het niet geven van een nadere toelichting daarop.

nieuwe klacht

(handhaving terrassenbeleid in 2008-2009)

Aan het begin van het winterseizoen 2008/2009 constateert dezelfde verzoeker dat het stadsdeel opnieuw niet handhavend optreedt tegen de overtredingen van de vergunningvoorschriften. Verzoeker spreekt eind november 2008 bij de ambtenaar van het stadsdeel die hiermee is belast, een telefonisch boodschap in met het verzoek hem terug te bellen. Wanneer hierop geen reactie komt, belt hij in december 2008 de betreffende ambtenaar opnieuw. De ambtenaar zegt toe het uit te zoeken en contact op te nemen. Dat gebeurt niet en daarom stuurt verzoeker op 13 januari 2009 een e-mail naar de ambtenaar met het verzoek hem op de hoogte te stellen wat het stadsdeel gaat doen. Wanneer het zomerseizoen begin april 2009 aanbreekt stelt verzoeker vast dat de terrassen de hele winter in strijd met de voorschriften waren 'uitgestald'. Verzoeker legt de zaak op 27 maart 2009 opnieuw aan de ombudsman voor.

De ombudsman legt de klacht aan het stadsdeel voor. Eind augustus 2009 informeert de ombudsman verzoeker over de reactie van het stadsdeel. De ombudsman laat hem weten dat hij, gezien het feit dat het winterseizoen 2008/2009 al weer voorbij is, hij het niet zinvol acht een onderzoek in te stellen naar de handelwijze van het stadsdeel over die periode. De ombudsman besluit om de handelwijze van het stadsdeel te onderzoeken wat betreft het winterseizoen van 2009/2010.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de handhaving terrassenbeleid winterseizoen 2009-2010.

bezoek aan het Europaplein en de Scheldestraat

Op 12 november 2009 leggen twee medewerkers van de ombudsman een bezoek af aan het Europaplein en de Scheldestraat om de situatie op te nemen. Verzoeker is daarbij aanwezig en van de zijde van het stadsdeel zijn aanwezig de ambtelijke secretaris openbare ruimte en een handhaver

openbare ruimte van het stadsdeel. Naar aanleiding van het bezoek stelt de ombudsman een overzicht op van de verschillende (horeca)adressen met de op dat moment aanwezige terrasattributen zoals terrasmeubilair en bloembakken (zie bijlage).

Regelgeving

- van toepassing zijnde regelgeving winterseizoen 2009-2010

In het winterseizoen 2009-2010 was de volgende regelgeving van toepassing wat betreft de terrassen in stadsdeel Zuideramstel:

- Gemeentewet
- Verordening op de stadsdelen
- APV 2008
- Vergunningenbeleid Horeca 2002
- Objectenbeleid Openbare Ruimte stadsdeel Zuideramstel 2001

Objectenbeleid Openbare Ruimte stadsdeel Zuideramstel 2001

De voorwerpen, door de vergunninghouder op of aan de openbare weg ten behoeve van het terras te plaatsen, kunnen omvatten tafels, stoelen, banken, parasols met een minimale hoogte van 2,20 meter in opengeklapte toestand, gemeten van het laagste punt van het doek, en zijschotten tot een maximale hoogte van 1,50 meter vanaf de begane grond. Schotten aan de voorzijde van het terras, evenwijdig aan de rijweg zijn niet toegestaan, tenzij dit uit oogpunt van verkeersveiligheid gewenst is.¹ Een terras wordt in beginsel niet als verkeersbelemmerend ervaren, indien het niet op de rijweg is geplaatst en op het voor voetgangers bestemde gedeelte van de weg een obstakelvrije ruimte van tenminste 2,00 meter overblijft. In straten met een overwegend winkel- of horecafunctie dient de obstakelvrije ruimte (zone B) minimaal 2,50 te zijn. De maximale diepte van een terras gemeten vanuit de gevel is 2,00 meter (zone A).²

- toekomstige regelgeving

Na de fusie tussen de stadsdelen Zuideramstel en Oud-Zuid zal – ijs en weder dienende - de volgende regelgeving van toepassing worden:

- Gemeentewet
- Verordening op de stadsdelen
- APV 2008
- Nota Horecabeleid Zuideramstel 2009³
- Beleidsregels Terrassen Zuideramstel 2009⁴

Beleidsregels Terrassen Zuideramstel 2009

Op grond van de Beleidsregels Terrassen Zuideramstel 2009 kan voor ondernemers van (onder meer) het Europaplein en de Scheldestraat een vergunning voor een winterterras worden afgegeven.⁵ Er dient tenminste 2 meter doorloopruimte in woongebieden en tenminste 2,5 meter doorloopruimte in winkelgebieden op het trottoir over te blijven. Voor de Rijnstraat en Scheldestraat geldt een afwijkende maatvoering. In de Scheldestraat mogen terrassen vanaf de

¹Artikel 1.9 Objectenbeleid Openbare Ruimte stadsdeel Zuideramstel 2001.

²Artikel 1.12 Objectenbeleid Openbare Ruimte stadsdeel Zuideramstel 2001.

³Het Horecabeleid Zuideramstel 2009 en de Beleidsregels Terrassen Zuideramstel 2009 wordt geïntegreerd met het horecabeleid en terrassenbeleid van stadsdeel Oud-Zuid en vastgesteld door de nieuwe Raad. De geïntegreerde nota's zullen betrekking hebben op het hele gebied en zullen dan ook Horecabeleid Zuid (2010) en de Beleidsregels Terrassen Zuid (2010) gaan heten.

⁴Zie I.

⁵Artikel 3 Beleidsregels Terrassen Zuideramstel 2009.

gevel worden ingericht waarbij 1,5 meter doorloopruimte wordt gegarandeerd. Bij pleinen en brede voetgangersgebieden moet er bij de terrassen loodrecht uit de gevel een vrije minimale doorloopt van 3.00 meter overblijven.¹ Op het terras mogen geen andere attributen aanwezig zijn dan: tafels, stoelen, (gevel)banken, parasols, vlonders, parasolankers, plantenbakken en zijschotten. Zijschotten mogen niet hoger zijn dan 2 meter. Schotten aan de voorzijde van het terras, evenwijdig aan de rijweg zijn niet toegestaan, tenzij dit uit oogpunt van verkeersveiligheid gewenst is. Gevelbanken voor horecazaken zijn toegestaan onder de volgende voorwaarden:

- de gevelbank mag alleen geplaatst worden direct aan de gevel;
- het trottoir mag niet smaller zijn dan 2,5 meter;
- de gevelbank mag niet dieper zijn dan 0,5 meter;
- de gevelbank moet los op de grond staan;

Reactie van stadsdeel Zuideramstel

(handhaving terrassenbeleid in 2008-2009)

Zowel in 2008 als in 2009 is er wel degelijk gehandhaafd. Verschillende ondernemers zijn aangeschreven en waar nodig hebben sommige een boete ontvangen.

(handhaving terrassenbeleid in 2009-2010)

Zoals in onderstaand schema is aangegeven, hebben de vermelde horecaondernemingen geen terrasvergunningen. Dat houdt in dat de ondernemers geen toestemming hadden voor de plaatsing van: gevelbanken, zijschotten, houten vlonders en bloembakken/potten tijdens het winterseizoen 2009-2010.

In december 2009 stond het stadsdeel op het punt 115 (horeca-) ondernemers een brief te sturen om hen erop te wijzen dat het terrasseizoen 2009 voorbij is en dat het terrasmeubilair – inclusief tussenschotten – moet worden opgeborgen. Net voor verzending heeft het stadsdeel besloten de brief niet te versturen en de terrassen in afwachting van nieuw beleid te gedogen. Er is geen gedoogbeschikking maar de beslissing om te gedogen is genomen in het ‘Stafoverleg Adema’. De belangenafweging heeft op de afdeling Handhaven en in de staf Adema plaatsgevonden. In afwachting van het nieuwe beleid, leekt het niet verstandig om hard op te treden als later blijkt dat deze mogen blijven staan. Het gedogen heeft betrekking op de gevelbanken, de banken ‘uit de gevel’ en de zijschotten. Via een persbericht van 12 januari 2010 heeft het stadsdeel laten weten dat het op een aantal plekken winterterrassen wil toestaan en hiervoor een verzoek bij de burgemeester gaat indienen.

Het gedoogbeleid heeft geen betrekking op de boom- en bloempotten en de mat. Zoals in het overzicht staat vermeld zijn de respectievelijke ondernemers hierop aangeschreven en hebben zij – voor zover zij deze zaken niet hebben verwijderd - in week 4 2010 een officiële waarschuwing ontvangen.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeker en naar het stadsdeel teneinde een nadere reactie mogelijk te maken. Zowel verzoeker als het stadsdeel hebben hiervan gebruik gemaakt. Beide reacties zijn voor zover relevant in het rapport verwerkt.

¹Artikel 7 Beleidsregels Terrassen Zuideramstel 2009.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen¹.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden². In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van rechtszekerheid en aan het vereiste van fair play.

Overwegingen

Een onderdeel van het rechtszekerheidsvereiste is het vertrouwensbeginsel. Dit houdt in dat het bestuursorgaan gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens de overheid nakomt (tenzij wet- of regelgeving zich daartegen verzetten). Het fair playvereiste houdt in dat een bestuursorgaan de burger de mogelijkheid geeft zijn procedurele kansen te benutten. Verzoeker stoort zich aan het feit dat het stadsdeel al enkele jaren de vergunningvoorschriften met betrekking tot de terrassen op het Europaplein en in de Scheldestraat niet handhaaft. Hij klaagt zich hierover vanaf 2007. In 2008 brengt de ombudsman hierover een rapport uit en beoordeelt de handelwijze van het stadsdeel als onbehoorlijk. Vaststaat dat ook tijdens het winterseizoen 2009 – 2010 op de terrassen van diverse horeca-gelegenheden op het Europaplein en in de Scheldestraat in strijd met de vergunningsvoorschriften (gevel)banken en zijschotten stonden. Verder staat vast dat het stadsdeel eind 2009 was begonnen om tegen overtreding van de vergunningen handhavend op te treden.

In beginsel moet een burger erop kunnen vertrouwen dat een stadsdeel handhavend optreedt tegen overtredingen van vergunningvoorschriften. Gezien het feit dat het stadsdeel op de hoogte is van verzoekers wens dat het stadsdeel handhavend optreedt en het feit dat het terrassenbeleid eerder voorwerp van onderzoek was door de ombudsman, had het stadsdeel gevolg moeten geven aan het verzoek om handhavend op te treden. Door niet te handhaven heeft het stadsdeel het vereiste van rechtszekerheid geschonden.

Halverwege het winterseizoen heeft het stadsdeel besloten om – in afwachting van nieuw vast te stellen beleid - van handhaving af te zien en overtredingen van de vergunningvoorschriften wat betreft de (gevel)banken en zijschotten te gedogen. Het stadsdeel stelt dat een belangenafweging heeft plaatsgevonden maar daarvan is niets gebleken. In het verslag van het stafoverleg is daarover niets terug te vinden.

Van handhavend optreden had alleen kunnen worden afgezien indien daar een weloverwogen formeel gedoogbeleid aan ten grondslag ligt. Door geen formeel gedoogbeleid vast te stellen, heeft het stadsdeel verzoeker afgehouden van de mogelijkheid om het gedoogbeleid van het

¹artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht.

²artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht.

stadsdeel met rechtsmiddelen te bestrijden. Het stadsdeel heeft het vereiste van fair play geschonden.

Met instemming heeft de ombudsman vernomen dat het stadsdeel de handhaving wat betreft de boom- en bloempotten wel ten uitvoer brengt.

Oordeel

De onderzochte gedraging is onbehoorlijk.

Bijlage

Situatie Europaplein en Scheldestraat 12 november 2009

Onderneming en objecten	Ondernemer bezit vereiste vergunning?	Indien nee, handhavingactie gestart voor de winter 2009-2010?	Of gedoogsituatie?
1. Restaurant Tapa di Papa, Europaplein 59			
a. zijschotten terras	zomer: ja winter: nee		Zie uitleg gedoogsituatie.
b. bank langs gevel	zomer: ja winter: nee		" "
c. boompot <2m	zomer: ja winter: nee	Aanschrijving is geweest, eind week 4 2010 komt de officiële waarschuwing.	
d. bloempotten <2m	zomer: ja winter: nee	Aanschrijving is geweest, eind week 4 2010 komt de officiële waarschuwing.	
e. struik in pot >2m ¹	zomer: nee winter: nee	Aanschrijving is geweest, eind week 4 2010 komt de officiële waarschuwing.	
2. Bar Restaurant River, Europaplein 21-23			
a. bank langs gevel	zomer: ja winter: nee		Zie uitleg gedoogsituatie.
b. bank uit gevel	zomer: ja winter: nee		" "
c. potten bamboe ²	zomer: nee winter: nee	Aanschrijving is geweest, eind week 4 2010 komt de officiële waarschuwing.	
3. Ristorante Italiano Colosseo, Europaplein 13			
a. zijschotten terras	zomer: ja winter: nee		Zie uitleg gedoogsituatie.
b. struiken in potten <2m	zomer: ja winter: nee		" "
c. mat bij ingang >2m ³	zomer: nee winter: nee	Aanschrijving is geweest, eind week 4 2010 komt de officiële waarschuwing.	

¹Stond in zone B

²Stond in zone C

³Lag een klein stukje in zone B

Onderneming en objecten	Ondernemer bezit vereiste vergunning?	Indien nee, handhavingactie gestart voor de winter 2009-2010?	Of gedoogsituatie?
4. Broodjeszaak Nieuwe, Rai Europelein I			
a. banken langs gevel	zomer: ja winter: nee		Zie uitleg gedoogsituatie.
b. banken uit gevel	zomer: ja winter: nee		" "
c. zijschotten terras	zomer: ja winter: nee		" "
d. bloembakken <2m	zomer: ja winter: nee		" "
e. vaste bloembakken weerszijde ingang ¹	zomer: nee winter: nee	Aanschrijving is geweest, eind week 4 2010 komt de officiële waarschuwing.	
5. Café-restaurant d'Overkant, Scheldestraat 105			
a. banken langs gevel	zomer: ja/nee winter: ja/nee		Zie uitleg gedoogsituatie.
b. banken uit gevel	zomer: ja/nee winter: ja/nee		" "
c. boombakken <2m	zomer: ja/nee winter: ja/nee		" "
6. Restaurant Uwe majesteit, Scheldestraat 93			
a. bank langs gevel	zomer: ja/nee winter: ja/nee		Zie uitleg gedoogsituatie.
b. zijschotten	zomer: ja/nee winter: ja/nee		" "
c. bloembakken >2m ²	zomer: ja/nee winter: ja/nee	Aanschrijving is geweest, eind week 4 2010 komt de officiële waarschuwing.	
7. Chinees restaurant Oceania, Scheldestraat 77			
a. zijschotten	zomer: ja/nee winter: ja/nee		Zie uitleg gedoogsituatie.
b. houten vlonder ³	zomer: ja/nee winter: ja/nee		" "
c. bloembakken en boombak ⁴	zomer: ja/nee winter: ja/nee	Aanschrijving is geweest, eind week 4 2010 komt de officiële waarschuwing.	

¹Aard en nagelvast aan het trottoir gemaakt + trottoirtegels verwijderd?

²In zone B

³Aard en nagelvast aan het trottoir gemaakt

⁴In zone B