

Functioneren van (binnenstads-) bestemmingsplannen

Gemeente Leeuwarden

(Goedgekeurd 03-11-2005)

Functioneren van (binnenstads-)bestemmingsplannen

Een onderzoek naar de wijze waarop gemeenten in de binnenstad met een bestemmingsplan gewenste ontwikkelingen, met betrekking tot de horeca kunnen bevorderen en de ongewenste kunnen keren.

Eindverslag

Groningen, 20 juni 2006

ir. R.S. Heegsma

s1511130

Versie 3.0

RUG *Rijksuniversiteit Groningen*

Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

Planologie

Afstudeercommissie

Drs. T. van der Meulen (voorzitter afstudeercommissie, Rijksuniversiteit Groningen)

Prof. Dr. G. de Roo (tweede begeleider, Rijksuniversiteit Groningen)

ir. T. Brouwer en R. Broers (Gemeente Leeuwarden)

Opdrachtgever

Gemeente Leeuwarden



Afstudeerscriptie

van

Ronald Simon Heegsma

Woord vooraf

Dit rapport bevat het verslag van een onderzoek wat is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Leeuwarden. Het onderzoek biedt de gemeente Leeuwarden handvaten ten aanzien van de wijze waarop zij met het bestemmingsplan en met de horecafunctie het plan om moet gaan. Om zo gewenste ontwikkelingen te kunnen bevorderen en de ongewenste te kunnen keren. De mogelijkheid een bijdrage te leveren aan deze problematiek, vormde de uitdaging voor dit onderzoek.

Met deze scriptie sluit ik de Master MSc Planologie af. Het onderzoek is deels bij de gemeente Leeuwarden, afdeling Ruimtelijke Ordening (RO) uitgevoerd, deels is het ook een zelfstudie geweest.

Ik wil graag iedereen bedanken die mij in meer of mindere mate heeft ondersteund tijdens mijn afstudeerperiode. Mijn speciale dank gaat uit naar de leden van mijn afstudeercommissie. Van mijn opleiding MSc Planologie de heer T. van de Meulen, die mij heeft begeleid tijdens het afstudeertraject. Zelfs op z'n vrije dagen kon ik daar terecht. Daarnaast dank ik de commissieleden T. Brouwer en R. Broers van de gemeente Leeuwarden, die mij kennis hebben laten maken met (de werking van) het instrument bestemmingsplan. Een instrument waar ik voorafgaande aan dit onderzoek spreekwoordelijk 'weinig kaas van had gegeten'.

Verder wil ik eenieder bedanken die de bereidheid heeft gehad mij door een interview te woord te staan. Tot slot wil ik een laatste dankwoord richten aan familie en vrienden die altijd geïnteresseerd hebben meegeleefd.

Ik wens u veel leesplezier!

R.S. Heegsma

Groningen, december 2005

Inhoudsopgave

1	ACHTERGROND	12
1.1	INLEIDING	12
1.2	AANLEIDING ONDERZOEK	12
1.3	OPBOUW RAPPORT	14
2	ONDERZOEKSOPZET	15
2.1	INLEIDING	15
2.2	PROBLEEMSTELLING	15
2.3	AFBAKENING	15
2.4	DOELSTELLING	16
2.5	ONDERZOEKSVRAGEN	16
2.6	STRATEGIE, METHODEN EN TECHNIKEN	16
2.7	ONDERZOEKSMODEL	18
3	BESTEMMINGSPLAN	19
3.1	INLEIDING	19
3.2	DOEL VAN HET BESTEMMINGSPLAN	19
3.3	ONDERDELEN VAN HET BESTEMMINGSPLAN	20
3.4	SOORTEN BESTEMMINGSPLANNEN	21
3.5	FUNCTIES VAN HET BESTEMMINGSPLAN	23
3.6	FLEXIBILITEIT EN GLOBALITEIT	24
3.7	OVERIGE RUIMTELIJKE INSTRUMENTEN	25
3.8	RESUMÉ	25
4	GEMEENTE LEEUWARDEN	27
4.1	AANLEIDING HERZIENING	28
4.2	BESTEMMINGSPLAN	29
4.3	(ON)GEWENSTE ONTWIKKELINGEN IN LEEUWARDEN	34
4.4	ERVARINGEN MAKELAAR EN HORECABOND	35
4.5	MAKELAAR EN HORECA NEDERLAND	36
4.6	RESUMÉ	38

5	BESTEMMINGSPLAN IN DE PRAKTIJK	41
5.1	INLEIDING	41
5.2	DE SELECTIE VAN PUBLIEKE EN PRIVATE PARTIJEN	42
5.3	GEMEENTE ALKMAAR	43
5.4	GEMEENTE GRONINGEN	50
5.5	GEMEENTE DEN BOSCH	55
5.6	RESUMÉ	58
6	OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN	62
6.1	INLEIDING	62
6.2	AANLEIDING HERZIENING BESTEMMINGSPLAN	62
6.3	PLANMETHODIEK	63
6.4	HORECA IN HET BESTEMMINGSPLAN	65
6.5	AANVULLENDE (LOKALE) PLANOLOGISCHE INSTRUMENTEN	68
6.6	RESUMÉ	69
7	GEWENSTE EN ONGEWENSTE (HORECA) ONTWIKKELINGEN	71
7.1	INLEIDING	71
7.2	BEVORDEREN GEWENSTE ONTWIKKELINGEN	71
7.3	TERUGDRINGEN ONGEWENSTE ONTWIKKELINGEN	74
8	CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	77
8.1	INLEIDING	77
8.2	CONCLUSIE	77
8.3	AANBEVELINGEN	80
9	REFERENTIES	82
10	COLOFON	85
11	BIJLAGEN	86

LIJST VAN TABELLEN

TABEL 4-1	OVERZICHT VAN DE DERTIEN BESTEMMINGSPLANNEN EN DATUM GOEDKEURING GS	28
TABEL 5-1	OVERZICHT AANTAL INWONERS EN HORECA-AANBOD VAN LEEUWARDEN EN REFERENTIESTEDEN.	43
TABEL 5-2	HORECACATEGORIEËN VAN DE GEMEENTE ALKMAAR	47
TABEL 5-3	HORECACATEGORIEËN VAN DE GEMEENTE GRONINGEN	53
TABEL 5-4	HORECABESTEMMINGEN VAN DE GEMEENTE DEN BOSCH	57
TABEL 6-1	OVERZICHT DRIE GEMEENTEN M.B.T. HUIDIGE SITUATIE EN HERZIENING.	63
TABEL 6-2	OVERZICHT VAN DE DRIE GEMEENTEN M.B.T. HUIDIGE EN NIEUWE PLANMETHODIEKEN.	64
TABEL 6-3	OVERZICHT VAN DE DRIE GEMEENTEN M.B.T. DE HORECA IN BESTEMMINGSPLAN 67	
TABEL 6-4	OVERZICHT VAN OVERIGE (LOKALE) INSTRUMENTEN BIJ DE DRIE GEMEENTEN 68	

LIJST VAN FIGUREN

FIGUUR 1-1	BEGRENZING VAN HET PLANGEBIED BINNENSTAD LEEUWARDEN	14
FIGUUR 2-1	HET ONDERZOEKSMODEL	18
FIGUUR 4-1	VOORBEELD VAN DE BLOKZIJDEMETHODE IN LEEUWARDEN	31
FIGUUR 5-1	VOORBEELD TABELVORM VARIANT BLOKZIJDEMETHODE	51

Samenvatting

Een bestemmingsplan moet actueel zijn. Dit wordt verplicht gesteld in de wet op de Ruimtelijke Ordening. De gemeente moet over actuele plannen beschikken voor haar gehele grondgebied. In artikel 33 WRO staat beschreven dat een bestemmingsplan eens in de tien jaar herzien moet worden.

De gemeente Leeuwarden wil haar vigerende bestemmingsplannen voor de binnenstad herzien. Als een van de belangrijkste redenen noemt zij de herzieningsplicht. De meeste plannen voor de binnenstad zijn dan ook gedateerd en geven geen goed beeld meer van de huidige situatie. Het doel is om de dertien plannen te vervangen voor één bestemmingsplan. Hierbij wil de gemeente Leeuwarden graag meer inzicht in de wijze waarop het bestemmingsplan ingericht kan worden.

De doelstelling van dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

Hoe doen van aanbevelingen aan de gemeente hoe zij in een dynamisch milieu als een binnenstad, gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de horeca met een bestemmingsplan kan bevorderen en de ongewenste kan keren (en de wijze waarop het plan het beste kan worden ingericht).

In dit onderzoek wordt er alleen gekeken naar één binnenstadsfunctie en dat is de functie *horeca*. Het is een van die functies net als seksinrichtingen en coffeeshops, die een grote invloed hebben op de leef- en woonomgeving. Dat is ook een van de redenen geweest waarom er gekozen is om deze functie centraal te stellen in het onderzoek.

Deze doelstelling wordt bereikt door middel van een vergelijking te trekken tussen het functioneren van binnenstedelijke bestemmingsplannen van diverse gemeenten (al dan niet in samenwerking met andere bestuurlijke instrumenten). Voor het bereiken van het doel is het noodzakelijk om eerst inzicht te krijgen in het instrument bestemmingsplan. Welke aspecten van het plan zijn relevant om de werking van verschillende plannen te kunnen vergelijken? Ter beantwoording van die vraag is een literatuurstudie gedaan.

Uit deze studie is naar voren gekomen dat het bestemmingsplan een belangrijk instrument is voor de ruimtelijke inrichting. Het is namelijk het enige instrument wat juridisch bindend is, waarbij de juridische kracht voort komt uit de plankkaart, de voorschriften en eventueel uit de beschrijving in hoofdlijnen (bih). Aan de hand hiervan kan de gemeente o.a. bepalen wat voor soort bebouwing is toegestaan, eisen stellen aan bebouwing (bouwhoogte, locatie etc) en door het 'bestemmen' van de grond kan de gemeente de bouw mogelijkheden bepalen.

Om te voorkomen dat een bestemmingsplan snel verouderd (zie boven) kan de gemeente maatregelen treffen die de effectiviteit van het instrument vergroten. De effectiviteit kan enerzijds vergroot worden door de globaliteit van het bestemmingsplan te vergroten (globaal versus gedetailleerd plan), door bijvoorbeeld binnen een en dezelfde bestemming diverse gebruiksvormen toe te staan. Anderzijds kan het plan ook minder star worden gemaakt door vergroting van de flexibiliteit. Bijvoorbeeld met gebruikmaking van de mogelijkheden van artikelen 11,15 en 19 WRO (binnenplanse en buitenplanse wijzigingen).

Tot slot kan opgemerkt worden dat het bestemmingsplan niet het enige instrument is waar de gemeente gebruik van kan maken. Bij de regulering van bijvoorbeeld het gemeentelijke horecabeleid kan de gemeente gebruik maken van aanvullende instrumenten zoals de Leefmilieuverordening, Algemeen plaatselijke verordening (APV), Drank- en horecawet en het (private) convenant.

Vanuit de literatuurstudie zijn een aantal aspecten van het bestemmingsplan naar voren gekomen, waarmee het functioneren van het bestemmingsplan onderzocht kan worden. In vraagvorm gaat het om de volgende aspecten:

- wat is de aanleiding om het bestemmingsplan te herzien?
- hoe is het bestemmingsplan (algemeen) ingericht met betrekking tot de planmethode en de mate van effectiviteit (globaliteit/flexibiliteit)?
- hoe wordt het horecabeleid vertaald in het bestemmingsplan en welke aanvullende instrumenten worden bij de regulering gebruikt?

Aan de hand van de hierboven genoemde aspecten kan nu bekeken worden hoe bestemmingsplannen in de praktijk blijken te functioneren. De bovenstaande vragen zijn in eerste instantie toegepast op de gemeente Leeuwarden. Het is interessant om een beeld te krijgen van hoe de gemeente Leeuwarden omgaat met haar bestemmingsplannen en met de regulering van de horeca. Opdat er vervolgens een vergelijking gemaakt kan worden met de andere gemeenten. Tevens kan er meer inzicht worden verkregen in wat de gemeente Leeuwarden ziet als ongewenste dan wel gewenste ontwikkelingen (met betrekking tot de horeca).

Nadat de plannen van de gemeente zijn geanalyseerd en beschreven, zijn (voor de casestudy) een drietal referentiesteden geselecteerd. Het gaat om steden die op een of andere manier vergelijkbaar zijn met de stad Leeuwarden. In dit onderzoek zijn de referentiesteden geselecteerd op basis van een drietal vergelijkingscriteria, te weten: inwoneraantal, horeca-aanbod en de steden moesten een Beschermd Stadsgezicht hebben. Op basis van deze drie criteria zijn de steden Alkmaar, Groningen en Den Bosch geselecteerd.

Het functioneren van de binnenstedelijke bestemmingsplannen van bovenstaande gemeenten is getoetst aan de hand van interviews en door het inzien van de (vigerende) plannen. De face-to-face methode biedt de beste mogelijkheden om een goed beeld te kunnen krijgen van hoe de gemeenten tegenover het functioneren van het bestemmingsplan staan. En wel omdat er open vragen gesteld kunnen worden en de mogelijkheid bestaat om op een gegeven antwoord in te gaan.

In eerste instantie zijn de gemeenten afzonderlijk bekeken en beschreven. Door vervolgens de gemeenten met elkaar te vergelijken, kunnen de opmerkelijkste overeenkomsten en verschillen achterhaald worden. De voornaamste overeenkomsten ten aanzien van de wijze waarop de horeca in het bestemmingsplan is geregeld zijn:

- Gemeenten zijn bezig hun horecacategorieën te wijzigen om de handhaafbaarheid te verbeteren en meer rekening te houden met de mate ruimtelijke impact. De 'trend' is dat er vier à vijf begrippen worden gehanteerd.
- Gemeenten werken met horecaconcentratiegebieden. In de meeste gevallen geven de gemeenten deze concentratiegebieden aan in het bestemmingsplan. Het komt ook voor dat dit gebeurt in de horecanota.

De wijze waarop de horeca in het bestemmingsplan wordt geregeld is niet eenduidig. Er bestaan verschillen tussen de gemeenten, namelijk:

- De wijze waarop gemeenten in het bestemmingsplan aangegeven hoeveel horecabedrijven er minimaal dan wel maximaal (in de binnenstad) toegestaan zijn verschilt. Zo regelt de ene gemeente het via beschrijvingen in de voorschriften en via de plankkaart, terwijl een andere gemeente gebruikt maakt van tabellen in de voorschriften.
- Niet alle gemeenten hanteren dezelfde mate van flexibiliteit en globaliteit ten aanzien van de functie horeca. Zowel gedetailleerde benaderingen als een globale en flexibele regeling als wel tussenvormen hiervan, zijn naar voren gekomen.

Geconcludeerd kan worden dat er geen eenduidigheid is met betrekking tot de wijze waarop het bestemmingsplan (en in het speciaal met betrekking tot de horeca) ingericht moet worden. Het dan ook aan de gemeente om te bepalen, welk voorbeeld er gevolgd gaat worden. Op welke wijze er zorg wordt gedragen voor een ruimtelijk en juridisch instrumentarium, waarmee het horecabeleid adequaat uitgevoerd en gereguleerd kan worden.

Waar wel eenduidigheid over bestaat is dat de gemeenten vinden dat hun huidige definities/ horecacategorieën onvoldoende sturingsmogelijkheden bieden om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan als ondersteunende horeca. Gemeenten zijn momenteel dan ook bezig hun definities van de horecabedrijven te wijzigen. Veelal wordt ervoor gekozen om uiteindelijk te komen tot vier a vijf definities, waarbij de nadruk meer komt te liggen op de ruimtelijke impact van deze definities/ categorieën. Een veelvoorkomende maatregel om de ondersteunende horeca tegen te gaan, gebeurt door een maximum te stellen aan het verkoopvloeroppervlak. Tot slot wordt de clustering van alle horeca in een gebied gezien als een negatieve ontwikkeling gezien. Het clusteren van horeca in concentratiegebieden en het consolideren van horeca buiten deze gebieden wordt veelal als beste variant gezien.

Hiermee is er een antwoord gegeven op devraagstelling:

Hoe kan in een dynamisch gebied als de binnenstad door een (nieuw) bestemmingsplan, gewenste ontwikkelingen met betrekking tot binnenstadsfuncties worden bevorderd en de ongewenste worden gekeerd? En op welke wijze kan het bestemmingsplan dan het beste worden opgesteld?

1

Achtergrond

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding tot het onderzoek en kort toegelicht in paragraaf 1.2. De opbouw van het rapport wordt schematisch weergegeven in paragraaf 1.3.

1.2 Aanleiding onderzoek

De aanleiding van dit onderzoek is de herziening van het bestemmingsplan. De gemeente Leeuwarden is bezig haar bestemmingsplannen voor de binnenstad te actualiseren. Een van de belangrijkste redenen waarom de gemeente haar plannen aan het herzien is, is de herzieningsplicht. De nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening verplicht gemeenten namelijk om over een actueel bestemmingsplan te beschikken (VROM, 2000). In de volgende paragraaf wordt in het kort aandacht besteed aan de verplichte herziening.

1.2.1 Herziening van bestemmingsplannen

Een bestemmingsplan moet actueel zijn. Dit wordt verplicht gesteld in de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. De gemeente moet over actuele plannen beschikken voor zijn gehele grondgebied. Dus ook de plannen voor de binnenstad moeten actueel zijn. Volgens VROM (2000b) kunnen verouderde bestemmingsplannen namelijk leiden tot verminderde rechtszekerheid en een verlies van waarborgen (handhaven) van de ruimtelijke samenhang op het niveau van het bestemmingsplan.

Het belang van een actueel bestemmingsplan wordt nog eens extra onderstreept in 'Bouwstenen voor een nieuwe Wro' (VROM, juni 2000). Aangegeven wordt dat het van

belang is dat het bestemmingsplan zoveel mogelijk moet aansluiten bij de actuele situatie. En dat het voldoende mogelijkheden moet bieden om in te spelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en initiatieven.

1.2.2 Verouderd bestemmingsplan

In de voorgaande alinea is gesproken over het feit een bestemmingsplan actueel moet zijn. Hierbij is echter buiten beschouwing gebleven wanneer een plan niet meer actueel is. In artikel 33 WRO staat beschreven dat een bestemmingsplan na tien jaar of bij vrijstelling door GS, na twintig jaar moet worden herzien. Mag je aan de hand hiervan nu veronderstellen dat een plan na 10 jaar verouderd is? Een citaat van Hanemaayer en Temme gaat hier niet vanuit; *'Een recent bestemmingsplan kan soms meer knellen zijn dan een bestemmingsplan van twintig jaar oud'*.

Er spelen dus vermoedelijk meer factoren een rol, dan alleen de factor tijd. In het rapport 'De actualiseringsopgave' uit 1996 geven Hanemaayer en Temme aan dat het begrip 'actualiteit' een koepelbegrip is, waaronder diverse dimensies behoren. Niet alleen het feit of een plan niet ouder is dan tien jaar bepaald of een plan actueel is, ook andere aspecten spelen een rol, te weten:

- het gemeentebestuur onderschrijft het plan in alle onderdelen;
- het beleid van hogere overheden is in het plan verwerkt (ook het beleid dat dateert van na het raadsbesluit over het bestemmingsplan);
- het bestemmingsplan geeft een goed beeld van de feitelijke ruimtelijke situatie;
- het plan een inzichtelijk document is.

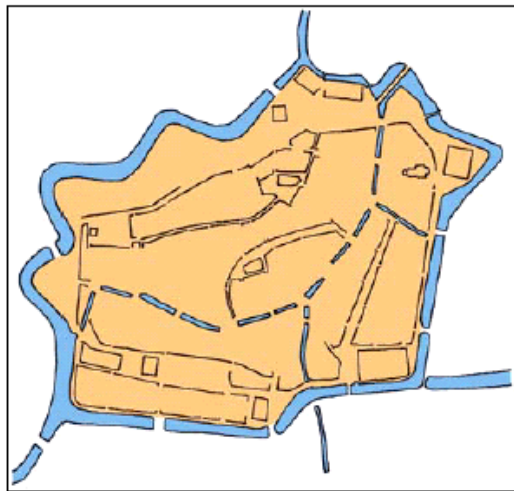
1.2.3 Gemeente Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden is begin 2001 gestart met het actualiseren van een reeks van bestemmingsplannen in het stedelijk gebied (gemeente Leeuwarden, 2002). Momenteel zijn de plannen voor de binnenstad aan de beurt. Er is reeds een begin gemaakt om deze vigerende plannen te herzien.

In de binnenstad gelden momenteel 13 vigerende bestemmingsplannen. Volgens de gemeente Leeuwarden zijn deze plannen voor een groot deel verouderd. Deels zijn ze verouderd vanwege de leeftijd. De meeste plannen zijn door de Gedeputeerde Staten goedgekeurd in de periode tussen 1983 - 1992. Dit is niet de enige reden van de gemeente om de plannen 'verouderd' te noemen. Qua wet- en regelgeving, maar ook qua bebouwingsregeling zijn de meeste plannen niet meer actueel genoeg (gemeente Leeuwarden, 2004a). Gedetailleerde informatie over deze plannen is te vinden in hoofdstuk vier.

Het doel van de gemeente is om de 13 plannen te vervangen door één bestemmingsplan. 'Op basis van een actueel bestemmingsplan voor de binnenstad, kunnen ongewenste ontwikkelingen beter worden voorkomen en kunnen gewenste ontwikkelingen sneller worden gerealiseerd' (Gemeente Leeuwarden, 2004a). De gemeente heeft als grondslag voor een nieuw bestemmingsplan voor de binnenstad een Structuurvisie opgesteld met als titel 'Ús stêd'. Hierin is op hoofdlijnen het beleid voor de binnenstad aangegeven, waarbij de visie zich concentreert op de belangrijkste functies in de binnenstad, te weten: wonen, detailhandel, horeca, cultuur en parkeren en vervoer. Het nieuw op te stellen plan voor de binnenstad betreft nagenoeg het gehele gebied binnen de stadsgrachten (zie figuur 1-1).

figuur 1-1 Begrenzing van het plangebied binnenstad Leeuwarden



1.3 Opbouw rapport

In hoofdstuk 1 wordt de aanleiding van het onderzoek beschreven, alsmede de opbouw van dit rapport. In hoofdstuk 2 is de onderzoeksopzet beschreven. Daarna wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan op het instrument bestemmingsplan en in hoofdstuk 4 wordt de situatie van de gemeente Leeuwarden bekeken. In hoofdstuk 5 wordt de situatie van een aantal geselecteerde gemeenten afzonderlijk bekeken. De gemeenten worden vervolgens met elkaar vergeleken in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 wordt een analyse gemaakt van wat de mogelijkheden zijn van het bestemmingsplan om gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de functie horeca, te bevorderen en de ongewenste te keren. In hoofdstuk 8 volgen de conclusies en aanbevelingen.

2

Onderzoeksopzet

2.1 Inleiding

In hoofdstuk twee wordt de onderzoeksopzet weergegeven. Hierin wordt aangegeven waar het onderzoek over gaat en hoe het uitgevoerd is. Het hoofdstuk bestaat uit de probleemstelling (§2.2), de afbakening (§2.3), de doelstelling en de bijbehorende onderzoeksvragen in respectievelijk paragraaf 2.4 en paragraaf 2.5. In de daarop volgende paragraaf wordt de onderzoeksstrategie besproken (§2.6). Tot slot komt het onderzoeksmodel in paragraaf 2.7 aan de orde.

2.2 Probleemstelling

De probleemstelling voor dit onderzoek luidt:

Hoe kan in een dynamisch gebied als de binnenstad door een (nieuw) bestemmingsplan, gewenste ontwikkelingen met betrekking tot binnenstadsfuncties worden bevorderd en de ongewenste worden gekeerd? En op welke wijze kan het bestemmingsplan dan het beste worden opgesteld?

2.3 Afbakening

In de probleemstelling wordt er gesproken over binnenstadsfuncties. Niet alle functies die in een binnenstad kunnen voorkomen, zoals wonen, cultuur, kantoren, etc worden in dit onderzoek meegenomen. Het is gezien de tijd niet mogelijk om alle functies mee te nemen in het onderzoek. Bovendien zou het onderzoek dan ook te breed worden, terwijl er de diepte ingegaan moet worden. Daarom is in overleg met de gemeente Leeuwarden besloten het onderzoek te beperken tot één functie, te weten de horecafunctie.

2.4 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is: het doen van aanbevelingen aan de gemeenten hoe zij in een dynamisch milieu als een binnenstad, gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de horeca met een bestemmingsplan kan bevorderen en de ongewenste kan keren (op welke wijze kan het plan dan het beste worden opgesteld).

Het onderzoek bekijkt deze vraag door een vergelijking te trekken tussen het functioneren van binnenstedelijke bestemmingsplannen van diverse gemeenten. Al dan niet in samenhang met andere bestuurlijke instrumenten.

2.5 Onderzoeksvragen

De nadere detaillering van de onderzoeksopzet is vormgegeven met behulp van onderzoeksvragen. Aan de hand van deze vragen is te achterhalen welke kennis nuttig dan wel nodig is om tot concrete aanbevelingen te komen.

- I. Wat is een bestemmingsplan en wat zijn de belangrijkste aspecten om inzicht te krijgen in het functioneren van een bestemmingsplan?
- II. Op welke wijze heeft de gemeente Leeuwarden inhoud (planvorm en de mate van flexibiliteit/globaliteit) gegeven aan haar bestemmingsplan in het specifiek ten aanzien van de functie horeca? En wat zijn de ervaringen daarbij van de gemeente alswel van private partijen?
- III. Hoe hebben andere gemeenten inhoud gegeven aan hun bestemmingsplan en hoe blijkt het te functioneren in de praktijk?
- IV. Hoe denken de private partijen over de wijze waarop de gemeente(n) inhoud heeft gegeven aan het bestemmingsplan in relatie met hun dagelijkse werkzaamheden?
- V. Wat leert ons de analyse van de evaluatie van de bestemmingsplannen met het oog op het doen van aanbevelingen over hoe gemeenten gewenste ontwikkelingen kunnen bevorderen en ongewenste kunnen keren?

2.6 Strategie, methoden en technieken

Om dit onderzoek op een juiste manier aan te pakken en af te ronden is het noodzakelijk te bepalen wat de te volgen onderzoeksstrategie is en welke onderzoeksmethoden en technieken het meest geschikt zijn voor dit onderzoek.

In dit onderzoek staat de werking van het bestemmingsplan centraal, waarbij in het specifiek wordt gekeken naar de binnenstadsfunctie horeca. Alvorens bepaald wordt hoe bestemmingsplannen in de praktijk blijken te functioneren, moet er meer inzicht in de relevante begrippen worden verkregen (o.a. het bestemmingsplan, gewenste en ongewenste ontwikkelingen met betrekking tot de horeca). Dit gebeurt door een literatuurstudie en gesprekken met ambtenaren van de gemeente Leeuwarden.

De inleidende beschouwing over het instrument bestemmingsplan (onderzoeksvraag I) is met name gebaseerd op secundaire literatuur. Het gaat hier om indirecte bronnen zoals vakliteratuur. Waar mogelijk is dit aangevuld met informatie uit eerste hand in de vorm van gesprekken met ambtenaren. De beschouwing gaat met name in op wat een bestemmingsplan doet, uit welke onderdelen het bestaat, welke soorten plannen er bestaan, etc. Het doel van de eerste onderzoeksvraag is om meer inzicht te krijgen in het begrip bestemmingsplan.

Nu bekend is wat er onder een bestemmingsplan wordt verstaan, is het zaak om het onderzoek meer te focussen, om zo uiteindelijk te kunnen komen tot een antwoord op de probleemstelling. Een eerste stap hiertoe wordt gezet wanneer er meer inzicht wordt verkregen in hoe de gemeente Leeuwarden momenteel inhoud geeft aan het bestemmingsplan voor de binnenstad (onderzoeksvraag II). Welke planmethode(n) hanteert de gemeente momenteel, hoe gaan zij om met de horeca en wat zou de gemeente graag anders willen en waarom? Het is voor het onderzoek noodzakelijk om dit te weten, omdat dit vervolgens weer als input kan worden gebruikt bij het opstellen van het interview, wat gebruikt wordt voor de gesprekken andere gemeenten en de private partijen. Bij de tweede onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van de aanwezige literatuur op de afdeling ruimtelijke ordening (relevante nota's, bestemmingsplannen e.d.) en er zijn gesprekken gevoerd met diverse ambtenaren binnen de gemeente Leeuwarden.

Na afronding van onderzoeksvraag twee kan de empirische dataverzameling van start gaan. Voor de verzameling van de benodigde antwoorden is gebruik gemaakt van een van de vijf grondvormen van een onderzoek, om wetenschappelijke probleemstellingen op te lossen. In Verschuren en Doorewaard (2000) worden deze vormen omschreven als: survey, experiment, casestudy, gefundeerde theoriebenadering en het bureauonderzoek. In dit onderzoek is gekozen voor de *casestudy* en wel omdat het zich kenmerkt als een empirische dataverzamelmethode waarbij naar kwalitatieve gegevens wordt gevraagd (Verschuren en Doorewaard, 2000).

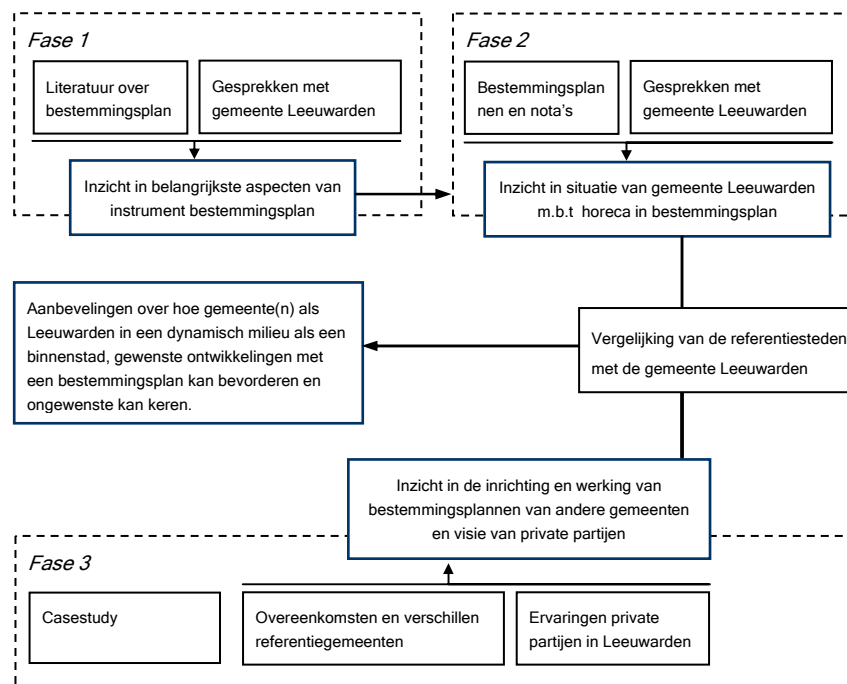
Voor het beantwoorden van de derde en vierde onderzoeksvraag is er gekozen om enkele publieke en private partijen te *interviewen*. Waarbij gekozen is voor de face-to-face variant van ondervraging en gebruik is gemaakt van een semi-open vragenlijst. Van tevoren wordt in grote lijnen bepaald wat gevraagd wordt, op welke wijze en in welke volgorde er gevraagd wordt. De ondervraagde is daarentegen weer vrij in de wijze waarop hij of zij antwoordt. Ook kunnen aanvullende vragen gesteld worden indien dit bepaalde zaken onduidelijk zijn dan wel extra uitdieping nodig heeft.

Welke publieke en private partijen zijn benaderd en om welke reden(en) valt te lezen in hoofdstuk 5. Waar ook de resultaten van de gevoerde gesprekken is uitgewerkt. In bijlage 1 is de vragenlijst opgenomen, die dus gekenmerkt wordt door de semi-open vraagstelling.

2.7 Onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel is een schematische weergave van het doel van het onderzoek en de globale stappen die gezet moeten worden om dit doel te bereiken (Verschuren en Doorewaard, 2000). Het maken van een model draagt dan ook in belangrijke mate bij aan het verkrijgen van inzicht en overzicht van wat er in het onderzoek allemaal moet gebeuren. In onderstaande figuur 2-1 is het onderzoeksmodel voor dit onderzoek weergegeven.

figuur 2-1 Het onderzoeksmodel



3

Bestemmingsplan

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het bestemmingsplan als juridisch instrument van de ruimtelijke ordening centraal. Aan het eind van het hoofdstuk moet er een antwoord worden gegeven op de eerste onderzoeksvraag: *Wat is een bestemmingsplan en wat zijn de belangrijkste aspecten om inzicht te krijgen in het functioneren van een bestemmingsplan?*

De belangrijkste aspecten van het bestemmingsplan worden in dit hoofdstuk nader toegelicht. Allereerst volgt er in paragraaf 3.2 wordt ingegaan op het doel van het bestemmingsplan. In de volgende paragraaf worden de verschillende onderdelen van het bestemmingsplan besproken (§3.3). In de twee paragrafen daarna wordt er respectievelijk ingegaan op verschillende planmethoden (§3.4) en op de functies (§3.5) van het bestemmingsplan. Dit wordt gevolgd door de discussie omtrent flexibiliteit en globaliteit (paragraaf 3.6). Tot slot worden de overige ruimtelijke instrumenten besproken in paragraaf 3.7, gevolgd door de resumé in paragraaf 3.8.

3.2 Doel van het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is een wettelijk instrument dat een belangrijke plaats inneemt binnen de ruimtelijke ordening. Het is namelijk het enige ruimtelijke plan dat juridisch bindend is. Het is bindend voor iedereen, dus voor burgers, bedrijven, instellingen en overheden. Het bestemmingsplan is een middel waarmee de gemeentelijke overheid een beleid voert op het gebied van ruimtelijke ordening; het is een beleidsstuk waarin de

gemeenteraad haar toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald grondgebied ten eerste neerlegt en ten tweede aan de burgers dwingend oplegt, het dient als basis voor vergunningenbeleid, onteigening en politietoezicht e.d. (Van Zundert, 1996). Dat een bestemmingsplan deze twee eigenschappen (neerleggen van visie en dwingend opleggen) bezit, zorgt ervoor dat het bestemmingsplan verschilt van alle andere ruimtelijke planvormen (Struiksma, 1996).

Het doel van een bestemmingsplan is een goede ruimtelijke ordening te bewerkstelligen van het gebied waarover het plan zich uitstrekt. Zo staat het in artikel 12 van het besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) vermeld. Het begrip *'goede ruimtelijke ordening'* moet hier breed worden opgevat. Wat er nu met een goede ruimtelijke ordening wordt bedoeld, staat echter niet omschreven. Toch is het een begrip waar iedereen zich wel iets bij kan voorstellen. Het is bijvoorbeeld voor iedereen wel duidelijk dat een zwaar industrieel bedrijventerrein in een natuurgebied niet onder een goede ruimtelijke ordening valt. Evenzo mag niet iedereen zomaar in z'n eigen huis een cafetaria beginnen.

Kortom een bestemmingsplan moet een toegevoegde waarde hebben voor de inrichting van de leefomgeving. Het leveren van een bijdrage aan de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving laat zich hierbij goed vertalen in het begrip 'ruimtelijke kwaliteit'. Wat wil zeggen dat niet alleen de fysieke kenmerken van een locatie (zoals bodemgesteldheid) een rol spelen, maar ook kwaliteitseisen vanuit beleidsterreinen met een ruimtelijke dimensie. Hierbij kan gedacht worden aan eisen ten aanzien van bereikbaarheid, overlast en uitstraling.

3.3 Onderdelen van het bestemmingsplan

Het (juridische) bestemmingsplan bestaat uit een (of meer) plankaart(en), de planvoorschriften en de doeleindenomschrijving. De juridische kracht van het plan komt voort uit de voorschriften en de plankaart. Eventueel kan er een beschrijving in hoofdlijnen worden toegevoegd waarin het bouwprogramma wordt verwoord. Deze beschrijving maakt dan integraal deel uit van het bestemmingsplan en is dan ook juridisch bindend.

3.3.1 Plankaart

De belangrijkste functie van de plankaart is het aanwijzen van de bestemmingen en het markeren van de grenzen van de gegeven bestemmingen. Een bestemming geeft aan voor welk doel of welke doeleinden (bijvoorbeeld wonen, detailhandel, horeca etc) de grond mag worden gebruikt (Van Zundert, 1996). Op kaart zijn dus de verschillende

bestemmingen en voorschriften ten aanzien van de bebouwing en het gebruik van de grond en bouwwerken in verband met de bestemming¹ aangegeven.

3.3.2 Planvoorschriften

De voorschriften geven aan wat voor soort bebouwing is toegestaan en welke eisen aan de bebouwing worden gesteld. Er zijn allerlei soorten regels mogelijk over bijvoorbeeld de locatie waar gebouwd mag worden, de bouwhoogte, de manier waarop grond en opstallen gebruikt mogen worden. Naast de bebouwings- en de gebruiksvoorschriften, vallen hier ook de aanlegvergunningenstelsel, de doeleindenomschrijvingen, de beschrijving in hoofdlijnen (bih) en de overige voorschriften onder. Onder deze laatste categorie vallen onder andere de definities, de wijze van meten en de flexibiliteitsbepalingen.

3.3.3 Plantoelichting

Ieder bestemmingsplan wordt vergezeld van een toelichting, die letterlijk een toelichtende functie heeft. De toelichting maakt geen juridisch deel uit van het plan, maar heeft wel een belangrijke functie bij de onderbouwing van het plan en de uitleg van bepaalde bestemmingen en voorschriften. De toelichting beschrijft de uitvoering van het plan en de ruimtelijk relevante kwaliteitseisen, bijvoorbeeld op het gebied van water-, milieu- en natuurbeheer, economische en sociale ontwikkelingen, natuur en landschap, behoud van archeologische en cultuurhistorische waarden.

3.4 Soorten bestemmingsplannen

In de WRO/Bro worden relatief weinig eisen gesteld aan de inhoud van een bestemmingsplan. Hetgeen betekent dat er in de praktijk verschillende soorten bestemmingsplannen in de omloop zijn (Voogd, 2001). Zo kan er voor een zeer klein gebied, of zelfs voor een perceel (de zgn. postzegelplannen) een gedetailleerd plan worden uitgewerkt. Maar tegelijkertijd kan er ook voor een groot gebied een globaal bestemmingsplan worden opgesteld. Met andere woorden diverse uitwerkingen van een plan zijn mogelijk.

In de literatuur over bestemmingsplannen komen we ook verschillende soorten bestemmingsplannen tegen. Zo maken Struiksma (1996), Van Der Velde (2001) en Van Zundert (1996) onderscheidt in de volgende planmethoden:

¹ Gelet op artikel 10 van WRO kan een bestemmingsplan slechts verbods- en geen gebodsbepalingen bevatten en kan dit dus geen actieve verplichting tot verwezenlijking van de aan de gronden toegekende bestemming opleggen. Er is sprake van zogenaamde toelatingsplanologie (Handreiking GRP, mei 2004).

- *gedetailleerd* bestemmingsplan: hierin worden alle bestemmingen en bebouwingsvoorschriften (per kavel) nauwkeurig vastgelegd;
- *globaal* bestemmingsplan met uitwerkingsplicht: hierin worden bestemmingen globaal aangegeven, waarbij de gemeenteraad dan wel B&W bevoegd is het plan of delen daarvan op een moment dat daar behoefte aan is, verder uit te werken volgens randvoorwaarden die in het globale plan (meestal in de beschrijving in hoofdlijnen) zijn opgenomen. De uitwerkingsplicht, die niet voor het gehele plangebied hoeft te gelden, houdt tevens in dat niet mag worden gebouwd in de betreffende gebieden voordat het plan is uitgewerkt;
- *globaal eindplan*: dit is een globaal bestemmingsplan dat niet meer hoeft te worden uitgewerkt (directe bouwtitel). Deze vorm is zowel geschikt voor gebieden waar 'planologische rust' heerst en waar ongewenste ontwikkelingen niet worden verwacht als voor gebieden waarvoor een grote mate van flexibiliteit gewenst is binnen de marges van het plan.

Een uitgebreidere opsomming van de diverse bestemmingsplansoorten komen we tegen in het boek 'Beheren met het bestemmingsplan?' (Gastkemper et al. 1988, p. 97). In grote lijnen komt deze opsomming overeen bovenstaande opsomming (van Van Zundert et al), ware het niet dat Gastkemper (et al.) meer redeneren vanuit de gedachte van gedetailleerde plannen. De volgende planmethoden worden opgesomd:

- een gedetailleerd bestemmingsplan;
- een gedetailleerd bestemmingsplan met ruime vrijstellingsmogelijkheden en wijzigingsmogelijkheden;
- een gedetailleerd bestemmingsplan met toepassing van de blokzijde methode of een variant hierop²;
- een gedetailleerd bestemmingsplan, waarin ook globale, uit te werken gedeelten zijn opgenomen;
- een globaal bestemmingsplan.

Voor de juridisch-planologische regeling van een bepaald plangebied kan dus gekozen worden uit uiteenlopende typen bestemmingsplannen. Van plannen met globale uit te werken bestemmingen tot plannen met gedetailleerde bestemmingen en mengvormen daartussen. Er zijn een aantal factoren die de keuze van de mate van globaliteit versus detaillering en van flexibiliteit versus starheid bepaald (handreiking GRP, 2004). Van grote invloed zijn het type van het plangebied (buitengebied, bedrijventerrein, bestaande

² Bij de blokzijdemethode wordt per bouwblok of straatdeel aangegeven welke functies minimaal en maximaal aanwezig moeten/kunnen zijn (bijvoorbeeld in procenten van het aantal panden) zonder dat specifieke panden of percelen een bepaalde bestemming krijgen (Bron: *Terug van 1758*, Provincie Friesland: 1991)

woonwijk, binnenstad e.d), de te verwachten ontwikkelingen (dynamiek), het beleid dat het gemeentebestuur wenst te voeren en de sturingsmogelijkheden die zij daarbij noodzakelijk acht. Bestemmingsplannen kunnen dus 'op maat' worden gemaakt (Handreiking GRP, 2004).

3.5 Functies van het bestemmingsplan

In de planologische literatuur wordt vaak geschreven dat het bestemmingsplan twee hoofdfuncties kent: een functie om de ruimte te beheren (toetsingsfunctie) en een tweede functie om een gebied te ontwikkelen (ontwikkelingsfunctie)³. Van Zundert (1996) schrijft echter verscheidene functies aan een bestemmingsplan toe, namelijk:

- een *planningsfunctie*: het beschrijven van gewenste toekomstige ontwikkelingen in een bepaald gebied;
- een *rechtsbeschermingsfunctie*: door de procedures die ten aanzien van de totstandkoming van het bestemmingsplan in de WRO zijn vastgelegd wordt gewaarborgd dat betrokkenen in meerdere fasen van de besluitvorming voor hun belangen en rechten kunnen opkomen;
- een *sturingsfunctie*: het van overheidswege geven van sturing aan het ruimtegebruik;
- een *democratische* functie: door deze bevoegdheden zoveel mogelijk aan de gemeenteraad toe te kennen wordt de lokale democratie versterkt.

Volgens Van Zundert (1998) stellen de bovenstaande functies verschillende eisen aan het bestemmingsplan. Zo heeft bijvoorbeeld de rechtsbeschermingsfunctie in het verleden ertoe geleid dat bepaalde belangen te gedetailleerd in het bestemmingsplan werden geregeld. Aan het bestemmingsplan kleefden dus tekortkomingen. Het werd veelal 'naar veler opvatting' gezien als te star en de inflexibel (Van Zundert, 1998). Door wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Bro 1985) is de ruimte vergroot om bestemmingsplannen minder gedetailleerd en meer flexibel te maken. Dit stelt de gemeente in staat plannen op te stellen die minder snel verouderen. 'Op wijzigende omstandigheden of nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen kan, door het flexibeler en globalere plan, in veel gevallen worden ingespeeld zonder dat het bestemmingsplan hoeft te worden aangepast. Dit bevordert de effectiviteit van het plan' (Bestemmen met Beleid, 1989).

Om meer inzicht te krijgen in de begrippen flexibiliteit en globaliteit wordt er hier in de volgende paragraaf nader op ingegaan.

³ Ontleend aan de website: www.bestemmingsplan.nl

3.6 Flexibiliteit en globaliteit

In de handreiking GRP (2004) evenals in het rapport 'Terug van 1758' (maart 1991) wordt aangegeven dat globaliteit en flexibiliteit verschillende begrippen zijn. Waarbij flexibiliteit tegenover *starheid* staat en globaliteit tegenover *gedetailleerdheid*.

3.6.1 Flexibiliteit versus starheid

Starheid van een bestemmingsplan houdt in dat het plan mogelijkheden belemmert om het ruimtegebruik aan te passen aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen (Bestemmen met Beleid, 1989). Deze starheid kan op een tweetal manieren vermeden worden, namelijk door:

- vergroting van de globaliteit van het bestemmingsplan;
- vergroting van de flexibiliteit (functie, oppervlakte en/of het gebruik) van het bestemmingsplan met gebruikmaking van de mogelijkheden van de artikelen 11 en 15 WRO⁴.

Bij een flexibel plan wordt de ene gebruiksmogelijkheid relatief gemakkelijk vervangen door een andere. 'Een flexibele regeling laat zonder nadere toetsing alleen die activiteiten en bouwwerken toe, waarvan zeker lijkt dat die uit oogpunt van goede ruimtelijke ordening geen bezwaar ontmoeten' (Faludi et al., 1977). Andere activiteiten en bouwwerken zijn verboden maar kunnen, als er in het concrete geval geen bezwaar bestaat, alsnog worden toegelaten aan de hand van een andere beoordeling (vrijstelling of wijziging). Flexibiliteit van een bestemmingsplan kan ook betekenen, 'dat het plan vooral gericht is een kwalitatieve ontwikkelingsrichting aan te geven, waarvan de invulling (door de gemeente) pas plaatsvindt vlak of tijdens het uitvoeringsproces, in wisselwerking met particuliere initiatieven' (Bestemmen met Beleid, 1989). Op welke wijze er in de praktijk flexibiliteit in een bestemmingsplan wordt gerealiseerd, staat in bijlage 2 beschreven.

3.6.2 Globaliteit versus gedetailleerdheid

In de vorige paragraaf (3.5) is al naar voren gekomen dat een gedetailleerd plan de mogelijkheden biedt om een eindbeeld vast te leggen in een eenduidig en strak systeem van functies en maten. Erg realistisch is zo'n plan echter niet. 'Zelfs in beschermde stadsgezichten bijvoorbeeld zullen gemeenten, in het algemeen een bepaalde

⁴ Bron: Bestemmen met Beleid, 1989. Onder artikelen 11 en 15 WRO wordt respectievelijk verstaan de 'uitwerkingsplicht en wijzigingsbevoegdheid (art. 11 WRO) en de vrijstellingen en nadere eisen (art. 15 WRO) door burgemeester en wethouders. Het gaat hier om binnenplanse wijzigingen.

ontwikkeling willen toestaan, zij het met behoud van de karakteristieke elementen' (ministerie VROM, 1989).

De mogelijkheden die er bestaan, om een plan globaler te maken zijn al behandeld in paragraaf 3.4. Een globaal plan staat binnen het plan (binnen een en dezelfde bestemming) verschillende gebruiksvormen toe. In een globale regeling worden veel activiteiten en bouwwerken dan ook zonder nadere toetsing toegelaten. Alleen de bouwwerken en activiteiten die in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening in een betreffend plangebied kunnen niet worden toegelaten. Vaak is het wel zo dat binnen een globale regeling een nadere sturingsmogelijkheid is ingebouwd (uitwerkings-verplichting of stelsel van nadere eisen). Kortom, bij een globale planvorm staat in het algemeen niet het exacte ruimtelijke (eind)beeld, maar de ruimtelijke ontwikkelingsvisie centraal.

3.7 Overige ruimtelijke instrumenten

In de voorgaande paragrafen is er ingegaan op het juridisch-planologisch instrument bestemmingsplan. Het is echter niet het enige instrument wat door de gemeente, gebruikt kan worden om een beheerbeleid te voeren. De gemeente heeft extra bevoegdheden en instrumenten in de vorm van het o.a. het stadsvernieuwingsplan (Van Zundert, 1998). De gemeente kan ook een leefmilieuverordening (tijdelijk) vaststellen voor die gebieden, waarin sprake is van dreigende of al ingetreden achteruitgang van de woon- en werkomstandigheden. Er kunnen ook nog gemeentelijke instrumenten niet op grond van de WRO gehanteerd worden, zoals die op grond van de Hinderwet, Wet Geluidhinder, Drank- en Horecawet, Verkeerswetgeving, Woonwetruimte, Leegstandswet en de Algemeen Plaatselijke Verordeningen (APV).

3.8 Resumé

In dit hoofdstuk is er ingegaan op het instrument bestemmingsplan. Hierbij is er antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag, te weten: *Wat is een bestemmingsplan en wat zijn de belangrijkste aspecten om inzicht te krijgen in het functioneren van een bestemmingsplan?*

Ter beantwoording van deze vraag is vooral een literatuurstudie gedaan, waarbij aan de hand van sneeuwbalprincipe en zoekregisters de informatie is verzameld. Vanuit de literatuur is naar voren gekomen dat het bestemmingsplan een bijzonder ruimtelijk plan is. Het is namelijk het enige plan dat juridisch bindend is. Het is bindend voor iedereen, dus voor burgers, bedrijven, instellen als wel de overheid. Een bestemmingsplan zegt iets over het gebruik van de grond en de opstellen en het bepaalt de bouwmogelijkheden van de grond. Het is een middel waarmee de gemeente zijn visie op de ruimtelijke

ontwikkeling bepaalt. Het realiseren van een goede ruimtelijke ontwikkeling is dan ook het primaire doel van het bestemmingsplan.

Het bestemmingsplan bestaat uit de plankaart, de voorschriften en de toelichting beschrijft de uitvoering van het plan en de ruimtelijk relevante kwaliteitseisen. De juridische kracht van het plan komt voort uit de voorschriften en de plankaart (en eventueel uit de toegevoegde bih). De voorschriften geven aan wat voor soort bebouwing is toegestaan en welke eisen aan de bebouwing worden gesteld. Op de plankaart wordt vervolgens de bestemmingen aangewezen en worden de grenzen van de bestemmingen gemarkeerd. In het verleden werd dit op nogal gedetailleerde wijze vastgelegd (bescherming rechtszekerheidsfunctie), waardoor er slecht op veranderende omstandigheden kon worden ingespeeld en het plan snel verouderde

Om te voorkomen dat het bestemmingsplan snel verouderd is de ruimte voor flexibiliteit en globaliteit vergroot in de WRO/Bro. Dit moet de effectiviteit van het instrument vergroten. De effectiviteit van het plan kan enerzijds vergroot worden, door de globaliteit van het bestemmingsplan te vergroten. Dit kan bijvoorbeeld door, binnen een en dezelfde bestemming, verschillende gebruiksvormen toe te staan. Anderzijds kan het bestemmingsplan ook minder star gemaakt worden (dus flexibeler) en wel door vergroting van de flexibiliteit van het bestemmingsplan met bijvoorbeeld gebruikmaking van de mogelijkheden van artikelen 11 en 15 WRO.

De gemeente heeft niet alleen het bestemmingsplan tot zijn beschikking om te komen tot een goede ruimtelijke ordening. Ten aanzien van het beheerbeleid zijn er nog andere publieke dan wel privaatrechtelijke instrumenten, niet op grond van WRO, die eventueel noodzakelijk zijn. Hierbij valt onder andere te denken aan de leefmilieuverordening, APV en Drank- en Horecawet.

Dit hoofdstuk diende om meer inzicht te krijgen in het bestemmingsplan. Deze kennis wordt in het volgende hoofdstuk gebruikt als we het functioneren van het bestemmingsplan voor de binnenstad van de gemeente Leeuwarden 'onder de loep' gaan nemen.

4

Gemeente Leeuwarden

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag. De onderzoeksvraag luidt als volgt: *op welke wijze heeft de gemeente Leeuwarden inhoud (planvorm en de mate van flexibiliteit/globaliteit) gegeven aan haar bestemmingsplan in het specifiek ten aanzien van de functie horeca? En wat zijn de ervaringen daarbij van de gemeente alswel van private partijen?*

Er wordt in dit hoofdstuk gekeken naar de vigerende bestemmingsplannen voor de binnenstad van de gemeente Leeuwarden. Opdat er een beeld gecreerd kan worden omtrent hoe de gemeente inhoud geeft aan haar bestemmingsplan. En wel in het specifiek inhoud geeft ten aanzien van de functie horeca, Door eerst te weten hoe de gemeente Leeuwarden het aanpakt, kan er straks een vergelijking gemaakt worden met de andere, nog te benaderen gemeenten. Waardoor er inzicht kan worden verkregen in de overeenkomsten dan wel verschillen ten aanzien van de wijze een plan functioneert en de wijze waarop de horeca in het plan is geregeld.

Daarnaast is het ook interessant om een indruk te krijgen van enkele private partijen, over hoe zij over het functioneren van de bestemmingsplannen voor de binnenstad van de gemeente Leeuwarden denken. Om een totaal beeld te krijgen van het functioneren van het bestemmingsplan in Leeuwarden.

In paragraaf 4.1 wordt nogmaals, alleen ditmaal uitgebreider ingegaan op de aanleiding van de herziening. Vervolgens worden de belangrijkste aspecten van het bestemmingsplan behandeld (paragraaf 4.2). In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de gewenste en ongewenste ontwikkelingen met betrekking tot de functie horeca. Tot slot wordt er in paragraaf 4.4. de ervaringen van de private partijen behandeld.

4.1 Aanleiding herziening

In hoofdstuk twee is al naar gekomen dat de gemeente Leeuwarden z'n dertien bestemmingsplannen voor de binnenstad wil herzien. Hierbij was de verplichte herziening de voornaamste reden van de gemeente om ermee te beginnen. In tabel 4-1 is te zien wanneer de bestemmingsplannen voor de binnenstad door Gedeputeerde Staten zijn goedgekeurd.

tabel 4-1 **Overzicht van de dertien bestemmingsplannen en datum goedkeuring GS**

Naam bestemmingsplannen (binnenstad)	Datum goedkeuring GS
Over de Kelders / Minnemastraat	10 oktober 1990
Bonifatiuskerk / Turfmarkt	14 juni 1982
Breedstraat e.o.	10 april 1986
Blokhuisplein e.o.	10 april 1986
St. Jacobsstraat / Wirdumerdijk (Frieslandbank)	23 december 2002
Nieuwesteeg / Oude Doelesteeg	06 mei 1992
Schoolstraat	10 juni 1982
Burmaniastraat / Haniasteeg	02 maart 1992
Bagijnestraat	05 maart 1984
Hofplein / Perkswaltje	21 september 1989
Rondom de "Grote Kerk"	06 januari 1983
Hofsingel	13 mei 2003
Oldehoofsterkerkhof	15 juli 2005

Een snelle blik op de tabel, leert ons dat de meeste plannen in de periode van 1983 - 1992 zijn goedgekeurd. Met recht kan er dus gesproken worden van oude bestemmingsplannen (een uitzondering daargelaten). Het is echter niet de enige reden waarom de gemeente de plannen gaat herzien. Het plan is niet alleen verouderd qua leeftijd, maar ook qua wet- en regelgeving en qua bebouwingsregeling. Zo is bijvoorbeeld het horecabeleid de afgelopen jaren, na de goedkeuring van de oude plannen, veranderd en/of verder ontwikkeld. Dit moet bij de herziening dan meegenomen worden in het nieuwe bestemmingsplan. Doordat de plannen qua wet- en regelgeving, maar ook qua bebouwingsregeling niet meer actueel genoeg zijn, leidt dit tot veel artikel 19 procedures. Door de bestemmingsplannen te actualiseren is het voor iedereen duidelijk wat op iedere perceel qua gebruik en bebouwing is toegestaan. Dit vergroot de rechtszekerheid voor de burgers en verbetert tevens de hanteerbaarheid van het bestemmingsplan voor de burger.

Momenteel kent de gemeente Leeuwarden nog dertien verschillende bestemmingsplannen voor de binnenstad. Dit zal echter veranderen. De gemeente is

van plan de vigerende plannen te vervangen door één nieuw plan voor de gehele binnenstad.

In de komende paragrafen wordt er nader ingegaan op de situatie van Leeuwarden. En wel om uiteindelijk inzicht te krijgen in de gewenste en ongewenste ontwikkelingen met betrekking tot het functioneren van het bestemmingsplan. En in het bijzonder in het functioneren ten aanzien van de functie horeca.

4.2 Bestemmingsplan

Het is in het kader van het onderzoek van belang om dieper in te gaan op de bestemmingsplannen. Hierbij wordt er gekeken naar de gehanteerde planmethodiek(en) in de vigerende plannen, naar de mate van flexibiliteit en naar de ervaringen van de gemeente ten aanzien van (de werking van) het bestemmingsplan. De aspecten van het bestemmingsplan, die worden komen voort uit het voorgaande hoofdstuk. In de komende paragrafen komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- planmethodiek;
- flexibiliteit/ globaliteit (ten aanzien van de functie horeca);
- overige juridische lokale instrumenten.

4.2.1 Planmethodiek

De gemeente Leeuwarden telt momenteel voor de binnenstad dertien bestemmingsplannen. De bestemmingsplannen die in de jaren tachtig en negentig zijn opgesteld, zijn vrij gedetailleerd te noemen. De gedetailleerdheid komt voort uit de gehanteerde planmethodiek, maar ook uit de verschillende kaarten zoals de kappen- en gevelwandkaarten. Op deze kaarten wordt tot op detail beschreven hoe de kappen en de gevelwanden van de meest beeldbepalende panden eruit zien.

De methode die in de plannen gehanteerd wordt, is de blokzijdemethode. Deze methode wordt in het boek 'Beheren met het bestemmingsplan?' (Gastkemper et al. 1988) als 'redelijk gedetailleerd' omschreven (zie ook paragraaf 3.4). Desondanks kent de methode door de toepassing van de blokzijdeteknik wel enige globaliteit/flexibiliteit in zich. Bij de blokzijdemethode wordt per bouwblok of per straatdeel aangegeven welke functies minimaal en maximaal aanwezig moeten/kunnen zijn, zonder dat specifieke panden of percelen een bepaalde bestemming krijgen. De bestemming is dus niet gekoppeld aan een bepaald perceel/locatie. Wat waar en in welke mate mag komen, wordt weergegeven in een tabel. In figuur 4-1 is een voorbeeld te zien van de blokzijdemethode. Het gaat hier om het bestemmingsplan Sint Jacobstraat/Wirdumerdijk

dat in 1985 is goedgekeurd. In de tabel wordt de straat/blokszide Weaze (12-30) behandeld.

figuur 4-1 Voorbeeld van de blokzijdemethode in Leeuwarden

Sint Jacobsstraat/Wirdumerdijk	Blok : 9	opnamedatum :	
WEAZE 12-30	Blokzijde : 1	mei 1985	
	BESTEMMING		
	BESTAANDE FUNKTIE		
	TOELAATBAAR VOLGENS PLAN		
	MINIMAAL TE HANDHAVEN		
	TOELICHTING/OPMERKINGEN		
GEMENGDE DOELEINDEN:	GD		
wonen		2	
detailhandel	1	4	
zakelijke dienstverlening		2	
horecabedrijven - e	1	3	} max. 6 horecabedrijven
horecabedrijven - d		6	
ambachtelijke bedrijven		2	

In bovenstaande figuur is een deel van de tabel zichtbaar. In deze tabel valt te lezen wat er mogelijk is in de straat Weaze (12-30). Het gaat hier in z'n totaliteit om negen verschillende panden. In de linker kolom staan de verschillende bestemmingen weergegeven zoals wonen, detailhandel, horeca e/d etc. In de kolommen daarnaast wordt er achtereenvolgens ingegaan op de bestaande functie (in de tijd het plan werd opgesteld), wat toelaatbaar is volgens het plan, wat minimaal moet worden gehandhaafd en tot slot eventuele toelichting/opmerkingen.

In dit specifieke voorbeeld valt te zien dat in de tijd het plan werd opgesteld er in 1 pand detailhandel zat en in 1 pand een horecabedrijf-e (in bijlage 3 is de hele tabel te zien). De functie wonen, zakelijke dienstverlening etc waren toen niet aanwezig. Volgens het plan zijn deze functies wel toegestaan. Zo blijkt bijvoorbeeld (in de kolom: toelaatbaar volgens plan) dat de gemeente 2 panden voor wonen toestaat en/of 4 panden voor detailhandel. Horeca e/d mogen beide in het plan voorkomen. Echter hier geldt wel (zie opmerking) dat er in z'n totaliteit maximaal 6 horecabedrijven toegestaan worden. Tot slot is er niet een bepaalde functie die minimaal gehandhaafd moet worden. Deze kolom is namelijk niet ingevuld. In dat opzicht is het plan dus globaal te noemen. Zolang een bepaalde bestemming binnen de, door de gestelde randvoorwaarde past, wordt deze in principe toegestaan.

Horeca in het bestemmingsplan

Het horecabeleid van de gemeente Leeuwarden is vastgelegd in de horecanota (december 2002). De horeca-inrichting in Leeuwarden laten zich onderscheiden in⁵:

- Horecabedrijf-categorie e: een horecabedrijf, dat in hoofdzaak is gericht op het verstrekken van voedsel, zoals een (afhaal)restaurant, een cafetaria, een broodjeshuis en een snackbar. Eetgelegenheden, waaronder begrepen restaurants, snackbars, tearooms e.d.;
- Horecabedrijf-categorie d: een horecabedrijf, dat in hoofdzaak is gericht op het verstrekken van ter plaatse te nuttigen dranken en het aanbieden van vermaak, zoals een café, een bar, een nachtclub, een dancing en naar de aard daarmee gelijk te stellen bedrijven en inrichtingen.

De gemeente Leeuwarden hanteert deze begrippen in alle bestemmingsplannen, om zo een eenduidige regeling te krijgen. De begripsbepalingen in de vigerende bestemmingsplannen voorzien niet in logiesverstreckende vormen van horeca, zoals een hotel of een pension. Deze vallen onder het allesomvattende begrip 'horecabedrijf'. In een gebied waar in de bestemmingsomschrijving uitsluitend de horecabedrijven categorie e-d worden genoemd, mag geen hotel komen.

Het beleid voor de horeca in de binnenstad is te kenmerken als een gebiedsgericht beleid, waarbij onderscheid is te maken in een vijftal gebieden. Ieder gebied heeft zo z'n eigen karakteristiek op het gebied van de horeca. Het gaat om de onderstaande gebieden:

- Winkelgebied: gebied in de binnenstad, bestaande uit het kernwinkelgebied en de belangrijkste aanlooproutes, waar het winkelaanbod geconcentreerd is en waar de openbare ruimte hier op ingericht is;
- Concentratiegebied: gebied waar beleid gericht is op concentratie van de horecavestigingen, hetzij in mengvorm (dag-, avond- en nachthoreca), hetzij meer toegespitst op een bepaalde vorm van horeca. Naast de bestaande horeca is nieuwvestiging in een dergelijk gebied mogelijk;
- Ontwikkelingsgebied: gebied waar ruimte wordt geboden voor nieuwe horecavestigingen die de gewenste horecastructuur van de binnenstad versterken;

⁵ Bron: gemeente Leeuwarden, Partiele herziening bestemmingsplannen (horecaregeling binnenstad)

- Consolidatiegebied: gebied waar beleid gericht is op instandhouding van het huidige horeca-aanbod. Geen verdere uitbreiding van horeca is wenselijk, wel eventueel wisseling tussen de verschillende horecacategorieën;
- Deconcentratiegebied: gebied waar beleid is gericht op afname van het aanwezige horeca-aanbod via natuurlijk verloop.

Vanuit het horecabeleid is per gebied bepaald of er uitbreiding van dit bestaande aantal horecapanden mag plaatsvinden. Dit is aangegeven door middel van een percentage dat gerelateerd is aan het bestaande aantal panden per straat c.q. straatwand. Het percentage is afhankelijk van het gebied waarin de horeca is toegestaan. Zo wordt in de consolidatiegebieden in het geheel geen uitbreiding toegestaan, in tegenstelling tot het beleid in de concentratiegebieden waar het toegelaten percentage horecapanden varieert van 50-100%. In het winkelgebied is het beleid ten aanzien van de uitbreiding terughoudend.: hier wordt een percentage variërend van 5-15% toegestaan. De ontwikkelingsgebieden geven ruimte voor horeca van 50-1000% van de bestaande aantal panden in een straat c.q. straatwand.

Het horecabeleid heeft zijn getalsmatige invulling gekregen in een aantal tabellen. Per straat c.q. straatwand is aangegeven in welke mate horeca aanwezig mag zijn (zie voorbeeld figuur 4-1)

4.2.3 Overige lokale instrumenten

De gemeente Leeuwarden maakt naast het bestemmingsplan ook gebruik van andere instrumenten. Een bestemmingsplan biedt vaak onvoldoende mogelijkheden om de horeca te reguleren, aldus de gemeente Leeuwarden⁶. Het bestemmingsplan dient voornamelijk ter bepaling van de locatie voor vestiging van een horecabedrijf. Voor vestiging van een horecabedrijf is de APV een aanvullend beleidsbepalend instrument. Hierin zijn bijvoorbeeld de algemene richtlijnen ten aanzien van de sluitingstijden opgenomen. Verder is in de APV de exploitatievergunning een aanvullend instrument. En wel een aanvullend instrument op het gebied van de openbare orde en veiligheid en eisen ten aanzien van de inrichting. Naast de APV zijn de Milieuwetgeving en de Drank- en Horecawet nog twee aanvullende instrumenten. Dit zijn echter geen lokale instrumenten.

⁶ Bron: horecanota gemeente Leeuwarden, december 2002 (Gemeente Leeuwarden)

4.3 (On)gewenste ontwikkelingen in Leeuwarden

Een actueel bestemmingsplan voor de binnenstad stelt de gemeente Leeuwarden in staat om ongewenste ontwikkelingen beter te kunnen voorkomen en gewenste ontwikkelingen sneller te kunnen realiseren. Maar wat zijn nu gewenste dan wel ongewenste ontwikkelingen, met betrekking tot de binnenstadsfunctie horeca, voor de gemeente Leeuwarden? In deze paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

4.3.1 Doelstellingen horecabeleid

Wat de gemeente ziet als gewenste ontwikkeling ten aanzien van de horeca, kan worden gehaald uit de horecanota (2002). In deze nota worden de doelstellingen beschreven. Oftewel hiermee geeft de gemeente aan wat ze zien als gewenste ontwikkeling. De belangrijkste doelstellingen van het horecabeleid zijn:

- zorgen voor een horecafunctie die deel uitmaakt van een attractieve stad;
- versterken van de regionale functie en kwaliteit van de Leeuwarder horeca;
- bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit van de binnenstad voor bewoners en bezoekers door horecalocatiebeleid;
- zorg dragen voor een ruimtelijk en juridisch instrumentarium waarmee het horecabeleid adequaat uitgevoerd kan worden;
- bijdragen aan het vergroten van de leefbaarheid en de zorg voor veiligheid met name in de binnenstad.

De bovenstaande doelen zijn niet allemaal even relevant voor dit onderzoek. En wel omdat deze doelen niet allemaal bereikt kunnen worden door het bestemmingsplan. Het gaat eigenlijk alleen om twee doelen, te weten: 'bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit van de binnenstad door horecalocatiebeleid' en 'zorg dragen voor een ruimtelijk en juridisch instrumentarium voor adequaat horecabeleid'.

Deze twee doelen kunnen gezien worden als de gewenste ontwikkelingen met betrekking tot het horecabeleid. In de volgende alinea's wordt er ingegaan op de ongewenste ontwikkelingen, die het bereiken van bovenstaande doelen in meer of mindere mate belemmeren.

4.3.2 Verwarrende definities horeca-e/d

De gemeente Leeuwarden heeft aangegeven de definities van horeca e/d verwarrend te vinden⁷. De definities geven niet altijd eenduidig aan wat wel dan niet toegestaan is.

⁷ Bron: ontleend aan gesprek met mev. R. Slof van afdeling juridische & veiligheidszaken en dhr. A.F. Tettema van afdeling stadsontwikkeling- en beheer.

Soms wordt in een gebied, waar horeca-e is toegestaan een vergunning verleend aan een horecabedrijf categorie-e, maar blijkt bij de exploitatie dat er eigenlijk een horecabedrijf categorie-d inzit, doordat aan de klanten de mogelijkheid wordt geboden om bijvoorbeeld te dansen en er (alcoholische) drank wordt geschonken. Met andere woorden er is een te groot grijs gebied met betrekking tot deze twee begrippen. Het biedt onvoldoende sturingsmogelijkheden. 'Ook met een sturingsmiddel als de sluitingstijdenregeling is hier moeilijk richting aan te geven', aldus de gemeente.

4.3.3 (Winkel) ondersteunende horeca

Een ander probleem is de detailhandel als ondersteunende horeca. De gemeente vraagt zich af waar de grens moet liggen bij deze ondersteunende horeca. Moet je alles toestaan, of moet je beperkende maatregelen opstellen in bestemmingsplan of andere instrumenten? Volgens de gemeente ligt het probleem bij de *vergunningaanvraag*. Wat als een bakker broodjes gaat verkopen in een zithoek plus koffie oid, is er dan sprake van horeca? Zoja, in dat geval handelt de bakker zonder vergunning. Wanneer is de bakker nog winkelondersteunend? De gemeente ziet de ondersteunende horeca als concurrentievervalsing, omdat deze ondernemers geen verplichte horecavergunning nodig hebben en de horecaondernemers wel. De gemeente Leeuwarden is van mening dat winkelondersteunende horeca gereguleerd moet worden. Maar wanneer is er sprake van een goede mix? De gemeente wil niet dat er teveel winkelondersteunende horeca in de binnenstad aanwezig is.

4.3.4 Clusteren van de horeca

De gemeente Leeuwarden kent momenteel verschillende horecaconcentratiegebieden. Binnen deze gebieden is een maximum gesteld aan het aantal toegestane horecabedrijven. Echter door middel van de blokzijdemethode is de locatie van deze bedrijven niet vastgelegd. De gemeente vraagt zich af of het wellicht beter is voor de ruimtelijke kwaliteit, of het verstandiger is om hier meer sturing aan te geven dan tot nu toe gedaan wordt. Zijn er voordelen aan het clusteren van de horeca binnen een blok dan wel het clusteren van de horeca in een gebied? Willen de horecaondernemingen dit wel, waarom niet/wel?

4.4 Ervaringen makelaar en Horecabond

4.4.1 Selectie van de private partijen

Voor dit onderzoek zijn er ook enkele private partijen geselecteerd. En wel omdat bepaalde private partijen wellicht tijdens hun dagelijkse werkzaamheden tegen problemen aanlopen die in relatie staan met de wijze waarop het bestemmingsplan (op het gebied van de horeca) door de gemeente is ingericht. Vanwege de tijd wat er voor dit

onderzoek staat, is besloten om alleen enkele private partijen vanuit de gemeente Leeuwarden te selecteren en te interviewen.

Bij de selectie van deze partijen is er gekeken naar die partijen, die tijdens hun dagelijkse werkzaamheden te maken hebben met het bestemmingsplan (binnenstad) en op enige wijze een relatie hebben met de horecasector. Op basis hiervan zijn de volgende twee partijen geselecteerd:

- Makelaar Schoonhoven, (bezit veel zakelijk onroerend goed z'n portefeuille, bedrijfspanden en kantoren);
- Contactpersoon Horeca Nederland (sector Friesland/ afdeling Leeuwarden).

4.5 Makelaar en Horeca Nederland

In deze paragraaf worden de resultaten besproken van de gesprekken met de vertegenwoordigster van Horeca Nederland (afdeling Leeuwarden) en de bedrijfsmakelaar Schoonhoven, te Leeuwarden. Bij de bespreking van de resultaten wordt er achtereenvolgens ingegaan op de rol van het bestemmingsplan tijdens de dagelijkse werkzaamheden van de geselecteerd private partijen, naar de mening van de partijen ten aanzien van het functioneren van het plannen voor de binnenstad en welke rol zij zouden willen spelen bij de herziening en tot slot wordt er ingegaan op de mening van de partijen over hoe de horeca in het bestemmingsplan is geregeld.

4.5.1 Relatie met de vigerende plannen

Beide partijen geven tijdens het interview aan niet heel goed op de hoogte te zijn van wat er in het bestemmingsplan staat. De voorzitter van Horeca Nederland afdeling Leeuwarden geeft aan dat ze op de hoogte is van het feit er verscheidene plannen zijn voor de binnenstad en dat er gewerkt wordt met gebiedsdifferentiatie ten aanzien van de horeca. De makelaar daarentegen is alleen geïnteresseerd in de functie(s) die er op zijn panden rusten en of er mogelijkheden zijn om deze functie te eventueel te wijzigen.

Het is dan ook moeilijk voor beide partijen om aan te geven wat ze van de vigerende bestemmingsplannen vinden. Met name omdat ze niet goed genoeg op de hoogte zijn van de plannen en de planmethodieken e.d. Hierdoor kunnen ze bijvoorbeeld niet aangeven of de gehanteerde planmethode wel/ niet voldoet en/of er meer of minder flexibiliteit in het bestemmingsplan moet komen.

4.5.2 Herziening van de plannen

Door het gebrek aan kennis met betrekking tot het bestemmingsplan is het voor beide partijen ook moeilijk om aan te geven of het noodzakelijk is om de plannen te herzien. In

de optiek van Horeca Nederland werken de vigerende plannen niet belemmerend voor de horeca⁸. De makelaar Schoonhoven geeft tijdens het gesprek aan geen problemen te signaleren tijdens zijn werkzaamheden, die zijn oorzaak vinden in het bestemmingsplan. Het bestemmen van de panden is bijvoorbeeld, in de optiek van de makelaar niet te gedetailleerd. “De functies die aan de panden zijn gegeven, zijn logisch en duidelijk. En die keren dat de functie niet klopt, ziet de gemeente dit veelal ook in en wordt deze wel gewijzigd”, aldus de makelaar. Het gaat hier dan om een situatie waarbij bijvoorbeeld een horecaondernemer, zich graag wil vestigen op een locatie waar een detailhandelbestemming opligt. Deze moet dan gewijzigd worden middels een artikel 19 procedure. Daarnaast geeft de makelaar aan dat de leegstand in de binnenstad, naar zijn idee, geen aanleiding hoeft te zijn om het bestemmingsplan te herzien. De leegstand die er is, komt enkel en alleen door de marktsituatie (vraag en aanbod). Zo zijn de economische moeilijke tijden zijn nog steeds de voornaamste oorzaak voor de leegstand van kantoren en winkels op de B/C locaties.

Kortom, de geïnterviewde private partijen ondervinden tijdens hun dagelijkse werkzaamheden geen problemen, die z'n oorsprong vindt in het bestemmingsplan. In de optiek van deze partijen is het dan ook niet noodzakelijk te plannen voor de binnenstad te herzien. Zij kunnen dit echter niet onderbouwen, omdat zij, naar eigen zeggen daarvoor te weinig kennis hebben over de bestemmingsplannen.

4.5.3 Rol bij de herziening

De voorzitter van Horeca Nederland zou graag betrokken willen worden bij de herziening van de plannen. En wel omdat in haar optiek het belangrijk is voor haar leden. Ze vindt het belangrijk dat ze kan meepraten over zaken als; hoeveel er nog uitgebreid kan worden (m.b.t. de horeca) en waar dit eventueel nog mogelijk is, etc. Verder vindt ze het ook belangrijk dat andere private partijen betrokken worden bij het proces, om zo een zo'n compleet mogelijk plaatje te krijgen. De makelaar daarentegen geeft aan niet betrokken te willen zijn bij de herziening. Naar zijn idee werken de vigerende plannen uitstekend; “Waarom zou je medewerking verlenen om iets te veranderen als het al goed is?”.

4.5.4 Horeca in het bestemmingsplan

Het verstrekingscriterium⁹ dat in de vigerende bestemmingsplannen gehanteerd wordt (horeca-e/d) is volgens de voorzitter Horeca Nederland een prima regeling. Deze zou ze

⁸ Concrete redenen zijn er niet genoemd door mevr. Havinga (voorzitter Horeca Nederland, afdeling Leeuwarden).

⁹ De gemeente Leeuwarden maakt bij horecavestigingen, die vallen onder het begrip 'horeca-inrichting' en vallen onder 'horeca', onderscheid op basis van het verstrekingscriterium horeca-e/d. Hierbij spreekt de gemeente van horeca-eetgelegenheden (horeca-e) als de nadruk ligt op het verstrekken van etenswaar en wordt er van horeca-drinkgelegenheden (horeca-d) gesproken als de verstrekking van drank centraal staat.

graag willen behouden. Bovendien zou ze niet weten hoe het anders geregeld kan worden. Of het verstrekingscriterium een oorzaak is van de problematiek omtrent de ondersteunende horeca kan ze niet zeggen. Wel is ze van mening dat het een negatieve ontwikkeling is. Als voorbeeld noemt ze de Intratuin. Ze vindt dat daar wel een erg groot restaurant aanwezig is. Dit moet volgens haar meer gereguleerd worden. Door bijvoorbeeld eisen te stellen aan het aantal vierkante meters (vvo) wat gebruikt wordt voor de ondersteunende horeca dan wel door het helemaal te verbieden.

4.5.5 Clustering van de horeca

Er is in Leeuwarden momenteel geen sprake van een clustering van de horeca. In haar ogen is dat zonde, want zij geeft wel degelijk de voorkeur aan clusteren. Hierbij neemt ze Zwolle als voorbeeld, waar wel sprake is van een clustering (één uitgaansgebied). In Leeuwarden zijn drie horecagebieden en volgens haar is dit veel lastiger te beheersen (omslachtige controle etc). Ze ziet liever dat de horeca veel meer geclusterd wordt in een gebied, wat zo'n gebied ook veel meer trekkracht geeft (stadse uitstraling, gezelligheid e.d.). Daarnaast is het volgens haar dan ook makkelijker te handhaven en wel omdat: "als alles bij elkaar zit, je wellicht minder mankracht (politie) nodig hebt om de boel te handhaven. Tevens heb je nu te maken met het feit de horecabezoekers 's nachts van het ene gebied naar het andere gebied gaan lopen, wat kan leiden tot overlast voor bewoners die wonen aan deze zogeheten looproutes".

4.6 Resumé

Dit hoofdstuk diende om een antwoord te geven op de tweede onderzoeksvraag, te weten: *Op welke wijze heeft de gemeente Leeuwarden inhoud (planvorm en de mate van flexibiliteit/globaliteit) gegeven aan haar bestemmingsplan in het specifiek ten aanzien van de functie horeca?*

De gemeente Leeuwarden telt voor de binnenstad momenteel dertien vigerende bestemmingsplannen. Een aantal van deze plannen zijn bekeken om zo een beeld te kunnen krijgen van de wijze waarop de gemeente haar plannen heeft ingericht. Hierbij is er gekeken naar de aspecten die in hoofdstuk 3 aan de orde zijn gekomen. Het gaat om de volgende aspecten:

- planmethodiek;
- flexibiliteit/globaliteit (ten aanzien van de functie horeca);
- overige juridische, lokale instrumenten.

Om inzicht te kunnen krijgen in het functioneren van deze plannen is er ook gesproken met functionarissen van de afdeling Ruimtelijke Ordening. Hierbij is er met name

gevraagd naar de ervaringen met het bestemmingsplan en naar de gewenste dan wel ongewenste ontwikkelingen en hun ervaringen ten aanzien van de horeca.

De binnenstad van de gemeente Leeuwarden telt momenteel 13 bestemmingsplannen. Waarvan de meeste nogal gedateerd (ouder dan tien jaar) zijn. In deze plannen komen we veelal dezelfde planmethodiek tegen. Het gaat hier om de blokzijdemethode die gekenmerkt wordt als een redelijk globale planmethode met betrekking tot de bestemmingen. Immers per straat c.q. straatwand is aangegeven in welke mate een bestemming aanwezig mag zijn. De methode kent ook gedetailleerde aspecten, waarbij gedacht moet worden aan gedetailleerde gevelwand- en kappenkaarten.

De gemeente Leeuwarden kent ten aanzien van de horeca gebiedsdifferentiatie. De binnenstad is verdeeld in vijf verschillende gebieden (consolidatie- winkelgebied etc), waarbij ieder gebied z'n eigen karakteristiek op het gebied van de horeca kent. Het toegestane percentage horecabedrijven varieert hier per gebied. Dit wordt vervolgens in het bestemmingsplan (net als de andere bestemmingen) gereguleerd door de blokzijdemethode (zie vorige alinea). In de tabellen staat aangegeven wat het minimale dan wel maximale aantal toegestane horecabedrijven is. In de tabellen wordt onderscheid gemaakt tussen twee horecacategorieën, te weten: horecabedrijf categorie-e (eten) en horecabedrijf categorie-d (drank).

Afgezien van het bestemmingsplan om de horeca te reguleren, kent de gemeente Leeuwarden nog aanvullende (lokale) instrument zoals de Algemene Plaatselijke Verordening met z'n exploitatievergunning en de sluitingstijdenregeling.

4.6.1 Makelaar en Horeca Nederland

Er is alleen gesproken met private partijen uit de gemeente Leeuwarden en niet uit de andere drie gemeenten. Er is gesproken met een makelaar en met de voorzitter van Horeca Nederland (afdeling Leeuwarden).

Uit de interviews blijkt dat beide partijen niet goed op de hoogte zijn (te weinig kennis) van de bestemmingsplannen voor de binnenstad. Hierdoor is het niet mogelijk om aan te geven wat de geselecteerde private partijen, in z'n algemeenheid, van het bestemmingsplan vinden. Omdat de beide partijen geen hinder ondervinden van de vigerende plannen, bij hun dagelijkse werkzaamheden, is het in hun optiek niet noodzakelijk om de plannen te herzien. Wel moet er wat gedaan worden tegen de ondersteunende horeca volgens de voorzitter van Horeca Nederland. Op dit moment is er nog geen regeling getroffen om deze ontwikkeling in te perken. Evenzo vindt zij dat de horeca meer geclusterd moet worden. De makelaar heeft hier echter geen mening over,

omdat het niets te maken heeft met zijn werkzaamheden. De mening over het al dan niet betrokken worden bij de herziening varieert. De makelaar staat er niet zo positief tegenover, in tegenstelling tot de voorzitter van Horeca Nederland (afdeling Leeuwarden).

5

Bestemmingsplan in de praktijk

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de ervaringen van een aantal gemeenten besproken, met betrekking tot het functioneren van hun binnenstedelijke bestemmingsplan(nen). De resultaten van de interviews met deze gemeenten, worden in dit hoofdstuk allereerst afzonderlijk besproken. Dit is de eerste stap van de hiërarchische casestudy¹⁰.

In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de wijze waarop de selectie van de publieke partijen heeft plaatsgevonden. Er wordt bepaald welke steden dan wel gemeenten, om welke redenen benaderd worden. In de paragrafen 5.3, 5.4 en 5.5 worden de resultaten van de casu afzonderlijk (per gemeente) besproken. De vergelijking van de onderzoeksresultaten vindt in het volgende hoofdstuk plaats. Tot slot wordt in paragraaf (§4.5) de resultaten van de private partijen besproken.

¹⁰ Hiërarchische casestudy: 'een variant op de enkelvoudige casestudy, waarbij het onderzoek in twee fasen wordt uitgevoerd. In de eerste fase worden de afzonderlijke cases zoveel mogelijk onafhankelijk van elkaar behandeld, waarbij bij de analyses en het weergeven van de resultaten een vast patroon wordt gevolgd. In de tweede fase worden de resultaten van fase 1 als input genomen voor het uitvoeren van een vergelijkende analyse' (Bron: Verschuren en Doorewaard, 2000).

De selectie van publieke en private partijen

5.2.1

Selectie van de gemeenten

De gemeenten zijn op selecte wijze gekozen, wat wil zeggen dat de gemeenten op basis van vooraf opgestelde criteria worden geselecteerd en niet *at random* worden gekozen (Verschuren en Doorewaard, 2001). Het is voor dit kwalitatieve onderzoek relevanter om een paar individuele cases te selecteren en deze te analyseren.

De selectie van de gemeenten kan op basis van verschillende criteria plaatsvinden. Zo kunnen de gemeenten geselecteerd worden op basis van de planmethode van hun bestemmingsplan van de binnenstad, of op basis van de grootte van de gemeente etc.

De gemeenten in dit onderzoek zijn geselecteerd op basis van een tweetal criteria:

- inwoneraantal vergelijkbaar met gemeente Leeuwarden;
- horeca-aanbod vergelijkbaar met gemeente Leeuwarden.

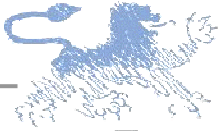
De reden dat deze twee criteria zijn gebruikt, is vanwege het feit er gekozen is om Leeuwarden te vergelijken met enkele referentiesteden¹¹. In dit onderzoek wordt er gesproken van referentiesteden als steden qua inwoneraantal en horeca-aanbod ongeveer vergelijkbaar zijn met de stad Leeuwarden.

Op basis van bovenstaande criteria zijn de volgende steden geselecteerd:

- Almeer (met bestemmingsplan Binnenstad Centrumgebied en bestemmingsplan Binnenstad-Oost);
- Groningen (met bestemmingsplan Binnenstad);
- Den Bosch (met bestemmingsplan Binnenstad).

Qua inwonersaantal kunnen de steden Almeer en Den Bosch inderdaad als referentiesteden worden gekenmerkt. Beide steden hebben ongeveer evenveel inwoners als Leeuwarden (respectievelijk 92.800 en 100.870 inwoners). Groningen steekt hier wel wat bovenuit met z'n 180.000 inwoners. Ook het aantal horecabedrijven is in Groningen (640 bedrijven) veel groter dan in Leeuwarden. Het grotere horeca-aanbod is wellicht deels te verklaren doordat de stad Groningen een 'studentenstad' is en de vraag naar horeca dus ook groter zal zijn. De steden Den Bosch en Almeer kennen met respectievelijk 490 en 350 horecabedrijven ongeveer hetzelfde horeca-aanbod als de stad Leeuwarden. In tabel 5-1 staat het bovenstaande in tabelvorm weergegeven.

¹¹ In Leeuwarden spreekt men referentiesteden als de steden vergelijkbaar zijn met de stad Leeuwarden, qua dynamiek, grootte etc. In dit onderzoek wordt aangenomen dat de dynamiek in een binnenstad vergelijkbaar is, als de grootte van de steden en het horeca-aanbod ongeveer overeenkomstig is (Bron: gemeente Leeuwarden, 2005)

Gemeente Leeuwarden
tabel 5-1**Overzicht aantal inwoners en horeca-aanbod van Leeuwarden en referentiesteden.**

	Aantal inwoners	Aantal horeca bedrijven ¹²	Aantal m ² vvo horeca ¹³
<i>Gemeente</i>		<i>Stad</i>	<i>Stad</i>
Leeuwarden	90.500	393	onbekend
Alkmaar	92.800	350	onbekend
Groningen	179.400	640	80.477 m ²
Den Bosch	100.870	490	onbekend

5.2.2 Opzet van het hoofdstuk

In de komende paragrafen worden de onderzoeksresultaten, die zijn verkregen door middel van de interviews per gemeente uitgewerkt. In eerste instantie worden dus de interviewresultaten van de gemeenten Alkmaar, Groningen en Den Bosch afzonderlijk besproken. De onderzoeksresultaten zijn verwerkt overeenkomstig met de manier waarop de interviewvragen zijn gesteld. Er wordt in eerste instantie naar de huidige situatie van de gemeenten gekeken; wanneer zijn de vigerende plannen goedgekeurd door GS? Worden de plannen momenteel herzien? Vervolgens wordt er concreter naar het bestemmingsplan gekeken. Welke planmethode is gekozen en waarom? Geeft men in de toekomst wederom de voorkeur aan deze methode? Daarna wordt er ingezoomd op hoe de horeca is geregeld in het bestemmingsplan en/of er andere (lokale) aanvullende instrumenten worden gebruikt. Ook hier geldt weer dat er wordt gekeken naar de huidige situatie en indien mogelijk naar de situatie na de herziening.

5.3 Gemeente Alkmaar

Voor de binnenstad van de gemeente Alkmaar bestaan momenteel diverse vigerende bestemmingsplannen. Het recentste plan is het bestemmingsplan Binnenstad Centrumgebied. Dit plan is in 2002 door Gedeputeerde Staten goedgekeurd. De rest van de binnenstad (binnenstad-Oost) kent nog een vijftal oude plannen. Deze plannen worden momenteel door de gemeente Alkmaar herzien. Bij de bespreking van de case Alkmaar wordt er zowel ingegaan op het plan Binnenstad Centrumgebied als op de verouderde plannen van Binnenstad-Oost.

¹² Gebaseerd op gegevens van Bedrijfschap Horeca en Catering (1 juli 2004) en op basis van de horecanota gemeente Leeuwarden (2003)

¹³ Onder vvo wordt verstaan het verkoopvloeroppervlak van het bedrijfspand.

Aanleiding herziening bestemmingsplan

Voor de gemeente Alkmaar is er een aantal redenen waarom er voor het plangebied Binnenstad nieuwe plannen worden (en reeds zijn) opgesteld. De voornaamste reden is de verplichte actualisering (WRO) van de verouderde plannen. Voor zowel de herziening van bestemmingsplan Binnenstad Centrumgebied (2002) en de huidige actualisering van de plannen Binnenstad-Oost. Het plangebied Binnenstad-Oost kent momenteel nog vijf plannen, die alle ouder zijn dan tien jaar. Al deze plannen zijn namelijk vastgesteld en goedgekeurd in de periode van 1977-1985. Een andere reden is de aanwijzing beschermd stadsgezicht. Met betrekking tot bouwen binnen het beschermd stadsgezicht, blijkt dan een aantal van de vigerende bestemmingsplannen daarvoor onvoldoende bescherming biedt. Naast het beschermen van monumenten wil de gemeente Alkmaar ook beeldbepalende en/of karakteristieke panden in geheel Alkmaar beter beschermen. Aangegeven is dat dit ook in het bestemmingsplan moet worden geregeld, waarbij het bestemmingsplan Binnenstad-Oost het eerste plan is waar dit aan de orde is.

Daarnaast zijn er nog enkele redenen die een nieuw bestemmingsplan voor de gemeente Alkmaar wenselijk maken. Zo bevat de Structuurvisie Centrumgebied Alkmaar een aantal projecten die planologisch niet kunnen worden gerealiseerd zonder een nieuw bestemmingsplan als toetsingskader. En is er sinds de vaststelling van de vorige bestemmingsplannen op veel punten nieuw beleid gemaakt dat nu in het nieuwe plan moet worden opgenomen. Hierbij kan gedacht worden aan:

- aansluiten bij Beeldkwaliteitsplan Binnenstad (vastgesteld 2001);
- aansluiten bij bestemmingsplan Centrumgebied (vastgesteld 2002);
- actualisatie van het beleid met betrekking tot wonen, detailhandel, horeca en prostitutie.

De reden dat de gemeente Alkmaar niet meteen voor de hele binnenstad een plan heeft gemaakt (maar dit in twee etappes doet) is een pragmatische overweging geweest. Er waren met name in het kernwinkelgebied problemen met de oude bestemmingsplannen. Waardoor er zoals de gemeente zegt: “voortdurend afgeweken moest worden en artikel 19-procedures gedraaid moesten worden”. In de rest van de binnenstad speelt dat minder, omdat dit gebied een meer gemengd karakter kent. Wat zeggen wil dat het gebied ook relatief rustige, minder dynamische functies kent zoals bijvoorbeeld de functie wonen.

5.3.2 Planmethodiek

Voor het plangebied binnenstad gelden momenteel diverse oudere plannen en een recentelijk nieuw opgesteld bestemmingsplan. Het gebied Binnenstad-Oost kenmerkt

zich met name door gedateerde bestemmingsplannen. Volgens de gemeente kennen deze plannen een planmethode die te gedetailleerd is voor deze tijd. De plannen stammen uit de periode dat er veel stadsuitbreiding was en alles nog tot in detail werd vastgelegd. Er wordt bijvoorbeeld nog gewerkt met kappenkaarten en gevelkaarten, waarbij alles (goot- en nokhoogten, rooilijnen e.d.) tot op de centimeter nauwkeurig is vastgelegd, aldus de gemeente. Met als gevolg dat deze plannen te gedetailleerd en te star zijn, waardoor nagenoeg iedere bouwaanvraag leidt tot wijzigingen en langdurige artikel 19 procedures.

De gemeente Alkmaar is van plan de vijf verouderde bestemmingsplannen (binnenstad-Oost) terug te brengen naar één plan. Dit nieuwe plan moet aansluiting vinden bij het vigerende en onlangs herziene bestemmingsplan Binnenstad Centrumgebied. Dat betekent onder andere dat er voor dezelfde planmethodiek gekozen wordt. De planmethode van het bestemmingsplan Binnenstad-Centrumgebied is ten opzichte van de gedateerde vigerende plannen, globaler en flexibeler van karakter. Door de gemeente Alkmaar wordt aangegeven dat het plan juridisch gezien niet onder een gedetailleerd dan wel een globaal plan met uitwerkingsplicht valt. Het is echter moeilijk aan te geven onder welke variant de planmethodiek, zoals die in paragraaf x.x staan beschreven, dan wel valt. Door de gemeente Alkmaar wordt aangegeven dat het plan zich enerzijds kenmerkt als een globaal en flexibel plan, maar anderzijds ook gedetailleerd en niet-flexibel kan zijn. Waarbij het plan met name bij het horeca- en prostitutiebeleid gedetailleerd en niet flexibel is.

Het bestemmingsplan Binnenstad Centrumgebied kent verschillende bestemmingen zoals wonen, winkel- en horecaconcentratiegebied, maatschappelijke doeleinden (I en II) en gemengde bebouwing (I en II) etc. Op de betreffende bestemming kunnen weer verschillende functies voorkomen. Zo is bijvoorbeeld bij de bestemming 'wonen' niet alleen wonen toegestaan, maar ook kantoren en magazijn/garagebox/berging. Hoeveel panden er dan binnen de bestemming 'wonen' daadwerkelijk voor wonen zijn bestemd, dan wel voor een van de andere functies, is niet in het bestemmingsplan vastgelegd. Het gaat dus om een globale regeling, waarbij niet per pand of in procenten wordt bepaald wat, waar moet komen te zitten (zoals wel het geval is bij bijvoorbeeld de blokzijdemethode). De reden dat de gemeente Alkmaar heeft gekozen voor deze globale regeling, is omdat de gemeente het niet wenselijk acht om alles gedetailleerd per pand vast te leggen. "Er moet ruimte zijn in het bestemmingsplan om zonder procedures te kunnen wisselen van functie", aldus de gemeente. Daarbij wordt aangegeven dat er om dezelfde reden niet gekozen is voor de blokzijdemethode, waarbij per blokzijde wordt bepaald welke functies zijn toegestaan en hoeveel er minimaal dan wel maximaal

aanwezig mag zijn. De enige uitzondering op de globale regeling is de functie horeca en prostitutie, maar hier wordt in de volgende paragraaf 5.3.3 verder op ingegaan.

Tot slot wordt in het bestemmingsplan aangegeven of een bepaalde functie uitsluitend op de begane vloer dan wel op de verdieping is toegestaan. Zo is bijvoorbeeld een kantoorfunctie alleen toegestaan op de verdieping, indien ook de begane grond als kantoorfunctie wordt gebruikt.

Horeca in het bestemmingsplan

Het horecabeleid uit december 1997 is planologisch in het bestemmingsplan Binnenstad Centrumgebied vertaald. De gemeente Alkmaar kent in grote lijnen kwantitatief een voldoende aanbod van horecavoorzieningen. Het beleid is dan ook gericht op het handhaven van een gevarieerd en voldoende groot aanbod voorzieningen. In de nota 'Horecabeleid' van 1997 valt een viertal categorieën horeca te onderscheiden (zie onderstaande tabel 5-2), te weten¹⁴:

tabel 5-2 Horecacategorieën van de gemeente Alkmaar

Categorie	Type horecabedrijven
Categorie I: disco	- disco, nachtclub, bar-dancing.
Categorie II: café	- café, grand-café, café-restaurant.
Categorie III: restaurant	- restaurant, lunchroom (verstrekken maaltijden, consumptie ter plaatse)
Categorie IV: daghoreca	- cafetaria en snackbar (verstekken etenswaren, consumptie ter plaatse en voor consumptie buiten).

Het onderscheid in deze vier categorieën is met name gebaseerd op criteria als: overlast, bereikbaarheid, parkeren, uitstraling, koppeling met andere functies, beslag op publieke buitenruimte (terrassen), de loketfunctie en publieke functie op straat. Meer specifiek kan per categorie aangegeven worden welke criteria¹⁵ een rol van betekenis spelen. Het gaat dan bij:

- categorie I met name om de criteria ruimtebeslag, parkeren en bereikbaarheid;
- categorie II met name om ruimtebeslag, behoefte aan terrassen en conflict met andere functies;
- zou categorie III in beginsel overal kunnen;
- categorie IV met name om de (ondersteunden) relatie met winkels en ruimteclaim van loket en publiek¹⁶.

¹⁴ Tijdens het interview met dhr. Schaafsma van de gemeente Alkmaar werd aangegeven dat er een nieuwe Horecanota wordt opgesteld. Het is echter niet duidelijk of de categorieën gewijzigd zullen worden.

¹⁵ Bron: bestemmingsplan Binnenstad Centrumgebied (Alkmaar, 2000).

¹⁶ Met ruimteclaim loket en publiek wordt respectievelijk de ruimte en de locatie van het loket bedoeld en de opeenhoping van publiek bij een loket (hetgeen de doorstroming op straat belemmert en vervuiling op straat). Daarom acht de gemeente Alkmaar het wenselijk loketverkoop in nieuwe gevallen uitsluitend toe te staan als het loket drie meter het pand in gaat (achter voorgevel of deur). Bron: bestemmingsplan Binnenstad Centrumgebied (Alkmaar, 2000).

Hierbij moet opgemerkt worden dat bij de gemeente Alkmaar een activiteit als hotel/pension niet onder een horecabestemming valt, maar onder de bestemming 'bijzondere doeleinden'. Dit is ook een bestemming waar alcohol geschonken kan worden.

Bij de bespreking van de planmethodiek van het bestemmingsplan Binnenstad Centrumgebied is naar voren gekomen dat het plan minder globaal is als het gaat om de functie horeca en prostitutie. De horeca kan zich dus niet zomaar overal vestigen. De horeca wordt geregeld in de voorschriften (en via de plankaart). Wat opvalt is dat de gemeente Alkmaar de horeca per categorie anders regelt in het bestemmingsplan. Zo wordt categorie I (disco) alleen toegestaan in de daarvoor aangewezen gebouwen/panden. Bij de categorieën Café en Restaurant (categorie II en III) is er al sprake van een grotere mate van globaliteit/ flexibiliteit. Allereerst wordt er bij deze categorieën aangegeven voor hoeveel panden in de winkel- en de horecaconcentratiegebieden het is toegestaan. Buiten deze concentratiegebieden wordt met een lijn (in diverse straten) op de plankaart aangegeven wat het maximum toegestane aantal horecabedrijven is. En tot slot wordt er nog horeca toegestaan binnen enkele specifieke panden. En wel omdat hier tijdens het opstellen van het plan ook al horeca in aanwezig was. De meest globale dan wel flexibele regeling treffen we aan bij de categorie daghoreca (categorie IV). Deze categorie is toelaatbaar tot een maximum van 10% van de in de straat aanwezige gevelwanden vallend onder de bestemming winkelconcentratiegebied toegestaan. Tot slot moet opgemerkt worden dat bij het bovenstaande de uitzonderingsgevallen (de individuele gevallen) niet zijn meegenomen. Het gaat hier meer om een indicatie van hoe de horeca algemeen in het bestemmingsplan is geregeld.

5.3.4 **Ondersteunende horeca: afhaalhoreca, horeca binnen de winkelfunctie**

Op de vraag of de gemeente ook problemen kent bij de regulering van de horeca door o.a. het bestemmingsplan, is aangegeven dat de gemeente momenteel niet weet wat zij met de zogeheten *afhaalhoreca* aanmoet. Onder afhaalhoreca verstaat de gemeente Alkmaar: "de pizzeria's en andere eettentent waar alleen eten afgehaald en/of bezorgd wordt". Deze zogeheten afhaalhoreca vestigt zich momenteel in het winkelgebied, wat de gemeente geen goede ontwikkeling vindt. Het draagt namelijk niet bij aan de winkel(ondersteunende)functie. Het zijn meestal gesloten panden, dragen veelal niet bij aan de uitstraling van de binnenstad en gaan meestal laat open (aan het eind van de middag). Deze vorm van horeca kan zich in het winkelgebied vestigen, doordat ze niet onder de horeca vallen. Dit maakt het mogelijk dat ze zich kunnen vestigen in panden waar een detailhandelsbestemming op ligt. De gemeente wil ze echter niet in het centrum hebben. De gemeente Alkmaar heeft tot op heden er nog geen oplossing voor

gevonden. Er wordt echter aan gedacht om bij de detailhandel de afhaalhoreca buiten te sluiten en een definitie voor de afhaalhoreca op te stellen.

De horeca-exploitatie binnen een winkel is bij de gemeente Alkmaar geen onbekend fenomeen. Te denken valt aan de visboer die ook vis verkoopt voor consumptie ter plaatse en daarvoor enkele zitjes heeft in de winkel. De gemeente Alkmaar heeft hier normaliter weinig bezwaar tegen. Wel is het zaak te voorkomen dat er een (sluipende) branchevervaging optreedt. Horeca binnen een winkelbestemming kan via een vrijstelling in het bestemmingsplan mogelijk gemaakt worden. Een belangrijk criterium hierbij is dat de horeca een relatie met de branche dient te hebben. Hierbij hanteert de gemeente bij de aanvragen de volgende lijn: “ja-mits” voor foodzaken en “nee-tenzij” voor non-foodzaken. Zolang bij een foodzaak de verkoop van eten ondergeschikt is aan de hoofdfunctie wordt het toegestaan. Uit aanvullende informatie is naar voren gekomen dat de oppervlakte van de horeca-functie niet groter mag zijn dan 30% van de winkel¹⁷. Bij bestemmingen anders dan een winkelbestemming geldt dat de oppervlakte van de horecafunctie niet groter mag zijn dan 15% van de hoofdbestemming.

5.3.5 Clusteren van horeca

De binnenstad van Alkmaar zijn de cafés en bars in belangrijke mate geconcentreerd in de *horecaconcentratiegebieden*: het Waagplein en de Platte Stenenbrug. De resterende horecabedrijven zijn verspreid over het centrumgebied. Er kan gesteld worden dat er dus sprake is van enige vorm van concentratie. De gemeente Alkmaar vindt het echter niet noodzakelijk om alle horeca in een gebied te clusteren. Ze vinden het niet noodzakelijk om die horecabedrijven, die buiten de concentratiegebieden liggen, weg te halen. Verder lijkt het de gemeente ook niet wenselijk om discotheken en restaurants e.d. allemaal in een gebied te concentreren. Dit zou ten koste gaan van de levendigheid van de binnenstad, aldus de gemeente.

5.3.6 Overige lokale instrumenten

De gemeente Alkmaar regelt de horeca in eerste instantie via de horecanota. Pas bij juridische conflicten e.d. wordt er gekeken naar het bestemmingsplan. Verder regelt de gemeente de sluitingstijden via de APV. Hierbij wordt een andere indeling gehanteerd dan welke eerder ter sprake is gekomen. De gemeente maakt hier onderscheid tussen dag/avond/nachthoreca en koppelt hier de sluitingstijden aan. In de APV is ook nog een ‘mooi weer’-regeling opgenomen. Dit wil zeggen dat bij temperaturen boven de 30 graden, de burgermeester kan toestaan dat de terrassen die desbetreffende dag(en)

¹⁷ Uit het interview is naar voren gekomen dat de gemeente Alkmaar spreekt van ondergeschikte horeca, indien het aantal tafels en stoelen beperkt blijft tot een tafel met vier stoelen.

langer open mogen. Ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en veiligheid streeft de gemeente Alkmaar naar een integrale aanpak. Daarom is in 1999 het convenant 'Veilig Uitgaan' gesloten waarin tal van maatregelen zijn afgesproken om de veiligheid te vergroten.

5.4 Gemeente Groningen

De gemeente Groningen kent een 'relatief' nieuw bestemmingsplan voor de binnenstad, te weten 'Bestemmingsplan Binnenstad' (goedgekeurd, juni 1997)¹⁸. Dit bestemmingsplan heeft het bijna 20 jaar oude globale plan uit 1976 vervangen. Er zijn momenteel geen plannen om het vigerende plan te herzien dan wel te actualiseren. De gemeente Groningen is wel bezig met het actualiseren van bestemmingsplannen. Maar de prioriteit ligt voorlopig niet bij het bestemmingsplan Binnenstad.

5.4.1 Aanleiding herziening bestemmingsplan

De reden dat het plan uit 1976 werd vervangen was, omdat het plan te weinig ruimte gaf ten aanzien van ontwikkelingsgerichte thema's. Daarnaast was het plan ten aanzien van op handhaving gerichte thema's ook niet meer up-to-date. Ten slotte was de flexibiliteit van het plan verminderd. In de ogen van de gemeente Groningen was het plan niet meer voldoende bruikbaar. Daarom is toen besloten voor een totale herziening van het plan. Zodat het plan ook weer recht deed aan de dynamiek van de binnenstad met zijn snelle functiewisselingen en nieuwe bouwinitiatieven.

5.4.2 Planmethodiek

Het vigerende bestemmingsplan Binnenstad kent maar één bestemming, namelijk: *stadscentrum*. Volgens de gemeente Groningen brengt dit een grote mate van flexibiliteit met zich mee, omdat in principe alle functies (zoals wonen, onderwijs, detailhandel, horeca etc) hieronder kunnen vallen. Om het plan niet te globaal te maken, wordt vervolgens per straat (straatwandlengte) aangegeven welke functies wel dan niet zijn toegestaan. En in welke mate ze minimaal dan wel maximaal aanwezig mogen zijn. Voor iedere straat in de binnenstad wordt dit in tabelvorm weergegeven. In onderstaande figuur 5-1 is een voorbeeld van zo'n tabel te zien.

¹⁸ De gemeente Groningen geeft te kennen dat het een relatief nieuw bestemmingsplan is, ook al is het meer dan acht jaar oud.

Voorbeeld tabelvorm variant blokzijdemethode

Straat: Peperstraat		Straatwandlengte: 300 m					
Functie	Class.	Bestaand		Toegestaan		Bijzonderheden	
		M	%	Min.	Max %		
1. Wonen	V	1	184	60	40	100	
	B	2	56	19	19	19	
2. Onderwijs	V						
	B						
3. Detailhandel	V						
	B	2	14	5		10	in elk geval hoekpand Poelestraat

In bovenstaande figuur 5-1 is allereerst aangegeven hoeveel meter van de straat bestaat uit de functie wonen. Op de begane vloer blijkt 56 meter te bestaan uit de functie wonen (19% van de straatwandlengte) en op de verdieping(en) blijkt 184 meter uit wonen te bestaan. Wat neerkomt op 60% van de totale lengte. In de kolom daarnaast is aangegeven hoeveel er van de functie wonen minimaal dan wel maximaal wordt toegestaan. Uit de tabel valt te lezen dat minimaal 40% en maximaal 100% van de verdiepingen gereserveerd is voor wonen. Op de begane vloer is het maximum aan wonen al bereikt. Dit mag niet meer en niet minder zijn dan 19% van de straatwandlengte.

De planmethode die hier wordt gehanteerd kenmerkt zich als een variant op de blokzijdemethode. Bij de blokzijdemethode wordt niet gewerkt met procenten van de totale straatwandlengte, maar met het aantal toegestane panden. Een van de voordelen van de (variant op de) blokzijdemethode is dat binnen de marktsituatie opererende ondernemers, binnen de voorwaarden van de planmethodiek, zelf kunnen bepalen waar ze zich in een desbetreffend blok willen vestigen.

Bezwaren op de planmethode

Tijdens het interview wordt door de gemeente Groningen aangegeven dat het vigerend plan een "ingenieuze planmethodiek" kent. Desondanks kleven er toch wel enkele bezwaren aan de methode. Zo is het volgens de gemeente lastig om, met deze planmethodiek, rechtszekerheid te bieden aan de burger. Als voorbeeld wordt het volgende voorbeeld genoemd:

Probleem: Stel nu dat er in een willekeurige straat nog een percentage X% beschikbaar is voor de functie horeca. Op dat moment komen er gelijktijdig twee aanvragen binnen voor het starten van

een café (op locatie A en op locatie B). Slechts een van de twee aanvragen kan maar gehonoreerd worden, omdat anders het percentage X% overschreden zou worden.

Vraag: Aan welke aanvraag moeten dan de resterende (horeca) ruimte gegund worden?

Het bovenstaande voorbeeld geeft aan dat de gemeente in sommige gevallen niet weet aan wie (welke ondernemer) de aanvraag gegund moet worden. In het voorbeeld willen beide ondernemers in dezelfde straat, op een verschillende locatie een café openen. Omdat het maximum percentage wordt overschreden, kunnen niet beide aanvragen gehonoreerd worden. In een dergelijke situatie biedt de planmethode, volgens de gemeente Groningen niet voldoende richtlijnen, om geargumenteerd aan te kunnen geven waarom de ene aanvraag wel en het andere aanvraag niet gehonoreerd zou moeten worden.

Dit is volgens de gemeente Groningen een van de bezwaren van deze flexibele blokzijdemethode. Bij een planmethodiek waarbij een bepaalde functie gekoppeld is aan een stuk perceel/pand, wordt een dergelijk vraagstuk een stuk eenvoudiger volgens de gemeente. Komt er dan een dergelijke aanvraag binnen, dan is direct duidelijk of een aanvraag wel/niet kan worden gehonoreerd. Omdat beide gevallen dan afzonderlijk behandeld kunnen worden. Het tweede bezwaar ten aanzien van deze planmethodiek heeft te maken met de handhaving. Bij het opstellen van het plan zijn hier nagenoeg geen afspraken over gemaakt en men komt daar nu achter dat dit beter had gekund. Het bestemmingsplan is een moment opname van de situatie zoals die was toen het plan werd opgesteld (in 1995). Door de hoge dynamiek qua functiewijzigingen is het een komen en gaan van winkels en horecabedrijven. Met als gevolg dat de gemeente, op dit moment, niet goed kan bijhouden hoe de situatie nu daadwerkelijk is in de straten. "Daarom moet er nu bij iedere (bouw)aanvraag iemand van de gemeente naar buiten, om te kijken hoe de huidige situatie is", aldus de gemeente. De gemeente is dan ook van mening dat dit beter kan, echter tot op heden is daar nog niets van terechtgekomen.

Zo gezegd, het plan is een flexibel systeem, waarbij veel ruimte is gelaten voor de uitwisseling van functies. Dit gebeurt aan de ene kant door per straat aan te geven of een functie wel/niet is toegestaan en hoeveel percentage van deze functie in die straat aanwezig mag zijn. Daarnaast komt de flexibiliteit in het systeem tot uiting via de vrijstellings- en wijzigingsmogelijkheden (van B&W).

5.4.3

Horeca in het bestemmingsplan

De gemeente Groningen is van mening dat het aantal horecavestigingen in de stad voldoende is. De kwaliteit laat alleen soms te wensen over (teveel van hetzelfde). Voor de bestemming horeca heeft de gemeente Groningen een categorie-indeling gemaakt die planologisch relevant is. De verstrekking en de consumptie staan hierbij voorop, omdat dit van invloed kan zijn op de ruimtelijke impact. De categorieën die in het bestemmingsplan 'Binnenstad 1995' van Groningen worden, staan in onderstaande tabel 5-3 weergegeven.

tabel 5-3 Horecacategorieën van de gemeente Groningen

Categorie	Type horecabedrijven
Categorie I	horecabedrijven die qua uitstraling veelal een sterk gesloten karakter hebben en/of veel overlast veroorzaken en zo het woon- en leefklimaat verstoren. In deze categorie zijn de 'hardere' vormen van horeca te vinden (jongerencentrum, studentensociëteit, bar-dancing, discotheken, automatiek/loketverkoop ¹⁹).
Categorie II	horecabedrijven, die als ondersteunend kunnen worden aangemerkt, echter met uitzondering van nachtcafés. Onder categorie II valt verder het restaurant, cafetaria/croissanterie/broodjeszaak, alcoholvrij café, ijssalon/ koffie- en theehuis, e.d.
Categorie III	restcategorie horecabedrijven. Voor het merendeel betreft het horeca wat aan een andere functie is verbonden, maar ook zelfstandige zoals hotels en pensions, maar ook alcoholvrij café en ijssalon/koffie- en theehuis. Het betreft lichtere horeca (weinig verstoring leefklimaat).

Tijdens het interview met woordvoerders van de gemeente, wordt aangegeven dat deze categorie-indeling niet planologisch genoeg was, waardoor deze indeling onlangs is gewijzigd (in handboek voor bestemmingsplannen, 2005). Bij de nieuwe categorie-indeling ligt de nadruk minder op de handhaving van de openbare orde en bedrijfsvoering, maar meer op ruimtelijke impact. De standaardindeling die de gemeente voortaan zal gebruiken bevat vijf categorieën. Waarbij de eerste vier categorieën oplopen in mate van ruimtelijke invloed. Horeca 1 past bijvoorbeeld in een woonwijk, terwijl horeca 4 beperkt blijft tot het uitgaansgebied in de binnenstad. Horeca 5 gaat specifiek over hotels. Een uitgebreide omschrijving van deze vijf categorieën is te vinden in de bijlagen.

¹⁹ Automatieken/loketverkoop horen in deze categorie thuis vanwege hun directe invloed op de openbare ruimte, Bestemmingsplan Binnenstad 1995 (juni 1997).

5.4.4

Ondersteunende horeca: semi-horeca

De gemeente kent het begrip 'ondersteunende horeca', alleen noemt de gemeente Groningen dit; 'semi-horeca'. In de APV van Groningen wordt dit omschreven als 'een bedrijf dat in hoofdzaak bestemd is voor de uitoefening van detailhandel en waarin als ondergeschikte nevenactiviteit consumpties (o.a. alcoholvrije drank) voor gebruik ter plaatse worden verstrekt en waarbij in het bedrijfspand sta- en/of zitgelegenheid wordt geboden om de consumpties te nuttigen. Voor het exploiteren van een semi-horecabedrijf is een vergunning van de gemeente nodig. Deze wordt alleen verstrekt als er een functionele relatie bestaat tussen de detailhandel als hoofdfunctie enerzijds en de semi-horeca als nevenactiviteit anderzijds. En de vergunningaanvrager moet de detailhandelsactiviteit op het moment van de aanvraag minimaal een jaar op de desbetreffende locatie uitoefenen. Indien een vergunning verleend wordt geldt dat de horecaoppervlakte niet meer mag bedragen dan 30% van het totale verkoopvloeroppervlak (vvo) en het totale horecavloeroppervlak niet meer mag bedragen dan maximaal 50m².

5.4.5

Clusteren van horeca

Het bestemmingsplan Binnenstad kent maar een bestemming: stadscentrum. Technisch gezien kent het bestemmingsplan dus geen horecaconcentratiegebieden. Met de 'Zoning Horeca Binnenstad Groningen' wordt de binnenstad verdeeld in een aantal zones, waarbij per zone wordt aangegeven wat maximaal (per horecacategorie I,II en III) aanwezig mag zijn. Er zijn dan ook enkele horecagebieden te onderscheiden, waarvan de Poelestraat/Peperstraat en Grote Markt Zuidzijde de belangrijkste zijn. Daarnaast bevinden zich nog vele zaken verspreid over de binnenstad, die op enigerlei wijze een clustering vertegenwoordigen.

De gemeente Groningen vindt dat de horeca niet te geconcentreerd aanwezig moet zijn in een bepaald gebied. Een eenzijdige dominerende horecafunctie zou ten koste gaan van andere functies als wonen en detailhandel. Het wordt daarom niet wenselijk geacht om alle horeca te concentreren in een gebied. De gemeente streeft naar een evenwichtigere verdeling van de horeca over de stad. D

5.4.6

Overige lokale instrumenten

De horeca wordt niet alleen geregeld via het bestemmingsplan. Afgezien van de landelijke instrumenten als de Drank- en Horecawet en de Wet milieubeheer kent de gemeente Groningen ook lokale regelgeving. In de APV wordt onder andere de sluitingstijden geregeld. In Groningen wordt sinds de jaren negentig vrije sluitingstijden

gehanteerd. Het argument voor vrije sluitingstijden was dat de handhaving van vaste sluitingstijden te veel tijd en papierwerk met zich mee bracht.

Verder wordt in de APV ook de exploitatievergunning voor vestiging van een horecabedrijf geregeld. Deze vergunning wordt pas verleend als de vestiging van het horecabedrijf niet in strijd is met het geldende bestemmingsplan (en visa versa). Om dit duidelijker te maken, noemt de gemeente het voorbeeld van de Steenstilstraat. Volgens het bestemmingsplan is er in de Steenstilstraat tot maximaal 10% van de straatwandlengte horeca toegestaan. Toen er een aanvraag kwam voor een horecabedrijf was 6% van de straatwandlengte ingenomen door horeca. Met andere woorden volgens het bestemmingsplan was het toegestaan. De aanvraag werd niet door de gemeente gehonoreerd, omdat de APV dit niet toestond. En beide goedkeuringen (bestemmingsplan en APV) zijn noodzakelijk.

De gemeente Groningen heeft ook een convenant afgesloten. Het gaat hier om het convenant 'Veilig Uitgaan Groningen. Dit is in 2001 tussen de gemeente, horecaondernemers, politie en Openbaar Ministerie afgesloten. In het convenant zijn afspraken en maatregelen vastgelegd die de convenantpartners na moeten komen om te zorgen dat het uitgaansgebied veilig(er) wordt en blijft.

5.5 Gemeente Den Bosch

Voor de binnenstad van de gemeente Den Bosch gelden momenteel 14 grotere en kleinere, oudere en recente plannen. Daarbij verschilt de planmethode die gehanteerd is ook nog eens. Het ene plan laat zich kenmerken als gedetailleerd, waarin alles tot op detail is vastgelegd. Voor andere plannen geldt de meer flexibelere blokzijdemethode. De gemeente wil door een algehele herziening van de plannen, de boel weer bij elkaar trekken (opstellen van één bestemmingsplan).

5.5.1 Aanleiding herziening bestemmingsplan

Het primaire doel van de herziening van de vigerende bestemmingsplannen in de Binnenstad is de verplichte actualisering (zie:paragraaf 1.2.1). De gemeente moet uitgevolge van WRO bestemmingsplannen ouder dan tien jaar actualiseren. Verder gelden er op dit moment 14 verschillende bestemmingsplannen. De gemeente wil dit terugbrengen naar één plan, wat een beter actueel kader moet bieden. Door de actualisering kan tevens nieuwe regelingen in het kader van de aanwijzing tot beschermd stadsgezicht worden meegenomen in de herziening. Maar ook regelgeving over de bescherming van archeologische waarden, zoals die voortvloeit uit het Verdrag van Valletta kunnen meegenomen worden in de herziening.

Met de actualisering wordt er tevens aangesloten bij de ingang gezette lijn tot standaardisering van voorschriften en uitwerking op een digitale leest. Er zal worden aangesloten bij de regels van NIROV (Nederlands Instituut voor de Ruimtelijke Ordening) en IMRO (Informatie Model Ruimtelijke Ordening).

5.5.2 Planmethodiek

De binnenstad van Den Bosch kent een groot aantal verschillende bestemmingsplannen. Deze plannen kenmerken zich dan ook niet door een specifieke planmethode. Die varieert per bestemmingsplan. Het is daarom interessanter om te kijken naar welke planmethodiek de voorkeur gaat bij de gemeente Den Bosch, met betrekking tot het nieuwe bestemmingsplan. Immers de gemeente is momenteel bezig al de 14 plannen te actualiseren en samen te voegen in één bestemmingsplan. In de nota van uitgangspunten ‘Herziening bestemmingsplannen Binnenstad’ (200X) wordt aangegeven dat de gemeente Den Bosch een keuze heeft gemaakt uit een drietal mogelijkheden, namelijk:

- a) een sterk globale en flexibele aanpak;
- b) een gedetailleerd en niet-flexibele aanpak;
- c) een gemengde benadering, waarbij waar mogelijk gekozen wordt voor een flexibele en globale(re) aanpak en gedetailleerd, niet-flexibel waar dat nodig is (met het oog op mogelijke conflicterende belangen).

De gemeente Den Bosch kiest voor het nieuwe bestemmingsplan voor de gemengde benadering (planmethodiek c). Er is door de gemeente Den Bosch gekozen voor een planmethodiek, die een zekere globaliteit en flexibiliteit kent op het gebied van de functie-invulling. Voor bijvoorbeeld het behoud en versterking van de ruimtelijke/cultuurhistorische en archeologische kwaliteiten is er gekozen voor een meer conservatievere houding, voor een zekere accent op beschermen. Hoe de planmethode er verder uit komt te zien, is op dit moment nog niet bekend. De nota van ‘Uitgangspunten Herziening Bestemmingsplannen Binnenstad’ is nog niet goedgekeurd. Pas als dat is gebeurd, gaat de gemeente verder met het opstellen van het bestemmingsplan.

5.5.3 Horeca in het bestemmingsplan

De gemeente Den Bosch pleit enerzijds voor het toepassen van een zekere globaliteit en flexibiliteit voor de wijze waarop functies (zoals wonen en detailhandel in kernwinkelgebied) in het bestemmingsplan worden toegelaten in de gebieden die zich daarvoor lenen. Alleen voor de zogeheten *complexe functies* (functies die een grote invloed hebben op de woon- en werkomgeving) wil de gemeente meer dingen vastleggen. Horeca maar ook seksinrichtingen en coffeeshops zijn van die functies.

In de vigerende bestemmingsplannen wordt horeca in de binnenstad geregeld via de *blokzijdemethode*. Deze methodiek is toen gekozen 'om tegemoet te komen aan de wens tot meer flexibiliteit' (Nota uitgangspunten Den Bosch, 2004). Het achterliggende idee van deze methode is dat het aantal functies binnen een blok is vastgelegd. De exacte plaats kan echter veranderen. De gemeente heeft nu voorgesteld om bij functies als horeca, deze methode los te laten en meer het accent te leggen op de rechtzekerheid. Met andere woorden om de bestemming in het vervolg te gaan koppelen aan het pand. Het gaat hierbij dan met name om die horecapanden die buiten de zogeheten concentratiegebieden liggen.

De gemeente wil tevens het aantal typen horeca, die gehanteerd worden in de diverse bestemmingsplannen terugbrengen. Momenteel werkt de gemeente Den Bosch met ongeveer acht à negen verschillende horecabestemmingen. In de praktijk blijkt dit niet te werken. Het gevaar van een verregaande specificatie naar categorieën kan problemen opleveren bij de toedeling van de bestemmingen en is vanuit het oogpunt van handhaving absoluut ongewenst. Door de vele categorieën is het bijvoorbeeld heel moeilijk om als ondernemer van horeca-café over te gaan in horeca-restaurant. Om dit te bewerkstelligen moeten lange, tijdrovende procedures doorlopen worden, en dat terwijl er qua uitstraling, bebouwing e.d. weinig zou veranderen. Volgens Den Bosch moet daarom het uitgangspunt handhaafbaarheid zijn. In dat kader wordt een voorkeur uitgesproken voor een klein aantal categorieën (maximaal vier) dat scherp omschreven is. In onderstaande tabel 5-4 zijn de vier horeca categorieën weergegeven.

tabel 5-4 Horecabestemmingen van de gemeente Den Bosch

Categorie	Type horecabedrijven
Categorie I	het verstrekken van maaltijden voor gebruik ter plaatse (restaurantbedrijf waaronder ook worden verstaan lunchrooms, eethuizen, bistro's, automaten, broodjeszaken e.d.).
Categorie II	een bedrijf, dat is gericht op het ter plaatse verstrekken van dranken.
Categorie III	elke voor het publiek, al dan niet tegen betaling toegankelijke lokaliteit, die in belangrijke mate is ingericht of gebruikt wordt voor het dansen, zoals discotheken en dancings, waarin al dan niet dranken ter plaatse worden verstrekt en/of inrichtingen waarin een kans- of behendigheidsspel wordt uitgeoefend.
Categorie IV	hotels en het soort bieden van logies.

5.5.4

Ondersteunende horeca

Tijdens het interview erkent de gemeente ook het 'probleem' van de ondersteunende horeca. Op dit moment wordt het gewoon geaccepteerd en er zijn verder geen speciale regelingen (bijvoorbeeld in de APV) getroffen, die deze vorm van branchevervaging tegengaan.

5.5.5

Clusteren van horeca

Binnen het plangebied (zie bijlage 5) is er sprake van horecaconcentratiegebieden (in grote lijnen gaat het om: de Parade plus Torenstraat, de Markt, Korenbrugstraat/Uilenburg, Korte Putstraat). De gemeente Den Bosch is van plan om de horeca die binnen deze gebieden ligt een primaire horecabestemming te geven. Binnen de horecagebieden is enige uitbreiding mogelijk. Voor buiten de concentratiegebieden, waar het gevoelig ligt in de richting van bewoners geldt dat horeca als medebestemming wordt opgenomen. Bij beëindiging van een bedrijf kan worden bezien of een nieuw horecabedrijf wordt toegelaten dan wel door een andere functie wordt overgenomen²⁰.

5.5.6

Overige lokale instrumenten

Bij de gemeente Den Bosch is er gekozen voor een integrale aanpak van de horeca, waarbij instrumenten worden toegepast die passen binnen de dynamiek van deze sector: de algemeen plaatselijke verordening (APV) en de Milieuwetgeving met bijbehorende handhavingsmogelijkheden. Ook werkt de gemeente met een convenant wat is afgesloten met enkele private partijen. Zo is er een convenant, waarin afspraken zijn gemaakt over gedrag en verantwoordelijkheid op het gebied van de openbare orde, opgesteld in samenwerking met de politie, horecaondernemers, winkeliers en bewoners. In de convenant zijn maatregelen afgesproken die de veiligheid moeten vergroten.

5.6

Resumé

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksresultaten besproken. Het gaat hier om de resultaten die verkregen zijn door middel van interviews te houden met gemeenten en private partijen. De selectie van de gemeenten heeft op *selecte* wijze plaatsgevonden. Op basis van de criteria 'inwoneraantal' en 'horeca-aanbod' zijn de gemeenten Alkmaar, Groningen en Den Bosch geselecteerd en benaderd. De resultaten van de drie gemeenten zijn afzonderlijk behandeld. Bij de bespreking van de interviewresultaten van

²⁰ Een nieuwe horecafunctie voor dit of een ander pand in de betreffende straat is dan uitsluitend mogelijk via wijziging van de bestemming op basis van artikel 11 WRO, mits in de betreffende straat de horecavestigingen qua aantal en categorie gelijk blijft dan wel lichter wordt. (Bron: nota uitgangspunten bestemmingsplan Binnenstad Den Bosch, 200X)

de private partijen is er geen onderscheid gemaakt. En wel omdat het gaat om alleen private partijen van de gemeente Leeuwarden.

5.6.1 Gemeente Alkmaar

De gemeente Alkmaar herziet om verschillende redenen zijn bestemmingsplannen voor de binnenstad. De gemeente is van plan om voor het gehele plangebied 'binnenstad' eenzelfde soort bestemmingsplan op te stellen. De eerste stap is al gezet toen in 2000 het plan voor het centrumgebied door GS werd goedgekeurd. Momenteel is de gemeente bezig om ten de resterende plannen (binnenstad-Oost) te herzien. De planmethode waar de gemeente Alkmaar de voorkeur aan geeft kenmerkt zich enerzijds door flexibiliteit en globaliteit en anderzijds door gedetailleerdheid en niet-flexibel. De horeca is een van de functies, in het bestemmingsplan, wat redelijk gedetailleerd (in de voorschriften en plankaart) is vastgelegd. De mate van gedetailleerdheid varieert per horecacategorie. Bij de regulering van het horecabeleid loopt de gemeente Alkmaar niet tegen bezwaarlijke problemen op. Wel erkent de gemeente dat de opkomst van de zogeheten afhaal- en ondersteunende horeca bezwaarlijk is en dat er tegen opgetreden moet worden. Tot slot is het bestemmingsplan niet het enige lokale instrument waar de gemeente Alkmaar bij de regulering van het horecabeleid gebruik van maakt. Andere lokale instrumenten zijn de APV en het convenant.

5.6.2

Gemeente Groningen

De gemeente Groningen is momenteel niet bezig is om z'n bestemmingsplan voor het centrumgebied te herzien. De laatste keer dat dit gebeurt is, was in juni 1997. Opmerkelijk aan het bestemmingsplan van Groningen is dat het maar één bestemming kent: *stadscentrum*. In principe is alles dus toegestaan, ware het niet dat er per straat (in percentages van de straatwandlengte) wordt aangegeven welke functies, in welke mate aanwezig mogen zijn. De flexibele planmethode zorgt ervoor dat de horeca ook op een flexibele wijze is geregeld. Immers het is niet gebonden aan een pand en/of perceel. Om voor een evenwichtige verdeling van de horeca, over de stad, te komen, werkt de gemeente met zogeheten 'zones'. Per zone wordt aangegeven wat maximaal (per categorie I, II of III) aanwezig mag zijn. Bezwaren die de gemeente heeft, met betrekking tot het bestemmingsplan, hebben te maken met 'rechtszekerheid en handhaving'. Andere instrumenten waar de gemeente, naast het bestemmingsplan, bij de regulering gebruik van maakt zijn de APV (regeling van o.a. de semi-horeca en sluitingstijden, etc) en het convenant.

5.6.3

Gemeente Den Bosch

De gemeente Den Bosch herziet momenteel zijn 14 verschillende bestemmingsplannen, vanwege de verplichte herziening en om, door het aantal plannen terug te brengen naar een plan, te komen tot een beter actueel kader. In de nota 'Herziening bestemmingsplannen binnenstad' (2004) blijkt dat de gemeente gekozen heeft voor een gemiddelde benadering. Een planmethodiek die enerzijds flexibel en globaal is en anderzijds waar nodig, niet-flexibel en gedetailleerd is. De horeca is hierbij een van de functies die gedetailleerd zal worden geregeld in het bestemmingsplan. Binnen de horecaconcentratiegebieden krijgt de horeca een primaire bestemming en is enige mate van flexibiliteit toegestaan. Buiten deze gebieden wil de gemeente echter een gedetailleerd regeling treffen, door de horeca per pand vast te leggen. Verder erkent de gemeente het probleem van de ondergeschikte horeca. Er is echter nog geen maatregel getroffen in bijvoorbeeld de APV, om het tegen te gaan. Wel wordt de APV als aanvullend instrument gebruikt, bij de regulering van het horecabeleid. Ook het convenant wordt gebruikt, waarin maatregelen zijn afgesproken om de openbare veiligheid (tijdens het uitgaan) te vergroten.

In dit hoofdstuk zijn de afzonderlijke cases onafhankelijk van elkaar bestudeerd, waarbij de onderzoeksresultaten volgens een vast patroon zijn weergegeven. In de volgende fase (fase 2) wordt de vergelijkende analyse uitgevoerd. Dit gebeurt in hoofdstuk 6. Als input worden de onderzoeksresultaten vanuit fase 1 meegenomen. Er wordt gekeken naar de overeenkomsten en de verschillen tussen de diverse cases. Aan de hand

hiervan wordt getracht tot meer inzicht te komen, met betrekking tot de wijze waarop er in een (nieuw) bestemmingsplan het beste met gewenste dan wel ongewenste ontwikkelingen in de horeca moet worden omgegaan.

6

Overeenkomsten en verschillen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten, die in het voorgaande hoofdstuk afzonderlijk per gemeente besproken zijn, met elkaar vergeleken. Hierbij wordt dezelfde paragraafindeling gehanteerd als in het voorgaande hoofdstuk (aanleiding herziening, planmethodiek). Aan het eind van dit hoofdstuk kan er antwoord worden gegeven op de derde en vierde onderzoeksvragen, te weten: *hoe hebben andere gemeenten inhoud gegeven aan hun bestemmingsplan en hoe blijkt het te functioneren in de praktijk?*

In paragraaf 6.2 wordt de aanleiding van de herziening behandeld. Vervolgens komen de verschillende planmethodieken aan de orde in paragraaf 6.3. Gevolgd door de wijze waarop de horeca in de plannen is geregeld (paragraaf 6.4). De belangrijkste overeenkomsten dan wel verschillen ten aanzien van de aanvullende instrumenten wordt tot slot besproken in paragraaf 6.5.

6.2 Aanleiding herziening bestemmingsplan

Uit de interviews met de verschillende gemeenten blijkt dat bij twee van de drie gemeenten momenteel bezig zijn met de herziening van de bestemmingsplannen voor de binnenstad. De gemeente Den Bosch is momenteel bezig om z'n 14 plannen te herzien en dit terug te brengen naar een plan. Alkmaar verkeert in een soortgelijke situatie, ware het niet dat ze in 2000 al een nieuw bestemmingsplan hebben opgesteld voor het centrumgebied van de binnenstad. Momenteel zijn ze bezig om de resterende plannen van de binnenstad te herzien en ook terug te brengen naar één plan. Wat aan

moet sluiten bij het vigerende plan van het centrumgebied. Alleen de gemeente Groningen is momenteel niet bezig met herziening van hun bestemmingsplan voor de binnenstad. Zij vinden hun plan vastgesteld in 1997, nog actueel genoeg.

Ten aanzien van de actualisering van de plannen van de binnenstad valt te constateren dat de gemeente Alkmaar en Den Bosch nagenoeg dezelfde reden hebben (zie: tabel 6-1). Ze vinden beide dat de diverse vigerende plannen gedateerd zijn en vervangen moeten worden voor een nieuw plan. Mede ingeluid door de nieuwe wet RO, waar staat beschreven dat een verouderd (ouder dan tien jaar) bestemmingsplan geactualiseerd moet worden. Daarnaast kan er door de actualisering nieuwe wet- en regelgeving in het plan worden opgenomen. Te denken valt aan beleid met betrekking tot wonen, detailhandel, horeca en prostitutie, etc. In onderstaande tabel 6-1 is het nogmaals weergegeven.

tabel 6-1 **Overzicht drie gemeenten m.b.t. huidige situatie en herziening.**

Bestemmingsplan voor/na herziening			
Gemeente	Voor herziening	Na herziening	Redenen herziening
Alkmaar	zes plannen	twee plannen	<ul style="list-style-type: none"> - Nieuwe wet RO, verplicht actualiseren van verouderde bestemmingsplannen; - aanwijzing beschermd stadsgezicht; - aansluiten bij nieuwe wet- en regelgeving.
Groningen	één plan	n.v.t.	- n.v.t.
Den Bosch	14 plannen	één plan	<ul style="list-style-type: none"> - Nieuwe wet RO, verplicht actualiseren van verouderde bestemmingsplannen; - verminderen aantal bestemmingsplannen - aansluiten bij nieuwe wet- en regelgeving - standaardisering en digitalisering

6.3 Planmethodiek

Bij de onderzochte gemeenten geldt dat er voor het plangebied binnenstad veelal verscheidene bestemmingsplannen aanwezig zijn. Zo kennen de gemeenten Alkmaar en de gemeente Den Bosch momenteel respectievelijk 6 en 14 verschillende vigerende plannen. Daarbij is de planmethodiek ook niet altijd hetzelfde. Het ene plan is erg gedetailleerd en het andere plan is met z'n blokzijdemethode weer flexibeler. De gemeente Groningen is echter de enige gemeente die voor de binnenstad maar één plan kent. Dit plan is dan ook enkele jaren geleden geactualiseerd (in 1997) en is nog niet zo gedateerd als de vigerende plannen van de andere twee gemeenten.

Zowel Alkmaar als Den Bosch zijn bezig de plannen te herzien. De vraag die nu interessant is, is of deze twee gemeenten bij de herziening wederom kiezen voor dezelfde planmethodiek of gaan voor een andere methode? War direct opviel bij de interviews is dat beide gemeenten willen afstappen van de methodiek(en) van de vigerende plannen. De gemeente Alkmaar vindt de vigerende plannen voor Binnenstad-Oost met z'n kappen- en gevelkaarten te gedetailleerd. Ook de gemeente Den Bosch kent enkele gedetailleerde kaarten, alleen zij geven nadrukkelijk aan af te willen van de blokzijdemethode. En wel omdat deze teveel ruimte laat aan complexe bestemmingen als horeca en prostitutie.

Ondanks dat de gemeente Alkmaar af wil van z'n gedetailleerde plannen en de gemeente Den Bosch geen gebruik meer wil maken van de flexibele blokzijdemethode, geven beide gemeenten de voorkeur aan een soortgelijke planmethodiek. Beide gemeenten kiezen immers voor een *gemengde benadering*, waarbij het bestemmingsplan enerzijds flexibel en globaal is en anderzijds waar nodig, gedetailleerd en niet- flexibel is (met het oog op conflicterende belangen bij horeca en prostitutie).

Opvallend is dat de gemeente Groningen voor een andere planmethode heeft gekozen dan de gemeenten Alkmaar en Den Bosch. Zij geeft de voorkeur aan de flexibele blokzijdemethode, althans een variant hierop. Waar door middel van tabellen, in percentages van de straatwandlengte wordt aangegeven hoeveel maximaal dan wel minimaal toelaatbaar is (per bestemming). Het opmerkelijke is dat de andere twee gemeenten te kennen hebben gegeven deze methode niets te vinden. Zo vindt de gemeente Alkmaar het onnodig om per bestemming en per straat alles te moeten vastleggen. Zij geven meer de voorkeur aan een globaler plan. De gemeente Den Bosch heeft expres voor een andere planmethodiek gekozen, omdat bepaalde zaken, zoals de horeca, beter willen regelen en meer rechtszekerheid aan de burger willen bieden. In onderstaande tabel 6-2 is alles nogmaals samengevat.

tabel 6-2 **Overzicht van de drie gemeenten m.b.t. huidige en nieuwe planmethodieken.**

Gemeenten	Planmethodiek	
	Planmethodiek (vigerend plan)	Planmethodiek (na herziening)
Alkmaar	gedetailleerde plannen (binnenstad-Oost) en gemengd planmethodiek voor binnenstad Centrum- gebied.	gemengde benadering (flexibel en globaal en daar waar nodig minder globaal).
Groningen	variant op de blokzijdemethode	n.v.t

Den Bosch

diverse planmethodieken

gemengde benadering (flexibel en globaal en daar waar nodig gedetailleerd en niet-flexibel).

6.4 Horeca in het bestemmingsplan

6.4.1 Horeca aanbod

Het eerste wat opvalt als we het hebben over de horeca, is dat alledrie de gemeenten aangeven dat er in hun optiek voldoende horeca (in de binnenstad) aanwezig is. Het uitgangspunt van de drie gemeenten is dan ook dat er weinig of geen verdere uitbreiding van de horeca wordt toegestaan. Zo moet in Groningen eventuele uitbreiding vooral door meer kwaliteit en differentiatie gekenmerkt te worden.

6.4.2 Horeca in het bestemmingsplan

Bij de vergelijking van de drie gemeenten blijkt dat de gemeente Den Bosch ten aanzien van de horeca als enige gemeente kiest voor een gedetailleerde benadering. Als reden wordt gegeven dat ze het accent sterker op de rechtszekerheid willen leggen en daarom af willen van de huidige regeling via de blokzijdemethode. Er is gekozen om de horeca scherper te concentreren binnen de horecaconcentratiegebieden. De horeca buiten deze gebieden wordt daarom per pand vastgelegd. Hierbij bestaat de mogelijkheid dat de horecafunctie kan vervallen, indien het pand niet meer wordt gebruikt voor horeca.

De andere twee gemeenten regelen de horeca op een minder gedetailleerde manier in het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan van de gemeente Groningen wordt door middel van tabellen bepaald, hoeveel procent van de straatwandlengte minimaal dan wel maximaal beschikbaar is voor de functie horeca. Waarbij verder niet wordt aangegeven waar de horecabedrijven zich moeten vestigen. De markt bepaalt dus zelf of de horecabedrijven naast elkaar dan wel verspreid in een straat voorkomen. Wel heeft de gemeente de horeca op de verdiepingen gedetailleerd per pand vastgelegd. Ze willen namelijk niet dat de bestaande horecabedrijven eenvoudig 'omhoog' kunnen uitbreiden, waardoor er teveel druk op de andere functies zou komen te staan. In Alkmaar is de gemeente ook soepeler wat betreft de functie horeca. In tegenstelling tot Groningen werkt Alkmaar wel met concentratiegebieden. De gemeente Alkmaar regelt de horeca met name in de voorschriften (deels ook via de plankaart). In tegenstelling tot de gemeente Groningen wordt in het bestemmingsplan van Binnenstad Centrumgebied niet (d.m.v tabellen) per straat aangegeven wat minimaal dan wel maximaal aan horeca is toegestaan. De gemeente hanteert per horecacategorie weer andere regelingen. De categorie Disco (categorie I) wordt per pand geregeld en categorieën die weinig

planologische impact hebben zoals bijvoorbeeld de daghoreca, krijgen meer bewegingsruimte in het bestemmingsplan.

6.4.3 Horecacategorieën

Tijdens de interviews viel op dat alledrie de gemeenten bezig zijn hun horecacategorieën aan te passen. Zo heerst bij de gemeente Den Bosch de vraag of een verregaande specificatie van horecabestemmingen gewenst is of dat het aantal categorieën moet worden beperkt. Volgens de gemeente Den Bosch moet de wijze van categoriseren gebaseerd zijn op handhaafbaarheid en daarom gaan zij terug van acht à negen naar vier horecacategorieën. In Alkmaar is de gemeente momenteel bezig de horecanota te herzien, het is echter nog onduidelijk of de categorieën ook worden gewijzigd. Vooralsnog telt het bestemmingsplan vier categorieën, die gebaseerd zijn op planologische criteria (zoals overlast, bereikbaarheid). In het bestemmingsplan Binnenstad van de gemeente Groningen worden drie horecacategorieën onderscheiden. Dit is echter alweer achterhaald. Zij vonden bij deze driedeling dat er te weinig rekening werd gehouden met de mate van ruimtelijke impact. De standaardindeling waarmee de gemeente Groningen momenteel bestaat uit vijf categorieën.

Ten aanzien van de begripsomschrijving van de diverse horecacategorieën kan gemeld worden, dat de gemeenten Groningen en Alkmaar dezelfde categorieën en omschrijvingen hanteren. Welke definities de gemeente Den Bosch gaan gebruiken is op dit moment nog niet duidelijk. In de Nota van uitgangspunten herziening bestemmingsplan Binnenstad (2005) is dit nog niet uitgewerkt.

Ondersteunende horeca

Alledrie de gemeenten zijn bekend met het fenomeen ondersteunende horeca. De ene gemeente noemt het echter anders dan de andere gemeente (bijvoorbeeld semi-horeca in Groningen). Wat opvalt is dat niet iedere gemeente er met dezelfde manier mee omgaat. Zo erkent de gemeente Den Bosch het probleem, maar wordt er geen speciale regeling getroffen om dit tegen te gaan. De gemeenten Groningen en Alkmaar gaan er daarentegen 'professioneler' mee om. Zo wordt in Alkmaar de ondersteunende horeca geregeld in het bestemmingsplan. Het wordt toegestaan, mits de oppervlakte van de horecafunctie niet meer bedraagt dan respectievelijk 15 en 30% van de hoofdbestemming, waarbij het percentage afhankelijk is van de hoofdbestemming. In Groningen wordt het niet geregeld in het bestemmingsplan. Het is de enige gemeente die het regelt via de APV, waarbij zij werken met een vergunning voor het exploiteren van een semi-horecabedrijf. De gemeente bepaalt of een vergunning wel dan niet verleend wordt. Hierbij wordt er getoetst aan een tweetal criteria. Bij de aanvraag voor het uitoefenen van een semi-horecabedrijf mag de horecaoppervlak niet meer bedragen dan 30% van de totale verkoopoppervlak (vvo). En het totale horecaoppervlak mag niet meer bedragen dan maximaal 50m².

In onderstaande tabel 6-3 is bovenstaande nogmaals in tabelvorm weergegeven.

tabel 6-3 **Overzicht van de drie gemeenten m.b.t. de horeca in het bestemmingsplan**

Gemeente	Horeca in het bestemmingsplan		Horecacategorieën
	Horeca in vigerend plan	Horeca in plan (na herziening)	
Alkmaar	Onbekend	globaal/ niet globaal (varieert per horeca- categorie).	vier categorieën
Groningen	geregeld dmv variant op de blokzijde- methode	n.v.t	van drie naar vijf categorieën
Den Bosch	geregeld dmv de blokzijdemethode	gedetailleerd vastleggen per pand.	van 8 à 9 naar vier categorieën.

6.5 Aanvullende (lokale) planologische instrumenten

Uit de interviews met de gemeenten blijkt dat er vaak naast het bestemmingsplan, nog aanvullende juridisch-planologische instrumenten worden gebruikt om het horecabeleid te reguleren. Afgezien van de landelijke regelgeving in de vorm van Drink- en Horecawet en Wet Milieubeheer maken de gemeenten ook gebruik van aanvullende, lokale instrumenten.

De lokale instrumenten die tijdens de interviews veelvuldig zijn genoemd zijn de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV). In deze verordening staan regelingen ten aanzien van o.a. de sluitingstijden, exploitatievergunning en de winkelondersteunende horeca. Verder worden er door de gemeenten convenanten afgesloten tussen diverse private partijen, waarbij afspraken worden gemaakt ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en veiligheid (tijdens het uitgaan).

6.5.1 Mooi weer-regeling

De gemeente Alkmaar heeft nog een opmerkelijke regeling getroffen in de APV en dat is de 'mooi weer-regeling'. Deze regeling houdt in dat de burgemeester bij mooi weer (boven de 30 graden) kan bepalen dat de terrassen die desbetreffende dag langer open mogen blijven. In onderstaande tabel 6-4 is bovenstaande nogmaals in tabelvorm weergegeven.

tabel 6-4 Overzicht van overige (lokale) instrumenten bij de drie gemeenten

Gemeente	Overige (lokale) instrumenten
Alkmaar	horecanota, APV en convenant
Groningen	horecanota, APV en convenant
Den Bosch	horecanota, APV en convenant

6.6

Resumé

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksresultaten, die verkregen zijn door middel van interviews, bekeken en geanalyseerd. Aan het eind van dit hoofdstuk moet er antwoord kunnen worden gegeven op de onderzoeksvragen III en IV. Het gaat hier om de vraag *'Hoe hebben andere gemeenten inhoud gegeven aan hun bestemmingsplan en hoe blijkt het te functioneren in de praktijk?'*

6.6.1 Functioneren van het bestemmingsplan

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat ook andere gemeenten momenteel bezig zijn om hun bestemmingsplannen voor de binnenstad te herzien. Ze verkeren dus in dezelfde situatie als de gemeente Leeuwarden. Veelal worden de bestemmingsplannen van de binnenstad, om dezelfde redenen herzien. Een veelvoorkomend argument is de herzieningsplicht. Daarnaast biedt het ook mogelijkheden om in het bestemmingsplan nieuw en verandert beleid opnieuw in te voeren.

Als we kijken naar de wijze waarop de gemeenten inhoud hebben gegeven aan hun bestemmingsplannen, dan valt op dat er bij de vigerende plannen vaak geen sprake is van een eenduidige planmethode. Zo kent Den Bosch voor de binnenstad diverse bestemmingsplannen waarbij de planmethode varieert. Bij de herziening van de plannen zien we dat deze trend zich niet doortrekt. Allereerst willen de gemeenten af van de vele plannen voor de binnenstad. Dit wordt teruggebracht naar een à twee plannen. Ten aanzien van de planmethode in de op te stellen bestemmingsplannen, zien we dat er door de gemeenten gekozen wordt voor een meer gemengde benadering. Een benadering die enerzijds flexibel en globaal is en anderzijds (daar waar nodig) zich laat kenmerken als gedetailleerd en niet-flexibel. In de optiek van de gemeenten sluit dit beter aan bij de huidige situatie in de binnenstad en moet het tot minder (bijvoorbeeld artikel 19) procedures leiden.

Er is tijdens het praktijkonderzoek ook gekeken naar de wijze waarop er in het bestemmingsplan van de binnenstad, is omgegaan met de functie/bestemming horeca. Hier is niet een eenduidig antwoord op te geven, omdat de ene gemeente de horeca op een gedetailleerde manier (vastleggen per pand) in het bestemmingsplan regelt, terwijl de andere gemeenten het op een globalere manier regelen. Waarbij de ene gemeente gebruik maakt van tabellen en de andere gemeente het regelt via de voorschriften.

Ten aanzien van het aantal horecacategorieën zien we dat alledrie de gemeenten bezig zijn hun horeca categorieën te wijzigen. Hierbij baseren de gemeenten hun

horecabedrijf-categorieën steeds meer op planologische criteria zoals overlast en bereikbaarheid etc. Wanneer we kijken naar de drie gemeenten dan zien we dat een indeling van vier of vijf categorieën momenteel de voorkeur geniet.

Afgezien van het feit de vigerende plannen soms als te gedetailleerd worden ervaren, ondervinden de gemeenten weinig problemen ten aanzien van het functioneren van hun bestemmingsplannen. Wel erkennen alledrie de gemeenten het probleem van de 'ondersteunende horeca'. Alhoewel hier wel bij gezegd moet worden dat de ene gemeente het meer als een probleem ziet dan de andere gemeente. Er wordt dan ook niet bij iedere gemeente maatregel(en) getroffen om dit (negatieve) ontwikkeling tegen te gaan.

Tot slot blijkt dat gemeenten naast het bestemmingsplan bij de regulering van het horecabeleid, nog gebruik maken van andere (planologische) instrumenten. Veelal gaat het om landelijke instrumenten zoals de Drank- en Horecawet en Wet Milieubeheer. Ook wordt er gebruik gemaakt van lokale instrumenten zoals de APV, horecanota en worden er convenanten afgesloten met private partijen.

7

Gewenste en ongewenste (horeca) ontwikkelingen

7.1 Inleiding

Aan de hand van de opgedane bevindingen, die zijn verkregen aan de hand van de vergelijking van de verschillende referentiegemeenten, wordt nu nogmaals gekeken naar de situatie zoals die in Leeuwarden was (zie hoofdstuk 4). Er wordt bekeken wat met de opgedane kennis gedaan kan worden met het oog op *'Het doen van aanbevelingen over hoe de gemeente gewenste ontwikkelingen (ten aanzien van de horeca) kan bevorderen en de ongewenste kan keren'* (vijfde onderzoeksvraag).

In paragraaf 7.2 wordt er ingegaan op de gewenste ontwikkelingen die de gemeente Leeuwarden wil bevorderen. De paragraaf daarna gaat in op het terugdringen van de ongewenste ontwikkelingen (paragraaf 0).

7.2 Bevorderen gewenste ontwikkelingen

De gemeente Leeuwarden heeft als doel, zoals staat beschreven in de horecanota (2002) de ruimtelijke kwaliteit van de binnenstad bevorderen voor bewoners en bezoekers. Dit wil de gemeente bereiken door het voeren van een horecalocatiebeleid. Met andere woorden, de gemeente staat niet toe dat horecabedrijven zich zomaar overal in de binnenstad kunnen vestigen. Omdat dan de kans bestaat dat andere functies, zoals de woon- en winkelfunctie onder druk kunnen komen te staan. Daarnaast heeft de gemeente Leeuwarden als doel het zorg dragen voor een ruimtelijk en juridisch instrumentarium waarmee het horecabeleid adequaat uitgevoerd kan worden.

De gemeente wil een locatiegericht horecabeleid voeren, waarmee de horeca gereguleerd kan worden. De gemeente wil niet overal horecabedrijven toestaan. Voor het voeren van een locatiegericht horecabeleid heeft de gemeente instrumentarium nodig, die ervoor kunnen zorgen dat het horecabeleid goed gereguleerd wordt. De vraag is nu alleen hoe regel je het in het bestemmingsplan. Hier wordt in de onderstaande alinea's nader op ingegaan.

7.2.1 Horecaconcentratiegebieden

De gemeente Leeuwarden hanteert momenteel een gebiedsgericht beleid. Zij kent een vijftal gebieden (concentratie-, consolidatie-, deconcentratie-, ontwikkelings- en winkelgebied). Per gebied wordt een ander beleid gehanteerd ten aanzien van de horeca. In het ene gebied wordt meer dan wel minder horecabedrijven toegestaan dan in het andere gebied. Dit is een aanpak die ook, in meer of mindere mate terug is te vinden bij de andere gemeenten. De gemeente Groningen heeft de binnenstad verdeeld in een aantal zones, waarbij per zone wordt aangegeven wat maximaal (per categorie) aanwezig mag zijn. Hetzelfde geldt voor de gemeente Alkmaar. Ook deze kent horecaconcentratiegebieden, waar meer horeca wordt toegestaan dan in de rest van de binnenstad. Kortom, de gemeente Leeuwarden is niet de enige gemeente, die verwacht de ruimtelijke kwaliteit van de binnenstad te verbeteren door (o.a.) het voeren van een locatiegericht horecabeleid.

7.2.2 Horeca vertaalt in het bestemmingsplan

De gemeente Leeuwarden werkt in de vigerende plannen met de blokzijdemethode. Dit is een methode waarbij in tabellen wordt aangegeven hoeveel horecabedrijven er in een straatwand c.q. bouwblok minimaal dan wel maximaal aanwezig mogen zijn (zie ook paragraaf 4.2.1). Het is een methode wat in de literatuur door Gastkemper (1988), Struiksma (1996), Van Der Velde (2001) en van Zundert (1996) gezien wordt als een redelijk globale planmethodiek. Immers de horeca is niet gebonden aan een specifieke locatie in een straatwand dan wel bouwblok. Het is een methode die bij de andere gemeenten niet veel voorkomt. Alleen de gemeente Groningen werkt met een soortgelijke methodiek. De andere gemeenten geven de voorkeur aan een meer gedetailleerdere benadering. De gemeente Den Bosch wil het accent meer leggen op de rechtszekerheid voor de burgers en gaat de horecabestemming in het vervolg koppelen aan een pand. Het gaat hier dan met name om die horecapanden die buiten de concentratiegebieden liggen. In Alkmaar wordt de horeca geregeld in de voorschriften, waarbij de zwaardere horecacategorieën (categorie Disco) worden gekoppeld aan een pand. Naarmate de categorieën minder (planologische) impact hebben wordt de regeling globaler en flexibeler. Zo geldt voor categorie Daghoreca, dat deze toelaatbaar

is tot een percentage van 10% in de straat aanwezige gevelwanden, vallend onder de bestemming winkelconcentratiegebied.

Ten aanzien van het vertalen van horecabeleid in het bestemmingsplan zijn er dus verschillende methodieken mogelijk. Het is echter moeilijk te zeggen welke van deze methodieken nu het beste functioneert in de praktijk. En wel om een aantal redenen. In de eerste plaats is bij twee van de drie gemeenten net een nieuwe bestemmingsplan opgesteld dan wel zijn ze ermee bezig. Hierdoor hebben de gemeenten nog onvoldoende inzicht in de werking van de methode. Een tweede argument is dat er niet op een kwantitatieve manier is gekeken naar de werking van de methodieken. Door bijvoorbeeld te kijken naar het aantal artikel 19 procedures. De werking van de methodiek is in dit onderzoek bepaald op een subjectieve wijze en wel door het te vragen aan de gemeenten.

7.2.3 Aanvullende (lokale) instrumenten

Tot nu toe is er gekeken naar de wijze waarop met het bestemmingsplan het horecabeleid gereguleerd kan worden. Echter het is niet het enige instrument wat gebruikt kan worden. In paragraaf 3.7 staat beschreven dat de gemeente nog extra bevoegdheden en instrumenten tot haar beschikking heeft (Van Zundert, 1996). De gemeente Leeuwarden maakt hier dan ook gebruik van. Uit de analyse blijkt dat de gemeente, naast de landelijke instrumenten als de Drank- en Horecawet en Wet milieubeheer, gebruik maakt van lokale instrumenten. Een instrument wat gebruikt wordt is de Algemeen plaatselijke verordening Leeuwarden. In deze APV staan onder andere richtlijnen ten aanzien van de sluitingstijden en is de horeca-exploitatievergunning geregeld.

De referentiegemeenten maken bij de regulering van de horeca, ook gebruik van lokale instrumenten, te weten de APV en het convenant. In de APV worden, net als in Leeuwarden, de sluitingstijden geregeld evenals de exploitatievergunning. In tegenstelling tot Leeuwarden telt de exploitatievergunning even zwaar als het bestemmingsplan. De vergunning wordt daar pas verleend als de vestiging van een horecabedrijf niet in strijd is met zowel het bestemmingsplan als de APV. Pas dan wordt er een vergunning verleend. Het convenant wordt veelal afgesloten met horecaondernemers, politie, etc, waarin afspraken en maatregelen zijn vastgelegd met als doel te komen tot een veilig(er) uitgangsg gebied.

De gemeente Leeuwarden en de referentiegemeenten maken dus beide gebruik van aanvullende (landelijk- en lokale) instrumenten voor de regulering van de horeca.

7.3 Terugdringen ongewenste ontwikkelingen

In de komende alinea's wordt er ingegaan op de wijze waarop er omgegaan kan worden met de ongewenste ontwikkelingen. Het gaat dan om de ontwikkelingen die de gemeente Leeuwarden als ongewenst ervaart (zie paragraaf 4.3). Het gaat om de onderstaande ontwikkelingen:

- verwarrende definities horeca-e/d;
- opkomst (winkel) ondersteunende horeca;
- clusteren van de horeca.

7.3.1 Verwarrende definities horeca-e/d

De gemeente Leeuwarden hanteert in het bestemmingsplan een tweetal definities, te weten: horecabedrijf categorie-e/d. Het blijkt dat in de praktijk deze twee horecabegrippen niet afdoende zijn om de horeca goed te sturen. Soms wordt er een vergunning verleend voor horecabedrijf categorie-e, maar blijkt in de praktijk bij de exploitatie het eigenlijk een categorie-d te zijn. Met andere woorden het biedt onvoldoende sturingsmogelijkheden. Daarom is er bij de referentiegemeenten gekeken naar de wijze waarop zij hun horecabegrippen definiëren in het bestemmingsplan. Het eerste wat hierover gezegd kan worden is dat ook hier nog niet eenduidig is welke definities het beste gehanteerd kunnen worden. Alledrie de gemeenten zijn of hebben onlangs hun begrippen gherdefinieerd. Omdat de begrippen enerzijds niet voldoende handhaafbaar zijn en anderzijds weinig gericht zijn op de ruimtelijke impact. De algemene tendens is dat de gemeenten zo'n vier à vijf categorieën hanteren.

Het is echter niet mogelijk aan te geven of deze indeling naar vier à vijf categorieën voor de gemeente Leeuwarden tot betere sturingsmogelijkheden zou leiden. Wel hebben de gemeenten te kennen gegeven dat ze beter uit te voeten kunnen met deze indeling en dat het (bij sommige gemeenten) heeft geleid tot minder juridische procedures. Echter Horeca Nederland, afdeling Leeuwarden heeft te kennen gegeven de horeca-e/d 'een prima regeling' te vinden. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat de woordvoerder niet zou weten hoe het eventueel anders zou moeten. Het ontbreekt dus aan een referentiekader, waardoor haar mening puur gebaseerd is op de situatie zoals die is in Leeuwarden.

7.3.2

Opkomst (winkel) ondersteunende horeca

Een andere ontwikkeling, die de gemeente Leeuwarden als ongewenst beschouwd, is de ondersteunende horeca. Eenvoudig gezegd: bakkerij Bart die broodjes en niet-alcoholische drank verkoopt voor nuttigheid ter plaatse. De gemeente Leeuwarden ervaart dit (deels) als een negatieve ontwikkeling, omdat dit leidt tot concurrentievervalsing. Ondernemers van de detailhandelsvestigingen hebben geen horeca-exploatievergunning nodig in tegenstelling tot de horeca-ondernemers. De gemeente Leeuwarden kent momenteel geen concrete maatregel om dit te reguleren. Er wordt gedacht een regeling waarbij de oppervlakte van de ondersteunende functie niet meer mag bedragen dan 30% van de verkoopvloeroppervlak (vvo) met een maximum van 50m². Dit is een maatregel die ook bij andere gemeenten voorkomt. Zowel de gemeenten Alkmaar en Groningen hanteren deze methode, waarbij de gemeente Alkmaar het regelt in het bestemmingsplan en de gemeente Groningen in de APV. Bij beide geldt de regel dat de oppervlakte niet meer mag bedragen dan 30% van de vvo met een maximum van 50m². De gemeenten hebben echter geen maximum gesteld aan het aantal winkels in de binnenstad die ondersteunende horeca mogen hebben. Blijkbaar wordt er vanuit gegaan dat het aantal winkels met ondersteunende horeca wel enigszins beperkt zal blijven.

In de meeste gemeenten wordt dus wel een regeling getroffen ten aanzien van de winkelondersteunende horeca. Waarbij de regeling puur betrekking heeft op de oppervlakte. De voorzitter van Horecabond Nederland staat ook achter een dergelijke maatregel. In haar optiek is het een negatieve ontwikkeling die beperkt moet worden door een maatregel of door het in z'n geheel te verbieden.

7.3.3

Clusteren van de horeca

Een laatste ontwikkeling, wat eigenlijk geen ontwikkeling is, is de clustering van de horeca. De gemeente Leeuwarden kent momenteel twee horecaconcentratiegebieden en de rest van de horeca is verdeeld over de binnenstad. De gemeente vraagt zich af of het wellicht beter is voor de ruimtelijke kwaliteit, of het verstandiger is om hier meer sturing aan te geven dan tot nu toe gedaan wordt. In de praktijk blijkt dat de andere gemeenten eigenlijk dezelfde aanpak hanteren als de gemeente Leeuwarden momenteel heeft. Dit wil zeggen dat er concentratiegebieden zijn waar veel horeca is toegestaan en ten aanzien van de rest van de binnenstad geldt een meer consoliderende aanpak. Hierbij wordt door de referentiegemeenten aangegeven dat ze het nut niet inzien van het clusteren van alle horeca in één gebied. Naar hun idee gaat dit ten koste van de andere functies zoals wonen en detailhandel. Daarbij zou het ook ten koste gaan van de levendigheid in de binnenstad

Het clusteren van de horeca in één gebied wordt dus door de referentiegemeenten niet gezien als een gewenste ontwikkeling. Dit in tegenstelling tot de vertegenwoordigster van Horecabond Nederland in Leeuwarden. Zij ziet het wel als een positieve ontwikkeling en wel omdat volgens haar, de handhaving hierdoor eenvoudiger wordt. Waardoor minder mankracht (van de politie) nodig is. Daarnaast wordt de overlast voor omwonenden beperkt, doordat de looproutes van het ene horecaconcentratiegebied naar het andere hierdoor verdwijnen.

8

Conclusie en aanbevelingen

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek op een rijtje gezet, teneinde de centrale vraagstelling te beantwoorden. De nadere detaillering van het onderzoek is vormgegeven met behulp van de onderzoeksvragen. Deze kent een aantal onderdelen. De eerste stap is een beschrijving van (de belangrijkste aspecten) van het instrument bestemmingsplan (hoofdstuk 3). Op basis van deze aspecten is er gekeken naar de vigerende plannen van de gemeente Leeuwarden. Dit is gebeurd in hoofdstuk 4, waarbij tevens inzicht is gekregen in de ongewenste en gewenste ontwikkelingen. In de hoofdstukken 5 en 6 is er gekeken naar het functioneren van bestemmingsplannen van andere steden. Daarnaast is er ook gekeken hoe de private partijen in Leeuwarden tegenover de vigerende plannen van de gemeente Leeuwarden aankijken. Tenslotte is op basis van de analyse en de vergelijking, (in hoofdstuk 7) aangegeven wat de mogelijkheden zijn om gewenste ontwikkelingen in een binnenstad te bevorderen en de ongewenste te keren.

8.2 Conclusie

In het rapport zijn per hoofdstuk deelconclusies getrokken, die de basis vormen voor de volgende stap in het onderzoek. Er is onder andere bekeken welke ontwikkelingen de gemeente Leeuwarden, met betrekking tot de binnenstadsfunctie horeca, gewenst dan wel ongewenst vindt. Ook is bij andere gemeenten gekeken of zij dezelfde ontwikkelingen als probleem ervaren en wat zij eraan doen. In deze deelconclusies is de

beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen te vinden. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de algemene conclusies die uit het onderzoek volgen.

Uit het onderzoek is gebleken dat het juridische instrument bestemmingsplan door de gemeenten wordt gezien als een instrument dat gebruikt kan worden om de horeca in een dynamisch gebied als de binnenstad te reguleren. Om het horecabeleid goed te kunnen sturen is echter meer nodig dan een vertaling van het horecabeleid in het bestemmingsplan. Veelal worden landelijke en lokale instrumenten gebruikt ter aanvulling op het bestemmingsplan. Hierbij moet gedacht worden aan de Drank- en Horecawet, Wet Milieubeheer en de lokale APV's en convenanten.

Het is voor de gemeente zaak te beschikken over een bestemmingsplan, dat relatief nog nieuw is. Een plan dat gedateerd dan wel verouderd is (in breedste zin van het woord) geeft bijvoorbeeld geen goed beeld meer van wat werkelijke gewenst wordt. Met een oud plan kan ook niet ingespeeld worden op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Bovendien leidt een oud(er) plan meestal tot meer wijzigings- en vrijstellingsprocedures. Om dit tegen te gaan zijn gemeenten bezig zijn hun oude bestemmingsplannen voor de binnenstad te herzien.

Bij de herziening van de bestemmingsplannen blijkt dat de onderzochte gemeenten bij de herziening kiezen voor een flexibele planmethodiek. Er wordt veelal gekozen voor de zogeheten *gemengde benadering*. Een planmethodiek die enerzijds flexibel en globaal is en anderzijds waar nodig gekenmerkt wordt als niet-flexibel en gedetailleerd. Ook de gemeente Leeuwarden prefereert een dergelijke planmethodiek. In de structuurvisie *Ús stêd* (Gemeente Leeuwarden, 2004) wordt de binnenstad van Leeuwarden opgesplitst in een drietal gebieden (de bedrijvige, statige en culturele stad), waarnaar vervolgens per gebied wordt aangegeven wat voor soort planmethodiek er eventueel het beste erbij zou kunnen passen²¹.

Tegenwoordig streven gemeenten naar meer flexibiliteit in hun plannen. Dit is ook duidelijk naar voren gekomen als we kijken naar de wijze waarop de horeca in het bestemmingsplan is geregeld. Door de gemeenten wordt de functie horeca (net als seksinrichtingen, coffeeshops etc) veelal gezien als een complexe functie, die een grote

²¹ In de bedrijvige stad, met het kernwinkelgebied past een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan. Tijd omstandigheden en onvoorziene ontwikkelingen vragen om een kaderstellend plan dat ruimte biedt aan verdere uitwerking en detaillering. De 'statige stad' vraagt om een richtinggevend, maar veranderingsgezind concept. Een gedetailleerd bestemmingsplan met een aantal globale regels voor bijzondere complexen, past hier het beste bij. De culturele stad, gebied met lage dynamiek en veel monumenten, leent zich bij uitstek voor een gedetailleerd bestemmingsplan met een conserverend karakter (bron: *Ús stêd*, Gemeente Leeuwarden, 2004).

invloed heeft op de woon- en leefomgeving. Daardoor wordt de horeca in het bestemmingsplan veelal gedetailleerder aangepakt dan functies als wonen en kantoren.

De voornaamste overeenkomsten ten aanzien van de wijze waarop de horeca in het bestemmingsplan is geregeld zijn:

- Gemeenten zijn bezig hun horecacategorieën te wijzigen om de handhaafbaarheid te verbeteren en meer rekening te houden met de mate ruimtelijke impact. De 'trend' is dat er vier à vijf begrippen worden gehanteerd.
- Gemeenten werken met horecaconcentratiegebieden. In de meeste gevallen geven de gemeenten deze concentratiegebieden aan in het bestemmingsplan. Het komt ook voor dat dit gebeurt in de horecanota.

De wijze waarop de horeca in het bestemmingsplan wordt geregeld is niet eenduidig. Er bestaan verschillen tussen de gemeenten, namelijk:

- De wijze waarop gemeenten in het bestemmingsplan aangegeven hoeveel horecabedrijven er minimaal dan wel maximaal (in de binnenstad) toegestaan zijn verschilt. Zo regelt de ene gemeente het via beschrijvingen in de voorschriften en via de plankaart, terwijl een andere gemeente gebruikt maakt van tabellen in de voorschriften.
- Niet alle gemeenten hanteren dezelfde mate van flexibiliteit en globaliteit ten aanzien van de functie horeca. Zowel gedetailleerde benaderingen als een globale en flexibele regeling als wel tussenvormen hiervan, zijn naar voren gekomen.

Er bestaat dus geen eenduidigheid over de wijze waarop het bestemmingsplan, met betrekking tot de horeca, precies ingericht moet worden. De een regelt het weer op een andere manier dan de ander. Desondanks hebben de gemeenten met al hun overeenkomstige en verschillende regelingen wel dezelfde doelen. Hierbij kan er gedacht worden aan het bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit van de binnenstad (voor bewoners en bezoekers) of aan het zorg dragen voor een ruimtelijk en juridisch instrumentarium waarmee het horecabeleid adequaat uitgevoerd kan worden. Ook bestaat er overeenstemming bij de gemeenten om weinig tot geen verdere uitbreiding van de horeca in de binnenstad toestaan. De gemeenten vinden dat er kwantitatief voldoende horecabedrijven aanwezig zijn in de (binnen)stad. Ook maken de gemeenten allen gebruik van aanvullende instrumenten om de horeca te reguleren.

De gemeenten willen niet alleen gewenste ontwikkelingen bevorderen. Ook de ongewenste ontwikkelingen moeten tegengegaan dan wel beperkt worden. Als het gaat om ongewenste ontwikkelingen met betrekking tot de horeca kan er gedacht worden aan onvoldoende sturingsmogelijkheden vanwege de gehanteerde definities. Dit wordt

tegengegaan doordat de gemeenten momenteel hun definities ten aanzien van de horecacategorieën aan het wijzigen zijn. Een andere ontwikkeling die de gemeenten zorgen baart is de opkomst van ondersteunende horeca. Vanuit de praktijk blijkt dat niet iedere gemeente hier een adequaat antwoord op heeft. De meest voorkomende maatregel is een maximum te stellen aan de verkoopvloeroppervlak van de ondersteunende horeca. Een laatste ontwikkeling die genoemd kan worden is de clustering. Het gaat hier niet als zodanig om een negatieve ontwikkeling. De gemeente Leeuwarden vraagt zich af of het raadzaam is om alle horeca te clusteren in een gebied. Dit blijkt echter door de andere gemeenten gezien te worden als een negatieve ontwikkeling. Het clusteren van horeca in concentratiegebieden en het consolideren van de horeca buiten deze gebieden wordt veelal als beste variant gezien.

Hiermee is er een antwoord gegeven op devraagstelling:

Hoe kan in een dynamisch gebied als de binnenstad door een (nieuw) bestemmingsplan, gewenste ontwikkelingen met betrekking tot binnenstadsfuncties worden bevorderd en de ongewenste worden gekeerd? En op welke wijze kan het bestemmingsplan dan het beste worden opgesteld?

8.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden op basis van het verrichte onderzoek, aanbevelingen gedaan voor de gemeente Leeuwarden.

- *Aanbevolen wordt te kiezen voor een integrale aanpak van de horeca, waarbij instrumenten worden toegepast die passen bij de dynamiek van de horeca: APV en Milieuwetgeving met bijbehorende handhavingsmogelijkheden.*

Horeca wordt door veel beleidsvelden bestreken: de APV (voor verlenen van vergunningen, regels met betrekking tot overlast), Milieuwetgeving en het bestemmingsplan. Binnen de horecabranche is er sprake van veel dynamiek, nieuwe formules worden uitgetoetst en weer gewijzigd. Een bestemmingsplan geldt in de regel tien jaar. Daarom is het zaak, wil de gemeente actueel blijven met de bestemmingsplanregelingen, om een juiste balans te vinden tussen deze instrumenten.

- *Aanbevolen wordt te kiezen voor een nieuwe indeling van de horecacategorieën, waarbij het aantal categorieën beperkt blijft.*

Wellicht is het ook beter om de huidige horecabestemmingen (horecabedrijf categorie e/d) los te laten en te komen tot een nieuwe indeling van de horecabestemmingen. Deze aanbeveling is niet alleen gebaseerd op het feit andere gemeenten gebruik maken van

een andere indeling van de horecabestemmingen (veelal 4 à 5 horecacategorieën). In een inspraaknotitie (Leeuwarden, 2002) is ook al eens geconstateerd dat de gebruikte horeca-e/d bestemmingen in de praktijk op problemen stuiten. Zowel bij de (bouw)vergunningverlening als bij de handhaving.

- *Aanbevolen wordt te kiezen voor het loslaten van de blokzijde methode (in ieder geval ten aanzien van de functie horeca) en bestemmingen te kiezen voor een methodiek waarbij een betere rechtszekerheid wordt verkregen.*

Het gedane onderzoek richt zich alleen op de binnenstadsfunctie horeca. Aangezien het onderzoek door de gemeente (deels) gebruikt wordt als input voor het opstellen van de Nota van uitgangspunten voor de herziening van de bestemmingsplannen voor de binnenstad. Wat op zijn beurt weer als input dient bij het opstellen van het bestemmingsplan.

- *Aan te bevelen is om eenzelfde soort onderzoek te laten uitvoeren naar andere binnenstadsfuncties. Hierbij zou ik aanraden het onderzoek puur te focussen op de complexere functies zoals prostitutie en/of detailhandel.*

Referenties

Referenties

- Bestemmen met beleid, nieuwe mogelijkheden voor het bestemmingsplan.* Den Haag: Ministerie van VROM, 1989.
- Bos, J.P., *Bestemmingsplan, een verkennend onderzoek naar de werking van het ruimtelijk planningstelsel op gemeentelijk niveau.* Den Haag: Ministerie van VROM, 1994.
- Braster, J.F.A., *De kern van casestudy's, de kern van organisatieonderzoek.* Assen: Van Gorcum, 2000.
- Buit, J., *Over ruimtelijke flexibiliteit, beschouwing inzake een planologische kerndoelstelling.* Kampen: Uitgeversmaatschappij J.H. Kok, 1975.
- Damme, L. van en Verdaas, J.C., *Het bestemmingsplan onder WRO/Bro '85.* Nijmegen: Vakgroep Planologie KU, 1994.
- Elling, R., et al, *Rapportagetechniek, Schrijven voor lezers met weinig tijd.* Groningen: Wolters-Noordhoff, 1994.
- Faludi, A., en Fortgens, A.Ch., *Middels 'artikel 19' afwijken van het bestemmingsplan.* Delft: Technische Hogeschool Delft, afd. Bouwkunde, 1977.
- Faludi, A en Hamnet, S.L., *Leiden-Oxford comparative study; flexibility in Dutch local planning-making.* Delft: 1976.
- Gastkemper, H.J., et al, *Beheren met het bestemmingsplan? Onderzoek naar de werking van het bestemmingsplan in de bebouwde kom.* Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam, 1988.
- Gemeente Leeuwarden, *Horecanota gemeente Leeuwarden, reactie- en antwoordnota.* Leeuwarden, 2002.

- Gemeente Leeuwarden, *Structuurvisie Binnenstad Ús stêd*, Leeuwarden, september 2004.
- Gemeente Den Bosch, *Nota van uitgangspunten herziening bestemmingsplannen Binnenstad*. Den Bosch, 2004.
- Gemeente Alkmaar, *Bestemmingsplan Binnenstad Centrumgebied*. Alkmaar, 2000.
- Hanemaayer, D., *De actualiseringsopgave, advies over de ontwikkeling van een stimuleringsinstrumentarium voor actualisering van bestemmingsplannen*. Den Haag: B&A Groep Beleidsonderzoek &- Advies BV, 1996.
- Herder, S., 'Bestemmingsplan verplicht actualiseren'. B&G oktober 2004, p. 11-12.
- Koeman, N., 'Zeker maar flexibel'. *Rabo Vastgoed Magazine*, juni 2004, p. 2-5.
- Louw, E. En Priemus, H., 'Naar een programmatisch bestemmingsplan'. B&G september 2000, p.10-13.
- Meulen, T. van der, en Onnen, A.J.E., *Terug van 1758, evaluatie van het voorkomen van artikel 19/50.8 procedures in de provincie Friesland*. Leeuwarden: Provincie Friesland, 1991.
- Seip, M., *De kern centraal, een studie naar het functioneren van binnensteden*. Alphen aan de Rijn: Samsom H.D., 1999.
- Struiksma, J., *Het systeem van het ruimtelijk ordeningsrecht*. Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1996.
- Supervisiegroep Binnenstad, *Bestemmingsplan Binnenstad: te hoog gegrepen?*. Groningen: gemeente Groningen, 1984.
- Taakopdracht bestemmingsplan Binnenstad*. Leeuwarden: Stadsontwikkeling en -beheer, gemeente Leeuwarden, 2004.
- Velde, J. van der, *Handhaving in de ruimtelijke ordening*. Den Haag: NIROV, 2001
- Verschuren, P. en Doorewaard, H., *Het ontwerpen van een onderzoek*. 3^e druk. Utrecht: Lemma bv, 2001.
- Voogd, H., *Facetten van de planologie*. 5^e druk. Alphen aan de Rijn: Kluwer, 2001.

Werksma, H., *Het bestemmingsplan uitgediept, onderzoek naar de rol van bestemmingsplannen in projecten met ondergronds ruimtegebruik*. Groningen: RuG, 2001.

Zundert, J.W. van, *Het bestemmingsplan, een juridisch-bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening*. 8^e druk. Alphen aan de Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1996.

Websites

- <http://www.bestemmingsplan.nl>
- <http://www.vrom.nl>
- <http://www.bng.nl>
- <http://www.leeuwarden.nl>
- <http://www.rug.nl>
- <http://www.vng.nl>
- <http://www.denbosch.nl>
- <http://www.alkmaar.nl>
- <http://www.groningen.nl>
- <http://www.bro.nl>
- <http://www.horeca.org>
- <http://www.>
- <http://www.>

Colofon

Titel: *Functioneren van (binnenstads-) bestemmingsplannen*. een onderzoek naar de wijze waarop gemeenten in de binnenstad met een bestemmingsplan gewenste ontwikkelingen, met betrekking tot de horeca kunnen bevorderen en de ongewenste kunnen keren.

Datum: november 2005

Status: Concept eindrapport

Versie: 3.0

Digitale versie:

Auteur(s): Ronald Simon Heegsma

Opleiding

RuG

Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

Planologie

Afstudeercommissie

Drs. T. van der Meulen (voorzitter afstudeercommissie, Rijksuniversiteit Groningen)

Prof. Dr. G. de Roo (tweede begeleider, Rijksuniversiteit Groningen)

ir. T. Brouwer (Gemeente Leeuwarden)

R. Broers (Gemeente Leeuwarden)

Opdrachtgever

Gemeente Leeuwarden



Bijlagen

Bijlage 1 Vragenlijst

Bijlage 2 Flexibiliteit in het bestemmingsplan

Bijlage 3 Planmethoden

Bijlage 4 Horecacategorieën

Bijlage 5 Horecaconcentratiegebieden