Gronden beroep

Aan de Rechtbank Amsterdam
Afdeling Publiekrecht
team Bestuursrecht

Zaaknummer: AMS 26/4829 VEROR

Betreft: aanvulling gronden van beroep

inzake:

Comité Westelijke Grachtengordel e.o. / e.a.,
eisers,

tegen

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam en de burgemeester van Amsterdam, ieder voor zover het zijn bevoegdheid betreft,
verweerders.

Geachte mevrouw, mijnheer,

Bij brief van 12 augustus 2026 is op nader aan te voeren gronden beroep ingesteld tegen meerdere besluiten op bezwaar van de gemeente Amsterdam.

Namens eisers wordt hierbij van de mogelijkheid gebruik gemaakt de gronden van beroep aan te vullen.

Met dit aanvullend beroepschrift lichten eisers toe waarom de bezwaren tegen verschillende onderdelen van het nieuwe Amsterdamse evenementenstelsel ten onrechte niet-ontvankelijk zijn verklaard. Doordat de bezwaarschriften niet-ontvankelijk zijn verklaard is de gemeente – eveneens ten onrechte – niet toegekomen aan een inhoudelijke beoordeling van de bezwaren.

De bestreden besluiten maken deel uit van een breder en onderling samenhangend stelsel van evenementenbeleid, geluidnormering, locatieprofielen, verdeling van schaarse evenementruimte en kalenderplaatsing. Niet alle daartegen gerichte bezwaren zijn op hetzelfde moment afgedaan. In deze procedure ligt daarom slechts een deel van het gehele geschil voor.

De achtergrond, samenhang en processuele voorgeschiedenis worden hierna in hoofdstuk 1 uiteengezet. Vervolgens worden onder A tot en met D de beroepsgronden behandeld tegen de vier besluiten waarop de thans bestreden beslissing op bezwaar betrekking heeft.

1. Inleiding

1.1 Omvang van het thans voorliggende beroep

1. De thans bestreden beslissing op bezwaar betreft vier afzonderlijke primaire besluiten van het college en/of de burgemeester:

A. Geluidbeleid evenementen Amsterdam – vastgesteld door het college op 16 december 2025[1];

B. Locatieprofielen evenementen Amsterdam – vastgesteld door het college op 2 december 2025 en de burgemeester op 22 januari 2026[2];

C. Nadere regels evenementenkalender Amsterdam 2025 – vastgesteld door het college op 16 december 2025[3];

D. Evenementenkalender Amsterdam 2026 – vastgesteld door de burgemeester op 15 december 2025[4].

2. De beslissing op bezwaar is genomen door het college en de burgemeester, ieder voor zover het hun bevoegdheid betreft. Het afzonderlijke bezwaar tegen het door de gemeenteraad vastgestelde Evenementenbeleid Amsterdam maakt geen onderdeel uit van deze beslissing op bezwaar en wordt afzonderlijk behandeld.

3. Deze procedure betreft daarmee niet het gehele geschil over het nieuwe Amsterdamse evenementenstelsel. Eisers hebben ook tegen andere, nauw samenhangende besluiten rechtsmiddelen aangewend. Voor zover daarover afzonderlijke beslissingen op bezwaar en beroepen volgen, zullen eisers de rechtbank verzoeken die zaken vanwege hun feitelijke en juridische samenhang gevoegd dan wel gecoördineerd te behandelen.

4. Eisers hebben tijdig rechtsmiddelen aangewend tegen verschillende besluiten die gezamenlijk dat stelsel vormen en die inhoudelijk en juridisch nauw met elkaar samenhangen. Die besluiten zijn echter niet gelijktijdig op bezwaar afgedaan. Een deel daarvan ligt met de thans bestreden beslissing op bezwaar voor het eerst bij de rechtbank; over andere bezwaren is pas onlangs, dan wel moet nog worden beslist, waaronder bezwaren die betrekking hebben op besluitvorming waarbij de gemeenteraad betrokken is.

5. De onderhavige procedure vormt daarmee het eerste deel van een geschil dat door de wijze en het tijdstip van bestuurlijke besluitvorming procedureel in onderdelen uiteenvalt, maar materieel betrekking heeft op één samenhangend evenementenstelsel.

1.2 De bestreden besluiten functioneren binnen één stelsel

6. Die samenhang is inhoudelijk wezenlijk. Het Evenementenbeleid bevat de algemene uitgangspunten van het nieuwe stelsel. Het Geluidbeleid bepaalt binnen dat stelsel de uitgangspunten voor de geluidbelasting. De locatieprofielen concretiseren de beschikbare evenementruimte naar afzonderlijke locaties, aantallen, categorieën en voorwaarden. De regels voor de evenementenkalender bepalen vervolgens hoe de aldus begrensde en volgens verweerder schaarse evenementruimte wordt verdeeld. De evenementenkalender koppelt die ruimte uiteindelijk aan concrete evenementen, organisatoren, locaties en perioden.

7. Het stelsel verdeelt daarmee niet uitsluitend economische mogelijkheden tussen organisatoren. Het bepaalt tevens hoe concrete delen van de fysieke leefomgeving voor evenementen worden benut en welke belasting daarvan gedurende het evenementenseizoen op de woon- en leefomgeving terecht kan komen.

---

[1] Geluidbeleid: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2026-106532.html
[2] Locatieprofielen: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2026-111682.html
[3] Nadere Regels: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2025-569247.html
[4] Evenementenkalender 2026: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2025-569682.html

8. De afzonderlijke besluiten hebben ieder hun eigen juridische karakter en bevoegd gezag. Eisers miskennen die verschillen niet. Hun bezwaar is juist dat een juridisch correcte beoordeling van ieder afzonderlijk besluit niet mogelijk is zonder de functie daarvan binnen het gehele stelsel en de samenhang met de overige besluiten in de beoordeling te betrekken.

1.3 Verzoek om informele en samenhangende behandeling

9. Eisers hebben voorafgaand aan de bezwaarprocedure uitdrukkelijk gevraagd om een informele aanpak als bedoeld in artikel 3.1 van de Verordening op de bezwaarschriften van de gemeente Amsterdam.

10. Bij e-mail van 16 april 2026 is gevraagd waarom die aanpak was afgewezen. Daarbij hebben eisers benadrukt dat de eerder door het Stedelijk Evenementenbureau georganiseerde participatiegesprekken over de totstandkoming van het beleid niet gelijk kunnen worden gesteld met een informele behandeling in de bezwaarfase. Dat onderscheid is van belang.

11. Met het verzoek om een informele aanpak wilden eisers juist voorkomen dat de inmiddels ontstane geschillen direct zouden uitmonden in een reeks juridische procedures. Een gesprek bood de mogelijkheid om eerst helder te krijgen waar partijen het over eens waren, waar hun feitelijke en juridische standpunten uiteenliepen en of voor die geschilpunten een oplossing kon worden gevonden. Daarmee kon ook snel duidelijkheid worden verkregen over de onderdelen waarover geen oplossing mogelijk bleek en waarover een juridische beslissing nodig bleef.

12. Die mogelijkheid is niet benut. Het verzoek is afgewezen onder verwijzing naar de gesprekken die reeds tijdens de participatiefase waren gevoerd. Daarmee zijn naar het oordeel van eisers twee verschillende processen met elkaar gelijkgesteld. De eerdere participatie betrof de voorbereiding van het beleid. De gevraagde informele aanpak betrof de situatie ná besluitvorming, toen concrete bezwaren voorlagen en duidelijk was op welke onderdelen eisers de gemaakte keuzes en de onderbouwing daarvan bestreden.

13. Juist in die situatie had een informele aanpak een praktische functie kunnen vervullen. Tijdens de hoorzitting werd de positie van eisers van de zijde van de commissie zelfs samengevat als de opvatting dat het beleid “van alle kanten niet deugt”. Wanneer het geschil kennelijk als zo fundamenteel wordt begrepen, ligt het voor de hand eerst vast te stellen op welke concrete feiten, uitgangspunten en rechtsvragen partijen werkelijk van mening verschillen en of daarvoor bestuurlijke oplossingen mogelijk zijn.

14. In plaats daarvan bleef de hoorzitting van 21 april 2026 vrijwel geheel beperkt tot processuele vragen over appellabiliteit en ontvankelijkheid. Een inhoudelijk gesprek over de bezwaren tegen het evenementenstelsel heeft daar niet plaatsgevonden. De commissie heeft eisers vervolgens gevraagd schriftelijk nader uiteen te zetten waarom verschillende onderdelen volgens hen appellabel zijn, waarom zij belanghebbenden zijn en hoe de samenhangende bezwaren zouden moeten worden behandeld.

15. In hun brief van 15 mei 2026 hebben eisers vervolgens opnieuw aangedrongen op samenhangende behandeling. Daarbij is gewaarschuwd dat afzonderlijke afdoening kan leiden tot een onvolledige heroverweging, mogelijke inconsistenties en een nodeloze stapeling van procedures. Een inhoudelijke heroverweging van de bezwaren op de voet van artikel 7:11 Awb heeft tijdens die hoorzitting daarmee niet plaatsgevonden.

1.4 Effectieve rechtsbescherming en het moment van toetsing

16. De wijze waarop de bezwaren vervolgens afzonderlijk en op verschillende momenten zijn afgedaan, is niet alleen administratief onpraktisch. Het heeft concrete gevolgen voor de rechtsbescherming van eisers.

17. Eisers hebben hun bezwaren tijdig ingediend. Een belangrijk doel daarvan was juist om de fundamentele juridische vragen over het nieuwe evenementenstelsel te laten beantwoorden voordat dat stelsel gedurende het evenementenseizoen verder zou worden toegepast.

18. Inmiddels is het evenementenseizoen 2026 grotendeels verstreken, terwijl over verschillende tijdig ingediende bezwaren nog geen definitieve beslissing op bezwaar voorligt en de inhoudelijke geschilpunten daardoor nog niet integraal aan de bestuursrechter kunnen worden voorgelegd.

19. Ondertussen worden de gevolgen van het stelsel wel concreet zichtbaar in individuele evenementenvergunningen. Eisers en aangesloten bewonersorganisaties zijn daardoor genoodzaakt geweest ook tegen afzonderlijke vergunningen rechtsmiddelen aan te wenden.

20. Daarmee doet zich precies de procedurele versnippering voor waarvoor eisers op 15 mei 2026 reeds hebben gewaarschuwd: dezelfde onderliggende vragen over geluid, locatiebelasting, bescherming van de fysieke leefomgeving en de betekenis van voorafgaande beleidskeuzes keren vervolgens terug in afzonderlijke vergunningprocedures, terwijl de rechtsvragen over het bovenliggende stelsel nog niet definitief zijn beoordeeld.

1.5 De timing van rechtsbescherming is zelf onderdeel van het geschil

21. De vertraging is bovendien inhoudelijk relevant voor één van de centrale geschilpunten. Verweerder stelt ten aanzien van de evenementenkalender dat bewoners voor rechtsbescherming kunnen wachten op de latere evenementenvergunning.

22. De praktijk laat echter zien dat juist dat latere moment de effectiviteit van rechtsbescherming zal aantasten. Tegen de tijd dat een vergunning wordt verleend, kunnen programmering, contracten, kaartverkoop, productie en andere verplichtingen reeds ver zijn gevorderd.

23. In een recente Amsterdamse evenementenprocedure ECLI:NL:RBNHO:2025:8137 oordeelde de voorzieningenrechter dat de verleende vergunning naar voorlopig oordeel onrechtmatig was en in bezwaar niet in stand kon blijven. Het evenement begon echter de volgende dag. Mede vanwege de inmiddels opgebouwde organisatorische en financiële belangen werd er niet geschorst.

24. Voor eisers is tijdige besluitvorming daarom geen formeel of theoretisch belang. Wanneer fundamentele rechtsvragen over het stelsel pas worden beantwoord nadat het evenementenseizoen is verstreken, terwijl bewoners voor concrete rechtsbescherming worden verwezen naar individuele vergunningen die kort voor uitvoering worden verleend, dreigt rechtsbescherming feitelijk achter de gebeurtenissen aan te lopen.

1.6 De rechtsbescherming moet worden beoordeeld in het licht van de cumulatieve werking van het stelsel

25. De verschillende onderdelen van het Amsterdamse evenementenstelsel zijn formeel afzonderlijke besluiten, maar zij functioneren niet los van elkaar. Het Geluidbeleid

Evenementen Amsterdam (hierna het Geluidbeleid) legt algemene geluidruimte en geluidcategorieën vast, de locatieprofielen concretiseren per locatie de beschikbare evenement- en geluidruimte, de Nadere regels bepalen hoe schaarse kalenderplaatsen worden verdeeld en de kalender koppelt die ruimte aan concrete evenementen, organisatoren, locaties en perioden.

26. Daardoor wordt een belangrijk deel van de normatieve besluitvorming reeds vóór de individuele evenementenvergunning verricht. Bij de vergunningverlening resteert nog een zelfstandige beoordeling, maar die vindt plaats binnen een vooraf ingericht kader waarin locatie, beschikbare dagen, geluidruimte en kalenderpositie in belangrijke mate al zijn bepaald.

27. Eisers stellen daarom niet dat de latere evenementenvergunning slechts een automatische uitvoeringshandeling is. Hun punt is dat de praktische betekenis van die vergunningfase niet los kan worden gezien van de voorafgaande keuzes. Naarmate eerdere schakels de beschikbare ruimte concreter vastleggen, wordt de latere beoordelingsruimte feitelijk smaller en neemt het belang van tijdige rechtsbescherming tegen die eerdere schakels toe.

28. Dat klemt omdat verweerder eisers bij verschillende onderdelen juist naar de latere vergunningprocedure verwijst. Indien wezenlijke keuzes over locatie, aantallen evenementdagen, geluidruimte en kalenderplaatsing reeds in eerdere besluiten zijn vastgelegd, kan die verwijzing niet zonder meer als afdoende antwoord dienen op de vraag of op een eerder moment bestuursrechtelijke rechtsbescherming moet openstaan.

29. De rechter dient daarom niet alleen de formele afzonderlijkheid van de besluiten te beoordelen, maar tevens hun feitelijke en juridische samenhang en de mate waarin zij gezamenlijk de beslisruimte bij de latere vergunningverlening voorstructureren.

1.7 De raadsbehandeling van 8 en 9 oktober 2025: één stelsel waarin vooraf concrete normen werden vastgesteld

30. Voor de beoordeling van de thans afzonderlijk voorliggende onderdelen is van belang hoe het nieuwe Amsterdamse evenementenstelsel tot stand is gekomen. De latere verdeling over verschillende besluiten en bevoegde bestuursorganen kan gemakkelijk het zicht ontnemen op het feit dat deze onderdelen oorspronkelijk als één samenhangend stelsel zijn ontwikkeld en in oktober 2025 ook in die samenhang door de gemeenteraad zijn behandeld.

31. Op 8 en 9 oktober 2025 behandelde de gemeenteraad onder agendapunt 4 het voorstel “Vaststellen van het nieuwe evenementenbeleid 2026”. Het ging daarbij niet uitsluitend om een algemene visie of politiek-bestuurlijke verklaring. Aan het voorstel waren het raadsbesluit, de locatieprofielen, de regels voor de verdeling van evenementenruimte en andere onderdelen van het nieuwe stelsel verbonden. Tijdens de beraadslaging werd concreet gesproken en besloten over de omvang en verdeling van de ruimte die evenementen in de stad zouden krijgen.

32. Van belang is daarbij ook de vorm waarin het voorstel aan de raad was voorgelegd. De raad werd niet gevraagd uitsluitend kennis te nemen van een visie, maar om, gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 16 september 2025 en gelet op artikel 108 Gemeentewet, het Beleid evenementen in de openbare ruimte Amsterdam (Evenementenbeleid Amsterdam) vast te stellen. In het besluit werden vervolgens de

belangrijkste onderdelen van dat beleid opgesomd5. De latere afzonderlijke vaststelling van onderdelen door college en burgemeester moet daarom mede worden bezien tegen de achtergrond dat deze onderdelen aanvankelijk als bestanddelen van één door de raad te behandelen evenementenstelsel waren gepresenteerd.

33. Die normerende werking wordt zichtbaar zodra naar de feitelijke behandeling wordt gekeken. De raad en het college spraken onder meer over aantallen evenementen en geluidsdagen, maximale bezoekersaantallen, het percentage van een park dat voor evenementen mocht worden gebruikt, eindtijden, geluidsbelasting, criteria voor de verdeling van schaarse evenementenruimte en de betekenis van plaatsing op de evenementenkalender. Dit waren geen abstracte beleidsdoelstellingen, maar concrete grenzen en voorwaarden voor het toekomstige gebruik van locaties.

34. Zo verklaarde wethouder Meliani over het Flevopark dat het toegestane gebruik was teruggebracht van 50% naar 25% van het park, het bezoekersaantal naar 10.000 en het aantal evenementen van drie naar twee. Zij omschreef dit als aanpassingen van het locatieprofiel. Voor de Tuinen van West was het aantal geluidsdagen teruggebracht van vijf naar drie en gold een ingroeimodel waarbij een organisator met 10.000 bezoekers begint en vervolgens naar 12.500 en 15.000 bezoekers kan groeien. Over aanvullende voorwaarden, waaronder een mobiliteitsplan, verklaarde de wethouder: “dit zijn allemaal extra eisen die we nu stellen”.

35. Ook de geluidsbelasting werd als concrete norm behandeld. Motie 431 had uitdrukkelijk betrekking op “geluidsnormen evenementen in lijn met gezondheid en leefbaarheid”. Bij de behandeling van het Nelson Mandelapark lag daarnaast een voorstel voor om een extra evenementdag in het locatieprofiel op te nemen voor evenementen vanaf 20.000 bezoekers, met een maximale geluidsbelasting van 85 dB(C). Het voorstel schreef tevens voor dat dit in het locatieprofiel moest worden verwerkt. Ook over concrete eindtijden werd genormeerd; amendement 433 betrof het behouden van de eindtijd op zondag. De behandeling betrof ook de inhoud van het Geluidbeleid zelf. In het aan de raad voorgelegde Evenementenbeleid werd Koningsdag als evenement met hoog maatschappelijk belang gekoppeld aan de afwijkende norm van maximaal 95 dB(C), terwijl voor Koningsnacht juist de reguliere norm van maximaal 85 dB(C) was beoogd. In de beantwoording aan de raad is dat onderscheid expliciet gemaakt. De als Bijlage 3 opgenomen tekst liep daarmee op dat moment niet geheel in de pas: daarin stond voor Koningsnacht tot 00.00 uur nog 95 dB(C). Ook dit laat zien dat tijdens deze besluitvorming niet slechts over algemene uitgangspunten werd gesproken, maar over de concrete hoogte en toepasselijkheid van geluidsnormen.

36. Hetzelfde gold voor de verdeling van de beschikbare evenementenruimte. Wethouder Meliani verklaarde dat een onafhankelijke commissie zou adviseren aan de hand van vastgestelde criteria, dat over de inhoud en onderlinge weging daarvan zorgvuldige keuzes waren gemaakt en dat deze systematiek verband hield met de Nadere regels en de schaarse evenementenruimte. Daarmee werd niet slechts beschreven hoe later een vergunning zou kunnen worden beoordeeld; vooraf werd bepaald volgens welke criteria de beschikbare ruimte tussen gegadigden zou worden verdeeld.

37. Ook de evenementenkalender kreeg in deze beraadslaging een concrete plaats in het stelsel. Bij amendement 437 werd uitdrukkelijk onderscheid gemaakt tussen een

---

[5] Voordracht College van B en W voor de raadsvergadering van 08 oktober 2025: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/16072314/1/09012f978185eb2a?connection_type=1&connection_id=9694535

conceptkalender, waaraan nog geen rechten konden worden ontleend, en de later formeel vastgestelde kalender. In het amendement werd bovendien tot uitgangspunt genomen dat plaatsing op de formele evenementenkalender vereist is om voor een evenement in de openbare ruimte met meer dan 1.500 bezoekers een evenementenvergunning te kunnen aanvragen. Wethouder Meliani maakte eveneens onderscheid tussen de voorlopige conceptkalender en de formeel vastgestelde kalender.

38. Dat de beraadslaging daadwerkelijk invloed had op de verdere inhoud en toepassing van het stelsel blijkt ook uit de wijze waarop met moties werd omgegaan. De wethouder deed op verschillende onderdelen concrete toezeggingen, waarna indieners hun motie konden intrekken. Zo werd een motie over de bezoekerscapaciteit van Riekerhaven ingetrokken nadat de wethouder had toegezegd te laten onderzoeken of een verhoging van 10.000 naar 15.000 bezoekers mogelijk was. Een dergelijke gang van zaken is voor de onderhavige kwalificatie relevant: niet iedere tijdens de beraadslaging aangebrachte inhoudelijke sturing hoeft daardoor als afzonderlijk aangenomen amendement of motie in het uiteindelijke besluit zichtbaar te zijn. De beraadslaging en de daarin gedane toezeggingen maken deel uit van de totstandkomingsgeschiedenis waaruit aard en beoogde werking van het stelsel kunnen worden afgeleid.

39. De raadsbehandeling laat daarmee een betrekkelijk eenvoudig beeld zien. Vóór de individuele evenementenvergunning werden reeds keuzes gemaakt over hoeveel evenementenruimte beschikbaar is, waar zij beschikbaar is, hoeveel geluid en bezoekers daar zijn toegestaan, tot welk tijdstip evenementen mogen plaatsvinden, volgens welke criteria schaarse ruimte wordt verdeeld en welke betekenis de formele kalenderplaatsing heeft voor de toegang tot de vergunningprocedure. De beraadslaging ging daarmee over de inrichting en begrenzing van het stelsel zelf. De analyse van de raadsbehandeling bevestigt dat Meliani daarbij sprak over “vastgestelde criteria”, aangepaste aantallen, “extra eisen die we nu stellen” en een formele kalender die van de conceptfase werd onderscheiden. Daarbij werd niet alleen bepaald hoeveel ruimte beschikbaar was, maar ook welke uitzonderingscategorieën golden en welke concrete normen daaraan waren verbonden.

40. De stukken van oktober bevestigen bovendien dat het Geluidbeleid toen inhoudelijk reeds onderdeel was van het integrale beleids- en normeringspakket. Het Evenementenbeleid behandelde onder meer de nieuwe regeling voor straatfeesten met muziek, de categorie evenementen met hoog maatschappelijk belang, de bijzondere normering van Koningsdag en Koningsnacht en de mogelijkheid geluiddagen op te knippen. Bijlage 3 bevatte het vrijwel volledige Geluidbeleid dat later zelfstandig zou worden vastgesteld, terwijl Bijlage 4 het daaraan ten grondslag gelegde advies van de Expertgroep Geluid bevatte.

41. Ook over de inhoud van die normering werd concreet beslist. Voor Koningsdag werd de bestaande uitzonderingsmogelijkheid voor evenementen met een hoog maatschappelijk belang voortgezet, met waar nodig een maximum van 95 dB(C). Voor Koningsnacht was in de beleidsherziening juist beoogd dat in beginsel de reguliere norm van maximaal 85 dB(C) zou gelden. In de beantwoording aan de raad is dat onderscheid expliciet gemaakt. De tekst van Bijlage 3 liep daarmee op dat moment niet geheel in de pas, omdat daarin voor Koningsnacht tot 00.00 uur nog 95 dB(C) stond vermeld. Ook dit laat zien dat de beraadslaging niet slechts betrekking had op algemene beleidsuitgangspunten, maar op de concrete inhoud en toepasselijkheid van geluidnormen.

42. Op 10 december 2025 is vervolgens niet in de eerste plaats een nieuw inhoudelijk Geluidbeleid ontworpen, maar de juridische positionering gewijzigd. De raad liet de bijlagen met het Geluidbeleid en het advies van de Expertgroep vervallen omdat volgens de voordracht het vaststellen van geluidbeleid tot de bevoegdheid van het college behoorde. Daarbij werd uitdrukkelijk als praktisch voordeel genoemd dat het Geluidbeleid daarna zelfstandig kon worden gewijzigd zonder telkens ook het door de raad vastgestelde Evenementenbeleid te hoeven wijzigen. Het college stelde het zelfstandige Geluidbeleid vervolgens op 16 december 2025 vast.

43. Daarmee veranderde wie volgens verweerders formeel bevoegd was de geluidregeling vast te stellen, maar niet wat de daarin opgenomen regels materieel deden. Een concrete grens houdt niet op een normerende grens te zijn doordat zij na een bevoegdheidsherschikking door een ander bestuursorgaan wordt vastgesteld. De bevoegdheidsverdeling bepaalt wie een norm mag vaststellen; zij beantwoordt niet welke juridische werking die norm heeft.

44. Evenmin volgt uit de mogelijkheid om het Geluidbeleid voortaan zelfstandig te wijzigen dat daarmee zonder meer ook de materiële grenzen van het geïntegreerde evenementenstelsel buiten de raad om kunnen worden gewijzigd. Geluidruimte, evenementcategorieën, locatieprofielen en kalenderplaatsing zijn binnen het stelsel inhoudelijk met elkaar verbonden. Een wijziging van één van die onderdelen kan daarom ook de betekenis en belastende werking van andere onderdelen veranderen.

45. Dat onderscheid is voor het bestreden besluit essentieel. Verweerders en de bezwaarcommissie benaderen de verschillende onderdelen vanuit hun afzonderlijke formele vorm: beleid, beleidsregel, algemeen verbindend voorschrift, locatieprofiel of kalender. De totstandkomingsgeschiedenis laat echter zien dat deze instrumenten gezamenlijk zijn ontworpen om opeenvolgende keuzes over dezelfde evenementenruimte vast te leggen.

46. Daaruit volgt niet dat ieder onderdeel reeds vanwege die ontstaansgeschiedenis afzonderlijk een appellabel besluit in de zin van artikel 1:3 Awb is. Wel volgt daaruit dat de juridische kwalificatie niet uit de benaming of het gekozen bestuursorgaan kan worden afgeleid. Per onderdeel moet naar inhoud, werking en rechtsgevolg worden onderzocht wat reeds vooraf wordt vastgelegd en welke zelfstandige beslisruimte bij de latere vergunningverlening nog resteert.

47. De gekozen bevoegdheidsverdeling brengt bovendien een eigen verantwoordelijkheid mee. Het bevoegde bestuursorgaan mag eerder ontwikkelde normstelling overnemen, maar moet die bij de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid wel voor eigen rekening nemen en zich ervan vergewissen dat zij op dat moment zorgvuldig is voorbereid, evenredig is en verenigbaar blijft met hoger recht. De eerdere behandeling door de gemeenteraad kan die zelfstandige verantwoordelijkheid niet vervangen. De gekozen bevoegdheidsverdeling kan het beleid bestuurlijk eenvoudiger wijzigbaar maken, maar maakt het niet juridisch vrijer.

48. Dat is mede van belang omdat ten tijde van de zelfstandige vaststelling nieuwe informatie over gezondheid, hinder en geluid beschikbaar was en de actualiteit van de geluidsnormering tijdens de raadsbehandeling uitdrukkelijk aan de orde was gesteld. Voor zover die informatie — waaronder de door eisers genoemde NSG-inzichten, Crisislab en andere onderzoeken — niet kenbaar bij de zelfstandige vaststelling is betrokken, kan de eerdere politieke behandeling de eigen onderzoeks- en motiveringsplicht van het bevoegde bestuursorgaan niet vervangen.

49. Eisers voeren de raadsbehandeling in deze procedure niet aan om vooruitlopend de rechtmatigheid van de afzonderlijke raadsbesluiten te laten beoordelen. Daarover lopen afzonderlijke bezwaarprocedures. De raadsbehandeling wordt hier aangevoerd als totstandkomingsgeschiedenis en als bewijs van aard, functie en beoogde werking van de onderdelen die in dit beroep wél voorliggen.

2. Gronden

A. Geluidbeleid evenementen Amsterdam 2026

A1. Bevoegdheid en gewijzigde juridische positionering van het Geluidbeleid

50. Zoals in § 1.7 is uiteengezet, maakte het Geluidbeleid tijdens de raadsbehandeling in oktober 2025 inhoudelijk deel uit van het integrale beleids- en normeringspakket en is het in december[6] wegens de door verweerders gehanteerde bevoegdheidsverdeling daarvan losgemaakt en als zelfstandig door het college vast te stellen en te wijzigen beleid gepositioneerd. Voor grond A resteert daarmee de afzonderlijke bevoegdheidsvraag hoe die collegebevoegdheid zich verhoudt tot de evenementenvergunningbevoegdheid van de burgemeester en de in het Geluidbeleid zelf beschreven grondslag voor het vaststellen van beleidsregels.

51. De in § 1.7 beschreven ontstaansgeschiedenis bevestigt voor het Geluidbeleid bovendien dat de concrete geluidgrenzen, categorieën en uitzonderingen tijdens de besluitvorming als normatieve begrenzingen van de beschikbare evenementenruimte zijn behandeld. De latere afzonderlijke vaststelling door het college verandert die materiële werking niet. De juridische kwalificatie kan daarom niet worden afgedaan met de constatering dat het document als ‘beleid’ of ‘beleidsregel’ is vastgesteld; per normatief onderdeel moet worden onderzocht welke functie het vervult, op welke bevoegdheid het berust en welk rechtsgevolg of welke voorstructurerende werking daarvan uitgaat. Ook indien onderdelen als beleidsregel worden gekwalificeerd, blijft het bevoegde bestuursorgaan zelfstandig verantwoordelijk voor de actuele feitelijke onderbouwing en rechtmatigheid van de gekozen normstelling.

52. Het Geluidbeleid bevat immers geen vrijblijvende algemene visie op evenementen, maar concrete geluidgrenswaarden en voorwaarden die normerend doorwerken in de evenementenvergunning. De bevoegdheid tot het verlenen van die vergunning berust bij de burgemeester. Het Geluidbeleid zelf beschrijft bovendien dat de burgemeester op grond van artikel 174 Gemeentewet en de APV bevoegd is evenementen-vergunningen te verlenen, daarbij onder meer het woon- en leefklimaat te beoordelen en voorschriften aan de vergunning te verbinden, en verbindt daaraan de bevoegdheid van de burgemeester om op grond van artikel 4:81, eerste lid, Awb beleidsregels over die bevoegdheidsuitoefening vast te stellen.

53. Daartegenover staat de expliciete opvatting in de voordracht van 2 december 2025 dat het vaststellen van het Geluidbeleid een bevoegdheid van het college is. Juist op grond van die opvatting is het Geluidbeleid uit het door de gemeenteraad vastgestelde Evenementenbeleid verwijderd en vervolgens als zelfstandig collegebeleid gepositioneerd.

---

[6] Herstelbesluit, op 10 december 2025: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/16391432/1/Raadsbesluit+2025-222+Herstelbesluit+Evenementenbeleid+2026?connection_type=1&connection_id=9879175

54. Eisers zien daarmee een niet verklaarde spanning tussen de bevoegdheidsgrondslag die het Geluidbeleid zelf beschrijft en de bevoegdheidsverdeling waarop de gekozen bestuurlijke constructie is gebaseerd.

55. De enkele verwijzing naar artikel 160 Gemeentewet in het vaststellingsbesluit beantwoordt niet zonder meer de vraag:

    op welke grondslag het college bevoegd is concrete beleidsregels vast te stellen die normerend doorwerken in de uitoefening van een aan de burgemeester toegekende vergunningbevoegdheid?

    Die vraag gaat vooraf aan de inhoudelijke beoordeling van het Geluidbeleid en is in de beslissing op bezwaar niet kenbaar beantwoord.

A2. Afsplitsing zonder nieuwe participatie

56. Voor de in § 1.7 beschreven wijziging van de juridische positionering van het Geluidbeleid is geen nieuwe participatie georganiseerd. De voordracht vermeldt daarover: “Voor dit herstelbesluit hoeft geen participatie plaats te vinden”. Daarmee is over de wijziging waarbij het Geluidbeleid uit het door de gemeenteraad vastgestelde Evenementenbeleid werd losgemaakt en als zelfstandig, door het college te wijzigen beleidsdocument werd gepositioneerd, geen nieuwe participatie georganiseerd.

57. Dat is niet zonder betekenis. De participatie waarop verweerders zich beroepen had betrekking op een besluitvormingsconstructie waarin het Geluidbeleid woordelijk onderdeel uitmaakte van het aan de gemeenteraad voorgelegde Evenementenbeleid. Pas daarna is besloten die constructie te wijzigen.

58. Die wijziging heeft bovendien gevolgen voor toekomstige besluitvorming. De voordracht noemt immers uitdrukkelijk als reden voor de afsplitsing dat bij een wijziging van het Geluidbeleid niet tevens het Evenementenbeleid behoeft te worden gewijzigd.

59. Dat is meer dan een organisatorisch gevolg. Het Geluidbeleid bepaalt mede de geluidruimte en uitzonderingscategorieën binnen het door de raad behandelde evenementenstelsel. Een latere zelfstandige wijziging daarvan kan daardoor ook de materiële betekenis van andere onderdelen van dat stelsel veranderen. De mogelijkheid tot zelfstandige wijziging ontslaat het college niet van de verplichting die samenhang bij een wijziging opnieuw kenbaar te beoordelen.

60. In dit verband is van bijzonder belang wat tijdens de participatie aan belanghebbenden is voorgehouden. De bestaande normstelling van het Geluidbeleid 2018 werd daarbij in hoofdzaak als gegeven gepresenteerd en zou volgens de verstrekte informatie niet wezenlijk worden gewijzigd. Belanghebbenden hoefden er daardoor niet van uit te gaan dat het bestaande geluidnormenkader als zodanig opnieuw ter discussie stond. Eerst daarna is de beleidsherziening verder uitgewerkt en is uiteindelijk een zelfstandig Geluidbeleid vastgesteld waarin naast voortgezette kernnormen ook gewijzigde en aanvullende normatieve onderdelen zijn opgenomen. Tegen die achtergrond kon verweerder niet volstaan met de enkele constatering dat voor de zelfstandige vaststelling geen nieuwe participatie hoefde plaats te vinden. Kenbaar had moeten worden beoordeeld of de eerdere participatie, gelet op de toen aan belanghebbenden gegeven informatie en de nadien gewijzigde inhoud en juridische positionering van het Geluidbeleid, nog toereikend was.

61. Dit klemt temeer omdat tijdens de voorafgaande inspraak inhoudelijke voorstellen over de bestaande geluidnormering juist buiten bespreking zijn gehouden met de

mededeling dat het Geluidbeleid reeds in 2018 was vastgesteld en die normen leidend waren. Zoals hierna onder A12 wordt uitgewerkt, hebben belanghebbenden daardoor noch binnen het oorspronkelijke inspraaktraject daadwerkelijk ruimte gekregen om de bestaande kernnormen opnieuw ter discussie te stellen, noch na de latere afsplitsing en zelfstandige vaststelling van het Geluidbeleid een nieuwe participatiemogelijkheid gekregen.

A3. Kern van de grond

62. Het college heeft het Geluidbeleid op 16 december 2025 als zelfstandige regeling vastgesteld; de regeling is in maart 2026 gepubliceerd en in werking getreden. De gemeente duidt deze aan als gewijzigde beleidsregel. De regeling bestaat deels uit voortgezette normstelling uit het Geluidbeleid 2018 en deels uit binnen de beleidsherziening van 2025 gewijzigde en aanvullende onderdelen. Het Geluidbeleid bevat een omvangrijk normenstelsel over onder meer maximale geluidbelasting, categorieën evenementen, aantallen geluiddagen, begin- en eindtijden, BBT, akoestische planvorming, monitoring, meet- en rekenmethoden en toezicht en handhaving.

63. Niet al deze onderdelen zijn nieuw. De kernnormen van 75, 85 en 95 dB(C) bouwen in belangrijke mate voort op het eerdere Geluidbeleid. Binnen de beleidsherziening van 2025 zijn echter ook normatieve onderdelen gewijzigd of toegevoegd. Het raadsdossier noemt onder meer de nieuwe regeling voor straatfeesten met muziek, met onder voorwaarden een norm van 105 dB(C), wijzigingen in de systematiek voor evenementen met een hoog maatschappelijk belang (HMB), de verduidelijking van de normering voor Koningsdag en Koningsnacht en de mogelijkheid geluiddagen op te knippen. Deze onderdelen maakten reeds deel uit van het integrale beleids- en normeringspakket dat in oktober 2025 aan de gemeenteraad was voorgelegd en zijn vervolgens opgenomen in het zelfstandig door het college vastgestelde Geluidbeleid.

64. Eisers hebben in bezwaar niet volstaan met de stelling dat de gemeente het document ten onrechte “beleidsregel” noemt. Hun betoog was dat voor de juridische kwalificatie moet worden gekeken naar de inhoud en werking van de afzonderlijke, daarin vastgestelde normen. Zij hebben daarom uitdrukkelijk verzocht per onderdeel te beoordelen of sprake is van een beleidsregel, een concretiserend besluit van algemene strekking of een andersoortige norm, en bij niet-appellabele onderdelen aan te geven welke rechtsgang resteert.

65. De bezwaarcommissie heeft die analyse niet verricht. Zij heeft het Geluidbeleid als geheel als beleidsregel aangemerkt en op grond van artikel 8:3 Awb geadviseerd het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren. Dat oordeel schiet ernstig tekort.

66. De kwalificatie “beleidsregel” is niet het beginpunt van de beoordeling, maar de uitkomst van een juridische kwalificatie die juist gemotiveerd moet worden. Dat geldt te meer nu de zelfstandig vastgestelde regeling niet uitsluitend de bestaande kernnormen voortzet, maar tevens binnen de beleidsherziening van 2025 gewijzigde en aanvullende normatieve onderdelen bevat. Daartoe behoren onder meer de nieuwe categorie ‘Straatfeesten met Muziek’ met onder voorwaarden een norm van 105 dB(C), de gewijzigde systematiek voor evenementen met een hoog maatschappelijk belang (HMB), de verduidelijking van de normering voor Koningsdag en Koningsnacht en de mogelijkheid geluiddagen op te knippen. Deze normen en categorieën bepalen mede de beschikbare geluidruimte en structureren vervolgens de verdere vergunningverlening.

A4. De voorgeschiedenis: van bescherming tegen geluidhinder naar een stedelijk normenstelsel

67. De oorsprong van het huidige normenstelsel ligt in de beleidsherziening die in 2016 en 2017 is voorbereid. Het uitgangspunt werd destijds omschreven als het vinden van een betere balans tussen enerzijds het beperken van geluidsoverlast voor omwonenden en anderzijds goed georganiseerde en voor bezoekers aantrekkelijke evenementen. Het nieuwe beleid verving het Handboek Milieu 2015 en het eerdere stadsdeelbeleid. Die oudere onderzoeken zijn vervolgens in het latere Amsterdamse geluid- en locatiebeleid als onderbouwing blijven functioneren.

68. In 2017 liet de gemeente Amsterdam door Het GeluidBuro een locatieonderzoek uitvoeren naar de relatieve geschiktheid van 21 evenementenlocaties voor muziekevenementen[7]. Daarbij werd niet per locatie eerst een maximaal aanvaardbare belasting van de woonomgeving vastgesteld. Het onderzoek rekende met een maximale invulling van de geluidruimte van 85 dB(C) op de gevel en bracht vervolgens in kaart welke geluidcontouren daaruit voortvloeiden. In een van de onderzochte situaties resulteerde dat bijvoorbeeld in circa 791 woningen met 85 dB(C) op de gevel, circa 8.129 woningen binnen de 75 dB(C)-contour en een berekende reikwijdte van circa zeven kilometer.

69. Dat onderscheid is essentieel. Het onderzoek laat zien wat er gebeurt wanneer de beschikbare geluidruimte maximaal wordt benut. Dat is niet dezelfde onderzoeksvraag als: welke geluidbelasting is vanuit gezondheid, slaap, hinder en woon- en leefklimaat voor de betrokken omgeving maximaal aanvaardbaar?

70. Ook destijds is dat onderscheid onderkend en bekritiseerd. In de door eisers ingebrachte analyse van Chris Nierop[8] wordt erop gewezen dat gezondheidsgevolgen, werkelijke binnenwaarden en de effecten van laagfrequent geluid onvoldoende waren onderzocht en dat de gebruikte rekenmodellen onvoldoende waren gevalideerd. Zijn kritiek was juist dat de berekeningen sterk waren gericht op het kunnen realiseren van evenementen binnen maximaal benutbare geluidruimte. Niettemin werd het systeem het uitgangspunt voor het Amsterdamse evenementenbeleid.

A5. Van 85 naar 95 dB(C): de belangenafweging verschuift

71. Voor muziekevenementen geldt als basis een maximum van 85 dB(C), gemeten gedurende drie minuten op de gevel van woningen en andere geluidgevoelige gebouwen. De gemeente motiveert die waarde met onderzoek van Het GeluidBuro uit 2016 en meetonderzoek van de Omgevingsdienst uit 2017. Daarbij wordt uitgegaan van een binnenwaarde van maximaal 50 dB(A) en een gemiddelde gevelwering van 20 dB(A). Volgens het beleid zou met 85 dB(C) op de gevel beneden die binnenwaarde worden gebleven. Daarnaast geldt 75 dB(C) wanneer muziek een secundaire rol speelt.

72. Voor evenementen met een hoog maatschappelijk belang wordt echter maximaal 95 dB(C) toegestaan. De motivering daarvan is opvallend anders. Het beleid vermeldt dat 85 dB(C) op de smalle locaties in de binnenstad “te veel ten koste zou gaan van de

---

[7] GeluidBuro Onderzoek Evenementenlocaties 1.1 Beoordeling van 21 evenementenlocaties voor het vastleggen van locatieprofielen in het kader van het Stedelijk Evenementenbeleid Amsterdam: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/5626600/1/09012f978212df46?connection_type=1&connection_id=3560800

[8] OPMERKINGEN BIJ DE RAPPORTAGE VAN HET GELUIDBURO door *Ing. C.A. Nierop via:* https://geenn1.nl/downloads/chris-nierop-geluidbeleid-evenementen.pdf

belevingswaarde voor bezoekers". Om die reden wordt voor deze categorie een uitzondering tot 95 dB(C) gemaakt. Hier verandert dus de aard van de motivering.

73. Bij 85 dB(C) beroept Amsterdam zich op de relatie tussen gevelbelasting, gevelwering en een veronderstelde binnenwaarde. Bij 95 dB(C) wordt extra geluidruimte beschikbaar gesteld omdat de lagere norm volgens het beleid te veel afdoet aan de beleving van het evenement.

74. Dat is een beleidsmatige belangenkeuze. Het gegeven dat een hoger geluidniveau voor de beleving van bezoekers wenselijk wordt gevonden, bepaalt nog niet welke geluidbelasting voor nabijgelegen woningen maximaal aanvaardbaar is.

A6. Het aantal zware geluiddagen wordt eveneens vooraf genormeerd

75. Het Geluidbeleid beperkt zich niet tot geluidsterkte. Het bepaalt tevens hoeveel dagen met een gevelbelasting tot 85 dB(C) beschikbaar zijn. Binnen de S100 is op locaties zonder specifieke dagennorm maximaal één dergelijke evenementendag toegestaan; elders in de stad maximaal drie. Voor locaties waarvoor eerder locatieonderzoek is verricht, is het maximale aantal dagen vastgelegd in de locatieprofielen.

76. Daarmee wordt de totale geluidbelasting niet uitsluitend bij de concrete evenementenvergunning bepaald. Een belangrijk deel van de beschikbare geluidruimte is reeds vooraf beleidsmatig vastgesteld.

77. De vergunningverlening vindt vervolgens binnen die beschikbare ruimte plaats. Dat is relevant voor de juridische kwalificatie. De vraag is niet alleen of de burgemeester bij een individuele aanvraag een beleidsregel mag gebruiken. De vraag is tevens welke normen reeds vóór die aanvraag zijn vastgesteld, wat hun wettelijke grondslag is en welke beslissingsruimte bij de individuele vergunning nog resteert.

A7. De zelfstandige vaststelling: geen eenvoudige voortzetting van het bestaande normenkader

78. Bij de vaststelling van het Geluidbeleid 2026 op 16 december 2025 had inmiddels bijna tien jaar praktijkervaring kunnen worden betrokken. Sinds de oorspronkelijke onderzoeken waren onder meer de Omgevingswet in werking getreden, nieuwe gezondheidskundige inzichten beschikbaar gekomen en jarenlange ervaringen opgedaan met vergunningverlening, klachten, metingen, handhaving en procedures. Eisers hebben er bovendien op gewezen dat het oorspronkelijke onderzoek dateert van vóór de WHO-richtlijnen uit 2018, vóór de Crisislab-evaluatie uit 2019, vóór de Omgevingswet en vóór de NSG-handreiking uit 2025.

79. Ook beschikte de gemeente over haar eigen evaluatie. Crisislab onderzocht in 2019 op verzoek van de gemeente de uitvoerbaarheid van het stedelijke evenementenbeleid[9]. Het rapport signaleerde problemen met onder meer geluidsoverlast, handhaving, locatieprofielen, capaciteit en sturing en adviseerde onder andere bestuurlijk vast te stellen welke evenementen als grote overlastgevende muziekevenementen moesten worden beschouwd, het zware geluidbeleid daarop te richten en het aantal zware evenementendagen kritisch te bezien.

80. Juist bij een nieuwe vaststelling in december 2025 mocht daarom een kenbare beantwoording worden verwacht van de vraag wat Amsterdam sinds 2018 heeft geleerd

[9] Crisislab, Hoe uitvoerbaar is het nieuwe stedelijke evenementenbeleid?, 6 november 2019: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8365548/1/09012f9782d0c294?connection_type=1&connection_id=5125229

en wat die kennis betekent voor de normstelling. Dat is temeer relevant omdat Amsterdam zijn stelsel als lerend en evaluerend presenteert. Evalueren is echter nog geen leren. Leren veronderstelt dat relevante bevindingen aantoonbaar terugwerken op volgende besluiten.

A8. De nieuwe norm van 105 dB(C) maakt het probleem zichtbaar

81. De meest in het oog springende wijziging binnen de beleidsherziening van 2025 is de nieuwe categorie “Straatfeesten met Muziek”. Voor die categorie wordt de gebruikelijke normering op de gevel verlaten en een andere meetsystematiek geïntroduceerd. Het C-gewogen equivalente geluidniveau mag, gedurende vijf minuten gemeten op 15 meter van het podium dan wel aan het einde van het publieksgebied, maximaal 105 dB(C) bedragen. Die waarde van 105 dB(C) is dus geen gevelgrenswaarde. De regeling is juist bedoeld voor evenementen waarbij de afstand tussen podium en dichtstbijzijnde woning maximaal 25 meter bedraagt. Ook wanneer een woning zich op 15 meter of minder van het podium bevindt, blijft volgens de regeling het voorgeschreven meetpunt bepalend en wordt voor deze categorie geen afzonderlijke maximale dB(C)-waarde op die gevel gesteld.

82. Het advies van de Expertgroep Geluid maakt de achterliggende keuze expliciet. De gevelnorm wordt ingeruild voor een norm in het publieksgebied. De Expertgroep beschouwt 105 dB(C) daarbij als een ondergrens: een lager niveau zou ten koste gaan van de muziekbeleving die volgens de Expertgroep nodig is voor een muziekevenement. De waarden van 95 dB(A)/105 dB(C) worden beschreven als de minimale hoeveelheid bas waarmee dergelijke straatfeesten uit de voeten zouden moeten kunnen.

83. Dat is een wezenlijke verschuiving in de normeringsvraag. Niet de maximaal aanvaardbare belasting van de concrete woonomgeving is dan het vertrekpunt, maar het geluidniveau dat voor het functioneren en de beleving van het muziekevenement minimaal nodig wordt geacht. Vervolgens worden duur en frequentie beperkt en wordt BBT ingezet om de geluidproductie technisch te beheersen. De Expertgroep erkent daarbij zelf de “forse geluidbelasting voor de omgeving”.

84. Dat kan een bestuurlijke keuze zijn. Maar het is geen zuiver akoestisch gegeven. De technische vraag hoeveel geluid nodig is om een bepaalde muziekbeleving te realiseren, is een andere vraag dan hoeveel geluid bewoners in een dichtbebouwde woonomgeving maximaal moeten dulden. Juist daarom behoefde deze nieuwe regeling een zelfstandige, actuele en kenbare belangenafweging, waarin transparant wordt gemaakt welke belangen zijn betrokken en waarom de daaruit voortvloeiende belasting van de woonomgeving aanvaardbaar wordt geacht. Dat klemt temeer nu de bestaande geluidnormering in het participatietraject in hoofdzaak als gegeven is gepresenteerd en de vraag naar de aanvaardbaarheid van deze nieuwe normeringssystematiek daarmee niet zonder meer als open beleidsvraag aan belanghebbenden is voorgelegd.

A9. BBT beantwoordt de normeringsvraag niet

85. Daarbij is van belang de functie van Best Beschikbare Technieken goed te onderscheiden van de normstelling zelf. De Expertgroep Geluid is in het stelsel betrokken bij de BBT-lijst. Daarin nemen onder meer onafhankelijke akoestische adviseurs, branche-expertise, technische producenten en leveranciers, de Omgevingsdienst en het Stedelijk Evenementenbureau deel. De Expertgroep actualiseert de BBT-lijst.

86. BBT kan geluidemissie beperken. Maar toepassing van BBT betekent niet noodzakelijk dat eenvoudigweg de volumeknop omlaaggaat. Technische maatregelen kunnen ook

worden gebruikt om een gewenst geluidniveau in het publieksgebied te realiseren en de geluiduitstraling zo te richten en beheersen dat de geldende grenswaarden niet worden overschreden. Daarom moeten vier stappen uit elkaar worden gehouden:

normstelling → akoestische inpassing/BBT → vergunningverlening → monitoring en handhaving.

87. Een evenement kan technisch uitstekend zijn ingepast. Daarmee is nog niet vastgesteld dat de norm waarbinnen die inpassing plaatsvindt zelf de maximaal aanvaardbare belasting van de woonomgeving vertegenwoordigt. Berekenbaarheid van een norm is geen onderbouwing van de aanvaardbaarheid van die norm.

A10. De beleidsnorm loopt vervolgens door de gehele vergunningketen

88. Dit onderscheid is niet theoretisch. Het Geluidbeleid vormt het uitgangspunt voor de aanvraag. De organisator en zijn akoestisch adviseur berekenen hoe het evenement binnen de beschikbare geluidruimte kan worden uitgevoerd. De Omgevingsdienst beoordeelt vervolgens het akoestische plan binnen dat beleidskader. De vergunningverlener neemt de toepasselijke geluidnorm daarna als voorschrift in de evenementenvergunning op.

89. Dat gebeurt ook onder het nieuwe beleid. De WorldPride-vergunning uit 2026 noemt het Geluidbeleid voor evenementen uitdrukkelijk als onderdeel van het toetsingskader (bijlage 2). Tijdens het evenement wordt vervolgens gemonitord of de vergunde norm wordt nageleefd. Zo ontstaat een vrijwel gesloten keten:

beleidsnorm → akoestische prognose → toetsing → vergunningvoorschrift → monitoring → handhaving.

90. Ieder onderdeel van die keten kan technisch en juridisch correct zijn uitgevoerd, terwijl daarmee nog niet is vastgesteld dat de aan een locatie toegekende geluidruimte tevens de maximaal aanvaardbare geluidbelasting voor de daar aanwezige woonomgeving vertegenwoordigt. Dat locaties in het Geluidbeleid en de locatieprofielen worden onderscheiden of benoemd, beantwoordt die vraag niet. Daarvoor moet kenbaar zijn beoordeeld welke belasting op die concrete locatie, gelet op onder meer de afstand tot woningen, aard en duur van de belasting, frequentie en cumulatie, woon- en leefklimaat en gezondheid, nog aanvaardbaar is.

91. **De voorafgaande vraag blijft daarom: op grond van welke beoordeling is vastgesteld dat juist de voor deze locatie beschikbare geluidruimte voor de omliggende woonomgeving nog aanvaardbaar is?** De omzetting van een beleidsmaximum in een bindend vergunningvoorschrift maakt die norm bindend voor het concrete evenement. Zij vormt echter geen zelfstandige onderbouwing van de aanvaardbaarheid van het beleidsmaximum zelf. Evenmin bewijst de monitoring dat. Naleving van de norm onderbouwt niet de keuze voor de norm.

A11. De Omgevingswet maakt die voorafgaande vraag belangrijker

92. Sinds 1 januari 2024 moet deze normstelling bovendien worden bezien tegen de achtergrond van het stelsel van de Omgevingswet.

93. Eisers stellen niet dat het Geluidbeleid zelf krachtens de Omgevingswet wordt vastgesteld of dat artikel 1.3 Ow rechtstreeks de daarin op te nemen geluidgrenswaarden voorschrijft. Wel is van betekenis dat artikel 1.3 Ow de bescherming van een **veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit** uitdrukkelijk naast het doelmatig beheren, gebruiken en

ontwikkelen van die fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften plaatst. Die wettelijke systematiek onderstreept dat beide zijden van het gebruik van de fysieke leefomgeving in de besluitvorming herkenbaar moeten blijven.

94. Het probleem waarop eisers wijzen ontstaat wanneer de feitelijke volgorde wordt: welke evenementruimte willen wij beschikbaar houden → hoeveel geluid heeft dat evenement nodig → hoe kunnen we dat technisch inpassen → welke belasting moeten bewoners daarvan vervolgens dulden?

95. Tegen de achtergrond van de Omgevingswet is daarom temeer van belang dat ook de andere kant van die afweging kenbaar wordt betrokken: wat vragen **gezondheid, woon- en leefklimaat en omgevingskwaliteit** op deze plaats, en welke evenementruimte kan daarbinnen verantwoord worden toegestaan?

96. De leefomgeving kan niet uitsluitend het sluitstuk van de evenementprogrammering zijn. Dat klemt bij 105 dB(C), omdat de Expertgroep daar expliciet redeneert vanuit de minimale muziekbeleving die het evenement volgens haar nodig heeft. Maar hetzelfde onderscheid geldt bij 85 en 95 dB(C): een gemeentelijk beleidsmaximum is niet reeds daarom de maximaal aanvaardbare belasting van iedere concrete woonomgeving. Uit de motivering blijkt niet dat deze geluidruimte tevens is beoordeeld vanuit de integrale belangen van de fysieke leefomgeving die sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet centraal staan, waaronder gezondheid, woon- en leefklimaat, cumulatieve belasting en omgevingskwaliteit. Daarmee blijft onduidelijk of eerst is beoordeeld welke belasting van de leefomgeving aanvaardbaar is en daaruit de beschikbare evenementruimte is afgeleid, of dat de voor evenementen gewenste geluidruimte het uitgangspunt is gebleven en de gevolgen voor de leefomgeving pas daarna zijn beoordeeld.

A12. De gemeente heeft in de inspraak juist deze normeringsvraag grotendeels buiten beschouwing gelaten

97. De wijze waarop de inspraak over geluid is behandeld, onderstreept het probleem. Bewoners brachten onder meer naar voren dat de maximaal toegestane geluidbelasting niet zonder meer steeds zou moeten worden toegestaan. De gemeentelijke reactie luidde **dat dit onderwerp "niet ter inspraak" lag omdat het geluidbeleid in 2018 was vastgesteld en de normen leidend waren**[10].

98. Tegelijkertijd werd op 16 december 2025 het Geluidbeleid zelfstandig door het college vastgesteld. Dat beleid zette enerzijds bestaande kernnormen voort, maar bevatte anderzijds binnen de beleidsherziening van 2025 gewijzigde en aanvullende normatieve onderdelen, waaronder de nieuwe categorie 'Straatfeesten met Muziek' en de daarbij onder voorwaarden toegestane 105 dB(C). Juist deze gewijzigde en aanvullende normstelling was niet als zodanig onderwerp geweest van een open participatieproces waarin ook de bestaande uitgangspunten van het Geluidbeleid opnieuw ter discussie stonden. In het voorafgaande participatietraject was immers juist als uitgangspunt gepresenteerd dat het Geluidbeleid 2018 in hoofdzaak niet zou worden gewijzigd.

[10] Nota Beantwoording alle inspraakreacties per thema staat bij thema Geluidsnormen en handhaving inzake De maximaal toegestane geluidsbelasting moet niet zomaar altijd toegestaan worden (Insprekers: 299, 488, 489, 504, 544, 589 en 613) het antwoord van het college luidt: "Het college dankt u voor uw inspraakreactie en neemt deze ter kennisgeving aan. Dit onderwerp ligt niet ter inspraak. Het geluidsbeleid is vastgesteld in 2018. Deze normen zijn leidend.":
https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/16044689/2/011_2Beantwoordingalleinspraakreactiesperthema?connection_type=1&connection_id=9669666

99. Het is moeilijk met elkaar te verenigen dat enerzijds bij de participatie wordt gezegd dat de geluidnormen niet ter discussie staan omdat zij al in 2018 zijn vastgesteld, terwijl anderzijds in dezelfde beleidsherziening nieuwe geluidnormen, nieuwe categorieën en nieuwe toepassingsregels worden vastgesteld.

100. Ook hier dreigt de inhoudelijke normeringsvraag buiten beeld te raken: de bestaande norm wordt als gegeven behandeld, terwijl de beleidswijziging juist het moment was waarop actuele kennis en belangen opnieuw konden worden gewogen.

101. Deze gang van zaken is ook relevant voor de juridische kwalificatie die in deze procedure voorligt. Verweerders stellen enerzijds dat het Geluidbeleid een algemeen kader biedt voor de **belangenafweging bij latere vergunningverlening**. Tijdens de inspraak zijn dezelfde normen echter door het college gepresenteerd als reeds vastgestelde en 'leidende' normen die **niet opnieuw ter discussie stonden**. Daarmee blijkt uit de eigen besluitvorming dat deze normen voorafgaand aan de individuele vergunningverlening als gegeven uitgangspunt voor de beschikbare geluidruimte functioneren. Dat bewijst op zichzelf nog niet dat iedere norm rechtstreeks appellabel is, maar onderstreept wel waarom de commissie niet kon volstaan met één kwalificatie van het Geluidbeleid als beleidsregel. De daarvoor noodzakelijke afzonderlijke analyse van inhoud en werking van de verschillende normatieve onderdelen ontbreekt in het advies en het daarop gebaseerde bestreden besluit.

A13. De juridische kwalificatie: het etiket "beleidsregel" is niet beslissend

102. Tegen deze achtergrond moet het oordeel van de bezwaarcommissie worden beoordeeld. De commissie stelt terecht voorop dat een beleidsregel volgens artikel 1:3, vierde lid, Awb een algemene regel is, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent belangenafweging, feitenvaststelling of uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Maar vervolgens maakt zij de noodzakelijke vervolgstap niet: zij onderzoekt niet per normatief onderdeel of de inhoud en werking daarvan daadwerkelijk aan deze wettelijke omschrijving beantwoorden.

103. Die vervolgstap is hier juist noodzakelijk. Het Geluidbeleid bevat niet alleen algemene uitgangspunten voor een latere belangenafweging, maar concrete grenswaarden, categorieën, tijden, geluiddagen, meet- en rekenregels en andere voorwaarden die bij de vergunningverlening als vooraf gegeven normenkader worden toegepast. Dat maakt die bepalingen niet reeds daarom appellabele besluiten, maar brengt wel mee dat hun juridische kwalificatie niet uitsluitend kan worden afgeleid uit de benaming die het college aan het document heeft gegeven.

104. De commissie constateert dat het Geluidbeleid algemene regels bevat over toegestane geluidbelasting en begin- en eindtijden. Zij stelt vervolgens dat het beleid niet op een wettelijke grondslag berust maar "enkel" een algemeen kader voor de belangenafweging bij vergunningverlening biedt. Op die basis kwalificeert zij het gehele Geluidbeleid als beleidsregel. Daarmee wordt de conclusie echter in belangrijke mate gebruikt als haar eigen onderbouwing. Niet onderzocht wordt welke betekenis daarbij toekomt aan het feit dat de concrete normen bij de vergunningverlening als vooraf vastgesteld en in beginsel te volgen normenkader worden toegepast en het bestuursorgaan zich ingevolge artikel 4:84 Awb in beginsel overeenkomstig zijn beleidsregels dient te gedragen. Juist die normerende en voorstructurerende werking noopte tot de door eisers gevraagde beoordeling van de inhoud en werking van de afzonderlijke onderdelen, in plaats van tot kwalificatie van het gehele document op basis van het daaraan gegeven etiket.

105. Eisers hadden juist aangevoerd dat moet worden onderzocht wat de afzonderlijke normen doen en op welke bestaande bevoegdheid zij betrekking hebben. Dat onderzoek is niet zichtbaar verricht.

A14. Onderdelen moeten afzonderlijk worden gekwalificeerd

106. Dat is van belang omdat het Geluidbeleid verschillende soorten regels bevat. De klassieke gevelwaarden van 75, 85 en 95 dB(C) kunnen goed worden gezien als uitgangspunten voor de wijze waarop de burgemeester de bestaande bevoegdheid inzake de evenementenvergunning uitoefent. Eisers ontkennen niet dat juist daar de kwalificatie beleidsregel voor de hand ligt. Maar daarmee is niet gezegd dat automatisch ieder ander onderdeel van het document hetzelfde rechtskarakter heeft.

107. Het beleid bevat tevens:

- stedelijke dagennormen;
- locatiegebonden koppelingen met geluiddagen;
- evenementcategorieën;
- uitzonderingen voor hoog maatschappelijk belang;
- begin- en eindtijden;
- meet- en rekenregels;
- monitoringverplichtingen;
- en de binnen de beleidsherziening van 2025 ingevoerde nieuwe regeling waarbij voor een bepaalde categorie straatfeesten de gevelnorm wordt vervangen door een publieksnorm van 105 dB(C) op een exact voorgeschreven meetpunt.

108. Voor die laatste regeling bepaalt het beleid niet alleen hoe hoog het geluid mag zijn. Het bepaalt tevens welke categorie ervoor in aanmerking komt, onder welke omstandigheden, op welk punt wordt gemeten en dat zelfs wanneer een woning dichterbij ligt de norm op 15 meter blijft gelden.

109. De commissie had daarom moeten onderzoeken welke functie ieder van die onderdelen heeft en uit welke bestaande publiekrechtelijke bevoegdheid het voortvloeit. De enkele omstandigheid dat verschillende regels in één document met het opschrift “beleidsregel” zijn opgenomen, kan die analyse niet vervangen.

A15. Ook de nieuwe vaststelling in 2025 vereiste een nieuwe beoordeling

110. Dit geldt temeer omdat het Geluidbeleid in december 2025 opnieuw zelfstandig is vastgesteld. De stukken van de beleidsherziening die in oktober 2025 aan de gemeenteraad waren voorgelegd, bevatten uitdrukkelijk een nieuwe regeling voor straatfeesten, wijzigingen rond Hoog Maatschappelijk Belang, de normering van Koningsnacht/-dag en het opknippen van geluiddagen. De juridische kwalificatie van een eerdere versie kan daarom niet zonder verdere analyse beslissend zijn voor ieder onderdeel van de versie 2026.

111. Ook wanneer de oude gevelnorm van 85 dB(C) als beleidsregel moet worden beschouwd, volgt daaruit bijvoorbeeld niet vanzelf dat een in 2026 nieuw ingevoerde regeling waarbij de omgevingsnorm wordt vervangen door een norm in het publieksgebied noodzakelijkerwijs dezelfde juridische functie heeft.

    De Expertgroep noemt die verandering zelf: “Norm in publieksgebied in plaats van omgevingsnorm”. Juist een dergelijke nieuwe constructie verdiende een zelfstandige kwalificatie.

A16. De commissie heeft de kern van het bezwaar daardoor niet beantwoord

112. De commissie zegt uiteindelijk:

- het Geluidbeleid bevat algemene regels;
- het biedt een algemeen kader voor de belangenafweging;
- daarom is het een beleidsregel;
- artikel 8:3 Awb sluit bezwaar en beroep uit.

Daarna concludeert zij dat de door eisers aangehaalde rechtspraak daar niet aan afdoet en verklaart zij het bezwaar ten onrechte niet-ontvankelijk.

113. Maar eisers hadden niet alleen betoogd dat het gehele Geluidbeleid geen beleidsregel zou zijn. Hun wezenlijke stelling was dat de juridische aard van de afzonderlijke normatieve onderdelen naar hun materiële inhoud en werking moet worden onderzocht. Daarbij is mede van betekenis dat deze onderdelen concrete grenzen stellen aan de beschikbare geluidruimte en daarmee rechtstreeks van betekenis zijn voor de feitelijke belasting van omwonenden.

114. De commissie past dat uitgangspunt overigens zelf wél toe bij de Nadere regels evenementenkalender. Daar overweegt zij dat **niet de vorm maar de inhoud van het besluit bepalend is** en onderzoekt zij vervolgens of sprake is van algemene, abstracte regels met externe werking die zich voor herhaalde toepassing lenen.

115. Niet valt in te zien waarom bij het Geluidbeleid kon worden volstaan met kwalificatie op documentniveau, terwijl eisers juist om dezelfde materiële beoordeling per normatief onderdeel hadden gevraagd.

116. De conclusie “beleidsregel” vervangt daarmee de motivering van de kwalificatie die in geschil was. Dat levert een zelfstandig motiveringsgebrek op in de zin van artikel 7:12, eerste lid, Awb.

A17. Exceptieve toetsing beantwoordt die kwalificatievraag niet

117. De commissie verwijst eisers vervolgens naar exceptieve toetsing. Zij kunnen bij een procedure tegen een beslissing op bezwaar over een concrete evenementenvergunning de bestuursrechter verzoeken het Geluidbeleid exceptief te toetsen. Eisers betwisten niet dat deze rechtsbeschermingsroute bestaat. Maar het bestaan van exceptieve toetsing bepaalt niet welk type besluit voorligt.

118. De juiste volgorde is:

a) eerst vaststellen wat het rechtskarakter van de betreffende norm is;

b) daarna vaststellen welke rechtsbescherming daartegen openstaat.

De redenering kan niet worden omgekeerd tot: er bestaat later exceptieve toetsing, dus het voorliggende instrument kan nu als niet-appellabele beleidsregel worden behandeld.

119. Daar komt de feitelijke werking van het Amsterdamse stelsel bij. De beleidsnorm wordt vooraf gebruikt bij het ontwerpen van het evenement. De akoestisch adviseur rekent ermee. De Omgevingsdienst toetst eraan. De vergunningverlener neemt de toepasselijke norm vervolgens op als bindend vergunningvoorschrift. Het evenement vindt plaats en pas daarna loopt bezwaar, beroep en eventueel hoger beroep verder.

120. Tegen de tijd dat de bestuursrechter in een procedure over een evenementenvergunning toekomt aan exceptieve toetsing van de daaraan ten grondslag

liggende beleidsnorm, kan het evenement waarop die vergunning betrekking heeft inmiddels hebben plaatsgevonden. Bij jaarlijks terugkerende evenementen kan dezelfde norm bovendien opnieuw aan volgende vergunningen ten grondslag worden gelegd voordat over haar rechtmatigheid rechterlijk duidelijkheid bestaat. Eisers stellen niet dat een beleidsregel daardoor reeds rechtstreeks appellabel wordt. Hun punt is dat de enkele mogelijkheid van latere exceptieve toetsing daarom geen volledig antwoord vormt op hun bezwaar dat de voor de geluidbelasting bepalende norm reeds voorafgaand aan de individuele vergunningverlening wordt vastgesteld en toegepast.

A18. De recente vergunningrechtspraak bevestigt het onderscheid tussen voldoen aan beleid en de aanvaardbaarheid van de norm

121. Dit onderscheid is ook van belang voor de inhoudelijke werking van het beleid. De mogelijkheid om in een concrete vergunningprocedure de onderliggende norm aan de orde te stellen, betekent juist dat het bestaan van die norm niet het einde van de beoordeling vormt.

122. Deze inrichting van de rechtsbescherming heeft tot gevolg dat omwonenden bij de voorafgaande vaststelling van de voor hun woonomgeving bepalende geluidnormen niet als belanghebbenden toegang krijgen tot bezwaar en beroep, terwijl die normen bij de latere vergunningverlening reeds als uitgangspunt gelden. Zij kunnen hun belangen dan wel in de vergunningprocedure naar voren brengen, maar doen dat binnen een normatief kader dat zonder hun voorafgaande rechtsbescherming tot stand is gekomen. In zoverre worden belanghebbenden bij de normstelling zelf buiten de bestuursrechtelijke rechtsbescherming geplaatst en naar een latere fase verwezen waarin een belangrijk deel van het normatieve kader reeds vaststaat. Juist daarom kan verweerder niet enerzijds de concrete werking van de normen gebruiken om de latere vergunningverlening te structureren en anderzijds hun voorafgaande betekenis voor omwonenden relativeren met de verwijzing dat pas tegen die latere vergunning rechtsbescherming openstaat.

    Daarbij is de recente rechtspraak over evenementenvergunningen relevant. Die laat zien dat de beoordeling niet kan worden gereduceerd tot de vraag of een concreet evenement binnen een bestaande beleids- of locatieprofielnorm blijft. Wanneer de grondslag, totstandkoming, zorgvuldigheid of belangenafweging achter die norm ter discussie staat, moet ook worden beoordeeld of die norm zelf als deugdelijk uitgangspunt voor de vergunningverlening kan dienen**.**

123. Het betoog van eisers gaat daarom verder dan de stelling dat in een concreet geval niet binnen een geluidnorm zou zijn gebleven. Zij bestrijden juist de wijze waarop het normatieve kader voorafgaand aan de vergunningverlening tot stand is gebracht en juridisch is gepositioneerd. Daarbij gaat het onder meer om de bevoegdheid tot vaststelling, de kwalificatie van de afzonderlijke normen, de gevolgde besluitvormings- en participatieroute, de actuele inhoudelijke onderbouwing en de kenbare afweging van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Dat een latere vergunning binnen de aldus vastgestelde geluidruimte blijft, kan gebreken in die voorafgaande normstelling niet op zichzelf wegnemen. Naleving van een beleidsnorm is daarmee een andere vraag dan of die norm volgens de daarvoor geldende bevoegdheids-, zorgvuldigheids- en motiveringseisen tot stand is gekomen en als uitgangspunt voor de concrete woonomgeving kan worden gebruikt.

124. Dat onderscheid is ook praktisch relevant. Een akoestisch adviseur kan correct berekenen dat een evenement binnen 95 dB(C) blijft. De Omgevingsdienst kan correct

vaststellen dat die berekening voldoet aan het Amsterdamse beleidskader. De burgemeester kan 95 dB(C) vervolgens correct als voorschrift in de vergunning opnemen. De monitoring kan daarna correct aantonen dat 95 dB(C) niet is overschreden.

125. Maar geen van die vier constateringen beantwoordt zonder meer de voorafgaande vraag:

op grond waarvan is vastgesteld dat juist de gekozen geluidgrenswaarde, gelet op plaats, duur en frequentie van de belasting, voor de betrokken woonomgeving maximaal aanvaardbaar is??

Dat is de normeringsvraag die aan de beleidsmaker toekomt.

A19. Een lerende organisatie moet ook aantoonbaar leren

126. Daarmee komt tevens betekenis toe aan de wijze waarop Amsterdam zijn nieuwe evenementenstelsel presenteert. Sinds 2018 is een grote hoeveelheid informatie verzameld: akoestische prognoses, metingen, klachten, handhavingsinformatie, evaluaties, adviezen van de Omgevingsdienst en rechterlijke uitspraken.

127. CrisisLab heeft bovendien in opdracht van de gemeente al in 2019 structurele knelpunten gesignaleerd en aanbevelingen gedaan over zware muziekevenementen, geluiddagen, locatieprofielen en handhaafbaarheid.

128. Bij een hernieuwde vaststelling in december 2025 moet daarom kenbaar zijn wat met die kennis is gebeurd. Het enkele bestaan van evaluaties is onvoldoende. Evalueren is nog geen leren. Leren veronderstelt dat relevante bevindingen aantoonbaar terugwerken op de volgende normstelling.

129. Ruigoord illustreert dat probleem, maar eisers zullen die casus uitvoerig behandelen bij hun gronden tegen de locatieprofielen. Voor deze grond volstaat dat uit dergelijke concrete dossiers blijkt waarom de vraag naar terugkoppeling relevant is: locatie-specifieke deskundigenkennis kan beschikbaar zijn zonder dat zij vervolgens zichtbaar in het algemene beleidskader wordt verwerkt of, wanneer daarvan wordt afgezien, kenbaar wordt gemotiveerd waarom die bevindingen geen aanleiding geven tot aanpassing van dat kader.

A20. Conclusie: het advies kan de niet-ontvankelijkverklaring niet dragen

130. De commissie heeft een te grove kwalificatie toegepast. Eisers stellen niet dat iedere bepaling van het Geluidbeleid noodzakelijkerwijs een rechtstreeks appellabel besluit is. Evenmin ontkennen zij dat met name de klassieke gevelnormen kenmerken van beleidsregels hebben. Hun bezwaar is preciezer.

131. Het Geluidbeleid 2026 bevat verschillende normatieve componenten met verschillende functies. Bovendien zijn in 2026 nieuwe regels toegevoegd. Eisers hebben daarom uitdrukkelijk gevraagd die onderdelen naar hun materiële inhoud, wettelijke grondslag en werking afzonderlijk te kwalificeren. De commissie heeft dat niet gedaan.

132. De commissie heeft vastgesteld dat het document in algemene zin een kader voor vergunningverlening vormt en daaruit afgeleid dat het gehele document een beleidsregel is. Daarmee is niet beantwoord of ieder normatief onderdeel uitsluitend de uitoefening van een reeds bestaande bevoegdheid stuurt, dan wel op onderdelen zelfstandig normeert of een bestaande norm nader concretiseert. Daarom kan de niet-ontvankelijkverklaring niet op deze motivering worden gedragen.

133. Primair stellen eisers dat verweerder de juridische kwalificatie van de afzonderlijke normatieve onderdelen van het Geluidbeleid 2026 onvoldoende heeft onderzocht en gemotiveerd. Verweerder had per bestreden component moeten vaststellen wat de juridische functie daarvan is, op welke bestaande bevoegdheid zij berust en welk rechtskarakter daaruit volgt.

134. Subsidiair is het bestreden besluit in strijd met artikel 7:12, eerste lid, Awb onvoldoende gemotiveerd. Eisers hebben uitdrukkelijk een componentenanalyse gevraagd. Het antwoord dat het Geluidbeleid als geheel een algemeen kader voor belangenafweging vormt en daarom een beleidsregel is, beantwoordt die dragende bezwaargrond niet. Het is de conclusie waarvan eisers juist de motivering hebben bestreden.

135. Meer subsidiair kan de verwijzing naar exceptieve toetsing het motiveringsgebrek niet herstellen. Die rechtsbeschermingsroute bestaat, maar zij volgt pas ná de juridische kwalificatie en kan daarom niet worden gebruikt als argument vóór die kwalificatie. Bovendien werkt het Geluidbeleid voorafgaand aan de individuele vergunning al direct door in aanvraag, akoestische prognose, toetsing, vergunningvoorschriften, monitoring en handhaving.

136. Voor zover de rechtbank aan de inhoudelijke rechtmatigheid van de normering toekomt, geldt bovendien dat het voldoen aan een beleidsmaximum niet bewijst dat dat maximum zorgvuldig is vastgesteld of de maximaal aanvaardbare belasting van de concrete woonomgeving vertegenwoordigt. De nieuwe regeling voor straatfeesten met muziek maakt dit bijzonder zichtbaar: daar wordt de gevelnorm vervangen door 105 dB(C) in het publieksgebied en wordt die waarde mede gemotiveerd vanuit de minimale muziekbeleving die het evenement volgens de Expertgroep nodig heeft.

137. Daarmee blijven voor de voortgezette geluidnormering de kernvragen onbeantwoord: waarom worden de bestaande grenswaarden, in samenhang met duur en frequentie van de belasting, vanuit gezondheid en woon- en leefklimaat nog steeds aanvaardbaar geacht; welke betekenis is daarbij toegekend aan de ervaringen en nieuwe inzichten sinds 2018; en op grond van welke actuele afweging zijn deze normen in het zelfstandig vastgestelde Geluidbeleid gehandhaafd? Voor de nieuwe regeling voor ‘Straatfeesten met Muziek’ ligt de vraag anders: daar moet worden gemotiveerd waarom de nieuwe normeringssystematiek, waaronder de mogelijkheid van 105 dB(C) op het voorgeschreven meetpunt, gelet op de daardoor mogelijke belasting van nabijgelegen woningen aanvaardbaar is.

138. Los daarvan blijven de in A1 en A2 genoemde gebreken zelfstandig van betekenis. Niet kenbaar is gemotiveerd op **welke grondslag het college bevoegd was** het Geluidbeleid als **zelfstandig normenkader** vast te stellen, terwijl het Geluidbeleid zelf de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels over de evenementenvergunning verbindt aan de vergunningbevoegdheid van de burgemeester. Evenmin is kenbaar beoordeeld wat de afsplitsing van het Geluidbeleid uit het door de gemeenteraad vastgestelde Evenementenbeleid en de zelfstandige vaststelling daarvan betekenen voor de **zorgvuldigheid van de besluitvorming** en voor de vraag of de eerder gehouden **participatie nog toereikend** was voor het Geluidbeleid in zijn uiteindelijk gekozen juridische en bestuurlijke vorm.

139. Eisers verzoeken de rechtbank daarom het beroep op dit onderdeel gegrond te verklaren, het bestreden besluit voor zover het betrekking heeft op het Geluidbeleid 2026 te vernietigen en verweerder op te dragen opnieuw op het bezwaar te beslissen met inachtneming van de uitspraak, waarbij tevens de bevoegdheidsgrondslag van de

vaststelling, de betekenis van de afsplitsing en de toereikendheid van de gevolgde participatie worden beoordeeld en de onderscheiden normatieve onderdelen afzonderlijk naar hun materiële inhoud, grondslag en werking worden gekwalificeerd.

B. Locatieprofielen evenementen Amsterdam

B1. Kern van de grond

140. De thans bestreden locatieprofielen zijn in de voorbereiding en participatie aangeduid als de 'Locatieprofielen 2027'. Het uiteindelijke vaststellingsbesluit bevat die jaaraanduiding echter niet. Tegelijkertijd is in de voorbereiding en participatie gecommuniceerd dat de nieuwe profielen met ingang van het evenementenseizoen 2027 zouden gelden. Uit de uiteindelijke besluitvorming blijkt evenwel niet eenduidig vanaf welk moment de nieuwe locatieprofielen geacht werden te gelden en bij kalender- en vergunningbesluiten te worden toegepast. Waar hierna wordt gesproken over de 'Locatieprofielen 2027', betreft dit daarom uitsluitend de aanduiding die de gemeente tijdens de voorbereiding en besluitvorming zelf voor de voorgenomen nieuwe profielen heeft gebruikt.

141. De in § 1.7 beschreven raadsbehandeling laat voor de locatieprofielen rechtstreeks zien dat daarin niet slechts algemene beleidsuitgangspunten werden besproken, maar concrete locatiegebonden gebruiksruimte werd gewijzigd en vastgesteld: aantallen evenementen en geluiddagen, bezoekersmaxima, het voor evenementen beschikbare deel van een park, eindtijden en andere voorwaarden. Daarmee wordt reeds vóór de individuele vergunningverlening bepaald welke evenementenruimte op een concrete locatie beschikbaar is. Dat noopte tot een beoordeling per normatief onderdeel van de materiële werking en bevoegdheidsgrondslag.

142. De bezwaarcommissie heeft de Locatieprofielen evenementen 2026 als geheel aangemerkt als beleidsregels waartegen ingevolge artikel 8:3 Awb geen bezwaar en beroep openstaat. Die kwalificatie is onvoldoende gemotiveerd.

143. De locatieprofielen geven niet slechts richting aan de wijze waarop later een evenementenvergunning wordt beoordeeld. Zij bepalen per concrete locatie vooraf welke evenementruimte beschikbaar is. Zij leggen onder meer vast hoeveel evenementen en evenementdagen zijn toegestaan, hoeveel daarvan een hoge geluidbelasting mogen veroorzaken, welke bezoekersaantallen mogelijk zijn, welke begin- en eindtijden gelden en onder welke overige voorwaarden de locatie kan worden gebruikt.

144. De bezwaarcommissie onderkent die werking zelf. Zij vermeldt dat de profielen per locatie regels bevatten over onder meer evenementdagen, geluidsbegrenzing en bezoekersaantallen en dat zij organisatoren duidelijk maken **wat mogelijk is** en bewoners wat er "**in beginsel is toegestaan**". Zij onderkent tevens dat de ruimtelijk relevante onderdelen in het Omgevingsplan zullen worden opgenomen.

145. Daarmee beschrijft de commissie zelf een instrument dat per concrete locatie de beschikbare gebruiksruimte vastlegt en dat vervolgens doorwerkt naar kalender, vergunningverlening en ruimtelijke regulering.

146. Eisers hebben daarom in bezwaar aangevoerd dat niet het etiket "beleidsregel", maar de materiële inhoud en werking van de afzonderlijke onderdelen bepalend zijn. De commissie heeft die componentenanalyse niet verricht.

B2. De profielen voor 2026 zijn niet op een blanco vel ontstaan

147. Voor een goed begrip van de huidige profielen is de voorgeschiedenis relevant. Amsterdam werkte al vóór de herijking voor 2026 met locatieprofielen, die door de gemeente als beleidsregels werden aangeduid en behandeld, maar waarin voor vaste evenementenlocaties reeds concrete aantallen dagen, bezoekers, geluidruimte en andere voorwaarden waren opgenomen. De set die vanaf 2022 werd gebruikt, is later formeel gepubliceerd en voor onbepaalde tijd vastgesteld. Het gepubliceerde besluit spreekt van de 'locatieprofielen voor evenementenlocaties 2021 e.v.' en stelt deze voor onbepaalde tijd vast. Dat de gemeente ook deze eerdere locatieprofielen als beleidsregels aanduidde, is voor de onderhavige kwalificatie niet beslissend; de vraag is welke inhoud en werking de thans bestreden profielen hebben.

148. De herijking voor 2026 begon daarmee niet met de open vraag hoeveel evenementruimte iedere locatie op grond van actuele gegevens kon dragen. Er lag reeds een bestuurlijk vastgesteld stelsel van evenementruimte. Dat is van belang voor de betekenis van de participatie. Bewoners en organisatoren spraken niet over een nog oningevulde locatie, maar over wijziging van reeds bestaande profielen en reeds bestaande gebruiksruimte.

149. De vergelijking tussen de oudere en nieuwe profielen laat bovendien zien dat voor 2026 op meerdere locaties daadwerkelijk **nieuwe normatieve keuzes** zijn gemaakt. Zo wijzigen op verschillende locaties de aantallen zware geluiddagen en andere gebruiksmogelijkheden. Er is daarom geen sprake van een louter redactionele actualisering.

B3. Onduidelijke bevoegdheidsgrondslag en gezamenlijke vaststelling door college en burgemeester

150. Ook de bevoegdheidsgrondslag van de locatieprofielen is onvoldoende kenbaar. Het vaststellingsbesluit is genomen door het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester, "ieder voor zijn eigen bevoegdheid". Als wettelijke grondslag worden gezamenlijk artikel 5.68 Bkl en de artikelen 2.43, 4.3, 4.4 en 5.5 APV genoemd. Vervolgens bepaalt artikel 1 zonder verdere differentiatie dat het college en de burgemeester de in de bijlage opgenomen locatieprofielen vaststellen.

151. De onduidelijkheid wordt niet weggenomen door de bevoegdhedenmatrix in bijlage 2 bij het Evenementenbeleid[11]. Daarin wordt het onderwerp "Locatieprofielen" aangeduid als een **verschuiving "Van Burgemeester naar College van B&W"** en wordt vermeld dat het college bevoegd is beleid vast te stellen. In dezelfde toelichting staat echter vervolgens dat, omdat de ruimtelijke aspecten uit de locatieprofielen in het Omgevingsplan worden opgenomen en de gemeenteraad dat plan vaststelt, "de bevoegdheid van de locatieprofielen [is] **verplaatst van de burgemeester naar de gemeenteraad**". De eigen bevoegdhedenmatrix geeft daarmee geen eenduidige verklaring voor de uiteindelijke gezamenlijke vaststelling door college en burgemeester.

152. Uit het besluit blijkt daarmee niet **welk bestuursorgaan** welk normatief onderdeel heeft **vastgesteld** en op **welke wettelijke bevoegdheid** dat afzonderlijke onderdeel berust. Dat is juist bij de locatieprofielen van betekenis. Zij bevatten immers uiteenlopende regels over onder meer aantallen evenementen en evenementdagen,

[11] Evenementenbeleid 2026, bijlage 2 pagina 85: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/16356935/1/Evenementenbeleid+2026_?connection_type=1&connection_id=9879175

bezoekersaantallen, geluidruimte, begin- en eindtijden, woon- en leefklimaat en ruimtelijk relevante gebruiksvoorwaarden.

153. Die onderwerpen kunnen niet zonder nadere motivering allemaal aan één en dezelfde bestuursbevoegdheid worden toegeschreven. De burgemeester beschikt over bevoegdheden inzake de evenementenvergunning op grond van de APV, terwijl het college eigen bestuurlijke bevoegdheden heeft. Het vaststellingsbesluit verwijst bovendien naast verschillende APV-bepalingen naar artikel 5.68 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Die bepaling behoort echter tot het geluidstelsel voor het omgevingsplan en biedt de mogelijkheid om in het omgevingsplan voor bepaalde festiviteiten af te wijken van de daarin geldende geluidwaarden. Artikel 5.68 Bkl vormt daarmee niet zonder meer een bevoegdheidsgrondslag voor het college en de burgemeester om locatieprofielen vast te stellen. Niettemin wordt in het bestreden besluit niet uiteengezet welke betekenis aan deze verwijzing wordt toegekend, noch welke onderdelen van de locatieprofielen door welk bestuursorgaan krachtens welke bevoegdheid zijn vastgesteld.

154. Tegen die achtergrond is de formulering “ieder voor zijn eigen bevoegdheid” onvoldoende wanneer niet tevens kenbaar wordt gemaakt welke onderdelen onder welke bevoegdheid vallen. De gezamenlijke vaststelling van één ondeelbare bijlage laat die vraag open.

155. Dit raakt bovendien rechtstreeks aan de kwalificatievraag die in bezwaar voorlag. Wanneer verschillende onderdelen van de locatieprofielen hun grondslag vinden in verschillende bevoegdheden en verschillende juridische functies vervullen, kan niet zonder nadere analyse worden aangenomen dat het gehele instrument één homogeen rechtskarakter heeft en uitsluitend uit beleidsregels bestaat.

156. De bezwaarcommissie had daarom niet alleen moeten vaststellen dát college en burgemeester de locatieprofielen als beleid hebben vastgesteld, maar **per normatief onderdeel moeten onderzoeken** welke bestaande bevoegdheid wordt gereguleerd, welk bestuursorgaan daarvoor bevoegd is en welk rechtskarakter daaruit volgt. Die analyse ontbreekt.

B4. De gemeente heeft zelf de functie van de locatieprofielen veranderd

157. De hiervoor beschreven onduidelijkheid over de bevoegdheidsgrondslag hangt samen met een tweede vraag: welke juridische functie vervullen de nieuwe locatieprofielen? Ook daarover geven de eigen stukken van de gemeente relevante informatie. De gemeente vermeldt uitdrukkelijk:

“**De nadruk in de locatieprofielen is komen te liggen op het woon- en leefklimaat. De ruimtelijke aspecten uit de locatieprofielen worden in het Omgevingsplan opgenomen**.”

158. Dat is juridisch van betekenis. Een klassieke beleidsregel over de evenementenvergunning geeft aan hoe een bestuursorgaan een bestaande APV-bevoegdheid zal gebruiken. De gemeente zegt hier zelf dat de locatieprofielen inmiddels mede zien op het woon- en leefklimaat en ruimtelijke aspecten.

159. Ook uit de verdere besluitvorming blijkt dat de profielen in de gemeentelijke besluitvormingssystematiek als voorfase van ruimtelijke normering functioneren. De gemeente heeft toegelicht dat de profielen uiteindelijk in het Omgevingsplan worden opgenomen en dat, wanneer een gewijzigd locatieprofiel méér ruimte mogelijk maakt dan het bestaande Omgevingsplan, het Omgevingsplan voor die locatie eerder kan

worden aangepast. In de Nota van Beantwoording wordt bovendien gesproken over het later overnemen van “vastgesteld beleid” in het Omgevingsplan.

160. Daarmee heeft verweerder bewust gekozen voor een besluitvormingsvolgorde waarin de locatieprofielen eerst buiten het formele besluitvormingskader van het Omgevingsplan worden vastgesteld, terwijl verweerder tegelijkertijd erkent dat daarin ruimtelijke aspecten en keuzes over het woon- en leefklimaat worden gemaakt. Die ruimtelijke onderdelen worden volgens verweerder **pas daarna in het Omgevingsplan** opgenomen. Het gevolg daarvan is dat niet noodzakelijk de voorafgaande integrale beoordeling van de fysieke leefomgeving bepaalt welke structurele evenementruimte op een locatie ruimtelijk aanvaardbaar is, maar de beleidsmatig in het locatieprofiel gekozen evenementruimte het vertrekpunt kan worden voor de latere ruimtelijke besluitvorming. **Bewonersbelangen als gezondheid, woon- en leefklimaat, cumulatieve belasting, natuur en omgevingskwaliteit dreigen daardoor pas ten volle aan de orde te komen nadat de richtinggevende keuze over die ruimte reeds is gemaakt**.

161. Dat is temeer problematisch omdat verweerder zelf heeft aangekondigd dat de ruimtelijke onderdelen van de locatieprofielen in het Omgevingsplan worden opgenomen en dat bij discrepantie tussen een gewijzigd locatieprofiel en het bestaande Omgevingsplan aanleiding kan bestaan het **Omgevingsplan aan het locatieprofiel aan te passen**. Het risico is dan dat de latere ruimtelijke besluitvorming niet meer onbevangen begint met de vraag welke gebruiksruimte, gelet op alle belangen van de fysieke leefomgeving, aanvaardbaar is, maar met een reeds bestuurlijk vastgelegde evenementruimte die vervolgens ruimtelijk moet worden ingepast.

162. Hetzelfde geldt voor participatie bij de latere ruimtelijke besluitvorming. Wanneer de omvang en aard van de evenementruimte reeds eerder bestuurlijk zijn bepaald en als vastgesteld beleid het uitgangspunt vormen voor aanpassing van het Omgevingsplan, moet worden gewaarborgd dat **participatie** over die ruimtelijke besluitvorming nog betrekking heeft op een **daadwerkelijk open afweging** en niet slechts op de juridische verwerking van een eerder gemaakte beleidskeuze.

B5. De rechtspraak maakt onderscheid tussen locatiekeuze en concrete vergunningverlening

163. De Afdeling bestuursrechtspraak maakt in haar evenementenrechtspraak een duidelijk onderscheid tussen twee beoordelingen. In ABRvS 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3235, overwoog de Afdeling dat het aan de planwetgever is om te beoordelen of het toestaan van evenementen op een bepaalde locatie ruimtelijk aanvaardbaar is. Daarbij moeten, voor zover ruimtelijk relevant, regels worden gesteld over onder meer het aantal evenementen per jaar, soorten evenementen en maximale bezoekersaantallen. De Afdeling voegde daar uitdrukkelijk aan toe:

    “**Deze beoordeling is een andere dan die op grond waarvan, in een concreet geval, voor een evenement al dan niet een vergunning wordt verleend**.” Dat onderscheid is in deze zaak rechtstreeks relevant.

164. De parameters die de Afdeling tot de ruimtelijke beoordeling rekent, aantallen evenementen, bezoekersaantallen, duur en, afhankelijk van de locatie, geluidbelasting, worden in Amsterdam thans in de locatieprofielen vastgelegd. De gemeente kan daarom niet zonder nadere motivering volstaan met de stelling dat deze regels uitsluitend aangeven hoe later een APV-vergunning wordt beoordeeld.

B6. De Amsterdamse Museumplein-uitspraak bevestigt de ruimtelijke functie van de profielen

165. Bijzonder relevant is ABRvS 14 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3290, omdat die uitspraak rechtstreeks betrekking heeft op Amsterdam en het Museumplein. De Afdeling herhaalt daar dat de planwetgever moet beoordelen of evenementen op een bepaalde locatie ruimtelijk aangewezen zijn en dat onder meer aantallen evenementen en bezoekersaantallen moeten worden gereguleerd wanneer dat voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid relevant is. Vervolgens beschrijft de Afdeling de Amsterdamse systematiek. Het locatieprofiel bevat onder meer regels over muziek, geluid en het aantal dagen. De ruimtelijke voorwaarden uit het locatieprofiel Museumplein waren vervolgens in de planregels verwerkt.

166. De Afdeling toetste in die procedure niet het locatieprofiel zelf, maar de inmiddels daarvan afgeleide planregeling. Zij stelde uitdrukkelijk voorop dat het evenementenbeleid als zodanig in die procedure niet ter discussie stond. Deze uitspraak betekent dus niet dat een locatieprofiel reeds daarom appellabel is. Zij laat echter wél zien dat de inhoud van het locatieprofiel de normatieve basis kan vormen voor de latere ruimtelijke regeling.

167. Dat maakt de huidige Amsterdamse systematiek des te relevanter. De gemeente zegt nu zelf dat woon- en leefklimaat en ruimtelijke aspecten in de locatieprofielen centraal staan en dat die ruimtelijke onderdelen later in het Omgevingsplan worden opgenomen. De vraag wordt dan:

    waar vindt de zelfstandige actuele beoordeling plaats of de in het locatieprofiel vastgelegde maximale evenementruimte op de betreffende locatie ruimtelijk en vanuit woon- en leefklimaat aanvaardbaar is?

B7. Niet het feitelijk verwachte gebruik, maar de maximaal toegestane gebruiksruimte moet worden beoordeeld

168. Die vraag is recent nog scherper beantwoord in ABRvS 18 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1543. Die zaak betrof twee structurele evenemententerreinen in Nederhorst den Berg. De Afdeling vernietigde de regeling omdat de gebruiksmogelijkheden die de regels daadwerkelijk toelieten aanzienlijk ruimer waren dan het beoogde gebruik waarvan de gevolgen waren onderzocht. Daarnaast lag ook aan het beoogde gebruik geen toereikende belangenafweging ten grondslag.

169. De planregeling bevatte juist dezelfde typen parameters als de Amsterdamse locatieprofielen: aantallen evenementen en dagen, bezoekers, duur en geluidbelasting. Uit deze uitspraak volgt een belangrijk uitgangspunt voor deze zaak:

    Bij structurele locatiegebonden normering moet de gebruiksruimte worden beoordeeld die de regeling maximaal mogelijk maakt, niet alleen het evenement dat men op dat moment feitelijk voor ogen heeft.

    Dat is precies waarom een bestaande organisator, een historische vergunning of de feitelijke programmering van de afgelopen jaren niet zonder meer de normatieve ruimte van het nieuwe profiel kunnen dragen. Wanneer een profiel bijvoorbeeld negen geluidbelastende dagen, een bepaald bezoekersmaximum en ruime eindtijden mogelijk maakt, moet worden gemotiveerd waarom juist die **maximale combinatie** voor de omgeving **aanvaardbaar** is.

B8. Hinder wordt niet uitsluitend door het geluidsgetal bepaald

170. Ook oudere evenementenjurisprudentie is op dit punt nog steeds relevant. In de zaken over Kardinge en het Stadspark in Groningen heeft de Afdeling beoordeeld hoe frequentie, duur, rustperioden, eindtijden, bezoekersaantallen en geluid gezamenlijk de aanvaardbaarheid van evenementen bepalen. In ABRvS 15 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:415, was de oorspronkelijke planregeling gebrekkig omdat onvoldoende was gemotiveerd waarom regels over maximale duur, rustperioden en eindtijden konden ontbreken. In het herstelbesluit waren vervolgens onder meer opgenomen: maximaal twaalf muziekevenementen per jaar, maximaal drie dance-evenementen, een maximale muziekduur, twee weken rust tussen dance-evenementen, eindtijden, een bezoekersmaximum en A- en C-gewogen geluidnormen.

171. Ook uit ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2269, blijkt dat hinder niet alleen wordt bepaald door het niveau van de geluidproductie. Het deskundigenbericht noemt tevens het aantal evenementen per jaar, het aantal dagen per evenement en het sluitingstijdstip als relevante factoren. Dat onderstreept waarom Amsterdam niet kan volstaan met een afzonderlijke beoordeling van één parameter. De locatie-specifieke aanvaardbaarheid betreft de totale gebruiksruimte.

B9. De participatie vond plaats binnen reeds gestelde uitgangspunten

172. De wijze waarop de profielen tot stand zijn gekomen moet tegen deze achtergrond worden gelezen. In het participatieproces konden bewoners en organisatoren gezamenlijke adviezen formuleren wanneer overeenstemming werd bereikt. Wanneer geen overeenstemming werd bereikt, konden partijen afzonderlijke adviezen indienen.

173. Eisers stellen daarom niet dat organisatoren formeel een vetorecht hadden. Maar het proces begon evenmin met een open normeringsvraag. Een belangrijk stedelijk uitgangspunt lag reeds vast. Wanneer bewoners voorstelden het aantal grote muziekevenementen op een locatie te beperken, verwees het college naar de reeds vastgestelde stedelijke norm dat op daarvoor geschikte locaties ten minste drie evenementen per jaar mogelijk moesten zijn. Ook het voorstel om maximaal twee evenementen toe te staan werd om die reden niet overgenomen. Daarmee was een fundamentele vraag vooraf begrensd.

174. De participatie ging niet volledig over:

    hoeveel grote muziekevenementen kan deze concrete woonomgeving dragen?

    maar mede over:

    hoe wordt een reeds vastgesteld stedelijk uitgangspunt op deze locatie ingevuld?

    Dat onderscheid is wezenlijk. Participatie over de uitvoering van een vast uitgangspunt is niet hetzelfde als participatie over het uitgangspunt zelf.

B10. Bij gebrek aan overeenstemming moet het bestuursorgaan zelf beslissen

175. Waar bewoners en organisatoren geen overeenstemming bereikten, konden afzonderlijke adviezen worden ingediend. Maar daarmee was de bestuurlijke belangenafweging nog niet verricht. Wanneer een organisator bestaande ruimte wil behouden en bewoners vermindering vragen, moet het bestuursorgaan vervolgens zelf kenbaar beoordelen:

    - welke belasting de locatie feitelijk ondervindt;
    - wat de maximale belasting uit het nieuwe profiel kan zijn;

- wat uit eerdere evenementen is geleerd;
- welke klachten en metingen beschikbaar zijn;
- welke adviezen van de Omgevingsdienst bestaan;
- welke gevolgen er zijn voor slaap, gezondheid, natuur, rust en normaal gebruik van de openbare ruimte;
- en waarom uiteindelijk juist voor een bepaald aantal dagen, geluidbelasting, bezoekers en eindtijden wordt gekozen.

Uit de besluitvorming blijkt onvoldoende kenbaar dat die zelfstandige tweede afwegingsstap per locatie is uitgevoerd. Onderhandelen tussen belanghebbenden kan informatie opleveren. Het kan de bestuurlijke belangenafweging niet vervangen.

B11. De eigen reactie van de gemeente maakt dit toetsbaar

176. De gemeente stelt zelf dat de belastbaarheid van locaties wél uitvoerig is onderzocht. In de Nota van Beantwoording staat dat bij de aantallen evenementen uitvoerig naar de belastbaarheid van locatie en omgeving is gekeken. Elders stelt het college dat bij de herijking is bekeken wat ieder locatieprofiel en zijn directe omgeving “ruimtelijk aankan”. Dat zijn geen vrijblijvende formuleringen. Zij maken de besluitvorming controleerbaar. Als een locatie negen geluidbelastende dagen krijgt, moet kunnen worden vastgesteld welk onderzoek juist negen dagen draagt.

177. Als een locatie een hoge geluidbelasting mag ontvangen, moet kunnen worden nagegaan waarom die belasting op die locatie aanvaardbaar is. Als een bezoekersmaximum wordt verhoogd, moet inzichtelijk zijn hoe de omgeving die maximale belasting kan dragen. En wanneer deskundigen of praktijkervaring aanleiding geven tot minder ruimte, moet zichtbaar zijn waarom dat al dan niet tot wijziging van het profiel leidt. De algemene mededeling dat “naar de belastbaarheid is gekeken” kan deze locatie-specifieke onderbouwing niet vervangen.

B12. De gemeente maakt de evenementruimte zelf tot randvoorwaarde

178. De Nota van Beantwoording bevat op dit punt een bijzonder illustratieve passage. Naar aanleiding van zorgen over de belasting van locaties in Nieuw-West stelt het college dat op enkele locaties minimaal drie grote evenementen mogelijk moeten blijven en dat de impact zoveel mogelijk moet worden beperkt, maar:

“**zonder dat dit ten koste gaat van de ruimte voor evenementen**.”

Daarmee formuleert het college zelf de begrenzing van de belangenafweging.

179. De bescherming van de omgeving is niet zonder meer het vertrekpunt waarbinnen vervolgens wordt bepaald hoeveel evenementruimte mogelijk is. De vooraf gewenste evenementruimte fungeert mede als randvoorwaarde voor de bescherming van de omgeving.

180. Dat is juist problematisch wanneer de gemeente tegelijkertijd stelt dat in de locatieprofielen voortaan het woon- en leefklimaat centraal staat. De relevante vraag is niet alleen:

hoe kunnen de gevolgen van de gewenste evenementruimte zoveel mogelijk worden beperkt?

maar eerst:

welke structurele evenementruimte is op deze concrete locatie, gelet op woon- en leefklimaat, gezondheid, natuur en overige omgevingsbelangen, maximaal aanvaardbaar?

B13. Voldoen aan een locatieprofiel vervangt de onderbouwing daarvan niet

181. Dat onderscheid wordt bevestigd door Rb. Zeeland-West-Brabant 6 februari 2026, ECLI:NL:RBZWB:2026:688. Daar voerde het bestuursorgaan aan dat de belangen van omwonenden al bij het evenementenbeleid en locatieprofiel waren afgewogen en dat de concrete evenementen aan die normen voldeden. De rechtbank toetste de onderliggende normen echter exceptief en kwam tot het oordeel dat bij de vaststelling daarvan onvoldoende kennis was vergaard en de betrokken belangen onvoldoende waren afgewogen. Daarom kon het bestuursorgaan niet zonder meer bij die normen aansluiten. Dat is ook voor grond B relevant.

182. Het bestaan van een locatieprofiel bewijst niet zijn eigen zorgvuldigheid. En een concrete vergunning die binnen het profiel past, bewijst evenmin dat het profiel zelf een zorgvuldig vastgestelde maximale belasting van de locatie vertegenwoordigt. Dat gebrek wordt niet weggenomen doordat de inhoudelijke toetsing naar een latere vergunningprocedure wordt verschoven, wanneer de normatieve uitgangspunten waarbinnen die vergunning wordt beoordeeld reeds in het locatieprofiel zijn vastgelegd.

B14. Ruigoord illustreert waarom een leercyclus nodig is

183. De problematiek is niet alleen theoretisch. Ruigoord vormt daarvan een concreet voorbeeld. Zie bijlage 7 van het bezwaarschrift. Over deze locatie bestaat al jarenlang discussie over nachtelijke geluidbelasting, slaapverstoring en de bijzondere woonsituatie van woonboten en woonwagens. De eerdere vergunningverlening voor onder meer Landjuweel en Georgie's Wundergarten is bovendien onderwerp van een nog lopende hogerberoepsprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

184. In het bezwaar tegen het nieuwe locatieprofiel is uitdrukkelijk aangevoerd dat inmiddels aanvullende locatie-specifieke kennis beschikbaar was. De Omgevingsdienst heeft voor de nachtelijke periode een gevelwaarde van 45 dB(A) geadviseerd en heeft het bestaande locatieprofiel als onduidelijk aangemerkt (bijlage 3). Desondanks maakt het nieuwe profiel opnieuw zeven dagen met verlengde eindtijd mogelijk zonder die expliciete dB(A)-nachtnorm structureel in het profiel zelf vast te leggen en zonder de onduidelijkheid aan te pakken.

185. Daarmee gaat het niet slechts om kritiek op een oude vergunning uit 2022. Het voorbeeld laat zien dat uit concrete vergunningverlening, klachten, deskundigenadvisering en juridische procedures nieuwe kennis over de belastbaarheid van een locatie beschikbaar kan komen, terwijl niet kenbaar is dat die kennis vervolgens doorwerkt in de hernieuwde structurele normstelling voor dezelfde locatie.

186. Dat is juist relevant omdat Amsterdam het nieuwe stelsel als lerend presenteert. Een lerend systeem veronderstelt:

    profiel → vergunning → uitvoering → metingen en ervaringen → evaluatie → terugkoppeling → aanpassing van het profiel indien nodig.

    Evalueren is nog geen leren. Leren veronderstelt dat relevante bevindingen aantoonbaar terugwerken op volgende besluiten.

B15. De voorgenomen opname in het Omgevingsplan lost het huidige probleem niet op

187. De in B4 beschreven problematiek wordt niet opgelost door de aangekondigde latere opname van de ruimtelijke onderdelen van de locatieprofielen in het Omgevingsplan. Amsterdam zegt immers zelf dat daarbij “vastgesteld beleid” wordt overgenomen. De stelling dat de juridisch bindende ruimtelijke regeling pas later volgt, beantwoordt daarom niet de vraag welke normatieve keuzes reeds in het locatieprofiel zijn gemaakt en welke betekenis die keuzes vervolgens voor de ruimtelijke besluitvorming krijgen.

188. Eisers vragen de rechtbank in deze procedure niet om over de ontwerp-veegwijziging van het Omgevingsplan te oordelen. Die procedure wordt slechts genoemd omdat zij bevestigt dat de verhouding tussen de voorafgaande beleidsmatige normstelling en de latere ruimtelijke besluitvorming daadwerkelijk ter discussie staat.

B16. De rechtspraak laat juist zien hoe belangrijk de volgorde is

189. Dat blijkt ook uit meer recente rechtspraak waarin de ruimtelijke aanvaardbaarheid wél reeds juridisch was vastgelegd. In Rb. Noord-Holland 10 juli 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:7712, was de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een dorpsfeest door een onherroepelijk bestemmingsplan reeds juridisch bepaald. De rechtbank behandelde die ruimtelijke aanvaardbaarheid daarom bij de latere APV-vergunning als vaststaand gegeven.

190. De volgorde was daar dus:

    ruimtelijk plan → juridisch vastgestelde gebruiksruimte → evenementenvergunning.

    Amsterdam kiest thans feitelijk voor:

    locatieprofiel → beschikbare evenementruimte → kalender en vergunningverlening → latere verwerking in het Omgevingsplan.

191. Juist dat verschil maakt het noodzakelijk nauwkeurig vast te stellen waar de normatieve ruimtelijke keuze wordt gemaakt en wanneer daartegen rechtsbescherming openstaat.

B17. Een locatieprofiel kan informatie bieden voor een ruimtelijke beoordeling, maar die beoordeling niet vervangen

192. Eisers onderkennen dat beleidsmatige locatieprofielen wel degelijk informatie kunnen bevatten die bij een ruimtelijk besluit wordt gebruikt. Rb. Midden-Nederland 22 januari 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:314, biedt daarvan een voorbeeld. Daar accepteerde de voorzieningenrechter dat een beleidsnota en een locatieprofiel, hoewel opgesteld ter inkadering van de APV-bevoegdheid, mede konden worden betrokken bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een BOPA.

193. Maar dat bevestigt eerder dan ontkracht het standpunt van eisers. Een locatieprofiel kan informatie leveren voor een ruimtelijke beoordeling. Dat betekent niet:

    locatieprofiel = reeds verrichte en juridisch voldoende ruimtelijke beoordeling.

    De ruimtelijke besluitvormer blijft verantwoordelijk voor een eigen beoordeling van de concrete gebruiksruimte en de belangen van de omgeving.

B18. De commissie heeft de kwalificatievraag niet daadwerkelijk beantwoord

194. Tegen deze achtergrond schiet het advies van de bezwaarcommissie tekort. De commissie constateert zelf dat de locatieprofielen per locatie regels bevatten over dagen, geluid en bezoekers, dat daaruit voor organisatoren en bewoners blijkt welke gebruiksruimte bestaat en dat de ruimtelijke onderdelen later in het Omgevingsplan

worden opgenomen. Maar daarna volgt zonder nadere analyse de kwalificatie “beleidsregel”. Daar ontbreekt de noodzakelijke tussenstap.

195. De commissie had per normatief onderdeel moeten onderzoeken:

- welke bestaande bestuursbevoegdheid wordt gereguleerd;
- welke norm al uit APV, Omgevingsplan of andere regelgeving voortvloeit;
- wat het locatieprofiel daar zelfstandig aan toevoegt;
- of het onderdeel uitsluitend de toekomstige uitoefening van een bestaande bevoegdheid stuurt of reeds locatiegebonden gebruiksruimte bepaalt;
- hoeveel beslissingsruimte bij kalender en concrete vergunning nog resteert;
- en welke betekenis de latere verwerking van diezelfde norm in het Omgevingsplan heeft.

Dat onderzoek is niet verricht. Daarmee wordt ook hier de conclusie “beleidsregel” gebruikt als antwoord op de kwalificatievraag die juist in geschil was.

B19. De afzonderlijke onderdelen kunnen niet zonder meer één rechtskarakter hebben

196. Eisers stellen niet dat ieder onderdeel van ieder locatieprofiel noodzakelijkerwijs hetzelfde alternatieve rechtskarakter heeft. Hun standpunt is juist dat differentiatie nodig is.

197. Een passage waarin wordt aangegeven hoe de burgemeester een belang bij een latere APV-vergunning in beginsel zal wegen, kan naar haar aard een beleidsregel zijn. Maar een locatiegebonden bepaling die vooraf voor tien jaar bepaalt hoeveel zware geluiddagen beschikbaar zijn, hoeveel bezoekers zijn toegestaan en binnen welke tijden een concrete locatie structureel kan worden gebruikt, heeft een andere functie. Daar komt bij dat die ruimtelijk relevante voorwaarden vervolgens volgens de gemeente in het Omgevingsplan worden opgenomen.

198. Juist daarom kon niet op documentniveau worden geconcludeerd:

locatieprofielen = beleid = artikel 8:3 Awb.

De materiële werking van de afzonderlijke regels moest worden onderzocht.

B20. Exceptieve toetsing is geen antwoord op deze kwalificatievraag

199. Ook bij de locatieprofielen kan verweerder wijzen op de mogelijkheid om de onderliggende norm later bij een concrete vergunning aan de orde te stellen. Eisers ontkennen het bestaan van die rechtsgang niet. Maar evenals bij grond A geldt dat de beschikbaarheid van latere exceptieve toetsing niet bepaalt welk type besluit thans voorligt.

200. Bovendien werkt het locatieprofiel al vóór de vergunningprocedure. De organisator weet hoeveel dagen, bezoekers en geluidruimte beschikbaar zijn. De kalender wordt binnen die ruimte samengesteld. De aanvraag wordt daarop ingericht. De vergunningverlener beoordeelt vervolgens een evenement dat reeds binnen het locatieprofiel is ontworpen. De fundamentele locatiekeuze wordt daardoor steeds verder naar voren in de keten geplaatst. De vergunningprocedure komt pas daarna.

201. Dat is temeer relevant omdat evenementen veelal hebben plaatsgevonden voordat bezwaar, beroep en eventueel hoger beroep over de betreffende vergunning definitief zijn afgerond. Dat maakt exceptieve toetsing niet onmogelijk en evenmin maakt het een

beleidsregel automatisch rechtstreeks appellabel. Het betekent wel dat de enkele mededeling dat later nog rechtsbescherming beschikbaar is, geen motivering vormt voor de huidige juridische kwalificatie.

B21. Schending van artikel 7:12 Awb

202. Zelfs wanneer de rechtbank uiteindelijk zou oordelen dat alle onderdelen van de Locatieprofielen beleidsregels zijn, kan het bestreden besluit niet zonder nadere motivering in stand blijven. Eisers hebben uitdrukkelijk gewezen op:

- de concrete locatiegebonden maxima;
- de externe werking voor bewoners en organisatoren;
- de samenhang met het Geluidbeleid;
- de doorwerking naar kalender en vergunning;
- de nadruk op woon- en leefklimaat;
- de ruimtelijke functie;
- en de latere verwerking in het Omgevingsplan.

203. De commissie erkent een aanzienlijk deel van die kenmerken zelf, maar legt niet uit waarom de afzonderlijke normatieve onderdelen ondanks die kenmerken uitsluitend regels zijn omtrent de uitoefening van bestaande bestuursbevoegdheden.

204. De motivering maakt daardoor niet inzichtelijk waarom de juridische kwalificatie beleidsregel juist is. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 7:12, eerste lid, Awb.

B22. Inhoudelijke gebreken bij de voorbereiding

205. Voor zover de rechtbank aan inhoudelijke toetsing van de locatieprofielen toekomt, voeren eisers tevens aan dat onvoldoende kenbaar is dat de gekozen gebruiksruimte per locatie berust op een actuele, open en locatie-specifieke beoordeling.

206. De participatie begon met bestaande profielen en bestaande stedelijke uitgangspunten. De norm van ten minste drie grote muziekevenementen op geschikte locaties stond reeds vast. Voorstellen voor minder evenementen werden met verwijzing naar die norm afgewezen. Waar partijen niet tot overeenstemming kwamen, blijkt onvoldoende kenbaar hoe het bestuursorgaan daarna zelfstandig heeft vastgesteld hoeveel belasting de betrokken locatie maximaal kan dragen. De algemene mededeling dat per locatie is onderzocht wat de omgeving “ruimtelijk aankan”, volstaat daarvoor niet.

207. Dit geldt temeer nu de gemeente zelf formuleert dat beperking van de impact niet ten koste mag gaan van de ruimte voor evenementen. Een werkelijke locatie-specifieke belangenafweging veronderstelt dat ook vermindering van reeds bestaande evenementruimte daadwerkelijk als mogelijke uitkomst openstaat.

208. De recente uitspraak ABRvS 18 maart 2026 ECLI:NL:RVS:2026:1543 bevestigt bovendien dat niet alleen moet worden gekeken naar het evenement dat men feitelijk verwacht, maar naar de maximale gebruiksmogelijkheden die de regeling zelf opent en de gevolgen daarvan voor omwonenden.

B23. Conclusie

209. De Locatieprofielen evenementen zijn een centrale normatieve schakel in het Amsterdamse evenementenstelsel. Zij bepalen per concrete locatie hoeveel

evenementruimte beschikbaar is. Die ruimte wordt gebruikt bij kalenderplaatsing en vergunningverlening en de ruimtelijk relevante onderdelen worden volgens de gemeente later in het Omgevingsplan verwerkt.

210. De gemeente heeft bovendien zelf verklaard dat in de nieuwe locatieprofielen de nadruk op het woon- en leefklimaat is komen te liggen. De bezwaarcommissie kon tegen die achtergrond niet volstaan met de kwalificatie van het gehele instrument als beleidsregel.

211. Primair voeren eisers aan dat verweerder onvoldoende heeft onderzocht en gemotiveerd welk rechtskarakter toekomt aan de afzonderlijke normatieve onderdelen van de Locatieprofielen evenementen.

212. Subsidiair is het bestreden besluit in strijd met artikel 7:12, eerste lid, Awb onvoldoende gemotiveerd. De commissie erkent de concrete, locatiegebonden, externe en ruimtelijke werking van de profielen, maar legt niet uit waarom die onderdelen desondanks uitsluitend regels omtrent de uitoefening van een bestaande bestuursbevoegdheid zijn.

213. Meer subsidiair, voor zover de rechtbank aan inhoudelijke toetsing toekomt, is onvoldoende kenbaar dat de in de profielen vastgelegde maximale gebruiksruimte per locatie berust op actuele kennisvergaring en een open, locatie-specifieke belangenafweging, zonder daarmee te stellen dat de vaststelling van het locatieprofiel zelf reeds de ingevolge het Omgevingsrecht vereiste ruimtelijke besluitvorming vormt. De participatie vond plaats binnen reeds bestaande profielen en vooraf vastgestelde uitgangspunten, waaronder de norm van ten minste drie grote muziekevenementen op geschikte locaties. Uit de besluitvorming blijkt onvoldoende dat bij conflicterende adviezen vervolgens zelfstandig is onderzocht of vermindering van bestaande evenementruimte noodzakelijk was.

214. Indien de rechtbank tot het oordeel komt dat verweerder het bezwaar tegen één of meer normatieve onderdelen van de locatieprofielen ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard, verzoeken eisers de rechtbank, voor zover de zaak zich daarvoor leent en de relevante feiten en standpunten voldoende zijn uitgekristalliseerd, tevens de inhoudelijke rechtmatigheid van die onderdelen te beoordelen. Daarbij is van belang dat zowel de Afdeling bestuursrechtspraak in ABRvS 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2346, als de rechtbank Zeeland-West-Brabant in haar uitspraak van 6 februari 2026, ECLI:NL:RBZWB:2026:688, heeft aanvaard dat de aan een evenementenvergunning ten grondslag liggende beleidsnormen inhoudelijk moeten kunnen worden getoetst wanneer juist de zorgvuldigheid van de kennisvergaring en de belangenafweging achter die normen wordt bestreden.

215. Eisers realiseren zich dat het bestreden besluit thans primair ziet op ontvankelijkheid en kwalificatie. Dat staat er echter niet aan in de weg dat de rechtbank, wanneer zij die processuele drempel passeert en de zaak daarvoor voldoende is uitgewerkt, de inhoudelijke gebreken beoordeelt die reeds in bezwaar zijn aangevoerd en in deze beroepsgronden nader zijn toegelicht. Indien de rechtbank daarvoor onvoldoende ruimte ziet, dienen verweerders deze reeds aangevoerde inhoudelijke punten bij de nieuwe beslissing op bezwaar alsnog kenbaar en volledig te beoordelen, met inachtneming van hetgeen de rechtbank over de ontvankelijkheid en juridische kwalificatie heeft overwogen.

216. Daarbij is van belang dat volgens vaste en recente jurisprudentie de ruimtelijke aanvaardbaarheid van structureel evenementgebruik een zelfstandige beoordeling vergt, onderscheiden van de latere APV-vergunning, en dat daarbij de maximale

gebruiksruimte die een regeling mogelijk maakt moet worden onderzocht en afgewogen (ECLI:NL:RVS:2022:3235 en ECLI:NL:RVS:2026:1543).

Eisers verzoeken de rechtbank daarom het beroep ook ten aanzien van de Locatieprofielen evenementen gegrond te verklaren, het bestreden besluit op dit onderdeel te vernietigen en verweerder op te dragen opnieuw op het bezwaar te beslissen met inachtneming van de uitspraak.

C. Nadere regels evenementenkalender Amsterdam 2025

C1. Kern van de grond

217. Op 16 december 2025 heeft het college de Nadere regels evenementenkalender Amsterdam 2025 vastgesteld. De regeling is op 1 januari 2026 in werking getreden. Zij geeft uitvoering aan artikel 2.40a APV en regelt het proces van plaatsing op de evenementenkalender en de verdeling van schaarse kalenderplekken.

218. De in § 1.7 beschreven voorgeschiedenis bevestigt voor de Nadere regels dat zij binnen het stelsel de functie hebben de reeds begrensde en schaarse evenementenruimte volgens vooraf vastgestelde criteria te verdelen. Tijdens de raadsbehandeling is die verdelingsfunctie ook als zodanig besproken: er werd gesproken over ‘vastgestelde criteria’, een onafhankelijke adviescommissie en de verdeling van schaarse evenementenruimte. Dat de algemene regeling als algemeen verbindend voorschrift kan worden gekwalificeerd, neemt die materiële functie niet weg en zegt evenmin iets beslissends over het rechtskarakter van de concrete toepassing daarvan of over de mogelijkheid van exceptieve toetsing van het verdeelstelsel.

219. De bezwaarcommissie heeft de Nadere regels als algemeen verbindend voorschrift aangemerkt en daarom het bezwaar op grond van artikel 8:3, eerste lid, Awb niet-ontvankelijk geacht. Zij stelt daarbij terecht voorop dat een algemeen verbindend voorschrift naar buiten werkt, de betrokkenen bindt, algemene en abstracte regels bevat en zich voor herhaalde toepassing leent.

220. Eisers erkennen dat deze kwalificatie, anders dan bij het Geluidbeleid en de locatieprofielen, voor een belangrijk deel van de Nadere regels juridisch voor de hand ligt. Artikel 2.40a APV bevat immers een uitdrukkelijke regelgevende opdracht aan het college. De regeling bevat algemene regels over aanvragen, vaststelling van schaarste, rangschikking en verdeling. Daarmee is echter niet alles gezegd.

221. Het bezwaar van eisers betrof daarom niet alleen de formele kwalificatie van de algemene regeling, maar ook haar functie als verbindende schakel tussen de voorafgaande normstelling en de concrete kalenderbesluiten.

222. De commissie heeft die werking zelf in haar samenvatting van het bezwaar onderkend. Zij vermeldt dat de regels bepalen hoe plaatsingsverzoeken worden ingediend, hoe schaarste wordt vastgesteld en hoe evenementen worden beoordeeld en gerangschikt. Ook vermeldt zij het standpunt van eisers dat daarmee schaarse publieke ruimte wordt verdeeld en een deel van de feitelijke besluitvorming vóór de vergunningfase plaatsvindt. De juridische gevolgen daarvan verdienen afzonderlijke beoordeling.

C2. De Nadere regels verdelen de door de andere besluiten gecreëerde schaarste

223. De samenhang met de andere drie bestreden besluiten is bij deze grond essentieel.

- Het Geluidbeleid bepaalt welke algemene geluidruimte voor evenementen beschikbaar is.

- De locatieprofielen bepalen vervolgens per concrete locatie onder meer aantallen evenementdagen, geluiddagen en bezoekerscapaciteit.
- De Nadere regels bepalen daarna wie die beperkte capaciteit mag benutten.

224. De regeling definieert schaarste zelf als de situatie waarin meer verzoeken zijn ingediend dan er plekken binnen een categorie beschikbaar zijn of waarin meer geluiddagen worden gevraagd dan beschikbaar zijn. Een “plek” is een plek op de evenementenkalender die voor maximaal drie jaar aan een verzoek kan worden toegekend.

225. Een verzoek kan bovendien alleen in aanmerking komen als het past binnen het locatieprofiel, het Geluidbeleid en het Omgevingsplan voor de gekozen locatie. De volgorde is derhalve:

    Geluidbeleid → locatieprofiel → beschikbare evenement- en geluiddagen → verdeling op grond van de Nadere regels → concrete evenementenkalender → evenementenvergunning.

226. De Nadere regels creëren de onderliggende geluid- en evenementruimte dus niet zelf. Zij verdelen die ruimte. Dat onderscheid moet in deze procedure scherp worden gehouden.

C3. De verdeelde ruimte is ook de fysieke leefomgeving van bewoners

227. Daarmee komt tevens betekenis toe aan de positie van bewoners. De Nadere regels zijn begrijpelijkerwijs in belangrijke mate opgesteld vanuit het perspectief van organisatoren die om schaarse plekken concurreren. De Dienstenrichtlijn en de beginselen voor de verdeling van schaarse rechten stellen eisen aan gelijke kansen, transparantie en een beperkte duur. Maar de schaarse capaciteit die hier wordt verdeeld, is geen abstract marktquotum.

228. Het gaat om het gebruik van concrete parken, pleinen en straten. De schaarste bestaat onder meer uit een beperkt aantal geluiddagen en evenementdagen op een concrete locatie. De regeling zegt zelf dat evenementen vanaf 3.001 bezoekers een grotere impact hebben op de leefomgeving, verkeer en openbaar vervoer.

229. Daarmee heeft de verdeling twee kanten.

    a) Voor organisatoren wordt een schaarse economische en organisatorische kans verdeeld.

    b) Voor bewoners wordt tegelijkertijd bepaald welk evenement gedurende welke jaren de reeds vastgelegde belasting van hun woonomgeving mag benutten.

    Die tweede kant mag in het stelsel niet verdwijnen. De kalender verdeelt de belasting; zij legitimeert de belasting niet.

C4. De meerjarenregeling is het sluitstuk van een reeds lang ingezette beleidslijn

230. De Nadere regels kunnen niet los worden gezien van de beleidsontwikkeling die eraan voorafging. De meerjarige plaatsing van evenementen is niet ontstaan als een neutrale technische oplossing voor een in 2025 geconstateerd verdelingsprobleem. Uit opeenvolgende gemeentelijke beleidsstukken blijkt dat Amsterdam al jarenlang streeft naar continuïteit en planzekerheid voor een herkenbare categorie gevestigde, jaarlijks terugkerende evenementen.

231. Reeds in de Nota Evenementen 2013–2016 werd gesproken over evenementen van “bewezen kwaliteit” en over structurele ondersteuning en continuïteit voor evenementen van nationale en internationale allure. Daarbij werden onder meer Pride, het Grachtenfestival en Amsterdam Dance Event genoemd. In het Evenementenbeleid 2017–2020 werd die lijn voortgezet: grootschalige jaarlijks terugkerende evenementen van bewezen kwaliteit moesten een zekere mate van planzekerheid krijgen, mede vanwege hun professionaliteit en betekenis voor de stad. In de Beleidsvisie Evenementen 2020–2024 werd vervolgens gesproken over structureel terugkerende evenementen die het DNA van de stad versterken en over het maken van meerjarige afspraken met deze organisaties.

232. Die lijn wordt in de latere Evenementenvisie verder geconcretiseerd. Herkenbare, terugkerende, grootschalige stadsevenementen worden daarin aangeduid als de “ruggengraat van de evenementenkalender”. Het college kondigt vervolgens aan jaarlijks een vast aantal meerjarige plekken te reserveren, de belangrijkste grootschalige evenementen(periodes) te benoemen en deze een vaste plek op de kalender te geven. Als rechtvaardiging wordt uitdrukkelijk gewezen op het belang van meerjarige zekerheid voor organisatoren.

233. De thans bestreden Nadere regels vormen tegen die achtergrond niet het begin, maar het sluitstuk van een reeds lang ingezette beleidslijn. Een beleidswens om gevestigde en terugkerende evenementen continuïteit en planzekerheid te bieden, wordt daarin vertaald in een juridisch verdeelmechanisme waarmee schaarse kalendercapaciteit voor meerdere jaren aan een organisator kan worden toegewezen.

234. Dat onderscheid is van belang voor de beoordeling van de regeling. Continuïteit en planzekerheid voor een eenmaal geselecteerde organisator betekenen bij schaarse capaciteit noodzakelijkerwijs dat dezelfde locatie en periode gedurende die looptijd niet, althans niet op gelijke wijze, voor andere gegadigden beschikbaar zijn. Het voordeel voor de zittende organisator en de beperking van de toegang voor andere gegadigden zijn daarmee twee zijden van dezelfde keuze.

235. De ontwikkeling gaat bovendien verder dan het oorspronkelijke streven naar continuïteit voor een beperkte categorie bijzondere of bewezen evenementen. In de gemeentelijke uitwerking “Meerjarige plekken op de evenementenkalender” wordt als uitgangspunt beschreven dat alle kalenderplaatsen voor evenementen vanaf 1.501 bezoekers in beginsel meerjarig worden uitgegeven, tenzij een organisator zelf voor een eenjarige plaats kiest of sprake is van een incidenteel evenement.

236. Daarmee ontstaat een wezenlijke vraag die in de beslissing op bezwaar niet wordt beantwoord: hoe is een beleidslijn die oorspronkelijk was gericht op continuïteit en planzekerheid voor een herkenbare categorie gevestigde evenementen, uiteindelijk gerechtvaardigd als algemeen verdeelstelsel waarbij in beginsel de gehele relevante schaarse kalendercapaciteit meerjarig kan worden vastgelegd?

C5. De kwalificatie door de bezwaarcommissie abstraheert van doel en werking van de regeling

237. De bezwaarcommissie benadert de Nadere regels hoofdzakelijk vanuit hun formele vorm. Zij stelt vast dat de regeling algemene regels bevat voor de verdeling van plekken bij schaarste, beschrijft de adviescommissie en de beoordelingscriteria en leidt daaruit af dat sprake is van een algemeen verbindend voorschrift.

238. Opvallend is echter dat de commissie tegelijkertijd vaststelt dat de regeling voorschriften met externe werking bevat. Zij noemt onder meer de wijze waarop een verzoek moet worden ingediend, de mogelijkheid een verzoek binnen de indieningstermijn te wijzigen en de beperking dat per organisator slechts één vergelijkbaar concept kan worden ingediend.

239. Daarmee is echter nog niet onderzocht wat de meerjarige toedeling materieel doet. De regeling bepaalt niet alleen hoe verzoeken procedureel worden beoordeeld, maar maakt mogelijk dat eenmaal toegewezen schaarse capaciteit gedurende meerdere kalenderjaren aan dezelfde organisator verbonden blijft. Juist die werking moet worden bezien tegen de hiervoor beschreven beleidsvoorgeschiedenis.

240. De commissie onderzoekt niet of de regeling daadwerkelijk een open en periodiek toegankelijk verdeelstelsel creëert, noch in hoeverre de gekozen systematiek bestaande posities bestendigt. Zij betrekt evenmin kenbaar in haar beoordeling dat de criteria waarop wordt geselecteerd, waaronder verbondenheid met Amsterdam en binding met de buurt, juist voor reeds gevestigde organisatoren een opgebouwde uitgangspositie kunnen opleveren, waarna een succesvolle selectie vervolgens gedurende meerdere jaren wordt geconsolideerd.

241. De kwalificatie “algemeen verbindend voorschrift” beantwoordt die materiële vragen niet. Zij zegt iets over de juridische vorm van de algemene regels, maar niet over de verenigbaarheid van het daarmee gecreëerde verdeelstelsel met de eisen die gelden voor de verdeling van schaarse publieke capaciteit en, voor zover van toepassing, de Dienstenrichtlijn.

C6. Spanning continuïteit versus open mededinging

242. Verweerder presenteert de meerjarige regeling enerzijds als middel voor een objectieve en transparante verdeling van schaarste, maar motiveert de behoefte aan meerjarige plaatsing anderzijds vanuit continuïteit, zekerheid en het behoud van terugkerende evenementen. Dat zijn verschillende beleidsdoelen. Het eerste verlangt daadwerkelijke mededingingsruimte; het tweede beoogt juist bestendiging van bestaande posities. Naarmate schaarse capaciteit langer aan dezelfde organisator wordt gebonden, neemt de beschikbare mededingingsruimte voor anderen af. Verweerder had daarom inzichtelijk moeten maken hoe deze tegengestelde effecten tegen elkaar zijn afgewogen en waarom juist de gekozen duur en systematiek noodzakelijk en evenredig zijn.

C7. Dat onderscheid past bij de evenementenrechtspraak

243. Ook oudere evenementenrechtspraak laat zien dat een evenementenkalender niet alleen een administratief hulpmiddel voor organisatoren is. In Rb. Utrecht 22 juli 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BR3882, overwoog de rechtbank dat het evenementenbeleid juist was opgesteld omdat voordien te veel evenementen plaatsvonden waardoor het woongenot in de knel kwam. Regels over frequentie en duur moesten de belangen in evenwicht houden. De evenementenkalender maakte evenementen bovendien vooraf kenbaar, zodat omwonenden daarmee rekening konden houden en tijdig hun zienswijze naar voren konden brengen.

244. Toen van dat spreidingsbeleid werd afgeweken, constateerde de rechtbank dat de belangen van organisatoren waren benadrukt terwijl aan de belangen van omwonenden niet expliciet aandacht was besteed. Dat is ook voor het huidige Amsterdamse stelsel relevant. Spreiding, frequentie en rust zijn niet alleen aspecten van efficiënte kalenderplanning. Zij dienen mede de bescherming van het woon- en leefklimaat.

C8. De ruimtelijke normering moet vóór de verdeling deugdelijk zijn

245. Dat sluit aan op de jurisprudentie die bij grond B is besproken. In ABRvS 2 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6340, accepteerde de Afdeling niet dat voor ruimtelijk toegestane evenementen feitelijk onvoldoende beperkingen bestonden ten aanzien van hoeveelheid, soort en duur. Dat een jaarlijkse evenementenkalender bestond, bood daarvoor geen oplossing wanneer die kalender niet zelf de noodzakelijke ruimtelijke grenzen bepaalde.

246. ABRvS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:834, laat de andere kant zien. Daar waren structurele grenzen juridisch vastgelegd: maximaal acht evenementen per jaar, maximale duur, eindtijden, categorieën en geluidnormen. De evenementenkalender kon vervolgens worden gebruikt om binnen die begrenzing een goede spreiding over het jaar te realiseren.

247. Die volgorde is belangrijk:

    eerst bepalen wat de omgeving structureel kan dragen; daarna de toegestane ruimte verdelen.

248. De Nadere regels kunnen daarom niet dienen als vervanging van de bij grond A en B besproken inhoudelijke beoordeling van geluidruimte en locatiebelasting.

C9. De nieuwe hoofdregel is een toedeling voor drie jaar

249. De belangrijkste wijziging van het Amsterdamse kalendersysteem is de meerjarige plaatsing. Artikel 2.1 bepaalt als hoofdregel:

    "**Het college wijst plekken op de evenementenkalender toe voor een periode van drie opeenvolgende jaren**."

    Alleen op verzoek van de organisator, bij bijzondere omstandigheden of bij een placeholder kan daarvan worden afgeweken. De toelichting bevestigt dat evenementen in beginsel drie achtereenvolgende jaren op dezelfde locatie, in dezelfde periode en met hetzelfde concept worden geplaatst. Dat heeft een aanzienlijk extern effect.

250. Zodra een schaarse plek voor drie jaar is toegekend, is de overeenkomstige locatie-, evenement- en eventueel geluidcapaciteit gedurende die periode niet beschikbaar voor andere gegadigden, behoudens de in de regeling voorziene wijzigingen of intrekking.

251. Meerjarigheid is daarmee niet slechts administratieve efficiency. Het is een keuze over de duur waarvoor schaarse publieke gebruiksruimte wordt vastgelegd.

C10. De economische onderbouwing levert drie jaar niet vanzelf op

252. De gemeente heeft vooraf onderzoek laten verrichten naar de juridische houdbaarheid van meerjarige plekken[12]. Daarbij is terecht aansluiting gezocht bij de leer over schaarse rechten en de Dienstenrichtlijn. In het onderzoek wordt terugverdientijd aangemerkt als een belangrijke factor bij de bepaling van de beperkte duur. De economische onderbouwing levert een algemene termijn van drie jaar echter niet zonder meer op. In het Evenementenbeleid wordt de uitkomst aldus samengevat dat de terugverdientijd meer dan één editie bedraagt en daarom ten minste twee jaar kan bedragen, maar dat een langere looptijd dan twee jaar met objectieve economische gegevens lastig is te

[12] Gemeente Amsterdam, Meerjarige plekken op de evenementenkalender. Onderzoeksrapport naar onderbouwing van langere looptijd voor schaarse evenementenvergunningen, 8 augustus 2025: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/16072323/1/09012f9781831fe5?connection_type=1&connection_id=9694535

onderbouwen. Juist daarom zijn andere dwingende redenen van algemeen belang onderzocht.

253. In het kader van de herziening van het Amsterdamse evenementenbeleid heeft prof. mr. dr. Johan Wolswinkel (Tilburg Law School) een afzonderlijke juridische analyse verricht naar de duur van meerjarige plekken op de evenementenkalender[13]. Daarbij neemt hij, evenals de gemeente zelf, tot uitgangspunt dat de eisen die gelden voor de duur van schaarse vergunningen ook op deze kalenderplaatsen moeten worden toegepast, omdat plaatsing noodzakelijk is om voor vergunningverlening in aanmerking te komen en andere gegadigden gedurende die periode uitsluit. Wolswinkel concludeert vervolgens dat een duur die verder gaat dan de economisch onderbouwde terugverdientijd moet worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang en bovendien geschikt en noodzakelijk moet zijn. Voor leefbaarheid en veiligheid acht hij een 'lerend effect' door herhaalde uitvoering aannemelijk; voor cultuur is die rechtvaardiging volgens hem minder evident en ontbreekt bewijs dat meerjarige plaatsing daarvoor noodzakelijk is. De stap van 'meer dan één editie kan gerechtvaardigd zijn' naar 'alle plekken in beginsel drie jaar' is daarmee een zelfstandige proportionaliteitskeuze.

C11. De buurt wordt juist gebruikt als rechtvaardiging voor meerjarigheid

254. Opmerkelijk is dat de belangen van bewoners daarbij niet ontbreken. Zij worden juist gebruikt ter rechtvaardiging van de meerjarige plaatsing. Het gemeentelijke onderzoek noemt bescherming van het stedelijk milieu en het verminderen van overlast als mogelijke dwingende redenen van algemeen belang. Meerjarige plekken zouden organisatoren in staat stellen van eerdere edities te leren en de relatie met omgeving, hulpdiensten en andere partijen te verbeteren.

255. De gemeente heeft hetzelfde tijdens de inspraak benadrukt. Op het bezwaar dat grote evenementen geen meerjarige plek zouden moeten krijgen, antwoordt zij dat juist bij grote evenementen herhaling kan leiden tot een betere uitvoering en dat organisatoren, stadsdelen, bewoners en veiligheidspartners op basis van eerdere ervaringen het evenement beter op de behoefte van de buurt kunnen afstemmen.

256. Voorgaande maakt de positie van bewoners des te relevanter. De buurt is dan niet alleen degene die de gevolgen van de meerjarige plaatsing ondervindt. De buurt vormt mede de rechtvaardiging waarom de organisator die meerjarige zekerheid krijgt.

C12. Daartegenover hebben bewoners geen vergelijkbare positie bij de toedeling

257. Daar ontstaat een asymmetrie. De regeling bevat een uitgewerkte procedure voor verzoekers. Zij dienen een aanvraag in, kunnen deze aanvullen, krijgen bij schaarste de mogelijkheid zich op de criteria te presenteren, worden beoordeeld door een adviescommissie en krijgen een positie op de ranglijst of reservelijst.

258. Bewoners van de betrokken locatie krijgen niet op vergelijkbare wijze vooraf een formele positie bij de concrete toedeling van een driejarige schaarse plek.

259. Dit punt is tijdens de inspraak uitdrukkelijk ingebracht. Bewoners vroegen om inspraak bij meerjarige plaatsen en wezen erop dat meerjarige plekken hun juridische en participatiemogelijkheden konden beperken.

260. De reactie van het college was dat de jaarlijkse evenementenvergunning blijft bestaan, dat bewoners daartegen bezwaar kunnen maken en dat klachten en signalen bij de

[13]https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/16072321/1/09012f9781831fe6?connection_type=1&connection_id=9694535

jaarlijkse evaluatie worden betrokken. Dat antwoord ziet echter vooral op wat ná de driejarige toedeling gebeurt. Het beantwoordt niet volledig de voorafgaande vraag:

waarom is het aanvaardbaar om deze schaarse gebruiksruimte op deze plek gedurende drie jaren aan deze organisator en dit evenement vast te leggen?

C13. Jaarlijkse vergunningverlening en evaluatie zijn niet hetzelfde als jaarlijkse herverdeling

261. Dat onderscheid moet duidelijk blijven. Het college wijst erop dat nog ieder jaar een evenementenvergunning nodig is. Ook kunnen klachten en evaluaties leiden tot aanvullende voorwaarden en uiteindelijk tot verwijdering van een evenement van de kalender. Dat is relevant en moet niet worden genegeerd. Maar jaarlijkse vergunningverlening is niet hetzelfde als jaarlijkse openstelling en herverdeling van de schaarse kalenderplek.

262. De uitgangspositie is na de eerste toedeling veranderd. De organisator beschikt in beginsel voor drie jaar over de plek. De volgende jaarlijkse beoordeling gaat primair over de vraag of de concrete editie binnen die positie kan worden vergund en of er voldoende aanleiding bestaat voor voorwaarden, ingrijpen of intrekking.

263. Daarmee verschuift de bewijslast in praktische zin. Niet ieder jaar wordt opnieuw gevraagd:

wie krijgt deze schaarse plek en is driejarige voortzetting vanuit de omgeving de beste uitkomst?

De vraag wordt eerder:

is er voldoende aanleiding de reeds toegekende meerjarige positie niet voort te zetten?

Dat is een wezenlijk verschil.

C14. De leerlus moet daarom ook gevolgen kunnen hebben voor de kalenderplek

264. Meerjarigheid wordt mede gerechtvaardigd met het argument dat organisator en gemeente kunnen leren van eerdere edities. Dan moet die leerlus werkelijk twee kanten op kunnen werken. Bij positieve ervaringen kan herhaling leiden tot betere uitvoering. Maar wanneer uit klachten, metingen, handhaving, gezondheidseffecten, natuureffecten of andere informatie blijkt dat de belasting van de omgeving anders uitpakt dan bij de toedeling werd aangenomen, moet dat eveneens daadwerkelijk gevolgen kunnen hebben voor de meerjarige positie.

265. De regeling bevat daarvoor instrumenten. Evenementen worden jaarlijks geëvalueerd en de regeling kent wijzigings- en intrekkingsmogelijkheden. Ook bestaat een noodremprocedure wanneer de regels of de gekozen duur leiden tot onvoorziene ernstige nadelige gevolgen of wanneer een dwingende reden van algemeen belang daartoe aanleiding geeft.

266. Daarmee moet in de toepassing echter ook zichtbaar worden dat:

meerjarigheid geen aanspraak is op drie jaar ongewijzigde benutting van maximale evenementruimte.

Een lerend stelsel waarin alleen de organisator door herhaling beter wordt, maar nieuwe informatie over de belastbaarheid van de omgeving niet effectief kan leiden tot aanpassing of beëindiging, is geen volledige leercyclus.

C15. De Omgevingswet staat naast de Dienstenrichtlijn

267. De Nadere regels zijn geen omgevingsplan en evenmin stellen eisers dat iedere toedeling op de kalender een besluit op grond van de Omgevingswet is. Toch kan de fysieke leefomgeving bij de beoordeling van dit stelsel niet buiten beeld blijven.

268. De Dienstenrichtlijn ziet in belangrijke mate op de positie van dienstverrichters en op de voorwaarden waaronder schaarse mogelijkheden worden verdeeld. De gemeente noemt zelfbescherming van het stedelijk milieu, openbare veiligheid en gezondheid als relevante dwingende redenen van algemeen belang.

269. De Omgevingswet benadert dezelfde feitelijke ruimte vanuit een ander perspectief: bescherming én benutting van de fysieke leefomgeving.

270. Die perspectieven moeten naast elkaar worden geplaatst. Voor de organisator is een kalenderplek een kans een evenement te organiseren. Voor de bewoner is diezelfde plek een terugkerend gebruik van zijn directe fysieke leefomgeving met bezoekersstromen, geluid, op- en afbouw, verkeer en verlies van rust- en hersteltijd. Daarom kan de verdeling van schaarse evenementruimte niet uitsluitend als concurrentievraagstuk worden benaderd.

C16. Transparante concurrentie tussen organisatoren beschermt nog niet de omgeving

271. De oude Amsterdamse Gay Pride-rechtspraak illustreert waarom deze twee vragen uit elkaar moeten worden gehouden. In Rb. Amsterdam 12 december 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BH4488, accepteerde de rechtbank procedureregels voor concurrerende evenementen. Zij achtte van belang dat daarmee willekeur werd voorkomen en inzichtelijk werd gemaakt hoe tussen concurrerende aanvragen werd gekozen. Dat blijft een relevant uitgangspunt. Een transparante en objectieve verdelingsprocedure is noodzakelijk wanneer meerdere organisatoren om dezelfde ruimte concurreren.

272. Maar zij geeft geen antwoord op een andere vraag:

    hoeveel evenementenbelasting mag op die locatie überhaupt worden verdeeld?

    Die vraag moet al in de voorafgaande normstelling, en waar nodig in het omgevingsrecht, deugdelijk zijn beantwoord.

273. De “beste” organisator kan immers nog steeds een evenement organiseren dat voor de betrokken omgeving te belastend is wanneer de onderliggende gebruiksruimte zelf te ruim is vastgesteld.

C17. De regeling erkent zelf dat meerjarigheid toekomstige ruimte afsluit

274. De meerjarige systematiek heeft daarnaast gevolgen voor nieuwe toetreders. De eigen toelichting onderkent dat. Eerder geplaatste meerjarige verzoeken houden in volgende kalenderjaren reeds ruimte bezet. Juist daarom is een systematiek nodig om te voorkomen dat de gehele kalender voor meerdere jaren wordt dichtgezet.

275. Het gaat dus niet om een theoretisch effect. De regeling zet toekomstige schaarse capaciteit daadwerkelijk vast. Dat past bij de leer over schaarse rechten: de duur van een schaarse positie mag niet zodanig lang zijn dat nieuwe gegadigden onevenredig van toetreding worden uitgesloten.

276. Daarom is de keuze voor drie jaar niet alleen relevant voor organisatoren onderling, maar ook voor bewoners: gedurende die termijn wordt dezelfde structurele belasting in beginsel aan hetzelfde evenement gekoppeld.

C18. De bezwaarcommissie kwalificeert de regels, maar beantwoordt daarmee niet alle aangevoerde vragen

277. De commissie motiveert haar kwalificatie als AVV uitgebreider dan zij bij het Geluidbeleid en de locatieprofielen heeft gedaan. Zij vermeldt de wettelijke grondslag in de APV, beschrijft de kenmerken van een algemeen verbindend voorschrift en wijst op de abstracte en herhaald toepasbare regels over aanvraag, schaarste en verdeling. Eisers erkennen dat dit een wezenlijk verschil vormt met de motivering bij grond A en B. Dat betekent echter niet dat de in bezwaar aangevoerde systeemvragen daarmee zonder betekenis zijn geworden.

278. De commissie vat zelf samen dat eisers hebben gewezen op:

- de verdeling van schaarse publieke ruimte;
- de rechtstreekse externe werking;
- de samenhang met Geluidbeleid, locatieprofielen en kalender;
- en het naar voren halen van wezenlijke besluitvorming uit de vergunningfase.

279. Vervolgens beperkt de commissie haar beoordeling nagenoeg geheel tot de formele kwalificatie van de regeling. Dat is voldoende voor de vraag of tegen het AVV als zodanig rechtstreeks bezwaar openstaat, maar niet voor de afzonderlijke vraag welke rechtsbescherming bestaat tegen de concrete toepassing daarvan en tegen onderdelen van het stelsel die bij de vaststelling van de kalender tot individuele rechtsgevolgen leiden. Dat laatste wordt bij grond D beslissend.

C19. Grond C moet daarom worden onderscheiden van grond D

280. Eisers maken uitdrukkelijk onderscheid tussen:

de algemene verdeelregels, en

de concrete toepassing daarvan in de evenementenkalender.

281. Voor zover de Nadere regels algemene, abstracte en herhaald toepasbare regels bevatten die krachtens artikel 2.40a APV zijn vastgesteld, is de kwalificatie als algemeen verbindend voorschrift juridisch verdedigbaar. Daaruit volgt echter niet dat ook de concrete toedeling van een plek aan een bepaalde organisator voor een bepaalde locatie, periode en duur dezelfde juridische kwalificatie heeft.

282. De APV maakt die concrete kalenderplaatsing bovendien noodzakelijk voor verdere vergunningverlening. Voor evenementen met meer dan 1.500 bezoekers moet de burgemeester de vergunningaanvraag buiten behandeling laten als het evenement niet op de kalender staat. De algemene regel en de individuele toepassing daarvan moeten dus niet met elkaar worden vereenzelvigd. Dat is de overgang naar grond D.

C20. De inhoudelijke rechtmatigheid van een AVV blijft toetsbaar

283. Ook wanneer de rechtbank de kwalificatie van de Nadere regels als AVV bevestigt, betekent artikel 8:3 Awb niet dat de inhoud daarvan aan iedere bestuursrechtelijke toetsing is onttrokken.

284. Wanneer een concrete kalenderbeslissing of een daaropvolgend appellabel besluit op deze regeling berust, kan de regeling in dat kader exceptief aan hogere regelgeving en algemene rechtsbeginselen worden getoetst.

285. Voor die latere toetsing zijn in het huidige dossier al relevante vragen zichtbaar:

- waarom geldt drie jaar als uniforme hoofdregel;
- welke objectieve gegevens rechtvaardigen een duur boven de economisch beter te onderbouwen termijn;
- is de gekozen duur geschikt en noodzakelijk voor de ingeroepen dwingende redenen van algemeen belang;
- hoe blijft daadwerkelijke toetreding van nieuwe organisatoren verzekerd;
- hoe worden negatieve ervaringen van de concrete omgeving vóór voortzetting betrokken;
- en hoe wordt voorkomen dat reeds gealloceerde evenementruimte als vanzelfsprekend uitgangspunt voor volgende edities gaat functioneren?

286. Prof. Wolswinkel wijst juist op de noodzaak een duur boven de terugverdientijd zelfstandig te rechtvaardigen en op geschiktheid en noodzakelijkheid van die langere duur. Die vragen verdwijnen niet door de kwalificatie AVV.

C21. De eigen inspraakreacties laten zien waarom dit geen theoretisch probleem is

287. De bezwaren tegen meerjarige plaatsing waren tijdens de beleidsvoorbereiding concreet. Voor onder andere Oosterpark, Museumplein en Flevopark is gevraagd geen meerjarige plekken toe te kennen. Het college wees dat af met de algemene mededeling dat na onderzoek was besloten dat alle kalenderplekken meerjarig worden verdeeld.

288. Ook is gevraagd om bewoners inspraak te geven bij de meerjarige toedeling. Het college heeft het stelsel op dit punt niet gewijzigd en verwezen naar jaarlijkse evaluatie en de mogelijkheid om later bezwaar te maken tegen de evenementenvergunning. Die instrumenten zijn echter niet gelijk te stellen aan participatie bij de voorafgaande meerjarige toedeling zelf. Juist op dat eerste moment wordt voor meerdere jaren schaarse evenementruimte aan een organisator en locatie gekoppeld en daarmee een richtinggevende keuze gemaakt met potentieel grote gevolgen voor de directe omgeving. Jaarlijkse evaluatie en bezwaar tegen een latere vergunning bieden pas achteraf of in een volgende fase invloed, wanneer de meerjarige kalenderpositie reeds is toegekend. Daarmee wordt niet dezelfde mogelijkheid geboden om vóór de oorspronkelijke toedeling invloed uit te oefenen op de vraag óf en onder welke voorwaarden die meerjarige positie überhaupt moet worden verleend.

289. Daarmee is een belangrijk bestuurlijk uitgangspunt zichtbaar:

de meerjarige toedeling wordt vooraf als hoofdregel gegeven; de positie van bewoners wordt vooral achteraf geborgd via evaluatie en vergunningprocedures.

290. Juist in samenhang met grond A en B is dat relevant. De algemene geluidruimte en locatiecapaciteit zijn dan al vastgesteld, de schaarse plek wordt vervolgens voor drie jaar toegewezen en de bewoner komt formeel vooral bij de jaarlijkse uitvoeringsvergunning weer in beeld.

C22. Rechtsbescherming na afloop van het evenement lost het probleem niet volledig op

291. De rechtspraak laat bovendien zien hoe lastig die latere route praktisch kan zijn. Rb. Oost-Brabant 6 maart 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:830, betrof concurrerende organisatoren waarbij de selectieprocedure onzorgvuldig was toegepast. De rechtbank vernietigde het bestreden besluit, maar constateerde tevens dat een nieuw besluit feitelijk niet meer zinvol was omdat de relevante periode verstreken was en het concurrerende evenement al had plaatsgevonden.

292. Dat illustreert een structureel kenmerk van evenementenrechtspraak: rechterlijke beoordeling volgt gemakkelijk nadat het evenement waarop de procedure ziet al voorbij is. Dat maakt een AVV niet rechtstreeks appellabel. Het onderstreept wel waarom bij een driejarige verdeling zorgvuldig moet worden bepaald op welk moment de verschillende belanghebbenden effectieve rechtsbescherming hebben.

C23. Conclusie

293. De Nadere regels evenementenkalender Amsterdam 2025 vormen de algemene verdeellaag van het Amsterdamse evenementenstelsel. Zij bepalen niet hoeveel evenementen-, geluid- en gebruiksruimte op een locatie beschikbaar is, maar wel welke organisator de aldus begrensde schaarse capaciteit kan benutten en, als hoofdregel, voor welke meerjarige periode.

294. Eisers erkennen dat de kwalificatie van de algemene, abstracte en voor herhaalde toepassing vatbare bepalingen als algemeen verbindend voorschrift, mede gelet op de regelgevende opdracht in artikel 2.40a APV, juridisch verdedigbaar is. Voor zover het bezwaar uitsluitend tegen de vaststelling van die algemene regeling als zodanig was gericht, is daarom ook de niet-ontvankelijkverklaring op grond van artikel 8:3, eerste lid, Awb juridisch verdedigbaar.

295. Daarmee is echter geen inhoudelijk oordeel gegeven over de rechtmatigheid van het in die regeling neergelegde meerjarige verdeelstelsel. De hiervoor aangevoerde gronden over de historische doelstelling en werking van de regeling, de duur van de toedeling, de positie van bestaande en nieuwe gegadigden, de objectiviteit en transparantie van de selectie, het gelijkheidsbeginsel, de evenredigheid en – voor zover toepasselijk – de Dienstenrichtlijn behouden hun betekenis bij de beoordeling van concrete besluiten en bij exceptieve toetsing van de regeling.

296. De Nadere regels verdelen bovendien de schaarse evenementruimte, maar bepalen niet hoeveel belasting een buurt maximaal moet dulden. De meerjarige verdeling moet daarom niet alleen voldoen aan de eisen voor de verdeling van schaarse rechten, maar functioneren binnen een stelsel waarin woon- en leefklimaat, gezondheid, cumulatie en ruimtelijke aanvaardbaarheid vooraf deugdelijk zijn gewaarborgd. De kwalificatie van de algemene verdeelregels als AVV maakt de concrete toepassing daarvan op de evenementenkalender niet eveneens tot een niet-appellabel algemeen voorschrift. Die concrete toepassing staat bij grond D centraal.

297. Eisers verzoeken de rechtbank daarom bij de beoordeling van grond C vast te stellen dat de kwalificatie van de Nadere regels als algemeen verbindend voorschrift geen inhoudelijk oordeel inhoudt over de rechtmatigheid of verbindendheid van het daarin neergelegde meerjarige verdeelstelsel en evenmin bepalend is voor het rechtskarakter van de concrete besluiten die op grond daarvan worden genomen.

D. Evenementenkalender Amsterdam 2026

D1. Inleiding

298. Bij besluit van 15 december 2025 heeft de burgemeester de Evenementenkalender Amsterdam 2026 vastgesteld. Tegen dit besluit hebben eisers bezwaar gemaakt. Niet in geschil is dat de Evenementenkalender 2026 een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb. De bezwaarcommissie erkent dit uitdrukkelijk onder verwijzing naar ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:706. Voor kalenderplichtige evenementen is plaatsing op de kalender in beginsel noodzakelijk om een aanvraag om evenementenvergunning inhoudelijk te laten behandelen.

299. De in § 1.7 beschreven ontstaansgeschiedenis is voor de kalender bijzonder relevant. Tijdens de raadsbehandeling werd uitdrukkelijk onderscheid gemaakt tussen een voorlopige conceptkalender, waaraan nog geen rechten konden worden ontleend, en de formeel vastgestelde evenementenkalender. Tegelijk werd die formele kalender behandeld als noodzakelijke toegangspoort tot de verdere vergunningprocedure voor kalenderplichtige evenementen. Daarmee bevestigt de eigen besluitvorming van de gemeente dat de formele kalender geen louter informatieve tussenstap is, maar het moment waarop reeds begrensde evenementruimte aan concrete evenementen, locaties en perioden wordt gekoppeld. Dat gegeven moet worden betrokken bij de beoordeling of bewonersorganisaties en andere omwonenden wier woon- en leefomgeving door die toedeling wordt geraakt, belanghebbenden bij dat kalenderbesluit kunnen zijn.

300. De commissie heeft eisers niettemin niet-ontvankelijk geacht. Volgens de commissie heeft plaatsing op de kalender voor bewoners nog geen rechtstreekse feitelijke gevolgen. Na kalenderplaatsing moet immers nog een evenementenvergunning worden aangevraagd, die kan worden geweigerd. Bewoners kunnen volgens de commissie tegen die latere vergunning opkomen.

301. Die beoordeling doet onvoldoende recht aan de juridische én feitelijke functie van de Amsterdamse evenementenkalender, aan de bijzondere totstandkoming van Kalender 2026, aan de positie van de betrokken bewonersorganisaties en aan de praktische effectiviteit van de rechtsbescherming waarop de commissie eisers verwijst.

302. Voor de beoordeling van de belanghebbendheid is bovendien niet beslissend of kalenderplaatsing de organisator reeds een onvoorwaardelijk recht op een evenementenvergunning verschaft. Van belang is welke concrete functie de kalender binnen het gehele stelsel vervult. Op dat moment wordt de vooraf bepaalde evenementruimte daadwerkelijk gekoppeld aan concrete evenementen, organisatoren, locaties en perioden. Daarmee krijgt voor omwonenden concreet gestalte welke aanspraken gedurende het komende evenementenseizoen op hun woonomgeving worden gelegd.

303. Dat is mede relevant in het licht van artikel 8 EVRM. Ernstige geluid- en andere omgevingshinder kan binnen het bereik vallen van het recht op respect voor privéleven en woning. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt daarbij niet dat iedere geluidhinder reeds een inmenging in artikel 8 EVRM oplevert; de hinder moet een voldoende mate van ernst bereiken. Waar artikel 8 EVRM aan de orde is, rust op de overheid evenwel de verplichting een fair balance te verzekeren tussen de belangen van betrokken bewoners en de belangen die met de veroorzakende activiteiten en het algemeen belang zijn gemoeid.

304. Bij een stelsel waarin de maximaal beschikbare evenementruimte vooraf per locatie wordt bepaald en die ruimte vervolgens via de kalender over concrete evenementen en perioden wordt verdeeld, kan die belangenafweging niet zonder meer volledig naar de afzonderlijke vergunningfase worden doorgeschoven. De kalender maakt immers zichtbaar welke cumulatieve aanspraak op de woonomgeving in het betreffende jaar feitelijk wordt geprogrammeerd.

305. Eisers leiden uit artikel 8 EVRM niet af dat iedere kalenderplaatsing reeds daarom een appellabel besluit is. Wel verzet de door artikel 8 EVRM vereiste effectieve bescherming van het woon- en leefklimaat zich tegen een louter formele benadering waarbij de betekenis van de kalender voor omwonenden geheel wordt ontkend omdat de

uiteindelijke evenementenvergunning nog moet worden verleend. Bij de beoordeling van rechtsgevolg en belanghebbendheid moet ook de materiële functie van de kalender binnen het gehele stelsel worden betrokken.

D2. De kalender is een zelfstandig juridisch selectiemoment

306. De betekenis van de kalender voor omwonenden kan tegen deze achtergrond bovendien niet uitsluitend worden beoordeeld vanuit de vraag of plaatsing de organisator reeds een onvoorwaardelijk recht op een evenementenvergunning verschaft. Voor kalenderplichtige evenementen heeft plaatsing zelfstandig rechtsgevolg. De kalender bepaalt welke concrete evenementen toegang krijgen tot de daaropvolgende vergunningprocedure. Niet-plaatsing leidt in beginsel tot buitenbehandelingstelling van de aanvraag. Dat onderscheid blijkt ook uit de jurisprudentie.

307. In ABRvS 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3125, over Zutphen, was kalenderplaatsing niet noodzakelijk om een evenementenvergunning te verkrijgen. Ook een niet op de kalender geplaatst evenement kon een vergunning krijgen. Daarom ontbrak volgens de Afdeling de noodzakelijke juridische samenhang en was die kalender geen besluit.

308. Hetzelfde volgt uit ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2199, over Almere. Ook daar bestond geen dwingende koppeling tussen kalenderplaatsing en vergunningverlening. De Afdeling onderscheidde die situatie uitdrukkelijk van het Rotterdamse stelsel, waarin niet-plaatsing betekende dat een vergunningaanvraag buiten behandeling moest worden gelaten.

309. Amsterdam behoort tot die laatste categorie. Dat is ook de reden waarom de commissie het besluitkarakter van Kalender 2026 erkent.

D3. Uitzonderingen bevestigen de hoofdregel

310. Eisers onderkennen dat op de kalenderplicht uitzonderingen bestaan. Zij stellen dus niet dat zonder kalenderplaatsing onder geen enkele omstandigheid een evenement kan worden georganiseerd. De Tijdelijke regeling evenementenkalender 2026[14] illustreert echter juist de juridische betekenis van de hoofdregel.

311. Door de wijziging van de bezoekersgrens van 2.000 naar 1.500 bezoekers dreigden evenementen tussen 1.500 en 2.000 bezoekers buiten de vergunningprocedure te vallen, omdat de aanmeldperiode voor Kalender 2026 al was verstreken. De gemeenteraad heeft daarom uitdrukkelijk bepaald dat voor die categorie in 2026 van artikel 2.40, vierde lid, APV wordt afgeweken en dat het ontbreken van kalenderplaatsing niet tot buitenbehandelingstelling leidt.

312. Juist het noodzakelijk zijn van een expliciete uitzondering bevestigt de hoofdregel: voor evenementen waarop de kalenderplicht van toepassing is, opent kalenderplaatsing de reguliere toegang tot de vergunningprocedure.

D4. Kalender 2026 was bovendien geen blanco inventarisatie

313. Voor de beoordeling van de positie van eisers is van belang hoe Kalender 2026 feitelijk tot stand is gekomen. Het Evenementenbeleid vermeldt dat de Evenementenkalender

[14] De Tijdelijke regeling evenementenkalender 2026: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2025-549250.pdf

2026 een kopie is van de Evenementenkalender 2025[15]. Organisatoren die hun evenement in 2025 hadden georganiseerd, konden aangeven dat zij hetzelfde evenement in 2026 opnieuw wilden organiseren. Nieuwe organisatoren en nieuwe concepten konden zich aanmelden voor eventueel vrijvallende plekken.

314. Ook Kalender 2025 bouwde reeds voort op het voorafgaande jaar. Het kalenderbesluit 2025 vermeldt dat grote evenementen die in 2024 waren vergund én daadwerkelijk hadden plaatsgevonden op potentieel schaarse locaties in beginsel naar Kalender 2025 zijn gekopieerd. Pas bij concurrerende aanvragen waarvoor geen onderlinge oplossing werd gevonden, werd geloot. Ook om resterende plekken werd geloot.

315. Er was daarmee feitelijk sprake van een keten van continuïteit:

    evenement 2024 → in beginsel gekopieerd naar 2025 → vervolgens voortgezet naar 2026.

316. Kalenderplaatsing betrof daardoor veelal geen onbekende activiteit waarvan aard en gevolgen nog volledig onbepaald waren. Het ging om bekende organisatoren, bekende evenementen, bekende locaties en eerdere edities.

D5. Ook de te verwachten belasting was daardoor in belangrijke mate voorzienbaar

317. Eisers stellen niet dat met kalenderplaatsing reeds de precieze voorschriften van de latere evenementenvergunning vaststaan. Evenmin stellen zij dat iedere kalenderplaatsing noodzakelijkerwijs tot uitvoering van het evenement leidt. Maar daaruit volgt niet dat ten tijde van kalenderplaatsing nog nauwelijks kan worden voorzien wat de betreffende plaatsing voor de omgeving betekent.

318. Bij een terugkerend evenement zijn de organisator, het evenement, de locatie, de periode, eerdere bezoekersaantallen en het karakter van eerdere edities bekend. Een terugkerend muziek- of dance-evenement vertegenwoordigt bovendien een herkenbaar concept en een bestaand doelpubliek. De precieze artiesten en programmering kunnen wijzigen, maar daarmee wordt niet ieder jaar een geheel ander evenement georganiseerd. Dat is juist bij Kalender 2026 relevant, omdat de gemeente zelf heeft gekozen voor voortzetting van bestaande evenementen. De kalender koppelt daarmee een reeds in belangrijke mate kenbare activiteit aan een concrete plaats en periode en opent daarvoor de weg naar de vergunningprocedure.

D6. De gemeente betrekt het woon- en leefklimaat zelf al bij de kalender

319. Dat de kalender voor de omgeving niet slechts een administratief voorstadium is, blijkt ook uit de eigen motivering van het college. Bij de vaststelling van Kalender 2025 stelde het college dat het kalendervoorstel recht deed aan onder meer de vastgestelde locatieprofielen, het woon- en leefklimaat in de omgeving en de belastbaarheid van de stad. Tegelijk vermeldde het college dat kalenderplaatsing geen garantie op een evenementenvergunning vormt en dat de vergunning vervolgens afzonderlijk aan de APV wordt getoetst. Juist die combinatie is van belang.

320. Eisers bestrijden niet dat nog een vergunning nodig is. Maar wanneer het college zelf reeds bij de kalenderbeslissing het woon- en leefklimaat en de belastbaarheid van de stad zegt te betrekken, kan niet zonder nadere motivering worden volstaan met de redenering dat het belang van de omgeving pas bij de latere vergunning relevant wordt.

[15] Evenementenkalender 2025: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-545354.html

D7. Het oorspronkelijke bezwaar richtte zich juist op dit beslismoment

321. Eisers hebben in bezwaar uitdrukkelijk aangevoerd dat de kalender binnen de hiervoor beschreven besluitvormingsketen een materieel beslismoment vormt: op dat moment wordt de reeds begrensde evenementruimte aan concrete evenementen, organisatoren en perioden gekoppeld.

322. Zij hebben daarbij tevens gewezen op de gevolgen voor woon- en leefklimaat, cumulatieve belasting, natuur, groen, recreatie en rust, op de verdeling van schaarse publieke evenementruimte en op de bevoordeling van bestaande organisatoren door de copy-pastesystematiek.

323. De commissie heeft deze argumenten niet inhoudelijk beoordeeld, omdat zij eisers reeds bij de toegang tot bezwaar heeft tegengehouden.

D8. ABRvS 2022:706 bevat geen algemene regel dat uitsluitend organisatoren bezwaar kunnen maken

324. Tijdens de hoorzitting is van de zijde van de commissie naar voren gebracht dat in wezen alleen organisatoren tegen kalenderplaatsing kunnen opkomen. Voor zover daarmee een algemene rechtsregel is bedoeld, volgt die niet uit ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:706.

325. De Afdeling oordeelde in die zaak dat de Rotterdamse kalender een besluit was omdat kalenderplaatsing noodzakelijk was om de vergunningaanvraag in behandeling te laten nemen. Vervolgens oordeelde zij over de concrete belanghebbendheid van één appellant. Voor hem had de opening van de vergunningprocedure op dat moment onvoldoende rechtstreeks feitelijk gevolg. De Afdeling liet daarbij in het midden of hij als omwonende kon worden aangemerkt. Daaruit volgt niet de categorische regel dat alleen organisatoren belanghebbenden bij een evenementenkalender kunnen zijn.

326. Belanghebbendheid moet worden beoordeeld aan de hand van artikel 1:2 Awb en de concrete positie van degene die rechtsbescherming vraagt.

D9. De bewonersorganisaties hadden afzonderlijk op grond van artikel 1:2, derde lid, Awb moeten worden beoordeeld

327. Dat geldt temeer omdat het onderhavige bezwaar niet uitsluitend is ingediend door één individuele omwonende. Het is mede ingediend door bewonersorganisaties die zich statutair en feitelijk richten op de bescherming van concrete woon- en leefomgevingen en evenementenlocaties.

328. Artikel 1:2, derde lid, Awb bepaalt dat ten aanzien van rechtspersonen mede als hun belangen worden beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. Eisers hebben hun betrokkenheid bij onder meer leefbaarheid, gezondheid, groen en concrete evenementenlocaties in bezwaar uiteengezet.

329. De commissie had daarom per organisatie moeten onderzoeken:

- wat haar statutaire doelstelling is;
- welke feitelijke werkzaamheden zij verricht;
- op welke concrete evenementenlocaties zij zich richt;
- en welke kalenderplaatsingen de door haar behartigde belangen raken.

Een dergelijke beoordeling ontbreekt. De positie van verschillende bewonersorganisaties is in feite gelijkgesteld aan die van de individuele appellant uit ABRvS 2022:706, zonder zelfstandig onderzoek naar artikel 1:2, derde lid, Awb.

D10. De kalender verdeelt bovendien concrete schaarse locatie- en tijdcapaciteit

330. Bij kalenderplaatsing ontstaat nog niet de feitelijke geluidhinder van het evenement. Maar dat betekent niet dat er op dat moment niets gebeurt wat juridisch en feitelijk relevant is.

331. De gemeente koppelt op dat moment concrete schaarse evenementcapaciteit aan een geïdentificeerd evenement. De locatieprofielen begrenzen immers hoeveel grote evenementen op een locatie kunnen worden georganiseerd. Amsterdam heeft zelf uitdrukkelijk erkend dat de ruimte voor grote evenementen daardoor schaars is geworden en eerlijk moet worden verdeeld.

332. Wanneer een concrete organisator met een concreet evenement een beschikbare plek en periode krijgt, is die capaciteit gedurende die toedeling niet tegelijkertijd beschikbaar voor een ander evenement. De kalender maakt dus reeds een allocatieve keuze. Dat is iets anders dan de latere vraag onder welke precieze vergunningvoorschriften het geplaatste evenement mag worden uitgevoerd.

D11. De latere vergunningprocedure biedt niet noodzakelijk effectieve tijdige rechtsbescherming

333. De commissie verwijst eisers voor rechtsbescherming naar de latere evenementenvergunning. Daarmee wordt echter onvoldoende rekening gehouden met de feitelijke timing van evenementenbesluitvorming.

334. Na kalenderplaatsing kan de organisator zijn evenement verder voorbereiden. Programmering, contracten, kaartverkoop, productie en andere verplichtingen kunnen worden aangegaan. Naarmate de datum van het evenement nadert, nemen die organisatorische en financiële belangen toe.

335. Wanneer de vergunning pas kort voor het evenement wordt verleend, kunnen bewoners formeel nog bezwaar maken en een voorlopige voorziening vragen, maar kan de feitelijke mogelijkheid om het evenement nog tegen te houden sterk zijn afgenomen. Dat is geen theoretisch probleem.

D.12 Een onrechtmatige vergunning kan door het late beslismoment feitelijk toch worden uitgevoerd

336. Rb. Noord-Holland 17 juli 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:8137, vormt daarvan een concrete illustratie. In die zaak was een Amsterdamse evenementenvergunning verleend. Een omwonende had reeds vóór vergunningverlening een zienswijze ingediend en vervolgens bezwaar gemaakt en een voorlopige voorziening gevraagd.

337. De voorzieningenrechter oordeelde dat de vergunning naar voorlopig oordeel onrechtmatig was en in bezwaar niet in stand kon blijven. Toch werd het evenement niet geschorst. Het evenement begon de volgende dag. De rechter woog onder meer mee dat artiesten en vrijwilligers anders moesten worden omgepland en dat de vergunninghouder financiële schade stelde te lijden. Uiteindelijk woog dat belang zwaarder dan het belang van de omwonende bij bescherming van zijn woon- en leefklimaat.

338. Deze uitspraak laat precies zien waarom de verwijzing naar de latere vergunningprocedure niet zonder meer antwoord geeft op de vraag of effectieve

rechtsbescherming bestaat. De burger kan juridisch gelijk blijken te hebben en feitelijk toch te laat zijn.

D13. Het financiële gevolg van een gebrekkige vergunning behoort niet vanzelfsprekend voor rekening van de omgeving te komen

339. Daar komt bij dat in een dergelijke situatie de opgebouwde financiële belangen mede zijn ontstaan doordat het bestuursorgaan een vergunning heeft verleend die naar voorlopig oordeel niet rechtmatig is. Het is dan niet vanzelfsprekend dat het financiële risico daarvan in de voorlopige-voorzieningenprocedure doorslaggevend ten nadele van omwonenden moet uitpakken.

340. Voor zover een vergunninghouder schade lijdt doordat hij heeft vertrouwd op een later onrechtmatig geoordeeld besluit, betreft de vraag naar eventuele vergoeding daarvan in beginsel de verhouding tussen vergunninghouder en bestuursorgaan.

341. De gevolgen voor de woon- en leefomgeving zijn daarentegen na afloop van het evenement niet alsnog ongedaan te maken.

342. Eisers stellen hiermee niet dat iedere onrechtmatige vergunning automatisch moet worden geschorst of dat iedere gestelde schade door de gemeente moet worden vergoed. Het punt is dat het late tijdstip waarop rechtsbescherming beschikbaar komt zelf de belangenafweging kan veranderen.

D14. Daardoor ontstaat een structurele asymmetrie in het stelsel

343. Dit brengt een fundamenteler probleem aan het licht. De organisator krijgt door kalenderplaatsing in een vroeg stadium bestuurlijke duidelijkheid over zijn evenement, locatie en periode. Hij kan op basis daarvan verder voorbereiden. De omgeving wordt volgens de commissie juist naar een later rechtsbeschermingsmoment verwezen. Maar de voorbereiding die in de tussenliggende periode plaatsvindt, kan vervolgens bij een verzoek om voorlopige voorziening worden aangevoerd als reden om niet meer in te grijpen.

344. De structuur wordt dan:

    kalenderplaatsing → voorbereiding en investeringen → vergunning → bezwaar/Vovo → inmiddels opgebouwde organisatorische en financiële belangen wegen tegen schorsing.

    Daarmee dreigt de vroege zekerheid aan de ene zijde een praktisch obstakel te worden voor effectieve rechtsbescherming aan de andere zijde. Juist daarom is de vraag of bewonersorganisaties reeds bij het kalenderbesluit belanghebbende kunnen zijn geen theoretische procedurekwestie.

D15. Een vroegtijdige zienswijze of petitie is nuttig, maar vervangt geen rechtsmiddel

345. Vanuit de gemeentelijke praktijk is eisers als mogelijkheid genoemd om reeds vóór vergunningverlening een zienswijze of reactie in te dienen, ook wanneer geen formele zienswijzenprocedure is opengesteld.

346. Eisers onderschrijven dat vroegtijdige participatie zinvol kan zijn. Daarmee kunnen ervaringen met eerdere edities, geluidbelasting, locatie-specifieke omstandigheden, natuurbelangen en andere aandachtspunten tijdig bij de vergunningverlener onder de aandacht worden gebracht. Maar een dergelijke reactie of petitie is geen gelijkwaardig alternatief voor bezwaar tegen een appellabel besluit.

347. Zij biedt geen zelfstandige toegang tot de bestuursrechter en geen mogelijkheid om in die vroege fase een voorlopige voorziening te verkrijgen. De uitspraak van 17 juli 2025

illustreert bovendien dat zelfs een vóór vergunningverlening ingediende zienswijze niet voorkomt dat de formele rechtsbescherming uiteindelijk pas beschikbaar komt wanneer het evenement vrijwel voor de deur staat.

348. Participatie en rechtsbescherming mogen daarom niet met elkaar worden vereenzelvigd.

D16. De rechtsbeschermingsvraag wordt nog relevanter door de ontwikkeling naar meerjarige kalenderplaatsen

349. De ontwikkeling van het Amsterdamse evenementenstelsel versterkt dit probleem. Amsterdam heeft inmiddels zelf vastgesteld dat evenementruimte schaars is en heeft een systeem ontwikkeld waarin kalendercapaciteit voor meerdere jaren aan hetzelfde evenement kan worden toegewezen.

350. Daarmee wordt de kalenderfase steeds minder een vrijblijvende administratieve voorfase en steeds meer het moment waarop schaarse publieke evenementruimte wordt verdeeld.

351. De huidige zaak betreft Kalender 2026 en niet de toepassing van de nieuwe meerjarige verdelingsregels voor Kalender 2027 en verder. Eisers vermengen die besluiten niet.

352. De ontwikkeling is echter wel relevant voor de stelling van de commissie dat de omgeving in wezen slechts op de latere vergunningprocedure is aangewezen. Het gemeentelijke stelsel zelf kent aan de kalenderfase juist een steeds grotere betekenis toe.

D17. Het bezwaar bevatte reeds een expliciete rechtsbeschermingsgrond

353. Eisers hebben deze problematiek niet pas in beroep opgeworpen. In het oorspronkelijke bezwaar is reeds aangevoerd dat kalenderplaatsing in de praktijk verdere voorbereiding activeert, dat locaties worden gereserveerd en organisatorische en financiële verplichtingen worden aangegaan en dat het naarmate dit proces vordert steeds moeilijker wordt fundamentele wijzigingen aan te brengen. Daarbij is expliciet gewezen op het belang van tijdige rechtsbescherming omdat gevolgen zoals geluidhinder, verstoring van rust en aantasting van natuur na afloop niet ongedaan kunnen worden gemaakt.

354. De commissie heeft die argumentatie niet inhoudelijk weerlegd. Zij heeft volstaan met de verwijzing naar de latere evenementenvergunning. Daarmee is juist de kern van het door eisers aangevoerde rechtsbeschermingsprobleem onbeantwoord gebleven.

D18. Hetzelfde geldt voor cumulatie, verdeling en participatie

355. Ook andere reeds in bezwaar aangevoerde aspecten zijn door de niet-ontvankelijkverklaring buiten inhoudelijke beoordeling gebleven. Eisers hebben aangevoerd dat de kalender de cumulatieve belasting van buurten mede bepaalt, schaarse publieke evenementruimte verdeelt en bestaande evenement-locatiecombinaties voor 2026 voortzet.

356. Ook hebben zij erop gewezen dat participatie over eventuele latere ruimtelijke besluiten dreigt plaats te vinden nadat evenement, locatie en periode feitelijk reeds aan elkaar zijn gekoppeld.

357. Deze argumenten waren juist gericht op de betekenis van de kalender als vroeg beslismoment. Zij konden daarom niet zonder nadere motivering worden gepasseerd met de enkele constatering dat later nog een evenementenvergunning volgt.

D19. De commissie heeft artikel 1:2 Awb daardoor te beperkt toegepast

358. De commissie heeft terecht vastgesteld dat Kalender 2026 een appellabel besluit is, maar vervolgens de belanghebbendheid van eisers te beperkt beoordeeld. Zij heeft daarbij te zwaar geleund op ABRvS 2022:706 en daaruit feitelijk een algemene scheiding afgeleid tussen organisatoren, die bij kalenderplaatsing wél rechtsbescherming hebben, en de omgeving, die op de latere vergunning zou moeten wachten. Die algemene regel volgt niet uit die uitspraak.

359. Daarbij is onvoldoende onderzocht:

- welke concrete belangen de afzonderlijke bewonersorganisaties krachtens doelstelling en feitelijke werkzaamheden behartigen;
- welke kalenderlocaties en evenementen die belangen raken;
- welke juridische en feitelijke betekenis kalenderplaatsing in het Amsterdamse stelsel heeft;
- dat Kalender 2026 bewust bestaande evenement-locatiecombinaties voortzette;
- dat het college bij de vaststelling van de kalender zelf het woon- en leefklimaat als relevant beoordelingsbelang aanmerkt, hetgeen juist bevestigt dat kalenderplaatsing gevolgen kan hebben voor de belangen die de betrokken bewonersorganisaties behartigen;
- en of de latere vergunningprocedure in de praktijk daadwerkelijk een effectief en tijdig alternatief voor rechtsbescherming in de kalenderfase biedt.

Daarmee is artikel 1:2 Awb onvolledig toegepast.

D20. Motiverings- en zorgvuldigheidsgebrek

360. Het bestreden besluit is op dit onderdeel tevens onvoldoende zorgvuldig voorbereid en onvoldoende draagkrachtig gemotiveerd. De commissie heeft niet kenbaar gereageerd op de reeds in bezwaar aangevoerde argumenten over de materiële betekenis van kalenderplaatsing, de verdeling van schaarse ruimte, cumulatieve belasting, participatie en tijdige rechtsbescherming.

361. Ook ontbreekt een individuele beoordeling van de betrokken rechtspersonen aan artikel 1:2, derde lid, Awb. Het besluit is daarom op dit onderdeel in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 Awb.

D21. Conclusie

362. De Evenementenkalender Amsterdam 2026 is een zelfstandig appellabel besluit. Voor kalenderplichtige evenementen opent plaatsing in beginsel de toegang tot de vergunningprocedure en wordt een concreet evenement gekoppeld aan beschikbare locatie- en tijdcapaciteit.

363. Kalender 2026 was bovendien geen blanco lijst van onzekere plannen. Zij vormde grotendeels een voortzetting van Kalender 2025, die zelf reeds bestaande, vergunde en daadwerkelijk gehouden evenementen uit 2024 in beginsel had gekopieerd. Daardoor waren organisator, evenement, locatie en het karakter van veel activiteiten reeds in belangrijke mate bekend. Het college stelt bovendien zelf dat bij de totstandkoming van de kalender rekening wordt gehouden met het woon- en leefklimaat en de belastbaarheid van de stad.

364. Tegen die achtergrond kon verweerder niet volstaan met de abstracte redenering dat voor bewoners nog geen relevant belang bestaat omdat later nog een evenementenvergunning moet worden verleend.

365. ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:706, bevat geen algemene rechtsregel dat uitsluitend organisatoren belanghebbende kunnen zijn bij een evenementenkalender. In het bijzonder had verweerder de positie van de betrokken bewonersorganisaties afzonderlijk moeten beoordelen aan de hand van artikel 1:2, derde lid, Awb.

366. Daarbij is van belang dat de verwijzing naar de latere vergunningprocedure niet noodzakelijk effectieve rechtsbescherming waarborgt. De praktijk laat zien dat een vergunning zo laat kan worden verleend dat een voorzieningenrechter, zelfs wanneer hij de vergunning voorlopig onrechtmatig acht, vanwege inmiddels opgebouwde organisatorische en financiële belangen afziet van schorsing.

367. Een vroegtijdige zienswijze of petitie kan nuttige participatie bieden, maar verschaft geen toegang tot de rechter en is daarom geen vervanging voor een bestuursrechtelijk rechtsmiddel.

368. Primair stellen eisers zich daarom op het standpunt dat verweerder hen ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Hun belanghebbendheid bij het Kalenderbesluit 2026 is niet op de juiste wijze beoordeeld.

369. Subsidiair is het bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd, omdat verweerder de afzonderlijke positie van de betrokken bewonersorganisaties en de reeds in bezwaar aangevoerde argumenten over de concrete functie van de kalender en de effectiviteit van latere rechtsbescherming niet kenbaar heeft beoordeeld.

370. Eisers verzoeken de rechtbank het beroep op dit onderdeel gegrond te verklaren, het bestreden besluit voor zover het betrekking heeft op de Evenementenkalender Amsterdam 2026 te vernietigen en verweerder op te dragen opnieuw op de bezwaren te beslissen met inachtneming van de uitspraak van de rechtbank.

3. Conclusie en verzoek

Uit de gronden A tot en met D volgt dat de bestreden besluiten weliswaar formeel afzonderlijk zijn genomen, maar binnen het Amsterdamse evenementenstelsel opeenvolgende en onderling samenhangende functies vervullen. Wezenlijke keuzes over geluidruimte, locatiegebonden evenementruimte, verdeling van schaarse capaciteit en concrete kalenderplaatsing worden feitelijk reeds vóór de individuele evenementenvergunning gemaakt.

De gronden laten bovendien zien dat daarbij de volgorde van besluitvorming dreigt om te keren: de gewenste evenementen- en geluidruimte wordt eerst beleidsmatig bepaald, begrensd en verdeeld, terwijl de integrale beoordeling van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving en de concrete belangen van omwonenden in belangrijke mate naar latere besluitvormingsmomenten wordt verschoven. De mogelijkheid om tegen een latere vergunning op te komen kan daarom niet zonder meer als afdoende rechtsbescherming tegen die eerdere normatieve keuzes worden beschouwd.

Eisers verzoeken de rechtbank daarom:

a. het beroep gegrond te verklaren;

b. de beslissing op bezwaar van 2 juli 2026 geheel, althans voor zover bestreden, te vernietigen;
c. verweerders op te dragen opnieuw op de bezwaren te beslissen met inachtneming van de uitspraak;
d. daarbij, voor zover relevant, de afzonderlijke normatieve onderdelen van het Geluidbeleid en de locatieprofielen naar hun materiële inhoud, grondslag en werking te kwalificeren en de belanghebbendheid van de afzonderlijke eisers bij de Evenementenkalender 2026 individueel te beoordelen;
e. voor zover de Nadere regels evenementenkalender Amsterdam 2025 als algemeen verbindend voorschrift worden aangemerkt, bij de beoordeling tot uitgangspunt te nemen dat die kwalificatie geen inhoudelijk oordeel inhoudt over de rechtmatigheid of verbindendheid van het daarin neergelegde meerjarige verdeelstelsel en evenmin bepalend is voor het rechtskarakter van de concrete besluiten die ter uitvoering daarvan worden genomen;
f. verweerders te veroordelen in de voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten in beroep en te bepalen dat het door eisers betaalde griffierecht wordt vergoed, alsmede bij de nieuwe beslissing op bezwaar opnieuw te beslissen op de reeds in bezwaar gedane verzoeken om vergoeding van de kosten van bezwaar.

Hoogachtend,

Bijlagen:

1. Brief namens eiseres met Aanvullende ontvankelijkheidsgronden van 15/18 mei 2026, met daarin welke kwalificatievraag daadwerkelijk aan de commissie is voorgelegd.
2. Eén concrete vergunning 2026, WorldPride, uitsluitend om de feitelijke doorwerking van het nieuwe Geluidbeleid in de vergunningsketen te laten zien. De vergunning noemt het Geluidbeleid uitdrukkelijk als toetsingskader (pagina 19-20).
3. Advies omgevingsdienst 2023 inzake Ruigoord (pagina 2).