Universiteit Utrecht

HET SPANNINGSVELD VAN FLEXIBILITEIT EN RECHTSZEKERHEID

Een kwalitatieve inhoudsanalyse van wetgeving en beleid in het toestaan van mengformules in detailhandel met ondergeschikte horeca binnen de ruimtelijke ordening.

Amsterdam, 4 juli 2017

Student: Chantal Couzijn
Studentnummer: 5572185
Thesis supervisor: Dr. T. Hartmann
Master Planologie
Universiteit Utrecht

Voorwoord

Na een lange reis mag ik met trots mijn afstudeeronderzoek aan u presenteren, hetgeen zorgt voor de afronding van mijn master Planologie. Met dit scriptie onderwerp kreeg ik de mogelijkheid om mijn interesse in winkelvastgoed te combineren met planologie. Het onderwerp gericht op mengformules, welke tot stand is gekomen door een veranderd consumentenbehoefte, verbindt diverse juridische facetten. Binnen de ruimtelijke ordening gaan planning en regelgeving parallel aan elkaar, echter kunnen beide ook zorgen voor tegenstrijdigheden. Mengformules stellen op deze manier het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid binnen de ruimtelijke ordening aan de kaak. Met dit onderzoek wordt getracht een overzicht te bieden in de mogelijkheden voor mengformules en tegen welke voorwaarden dit kan worden gerealiseerd.

In dit voorwoord wil ik Thomas Hartmann bedanken voor zijn waardevolle inzichten, kritische blik en begeleiding vanuit de Universiteit Utrecht. Daarnaast wil ik graag mijn dank uitspreken aan de respondenten in dit onderzoek, voor het delen van hun expertise gedurende de interviews. Ook gaat mijn dank uit naar ABN AMRO Bank voor de flexibiliteit en het vertrouwen in de afgelopen periode.

Chantal Couzijn

Amsterdam, 4 juli 2017

Samenvatting

In iedere ruimtelijk planproces doet zich een afweging voor tussen flexibiliteit en (rechts)zekerheid, waarbij de benodigde mate aan flexibiliteit en rechtszekerheid in beleid veelal onbekend is. Met als mogelijk gevolg dat te flexibele of te (rechts)zekere planprocessen kunnen leiden tot beknelde, ongewenste situaties. Een evenwicht in flexibiliteit en (rechts)zekerheid is hierdoor van cruciaal belang. Doordat functiemenging een relatief nieuwe ontwikkeling betreft, heeft dit nog niet op alle facetten haar weg binnen de ruimtelijke ordening kunnen vinden. Huidige wet- en regelgeving zijn hierdoor nog niet op de huidige verschijning aangepast. Hierdoor kan de complexiteit en het spanningsveld in ruimtelijke ordening versus wetgeving en flexibiliteit versus rechtszekerheid aan de hand van mengformules worden uiteengezet middels de vraag '*Hoe leggen juridische kaders van mengformules in detailhandel met ondergeschikte horeca het spanningsveld in flexibiliteit en rechtszekerheid binnen de ruimtelijke ordening* bloot?'. Alvorens dit kan worden beantwoord zal eerst worden gefocust op de deelvragen: 'Wat is het belang van flexibiliteit en rechtszekerheid binnen de ruimtelijk ordening?', 'Welke juridische kaders zijn van toepassing op mengformules binnen ruimtelijke wetgeving en bijbehorend beleid?' en 'Welke juridische kaders zijn van toepassing op mengformules binnen detailhandel- en horecawetgeving en bijbehorend beleid?'.

Relevante wetgeving en beleid voor mengformules zijn in dit onderzoek geïnterpreteerd aan de hand van een wetenschappelijk kader middels een kwalitatieve inhoudsanalyse. Daarnaast zijn interviews gehouden met planologen om inzicht te krijgen in de gedachtegang achter dergelijke beleidsregels. Uit dit empirisch onderzoek is gebleken dat aan de hand van ruimtelijke wetgeving, horecawetgeving en bijbehorend beleid drie scenario's kunnen worden geschetst, te weten mengformules van detailhandel met ondergeschikte alcoholvrije horeca, mengformules in detailhandel met ondergeschikte alcoholhoudende horeca en slijterij met proeverij. Hieruit blijkt dat mengformules met alcoholvrije horeca geen juridische belemmeringen kent in de implementatie ervan en hierdoor als flexibel kan worden weergegeven. In tegenstelling tot de andere twee mengformulevormen, die op Rijksniveau moeilijk tot uitvoering kunnen worden gebracht én op gemeentelijk niveau zelfs worden uitgesloten. Hierdoor kan worden gesteld dat beide vormen een hoge mate aan rechtszekerheid omvatten, waarbij in de laatste twee gevallen worden gesproken van een *lock-in* situatie, aangezien de 'gewenste' situatie niet kan worden gerealiseerd door de handhaving (en inkapseling) van huidige wetgeving. *Lock-in* situaties zijn dan ook veelal een gevolg van inflexibiliteit. Dergelijke situaties kunnen worden ontgrendeld door anticipatie of reductie van inflexibiliteit. In bovengenoemde gevallen betekent dit dat de huidige bepalingen in wetgeving en/of beleid dienen te worden gewijzigd om te kunnen worden geïmplementeerd. Desalniettemin kan ook in geval van de eerste mengformulevorm ongewenste situaties worden gecreëerd, doordat lokale overheden dergelijke ontwikkelingen beperkt tot zelfs niet kan sturen of indien gewenst kan weigeren. Een overvloed aan eenzelfde mengformules kan mogelijk zorgen voor een eenzijdig straatbeeld. Dit betekent dat met het toestaan van deze mengvorm op het moment wordt ingespeeld op de huidige consumentenbehoefte, maar niet kan worden voorspelt hoe zich dit in de toekomst ontwikkelt en welke gevolgen dit met zich zal meebrengen.

Inhoudsopgave

1. Introductie **5**
1.1. Aanleiding 5
1.2. Probleemstelling 6
1.3. Relevantie 7
1.3.1. Wetenschappelijke relevantie 7
1.3.2. Maatschappelijke relevantie 7
1.4. Methodologie 8
1.4.1. Kwalitatieve inhoudsanalyse 8
1.4.2. Semigestructureerde interviews 9
1.4.3. Betrouwbaarheid en validiteit 10

2. Flexibiliteit en rechtszekerheid in ruimtelijke ordening **12**
2.1.Wetgeving 12
2.1.1. Publiek- en privaatrecht 12
2.1.2. Typen regelgeving 12
2.2. Lock-in situaties als gevolg van complexiteit in planning 13
2.2.1. Complexiteit in ruimtelijke ordening versus wetgeving 13
2.2.2. Lock-in situaties 14
2.3. Omgaan met lock-in situaties: voorkomen of ontgrendelen 15
2.4. Belang van flexibiliteit en rechtszekerheid 16
2.4.1. Belang van flexibiliteit en rechtszekerheid voor overheden 17
2.4.2. Belang van flexibiliteit en rechtszekerheid voor grondeigenaren en derde partijen 17

3. Juridische kaders voor mengformules in ruimtelijke wetgeving **19**
3.1. Van WRO naar Wro 19
3.2. Rijksniveau 19
3.2.1. Bestemmingen 19
3.2.2. Branchebeperkingen en concurrentie 21

4. Overige publiekrechtelijke wetgeving **22**
4.1. Decentralisatie handhaving Drank- en Horecawet 22
4.2. Rijksniveau 22
4.2.1. Drank- en Horecawet 22
4.2.2. Activiteitenbesluit Milieubeheer 24
4.3 Gemeentelijk niveau 24
4.3.1. Algemeen Plaatselijke Verordening Amsterdam 2008 24
4.3.2. Besluit Exploitatievergunningvrije ondergeschikte horeca 25
4.4. Stadsdeel niveau 25
4.4.1. Horeca nota stadsdeel Amsterdam Centrum 25
4.4.2. Horeca nota stadsdeel Amsterdam Zuid 26
4.4.3. Horeca nota stadsdeel Amsterdam Oost 26

5. Mengformulescenario's en het spanningsveld in flexibiliteit en rechtszekerheid **28**
5.1. Flexibiliteit en rechtszekerheid binnen juridische kaders 28
5.1.1. Flexibiliteit 28
5.1.3. Dubieuze voorbeelden 29
5.2. Mengformulevormen versus huidige wet- en regelgeving 30
5.3. Mengformulevormen versus flexibiliteit en rechtszekerheid 32

6. Conclusie **34**
6.1. Het belang van flexibiliteit en rechtszekerheid 34
6.2. Juridische kaders van mengformules in detailhandel met ondergeschikte horeca 35
6.3. Reflectie en aanbevelingen 37

Literatuurlijst **38**

Bijlagen **41**

1. Introductie

1.1. Aanleiding

Ook bij Hutspot verbiedt de gemeente horeca in winkel (Parool, 21 december 2014). Hutspot is een initiatief van drie vernieuwende ondernemers, die winkelruimte verhuren aan nieuwe en bestaande merken, ontwerpers en ondernemers. Op deze manier geven zij hen de gelegenheid om hun producten – kleding, mode– en meubelaccessoires – onder de aandacht te brengen en te verkopen aan particulieren. Horeca maakt als ontmoetingsplek een belangrijk deel uit van dit vernieuwde concept. In 2014 werd Hutspot door de Gemeente Amsterdam genoodzaakt het horecagedeelte aan de Rozengracht te sluiten. Destijds was de discussie over de sluiting van het horecagedeelte in de andere vestiging aan de Van Woustraat nog in volle gang.[1]

Naast Hutspot popten er in korte tijd ook andere mengformules op, zoals Vlaamsch Broodhuys, Bilderdijk & de Clerq, Daens, Waanders en Lola Bikes & Coffee. Bovengenoemde concepten betreffen allen een combinatie van detailhandel met ondergeschikte horeca. Overigens is functiemenging in detailhandel met ondergeschikte horeca niet alleen zichtbaar in Nederland; ook in Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Japan en de Verenigde Staten bestaan mengformules als Kauf dich Glücklich in Berlijn, Kioskafé in Londen, Niko and … in Tokyo en Kith Treats in New York.

Er is sprake van een mengformule indien twee of meerdere functies samenvloeien tot één concept, waardoor grenzen tussen sectoren steeds meer vervagen.[2] Functiemenging kan plaatsvinden tussen traditionele sectoren, als logistiek, detailhandel, horeca en dienstverlening, maar kan ook bestaan uit gevestigde detailhandel en ambulante handel, online en offline en food retail en non–food retail.[3] Deze landelijke trend heeft haar oorsprong in de veranderende consumentenbehoefte. De consument verlangt steeds meer te worden voorzien van een totaalbeleving, waardoor detailhandel een meer dienstverlenend karakter vertoont[4].

Dit concept voortvloeiend uit een steeds veranderende omgeving kan enkel worden uitgevoerd indien de invulling ervan past binnen de huidige wetgeving en het gehanteerd beleid. Door de decentralisatie van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) naar de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) – waarin meer de nadruk wordt gelegd op het bestemmingsplan, duidelijkere verdeling van verantwoordelijkheden en meer afstemming met overige ruimtelijke wetgeving – en de decentralisatie van de het toezichthoudende taak op de Drank- en Horecawet – waardoor een over de verkoop van alcohol onder jongeren en bijbehorende gevolgen in gezondheid en overlast te reduceren – naar gemeenten.[5] Met het oog op decentralisatie formuleert het Kabinet dan ook geen landelijke doelstellingen. Dit gaat volgens het Kabinet in tegen het principe dat na de decentralisatie gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet.[6] Om, als Rijksoverheid, inzicht te krijgen in hoe gemeenten de nieuwe toezichthoudende taak op lokaal of regionaal zullen vormgeven.[7]

De meest recentelijk gestarte pilot betreft de '*Freezone*'. Middels de pilot '*Freezone*' worden bestemmingsregels versoepeld met als doel de vestiging van vernieuwende concepten te stimuleren. Dit dient te resulteren in een aantrekkelijker winkelaanbod voor consumenten. De tweede pilot 'Verlichte regels winkelgebieden' wordt uitgevoerd door Platform3 en betreft een nationale pilot die wordt toegepast in twaalf gemeenten. Deze pilot streeft ernaar de regeldruk voor ondernemers te verminderen, door enerzijds maatschappelijke belangen na te streven en anderzijds ondernemerschap te stimuleren[8]. Het laatste voorbeeld betreft een meer rigoureuze pilot 'mengvormen winkel/horeca', uitgevoerd door de Vereniging Nederlandse Gemeenten. De pilot staat voor slechts enkele gemeenten detailhandel in combinatie met het verstrekken van alcoholhoudende drank toe, hetgeen in strijd is met de Drank– en Horecawet (hierna: DHW). De trigger tot dit onderzoek ontstond in 2013 en was afkomstig vanuit enkele gemeenten. Reden hiervan was het decentraliseren van de handhaving van de DHW. Volgens gemeenten sluit dit niet meer aan bij de maatschappelijke behoefte[9].

---

[1] Parool 21 december 2014.
[2] Kamphuis 2015, p. 11; Le Large en Kleijn 2016, p. 222; BRO 2016; Rb. Overijssel 30 maart 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1078.
[3] Kamphuis 2015, p. 11; Rijksoverheid 2015; BRO 2016; Rb. Overijssel 30 maart 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1078.
[4] Rijksoverheid 2015.
[5] Hiervoor werd toezichthoudende taak van de Drank– en Horecawet uitgevoerd door de Voedsel en Waren Autoriteit *(Kamerstukken II, 2009/10, 32 022, nr. 14); Kamerstukken II, 2000/01, 27 029, nr. 4; Kamerstukken II, 2002/03, 28 916, nr.3; Kamerstukken II, 2010/11, 32 022, nr. 66; Kamerstukken II, 2010/11, 32 500 XVI, nr. 86.*
[6] *Kamerstukken II, 2010/11, 32 022, nr. 20.*
[7] VGP/GL 2984921; *Kamerstukken II, 2009-2010, 32 002, nr. 14.*
[8] Platform31 2015.
[9] Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2016.

Echter, in vergelijking tot bovenstaande pilots, zorgt deze pilot voor de nodige ophef. Ten eerste resulteerde dit in weerstand van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Ook werd door de Koninklijke Slijtersunie aangifte gedaan, die leidde tot een rechtspraak tegen de boekhandel Waanders uit Zwolle. Waanders verkocht in overeenstemming met deze pilot wijnen, hetgeen in strijd is met artikel 18 van de DHW. Conform de rechtspraak laat de DHW geen mogelijkheid toe de DHW te overtreden in het kader van onderzoek[10].

Beleidsveranderingen hebben veelal een experimenteel karakter.[11] Door de veranderende omgeving ontstaan vaak nieuwe onbekende situaties. Daarnaast kunnen overheidsinterventies vaak maar eenmaal worden toegepast en leveren hiermee een onherstelbare effecten.[12] De complexiteit zit in het feit dat wanneer wetgeving en beleidsregels eenmaal zijn geformuleerd, deze niet zomaar en zonder gevolgen kunnen worden aangepast, aangezien dit stabiliteit en rechtszekerheid beidt aan burgers.[13] Hierin bestaat de mogelijkheid dat wetgeving weinig ruimte geeft om in het inspelen op ruimtelijke ontwikkelingen, en dat acterend in een steeds ontwikkelende omgeving.[14] Door het ontstaan van '*wicked*' planning is de taak en uitdaging binnen ruimtelijke planning veranderd en zal dit in de toekomst blijven veranderen. Naarmate de uitdagingen in ruimtelijke planning veranderen, veranderen eveneens de planning benaderingen hiervan. Desalniettemin zijn deze benaderingen nog steeds ingekapseld in de juridische kaders van wetgeving die vaststellen hoe eigendomsrechten en mogelijk grondgebruik mogen worden toepassen.[15] Dit kan leiden tot ongewenste situaties, die door het huidige systeem niet kunnen worden aangepast naar de gewenste situatie, die enkel door verstoring van de bestaande situaties kunnen worden ontgrendeld of voorkomen.[16]

1.2. Probleemstelling

In iedere ruimtelijke planproces doet zich dan ook de afweging voor tussen flexibiliteit en (rechts)zekerheid, de benodigde mate aan flexibiliteit en rechtszekerheid in beleid is voor gemeenten veelal onbekend. Met als mogelijk gevolg dat te flexibele of te (rechts)zekere planprocessen kunnen leiden tot *lock-in* situaties.[17] Een evenwicht in flexibiliteit en (rechts)zekerheid is hierdoor van cruciaal belang.[18]

Doordat mengformules een relatief nieuwe ontwikkeling betreft, heeft dit nog niet op alle facetten haar weg binnen de ruimtelijke ordening kunnen vinden. Huidige wet– en regelgeving zijn hierdoor nog niet op de huidige verschijning aangepast. In dit onderzoek zal de complexiteit en het spanningsveld in ruimtelijke ordening versus wetgeving en flexibiliteit versus rechtszekerheid aan de hand van mengformules worden uiteengezet middels de volgende hoofdvraag:

Hoe leggen juridische kaders van mengformules in detailhandel met ondergeschikte horeca het spanningsveld in flexibiliteit en rechtszekerheid binnen de ruimtelijke ordening bloot?

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden dienen onderstaande deelvragen worden uiteengezet:

1. Wat is het belang van flexibiliteit en rechtszekerheid binnen de ruimtelijk ordening?
2. Welke juridische kaders zijn van toepassing op mengformules binnen ruimtelijke wetgeving en bijbehorend beleid?
3. Welke juridische kaders zijn van toepassing op mengformules binnen detailhandel- en horecawetgeving en bijbehorend beleid?

Aangezien dit onderzoek zich focust op het spanningsveld in flexibiliteit en rechtszekerheid dient eerst een inzicht te worden verkregen in hoe dit spanningsveld is ontstaan, opgebouwd en of dit ongewenste spanningsveld mogelijk kan worden voorkomen dan wel kan worden opgelost. Dit zal worden uiteengezet in de eerste deelvraag die zich focust op vragen als: 'Wat maakt ruimtelijke ordening met betrekking tot wetgeving zo complex?', 'Kan dit vervangen worden door een andere planningsbenadering?', 'Hoe kan wetgeving haar taak in

[10] Rb. Overijssel 30 maart 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1078.
[11] Ostrom 2007, p. 1.
[12] Hartmann en Albrecht 2014, p.
[13] Needham en Hartmann 2012 (1), p. 6.
[14] Albrechts 2004, p. 745.
[15] Hartmann en Needham 2012 (1), p.1.
[16] Thompson 1997 p 213-214.
[17] Buitelaar en Sorel 2010, p. 988; Hartmann en Needham, 2012 (1), p. 2.
[18] Hartmann en Albrecht 2014, p. 243.

het bieden van rechtszekerheid en stabiliteit blijven handhaven in een steeds veranderende omgeving?' en 'Waarom is flexibiliteit en rechtszekerheid nodig binnen ruimtelijk beleid?'.

Aan de hand van bovengenoemde informatie zal meer inzicht worden gegeven in waar mogelijke pijnpunten binnen het spanningsveld van flexibiliteit en rechtszekerheid zich bevinden. Deze theoretische analyse zal uiteindelijk in het analyse van de hoofdvraag worden belicht. Echter dient hiervoor eerst onderzoek te worden gedaan welke wetten en regels betrekking hebben op het praktijkvoorbeeld mengformules waaraan (het spanningsveld in) flexibiliteit en rechtszekerheid zal worden getoetst.

Doordat mengformules raakvlak hebben in een tweetal rechtsregelingen dienen voor een volledige uiteenzetting beide rechtsregelingen te worden bestudeerd. Dit resulteert in het feit dat er een tweetal deelvragen zijn opgesteld, waarin de ene deelvraag zich richt op de inhoud van ruimtelijke wetgeving en de andere deelvraag zich richt op de inhoud van wetgeving met betrekking tot detailhandel en horeca.
Ter afbakening van het onderwerp zal enkel onderzoek worden verricht naar mengformules in detailhandel en horeca, met uitzondering van volumineuze dan wel grootschalige detailhandel. Zoals bovengenoemd werd het formuleren van het ruimtelijk beleid in de afgelopen jaren steeds meer gedecentraliseerd, hetzelfde geldt voor de handhaving van de Drank- en Horecawetgeving. De decentralisatie heeft als gevolg dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het opstellen van onafhankelijk beleid.

Aangezien de implementatie van mengformules te maken heeft met bepalingen uit wetgeving en beleid zijn in dit onderzoek meerdere bestuursniveaus van toepassing. Om het spanningsveld in flexibiliteit en rechtszekerheid zo nauwkeurig mogelijk in kaart te brengen dient zoveel mogelijk in detail te worden getreden, hierom is gekozen om gebruik te maken van de casus Amsterdam. Amsterdam is onderverdeeld in stadsdelen hetgeen leidt tot drie onafhankelijke gemeentelijke beleidstukken, allen gebaseerd op dezelfde wet– en regelgeving. Aangezien niet alle stadsdelen even vertrouwt zijn met mengformules worden hier vanuit ene ander oogpunt naar gekeken. Op deze manier wordt vanuit een zo breed mogelijke achtergrond duidelijk welke voorwaarden aan mengformules worden gekoppeld.

Vervolgens zullen de resultaten worden geïnterpreteerd aan de hand van de theoretische bevindingen voorvloeiend uit de eerste deelvraag. Op deze manier kan worden achterhaald waar de spanningen in flexibiliteit en rechtszekerheid zich voordoen en wat hiervan mogelijke gevolgen zijn, hetgeen antwoord geeft op de centrale vraagstelling.

1.3. Relevantie

1.3.1. Wetenschappelijke relevantie

Om de interpretatie van de wet in de praktijk te begrijpen – hoe beleid en bestemmingsplannen worden gebruikt – focust deze thesis zich op de connectie tussen planningtheorie en wetgeving. Volgens Buitelaar bestaat er in de ruimtelijke wetenschap nog niet zoveel literatuur die ruimtelijke ordening expliciet linkt aan wetgeving. Dit onderzoek combineert inzichten vanuit de planningstheorie gericht op flexibiliteit en rechtszekerheid in ruimtelijke wet- en regelgeving met literatuur over de '*social meaning*' van de wet.[19] Aangezien functiemenging als relatief nieuwe ontwikkeling een bredere interpretatie aan de inhoud van wetgeving vereist, is hierin een zekere mate van flexibiliteit nodig. De vraag is hoe gemakkelijk ruimtelijke veranderingen zich binnen de huidige wetgeving kunnen realiseren. Om literatuur versus wetgeving expliciet te kunnen toetsen wordt in dit onderzoek gekeken hoe dit spanningsveld in flexibiliteit en rechtszekerheid zich uit in het kader van functiemenging. Dit onderzoek draagt bij aan de wetenschap doordat middels empirische bevindingen aanvulling kan worden gegeven op de bestaande wetenschappelijke literatuur die helpen bij het blootleggen van het spanningsveld.

1.3.2. Maatschappelijke relevantie

Aangezien functiemenging een relatief nieuwe ontwikkeling is, heeft dit tot gevolg dat huidige wet– en regelgeving nog niet zijn ingericht aan de hand van deze verschijning. Met de transitie van de WRO naar de Wro hebben gemeenten een steeds belangrijkere rol gekregen in het formuleren van beleid en bestemmingsplannen. Dit wordt versterkt met de decentralisatie in toezicht en handhaving van de Drank– en Horecawetgeving van de Wet Voeding Autoriteiten naar gemeenten. Deze samenkomst van omstandigheden resulteert in hetgeen dat het

[19] Buitelaar en Sorel, 2010, p. 984.

nog onduidelijk is voor planologen hoe dit beleid dient te worden ingevuld. Om hier als gemeenten meer zicht op te krijgen worden veelvuldig pilots gehouden waarin experimenten plaatsvinden die onderzoeken in welke mate een combinatie van detailhandel en horeca dient te worden toegestaan.

Dit ruimtelijk vraagstuk komt naar voren in het spanningsveld van flexibiliteit en rechtszekerheid in wet- en regelgeving. Dit onderzoek zal op maatschappelijk vlak een bijdrage leveren doordat in dit onderzoek inzicht wordt gegeven waar zich binnen het fenomeen mengformules flexibiliteit en rechtszekerheid bevindt (en hier mogelijk beleid op kan aanpassen).

1.4. Methodologie

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoek. Kwalitatief onderzoek kenmerkt zich aan de open benadering en participerende onderzoek, waarbij de nadruk ligt op het analyseren van teksten en het genereren van theorie[20]. Om de deelvragen, en dus centrale vraagstelling, te kunnen beantwoorden dienen wetgeving en beleid – met de daarbij behorende achterliggende gedachten – te worden geanalyseerd.

In dit onderzoek worden de deelvragen beantwoord middels verschillende onderzoeksmethoden. De beantwoording van de eerste deelvraag 'Wat is het belang van flexibiliteit en rechtszekerheid binnen de ruimtelijke ordening?' beoogd te worden geformuleerd aan de hand van literatuuronderzoek. De theoretische bevindingen (voortvloeiend uit de eerste deelvraag) dienen vervolgens als analytisch kader van de kwalitatieve inhoudsanalyse. De methode die zal worden toegepast ter beantwoording van de tweede deelvraag 'Welke juridische kaders zijn van toepassing op mengformules binnen ruimtelijke wetgeving en bijbehorend beleid?' en derde deelvraag 'Welke juridische kaders zijn van toepassing op mengformules binnen detailhandel- en horecawetgeving en bijbehorend beleid?'. Aangezien de achterliggende gedachten en ruimtelijke overwegingen van beleidsregels onvoldoende uit de analyse naar voren kwamen zijn interviews afgenomen om hiermee een dieper inhoudelijke analyse te kunnen verwezenlijken. Hiervoor is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. In dit onderzoek bouwt de ene deelvraag voort op de andere, hetgeen uiteindelijk de beantwoording van de centrale vraagstelling mogelijk maakt.

1.4.1. Kwalitatieve inhoudsanalyse

Ter beantwoording van de tweede en derde deelvraag zal gebruik worden gemaakt van een kwalitatieve inhoudsanalyse. De geschiktheid van deze methode vloeit voort uit een drietal redenen. Middels deze methode kan tekstuele data aan de hand van thema's worden gestructureerd evenals inhoudelijk geïnterpreteerd.[21] Dit is van belang aangezien voor de beantwoording van de deelvragen dient te worden ingezoomd op de inhoud van wet- en regelgeving. Doordat de thema's bij voorhand niet in relatie staan tot de data kan relevante informatie in de data worden blootgelegd, hetgeen zorgt voor een uiteenzetting van de context. Een bundeling van de individuele bevindingen zal vervolgens leiden tot een antwoord op beide deelvragen. Tot slot biedt het gebruik van thema's de mogelijkheid de data vanuit een breder perspectief te analyseren, waardoor deze methode kan worden toegepast op een uiteenlopende set aan data. Dit is van belang de data in dit onderzoek van toepassing op een uiteenlopende scope en verschillende bestuursniveau, met als gevolg dat de data net even gedetailleerd is uitgewerkt.

Dataselectie

Dit onderzoek vindt haar aansluiting in het bestuursrecht, een rechtsregeling die behoort tot het publiekrecht. Voorwaardenscheppende bepalingen zijn gevonden in de ruimtelijke- en horecarechtsregeling. Wet- en regelgeving met betrekking tot detailhandel omvatten geen kader scheppende bepalingen ten aanzien van mengformules, waardoor deze rechtsregeling in dit onderzoek buiten beschouwing is gelaten. Naast wetsbepalingen en beleidsregels worden in dit onderzoek ook memorie van toelichting en jurisprudentie geraadpleegd voor een optimale interpretatie van wet- en regelgeving. Welke wettelijke bepalingen en beleidsregels zijn geanalyseerd worden weergegeven in bijlage I.

Aangezien juridische bepalingen opgesteld door hogere overheidsinstanties kader scheppend zijn voor lagere overheidsinstanties is de data aan de hand van dezelfde hiërarchische verdeling geselecteerd en uiteengezet. Uit de data selectie blijkt dat Rijksoverheid, gemeenten en stadsdelen (indien aanwezig) kaders

[20] Pleijter 2006; Bryman 2012.
[21] Pleijter 2006.

scheppen ten aanzien van mengformulebeleid. Regelgeving opgesteld door Provincies hebben echter geen duidelijke invloed in het toestaan van mengformules, waardoor dit bestuursniveau verder niet in dit onderzoek zal worden besproken.

Doordat gemeenten binnen het kader van regels opgesteld door hogere overheidsinstanties beleidsvrijheid heeft in het vaststellen van regels kan in dit onderzoek enkel antwoord worden gegeven op de deelvragen en centrale vraagstelling door in te zoomen op casus. Enkel op deze manier kan worden analyses worden verricht op gemeentelijk niveau. Hierdoor heeft dit onderzoek niet als hoofddoel bevindingen te generaliseren maar wordt gekozen om met dit onderzoek inzicht te geven in de gelaagdheid van overheden en de invloed ervan op mengformulebeleid (in de vorm van een trechtermodel).

Dit onderzoek zal ingaan op het mengformulebeleid van de gemeente Amsterdam. De gemeente Amsterdam is in dit onderzoek om twee redenen geselecteerd. Ten eerste is gekozen voor de gemeente Amsterdam aangezien er sprake is van een onderverdeling in gemeentelijke stadsdelen. Ieder stadsdeel beschikt hierin over een eigen horecanota. Op deze manier kan duidelijk inzichtelijk worden gemaakt in welke mate de gemeente beleidsvrijheid kan uitoefenen en kunnen verschillen tegen elkaar worden afgezet. Aangezien nog niet alle stadsdelen in Amsterdam even vooruitstrevend zijn in het toestaan van mengformules, komt het spanningsveld in flexibiliteit en rechtszekerheid - en gradaties hierin goed bloot te liggen. Doordat de stadsdelen Centrum en Zuid vooruitstrevender zijn in het toestaan van functiemenging, wordt tevens stadsdeel Oost onder de loep genomen. Binnen stadsdeel Amsterdam Oost komen mengformules net van de grond, wat zorgt voor vele discussies. Op deze manier kan dit spanningsveld goed worden uitgediept. De stadsdelen Amsterdam Centrum en Amsterdam Zuid zijn verder in het hanteren van mengformulebeleid, waardoor ten aanzien van functiemenging scherpere voorwaarden worden geschept. Ten tweede is in alle stadsdelen grotendeels sprake van een 'gemengde' bestemming, hetgeen zorgt voor consistentie. Dit houdt in dat alleen de horecanota onderling verschillen, waardoor een duidelijk overzicht kan worden gecreëerd welke bijdrage een gemeente kan leveren in het toestaan van mengformules.

Analytisch kader

Bovengenoemde data is geanalyseerd aan de hand van de thema's - flexibiliteit en rechtszekerheid - voortvloeiend uit de eerste deelvraag welke is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur. De thema's vormen gezamenlijk het analytisch kader. Het analytisch kader fungeert als verbindende factor tussen wetenschappelijke theorie (deelvraag 1) en de geselecteerde data. Hoe de thema's in dit onderzoek zijn geïnterpreteerd en toegepast op de data staat weergegeven in het hoofdstuk 5 'Mengformulescenario's en het spanningsveld in flexibiliteit en rechtszekerheid'. In dit hoofdstuk worden de definitie, de kenmerken en enkele voorbeelden hiervan behandeld, hetgeen van belang is voor de repliceerbaarheid van het onderzoek.

Aan de hand van het analytisch kader zal de data systematisch worden gereduceerd, uiteengezet en geanalyseerd tot enkel relevante informatie. Doordat de data analyse geschied aan de hand van thema's blijven oorspronkelijke teksten uit het bestudeerde materiaal in tact. Hierdoor kan een gestructureerd overzicht worden gegeven van welke uitspraken tot welke wet- en regelgeving behoren en op welk bestuursniveau dit besluit tot stand is gekomen. Om consistentie in de onderzoeksresultaten te bewerkstelligen zal alle geselecteerde data worden getoetst aan hetzelfde kader.[22]

Het schriftelijk vastleggen van bevindingen zorgt in dit onderzoek voor een zekere mate van controleerbarheid. Het uitwerken van de relevante informatie zal per bestuursniveau plaatsvinden voor een optimale generaliseerbaarheid van de bevindingen. Daarnaast is analytisch kader gebaseerd op wetenschappelijke theorie, zorgt voor een zekere mate van controleerbaarheid aangezien de informatie met betrekking tot de vastgestelde thema's volledig kan worden herleid.

1.4.2. Semigestructureerde interviews

Middels semigestructureerde interviews zal antwoord worden gegeven op de achterliggende gedachten van gemeentelijke beleidsregels voortvloeiend uit de tweede en derde deelvraag. Aan de hand van semigestructureerde interviews kan optimale diepgang worden bereikt, doordat deze methode vasthoudt aan een voorbedachte structuur maar hier eveneens van kan afwijken.

In een semigestructureerd interview bereidt de interviewer vooraf enkele vragen voor aan de hand van een topiclijst, hetgeen mogelijkheden biedt sturing aan te brengen in het interview. Om ervoor te zorgen dat in

[22] Pleijter 2006.

ieder interview dezelfde onderwerpen en vragen aan bod kwamen is gebruik gemaakt van een topiclist. De topiclist betreft een gestructureerde lijst van onderwerpen die de interviewer als interessant acht voor het onderzoek. Binnen de interviews werden de volgende aspecten besproken: (1) flexibiliteit en rechtszekerheid, (2) goede ruimtelijke ordening, (3) mengformulebeleid met bijbehorende voorwaarden, (4) bestemmingen, (5) ruimtelijke overwegingen en (6) belangen. De topiclist wordt weergegeven in bijlage II.

Door het flexibele karakter van het interview zijn dus niet alle vragen in dezelfde volgorde behandeld, maar wel is gewaarborgd dat alle onderwerpen werden behandeld. Hierin is tevens ruimte om dieper in te gaan op relevante onderwerpen of in te haken op nieuwe, interessante informatie, die eventueel van toegevoegde waarde kunnen zijn voor het onderzoek. Daarnaast behoudt de geïnterviewde ruim de vrijheid om zelf nieuwe informatie aan te dragen, indien hij of zij dit van belang achtte voor het onderzoek.[23]

Om de achterliggende gedachte en de ruimtelijke overwegingen in het toestaan van mengformules te verduidelijken worden in dit onderzoek planologen van de geanalyseerde stadsdelen Centrum, Zuid en Oost geïnterviewd. Aangezien zij verantwoordelijk zijn voor het formuleren en handhaven van mengformulebeleid en bestemmingsplannen op gemeentelijk niveau. Zo kan inzichtelijk worden gemaakt vanuit welke (belangen)perspectieven de planologen dit beleid met bijbehorende voorwaarden hebben opgesteld. Hierdoor kunnen de resultaten van de bevindingen uit het kwalitatieve inhoudsanalyse beter worden begrepen en herleid. De verzameling van respondenten heeft plaatsgevonden aan de hand van het sneeuwbal effect: iedere respondent zorgde ervoor dat ik in contact kwam met een juiste respondent van de geanalyseerde stadsdelen. Een overzicht van de respondenten wordt weergegeven in bijlage III.

De semigestructureerde interviews zijn getranscribeerd – weergegeven in bijlage IV – en vervolgens thematisch geanalyseerd. Een thematische analyse maakt het mogelijk om overeenkomsten en thema's te signaleren binnen de dataset.[24] Door het analyseren van de transcripten kan al een eerste indruk worden gevormd over welke aspecten nadrukkelijker in de interviews naar voren komen en welke zich meer op de achtergrond begeven. Vervolgens worden de transcripten handmatig gecodeerd aan de hand van de criteria met betrekking tot het theoretisch kader en achterliggende gedachten van de uitkomsten uit de wettelijke data analyse. Echter, in deze stap van de analyse is nog geen selectie gemaakt welke data relevant is en data die minder van belang is voor het onderzoek. Het volledige codeerschema wordt weergegeven in bijlage V. Vervolgens zullen de bevindingen per thema worden samengevoegd, hetgeen zorgt voor een duidelijk overzicht per categorie. Het is van belang dat gedurende de analyse de uitspraken van respondenten zoveel mogelijk in de originele staat behouden blijven.[25] Hierna worden de relevante bevindingen aan de hand van de vastgestelde thema's geïnterpreteerd en worden verwerkt in de resultaten.

1.4.3. Betrouwbaarheid en validiteit

Om de kwaliteit van kwalitatief onderzoek te waarborgen dient rekening te worden gehouden met de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.[26]

De betrouwbaarheid van een onderzoek heeft betrekking op de herhaalbaarheid van de onderzoeksbevindingen, te onderscheiden in interne en externe betrouwbaarheid. Interne betrouwbaarheid focust zich op de intersubjectiviteit en consistentie in werkwijze indien meerdere onderzoekers aan het onderzoek deelnemen, hetgeen in dit onderzoek niet van toepassing is.[27] Externe betrouwbaarheid heeft betrekking op de repliceerbaarheid van het onderzoek.[28] Hierbij geldt dat onafhankelijke onderzoekers middels dezelfde onderzoeksopzet, methoden en technieken, tot overeenkomende resultaten zullen moeten komen.[29] Om externe betrouwbaarheid in het onderzoek te verwerven zijn methoden stapsgewijs doorlopen. Tevens fungeert wet– en regelgeving als data binnen dit onderzoek, hetgeen als een betrouwbare bron kan worden beschouwd, aldus Bryman. Daarnaast zijn wet- en regelgeving thematisch gemarkeerd en beargumenteerd aan de hand van een analytisch kader. Het analytisch kader is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur, waardoor de theoretische elementen gemakkelijk uit de artikelen kunnen worden nagegaan. Tevens is in de semi gestructureerde interviews rekening gehouden het toepassen van een eenvoudige vraagstellingen, waardoor de vragen voor de

[23] Bryman 2012.
[24] Boeije 2010.
[25] Bryman 2012.
[26] Pleijter 2006.
[27] Pleijter 2006; Bryman 2012.
[28] Bryman 2012.
[29] Pleijter 2006.

respondenten begrijpelijk waren. Tot slot zijn interviews getranscribeerd, waardoor de analyse kan worden herhaald.

De validiteit van het onderzoek kijkt naar mogelijke overeenstemming omtrent hetgeen onderzocht wordt en de daadwerkelijk onderzoeksresultaten.[30] Validiteit wordt ook wel de geldigheid van het onderzoek genoemd.[31] Net als betrouwbaarheid, kan validiteit worden onderverdeeld in interne en externe vorm. Interne validiteit richt zich op de deugdelijkheid van de verzamelde gegevens en de redenering op grond waarvan de conclusie tot stand is gekomen. Hierin is belangrijk of de bevindingen aansluiten bij het theoretisch kader, welke weer gebaseerd is op de wetenschappelijke literatuur. Volgens Bryman voldoen wet– en regelgeving aan de deugdelijkheidseis, waardoor aan dit onderdeel is voldaan. Verder wordt middels de semi gestructureerde interviews gestreefd naar transparantie omtrent de achterliggende gedachten van beleidsregels. In geval van externe validiteit wordt gekeken naar de generaliseerbaarheid van onderzoeksresultaten. Om onderzoeksresultaten te generaliseren dient doelgerichte selectie van eenheden te worden uitgevoerd. De generaliseerbaarheid verschilt in dit onderzoek. Dit komt doordat wet- en regelgeving omtrent mengformules plaatsvindt op verschillende overheidsniveaus. Door de resultaten systematisch te verwerken, is getracht de externe validiteit zoveel mogelijk in het onderzoek naar voren te laten komen. Wetgeving op rijksniveau krijgt immers een hogere mate van generaliseerbaarheid toegekend dan geldt voor beleidsdocumenten per stadsdeel in Amsterdam. Rijksniveau heeft namelijk een nationaal karakter, waardoor deze van toepassing is op alle provincies en gemeenten. Stadsdeelniveau heeft daarentegen een lokaal karakter; dit beleid geldt enkel voor het aangewezen gebied binnen het stadsdeel. Dit verschijnsel komt voort uit de hiërarchische onderverdeling binnen de Nederlandse overheid. Doordat gemeenten een ruime beleidsvrijheid kennen, welke ieder eigen voorwaarden scheppen, is het generaliseren van de onderzoeksbevindingen niet het hoofddoel van dit onderzoek. Het hoofddoel is om weergave te geven wat de invloed van gemeenten kan zijn in het toestaan van mengformules. Dit kan worden bereikt door op gedetailleerd (gemeentelijk) niveau data te analyseren. Op deze manier kan enkel alleen antwoord worden gegeven op de centrale vraagstelling.

[30] Pleijter 2006.
[31] Bryman 2012.

2. Flexibiliteit en rechtszekerheid in ruimtelijke ordening

Dit hoofdstuk wordt de theorie van spanningsveld tussen wetgeving versus de ruimtelijke ordening en flexibiliteit versus rechtszekerheid uiteengezet. Alvorens zal worden ingegaan op de dilemma's binnen de ruimtelijke ordening en zal worden toegelicht hoe de formulering van wetgeving en beleid kan worden benaderd. Vervolgens zal worden stilgestaan bij de noodzaak en tegenstrijdigheden in wetgeving versus ruimtelijke ordening, hetgeen leidt tot complexiteit en mogelijk ongewenste situaties. Het ontgrendelen of voorkomen van dergelijke ongewenste situaties hangt samen met de mate van flexibiliteit en rechtszekerheid, daarom zal eveneens worden besproken wat het belang is van flexibiliteit en rechtszekerheid.

2.1.Wetgeving

2.1.1. Publiek- en privaatrecht

Wetgeving kan worden onderverdeeld in een tweetal rechtsregelingen die invloed kunnen uitoefenen op de ruimtelijke omgeving, te weten het publiekrecht en het privaatrecht. In het privaatrecht handelt de overheid als individu. Indien een rechthebbende van mening is dat het eigen belang wordt beschadigd door een andere rechtspersoon kan de rechthebbende de staat vragen de situatie te corrigeren. In dit geval kan een ander rechtspersoon een natuurlijk persoon zijn, maar eveneens een overheidsinstantie.[32] De bescherming die voortvloeit uit het recht van een rechthebbende kan de overheid doen dwingen een ander te beperken en hiermee te belemmeren.[33] Privaatrechten regelen de rechtstreekse relaties tussen rechtspersonen: de staat handelt alleen indien dit wordt gevraagd. Een voorbeeld hiervan zijn eigendomsrechten.[34] In het publiekrecht acteert de overheid daadwerkelijk als overheidsorgaan. Dit houdt in dat publieke rechten worden vastgesteld en gehandhaafd door de overheid en de overheid ingrijpt indien de wet niet (meer) naar behoren functioneert. Het publiekrecht heeft hierdoor betrekking op de directe relatie tussen burger en overheid. Een voorbeeld van een publiek recht is de 'Wet ruimtelijke ordening', waarin onder andere het bestemmen van gronden wordt gereguleerd.[35] Ruimtelijke wetgeving behoort dan ook tot het publiekrecht.[36]

Het is van belang dat er een nauwe connectie bestaat tussen het gebruik van publiek- en private wetgeving, aangezien beide wetgevingen betrekking hebben op hoe een perceel grond mag worden gebruikt en dit hierdoor niet mag leiden tot tegenstrijdigheden. Het is van noodzaak dat de ruimtelijke wetgeving past binnen de bredere, institutionele context. Dit houdt in dat wetten, eigendomsrechten en de (samen)werking hiervan in overeenstemming moeten zijn met dit systeem. In enkele gevallen kan dit beperkingen opleggen aan de toepassing en mogelijke wijzigingen binnen ruimtelijke wetgeving.[37] In geval van ruimtelijke ordening is vrijwel altijd één van beide rechtsregelingen in het ruimtelijk proces betrokken dan wel een combinatie ervan. Dit geldt zelfs in geval van uiterst liberale planningsvormen waar planning tot de minimum wordt gereduceerd en waar burgers zelf kunnen bepalen hoe zij eigen gronden willen gebruiken.[38] Het is dan ook van belang dat planologen weten hoe de wetgeving en het systeem, waarbinnen de ruimtelijke ordening zich afspeelt, in zijn werkt gaat.[39]

2.1.2. Typen regelgeving

De complexiteit van het kunnen inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen en het daarbij mogelijk aanpassen van wetten en regels is medeafhankelijk van het type regelgeving die binnen een rechtssysteem wordt toegepast. Zo wordt in Engeland over het algemeen meer nadruk gelegd op flexibiliteit, waarbij wordt uitgegaan van algemene regels en voorschriften en is vrijwel in ieder planningssysteem ruimte voor discretionaire besluitvorming zichtbaar. Daarentegen kent Frankrijk meer belang toe aan rechtszekerheid.[40]

Albrecht en Hartmann onderzoeken in het artikel *From Flood Protection to Flood Risk Management* of binnen het reguleren van wetgeving het formuleren van procedures en voorwaarden van belang is of het hierin

[32] Hartmann en Needham 2012 (1), p. 2-3.
[33] Bromley 2000, p 26.
[34] Hartmann en Needham 2012 (1), p. 2-3.
[35] Hartmann en Needham 2012 (1), p. 2-3.
[36] Buitelaar en Sorel, 2010, p. 984.
[37] Hartmann en Needham 2012 (1), p. 3.
[38] Needham 2006, p. 3.
[39] Hartmann en Needham 2012 (1), p. 3.
[40] Buitenlaar en Sorel 2010, p. 983.

meer gaat om welk eindresultaat dient te worden behaald.[41] Hierin lijkt de Engelse planningsmethode met name te sturen op het eindresultaat, in tegenstelling tot het Franse planningsysteem die minder ruimte laat voor eigen inbreng en hierdoor meer lijkt aan te sturen op de daadwerkelijke acties. Regelgeving kan worden onderverdeeld in een tweetal vormen, namelijk: *condition-based* en *performance-based* wetgeving.[42]

Het reguleren van enkel acties wordt *condition-based* wetgeving genoemd, waarbij wordt beschreven welke acties en condities onder welke omstandigheden ondernomen moet worden om te komen tot een beleid.[43] *Condition-based* wetgeving vereist een bestuur die precies de gegeven regels en voorschriften uitvoert, volgens de procedurele stappen en past de voorwaarden toe die in de wet staat vastgesteld. Dit betekent dat deze vorm precies bepaald 'wat wanneer gebeurd', waardoor meer institutionele stabiliteit en rechtszekerheid wordt verschaft.[44] In geval van *condition-based* wetgeving is het specifieke doel niet expliciet bepaald (of in ieder geval niet het overheersende principe), maar het belangrijkste probleem is onder welke voorwaarden het bestuur een bepaald juridisch gevolg moet toepassen.[45]

In geval van *perfomance-based* wetgeving ligt de focus op het bepalen van het beoogd eindresultaat, maar wordt aan de betreffende overheid overgelaten hoe dit resultaat dient te worden bereikt[46]. Om deze reden zet *performance-based* wetgeving een kader aan de hand van algemene regels – ook wel *performance standards* – en limieten, die nodig zijn voor het behalen van het beoogde resultaat.[47] Binnen deze vastgestelde kaders hebben lokale overheden de vrijheid eigen keuzes te maken omtrent beleid, waardoor zich voor lagere overheden meer flexibiliteit en (afwegings)ruimte voordoet in het nemen van beslissingen. Dit biedt tevens de mogelijkheid integraal beleid toe te passen, waarbij verschillende vormen van landgebruik gecombineerd kunnen worden dan wel tegen elkaar kunnen worden afgewogen, in plaats van dat deze afzonderlijk van elkaar worden gezien. Echter, is het formuleren van deze standaarden niet eenvoudig, doordat de standaarden mogelijk niet even gedetailleerd kunnen worden geformuleerd en mogelijk op uiteenlopend kunnen worden geïnterpreteerd.[48]

Bovengenoemde benaderingen van wetgeving zijn elkaars tegenpolen, maar hiervan bestaan in de praktijk eveneens combinaties. Het is mogelijk dat wetgeving over kenmerken van beide vormen beschikt, hetgeen veelal zorgt voor administratieve moeilijkheden, maar mogelijk ook voor een balans zorgt in flexibiliteit en rechtszekerheid binnen wetgeving.[49]

2.2. Lock-in situaties als gevolg van complexiteit in planning

2.2.1. Complexiteit in ruimtelijke ordening versus wetgeving

Wetgeving ontleend rechten en hiermee stabiliteit aan overheid, derde partijen en grondeigenaren.[50] Indien wetten en eigendomsrechten eenmaal zijn vastgelegd kunnen deze niet zonder gevolgen worden gewijzigd dan wel op te heffen, als gevolg van de grondwettelijke bescherming van eigendomsrechten.[51] Een 'recht' geeft een rechthebbende de mogelijkheid van de overheid te vereisen in het belang van de rechthebbende te handelen.[52]

Het toekennen van deze rechten is over het algemeen eenvoudig en kosteloos te realiseren, echter geldt dit niet voor het tenietdoen ervan. Indien bij het tenietdoen van een recht een overheidsinterventie plaatsvindt, heeft een grondeigenaar – afhankelijk van het gehanteerde rechtssysteem – recht op een vergoeding. Voorbeelden van dergelijke overheidsinterventies zijn onteigening of verplichte verkoop aan gemeenten. Als de beperking van het gebruik van een recht om een andere reden als overname kan worden beschouwd, kan eveneens een vergoeding worden verlangd.[53] Dit geeft aan dat wetgeving – die van invloed is op

[41] Hartmann en Albrecht 2014, p. 246-267.
[42] Hartmann en Needham 2012, p. 222; Hartmann en Albrecht 2014, p. 246.
[43] Hartmann en Spit 2012, p. 101; Hartmann en Albrecht 2014, p. 246.
[44] Hartmann en Albrecht 2014, p. 267.
[45] Hartmann en Albrecht 2014, p. 247.
[46] Hartmann en Spit 2012, p. 101; Albrecht en Hartmann 2014, p. 247.
[47] Baker et al. 2006, p. 396.
[48] Coglianese et al 2002, p. 717.
[49] Hartmann en Albrecht 2014, p. 267.
[50] Buitelaar en Sorel 2010, p. 984.
[51] Needham en Hartmann 2012, p. 7.
[52] Bromley 2000, p 26.
[53] Hartmann en Needham 2012, p. 7.

eigendomsrechten – en eigendomsrechten niet zomaar en zonder gevolgen kunnen worden gewijzigd, aangezien dit veelal leidt tot het moeten betalen van vergoeding(en) of aanleiding geven tot wettelijke bezwaren.[54]

In geval van ruimtelijke ordening is sprake van een steeds veranderende omgeving, hetgeen leidt tot nieuwe en onbekende situaties. Rittel en Webber stellen in hun artikel *Dilemmas in a General Theory of Planning,* dat ruimtelijke planningsvraagstukken eerder eenvoudig konden worden herkent en opgelost , zoals het aanleggen van straten en het aanleggen van leidingen voor de toevoer van schoon drinkwater, ruimtelijke vraagstukken nu veelal '*wicked'* en ondefinieerbaar zijn.[55] Men realiseerde niet in staat te zijn dergelijke onzekerheden in ruimtelijke vraagstukken aan te pakken, waardoor werd gesproken van '*wicked*' planning. Volgens Weber en Khademian zijn '*wicked problems*' ongestructureerd en bestaan dergelijke problemen uit een verzameling van meerdere, overlappende en onderling verbonden problemen, die op meerdere beleidsdomeinen en bestuursniveaus van toepassing zijn.[56] Deze complexiteit leidt ertoe dat er voor '*wicked problem*s' geen definitieve oplossing bestaat[57]. Dit komt voort doordat de kennis voor het oplossen van het probleem identiek is aan de kennis die nodig is het probleem te begrijpen.[58] Planning zal altijd een bepaalde mate van incompleetheid omvatten en kan worden gesproken van een voortdurend veranderingsproces binnen de ruimtelijke ordening.[59]

2.2.2. Lock-in situaties

In de huidige wetenschap wordt de ruimtelijke wetgeving het vuur aan de schenen gelegd, aangezien deze niet instaat wordt geacht om te kunnen gaan met '*wicked*' situaties en onzekerheden.[60] De onzekerheid binnen de ruimtelijke ordening doet zich met name voor in de continue ontwikkeling van tijd en ruimte, waarbij de gevolgen niet altijd kunnen worden voorspelt.[61] Dit geeft beleidsveranderingen dan ook experimenten met een mogelijk kans tot mislukking.[62] Doordat wetgeving grondeigenaren, derde partijen en overheden voorziet van rechtszekerheid heeft beleid veelal een stijver en inflexibeler karakter, hetgeen leidt tot een mindere mate aan responsiviteit in veranderende ruimtelijke situaties.[63] In het kader van '*wicked*' planning leidt inflexibiliteit mogelijk tot problemen. Dit komt doordat de inflexibiliteit van wetgeving in combinatie met een steeds veranderende ruimtelijke omgeving en hierdoor behoefte, *lock-in* situaties in de hand kan werken. Desalniettemin kunnen *lock-in* situaties ook worden gecreëerd indien er teveel flexibiliteit in het planningsproces aanwezig is door rechten van burgers op een ad hoc manier te behandelen.[64]

Lock-in situaties ontstaan doordat ruimtelijke ontwikkelingen in de loop van de tijd kunnen worden ingesloten door 'willekeurige gebeurtenissen'.[65] Het gaat hierom situaties waarin een betere (efficiëntere, duurzamere, meer wenselijke ...) situatie niet kan worden bereikt door de verankering van het huidige systeem. Het is onbekend of de planologische beslissingen die nu relevant zijn, in de toekomst nog steeds aansluiting vinden bij de toekomstige ruimtelijke situatie en de beoogde doelstellingen die (toekomstige) planologen dan willen bereiken[66]. Dit kan echter betekenen dat een beslissing naarmate de tijd vordert leidt tot een onverwacht dan wel ongewenst resultaat, waarin het huidige systeem zich handhaaft en de situatie niet kan worden gewijzigd zonder 'optimale verstoring'.[67]

Dit legt (lokale) overheden die beslissen over de toewijzing en verdeling van gebruik een grote verantwoordelijkheid op. Gezien overheden niet aan de hand van een vereenvoudigd model feitelijke voorspellingen kunnen doen over de effecten van hun planningsbeslissingen.[68] Naast de genoemde complexiteit en onzekerheden, speelt normativiteit binnen planning ook nog een rol. Normativiteit houdt in dat planologen steevast vasthouden aan één strategie en hierdoor andere concepten afwijzen.[69]

---

[54] Hartmann en Needham 2012, p. 7.
[55] Rittel en Webber 1973, p 161.
[56] Weber en Khademian 2008, p. 336.
[57] Rittel en Webber 1973, p. 162; Weber en Khademian 2008, p. 336-337.
[58] Rittel en Webber 1973, p. 162.
[59] Hillier 2010, p. 8.
[60] Albrecht en Hartmann 2014, p. 244.
[61] Hartmann en Needham 2012 (1), p. 5 ; Savini 2014, p. 301.
[62] Ostrom 2007, p. 1.
[63] Albrechts 2004, p. 745.
[64] Buitelaar en Sorel 2010, p. 988; Hartmann en Needham, 2012 (1), p. 2.
[65] Thompson 1997, p. 214.
[66] Hartmann 2012, p 244.
[67] Thompson 1997 p 213-214.
[68] Ostrom 2007.
[69] Hartmann, 2012, p. 245.

2.3. Omgaan met lock-in situaties: voorkomen of ontgrendelen

Rittel en Webber stellen dat een van de hardnekkigste problemen zit in het definiëren van het daadwerkelijk probleem – wat is het verschil in de condities die worden waargenomen en de condities die gewenst zijn – en het lokaliseren ervan – waar in het complexe systeem bevindt dit probleem zich. Wat op zijn beurt nog even hardnekkig is, is het vinden van interventie die het gat in 'wat is' en 'wat zou het moeten zijn' kleiner maakt.[70] Hierin stellen Rittel en Webber tevens dat problemen in overheidsplanning – met name de sociale en beleidsproblematiek - nooit is 'opgelost', maar in het meest gunstige geval steeds weer opnieuw worden 'her' opgelost.[71] Hierdoor stopt een planoloog op den duur met het bedenken van een 'oplossing', niet doordat het probleem is aangepakt maar om externe redenen zoals uitloop in tijd en kosten.[72]

Het ontgrendelen van *lock-in* situaties vereist 'optimale verstoring' van een bestaande situatie. Optimale verstoring kan geschieden aan de hand van diverse vormen. Een optimale verstoring zou het maken van noodzakelijke kosten kunnen betekenen door herbestemming of herontwikkeling van een bestaand grondgebruik, zodat dit mogelijk anders of in combinatie met andere functies kan worden gebruikt.[73] Andere voorbeelden zijn institutionele hervorming en het inhoudelijk aanpassen van eigendomsrechten. Indien een *lock-in* situatie ontsloten dient te worden zal dit veelal hand in hand gaan met het maken van kosten; en in geval van ruimtelijke ordening gaat dit meestal ten koste van de publieke sector.[74]

Aangezien het ontgrendelen van *lock-in* situaties niet zonder gevolgen is, kunnen dergelijke ongewenste situaties beter worden voorkomen. Volgens Hartmann en Needham zijn *lock-in* situaties mogelijk te voorkomen door middel van anticipatie of het reduceren van inflexibiliteit. Indien planologen beter kunnen inschatten hoe instituten, de omgeving en de markt op een plan zullen reageren, kunnen inherente onzekerheden binnen ruimtelijke ordening worden gereduceerd en hiermee de waarschijnlijkheid op *lock-in* situaties doen verminderen. In geval van anticipatie wordt rekening gehouden met mogelijke reacties van maatschappelijke partijen, zodat kansen op onzekerheden mogelijk bij voorhand kunnen worden teruggedrongen of voorkomen.[75] Een manier om dit te bereiken is *performance-based regulation*, door het vaststellen van een kader aan algemene regels.[76] Binnen deze aanpak ligt de focus op het bepalen van een bepaald eindresultaat, maar worden aan lokale overheden vrijgelaten hoe zij dit resultaat willen bereiken[77]. Een andere manier is om bedrijven en burgers meer bij het planproces te betrekken met als doel dat plannen beter aansluit(en) op de toekomstige situaties voor wie deze nu zijn gemaakt. Desalniettemin, kan dit ook leiden tot *lock-in* situaties, doordat private partijen verlangen dat publieke partijen ook een deel van het financiële risico dragen, waardoor private partijen mogelijk minder voorzichtig zullen handelen.[78]

Thompson adviseert dergelijke *lock-in* situaties te vermijden door de focus te verleggen van anticipatie naar het reduceren van inflexibiliteit[79] Binnen deze methode ligt de nadruk op het terugdringen van de inflexibiliteit van ruimtelijke plannen, zonder af te doen aan de gewenste stabiliteit en bescherming van wetgeving. Dit kan mogelijk worden gerealiseerd middels flexibel bestemmen zodat meerdere functies in een bestemmingsplan worden uitgeoefend, die kunnen inspelen op veranderingen in de omgeving zonder dat deze op het moment van implementatie verouderd zijn. Daarnaast zal het verlengen de toegestane duur van tijdelijke bestemmingen verlengen om 'snelle' veroudering van plannen te voorkomen.[80] Daarnaast kan inflexibiliteit worden gereduceerd middels de toepassing van eigendomsrechten die aanpasbaar zijn aan de veranderende ruimtelijke condities. Aangezien eigendom is gebaseerd op verwachtingen, hetgeen een functie van de wet is (die door de tijd heen veranderd). Dit kan zorgen voor *lock-in* situaties, het mogelijk aanpassen van deze rechten kan hierdoor een uitweg bieden[81] Dit zal op zijn minst de lasten van een veranderende omgeving opnieuw herverdelen zodat die niet enkel toe te rekenen zijn op de staat, maar voor rekening zullen zijn van de vastgoedeigenaren. Ook

[70] Rittel en Webber 1973, p. 159.
[71] Rittel en Webber 1973, p. 160.
[72] Rittel en Webber 1973, p. 162.
[73] Janssen-Jansen 2012, p. 199-200.
[74] Hartmann en Needham 2012 (2), p. 222-223.
[75] Hartmann en Needham 2012 (2), p. 222-223.
[76] Baker et al. 2006, p. 396.
[77] Hartmann en Spit 2012, p. 101; Hartmann en Albrecht 2014, p. 247.
[78] Hartmann en Needham 2012 (2), p. 223.
[79] Thompson 2012, p. 214.
[80] Buitenlaar en Sorel 2010, p. 983-985; Janssen-Jansen 2012, p. 199.
[81] Tarlock 2012, p. 152.

adaptive planning kan hiervoor meer handvatten bieden, waarbij rekening wordt gehouden en wordt gehandeld vanuit de nieuwste inzichten binnen ruimtelijke uitdagingen.[82]

2.4. Belang van flexibiliteit en rechtszekerheid

Voor het ontgrendelen of voorkomen van *lock-in* situaties is het noodzakelijk dat er een balans bestaat in flexibiliteit en rechtszekerheid, doordat (te) flexibele evenals (te) rechtszekere planningsmethoden beide kunnen leiden tot *lock-in* situaties. Een steeds veranderende omgeving resulteert in een steeds andere situatie. Naarmate de situaties en hiermee uitdagingen binnen de ruimtelijke ordening veranderen, veranderen eveneens de benaderingen hiervan. Desalniettemin zijn deze benaderingen nog steeds ingekapseld in de juridische kaders van wetgeving die vaststellen hoe eigendomsrechten en mogelijk grondgebruik mogen worden toegepast.[83] Het reduceren van inflexibiliteit zou *lock-in* situaties kunnen voorkomen, waardoor planning alsnog op veranderingen in de ruimtelijke ordening kan reageren. Een evenwicht in flexibiliteit en rechtszekerheid is binnen de ruimtelijke ordening dan ook van cruciaal belang.[84]

Rechtszekerheid betreft de mate waarin rechthebbende zeker zijn van voor hen geldende rechten, met inbegrip van overheidsmaatregelen met betrekking tot deze rechten.[85] Binnen rechtszekerheid kan onderscheid worden gemaakt in procedurele rechtszekerheid en materiele rechtszekerheid.[86] Procedurele rechtszekerheid refereert naar de zekerheid van burgers, naarmate voorwaarden binnen individuele rechten veranderen. Materiële rechtszekerheid refereert naar de mate van zekerheid betreft de inhoud van individuele rechten, hiertoe behoort tevens rechten voortkomend uit bestemmingsplannen en heeft betrekking op dit onderzoek.[87] Materiële rechtszekerheid worden gevonden in het plan zelf, waarin bij het opstellen van het plan gebruik is gemaakt van de juridische standaarden geldend op dat moment. Het nastreven van het beleid wordt gezien als de handhaving van het plan.[88] Rechtszekerheid kan worden gekenmerkt als: voorspelbaarheid, controle, standaardisatie en vermijden van onzekerheden.[89]

Volgens Faludi helpt flexibiliteit juist om zoveel mogelijk zekerheid te behalen in een omgeving waar onzekerheden worden geaccepteerd en interventies worden overwogen om hierop in te spelen.[90] Volgens recente literatuur maakt flexibiliteit het mogelijk uitdagingen in een groeiende complexiteit en diversiteit binnen de ruimtelijke ordening aan te pakken.[91] Flexibiliteit kan simpelweg worden gedefinieerd als flexibel zijn, gemakkelijk buigzaam of vormgevend.[92] Binnen de ruimtelijke ordening wordt flexibiliteit meestal geïnterpreteerd als 'het vergemakkelijken van de implementatieprocessen van plannen'. De literatuur suggereert dat flexibiliteit steeds meer nodig is in het omgaan met snel veranderende ruimtelijke omgeving. Vanuit dit oogpunt is flexibiliteit een soortgelijke term als de termen: *enabling, adapting, adjusting, allowing, relaxtion of the rules correcting*.[93] Hierin wordt flexibiliteit bekeken vanuit de verschuivingen in stedelijke ontwikkelingstradities en houding van planningspraktijk. Echter verwijst literatuur ook naar de mindere betekenis van flexibiliteit door te verwijzen naar een versoepeling van de regels, het veranderen van doelen, en het veranderen van de plannen.[94]

Enerzijds moet de planning flexibel zijn – responsief op de meervoudige kenmerken van de samenleving –, om niet-lineaire en *multi-level* besluitvorming te vergemakkelijken. Anderzijds, wanneer de implementatie te flexibel is (opportuniteitsgedrag), zullen de eisen van de particuliere sector de voorrang hebben en zal de overheidssector haar beheerskracht verliezen.[95]

---

[82] Tennekes 2012, p. 131.
[83] Hartmann en Needham 2012 (1), p.1.
[84] Hartmann en Albrecht 2014, p. 243.
[85] Buitelaar en Sorel 2010, p. 984.
[86] Van Damme et. al. 1997, p. 835.
[87] Buitelaar en Sorel 2010, p. 984.
[88] Van Damme et. al. 1997, p. 835.
[89] Tasan-Kok 2008, p. 185.
[90] Faludi 1987, p. 206.
[91] Tasan-Kok 2008, p. 183.
[92] Tasan-Kok 2008, p. 183.
[93] Tasan-Kok 2008, p. 187-188.
[94] Tasan-Kok 2008, p. 187.
[95] Tasan-Kok 2008, p.188.

2.4.1. Belang van flexibiliteit en rechtszekerheid voor overheden

Wetgeving en eigendomsrechten geven (lokale) overheidsinstanties de mogelijkheid directe sturing te geven ten aanzien van gewenst grondgebruik en hiermee ongewenst grondgebruik te ontmoedigen, hetgeen leidt tot zekerheid voor overheidsinstanties[96] Hierdoor kan ongewenst gebruik van een bepaald perceel grond worden verboden en is de overheid bevoegd grondeigenaar, investeerder en ontwikkelaar te verplichten het gebruik naar behoren aan te passen. Dit maakt het dan ook gemakkelijker om gewenste situaties te waarborgen.

Desalniettemin heeft de beschermende functie van wetgeving in het bepalen van grondgebruik ook een keerzijde. Aangezien eenmaal vastgestelde wetgeving en eigendomsrechten door haar beschermende karakter moeilijk kunnen worden gewijzigd. In het algemeen zou men in eerste instantie niet verwachten dat dit zou kunnen leiden tot problemen, maar doordat de ruimtelijk omgeving continu in beweging is bestaat de kans dat de geformuleerde wetgeving niet meer aansluit bij de veranderende situatie, hetgeen leidt tot ongewenste situaties waar de overheid (door starheid in het aanpassen van wetten) moeilijk aan de nieuwe (gewenste) situatie kan worden aangepast.

Flexibiliteit binnen wetgeving kan voor overheden daarentegen wel een positieve bijdrage leveren in het mogelijk maken, inspelen en toestaan op (toekomstige) ruimtelijke ontwikkelingen en nieuwe initiatieven, waardoor *lock-in* situaties kunnen worden voorkomen.[97] Flexibiliteit in wetgeving geeft tevens meer afwegingsruimte voor eigen inbreng en initiatieven en meer ruimte en mogelijkheden om te innoveren en betere strategieën te vinden voor lagere overheden.[98] Hierdoor kan beleid specifiek worden aangepast naar de behoefte en vraag van een bepaalde omgeving. Echter, biedt flexibiliteit geen garantie dat een plan ook daadwerkelijk goed presteert. Dit komt doordat toekomstige ontwikkelingen van dergelijke 'spontane' activiteiten niet kunnen worden voorspelt. Tijdelijke functies kunnen permanent functioneren en de grenzen van het project kunnen voortdurend worden aangepast.[99]

2.4.2. Belang van flexibiliteit en rechtszekerheid voor grondeigenaren en derde partijen

Volgens Hartmann en Needham kan worden veronderstelt dat planning middels wetgeving en eigendomsrechten gewenst is. Planning middels wetgeving en eigendomsrechten voorzien grondeigenaren en derde partijen van stabiliteit en (rechts)zekerheid. Zo biedt dit bescherming van (individuele) rechten, waardoor de grondeigenaar verzekerd is van een bepaalde inhoud waar men recht op heeft. Dit zorgt ervoor dat individuele rechten niet ad hoc kunnen worden aangepast, aangezien ad hoc aanpassingen rechtsonzekerheid in de hand werkt.[100] Aangezien wetten en eigendomsrechten niet gemakkelijk kunnen worden gewijzigd of opgeheven biedt dit tevens stabiliteit. De vastgestelde inhoud waar een betreffend persoon recht op heeft, gecombineerd met het feit dat wet- en regelgeving niet zonder gevolgen kan worden gewijzigd, zorgt voor een solide basis waar grondeigenaren, investeerders, ontwikkelaars en overige inwoners beslissingen op kunnen baseren. Daarnaast biedt dit rechtszekerheid op het gebied van kwaliteitsstandaarden betreft de omgeving en het toegestane gebruik ervan.[101] Het gebruik van grond wordt bepaald aan de hand van de bestemming die op de grond rust. In de bestemming wordt vastgesteld welke op welke grond mag worden uitgeoefend. Hierin is afwijkend gebruik enkel toegestaan, indien de overheid hiervoor toestemming heeft gegeven. Aangezien niet op ieder perceel grond dezelfde functie mag wordt uitgeoefend, kan de gemeente sturen op schaarste in functieaanbod, dat rechtstreeks de grondwaarde beïnvloed.[102] Daarnaast reguleren plannen ook het grondgebruik van concurrerende en complementaire grondeigenaren, waarmee eveneens een voorspelbaar kader wordt gecreëerd voor de grondeigenaar. Naast de zekerheid die wetgeving op het gebied van planning geeft op individueel belang, biedt dit tevens bescherming aan publieke goederen, hetgeen een algemeen maatschappelijk belang nastreeft en bijdraagt aan verbeterde leefomgeving.[103]

Planning middels wetgeving en eigendomsrechten en de bijbehorende rechtszekerheid kan echter ook beperkingen geven. Waar het toestaan van een bepaalde functie voor grondeigenaren, investeerder en ontwikkelaars een voordeel kan opleveren, kan dit echter ook een gewenst gebruik uitsluiten of van een bestaand

[96] Savini et al. 2014, p. 305.
[97] Hartmann en Needham 2012 (1), p. 14.
[98] Hartmann en Albrecht 2014, p. 247.
[99] Van Damme 1997, p. 834-843; Savini et al. 2014, p. 304.
[100] Buitelaar en Sorel 2010, p. 988.
[101] Needham en Hartmann 2012 (1), p. 6.
[102] Needham 2005, p. 333.
[103] Hartmann en Needham 2012 (1), p. 6.

ontwikkelrecht weerhouden, waarbij het als gevolg dat stabiliteit en (rechts)zekerheid leidt tot inflexibiliteit.[104] Dit resulteert mogelijk in een lagere grondwaarde. Daarnaast krijgen burgers minder ruimte voor het inbrengen van eigen initiatieven doordat dit mogelijk buiten het beoogde eindresultaat en planregels vallen, hetgeen overigens afhankelijk is van hoe strikt en gedetailleerd wetgeving is geformuleerd. Ook leidt rechtszekerheid tot het moeizaam ombuigen van bestaande regels, waardoor nauwelijks kan worden ingespeeld op de veranderende behoefte van burgers of veranderingen in de ruimtelijke omgeving.

Indien wetgeving meer ruimte biedt voor flexibiliteit - door bijvoorbeeld breder geformuleerde wetten en regels - zal over het algemeen ook meer ruimte bestaan voor inbreng van eigen initiatieven en zullen meer mogelijkheden bestaan in het wijzigen van grondgebruik.

Een toename van flexibiliteit leidt mogelijk tot minder bescherming voor sociale-ecologische systemen en bieden nauwelijks mogelijkheden voor particulieren en openbare handhaving (wanneer vanuit de overheid niet aan een afgesproken beschermingsniveau moet worden voldaan).[105] Dit kan ertoe leiden dat burgers in mindere mate tegen overheidsingrijpen kunnen worden beschermd.

[104] Hartmann en Needham 2012 (1), p. 2 en 6
[105] Van Rijswick en Salet 2012, p. 2.

3. Juridische kaders voor mengformules in ruimtelijke wetgeving

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd die antwoord geven op de tweede deelvraag: 'Welke juridische kaders zijn van toepassing op mengformules binnen ruimtelijke wetgeving en bijbehorend beleid?'.

3.1. Van WRO naar Wro

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), is in werking getreden in 1965, is al meerdere malen herzien.[106] Desondanks constateerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: WRR) een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die leidde tot een tekortkoming van de wetgevingskwaliteit van de WRO, hetgeen noodzaakte tot een wijziging ervan.[107] Zo maakte de WRO onvoldoende keuze in onder andere; tendensen tot centralisatie, pleitten deskundigen voor een duidelijker verdeling van verantwoordelijkheden en bestond er onvoldoende afstemming met ruimtelijk relevante wetgeving (bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht).[108] Verder bleek uit onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek dat onder toezicht van de WRO ruimtelijke plannen veelal verouderd waren, waardoor veel vergunning werden toegekend middels vrijstellingen in plaats van aan de hand van de inhoud van de plannen. Dit betekent dat deze plannen geen sturing gaf in ontwikkelingen maar eveneens niet voorzag in inhoudelijke (rechts)zekerheid in eigendomsrechten. Volgens de WRR diende een nieuw stelsel meer in te spelen op een dynamische benadering middels de vereenvoudiging van wetten en procedures gericht op differentiatie en selectiviteit. De ruimtelijke ordening dient te opgesteld conform een nationaal strategisch beleid op hoofdlijnniveau met meer ruimte voor een integratie van juridisch bindend beleid op regionaal niveau.[109]

Op 1 juli 2008 vond de overdracht plaats van de WRO naar de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Met de introductie van de Wro kreeg het bestemmingsplan een meer juridisch bindend karakter.[110] Het bestemmingsplan behoort een duale functie te vervullen: een sturingsfunctie in die zin dat het plan gewenst gebruik van de grond bevordert en ongewenst gebruik tegengaat en de waarborgfunctie in die zin dat het de juridische basis verschaft voor de overheid, de burgers en het bedrijfsleven ten aanzien van wat wel of niet is toegestaan in een bepaald gebied.[111] Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat verschillende voorwaarden aan de nieuwe wet zijn toegevoegd.[112] Ten eerste is het gemeenten verplicht een bestemmingsplan vast te stellen voor het gehele grondgebied, zowel binnen als buiten de bebouwde kom. Ten tweede zijn sancties vastgesteld indien plannen een bepaald tijd worden herzien. Tot slot, zijn het aantal vrijstellingen en de mogelijkheden om deze toe te passen tot de minimum gereduceerd.[113]

3.2. Rijksniveau

3.2.1. Bestemmingen

Artikel 3.1 Wro, luidt als volgt: '*De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied*'.[114]

Uit bovenstaand artikel kan worden opgemaakt dat het bestemmingsplan bestaat uit een bestemming en bestemming regels, die bestaan uit gebruikersregels en uitvoerbaarheidsregels. De aan het bestemmingsplan verbonden gebruiksvoorschriften worden aangemerkt als algemeen verbindende voorschriften. De in het plan omvatte regels zijn voor één ieder van toepassing, waarop iedereen aanspraak kan maken in het kader van te ontwikkelen activiteiten of in geval van daarmee strijdige activiteiten. Het bestemmingsplan gaat vergezeld met

---

[106] *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 916, 3 (MvT).
[107] *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 916, 3 (MvT).
[108] *Kamerstukken II, 2000/2001, 27 029, nr. 4.*
[109] Buitenlaar en Sorel 2010.
[110] *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 916, 3 (MvT).
[111] *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 916, 3 (MvT).
[112] Buitelaar en Sorel 2010.
[113] *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 916, 3 (MvT) en Buitelaar en Sorel 2010.
[114] Art. 3.1 lid 1 Wro.

een toelichting van een uiteenzetting over de uitvoering van het plan en aan de hand van ruimtelijk relevante kwaliteitseisen. Het bestemmen van het gehele grondgebied dient ongewenste ontwikkelingen te voorkomen, gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken en rechtszekerheid te bieden, mede uit een oogpunt van rechtsgelijkheid.[115]

Conform de Wro wordt een 'goede ruimtelijke ordening' gedefinieerd als: *het leiding geven bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied teneinde het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen.*[116] Aansluitend op bovengenoemde bepaling betreft een 'goede ruimtelijke ontwikkeling' het volgende: *het evenwicht tussen enerzijds voldoende ruimte voor maatschappelijke behoeften, en anderzijds het behoud of de verbetering van het ruimtegebruik in termen van belevingswaarde en duurzaamheid en de zorg voor kwetsbare belangen, zoals die van de sociaal zwakke groeperingen, natuur en milieu, staat onder druk.*[117] Een goede ruimtelijke ontwikkeling streeft ernaar duurzame ruimtelijke en kwaliteit in een dynamische samenleving te optimaliseren middels eisen gericht op de volgende gebieden; gezondheid en veiligheid, milieu, waterbeheer, natuur, recreatie, culturele en archeologische waarden, energievoorziening alsmede de voorzieningenverhouding in werk en privé. Tevens staat vastgesteld dat andere beleidsterreinen ook in de bestemmingen en planregels worden meegewogen.[118]

Conform de Wro, zijn drie uiteenlopende typen bestemmingsplannen toegestaan: (1) van plannen met globale uit te werken bestemmingen, (2) plannen met gedetailleerde bestemmingen, en (3) mengvormen. De mate van globaliteit versus detaillering en van flexibiliteit versus starheid wordt bepaald aan de hand van de volgende aspecten; het type bestemmingsplangebied, de algemene doelstellingen, vastgestelde doelen (flexibiliteit en rechtszekerheid), gewoonten binnen de gemeente of gebied en de expertise van planologen.[119]

In globale bestemmingsplannen zijn veel activiteiten zonder nadere toetsing toegelaten. Enkel de activiteiten die niet overeenkomend zijn met een goede ruimtelijke ordening worden in gebieden uitgesloten. In een globale regeling kan middels een toevoeging van uitwerkingsbevoegdheid alsmede nadere eisen meer sturing in een plan worden gebouwd. Binnen globale bestemmingen vormen over het algemeen geen belemmerende gevolgen in het toestaan van mengformules, tenzij dit expliciet in de planregel wordt uitgesloten.[120]

De Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening, evenals de Toelichtingen, geven beiden geen duidelijke definitie van detailleerde bestemmingsplannen (*met enkelvoudige eindbestemming*) dan wel mengvormen.

Indien een functie in strijd is met het bestemmingsplan is voor de uitvoering ervan een omgevingsvergunning vereist, zo blijkt uit artikel 2.1 lid 1 onderdeel c Wet algemene bepalingen omgevingswet (hierna: Wabo). In artikel 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo staat het volgende beschreven: *het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.*[121] Artikel 2.12 lid 1 Wabo stelt dat: *een omgevingsvergunning kan worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan: met toepassing op de in het bestemmingsplan opgenomen regels inzake afwijking; in de bij algemene maatregel van bestuur gevallen, of in overige gevallen indien, de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.*[122] Hierbij geldt dat een bestemmingsplan de uitzondering tot het tijdelijke afwijken van een bestemming kan uitsluiten indien een (bestaande) bestemming in het plan zich daarmee niet verdraagt[123]. Indien uitsluitend een vergunning kan worden verleend, gebaseerd op artikel 2.12 lid 1 onder a onder 3, dient voor afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te worden verleend middels de uitgebreide voorbereidingsprocedure.[124] Het besluit tot afwijking van een bestemmingsplan dient in overeenstemming te zijn

[115] *Kamerstukken II* 2002/03, 28916, 3 (MvT).
[116] *Kamerstukken II* 2002/03, 28916, 3 (MvT).
[117] *Kamerstukken II* 2002/03, 28916, 3 (MvT).
[118] *Kamerstukken II* 2002/03, 28916, 3 (MvT).
[119] *Kamerstukken II* 2002/03, 28916, 3 (MvT).
[120] *Kamerstukken II* 2002/03, 28916, 3 (MvT).
[121] Art. 2.1 lid 1 onder c Wabo.
[122] Art. 2.12 lid 1 onder a Wabo.
[123] Middels een omgevingsvergunning waarbij toepassing is gegeven aan art. 2.12 lid 1 onder a, onder 2° Wabo; art. 3.6a Wro.
[124] Art. 3.10 lid 1 onder a Wabo; *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 844, 3 (MvT).

met een goede ruimtelijke onderbouwing en te voldoen aan de vereisten gesteld in Afdeling 3.4. van de Algemene wet bestuursrecht.[125]

3.2.2. Branchebeperkingen en concurrentie

Art. 3.1.2. lid 2 Besluit ruimtelijke ordening stelt: 'Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten met betrekking tot branches van detailhandel en horeca'. Dit houdt in dat branchebeperkingen alleen kunnen worden vastgesteld in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening.[126] Brancheregulering in detailhandel wordt uitsluitend toegestaan mits dit kan worden gemotiveerd vanuit het behoud van de ruimtelijke kwaliteit en niet op argumenten ter bevordering van de economische kwaliteit dan wel het beperken van concurrentie.[127] Indien branchering geen betrekking heeft op een goede ruimtelijke ordening, stelt dit – ondanks dat in de jurisprudentie een lichter criterium wordt gehanteerd – buiten twijfel dat branchering niet is toegestaan.[128]

Daarentegen is het wel toegestaan om (branche) beperkende regels op te leggen ten aanzien van horeca ter voorkoming van verloedering dan wel overlast in een gebied. De mogelijkheid tot het opstellen van beperkende regelgeving dient ter bescherming voor de leefbaarheid en het leefmilieu in een omgeving. Dit biedt gemeenten de mogelijkheid om bepaalde type horeca in een stad te beperken en ruimte te bieden aan gewenste voorzieningen in het betreffende gebied.[129]

[125] Art. 3.10 Wabo; *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 844, 3 (MvT).
[126] Art. 3.1.2 lid 2 Bro.
[127] Art. 3.1.2 lid 2 Bro; GS. Noord-Brabant 9 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP3688.
[128] Art. 3.1.2 lid 2 Bro.
[129] Art. 3.1.2 lid 2 Bro.

4. Overige publiekrechtelijke wetgeving

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd die antwoord geven op de tweede deelvraag: 'Welke juridische kaders zijn van toepassing op mengformules binnen detailhandel- en horecawetgeving en bijbehorend beleid?'.

4.1. Decentralisatie handhaving Drank- en Horecawet

Overwegende het feit dat de verkoop van alcohol aan jongeren stelselmatig werd overtreden[130], met als gevolg dat teveel alcoholgebruik onder jongeren leidt tot gezondheidsproblemen evenals maatschappelijke problemen (als alcoholgerelateerde openbare orde verstoring), heeft het Rijk doen besluiten de bevoegdheden en middelen tot handhaving van de DHW over te dragen aan gemeenten.[131] Met dit besluit wordt de handhavende taak van Rijksoverheid aanzienlijk verminderd, terwijl het maatschappelijke en gezondheidsbelang groot is. Met het oog op decentralisatie formuleert het Kabinet dan ook geen landelijke doelstellingen. Dit gaat volgens het Kabinet in tegen het principe dat na de decentralisatie gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet. Daarnaast is de mate van naleving mede afhankelijk van verschillende betrokken partijen (alcoholverstrekkers, jongeren en ouderen) waarop Rijksoverheid slechts beperkt invloed kan uitoefenen.[132]

Bovenstaand houdt in dat gemeenten in het door hen aan te sturen gebied toezicht en handhaving van de DHW (en het voeren van lokaal alcoholbeleid) naar eigen inzicht mogen vormgeven.[133] Wel dienen gemeenten jaarlijks naar de Rijksoverheid te rapporteren over de handhavingsinzet.[134] Tevens verplicht Rijksoverheid gemeenten te voorzien in een handhavingsplan: het toezichts- en handhavingsbeleid op naleving van de Drank- en Horecawet. Het handhavingsplan dient vanuit een rechtszekerheidsperspectief openbaar te worden gemaakt.[135]

Met de decentralisatie wordt verwacht dat gemeenten mogelijk beter greep krijgen op de lokale situatie. Daarnaast neemt door gemeentelijk toezicht de actualiteit en kwaliteit van het vergunningenbestand toe en kan meer gericht en beter toezicht gehouden worden. Tevens laat decentralisatie ruimte voor maatwerk, waarin gemeenten eigen invulling kunnen geven aan de wijze van toezichthouding, waardoor dit kan worden afgestemd aan de lokale situatie.

4.2. Rijksniveau

4.2.1. Drank- en Horecawet

De Drank- en Horecawet is van toepassing op alle horecabedrijven die alcoholhoudende dranken verstrekken. Daarnaast heeft de wet tevens invloed op de detailhandel van alcoholhoudende dranken en stelt de wet voorwaarden ten aanzien van het combineren van detailhandel en horeca, hetgeen van belang is voor dit onderzoek. Alvorens zal worden ingegaan op de inhoud van de wet, zal er eerst een korte toelichting worden gegeven op belangrijke definities. Ondanks dat de Drank- en Horecawet ook eisen stelt ten aanzien van personeel, bezoekers en management, zal in dit onderzoek enkel ingaan op vastgestelde voorwaarden ten aanzien van mengformules.

Conform artikel 1 lid 1 DHW wordt een horecabedrijf gedefinieerd als: 'het bedrijfsmatig verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse'.[136] Blijkens de Drank- en Horecawet wordt gesproken over alcoholhoudende drank indien drank bij een temperatuur van twintig graden Celsius voor meer dan een half volumeprocent uit alcohol bestaat[137], waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen sterke drank en zwak-alcoholhoudende drank. Er is sprake van sterke drank indien drank bij twintig graden Celsius voor vijftien of

[130] *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 500 XVI, 86.
[131] Hiervoor werden toezichthoudende taken uitgevoerd door de Voedsel en Waren Autoriteit (*Kamerstukken II, 32 022,14)*; *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 022, 66.
[132] *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 022, 40.
[133] *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 022, 66; *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 022, 73.
[134] *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 022, 66.
[135] *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 022, 59.
[136] Art. 1 lid 1 DHW.
[137] Art. 1 lid 1 DHW.

meer volumeprocent alcohol omvat.[138] Zwak-alcoholhoudende dranken zijn alcoholhoudende dranken met uitzondering van sterke dranken.[139]

De Drank- en Horecawet stelt voorts regels waar en wanneer alcoholhoudende dranken mogen worden verstrekt, hetgeen wordt neergelegd in een vergunning. Een Drank- en Horecawet vergunning wordt enkel verstrekt aan een inrichting.[140] Een inrichting betreft de ruimte waarin de horeca- of slijtersactiviteit wordt uitgeoefend. Tot de inrichting behoren ook de daarbij behorende terrassen voor zover deze bestemd zijn voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse.[141] Wanneer een terras onderdeel uitmaakt van een winkel wordt enkel een vergunning verleend als het terras direct grenst aan de horecalokaliteit.[142] In de vergunning wordt nadrukkelijk vermeld binnen welk gebied door de horecalokaliteit de alcoholhoudende drank mag worden verstrekt.[143] Het is dan ook niet toegestaan om buiten dit aangewezen gebied alcoholhoudende dranken te verstrekken.[144] Evenmin is het een horecabedrijf toegestaan alcoholhoudende dranken te verstrekken voor consumptie elders dan ter plaatse.[145]

Daarnaast is het conform de Drank- en Horecawet niet toegestaan om detailhandel te bedrijven én alcoholhoudende dranken te verstrekken van producten aan particulieren, tenzij de detailhandel de verkoop van etenswaren voor directe consumptie betreft.[146] Ondanks dat de Drank- en Horecawet de combinatie van detailhandel en alcoholhoudende horeca binnen eenzelfde lokaliteit verbiedt, kan dit wel worden toegestaan indien dit plaatsvindt in afgescheiden ruimtes. Hierin geldt dat de detailhandelsruimte alleen door particulieren mag worden betreedt zonder dat de horecalokaliteit (of opslagruimte van alcoholhoudende dranken) waar alcoholhoudende dranken aanwezig zijn moet worden gepasseerd. De ruimte waar de detailhandel plaatsvindt dient dus te beschikken over een directe toegang naar de straat. Het is wel toegestaan om een afsluitbare doorgang of doorkijk tussen beide ruimtes te realiseren.[147]

Eveneens verbiedt de Drank- en Horecawet naast alcoholhoudende horeca ook goederen aan particulieren te verkopen en te verhuren of andere bedrijfsmatige diensten aan te bieden.[148] Daarnaast stelt de Drank- en Horecawet dat het voor horecabedrijven en bedrijven, anders dan slijtersbedrijven dan wel partijencateringbedrijven, niet is toegestaan particulieren en ondernemingen de mogelijkheid te bieden tot bestelling van alcoholhoudende dranken en levering daarvan.[149] Dit is evenmin toegestaan voor zwak-alcoholhoudende dranken, met uitzondering van warenhuizen, winkels van levensmiddelen en aanbieders van etenswaren voor consumptie ter plaatse dan wel ergens anders.

Ondanks dat een slijtersbedrijf een vorm van detailhandel betreft, heeft dit tevens betrekking op het verstrekken van alcoholhoudende dranken. De Drank- en Horecawet stelt ook voorwaarden voor de verkoop van alcoholhoudende dranken. Het slijtersbedrijf wordt in de Drank- en Horecawet gedefinieerd als: 'de activiteit bestaande uit het bedrijfsmatig verstrekken van sterke, zwak-alcoholhoudende en alcoholvrije dranken aan particulieren voor gebruik elders dan ter plaatse, alsmede het bedrijfsmatig verrichten van aangewezen andere handelingen'[150]. Dit houdt in dat het voor een slijtersbedrijf niet is toegestaan sterke dranken te verstrekken voor consumptie ter plaatse, tenzij de klant uit zichzelf vraagt de sterke drank te mogen proeven[151]. Het is dan ook niet toegestaan dat de slijterijlokaliteit in verbinding staat met de ruimte waar activiteiten voor kleinhandel of zelfbedieningsgroothandel worden uitgevoerd'[152].

---

[138] Art. 1 lid 1 DHW.
[139] Art. 1 lid 1 DHW.
[140] Art. 3 lid 1 en 7 lid 1 en 2 DHW.
[141] Art. 1 lid 1 DHW.
[142] Art. 7 lid 3 DHW.
[143] Art. 11 DHW.
[144] Art. 12 en 13 DHW.
[145] Art. 13 lid 1 DHW.
[146] Art. 14 lid 2 DHW.
[147] Art. 15 lid 1 DHW.
[148] Met uitzondering van diensten met een recreatieve (afgezien van kansspelen) en cultureel karakter; Art. 14 lid 2, 3 en 4 DHW.
[149] Partijencateringbedrijven zijn bedrijven die bedrijfsmatig gerechten en dranken verstrekken op besloten en incidentele festijnen; Art. 19 lid 1 en 2 DHW.
[150] Blijkens het Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf wordt met handelingen bedoeld: het bedrijfsmatig verkopen van voorlichtingsmaterialen en gerelateerde instrumenten, zoals glaswerk, kurketrekkers, draagtassen, wijnkoelers, schenkkurken, alsmede het verhuren van biertapinstallaties, glaswerk en party-meubelen, voor zover dit ondergeschikt is aan de hoofdfunctie. Overige activiteiten zijn, blijkens de DHW, niet toegestaan; art. 1 lid 1 en 14 lid 1 DHW; artikel 1 en 2, Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf.
[151] Art. 13 lid 2 DHW.
[152] Art. 15 lid 2 DHW.

Detailhandelsbedrijven mogen, anders dan slijterijen, geen zwak-alcoholhoudende dranken verstrekken voor gebruik elders dan ter plaatse[153]. Hier maakt de Drank- en Horecawet vier uitzonderingen op, namelijk: (1) winkels met verkoop van levensmiddelen of tabak, (2) winkels die uitsluitend zwak-alcoholhoudende dranken dan wel in combinatie met niet-alcoholhoudende dranken verkopen, (3) warenhuizen met een uitgebreide levensmiddelenafdeling met een minimale oppervlakte van 15m^2 en (4) bedrijven die etenswaren voor consumptie ter plaatse of elders verkopen[154].

Tevens dient de horecalokaliteit aan enkele bouwkundige vereisten te voldoen voordat de activiteit daadwerkelijk mag worden uitgevoerd, met in achtneming Bouwbesluit 2012[155]. Ten eerste dient de horecalokaliteit over ten minste één besloten ruimte met een minimale oppervlakte van 35m^2 en een minimale hoogte van 2,40 meter te beschikken[156]. Daarnaast worden eisen gesteld omtrent ventilatievoorzieningen ter luchtverversing, veiligheid in elektriciteitsvoorziening, drinkwatervoorzieningen en gescheiden, afsluitbare toiletvoorzieningen, welke niet rechtstreeks toegankelijk zijn vanuit de horecalokaliteiten[157].

Een slijtersbedrijf dient binnen de slijterslokaliteit enkel aan de volgende bouwkundige eisen te voldoen: minimaal één besloten ruimte van ten minste 15m^2 en een minimale hoogte van 2,40 meter[158].

4.2.2. Activiteitenbesluit Milieubeheer

Naast regelgeving omtrent het uitvoeren van horeca-activiteiten, stelt Rijksoverheid regels ter voorkoming van geluidsoverlast. In het Activiteitenbesluit worden voorwaarden gesteld waar horecaondernemingen aan dienen te voldoen ter voorkoming van geluidsoverlast voor gevoelige gebouwen, woningen, onderwijsgebouwen en zorginstellingen, alsmede gevoelige terreinen, woonwagenstandplaatsen en ligplaatsen voor woonschepen[159]. De maximale geluidsnorm staat beschreven in artikel 2.17, welke van toepassing is op de gehele bedrijfsvoering en niet enkel op één activiteit[160]. Binnen deze norm wordt geluid gerekend dat wordt veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige installaties en toestellen, alsmede door de in de inrichting verrichte werkzaamheden, activiteiten en laad- en loswerk ten behoeve van en in de onmiddellijke nabijheid van de inrichting[161]. Het voorgaande is tevens van toepassing op concentratiegebieden van horeca-activiteiten en detailhandel, bijvoorbeeld het Leidseplein en de Leidsestraat in Amsterdam[162].

In de geluidsmeting worden enkele geluidsbronnen buiten beschouwing gelaten, namelijk laad- en losactiviteiten tussen 07.00- 19.00u, geluid veroorzaakt door aankomst en vertrek van bezoekers, stemgeluiden op een onverwarmd en onoverdekt terras en het afspelen van onversterkte muziek[163]. Daarnaast staat het Activiteitenbesluit Milieubeheer gemeenten toe om in een gemeentelijke verordening regels op te stellen ten aanzien van het voorkomen van geluidsoverlast door onversterkte muziek in horecabedrijven[164].

4.3 Gemeentelijk niveau

4.3.1. Algemeen Plaatselijke Verordening Amsterdam 2008

In de Algemeen Plaatselijke Verordening Amsterdam 2008 zijn vereisten opgenomen ten aanzien van de exploitatie van horeca, waarbij slechts een drietal voorwaarden van invloed kunnen zijn op mengformules, namelijk artikel 3.8 lid 4, artikel 3.9 (welke in de volgende paragraaf zal worden besproken) en artikel 3.23 APV.

Conform artikel 3.8 lid 4 APV, is het verboden om vanuit de gevel van een pand, aan de weg of op het openbare water, dranken en etenswaren te verkopen. Artikel 3.23 lid 1 APV geeft hierop een aanvulling,

---

[153] Art. 18 lid 1 DHW.
[154] Zwak-alcoholhoudende dranken dienen voor het publiek duidelijk te onderscheiden zijn van alcoholvrije dranken; art. 18 lid 2 en 3 DHW.
[155] Indien er sprake is van een rijksmonument, conform art. 1.1 Erfgoedwet, mag indien toestemming is verleend door de burgemeester worden afgeweken van dit besluit; art. 2 Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet.
[156] Hoogte is gemeten van de vloer tot aan het plafond; art. 3 en 4 Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet.
[157] Art. 5 lid 1 en 2, 6 en 7 Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet.
[158] Hoogte is gemeten van de vloer tot aan het plafond; Artikel 8 en 9, Beluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet.
[159] Art. 1.2 lid 1 en 3 Besluit geluidhinder.
[160] De maximale geluidsgrens wordt gemeten aan de hand van het geluidsniveau in decibel gemeten op de gevel van geluidsgevoelige gebouwen – 07.00- 19.00u 70 db(A), 19.00-23.00u 65 db(A) en 23.00- 07.00u 60 db(A) - of in in- en aanpandige gevoelige gebouwen - 07.00- 19.00u 55 db(A), 19.00-23.00u 50 db(A) en 23.00- 07.00u 45 db(A)[160]; art. 2.17 lid 1 onder a Activiteitenbesluit Milieubeheer.
[161] Buiten het tijdskader van 07.00- 19.00u, tenzij in dit tijdsframe meerder dan vier laad- en losmomenten plaatsvinden; art. 2.17 lid 1 Activiteitenbesluit.
[162] Art. 2.19a lid 2 en 3 Activiteitenbesluit.
[163] Art. 2.18 lid 1 Activiteitenbesluit.
[164] Art. 2.18 lid 1 onder f Activiteitenbesluit.

namelijk dat het voor bedrijven waar kleine etenswaren worden verkocht niet is toegestaan sterke dranken te vertrekken voor het gebruik ter plaatse[165]. Tot kleine etenswaren behoren producten als broodjes, fastfood (bijvoorbeeld friet en snacks) en versnaperingen[166].

4.3.2. Besluit Exploitatievergunningvrije ondergeschikte horeca

Blijkens artikel 3.8 lid 1 APV dienen alle bedrijven in het bezit te zijn van een exploitatievergunning om horeca te mogen exploiteren, echter maakt de APV in artikel 3.9 voor enkele bedrijven een uitzondering[167]. De bedrijven die vallen binnen de uitzonderingsregel worden weergegeven in het Besluit Exploitatievergunning vrije ondergeschikte horeca, waaronder winkels met ondergeschikte horeca.

In het 'Besluit Exploitatievergunningvrije ondergeschikte horeca' worden winkels enkel ontzien van een exploitatievergunningsplicht indien aan de voorwaarden, zoals staat beschreven in artikel 1 van dit besluit, wordt voldaan[168]. Dit houdt in dat de oppervlakte norm van hoogstens 20m^2 onveranderd van toepassing is, echter aan deze regel is toegevoegd dat de horeca- activiteit maximaal 20% van het totale netto vloeroppervlakte van de winkelunit mag bedragen [169]. Ten tweede is het enkel toegestaan alcoholvrije dranken en etenswaren te verstrekken voor consumptie ter plaatse, met andere woorden, het schenken van alcoholhoudende dranken is hier uitgesloten[170]. Daarnaast stelt artikel 1 lid 2.1.3 dat de horeca-activiteit enkel door dezelfde ondernemer als de hoofdfunctie geëxploiteerd mag worden. Conform artikel 1 lid 2.1.4 is het uitvoeren van de horeca-activiteit alleen toegestaan gedurende de openingstijden van de winkel[171]. Bovengenoemde beleidsregel dient ervoor te zorgen dat de horeca-activiteit ondersteunend en ondergeschikt blijft aan de hoofdfunctie[172]. Tot slot mag de detailhandelsvestiging geen onderdeel uitmaken van een uitsterfregeling (als er voor een bepaalde functie geen nieuwe vergunningen worden verstrekt) binnen het geldende bestemmingsplan[173].

4.4. Stadsdeel niveau

Naast het overkoepelende beleid van de Gemeente Amsterdam (de hiervoor besproken APV), is tevens een onderverdeling gemaakt op stadsdeelniveau. Aangezien het stadsdeel de laatste overheidsinstantie is die eisen stelt ten aanzien van de implementatie van mengformules, betreft dit een zeer specifieke omschrijving van hetgeen dat wel en niet is toegestaan. De stadsdelen hebben naast hoofdlijnen die vereist worden in andere wet- en regelgeving, beleidsvrijheid in het vaststellen van voorwaarden ten aanzien van mengformules.

Onderstaande stadsdelen bevinden zich niet allen op gelijkwaardig niveau in het toestaan van mengformules. Vanuit het beleid wordt duidelijk dat stadsdeel Amsterdam Centrum scherpere regels stelt dan stadsdeel Oost. In stadsdeel Oost begint de vraag naar mengformules steeds meer te stijgen en wordt dit ook door de gemeente strategisch ingezet om gebieden aantrekkelijker te maken. Stadsdeel Amsterdam Centrum komt daarentegen veelvuldig in aanmerking met ondernemers die een mengformule willen starten. Ondernemers willen daarbij steeds vaker de grenzen opzoeken, reden waarom Amsterdam Centrum juist scherpe regels hanteert. Hierdoor hanteert stadsdeel Oost minder specifieke regels dan stadsdeel Centrum.

4.4.1. Horeca nota stadsdeel Amsterdam Centrum

Mengformules binnen het stadsdeel Centrum dienen conform het Uitvoeringsnota Horeca 2014 te voldoen aan enkele vereisten. Mits aan onderstaande criteria wordt voldaan, is de mengformule niet vergunning plichtig. Ten eerste dient horeca een ondergeschikte bijdrage te leveren aan de hoofdbestemming. Hiervan is sprake indien de ondergeschikte functie niet meer dan 20% van de netto vloeroppervlakte bedraagt, met een absolute maximum van 20m^2. Aangezien voor het schenken van alcohol een horecalokaliteit minimaal 35m^2 is vereist, is het voor een mengformule niet toegestaan alcoholhoudende dranken te verstrekken voor consumptie ter plaatse[174]. Daarnaast is het enkel toegestaan de ondergeschikte functie te betreden via de entree van de hoofdfunctie en mag de ondergeschikte functie niet beschikken over een separate entree. Ten derde is het verboden om de

[165] Art. 3.23 lid 1 onder a APV.
[166] Toelichting Artikel 3.23 APV.
[167] Art. 3.9, APV.
[168] Art. 1 lid 2 Besluit Exploitatievergunningvrije ondergeschikte horeca.
[169] Art. 1 lid 2.1.3 en lid 2.1.4 Besluit Exploitatievergunningvrije ondergeschikte horeca.
[170] Art. 1 lid 2.1.3 en lid 2.1.4 Besluit Exploitatievergunningvrije ondergeschikte horeca.
[171] Art. 1 lid 2.1.3 en lid 2.1.4 Besluit Exploitatievergunningvrije ondergeschikte horeca.
[172] Toelichting, Besluit Exploitatievergunningvrije ondergeschikte horeca.
[173] Met uitzondering van winkels die zijn uitgesloten voor de vergunningseis als gesteld in art. 3.8 lid 1 APV; art. 1 lid 2.1.1 Gemeenteblad 9 februari 2015, 3B, 22.
[174] Art. 3 Besluit eisen inrichting Drank- en Horecawet; Uitvoeringsbeleid stadsdeel Centrum 2014.

ondergeschikte functie aan de gevelzijde van de hoofdingang te plaatsen en te voorzien van een terras. Ook het maken van reclame voor de ondergeschikte functie wordt uitgesloten. Tot slot dient het type horeca te passen binnen horecacategorie 4, zijnde koffiezaken en lunchrooms, en dienen de openingstijden overeen te komen met die van de hoofdbestemming[175].

4.4.2. Horeca nota stadsdeel Amsterdam Zuid

Stadsdeel Zuid maakt in het horecabeleid onderscheid tussen mengformules met exploitatievergunning en mengformules zonder exploitatievergunning.

Volgens de horeca nota Zuid is het toegestaan een mengformule zonder exploitatievergunning te exploiteren indien de mengformule aan enkele eisen voldoet. Allereerst dient de ondergeschikte functie, horeca, dienstverlenend aan de hoofdactiviteit, detailhandel, te zijn. Tevens dient de netto vloeroppervlakte van de ondergeschikte functie hoogstens 20m^2 te zijn, door dezelfde ondernemer te worden geëxploiteerd, mogen geen alcoholhoudende dranken worden verstrekt voor consumptie te plaatse en moeten dezelfde openingstijden worden gehanteerd als de hoofdfunctie[176].

Indien het horecagedeelte van een mengformule groter is dan 20m^2 is een exploitatievergunning vereist. Dit houdt in dat naast de bovengenoemde criteria, met uitzondering van de oppervlaktenorm, tevens aan de volgende vereisten dient te worden voldaan. Ten eerste dient de netto vloeroppervlakte van de ondergeschikte activiteit een maximum van 30% van de totale netto vloeroppervlakte te bedragen, met een absolute maximum van 30m^2. De oppervlaktegrens biedt de gemeente Amsterdam Zuid de mogelijkheid om te blijven sturen op de ongeschiktheid van horeca in mengformules. Daarnaast is met dit vastgestelde maximum het verstrekken van alcoholhoudende dranken voor nuttigen ter plaatse niet toegestaan. Ten tweede dient horeca in mengformules te voldoen aan horecacategorie 4, te weten koffie- en theeschenkerij, lunchroom, ijssalon en overige onder categorie 4 geplaatste horeca-activiteiten. Tot slot dient de ondergeschikte functie horeca enkel te worden betreden middels het entree van de hoofdbestemming detailhandel. Met andere woorden: het is een onderneming niet toegestaan twee onafhankelijke entrees voor iedere functie van de mengformule te realiseren. De reden hiervan is dat er sprake is van zelfstandige horeca indien een horecadeel over een eigen ingang beschikt, waardoor niet meer kan worden gesproken van een ondergeschikte functie. Daarnaast is verboden om als mengformule een terras te exploiteren, ter voorkoming van een horeca uitstraling[177].

Daarnaast staat beschreven dat wanneer een mengformule niet in de huidige bestemming past, maar wel aan bovengenoemde eisen voldoet, aan de planologische procedure zal worden meegewerkt. Bij een positief besluit kan worden afgeweken van de geldende bestemming[178].

4.4.3. Horeca nota stadsdeel Amsterdam Oost

Stadsdeel Oost hanteert voor mengformules geen specifiek beleid. Er wordt slechts beschreven dat stadsdeel Oost gebruik kan maken van de APV in het toestaan dan wel weigeren van mengformules[179].

Zoals eerder benoemd hoeft een bedrijf niet aan exploitatievergunningseis te voldoen indien wordt voldaan aan de bepalingen uit het 'Besluit Exploitatievergunningvrije ondergeschikte horeca'. In dit besluit staat beschreven dat een detailhandel gecombineerd kan worden met ondergeschikte horeca, indien: (1) uitsluitend alcoholvrije dranken en etenswaren worden verstrekt voor consumptie ter plaatse, (2) de ondergeschikte horeca maximaal 20m^2 en hoogstens 20% van de totale vloeroppervlakte betreft, (3) de horeca door dezelfde exploitant wordt geëxploiteerd, (4) dezelfde openingstijden hanteert als de hoofdfunctie en (5) het perceel geen onderdeel uitmaakt van een uitsterfbeleid.

Indien hier niet aan is voldaan, stelt de APV in artikel 3.23 vast dat het verboden is sterke dranken voor consumptie ter plaatse te verstrekken in bedrijven daar waar hoofdzakelijk kleine etenswaren worden verkocht. Aangezien de Drank- en Horecawet aangeeft dat detailhandel en het verstrekken van alcoholhoudende dranken enkel mogelijk is voor bedrijven die etenswaren verkopen, zijn er geen mogelijkheden voor de combinatie van detailhandel en het verstrekken van alcoholhoudende dranken binnen het beleid van stadsdeel Oost[180].

---

[175] Uitvoeringsbeleid stadsdeel Centrum 2014.
[176] Horecabeleid stadsdeel Zuid 2011.
[177] Horecabeleid stadsdeel Zuid 2011.
[178] Horecabeleid stadsdeel Zuid 2011.
[179] Horecanota stadsdeel Oost 2012.
[180] Art. 14 lid 2 DHW.

Doordat het opstellen van beleid op gemeentelijk niveau plaatsvindt is het niet mogelijk de bevindingen op dit niveau te generaliseren. Onderstaand volgt een overzicht van voorwaarden die zijn vastgesteld in bovengenoemde horecanota, met betrekking tot het toestaan van mengformules:

- De ondergeschikte functie dient dienstverlenend te zijn aan de hoofdbestemming;
- De oppervlakte van de ondergeschikte functie bedraagt hoogstens 20% van de netto vloeroppervlakte van de gehele winkelunit, met een maximum van $20m^2$;
- Het verstrekken van alcoholhoudende dranken is niet toegestaan;
- De ondergeschikte functie mag enkel worden betreden via de entree van de hoofdfunctie en mag niet beschikken over een onafhankelijke entree;
- Het is verboden om de ondergeschikte functie aan de gevelzijde van de hoofdingang te plaatsen;
- Het is een mengformule niet toegestaan een terras te exploiteren;
- De ondergeschikte horeca dient te passen binnen horecacategorie 4;
- De openingstijden van de ondergeschikte functie dienen overeen te komen met die van de hoofdfunctie;
- Ondergeschikte horeca dient door dezelfde exploitant als de hoofdfunctie te worden geëxploiteerd.

5. Mengformulescenario's en het spanningsveld in flexibiliteit en rechtszekerheid

In dit hoofdstuk zal inzicht worden gegeven in de analyse en wordt duidelijk hoe wetgeving en beleid in dit onderzoek zijn geïnterpreteerd. Uit de bevindingen blijkt dat er verschillende mengformulevormen mogelijk zijn. Van iedere mengformulevorm zal worden aangegeven wat de mogelijkheden voor implementatie zijn aan de hand van de huidige juridische kaders. Door de mengformulevormen in een spectrum te plaatsen wordt inzicht gegeven in de mate van flexibiliteit en rechtszekerheid van wet- en regelgeving per mengformule. Aan de hand van dit spectrum zal worden toegelicht hoe de verschillende mengformulescenario's het spanningsveld van flexibiliteit en rechtszekerheid laten zien, wat de mogelijke gevolgen zijn van dit spanningsveld en hoe dit spanningsveld mogelijk terug in balans kan worden gebracht (ontgrendelen van *lock-in* situaties).

5.1. Flexibiliteit en rechtszekerheid binnen juridische kaders

In de analyse zijn twee thema's geanalyseerd, namelijk flexibiliteit en rechtszekerheid. Beide aspecten zullen onderstaand onafhankelijk van elkaar worden behandeld, waarin aan de hand van voorbeelden inzichtelijk wordt gemaakt hoe de bepalingen zijn geanalyseerd en op basis van welke definitie en kenmerken wordt geïnterpreteerd.

5.1.1. Flexibiliteit

Flexibiliteit kan simpelweg worden gedefinieerd als flexibel zijn, gemakkelijk buigzaam of vormgevend.[181] Binnen de ruimtelijke ordening wordt flexibiliteit meestal geïnterpreteerd als 'het vergemakkelijken van de implementatieprocessen van plannen'. Flexibiliteit wordt veelal beschreven als *enabling, adapting, adjusting, allowing, relaxtion of the rules correcting*.[182] In de huidige bepalingen is flexibiliteit waargenomen middels de aanwijsbare woorden als 'kan', 'of' en 'verruimen'. Onderstaand zullen enkele voorbeelden van flexibiliteit evenals de toelichting worden weergegeven.

Voorbeeld 1 betreft een regel afkomstig uit artikel 3.15, Algemene Plaatselijke Verordening 2008; '*De burgemeester kan in het belang van de openbare orde en het woon- en leefklimaat de openingstijden van het horecabedrijf beperken'*.[183] Het woord 'kan' geeft binnen deze uitspraak flexibiliteit aan, daarnaast wordt de mogelijkheid gegeven de regel te verscherpen maar gebeurd dit niet indien hier niet actief op wordt gestuurd, hetgeen tevens flexibiliteit betuigd.

Voorbeeld 2 staat beschreven in Wet ruimtelijke ordening en wordt als volgt beschreven: '*Bij een bestemmingsplan kan worden uitgesloten dat daarvan voor bepaalde termijn kan worden afgeweken door middel van een omgevingsvergunning waarbij toepassing is gegeven aan artikel 2.12, lid 1, sub a, onder 2, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht Wabo indien het belang ter bescherming waarvan een bepaalde bestemming in het plan is opgenomen zich daarmee niet verdraagt'*.[184] Dit wetsartikel biedt de planoloog de ruimte om af te wijken van artikel 2.12, lid 1, sub a, onder 2, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht Wabo indien een bestaande bestemming een afwijkende bestemming niet kan verdragen. Het betreft hierdoor het mogelijk afzien (flexibiliteit) van al afwijkende regel zoals geformuleerd staat in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Binnen dit artikel komt de flexibiliteit tot uiting in het meermalen toepassen van de woorden 'kan worden'.

Voorbeeld 3 is afkomstig van de Algemene Plaatselijke Verordening 2008, artikel 3.23A, Nadere regels horecabedrijven, welke wordt beschreven als: '*Het college kan in het belang van de openbare orde, het woon- en leefklimaat, de veiligheid, de zedelijkheid of de gezondheid nadere regels stellen voor de exploitatie van horecabedrijven*'.[185] Het begrip 'kan' in deze beleidsregel geeft het college de mogelijkheid, en niet de verplichting, om nadere regels te stellen. Daarnaast wordt er in dit beleid gesproken van 'container' begrippen die niet concreet toetsbaar zijn, hetgeen inhoudt dat ook hierin geen harde grenzen zijn en afhankelijk van argumentatie vele mogelijkheden tot invulling toelaat.

---

[181] Tasan-Kok 2008, p. 183.
[182] Tasan-Kok 2008, p. 187-188.
[183] Art. 3.12 APV.
[184] Art. 3.6a Wro.
[185] Art. 3.23a APV.

5.1.2. Rechtszekerheid

Rechtszekerheid betreft 'de mate waarin rechthebbenden zeker zijn van de voor hun geldende (of omschreven) rechten.[186] Het gaat hierbij om het uitsluiten van onzekerheden en het bieden van stabiliteit aan burgers, overheid en het bedrijfsleven, hetgeen vaak geschied middels regelgeving. Rechtszekerheid kan worden gekenmerkt als: voorspelbaarheid, controle, standaardisatie en vermijden van onzekerheden.[187] In de huidige bepalingen is rechtszekerheid waargenomen middels de aanwijsbare woorden als: 'verboden', 'vereist', 'verleend', 'moeten', 'uitsluitend', 'geen' en 'weigeren'. Onderstaand worden enkele voorbeelden weergegeven en zal worden toegelicht waarom deze voorbeelden binnen dit onderzoek tot de categorie rechtszekerheid behoren.

Voorbeeld 1 staat beschreven in artikel 3, Drank- en Horecawet en is als volgt gedefinieerd: '*Het is verboden zonder daartoe strekkende vergunning van burgemeester het horecabedrijf of slijtersbedrijf uit te oefenen'*.[188] Vanuit deze wettelijke bepaling wordt aan de hand van het woord 'verboden' duidelijk gemaakt dat het uitoefenen van deze activiteit zonder vergunning niet is toegestaan. Het betreft een gedetailleerde omschrijving van een situatie waarin geen ruimte of uitzondering wordt gegeven om zonder vergunning alsnog een horeca of slijtersbedrijf uit te oefenen.

Voorbeeld 2 is afkomstig uit alinea 3.3. van het horecabeleid van Stadsdeel Amsterdam Zuid, waarin wordt gesteld dat: '*De mengformule dient te passen binnen de categorie koffie- en theeschenkerij, lunchroom, ijssalon en dergelijke (in overeenstemming met horecacategorie IV B)*.[189] Deze beleidsregel behoort tot de categorie rechtszekerheid, doordat het verboden is andere functie uit te oefenen als staat vermeld in de regel.

Voorbeeld 3 is afkomstig uit alinea 3.3. van het horecabeleid van Stadsdeel Amsterdam Zuid en betreft een voorwaarde in mengformules: '*De mengformule mag geen eigen ingang aan de straat hebben en mag geen terras exploiteren*'.[190] In deze beleidsregel wordt aan de hand van de woorden 'geen' expliciet geen ruimte gelaten in het toestaan van een terras of een alternatieve entree. Het is duidelijk dat deze beleidsregel geen flexibiliteit maar uitsluitsel biedt, waardoor dit besluit overduidelijk ook tot de categorie rechtszekerheid behoort.

5.1.3. Dubieuze voorbeelden

Nu is de beschrijving in wet- en regelgeving niet altijd even eenvoudig te analyseren. Vaak zijn bepalingen dubieus te interpreteren, doordat de woorden in eenzelfde bepaling betrekking hebben op beide thema's. Dit betekent dat de voorbeelden soms woorden bevat die zowel flexibiliteit als rechtszekerheid aangaan. Hierdoor is het lastig te bepalen welk thema hierin nu overheerst of dat juist geaccepteerd moet worden dat de zin niet bij uitstek tot één categorie behoort. Om een beeld te geven hoe in dit onderzoek met dit soort data is omgegaan volgen hieronder een drietal voorbeelden.

Voorbeeld 1 is afkomstig van het horecabeleid van Stadsdeel Amsterdam Centrum, waarbij de beleidsregel luidt: '*Het deel van het netto verkoopvloeroppervlak dat in gebruik is voor de mengformule mag ten hoogste 20% van dat netto verkoopvloeroppervlak zijn, met een absoluut maximum van 20 m^2 netto verkoopvloeroppervlak*'.[191] Deze voorwaarden behoren tot deze 'onduidelijke' categorie omdat de voorwaarden enerzijds flexibiliteit bieden (door de hoeveelheid vierkante meters onder dit vastgestelde maximum toe te staan), maar anderzijds ook een restrictie geven (aangezien het verboden is om mengformules toe te staan boven de vastgestelde vierkante meters), hetgeen behoort tot rechtszekerheid.

Voorbeeld 2 betreft artikel 2.12 lid 1, sub a, onder 1, Wabo, welke als volgt is gedefinieerd: '*Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, sub c Wabo, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en – indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening – met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking'*.[192] Dit wetsartikel voorziet erin dat er mag worden afgeweken van de vastgestelde bestemming in het geldende bestemmingsplan, hetgeen flexibiliteit biedt. Echter, mag dit enkel worden uitgevoerd indien dit geen afbreuk

[186] Buitenlaar en Sorel 2010.
[187] Tasan-Kok 2008, p. 185.
[188] Art. 3 DHW.
[189] Art. 3 Besluit eisen inrichting DHW.
[190] Uitvoeringsnotitie Horeca 2014.
[191] Uitvoeringsnotitie Horeca 2014.
[192] Art. 2.12 lid 1 onder c onder 1°, Wabo.

doet aan een goede ruimtelijke ordening, hetgeen rechtszekerheid verschaft waardoor afwijking van de huidige activiteit kan worden geweigerd.

Voorbeeld 3 komt uit artikel 12, lid 1 Drank- en Horecawet, welke als volgt is geformuleerd: *'Het is verboden alcoholhoudende drank te verstrekken voor gebruik ter plaatse anders dan in een in de vergunning vermelde horecalokaliteit of anders dan op een in de vergunning vermeld terras, tenzij het betreft het vanuit zodanige lokaliteit afleveren van alcoholhoudende drank op bestelling in hotelkamers ingericht voor nachtverblijf of het verstrekken van alcoholhoudende drank door het in dergelijke hotelkamers beschikbaar te stellen'.*[193] In dit artikel wordt gesproken van 'tenzij', wat zorgt voor flexibiliteit binnen deze regel. Echter, de uitzondering wordt concreet beschreven, hetgeen de flexibiliteit van het woord 'tenzij' weer inkadert en enkel toestemming geeft voor deze specifieke uitzondering. Hierin kan worden geconcludeerd dat deze regel zowel flexibiliteit als rechtszekerheid bezit.

5.2. Mengformulevormen versus huidige wet- en regelgeving

Uit analyse blijkt dat een deel van de bevindingen flexibiliteit bieden en een deel van de bevindingen rechtszekerheid verschaffen. Vanuit de bevindingen blijkt dat wet- en regelgeving toebehorende aan mengformules met name is ingericht op het bieden van rechtszekerheid én flexibiliteit in een mindere mate aanwezig was.

Volgens Hartmann en Needham vormt inflexibiliteit in geval van '*wicked planning'* mogelijk een probleem. Dit komt doordat de inflexibiliteit van wetgeving in combinatie met een steeds veranderende ruimtelijke omgeving en hierdoor behoefte, *lock-in* situaties in de hand kan werken. Desalniettemin kunnen *lock-in* situaties ook worden gecreëerd indien er teveel flexibiliteit bestaat in het planningsproces door rechten van burgers op een ad hoc manier te behandelen.[194] In geval van *lock-in* situaties is het niet mogelijk een gewenste situatie te implementeren door de verankering van het huidige systeem. Dit kan echter betekenen dat een beslissing naar mate de tijd vordert leidt tot een onverwacht dan wel ongewenst resultaat, hetgeen zal blijken in onderstaande analyse.

Aangezien mengformules een gevolgtrekking is van een steeds veranderende omgeving en hierbij (consumenten)behoefte, bestaat de kans dat mengformules niet binnen het huidige systeem kunnen worden toegepast.[195] Zo blijkt dat functiemenging, indien ondergeschikte functies worden toegestaan, zonder problemen worden toegestaan op gronden met een gemengde bestemming, hier is voor lokale overheden als gemeenten (maar mogelijk ook voor burgers) meer afwegingsruimte beschikbaar. Kijkende naar de DHW laten hogere overheden minder afwegingsruimte toe voor het formuleren van eigen beleid. Een voorbeeld hiervan is dat binnen de DHW detailhandel en het verstrekken van alcoholhoudende dranken niet in dezelfde ruimte mag worden uitgeoefend. Aan de hand van dergelijke bevindingen kan een drietal scenario's in mengformules in detailhandel met ondergeschikte horeca worden geformuleerd: (1) detailhandel met ondergeschikte alcoholvrije horeca, (2) detailhandel met ondergeschikte alcoholhoudende horeca en (3) slijterij (detailhandel van alcoholhoudende dranken) met proeverij van alcoholhoudende dranken (horeca). In welke mate mengformules in het huidige systeem kunnen worden geïmplementeerd wordt onderstaand voor ieder scenario uiteengezet.

<u>Scenario 1: Detailhandel met ondergeschikte horeca van alcoholvrije dranken</u>

Indien een detailhandelsbedrijf enkel alcoholvrije dranken verstrekt voor consumptie ter plaatse stuit dit over het algemeen op weinig weerstand. Op Rijksniveau wordt deze mengvorm namelijk zonder één enkel bezwaar toegestaan. Ook uit de toegepaste casus blijkt dat deze mengformulevorm op gemeentelijk niveau zonder bezwaren en tegenstrijdigheden kan worden geïmplementeerd.

<u>Scenario 2: Detailhandel met ondergeschikte horeca van alcoholhoudende dranken</u>

Voor de eerste mengformulevorm geldt dat functiemenging in detailhandel met ondergeschikte horeca van alcoholhoudende dranken, op Rijksniveau, enkel wordt toegestaan indien de verkoop van goederen en het horecabedrijf in onafhankelijke ruimtes dienen te worden uitgevoerd en de ruimte van de detailhandel kan worden betreden zonder de horecalokaliteit of de opslagruimte met alcoholhoudende dranken te moeten

[193] Art. 12 lid 1 DHW.
[194] Hartmann en Needham, 2012 (1), p. 2.
[195] Thompson 1997 p 213-214.

passeren, er dient voor de detailhandelsruimte dus een directe toegang te zijn naar de straat. Het is daarentegen wel toegestaan om een afsluitbare doorgang of doorkijk tussen beide ruimten te realiseren.[196]

Uit de bevindingen van de casus gemeente Amsterdam blijkt echter dat de combinatie van detailhandel met ondergeschikte alcoholhoudende horeca in zijn geheel wordt uitgesloten, waardoor de implementatie op regionaal niveau niet mogelijk blijkt. Dit verbod komt voort uit een tweetal voorwaarden vastgesteld in de horecanota, te weten: het verbod voor het verstrekken van alcoholhoudende dranken voor mengformules én de maximaal toegestane oppervlaktenorm voor ongeschikte horeca. De maximale oppervlaktenorm tot 20 á 30m^2 leidt ertoe dat geen alcoholhoudende dranken kunnen worden verstrekt, doordat de DHW het schenken van alcoholhoudende dranken enkel toestaat in een horecagedeelte van tenminste 35m^2 oppervlakte voor horeca.

<u>Scenario 3: Slijterij (detailhandel van alcoholhoudende dranken) met proeverij (horeca van alcoholhoudende dranken)</u>

Het is voor deze mengformule niet toegestaan dat de slijterijlokaliteit in verbinding staat met de ruimte waar activiteiten voor kleinhandel of zelfbedieningsgroothandel worden uitgevoerd (waarbij de slijterslokaliteit tenminste 15m^2 omvat).[197] Dit komt doordat het een slijterij niet is toegestaan de consument dranken uit het assortiment te laten proeven, tenzij de consument hier nadrukkelijk omvraagt.[198] Het is de slijterij wel toegestaan om de proeverij elders te organiseren. Hiervoor is het mogelijk een samenwerkingsverband aan te gaan met een bestaand horecabedrijf die in het bezit is van een Drank- en Horecavergunning om de proeverij op de betreffende horecalocatie te organiseren. Wil het slijtersbedrijf de proeverij toch in de slijterlokaliteit laten plaatsvinden dan is het mogelijk hiervoor ontheffing aan te vragen, voor bijzondere gelegenheden (gedurende een periode van maximaal twaalf dagen).[199]

Alvorens een mengformule op regionaal niveau mag worden uitgeoefend dient tevens te worden voldaan aan de mogelijk vastgestelde ondergeschiktheidsvereisten in gemeentelijk beleid. Blijkens de bevindingen uit de toegepaste casus 'gemeente Amsterdam' worden hierin de volgende voorwaarden gesteld: een maximale oppervlakte in absolute meters (20 tot 30m2) evenals in een percentage van het totaal verhuurbaar vloeroppervlak (20 tot 30%), dezelfde exploitant en openingstijden als het hoofdgebruik, geen onafhankelijk entree, waarbij de ondergeschikte functie enkel via de hoofdfunctie mag worden betreden, een verbod in het verstrekken van alcoholhoudende dranken, behorende tot horecacategorie 4, niet aan de gevel geplaatst en geen terras.

Uit de interviews met de planologen van de geselecteerde stadsdelen blijkt dat de planoloog in het formuleren van beleidsregels met name rekening houdt met en streeft naar (het behoud van) een afwisselende functiemix, voldoende veiligheid en het beperken van overlast in een omgeving. De planoloog maakt steeds een belangenafweging betreft het toevoegen dan wel weigeren van functies. De afwisselende functiemix dient bewoners van een omgeving te voorzien in wonen, werken en recreëren. Mengformules behoren daarbij tot de laatstgenoemde categorie. Het toestaan van mengformules in een gebied kan, zonder extra horecalokaliteiten toe te staan, een bijdrage leveren aan de levendigheid in een omgeving. Een toename van levendigheid heeft invloed op de aantrekkelijkheid van een gebied. Het toevoegen van horeca trekt in veel gevallen meer bezoekers aan, hetgeen resulteert in een gunstig vestigingsklimaat voor winkels en andere voorzieningen. Het verhogen van de aantrekkelijkheid van een gebied kan daarnaast zorgen voor een vermindering van leegstand, criminaliteit en verloedering. Mengformules kunnen hierdoor niet alleen een opleving geven aan verminderde gebieden, maar kunnen tevens een bijdrage leveren aan het ondersteunen van gebieden die zich in een transitiefase bevinden. Echter, het toestaan van horeca kan ook leiden tot overlast in ontwikkelde gebieden, bijvoorbeeld geluidsoverlast, parkeeroverlast en verkeersdrukte. Het is de taak van de planoloog een balans te vinden in levendigheid en overlast.

Daarnaast richt een planoloog zich op het realiseren van een uiteenlopende voorzieningenstructuur middels het aanbieden van een ruime functiemix. Dit zorgt ervoor dat bewoners in een gebied kunnen worden bediend van alle benodigde voorzieningen binnen een aanvaardbare afstand. Naast het voorzien van winkelend

[196] Artikel 15, lid 1, DHW.
[197] Art. 15 lid 2 DHW.
[198] Artikel 13 lid 2 DHW.
[199] Artikel 4 DHW.

publiek, zorgt een afwisselende functiemix tevens voor een vulling van de commerciële plint en ter voorkoming van een eenzijdig straatbeeld. Het lastige in het toestaan van mengformules is dat een planoloog slechts kan sturen op het ruimtelijk aspect en niet op de kwaliteit van een huurder. Het is vanuit het ruimtelijk perspectief niet van belang wat er gegeten of gedronken wordt, maar dat er geconsumeerd wordt. Ook wenst de planoloog bij het optimaliseren van de functiemix een wisselend publiek aan te trekken. Met het toestaan van mengformules beoogt de planoloog te voorzien in de veranderende consumentenbehoefte, waarin de nadruk ligt op de totale beleving. Tevens wordt hierin getracht (jonge) ondernemers meer bestaansrecht te geven.

Echter staat de planoloog mengformules niet zomaar toe. Zo wil de planoloog niet dat consumenten altijd worden blootgesteld aan alcoholhoudende dranken en dient te worden voorkomen dat winkelend publiek door gebruik van alcoholhoudende dranken wordt verleid tot aankopen die zij normaliter niet zouden verrichten.

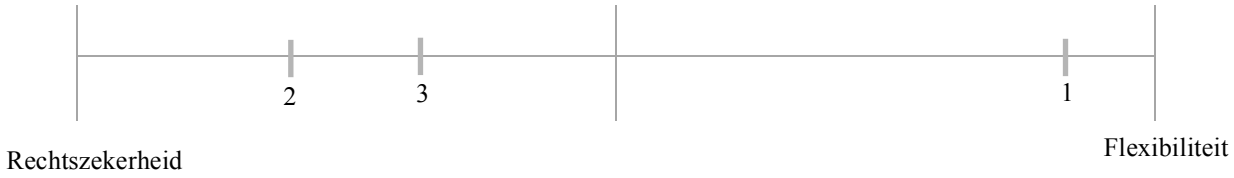
Concluderend beoogt de planoloog bewoners en andere belanghebbenden te voorzien van een evenwichtig woon- en leefklimaat.[200]

5.3. Mengformulevormen versus flexibiliteit en rechtszekerheid

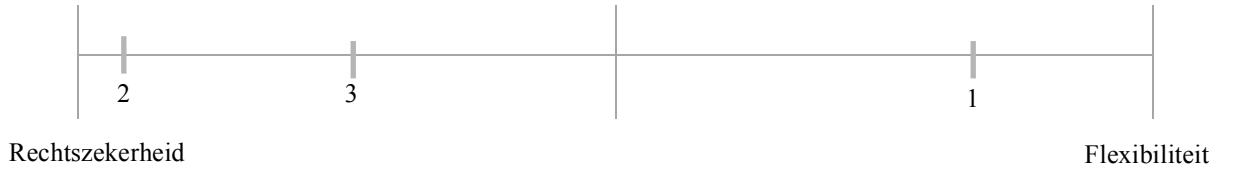
Uit de scenario's komt naar voren dat niet alle vormen (even gemakkelijk) kunnen worden toegepast. Hieruit blijkt dat voor het ene scenario minder tot geen mogelijkheden tot implementatie bestaan, die voor een andere vorm geen bezwaren oplevert. Indien de scenario's worden weergegeven in een spectrum van flexibiliteit en rechtszekerheid, nemen de scenario's, per bestuursniveau, de volgende positie in.

Figuur 1. Spectrum van flexibiliteit en rechtszekerheid

Toepasbaarheid van mengformules op Rijksniveau



Toepasbaarheid van mengformules op gemeentelijk niveau



Mengformules maken (als gevolg van een steeds veranderende omgeving) het spanningsveld in flexibiliteit en rechtszekerheid zichtbaar. Dit komt naar voren in de drietal scenario's, voortgevloeid uit het feit dat een deel van de bevindingen in flexibiliteit voorziet en een deel van de bevindingen rechtszekerheid toekent. Hierdoor kan worden geconcludeerd dat er blijkbaar niet één methode bestaat in het toestaan van mengformules.

De huidige wet- en regelgeving maakt het dan ook niet mogelijk alle scenario's te implementeren. De eerste mengformulevorm ervaart in de implementatie geen tegenstrijdigheden, maar enkel een aantal ondergeschiktheidsvoorwaarden waarmee in de uitoefening rekening gehouden dient te worden. Ondanks dat dit voor de uitoefening van de mengformule geen bezwaren zal opleveren, kan hiermee eveneens ongewenste situaties worden gecreëerd, doordat lokale overheden dergelijke ontwikkelingen beperkt tot niet kan aansturen of indien gewenst kan weigeren. Een overvloed aan mengformules in detailhandel met ondergeschikte alcoholvrije horeca kan hierdoor mogelijk zorgen voor een eenzijdig staatbeeld. Dit betekent dat met het toestaan van deze mengvorm op het moment wordt ingespeeld op de huidige consumentenbehoefte, maar niet kan worden voorspelt hoe zich dit uiteindelijk ontwikkelt en welke toekomstige gevolgen dit met zich zal meebrengen. Volgens Tennekes hoeft dit overigens geen probleem te zijn en stelt dat men niet opzoek moet gaan naar een

[200] Interviews, zie bijlagen.

‘eens-en-voor-altijd oplossing’.[201] Geconcludeerd kan worden dat de eerste mengformule vorm geen belemmeringen kent in de uitoefening ervan.

De uitoefening van de tweede mengformulevorm van detailhandel met ondergeschikte alcoholhoudende horeca blijkt hierin minder haalbaar en wordt zelfs op gemeentelijk niveau uitgesloten. De huidige geformuleerde bepalingen bieden geen ruimte in het combineren van detailhandel en alcoholhoudende horeca. Dergelijke bepalingen zijn volgens de Amsterdamse planologen in het verleden vastgesteld met het oogpunt burgers te beschermen tegen overtollig alcoholgebruik en het doen van (onbedachte) aankopen onder invloed van alcohol.[202] Het feit dat pilots – tegen de huidige bepalingen van de DHW in[203] – experimenteren in mogelijke uitvoering ervan, geeft aan dat hierin wel behoefte bestaat. Hierdoor kan worden gesproken van een *lock-in* situaties, aangezien implementatie door de huidige wetgeving niet toereikend is. Dit komt met name doordat de gemeente Amsterdam - door de decentralisatie van de Wro en handhaving van de DHW – over de bevoegdheid beschikt om beleid naar eigen inzien te verscherpen. Dit houdt in dat lokale overheden middels beleidsvrijheid de toepassing van bepaalde ontwikkelingen kunnen uitsluiten, die niet geheel worden uitgesloten op hogere bestuursniveaus. Op deze manier lijken lokale gemeenten het beleid ‘waterdicht’ te maken voor bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen, door in geen enkele mogelijkheid uitoefening ervan toe te staan. Dit houdt in dat deze mengformule - in de toekomst - enkel zou kunnen worden toegepast indien wetgeving of beleid zal worden gewijzigd, als interventie van deze *lock-in* situatie.

In principe wordt implementatie voor de derde mengformulevorm slijterij met proeverij eveneens uitgesloten, maar beschikt deze vorm nog wel de mogelijkheid enkele keren per jaar ontheffing aan te vragen voor het houden van evenement waarbij het is toegestaan de functies gezamenlijk uit te oefenen. De verdere uitsluiting van deze vorm resulteert tevens in een *lock-in*, waarvoor geldt dat deze enkel kan worden *unlocked* indien de huidige bepalingen in wetgeving en beleid zullen worden aangepast.

[201] Tennekes 2012, p. 131.
[202] Interviews, zie bijlagen.
[203] Rb. Overijssel 30 maart 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1078.

6. Conclusie

Alvorens de hoofdvraag zal worden beantwoord, zullen eerst alle deelvragen individueel worden uiteengezet.

6.1. Het belang van flexibiliteit en rechtszekerheid

Wetgeving ontleend rechten en hiermee stabiliteit aan overheid, derde partijen en grondeigenaren.[204] Dit geeft aan dat wetgeving (die van invloed is op eigendomsrechten) en eigendomsrechten niet zomaar en zonder gevolgen kunnen worden gewijzigd. Naast dat het zorgt voor inflexibiliteit voor grondeigenaren en derde partijen, hetgeen dit veelal leidt tot het moeten betalen van vergoeding(en) of aanleiding geven tot wettelijke bezwaren.[205] In geval van ruimtelijke ordening is sprake van een steeds veranderende omgeving, hetgeen leidt tot nieuwe en onbekende situaties. Rittel en Webber stellen in hun artikel *Dilemmas in a General Theory of Planning* dat ruimtelijke planningsvraagstukken eerder eenvoudig konden worden herkent en opgelost - als het aanleggen van straten en wegen die alle steden en plaatsen met elkaar verbindt - zijn ruimtelijke vraagstukken nu veelal '*wicked'* en ondefinieerbaar.[206] Men realiseerde niet in staat te zijn dergelijke onzekerheden in ruimtelijke vraagstukken aan te pakken, waardoor werd gesproken van '*wicked planning'*.

In de huidige wetenschap wordt de ruimtelijke wetgeving het vuur aan de schenen gelegd aangezien deze niet instaat wordt geacht om te kunnen gaan met '*wicked*' situaties en onzekerheden.[207] De onzekerheid binnen de ruimtelijke ordening doet zich met name voor in de continue ontwikkeling van tijd en ruimte, waarbij de gevolgen niet altijd kunnen worden voorspelt.[208] Dit geeft beleidsveranderingen dan ook experimenteel zijn, met een mogelijk kans tot mislukking.[209] Doordat wetgeving grondeigenaren, derde partijen en overheden voorziet van rechtszekerheid heeft beleid veelal een stijver en inflexibeler karakter, hetgeen leidt tot een mindere mate aan responsiviteit in veranderende ruimtelijke situaties.[210] Dit leidt veelal tot een *lock-in* situaties. Desalniettemin kunnen *lock-in* situaties ook worden gecreëerd indien er teveel flexibiliteit in het planningsproces aanwezig is door rechten van burgers op een ad hoc manier te behandelen.[211] Het is onbekend of de planologische beslissingen die nu relevant zijn, in de toekomst nog steeds aansluiting vinden bij de toekomstige ruimtelijke situaties en de beoogde doelstellingen die (toekomstige) planologen willen bereiken[212]. Dit kan echter betekenen dat een beslissing naarmate de tijd vordert leidt tot een onverwacht dan wel ongewenst resultaat, waarin het huidige systeem zich handhaaft en de situatie niet kan worden gewijzigd zonder 'optimale verstoring'.[213] Ontgrendeling van *lock-in* situaties is onder andere mogelijk middels het herbestemmen van bestaand grondgebruik of het wijzigen van bestaande wetgeving. Indien een *lock-in* situatie ontsloten dient te worden zal dit veelal hand in hand gaan met het maken van kosten; in geval van ruimtelijke ordening gaat dit meestal ten koste van de publieke sector.[214]

Een evenwicht in flexibiliteit en rechtszekerheid is binnen de ruimtelijke ordening dan ook van cruciaal belang.[215] Wetgeving geeft (lokale) overheidsinstanties de mogelijkheid directe sturing geven ten aanzien van gewenst grondgebruik en hiermee ongewenst grondgebruik ontmoedigen, hetgeen leidt tot zekerheid voor overheidsinstanties.[216] Waardoor ongewenst gebruik van een bepaald perceel grond kan worden verboden en is de overheid bevoegd grondeigenaar, investeerder en ontwikkelaar te verplichten het gebruik naar behoren aan te passen. Flexibiliteit binnen wetgeving kan voor overheden daarentegen wel een positieve bijdrage leveren in het mogelijk maken, inspelen en toestaan op (toekomstige) ruimtelijke ontwikkelingen en nieuwe initiatieven, waardoor *lock-in* situaties kunnen worden voorkomen.[217]

Planning middels wetgeving en eigendomsrechten voorzien grondeigenaren en derde partijen van stabiliteit en (rechts)zekerheid. Zo biedt dit bescherming van (individuele) rechten, waardoor de grondeigenaar

---

[204] Buitelaar en Sorel 2010, p. 984.
[205] Needham en Hartmann 2012, p. 7.
[206] Rittel en Webber 1973, p 161.
[207] Albrecht en Hartmann 2014, p. 244.
[208] Hartmann en Needham 2012 (1), p. 5 ; Savini 2014, p. 301.
[209] Ostrom 2007, p. 1.
[210] Albrechts 2004, p. 745.
[211] Hartmann en Needham, 2012 (1), p. 2.
[212] Hartmann 2012, p 244.
[213] Thompson 1997 p 213-214.
[214] Hartmann en Needham 2012 (2), p. 222.
[215] Albrecht en Hartmann 2014, p. 243.
[216] Savini et al. 2014, p. 305.
[217] Hartmann en Needham 2012 (1), p. 14.

verzekerd is van een bepaalde inhoud waar men recht op heeft. Dit zorgt ervoor dat individuele rechten niet ad hoc kunnen worden aangepast, hetgeen een solide basis voor nemen het nemen van beslissingen. Naast de zekerheid die wetgeving op het gebied van planning geeft op individueel belang biedt dit tevens bescherming aan publieke goederen, hetgeen een algemeen maatschappelijk belang nastreeft en bijdraagt aan verbeterde leefomgeving.[218] Waar het toestaan van een bepaalde functie voor grondeigenaren, investeerder en ontwikkelaars een voordeel kan opleveren kan dit echter ook een gewenst gebruik uitsluiten of van een bestaand ontwikkelrecht weerhouden, waarbij het als gevolg dat stabiliteit en (rechts)zekerheid leidt tot inflexibiliteit.[219] Indien wetgeving meer ruimte biedt voor flexibiliteit (door bijvoorbeeld breder geformuleerde wetten en regels) zal veelal meer ruimte ontstaan voor inbreng van eigen initiatieven voor het toelaatbaar grondgebruik en mogelijkheden om te switchen van functie.

6.2. Juridische kaders van mengformules in detailhandel met ondergeschikte horeca

Door een bepaalde activiteit in een gebied te kunnen realiseren, dient de functie overeen te komen met de geldende bestemming van het betreffende perceel grond. Indien een ondernemer detailhandelsactiviteiten wilt uitoefenen, dient de bestemming het betreffende perceel detailhandel toe te staan. Conform de Wro, zijn drie uiteenlopende typen bestemmingsplannen toegestaan: (1) van plannen met globale uit te werken bestemmingen, (2) plannen met gedetailleerde bestemmingen, en (3) mengvormen[220]. Doordat mengformules twee 'traditionele' functies zijn die samenvloeien tot één concept, kan dit vanuit ruimtelijk perspectief enkel worden toegestaan in geval van een globale bestemming. In globale bestemmingsplannen zijn veel activiteiten zonder nadere toetsing toegelaten. Enkel de activiteiten die niet overeenkomend zijn met een goede ruimtelijke ordening worden in gebieden uitgesloten. Daarnaast kan middels een toevoeging van uitwerkingsbevoegdheid alsmede nadere eisen meer sturing in een plan worden ingebouwd. Deze bestemmingsvorm vormt over het algemeen geen belemmerende gevolgen in het toestaan van mengformules, tenzij dit expliciet in de planregel wordt uitgesloten[221]. Indien een mengformule niet past binnen de geldende bestemming dient hiervoor uitzondering te worden aangevraagd middels een omgevingsvergunning.

De bestemmingen die van belang zijn voor de mengformulevorm van dit onderzoek, betreffen detailhandel, als hoofdbestemming, en horeca, als ondergeschikte bestemmingen. Het verschil in beide bestemmingen doet zich voor in het feit waar dranken en etenswaren worden genuttigd. Zo verstrekt 'horeca' etenswaren en dranken voor gebruik ter plaatse. In tegenstelling tot detailhandel van etenswaren en dranken waarbij producten elders dan ter plaatse genuttigd worden.

Aangezien dit onderzoek betrekking had op meerdere rechtsregelingen binnen het publiekrecht is ook de detailhandel en horecawetgeving geanalyseerd. Hieruit bleek dat enkel horecawetgeving voorwaarden stelt ten aanzien tot mengformules. Horecawetgeving die van invloed is op dergelijke mengformules zijn de Drank- en Horecawet, het Besluit eisen inrichting Drank- en Horecawet en het Activiteitenbesluit van invloed zijn op het toestaan van mengformules. Zo wordt in de Drank- en Horecawet bijvoorbeeld het bestellen en leveren van alcoholhoudende dranken voor detailhandel binnen de wet aan banden gelegd, evenals het verstrekken van alcoholhoudende dranken ter plaatse en verkopen ervan. Daarnaast stellen, op gemeentelijk niveau, het Besluit exploitatievergunningsvrije ondergeschikte horeca, de Algemene Plaatselijke Verordening en horecanota voorwaarden aan dit concept.

Indien alle resultaten naast elkaar worden gezet kunnen een drietal mengformulevormen van detailhandel met ondergeschikte horeca worden vastgesteld en toegestaan (mits aan de ruimtelijke voorwaarden wordt voldaan); (1) detailhandel met ondergeschikte alcoholvrije horeca, (2) detailhandel met ondergeschikte alcoholhoudende horeca en (3) slijterij (detailhandel) met proeverij (horeca).

De eerste mengvorm kent geen tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving. De tweede mengformulevorm wordt, op Rijksniveau, enkel toegestaan indien detailhandel en horeca in onafhankelijke ruimtes worden uitgevoerd, en de ruimte van de detailhandel kan worden betreden zonder een ruimte met alcoholhoudende dranken te passeren. Op gemeentelijk niveau wordt deze mengformulevorm uitgesloten, dankzij de maximaal toegestane oppervlaktenorm en het verbod voor het verstrekken van alcoholhoudende

[218] Needham en Hartmann 2012 (1), p. 6.
[219] Needham en Hartmann 2012 (1), p. 2 en 6
[220] *Kamerstukken II* 2002/03, 28916, 3 (MvT).
[221] *Kamerstukken II* 2002/03, 28916, 3 (MvT).

dranken voor mengformules. In de laatste vorm dienen beide functies tevens in separate ruimtes te worden uitgeoefend. Het is de slijterij wel toegestaan om de proeverij elders te organiseren. Hiervoor is het mogelijk een samenwerkingsverband aan te gaan met een bestaand horecabedrijf met Horecawetvergunning om de proeverij op de betreffende horecalocatie te organiseren. Wil het slijtersbedrijf de proeverij toch in de slijterlokaliteit laten plaatsvinden dan dient een ontheffing te worden aangevraagd.

Mogelijkheden voor mengformules worden sterk beïnvloed door regels in gemeentelijk beleid, aangezien gemeenten, binnen de vastgestelde kaders van hogere overheden, beleidsvrijheid hebben omtrent de invulling van mengformulebeleid. Dit betekent dat de mate waarin mengformules binnen een gemeente worden toegestaan, afhankelijk is van het feit hoe de gemeente tegen mengformules aankijkt. Het is niet binnen iedere gemeente mogelijk om mengformules binnen de ruimtelijke ordening te implementeren. Door geldende bestemmingen en planregels uit wet- en regelgeving, betreft het toestaan van mengformules veelal maatwerk (al dan niet dit wordt toegestaan), zoals tevens blijkt uit het beleid van de stadsdelen Amsterdam Centrum, Zuid en Oost. Uit beleidsdocumentatie van bovengenoemde overheidsinstanties, blijkt dat de gemeenten mengformules kunnen aansturen, door voorwaarden te stellen aan de ondergeschikte activiteit middels een maximale oppervlaktenorm, vereisten omtrent openingstijden, horecacategorie en uitvoerende exploitant, het verbieden van het verstrekken van alcoholhoudende dranken, exploiteren van terras en een eigen entree.
Aan de hand van bovenstaande bevindingen kan antwoord worden gegeven op de centrale vraagstelling: '*Hoe leggen juridische kaders van mengformules in detailhandel met ondergeschikte horeca het spanningsveld in flexibiliteit en rechtszekerheid binnen de ruimtelijke ordening bloot?'*.

Mengformules maken (als gevolg van een steeds veranderende omgeving) het spanningsveld in flexibiliteit en rechtszekerheid zichtbaar. Dit komt naar voren in de drie scenario's, voortgevloeid uit het feit dat een deel van de bevindingen in flexibiliteit voorziet en deel van de bevindingen rechtszekerheid toekent. Hierdoor kan worden geconcludeerd dat er blijkbaar niet één methode bestaat in het toestaan van mengformules. Waar de eerste mengformulevorm geen belemmeringen kent in de implementatie ervan, worden de tweede en derde vorm nagenoeg tot geheel uitgesloten.

Uit onderzoek blijkt dat gemeentelijk niveau hierin van grote invloed is aangezien lokale overheden, binnen de juridisch vastgestelde kaders van hogere overheden, de bevoegdheid hebben regionaal beleid naar eigen inzien te verscherpen (en bepaalde ontwikkelingen hiermee uit te sluiten). Dit betekent echter niet dat beide gevallen niet tot ongewenste situaties kunnen leiden.

Volgens Hartmann en Needham treden *lock-in* situaties mogelijk op, indien een planningsproces te (rechts)zeker of te flexibel is.[222] In dergelijke situaties is het niet mogelijk een gewenste situatie te implementeren door de verankering van het huidige systeem. Dergelijke bepalingen zijn volgens de Amsterdamse planologen in het verleden vastgesteld met het oogpunt burgers te beschermen tegen overtollig alcoholgebruik en het doen van (onbedachte) aankopen onder invloed van alcohol.[223] Het feit dat pilots (tegen de huidige bepalingen van de DHW in[224]) experimenteren in mogelijke uitvoering ervan, geeft aan dat hierin wel interesse naar is. Hierdoor kan worden gesproken van een *lock-in* situaties, aangezien implementatie door de huidige wetgeving niet toereikend is. Dit houdt in dat deze mengformule – in de toekomst – enkel zou kunnen worden toegepast indien wetgeving of beleid zal worden gewijzigd, als interventie om de *lock-in* situatie te ontgrendelen.

Desalniettemin kan ook in geval van de eerste mengformulevorm ongewenste situaties worden gecreëerd, doordat lokale overheden dergelijke ontwikkelingen beperkt tot niet kunnen sturen of kan weigeren. Een overvloed aan eenzelfde mengformules kan mogelijk zorgen voor een eenzijdig straatbeeld. Dit betekent dat met het toestaan van deze mengvorm op het moment wordt ingespeeld op de huidige consumentenbehoefte, maar niet kan worden voorspelt hoe zich dit uiteindelijk ontwikkelt en welke toekomstige gevolgen dit met zich zal meebrengen.

[222] Hartmann en Needham, 2012 (1), p. 2.
[223] Interviews, zie bijlagen.
[224] Rb. Overijssel 30 maart 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1078.

6.3. Reflectie en aanbevelingen

Met dit onderzoek kan de bestaande literatuur omtrent flexibiliteit en rechtszekerheid ten aanzien van wetgeving en ruimtelijke ordening worden aangevuld. Dit onderzoek laat zien dat onder de toepassing van eenzelfde wetgeving en beleid uiteenlopende scenario's kunnen ontstaan en die hierdoor eveneens een uiteenlopende mate aan flexibiliteit en rechtszekerheid kennen. Doordat niet alle stadsdelen even vertrouwd zijn in het toestaan van blurring, kwam duidelijk naar voren hoe flexibiliteit en rechtszekerheid in de praktijk is vormgegeven. Dit geeft helder weer hoe een relatief nieuwe ontwikkeling haar weg vindt binnen het bestaande systeem van de ruimtelijke ordening en wat hierin mogelijke belemmeringen kunnen zijn. Hierdoor kan worden geconcludeerd dat er blijkbaar niet één methode bestaat in het toestaan van mengformules, maar dat dit afhankelijk is van het mengformulescenario, wat bevestigt dat hetzelfde beleid kan leiden tot uiteenlopende gevolgen. Doordat wetenschappelijke theorie en empirische data worden gekoppeld, wordt inzichtelijk gemaakt hoe theorie tot uiting komt in de praktijk en kan specifiek worden aangegeven welke interventies dienen te worden ondernomen voor ontgrendeling ervan.

Terugkijkende dit onderzoek is de toepassing van de kwalitatieve inhoudsanalyse een waardevolle onderzoeksmethode gebleken. Naast dat de juridische bepalingen aan de hand van de thema's werd interpreteert, wordt de data eveneens aan de eerder geformuleerde theorie gekoppeld. Door de empirische bevindingen in de theorie te plaatsen wordt duidelijk dat wetgeving voor eenzelfde concept uiteenlopende voorwaarden van toepassing zijn, hetgeen eveneens leidt tot andere gevolgen en een andere planologische aanpak verlangen. Daarnaast wordt duidelijk welke bevoegdheden aan de bestuursniveaus zijn toegekend, waaruit tevens de gevolgen van deze bevoegdheden naar voren komen.

Achteraf had dit onderzoek op ruimtelijk aspect kunnen worden versterkt, indien was uitgegaan van praktijkvoorbeelden met dezelfde horecavoorwaarden maar met verschillende geldende bestemmingen. Op deze manier had het spanningsveld in ruimtelijke wetgeving nadrukkelijk worden geanalyseerd, met name op gemeentelijk niveau. Echter, ondervangt fit onderzoek wel de ruimtelijke voorwaarden die zijn vastgesteld op Rijksniveau. Indien onderzoek op deze manier was uitgevoerd had de nadruk meer op het ruimtelijk snijvlak gelegen, in plaats van op de mogelijkheden en gevolgen van integraal beleid in ruimtelijke ordening en horeca. Daarnaast had dit onderzoek kunnen worden versterkt door raadpleging van de parlementaire geschieden. Door in dit onderzoek interviews af te nemen kon een duidelijk beeld worden gevormd van de achterliggende gedachten en beweegredenen van planologen op gemeentelijk niveau, maar konden redenen voor het vaststellen van wetgeving niet exact worden achterhaald. Parlementaire geschiedenis is namelijk wel instaat hier antwoord op te geven. Hierdoor kon middels dit onderzoek de exacte drijfveer achter wettelijke bepalingen niet volledig worden achterhaald. Echter, geldt wel dat de beweegredenen van planologen in dit onderzoek het meest relevant waren te onderzoeken, doordat de beleidsvrijheid van gemeenten zorgde voor uiteenlopend beleid, hetgeen bevestigt dat regionaal beleid tot maatwerk behoort (en dit heeft geleidt tot het uitsluiten van enkele mengformulevormen.

Naar aanleiding van bovengenoemde constateringen kan mogelijk vervolgonderzoek bestaan uit het analyseren van het spanningsveld van flexibiliteit en rechtszekerheid vanuit een meer ruimtelijk perspectief, waarin juist de horeca voorwaarden gelijk zijn en de ruimtelijke voorwaarden verschillen. Daarnaast zou middels vervolgonderzoek onderzocht kunnen worden wat – naast het wijzigen van wetgeving – interessante *unlock* methodieken zijn in dergelijke *lock-in* situaties.

Literatuurlijst

Artikelen

Albrechts, L. 2004. Strategic (spatial) planning re-examined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31(5), 743–758.

Baker, D.C., Sipe, N.G. en Gleeson, B.J. 2006. Performance-Based Planning Perspectives from the United States, Australia, and New Zealand. Journal of Planning Education and Research, 25(4), 396-409.

Boeije, H. 2010. Analysis in qualitative research. Los Angeles, America: Sage.

BRO. 2016. Infographic: Blurring: mengen van horeca, detailhandel en dienstverlening. https://www.bro.nl/projecten/details/2016-on-mogelijkheden-van-blurring-in-detailhandel-horeca-en-dienstverlening-den-haag

Bromley, D.W. 2000. Regulatory takings and land use conflicts, in M.D. Kaplowitz (ed.), *Property Rights, Economics, and the Environment*. Stamford, CT: JAI Press, 23–33.

Bryman, A. 2012. Social research methods. Oxford university press, 4the edition, 1-766.

Buitelaar, E. 2012. The Fraught Relationship between Planning and Regulation: Land-use Plans the Conflict in Dealing with Uncertainty. *Planning By Law and Property Rights Reconsidered*, 207-218.

Buitelaar, E. en Sorel, N. 2010. Between the rule of law and the quest for control: Legal certainty in the Dutch planning system. *Land Use Policy 27*, 983-984.

Coglianese, C., Nash, J. en Olmstead, T. 2002. Performance-Based Regulation: Prospects and Limitations in Health, Safety and Environmental Protection. The Social Science Research Network Electronic Paper Collection, 1-23.

Faludi, A. 1987. A Decision-Centred View of Environmental Planning. *Landscape Planning, 12,* 239-256.

Gemeenteblad 9 februari 2015, 3B, 22.

Hartmann, T. en Albrecht, J. 2014. From Flood Protection to Flood Risk Management: Condition-Based and Performance-Based Regulations in German Water Law. *Journal of Environment Law 26*, p. 243-244.

Hartmann, T. En Needham, B. 2012 (1). Introduction Why Reconsider Planning By Law and Property Rights? *Planning By Law and Property Rights Reconsidered*, 207-218.

Hartmann, T. En Needham, B. 2012 (2). Conclusion Planning by Law and Property Rights Considered. *Planning By Law and Property Rights Reconsidered*, 207-218.

Hartmann, T. en Spit, T. 2012. Managing Riverside Property: Spatial Water Management in Germany from a Dutch Perspective. *Planning By Law and Property Rights Reconsidered*, 207-218.

Hillier, J. 2010. Introduction: Planning at yet another crossroads?, in J. Hillier and P. Healey (eds), *The Ashgate Research Companion to Planning Theory. Conceptual Challenges for Spatial Planning*. Farnham: Ashgate, 1–34.

Janssen-Jansen, L.B. 2012. The Dutch Office Space Tragedy: Unlocking the Lock-in. *Planning By Law and Property Rights Reconsidered*, 207-218.

Kamphuis, A. 2015. Blurring in bestemmingsplannen. *Vastgoed, Fiscaal & Civiel 20*, p. 11- 13.

Le Large, S.H.W. en Kleijn, M.W.H. 2016. De juridische aspecten van het retail fenomeen 'blurring'. *Tijdschrift voor Huurrecht Bedrijfsruimte 4*, p. 222 – 227.

Needham, B. 2005. The New Dutch spatial planning act: Continuity and change in the way in which the Dutch regulate the practice of spatial planning, *Planning Practice & Research*, *20 (3),* 327-340.

Needham, B. 2006. *Planning Law and Economics: The Rules we make for Using Land*. Abingdon: Routledge.

Ostrom, E. 2007. *The Challenge or Crafting Rules to Change Open Access Resources into Managed Resources*. Paper to the International Economic Association roundtable on the Sustainability of Economic Growth, Beijing (China), July 13–14, 2007.

Parool. 2014. Ook bij Hutspot verbiedt de gemeente horeca in winkel. *21-12-2014*. http://www.parool.nl/amsterdam/ook-bij-hutspot-verbiedt-de-gemeente-horeca-in-winkel~a3814986/

Platform31. 2015. Pilot Verlichte regels winkelgebieden. http://www.platform31.nl/publicaties/pilot-verlichte regels-winkelgebieden

Pleijter, A.R.J. 2006. Typen en logica van kwalitatieve inhoudsanalyse in de communicatiewetenschap. Ubbergen: Tandem Felix, 1-243. repository.ubn.ru.nl/bitstream/2066/56967/1/56967.pdf

Rittel, H.W. en Webber, M.A. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.

Rijksoverheid 2015. Retailagenda. p. 3-45.

Savini, F., Salet, W. en Majoor, S. 2014. Dilemmas of planning: Intervention, regulation, and investment. *Planning Theory,* 1-20.

Tarlock, A.D. 2012. Global Climate Change and the Stability of Property Rights. *Planning By Law and Property Rights Reconsidered*, 207-218.

Tasan-Kok, T. 2008. Changing Interpretations of 'Flexibility' in the Planning Literature: From Opportunism to Creativity? *International Planning Studies, 13 (3),* 183-195.

Tennekes, J. 2012. Improving Institutional Conditions for Adaptive Planning in the Netherlands. *Planning By Law and Property Rights Reconsidered*, 207-218.

Thompson, M. 1997. Rewriting the precepts of policy analyses, in R.J. Ellis and M. Thompson (eds), *Culture Matters. Essays in Honor of Aaron Wildavsky*. Boulder, CO: Westview Press, 203–216.

Van Buuren, A., Driessen, P.P.J., Van Rijkswick, M., Rietveld, P., Salet, W., Spit, T. en Teisman, G. 2013. Towards Adaptive Spatial Planning for Climate Change: Balancing Between Robustness and Flexibility. *JEEPL 10.1 (2013)*, 29–53

Van Damme, L., Galle, A., Pen-Soetermeer, M. En Verdaas, K. 1997. Improving the performance of local land-use plans. *Environmental and Planning B: Planning and Design 1997, 24*, 833-844.

Van Rijswick, M. en Salet, W. 2012. Enabling the contextualization of legal rules in responsive strategies to climate change. *Ecology and Society 17*(2): 18.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2016. Factsheet: Pilot reguleren 'mengvormen winkel/horeca'. https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20161209_pilot_reguleren_mengvormen_winkel_horeca.pdf

Weber, E. P., en Khademian, A. M. 2008. Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. Public administration review, 68(2), 334-349.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II, 2000/01, 27 029, nr. 4.
Kamerstukken II, 2002/03, 28 916, nr. 3.
Kamerstukken II, 2006/07, 30 844, nr. 3.
Kamerstukken II, 2009/10, 32 022, nr. 14.
Kamerstukken II, 2010/11, 32 022, nr. 66.
Kamerstukken II, 2010/11, 32 500 XVI, nr. 86.
Kamerstukken II, 2010/11, 32 022, nr. 20.
Kamerstukken II, 2010/11, 32 022, nr. 40.
Kamerstukken II, 2010/11, 32 022, nr. 59.
Kamerstukken II, 2010/11, 32 022, nr. 73.
VGP/GL 2984921.

Wetgeving

Activiteitenbesluit
Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf
Besluit eisen inrichting Drank- en Horecawet
Besluit geluidhinder
Besluit ruimtelijke ordening
Drank- en Horecawet
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wet ruimtelijke ordening

Jurisprudentie

Gedeputeerde staten

GS. Noord-Brabant 9 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP3688.

Rechtsbanken

Rb. Overijssel 30 maart 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1078.

Beleidstukken

Algemeen Plaatselijke Verordening 2008
Besluit Exploitatievergunningvrije ondergeschikte horeca
Horecabeleid stadsdeel Zuid 2011.
Horecanota stadsdeel Oost 2012.
Uitvoeringsbeleid stadsdeel Centrum 2014.

Bijlagen

Bijlage I, Geanalyseerde data

Figuur 2. Data specificatie voor ruimtelijke ordening

Niveau	Document	Artikel
Rijk	Wet ruimtelijke ordening	Art. 3.1 lid 1 en 3.6a Memorie van Toelichting, onderdeel 2.1; 2.2 en 3.2.
	Wet algemene bepalingen omgevingswet	Art. 2.1 lid 1 onder c; 2.12 lid 1 onder a, onder 2.
	Besluit ruimtelijke ordening	Art. 3.1.2, lid 2; 3.1.6, lid 2

Figuur 3.3. Data specificatie voor horeca

Niveau	Document		Artikel
Rijk	Drank- en Horecawet		Art. 1, lid 1; 3, lid 1; 7, lid 1-3; 11; 12; 13, 14; 15; 18; 19 en 19a
	Besluit inrichting eisen Drank- en Horecawet		Art. 1 t/m 7; 9 t/m 11
	Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf		Artikel 1 en 2
	Activiteitenbesluit Milieubeheer		Artikel 2.17, lid 1; 2.18, lid 1, 3 en 5 en 2.19, lid 2- 3
Gemeente	Algemene Plaatselijke Verordening Amsterdam 2008		Artikel 3.8, lid 4; 3.9; 3.23, lid 1a Toelichting van artikel 3.23, p. 68
	Exploitatievergunningvrije ondergeschikte horeca		Artikel 1, lid 2.1
	Horeca nota	Uitvoeringsnotitie Horeca 2014, stadsdeel Centrum	Alinea 1.2.3 t/m 1.2.6; 2.5
		Horecabeleid stadsdeel Zuid 2011	Alinea 3.3, onderdeel Mengformules
		Horecanota stadsdeel Oost 2012	Alinea Algemene Plaatselijke Verordening, p. 7

Bijlage II Topiclist

1. Inleiding interview
    - Introductie onderwerp
    - Wederzijdse kennismaking

2. Mengformules
    - Vormen van mengformules

3. Bestemmingen
    - Bestemmingsvormen (enkelzijdig, meervoudig)
    - Type bestemmingen en categorieën

4. Bestuursrechtelijke regelgeving

5. Toestaan mengformules (beleid en voorwaarden) en achterliggende redenatie
    - Metrage norm
    - Combineren van detailhandel en horeca
    - Locatie van ondergeschikte functie binnen object
    - Exploitatie door dezelfde eigenaar
    - Toestaan terrassen
    - Toestaan reclame

6. Flexibiliteit en rechtszekerheid in beleid

7. Ruimtelijke overwegingen
    - Goede ruimtelijke ordening,

8. Belanghebbenden

Bijlage III, Respondentenselectie

Geselecteerde respondenten voor interviews	
Stadsdeel Centrum	Dhr. L. Appelman - Sr. Beleidsadviseur/ Planoloog Ruimtelijk en Duurzaamheid
Stadsdeel Zuid	Dhr. E. Slotboom - Sr. Beleidsadviseur/ Planoloog Ruimte en Duurzaamheid
Stadsdeel Oost	Dhr. C. van der Velde - Sr. Beleidsadviseur/ Planoloog Ruimtelijk en Duurzaamheid en Dhr. D. Romer - Accountmanager Horeca

Bijlage IV, Semi gestructureerde interviews

Interview 1, Stadsdeel Amsterdam Centrum

Respondent: Dhr. L. Appelboom
Functie: Planoloog en beleidsadviseur horeca, stadsdeel Amsterdam Centrum
Datum: 27 februari 2017

C: Er wordt in de Wro steeds gesproken over een goede ruimtelijke ordening, maar wat houdt dit precies in? En hoe realiseer je dat in de praktijk?
A: Alle functies bestaan al in het centrum van Amsterdam, dus wat je doet als planoloog is dat je gaat kijken en opnemen wat er zit. Als planoloog bepaal ik het beleid van het stadsdeel Centrum, bijvoorbeeld van horeca. Dit is een functie die overlast kan opleveren, dus als jij het dan over een goede ruimtelijke ordening hebt wil je overlast voorkomen en niet teveel horeca bij elkaar gevestigd zien. Om te reguleren kun je het over sluitingstijden hebben en het toestaan van een terras, aangezien horeca met terras meer overlast veroorzaakt dan horeca zonder terras. Dat zijn allemaal dingen die van invloed zijn op het woon- en leefklimaat, dus voor de mensen die in de buurt wonen.

C: Hoe bepaal je dat er teveel horeca is?
A: Eerder werden percentages toegepast om functies te verdelen. Als je een nieuw bestemmingsplan hebt voor een nieuwe stad, is dit een manier om een bestemmingsplan te kunnen inrichten. Waarbij jij ernaast vaststelt dat jij de functies gespreid wilt hebben en in welke categorieën jij dat zou willen hebben. Dat kan dan helemaal uitgeschreven worden. Voor het centrum is dat ook zo ontstaan en is de discussie ontstaan dat er wel voldoende horeca zit. Daarom hebben wij nu onder de bestemmingen van het Centrum een horecabeleid gemaakt om in kaart te brengen waar nog meer ruimte voor horeca is. In het echte centrum is dat er bijna niet meer. In de oostelijke binnenstad bevindt zich op enkele plaatsen nog wel voldoende ruimte voor uitbreiding van horeca, dat is nog een beetje een rustig stukje stad.

Voor de Oostelijke binnenstad zeggen wij dat het meer mee mag met de rest van het Centrum en dat het meer uitgebreid mag worden. Een voorbeeld is het Czaar Peterstraat, waar horeca ervoor kan zorgen dat de winkels het daar wat beter gaan doen. De winkels aan de Czaar Peterstraat hebben het moeilijk en door de vestiging van horeca kan je ervoor zorgen dat er meer reuring komt, dat ervoor zorgt dat winkels het waarschijnlijk beter gaan doen. Dan komen er meer bezoekers naar die straat en blijven zij hangen. Hierdoor kunnen die winkels beter lopen en worden de winkels hier daadwerkelijk mee geholpen. Het is ook een mogelijkheid dat het de leegstand verhelpt dan wel verlicht, doordat een gebied meer leefbaarheid krijgt en hierdoor extra consumenten aantrekt en wat weer aantrekkelijker is voor winkels. Hierdoor gaat het gebied het dus beter doen en wil je in deze straat graag horeca vestigen die enkel overdag geopend is, met name lunchrooms en geen bruine kroeg. Dat gaat de winkels niet helpen.

Maar grotendeels over het centrum kan er gezegd worden dat er genoeg horeca zit.

C: Is horeca dan met name ondersteunend aan detailhandel?
A: Nee, helemaal niet. In winkelstraten zou je dat kunnen zeggen, maar dat is over het algemeen niet. In 10/12 hebben wij bijvoorbeeld een nieuwe horeca categorie ingevoerd voor de Warmerstraat, het Wallengebied. Dat is een stuk stad die niet zo goed gaat, daar komt de gewone Amsterdammer niet meer. Wij willen daar eigenlijk geen extra horeca meer toestaan, omdat wij ook zien dat de ondernemers daar steeds de grenzen opzoeken met vage tentjes. Het is wel toegestaan om daar horeca te hebben, maar hierop hebben wij een tijdschema van openingstijdens tussen 10:00u en 18:00u gemaakt. Naast de vergunningsplicht ten aanzien van de APV en DHW, geldt ook de wet Bibob.

C: Wanneer ben je precies vergunning plichtig?
A: Op het moment dat je als ondernemer horeca wilt exploiteren.

C: Dus dit is tevens van toepassing op blurring?
A: Er zijn twee categorieën in blurring. Degene die echt horeca zijn en een gedeelte detailhandel exploiteren en detailhandel die een deel horeca exploiteren.

Het eerste mengformulebeleid stampt ongeveer uit 1996-1997, doordat een bakker graag wilde dat zijn klanten het reeds gekochte croissantje ook in de zaak konden op eten met een kopje koffie. Er werd toen gezegd dat dit niet kan, want dat is horeca en dat is een bakker niet. Als je producten verkoopt ben je een winkel en als je ergens iets ter plekke consumeert is er sprake van horeca. In de meeste snackbars kun je niet eens consumeren. Daar staat vaak hooguit een tafeltje, dus dat is met name bedoeld om mee te nemen, oftewel detailhandel. Dat is het onderscheid tussen een detailhandel en horeca, consumeren.

Daarnaast kwam de boekhandel met ditzelfde verzoek en in principe past dit goed bij elkaar. Een boek kopen en door het plaatsen van zittingen, kunnen kopers alvast het eerste hoofdstuk lezen onder het genot van een kop koffie, zodat zij langer in de zaak blijven. Scheltema in Amsterdam daar is het mee begonnen. Dit was dus de vraag vanuit de markt, waarop in eerste instantie werd gezegd dat dit niet mogelijk is. Uiteindelijk is er een beleid gemaakt, dat het wel mag.

C: Hoe is dat mengformulebeleid opgesteld?
A: Je hoorde steeds meer vraag naar mengformules en toen werd er zich afgevraagd of dit nu echt een probleem is. Een bakker die een kopje koffie verkoopt of schenkt? De bakker is misschien in de ochtend om 07.00u al open maar 's avonds om 18.00u ook alweer dicht. Daar wordt geen alcohol geschonken, hij heeft geen terras, dus wat is nu eigenlijk het probleem? Als je dan naar de ruimtelijke ordening kijkt, moet je jezelf afvragen van schaad dit nu het woon- en leefklimaat als je bij de bakker een kopje koffie kunt drinken.

C: Wanneer is er sprake van schade aan het woon- en leefklimaat?
A: Dat is ingewikkeld. Stel je nachtrust wordt verstoord, wat het geval is als je dicht bij een café of club woont, welke late openingstijden kennen waarbij mensen 's nachts naar huis gaan en lawaai maken. Kan het overlast ervoor zorgen dat je wakker wordt en leidt dat in principe tot schade aan het woon- en leefklimaat. Je nachtrust wordt verstoord. Dan moet je je afvragen in welke mate is dat redelijk? Aan de ene kant is er meer overlast in de binnenstad, maar aan de andere kant mag dit niet extreem zijn. Dus bedenk je hierin een middenweg. Bijvoorbeeld dat er geen 5 kroegen op een plein zijn, maar twee en twee restaurants. Dat kan wel. Er is geen vaste definitie waarin staat dat dit in de binnenstad aanvaardbaar is en dit niet. Daar moet je dan met elkaar over praten. Er is dus geen specifieke definitie van schade aan woon- en leefklimaat. Je moet meer met elkaar gaan naar wat een goede balans is.

C: Hoe maak je zo een afweging?
A: Dat is heel specifiek en hangt af van wat er in de buurt zit.

C: Kijken jullie naar publiekbelang of ondernemersbelang?
A: Dat is per situatie verschillend. Het belangrijkste in de stad vinden wij functiemenging, dus dat functies naast elkaar bestaan, wonen, werken en recreëren. Horeca valt dan onder recreëren, althans de mogelijkheid geven. Wij willen dat er genoeg wordt gewoond en dat er gewerkt wordt, want iedereen die daar woont gaat zelf ook werken. Is dit niet zo, dan krijg je een woonbuurt die overdag heel stil en leeg is, en waar wellicht een aantal vaders/moeders met kinderen rondlopen. Londen is hierin een voorbeeld waar in functiemenging niet slaagt. Hier werken mensen bijna alleen maar en dat houdt in dat de stad in de nacht doodeng is, omdat er niemand meer rondloopt. Dat is geen fijne mix van functies. Dus wij willen ook graag mensen hebben die daar overdag zijn en daar werken en lunchen, waardoor je horecagelegenheid wilt bieden, waar je wat kan drinken, dat is een leuke mix. En in die horeca wil je dan een goede mix hebben tussen verschillende type, restaurants, lunchrooms en wellicht wat fastfood ketens.

Echter, is het niet gemakkelijk om te sturen welke ketens waar komen. De manier hoe wij hierop enigszins invloed op hebben is aan de hand van 4 hoofdcategorieën; 1. fastfood, 2. discotheek en sociëteit, 3. café en 4. restaurant, waaronder ook koffietentjes en lunchrooms. Onder categorie 1 valt McDonalds tot kleine snackbar en wafeltenten. Als planoloog kun je wel beslissen welke de horecacategorieën waar worden toegestaan, het is enkel op deze manier mogelijk om de invulling van een omgeving te sturen. Echter, kan er niet gestuurd worden op de huurder die erin komt. Dus je kan niet bepalen of er een sterren restaurant komt of een

pizzeria. Dat zou alleen in het begin gedaan kunnen worden, als het in het bestemmingsplan niet mag. Dit kan je dan nog wel toestaan, omdat het goed is voor de buurt, maar op de tweede huurder heb je al geen invloed meer op. Dus de mogelijkheid om te sturen is met name in aantallen, maar wij kunnen niet op concepten sturen.

C: Is blurring over mogelijk waar de bestemming dat toestaan? Waarom zijn de voorwaarden aan blurring zo opgesteld?
A: In het centrum hebben wij bijna alleen nog maar gemengde bestemmingen. Als jij een echte horecazaak hebt, dan krijg je een aanduiding. Dit houdt in dat het dus ook echt wordt bestemd. Dus jij mag ook echt alleen horeca daar waar op het bestemmingsplan staat aangegeven waar horeca mag en welke categorie. Dus waar en welke categorie horeca mag, staat aangegeven in het bestemmingsplan.

In geval van blurring. In principe zouden alle detailhandelsvestigingen in de Kalverstraat aan ondergeschikte horeca kunnen doen. Als zij zich aan de voorwaarden houden, is daar niks mis mee. Wij hebben toen die vraag vanuit de detailhandelsbranche kwam, gezegd dat wij dit gaan doen, maar dat het wel klein moet zijn. Dit kwam als eerste in het centrum op. Het horecadeel mag maximaal 20m^2 zijn, dat komt ongeveer neer op 20 zitplaatsen, maximaal 20% van het totaal vloeroppervlak, geen terras, niet zichtbaar vanaf de straat en er mag geen alcohol geschonken worden. Op deze manier willen wij realiseren dat als jij door de straat loopt jij het gevoel houdt dat jij langs een winkel loopt. Wij willen het klein houden in Amsterdam, omdat wij merken dat iedereen die iets nieuws doet dit wilt combineren met horeca. Of dat nu een fitness centrum is, een yoga club of atelier, iedereen wilt ook minimaal koffie schenken of een broodje of champagne. Dat wilt iedereen. Dus wij dachten als wij dat niet tegenhouden, dan ziet alles eruit als een soort horecazaak en heb je misschien achterin de zaak nog een paar spulletjes die jij kunt kopen. Het gevaar als je deze regels niet stelt is, dat je een heel eenduidig straatbeeld kunt krijgen. Je moet dus wel echt een winkel blijven. Tegenwoordig zie je dat ondernemers steeds meer de grenzen opzoeken, doordat het bedenken van een totaal concept. De ondernemers van Hutspot zijn ontzettend goede ondernemers natuurlijk, maar die hadden gewoon de helft horeca en de helft winkel en dat past niet in onze regels. Daarnaast zette zij de stoeltjes aan het raam en zette zij een bankje buiten.

Het ingewikkelde hierin is dat het altijd moeilijk is om dit te onderbouwen als iets heel mooi is. Indien iets heel lelijk is, wilt iedereen het zo snel mogelijk weg hebben, bijvoorbeeld bij de wafelwinkels op de wallen. In dat geval schrijft het Parool erover en schrijven de bewoners klachtenbrieven, dus dan is iedereen er tegen. Maar waren dit nu heel mooie tentjes geweest, zoals altijd op van die blogs worden weergegeven, dan had waarschijnlijk niemand er iets tegen gehad. Terwijl het dus eigenlijk gaat om het consumeren. Indien je naar ruimtelijke ordening kijkt moet je dus nagaan wat ruimtelijk relevant is. Wat er precies gegeten wordt is niet ruimtelijk relevant, maar het feit dat er gegeten wordt is wel ruimtelijk relevant. Dus dat is altijd een heel ingewikkelde discussie. Je verkoopt iets voor directe consumptie en je verkoopt het niet, dus jij bent een winkel. Een ander voorbeeld hierin is een traiteur, dat vinden wij in principe gewoon een winkel. Reden hiervoor is dat je gewoon eten koopt, dat eet je niet zomaar op en daar zet je buiten niet gelijk een vorkje in zoals bij een zak patat. Het is eigenlijk een soort maaltijd die jij als jij thuis bent nog eens opwarmt en dus echt mee naar huis neemt. Hierdoor krijg jij nu dus de discussie hoe het verpakt is en dit maakt het ontzettend lastig. Als jij een wafel op een kartonnetje meeneemt is het horeca en als je het inpakt niet. Het is dus heel ingewikkeld. De grenzen worden steeds opgezocht en er bestaat hierdoor een grijs gebied en blijven de regels uit 1996 een beetje op achter. De discussie gaat over de uitstraling van de onderneming (wafelmaker in de etalage), het product dat zij verkopen, hoe zij het meegegeven, of het ter plaatse wordt genuttigd. Vroeger was er alleen de discussie tussen horeca 1 (pizza meenemen op een kartonnetje wordt gezien als fastfood) en horeca 4 (pizza ter plaatse opeten wordt gezien als restaurant). Nu krijg je de discussie horeca en detailhandel. Is iets nog detailhandel? Traiteur is een winkel, een chinees ook waar je alleen kunt afhalen. Je krijgt nu alleen de traiteur die ook een horecahoekje doet, waardoor je ook een mengformule krijgt. Kiezen wat je meeneemt en kiezen wat je direct kan opeten. Hetgeen is nu dus wel toegestaan. Om deze reden zijn wij aan het discussiëren of wij nu de detailhandel die alleen etenswaren uitgesloten moeten worden van mengformules. Aan de andere kant is blurring wel begonnen met die bakkerij die graag ook twee tafeltjes wilde neerzetten, hetgeen wij zo logisch vonden. Maar goed ook dat veranderd als jij kijkt naar het Vlaamsch Broodhuys en de normale traditionele bakker.

C: Wat zijn de achterliggende redenen van de voorwaarden?
A: Aan de hand van het vaststellen van een maximale oppervlakte voor de secundaire functie willen we de functiemenging klein houden. Hiermee willen we voor mengformules in horeca en detailhandel duidelijk

aangeven dat de winkel de hoofdactiviteit is. Op deze manier blijft het echt ondergeschikt aan de hoofdfunctie. Overigens ontstaan, doordat de gemeente wilde voorkomen dat er alcohol werd geschonken, een regel vastgesteld die onder de minimale oppervlaktenorm van 35m^2 zoals staat vastgesteld in de DHW blijft.

Daarnaast is het enkel toegestaan de ondergeschikte functie aan de achterzijde van de winkel te situeren. Reden hiervoor is dat het straatbeeld niet veranderd en niet alles dezelfde monofunctionele uitstraling krijgt, ter bescherming van de functiemix.

De voorwaarden geen alcoholhoudende dranken in winkels, komt niet zozeer van de gemeente maar staat vastgesteld in de DHW. De gemeente is verplicht zich hieraan te houden. In de DHW staat duidelijk aangegeven dat er in winkels geen alcohol ter consumptie ter plaatse verkocht mag worden. De wet wilt hiermee voorkomen dat klanten worden verleid om aankopen te doen die zij normaal niet zouden doen (niet zeker of dat het verhaal is, maar dat zegt men). Maar ik denk dat dit ook is omdat je wilt voorkomen dat mensen altijd met alcohol worden geconfronteerd, bijvoorbeeld voor alcohollisten. Cafés mogen dus eigenlijk geen artikelen verkopen. Het Hardrock café is hier een voorbeeld van die bijvoorbeeld T-shirts verkoopt, dit is eigenlijk niet toegestaan en dienen dit officieel in een ander gedeelte te doen, wat dan hun winkeltje is, aangezien dat achter de bar niet mag. De DHW geeft aan dat het detailhandel gedeelte en horecadeel afsluitbaar van elkaar moet zijn, dit mag zelfs met een koordje van 1.25m hoog. Conform de APV mag een winkel geen alcohol verkopen, want dan is het ondergeschikt en levert het ook de minste kans dat het overlast oplevert. Gezien vanuit het woon- en leefklimaat betekent dit geen terras en geen alcohol.

De voorwaarden dat er geen terras wordt toegestaan is vanuit overlastoverweging. Voor horeca geldt dat het direct aan de gevel is geplaatst.

Als horecabedrijf (zonder alcohol) is het wel toegestaan detailhandelsproducten te verkopen. Bij een slijterij wordt de alcohol niet geschonken, maar alleen verkocht. Het heeft een drankvergunning nodig omdat zij sterke dranken verkoopt. Detailhandel mag nooit met alcohol gecombineerd worden, zoals staat vastgesteld in de APV. Voor detailhandel houdt het in als jij binnen de gestelde marges blijft, je geen exploitatievergunning hoeft aan te vragen.

Daarnaast staat in het beleid vastgesteld dat de ondergeschikte functie geëxploiteerd dient te worden door dezelfde exploitant. Dit is om ervoor te zorgen dat de horeca ondergeschikt blijft aan detailhandel en niet het mengconcept krijgt. Op het moment dat dit wordt gesplitst, wilt de horecaondernemer natuurlijk een zo goed mogelijk lopend horeca deel en dan draait het niet/minder om de winkel.

Ook geldt er een voorwaarde dat er geen reclame gemaakt mag worden voor de ondergeschikt functie. We willen namelijk geen reclame gericht op de horeca hebben. Het moet namelijk echt een winkel blijven. Het moet niet zoiets worden als: wij verkopen een aantal dingen, maar ons hoofdproduct is eigenlijk koffie, dat je achter in de winkel kunt krijgen. Dit is geloof ik wel uit de APV geschrapt, omdat de burgemeester dit niet zo belangrijk meer vindt.

Het stadsdeelbeleid en de APV komen niet precies en perse overeen. Het stadsdeelbeleid kan naast de APV extra voorwaarden stellen om op regionaal niveau aan te sturen.

C: *Er zijn ontzettend veel regels die gelden voor blurring. Voorwaarden waar je aan moet voldoen bij het uitvoeren van blurring. In welke mate vind jij nu dat er rechtszekerheid en flexibiliteit is binnen dit beleid? Vind jij dat één van de twee een belangrijkere rol zou moeten krijgen?*

A: Ik vind het ingewikkeld. Het is heel erg gebiedsafhankelijk. Als je het in het centrum van Amsterdam los zou laten, gebeurd er heel iets anders dan wanneer jij dat in Osdorp doet. Als jij bijvoorbeeld de Jan Pieter Heijstraat in Amsterdam West neemt. Daar zijn zij hartstikke blij met een leuke winkel die een horecadeel heeft. En of dat horecadeel nu 20, 30, of 40m^2 is dat maakt niet zoveel uit. Die winkel is goed voor de straat, maar wij in het centrum kunnen wel wat strenger zijn. Want wij krijgen dan gewoon troep in de binnenstad zoals die wafeltenten. Dat zijn niet de leuke concepten, de Hutspot gaat niet op de Damstraat zitten. Die zaten op de Rozengracht, dat is zeg maar op het einde van het stadsdeel. Op die plek had het op zich best wel gekund. Het kan opgelost worden door het per straat anders te bestemmen, maar dit houdt tevens in dat elke straat een ander beleid krijgt en dat is dan weer niet te managen. De beleidsregels dienen meer als een soort rode draad en dan krijg je veel verschillen in straten en concepten. Dat wordt hierdoor te ingewikkeld. Het lastige is dat het voor de ruimtelijke ordening niet uitmaakt of een ondernemer nu leuke of minder leuke dingen verkoopt en of de horeca er goed uitziet of een vieze aangelegenheid is. Dan roept namelijk de hele buurt van handhaaf op die tent allemaal publiek komt, dat zij niet in de omgeving willen hebben. Soms kan je uitstraling nog wel een beetje

ruimtelijk maken, al is het wel een schimmig gebied. Dan wordt het meer een elitaire gelegenheid, maar er zijn ook veel mensen die dit niet kunnen betalen en andere standaarden hebben. Wij kunnen alleen maar beoordelen op de functie die het heeft. Een winkel is een winkel. De blokker is eenzelfde winkel als de Louis Vuitton, maar het heeft een heel andere uitstraling en er komt een heel ander publiek op af. Om ervoor te zorgen dat jij afwisselend publiek blijft aantrekken probeer jij dus duidelijk onderscheid te houden in functies en een wisselend aanbod aanbieden.

Het is al best wel rechts zeker, als jij je goed laat informeren en het bestemmingsplan doorleest is het al wel rechts zeker. Het is al best duidelijk wat ergens wel en niet mag. Jij zou het nog meer recht zeker kunnen maken door te zeggen dat wij stoppen met die ondergeschikte horeca, want dat heeft juist ook voor meer verwarring gezorgd. Je kan ook zeggen dat winkels alleen maar spullen mogen verkopen en geen horeca. Als jij dat wilt moet jij op een horeca bestemming zitten, dan zeggen wij wel dat er niet meer bij komen, want daar zijn er al genoeg van. Alleen stroomlijnt dat nu dan niet met de markt en de vraag, want die is tenslotte afkomstig van de consument. Dat wij dit nu toestaan is natuurlijk heel erg in het belang van de ondernemer. Mensen vinden dit leuk en dan moet je natuurlijk afwachten of mensen dit ook leuk vinden onder hun eigen deur, maar die discussie houdt je.

Het kan zeker flexibeler gemaakt worden op den duur. Er zijn twee experimenten. De eerste is de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, hierbij gaat het erom om toch alcohol te mogen schenken in winkels. Het is dan toegestaan om alcohol te schenken in detailhandel en producten te verkopen in cafés. Het ministerie is hier niet blij mee, althans volksgezondheid maar Ministerie Economische Zaken dan weer wel.
Het tweede experiment, doen wij zelf, namelijk een experiment dat de grootte van horeca en waar in de winkel geplaatst niet uitmaakt en binnen winkel openingstijdens blijft. In het St. Peterzstraat zochten ondernemers de grenzen op. De nieuwe regels zijn, dat het toegestaan is dat 50% horeca is, geen terras en alcohol, maar wel overal in de zaak, adverteren is toegestaan en tafels aan het raam. Er gebeurd eigenlijk niet zo heel veel. Echter duurt dit maar een jaar en je ziet dus dat ondernemers hier niet helemaal hun zaak voor gaan omgooien.
Een voorbeeld concept van een ondernemer die de grenzen opzocht is 'Wonen en bonen' (concept die alle meubelen verkocht en verder wel horeca was).

C: Welke belangen streef je nu na?
A: Enerzijds komen wij de ondernemers tegemoet in het vaststellen van voorwaarden, maar we willen ook het publieke belang behartigen en een afwisselende functiemix bieden, dus tevens het belang van een goede functiemening, goede balans in winkel en horeca en straataanzicht. Dit is afhankelijk van de functie van het gebied, althans waarvoor het bedoeld is, woonwijk, winkelgebied, etc.

C: Waarom wel een bankje aan de straat en geen terras toegestaan?
A: Het verschil tussen een bankje en een terras is de openbare ruimte. Op een bankje kan iedereen zitten. Op een terras moet je consumeren bij een onderneming. Wij krijgen weleens het verwijt dat wij de hele openbare orde commercialiseren.

A: Overlast qua geluid moet behapbaar blijven voor omwonende, maar je moet wel tegen een stootje kunnen.

Interview 2, Stadsdeel Amsterdam Zuid

Respondent: Dhr. E. Slotboom
Functie: Planoloog, stadsdeel Amsterdam Zuid
Datum: 28 februari 2017

C: Hoe kijkt u tegen blurring aan binnen de gemeente Amsterdam Zuid?
S: Blurring wordt binnen de gemeente Amsterdam over het algemeen 'mengformules' genoemd en is begonnen in het centrum. Het centrum had behoefte aan een klein horecadeel in winkels. Als wordt gesproken van mengformules gaat het over een winkel, waar ook in beperkte mate tafels en stoelen worden toegestaan en een kopje koffie, thee en frisdrank geschonken mag worden.

In 2006, kwam de eerste notitie over mengformules, in het centrum, en werden beleidsregels uitgewerkt. Dit mengformulebeleid heb ik zelf opgezet, waardoor ik als het ware terug ga in eigen werk. De gedachte achter het mengformulebeleid was niet alleen de wens van ondernemers, zoals schoenwinkels en bakkers, om klanten langer in de winkel te houden met het oog op service verlening. Het idee hierachter is dat klanten langer in de winkel blijven maar ook dat zij sneller over zullen gaan tot aankoop. Dat uitgangspunt is mede ingegeven om startende ondernemers meer ondernemerskansen en hierdoor overlevingskansen te geven. Horeca combineren met detailhandel is iets wat warenhuizen al mochten doen, echter mocht de bakkers dit nog niet. De reden hiervan ligt bij de bestemming, die werd vastgelegd in het bestemmingplan. Als op een perceel grond alleen detailhandel werd toegestaan, mocht er ook echt alleen maar een winkel komen.

Echter, wat hiermee direct de kop opstak toen een bepaalde vorm van branchevervaging werd toegestaan, ontstonden vragen als; hoe branchevervaging precies in elkaar stak, aangezien in een winkel tafels en stoelen neergezet werden, waar dranken en etenswaren mochten worden verkocht en geconsumeerd, hetgeen toebehoord aan een horeca activiteit. Waarbij je het al aanvoelt komen, dat zou ook nog weleens tot concurrentie kunnen leiden ter aanzien van regulieren horeca. Alleen moet algemene horeca voldoen aan allerlei eisen op grond van een APV vergunning, terwijl de bakker wel gewoon tafels en stoelen mag neerzetten zonder dat daar regels aan verbonden zitten. In dit geval bestaat de kans dat dit kan leiden tot een onbalans.

Daarnaast wilde de gemeente Amsterdam Centrum geen horeca uitbreiding in de binnenstad, aangezien op de meeste plekken al voldoende horeca gelegenheden zijn gevestigd. Het is niet de bedoeling dat de hele straat ineens bestaat uit horeca of een horeca uitstraling krijgt. Als jij in een bakkerswinkel of schoenenzaak tafels en stoelen direct achter de etalage zet, dan veranderd die uitstraling. In dat geval staan er geen schoenen meer in de etalage, maar zitten daar consumerende mensen. Indien hiervan sprake is krijg je al een dusdanige horeca uitstraling zonder dat de hele winkel ook horeca is (aan de achterzijde), alleen wordt die indruk niet gewekt omdat er dus alleen maar horeca zit en dat willen wij als gemeente Amsterdam niet.

C: Waarom wil je als gemeente niet dat de straat een eenduidig horeca beeld heeft?
S: Omdat de gemeente in een stad functiemenging wilt creëren en behouden. Dit houdt in dat zich in een straat diversiteit aan functies voordoen. Eerst een winkel, een huisartsenpraktijk, een horecazaak, vervolgd door weer een winkel. Je wilt als gemeente afwisseling in de plint houden.

C: Waarom wilt een gemeente afwisseling van functies in een gebied en de plint?
S: De reden hiervoor is dat het winkelgebied of de winkelstraat met een ruimere functiemix veel aantrekkelijker wordt. Een horecastraat ziet er heel anders uit dan een winkelstraat. Dit is van belang om de aantrekkelijkheid van winkelgebieden in stad te houden. Eerder was dit nog niet bewezen, maar er liggen momenteel wel onderzoek documentaties die dit bevestigen en worden verwerkt in de structuurvisie van de gemeente Amsterdam. Het begrip stadstraat is hier geïntroduceerd. De stadstraat wordt des te aantrekkelijker naarmate meer variatie er in het voorzieningenaanbod zit.

C: Eerder dit interview zei u iets over concurrentie. Daarnaast gelden er een branchering regels, zou u mij kunnen vertellen hoe u als gemeente hiermee omgaat?
S: In bestemmingsplannen kan je maar heel weinig sturen. Je mag eigenlijk sowieso niet sturen op branchering. Als je ergens winkels toestaat, mag je vervolgens niet zeggen: 'Ik wil maximaal vijf kleding winkels, maximaal vijf schoenenwinkels, maximaal vijf boekenwinkels en maximaal twee sigarenboeren'.

C: Waarom mag je dit niet zeggen?
S: Zo zou het aanbod echt gestuurd kunnen worden, daarmee werk je als gemeente kennelijk oneerlijke concurrentie in de hand. Het is ook eigenlijk logisch, want anders grijp je als gemeente in op het performen van de markt. Als gemeente laat je marktwerking zijn gang gaan, door de concurrentie en aantrekkelijkheid van winkelgebieden.

Amsterdam wilde retailers toch de mogelijkheid bieden zich te differentiëren middels functiemenging. Ook in het kader van startende ondernemers, om voor hen meer overlevingskansen te creëren. Echter, gelden voor alle ondernemers, uitsluitend warenhuizen want die mochten het al, dezelfde regels. In geval van warenhuizen wordt gesproken van additionele horeca, dit is een heel ander onderdeel.

Kortom, Gemeente Centrum wilde destijds dus wel beleidsregels opstellen om coffee corners toe te staan, maar wel in een dusdanig beperkte mate en dusdanige vorm, dat het wel een winkel blijft.

Soms zou je de klant wel die extra service willen toestaan in een gebied, maar wil je er als gemeente geen extra horecalokaliteiten voor toestaan, waardoor wij akkoord hebben gegeven aan functiemenging. Om dit ook daadwerkelijk mogelijk te maken staan wij het plaatsen van die extra tafeltjes en stoeltjes toe, maar in beperkte mate en onder een aantal voorwaarden. Een voorbeeld van een beleidsregel kan zijn dat er geen tafels en stoelen aan de voorkant van de winkel geplaatst mogen worden, doordat dit al snel een horeca uitstraling geeft. Ook is het niet de bedoelding dat een ondernemer de detailhandelsvestiging direct achter de etalage helemaal volzet met tafels en stoelen en eigenlijk alleen nog maar de etalage in stand houdt. Tafels en stoelen worden hierdoor in beleidsregels in beperkte mate toegestaan en dienen op een zodanige plekte worden gesitueerd dat het eigenlijk ook niet zichtbaar is vanaf de straatkant. In principe komt elke winkelier in aanmerking voor het plaatsen van tafels en stoelen voor een beperkt deel van de winkelunit, namelijk maximaal 20% van het netto verhuurbaar vloeroppervlak, en niet in het zicht vanaf de voorkant. De metragenorm van twintig procent netto verhuurbaar vloeroppervlak met een maximum van 30m^2 is tot stand gekomen doordat op deze manier geen alcohol geschonken kon worden, maar echt alleen ter ondersteuning aan de winkels.

Bovendien is het op grond van de APV (exploitatievergunning) niet mogelijk alcoholhoudende dranken te schenken of verkopen. Op het moment dat jij hier alcoholhoudende dranken schenkt is het niet meer toegestaan producten te verkopen. Deze bepaling is opgesteld om de consument te beschermen, doordat men niet kan worden verleidt aankopen te doen die deze consument nuchter en bij het volle verstand niet had gedaan. Het verstrekken van alcoholhoudende dranken en het verkopen van producten is niet toegestaan vanuit de oud Hollandse vrome gedachte dat mensen eerder in verleiding kunnen komen gekke dingen te doen als zij onder invloed zijn van alcohol. Let wel, dat een winkel een consument wel een glas wijn mag aanbieden, maar mag niet verkopen. Vroeger bood een kapper het aan. Dan hoefde ik het niet af te rekenen en dat is in principe ook gewoon toegestaan. Het is de verkoop van alcohol en het nuttigen ervan dat niet mag, zo staat het ook beschreven in de Drank- en Horecawet. Het aanbieden van alcoholhoudende dranken mag daarentegen weer wel.

C: Blurring bestaat dus in verschillende gradaties? Is het als horecaonderneming wel toegestaan artikelen verkopen?
S: Als de horecalokaliteit geen drank schenkt wel, als je in een koffiehuis of een lunchroom zit, en je hebt geen exploitatievergunning voor het verstrekken alcoholhoudende dranken dan kun je gewoon producten verkopen. Op het moment dat je als horecaonderneming wel een exploitatievergunning hebt voor alcohol, kom je weer in die combinatie met alcohol schenken en verkopen en dan mag je conform de DHW ook geen producten verkopen.

De beste Nederlandse term van het woord blurring en deze te vertalen, is denk ik branchevervaging. Op een gegeven moment was er een grijs gebied. Wat mag nu wel en wat niet? Wat willen wij, als gemeente, nu wel en wat willen wij nu niet? Dit is sinds elf jaar geleden, toen deze beleidsregels werden gemaakt, eigenlijk alleen maar toegenomen. Aangezien er nu inmiddels veel meer combinaties denkbaar zijn. De keerzijde is, doordat er nu zoveel vormen van branchevervaging bestaan, je deze vormen nooit allemaal met beleidsregels kan vangen.

Er is binnen beleidsregels dus sprake van flexibiliteit en rechtszekerheid. Je biedt flexibiliteit in de ruimte tussen de regels en rechtszekerheid in het feit dat alle winkeliers dezelfde mogelijkheden krijgen om een tafels en stoelen neer te zetten, op deze manier wordt horeca toch deels beschermd en krijgt een horeca uitstraling niet de overhand in een gebied. De gemeente streeft ernaar gevarieerde straten te behouden middels een afwisselend assortiment aan voorzieningen.

Ondanks dat er wel pilots zijn die een combinatie van detailhandel en het verstrekken van alcohol uitvoeren, is dit niet toegestaan. Een partij die zich hier bijvoorbeeld hard voor maakt voor de combinatie alcohol schenken en producten verkopen is de Vereniging van Nederlandse Gemeente. Officieel gezien is dit niet toegestaan en het mag nog steeds niet. Als gemeente behartig je in mijn ogen het belang van waarden en normen (in ethische verantwoord gedrag). Eigenlijk bepaal jij daarmee als overheid wat jij ongewenst vindt voor de bezoekers van een winkel en wat niet. We hebben gekozen, voor een maximum van 20m^2 om tafels en stoelen neer te mogen zetten, omdat je daarmee ook de verplichting voor een exploitatievergunning voor drank schenken uitsluit. Een horecagedeelte dient te voldoen aan de maximale absolute metrage, maar ook aan een percentage van het totale verhuurbaar vloeroppervlak. Het percentage bedraagt maximaal twintig procent zonder exploitatievergunning en met exploitatievergunning maximaal dertig procent van het totaal verhuurbaar vloeroppervlak. Daarnaast mag er geen terras neer gezet worden en dient een mengformule dezelfde openingstijden als die van de winkel te volgen. Ook moet het horecagedeelte nog steeds dienstverlenend zijn aan de winkel.

C: Wat is dan de achterliggende gedachte dat een mengformule geen terras mag exploiteren?
S: Als je zegt; je mag hier een klein horecadeel beginnen in een detailhandelsvestiging, met als voorwaarde dat de detailhandel uitstraling gewaarborgd bij is het niet in lijn met het beleid om wel terras toe te staan. Als iets kenmerkend voor horeca is dat natuurlijk een terras.

C: Met welk oogpunt zijn horecatijden ooit vastgesteld?
S: Deze zijn vastgesteld met het oog op een goed woon- en leefklimaat.

C: Hoe behartig je zo'n woon- en leefklimaat dan? Waar kijk je naar als gemeente, wat is acceptabel?
S: Dat verschilt per gebied. Het hangt er ook vanaf van wat voor type horeca sprake is. Als je kijkt naar het Rembrandtplein, dat zijn echt uitgaanszaken. Die mogen openblijven tot 04:00. De bezoekers verlaten hier vaak op hetzelfde moment de uitgaanszaken, wat de nodige gevolgen heeft voor woon- en leefklimaat en hetzelfde geldt voor openbare veiligheid. Je hebt ook de gewone winkelstraat, bijvoorbeeld de Kinkerstraat. daar komt vrijwel niemand als de winkels dicht zijn. Dan is er enkel sprake van overlast door verkeer en openbaar vervoer. Dat zijn hele verschillende gebieden. Ik weet niet goed waar de winkeltijdenwet vandaan komt, waar die op gebaseerd is en met welke redenen.

C: Wanneer praat je nou over een optimaal woon- en leefklimaat?
S: In principe als je zo weinig mogelijk acceptabele overlast hebt voor de bewoners. Het komt natuurlijk meestal neer op bewoners. Dit is heel afhankelijk van de buurt of straat. De woonwijken hebben natuurlijk minder last van winkelend publiek, maar als je kijkt naar de echte uitgaansgebieden dan wordt de echte overlast met name 's avonds en 's nachts veroorzaakt. Dat weegt zwaarder omdat er dit in relatie ligt met de openbare orde en veiligheid, eigenlijk gaat dat samen. Hoe meer overlast in de openbare ruimte, hoe meer de openbare orde en veiligheid in het geding komt. Een voorbeeld hiervan zijn de ME busjes die 's nachts op het Rembrandtplein staan, want als die discotheek leegloopt om 05:00 met mensen die gedronken hebben of tegenwoordig ook een pilletje hebben genomen dan is het knokken. Als ze met elkaar op de vuist gaan dan komt weer de openbare orde en veiligheid in het geding. Een optimaal woon- en leefklimaat hangt heel erg samen met de openbare veiligheid.

C: Waar kan ik het woon- en leefklimaat aanmeten?
S: De mate van een goed woon- en leefklimaat is af te wegen aan: het effect van voorzieningen op het woon- en leefklimaat, met name voor bewoners. Hiertoe behoort de mate van verkeer aantrekkende werking (kan de omgeving niet aan), overlast in laden en lossen (geluid bij een supermarkt), voldoende parkeergelegenheid voor auto's en fiets, maar ook milieu met betrekking tot afvoergassen, stank, afval en dergelijke (dit geldt vooral voor horecalokaliteiten) en geluidsoverlast, bijvoorbeeld muziek bij sportscholen of horeca.

Soms heb je een initiatief die past in het bestemmingsplan en tevens een top concept is, dan wil je dat als gemeente natuurlijk heel graag toevoegen aan een omgeving. In andere gevallen weet je bij voorhand al dat initiatieven niet werken. Soms moet je als gemeente het vaste beleid loslaten. Bijvoorbeeld in geval van een kleinschalig winkelgebied, maar waar weinig vraag is winkelruimte en structurele leegstand kent. Stel dat een Action interesse heeft zich hier te vestigen maar daarvoor wel winkelunits wilt samenvoegen, sta je dit dan als

gemeente toe? Aan de ene kant goede trekker voor het gebied, aan de andere kant is dit in strijd met de beoogde strategie.

Blurring kan mogelijk een oplossing zijn voor leegstand. Er is een nieuw economisch beleid in de maak, die helaas nog niet is verstrekt. Er worden daarin een aantal pilots genoemd die momenteel worden uitgevoerd, voor het nieuwe beleid dat komt. De inhoud ervan is voor mij nog onbekend, maar mijn verwachting is dat het beleid omtrent mengformules ruimer zal worden, alleen dat is nog niet duidelijk dan wel bekend.

C: Waarom verwacht je een soepeler beleid?
S: Ik denk dat mengformules meer worden geaccepteerd. Het beleid is al elf jaar oud. Inmiddels is wel duidelijk dat blurring ook een voordelige uitwerking op een omgeving kan hebben. Er zal een veranderd en soepeler beleid komen voor mengformules als detailhandel en dienstverlening. Kijkende vanuit economisch perspectief en zorgt ervoor dat het meer gevarieerde concepten mogelijk maakt.

C: Maakt dit het straatbeeld dan niet heel eenzijdig?
S: Ja, dat weet ik niet zo goed. De pilot 'Jan Evertsenstraat' heeft een enorm positieve invloed op die straat gehad. Tijdelijke invulling van een winkelunit geeft nogal een verschil in aanzicht. Het is nogal een verschil of je iedere dag langs een lege winkelruimte loopt, of dat er toch iets in zit. Ondanks het tijdelijk van aard is zorgt het voor reuring in een gebied en geeft het vulling aan de plint. Dit maakt de straat aantrekkelijker, waardoor bezoekers worden aangetrokken, en geeft dit een gevarieerd aanbod. Dat heeft dan weer een positief effect op een omgeving.

C: Maar laten we eerlijk zijn. Is leegstand nu echt zo erg?
S: Wel in de zin dat het tot verloedering kan leiden. Dit is niet zozeer van toepassing op de stadsdelen Centrum en Zuid, maar er zijn een groot aantal binnensteden in Nederland waar de leegstand afschuwelijk hoog is. Een reden hiervan is bijvoorbeeld de opkomst van internetwinkels. Daarnaast zijn er het afgelopen jaar een groot aantal winkelketens omgevallen. Schiedam is hiervoor een goed voorbeeld, daar is de leegstand ongeveer vijftig procent, wat natuurlijk afschuwelijk hoog is. Verloedering van een omgeving heeft als gevolg minder sociale controle, weinig licht en beweging op straten, waardoor in dit gebied meer criminaliteit ontstaat. Dit geeft een verloederd en onveilig gevoel. Een goede leefbaarheid is gelijk aan een goede ruimtelijke ordening, namelijk geen overlast, voldoende veiligheid, er iets gebeurd in straten met een voldoende voorzieningenniveau.

C: Waarom kan een exploitatievergunning wel/niet belemmerd zijn voor blurring?
S: Het kan iets mogelijk maken maar tegelijkertijd ook meer regeldruk veroorzaken. De regeldruk wordt verhoogd door bijvoorbeeld de aangekoppelde Bibob-toets. Een exploitatievergunning is lasten verhogend.

Bij blurring is er gezocht naar verruiming. Dit resulteerde dat wij in beleid tafels en stoelen wilde toestaan, echter tegelijkertijd was de regelgeving conform de APV nog niet aangepast. Hierdoor deed zich een tegenstrijdigheid tussen de APV en horeca nota van stadsdelen. De APV bestond toen al en is van oudsher. Toen dit beleid er lag was ook voor tafels en stoelen kleiner dan 20m2 een exploitatievergunning nodig op grond van de APV en dat is inmiddels uitgeschrapt.

C: Waarom wil je dit regelen middels regelgeving en waarom laat je marktwerking niet zijn gang gaan?
S: Enerzijds wil je meer vrijheid bieden en minder regelgeving. Aan de andere kant wil je accessen in de hand houden en het niet uit de hand loopt. Overheid wilt graag de sturende hand houden en daar is geen verdere reden voor gegeven.

Planning laat niet altijd ruimte voor onzekerheid. In een bestemmingsplan wordt er gezegd dat er een mengformule mag komen, maar dat vinden wij helemaal niet geschikt. Dus sluiten wij dat uit en dat is dan ook planning.
Het bestemmingsplan kan nieuwe regels opnemen, maar dat moet wel onderbouwt worden. Het Rijk zegt iets over grote landelijke projecten (Schiphol, Delta, etc.). Aan rijksbeleid moet je sowieso voldoen. De Provincie over milieu en verkeer. Historische landschappen die mogelijk beschermt moet worden. De Provincie zegt eigenlijk niets over het bebouwd gebied, namelijk de stad maar alleen over onbebouwd, landelijk gebied. De Provinciale structuurvisie zegt alleen iets over PDV/GDV (op regionaal niveau afspraken over). Daarnaast bestaat regionaal beleid, dit hangt tussen provinciaal en gemeentelijk niveau in, en is erop gericht beleid van

omliggende gemeenten op elkaar af te stemmen. Dit gebied betreft Groot Amsterdam, Lelystad, Hoofddorp tot en met Haarlem. Hierin wordt bijvoorbeeld afgestemd dat er niet enkel in een stad hotels gevestigd zijn en in de andere stad alleen maar bouwmarkten. Middels het regionaal beleid wordt er gezorgd voor spreiding van hetgeen je niet in binnensteden gevestigd wilt zien. Op regionaal niveau worden afspraken gemaakt, er kan geen beleid uit ontstaan. Gemeente zijn verantwoordelijk voor de gemeentelijke structuurvisie, APV, besluit ondergeschikte horeca, horecanota en terrasnota en detailhandel beleid. Stadsdelen waren altijd bevoegd individueel beleid op te stellen, echter door een aanpassing in de bevoegdheden van stadsdelen, zal het horecabeleid voortaan op gemeentelijk niveau worden vastgesteld. Stadsdelen verliezen hierin op den duur het zeggenschap.
Horeca en terrassenbeleid is door stadsdelen vastgesteld maar door de burgemeester goedgekeurd. Waardoor dit beleid tot op heden nog steeds van toepassing is. Dit beleid, maar ook het komende beleid, zijn beiden nog niet aangepast in lijn met de Omgevingswet.

Er lopen pilots om flexibeler om te gaan met blurring en daarin het toestaan van een horecadeel. Hiermee wordt beoogd meer ruimte te bieden aan ondernemers. Daarnaast beoogd de gemeente door het verruimen van beleidsregels in blurring aantrekkelijkere en levendigere winkelstraten te creëren. Je moet je hierin afvragen of een verruiming van regels overlast niet in de hand werken. Het toenemen van de druk op een woon-en leefklimaat hoeft niet in alle gevallen een belemmerende werking te hebben, middels kan er ook meer levendigheid worden gecreëerd. Dit is dus niet per definitie negatief.

Interview 3, Stadsdeel Amsterdam Oost

Respondenten: Dhr. C. van der Velde en Dhr. D. Romer
Functie: planoloog en accountmanager horecabedrijven, stadsdeel Amsterdam Oost
Datum: 29 februari 2017

C: Hoe is oost bestemd?
V: Divers. In de hoofdlijnen gezien zijn winkelgebieden vaak een gemengde bestemming. De overige delen hebben een enkele bestemming, waarbij het soms kan zijn dat de detailhandel bestemd is in een bestemming. Daarnaast hebben sommige straten een mix. Wat vaak ook wordt opgenomen is dat wij, als direct recht of als afwijking, ondergeschikte horeca is toegestaan bij bepaalde functies, een bepaald maximaal oppervlakte/percentage. Ook wordt de APV gehanteerd.

Als er gekeken wordt naar ondergeschikte horeca is dat eigenlijk door de hele stad in hoofdlijnen wel hetzelfde. Er komt een nieuw algemeen detailhandelsbeleid aan en het gemeente brede horeca beleid komt er nu ook aan. Tot die tijd worden de stadsdeel beleidsstukken aangehouden. Dit zal overigens hoofdlijnen blijven bevatten aangezien ieder gebied anders is en toch individueel moet worden bekeken. Net als dat Noord, Centrum en Zuid onderling ook al van elkaar verschillen.

Oost zelf is een divers gebied, waarbij gebieden tegen het centrum aanliggen, zoals de Oosterparkbuurt en Dapperbuurt, al een toenemende druk van het Centrum ervaren. De Wibautstraat en Weesperzijde beginnen echt al het karakter en de uitstraling van het Centrum te krijgen, en krijgt hierdoor ook een toename in overlast van horeca, van toesisten die daarbij horen, etc. Terwijl bij IJdorp en Betondorp hier totaal geen sprake van is. Daar beginnen de winkelcentra een beetje uit te sterven en ben je als gemeente blij met ieder leuk concept dat voorbij komt. Oost kent dus nog een grote dynamiek en hierdoor is het lastig om te zeggen op welke manier stadsdeel Oost met mengformules omgaan. Per gebied heb je namelijk een andere opgave.

C: Vaak wordt een goede ruimtelijke ordening als argument gebruikt voor bepaalde ruimtelijke beslissingen. Wat is in jullie ogen een goede ruimtelijke ordening?
R: Horecazaak met terras kan de openbare orde en veiligheid bevorderen en dat geeft ogen en oren op straat. Door meer leven op straat te creëren is er meer gevoel van veiligheid. Een goed voorbeeld hiervan is de Dappermarkt. Op de Dappermarkt is het overdag druk en gezellig, maar in de avonden vanaf 20.00u helemaal leeg. Dan wordt er hoogstens nog opgeruimd en oogt die straat ineens vrij breed en loop je als het ware in niemandsland. Gedurende de dag merk je hier niets van, aangezien het dan volstaat met kraampjes is. Als je in dit geval zorgt voor afwisseling in de functiemix en her en der een café of restaurant vestigt, geeft dat een veiliger gevoel aangezien er dan nog leven in de straat is.

C: Maar brengt horeca dan geen overlast?
R: Ja, dat is de keerzijde. Als gemeente ga je hierover met ondernemers in gesprek. De mensen voelen dat hun buurt gaat veranderen, door de vestiging van opkomende horeca, maar op een gegeven moment zal ook de detailhandel weer aantrekken.

C: Met welke vormen van overlast hebben jullie te maken?
V: Als gemeente ontvangen wij klachten als geluidoverlast, door bijvoorbeeld muziek, wat voorkomt in de directe omgeving van cafés. Een andere oorzaak van geluidsoverlast kunnen bezoekers zijn die buiten op het terras zitten of het terras verlaten. Daarnaast is er ook vaak sprake van fietsoverlast.

Het lastige aan een veranderende omgeving en klachten wegens overlast, is dat niet iedereen ervoor heeft gekozen om in een hele rumoerige buurt te wonen. Het verschil in bewoners die hier al jarenlang wonen en de mensen die recent in dit gebied zijn gehuisvest, is dat de bewoners die net in deze buurt zijn gaan wonen een bewuste keuze hebben gemaakt zich in een rumoerige omgeving te huisvesten. In tegenstelling tot bewoners die hier al dertig jaar wonen, woonde namelijk eerst in een rustige volksbuurt, waar iedereen elkaar kende. De vraag is of iemand dan maar moet verhuizen omdat je jouw eigen buurt niet meer herkent of niet meer bij jou past. En dat is ook niet echt wat je als gemeente wilt. Dit is een conflict waar wij regelmatig tegenaan lopen. Anderzijds merk je dat een buurt behoefte heeft en graag wilt meegaan met de ontwikkelingen in een omgeving. Op het moment dat je hier als gemeente en buurt niet in meegaat, veroorzaak je het risico dat een buurt verloederd. Dit

spanningsveld van het wel of niet ontwikkelen van een omgeving. Het is de taak van de gemeente om hier te zoeken naar een balans en hierin te manoeuvreren.

Een reden waarom meer vraag kan bestaan naar mengformules, komt voort uit het feit dat een buurt zich in een transitiefase begeeft. Op het moment van een transitiefase zie je vaak dat oudere ondernemers het niet meer redden en nieuwe ondernemers nog niet genoeg draagvlak hebben om te kunnen blijven bestaan. Mengformules kunnen hierin een interessant bijdrage leveren, omdat die de overgang zou kunnen bevorderen en ondernemers meer overlevingskans behouden. Soms zie je ook dat mengformules, althans in mijn optiek, als middel gebruikt wordt om onder regelgeving uit te komen en toch meer functies toe te voegen die wij eigenlijk niet willen en die worden dan onder mengformules geschaard.

De Dapperbuurt is een goed voorbeeld voor een gebied waarin mengformules een ongewenst effect kunnen veroorzaken. Dit komt veelal naar voren onder kapperszaken. Als er al zes kapperszaken in een buurt zijn gevestigd, waarom zou je er dan nog meer willen toestaan? Een argument die dit type ondernemer dan gebruikt is dan: ''Ik ben geen kapperszaak, maar een mengformule want ik schenk ook koffie. Dat is een functie die ik er ook nog bij doe en als ik dan drie flessen shampoo verkoop heb ik tevens een winkel gedeelte'. Dit laatste geval is echter niet wenselijk, maar in een transitiefase of beginfase zijn mengformules juist wel weer gewenst. In dit geval fungeert kan het een boost geven aan een gebied, waardoor dit dan wel weer loopt.

C: Aan de hand van wat jullie net vertellen lijkt het mij heel moeilijk om grip te houden op waar blurring wel of niet wenselijk is. Hoe managen jullie dat?
R: Ja, dat is inderdaad moeilijk. Om het nog moeilijker te maken zijn er nu ook pilots waarin blurring zelfs mag plaatsvinden in combinatie met het schenken van alcoholhoudende dranken. Persoonlijk heb ik daar mijn vraagtekens bij. Ik vraag mij af of het verstandig is om detailhandel en het verstrekken van alcohol moet willen combineren. Ik kan mij voorstellen dat een consument eerder een dure aankoop doet indien diegene onder invloed is van alcohol. Al ben ik persoonlijk wel voor blurring zonder alcohol. Dat geeft wel echt een extra aanvulling aan een gebied.

C: Zijn jullie niet bang dat door het toestaan van mengformules het straatbeeld heel eenduidig wordt?
V: Daar is ook regelgeving aan verbonden. Het is met mengformules namelijk niet toegestaan om reclame te maken voor etenswaren en dranken, dus voor die uitstraling ben ik niet bang in. Eigenlijk creëer je een derde variant. Ondanks dat je veel mogelijkheden hebt in detailhandel, zijn toch overal dezelfde (internationale) winkelketens gevestigd. Daar doe je ook niet zo heel veel aan, dat is nu eenmaal marktwerking. Door het toestaan van mengformules, voeg je wel een extra type toe, hoe de markt zal oppakken is echter de vraag. Indien er sprake zal zijn van een ongewenste mengformule, probeer je toch middels beleidsregels deze vormen van mengformules niet toe te staan.

C: In hoeverre is het mogelijk om deze ongewenste vormen van mengformules af te wijzen?
V: In de Dapperbuurt proberen wij dit wel strak te houden, en iedereen in zijn hokje te houden, anders krijg je al snel een onleefbare situatie. Dat is één van de afwegingskaders. Als je al een plek is waar veel horeca gevestigd is, is de vraag of je met mengformules niet nog veel meer horecaoverlast toevoegt. Aangezien dit gebied al onder druk van horeca staat. Een voorbeeld hiervan is Weesperzijde. Weesperzijde krijgt echt al een Centrum uitstraling, wat betekenen dat wij daar terughoudend zouden zijn in het toestaan van mengformules. Aangezien wij verwachten dat door het toestaan van meer mengformules de druk in een gebied alleen maar verder zal oplopen.

C: Is die overlast gezien vanuit de concurrentie of bewoners?
R: Dit geldt met name voor bewoners. Wij hebben geen beleid om gevestigde horecaondernemers te beschermen tegen concurrentie. Wij willen hen wel helpen, maar niet door concurrentie weg te halen, dat is namelijk marktwerking. Dan moet de ondernemer een beter concept bedenken.

Er is wel een spanningsveld merkbaar tussen horecazaken en mengformules. Aangezien horeca aan allerlei voorgunningen en voorwaarden moeten voldoen, bijvoorbeeld een SHV diploma en DHW voor als je drank schenkt, etc.

Een vervaging die hier op lijkt is airbnb, shortstay en hotels, daarbij is het beleid wel aan banden gelegd.

V: Het is voor mengformules echter wel uitgesloten een terras te exploiteren of reclame te maken voor de ondergeschikte dienst, horeca. Het verbieden van een terras en reclame vinden ondernemers heel belemmerend, dat merkt de gemeente Oost. Wanneer mengformules nu eenmaal beter lopen willen zij toch graag een terras en dergelijke. Dat is vaak wel echt een reden voor ondernemers die een mengformule exploiteren om dan een horecavergunning aan te vragen. Echter wordt dit enkel toegestaan, indien dit passend is in een buurt.

R: Terugkomend op de mengformules merk ik dat er een regel toch wel echt vervaagt en dat is de reden dat tafeltjes en stoeltjes gesitueerd moeten worden achterin de zaak en niet voorin de zaak. Daar wordt heel erg tekort in geschoten. Daar wordt niet voldoende op gehandhaafd. Dat is overigens in heel Amsterdam zo, dat maakt het voor mij heel lastig om een ondernemer aan te spreken. Ondernemers zeggen dat andere het verderop in de straat ook doen. Terwijl het op deze manier voor bewoners nu niet meer of moeilijker te onderscheiden is welke panden nu detailhandel zijn en dat is dus ook minder aantrekkelijk voor het winkelstraatbeeld, en geeft hierdoor wel meer dat horeca aanzicht.

C: Waarom is het straatbeeld zo belangrijk?
V: Dit is van belang voor het behoud van de leefbaarheid in een gebied. Je wilt een soort van contact tussen winkels en horeca in straten. Je merkt dat bij consumenten steeds meer dat funshoppen wordt toegepast en je ziet dat mensen dan vaak een aantal winkels in loopt om vervolgens ergens iets te gaan drinken. Dat doe je alleen als een straat er aantrekkelijk uitziet, niet als de straat er niet aantrekkelijk uitziet. Als je eerst langs een viertal dichte gevels loopt, loop je minder snel door een straat heen. Hierdoor wil je als gemeente een soort functiemix aanbieden, waarin het leuk blijft om in een straat te lopen. Als dat zo is dan versterkt zich dat natuurlijk ook. Het is fijner langs een detailhandel straat dan een horecazaak.

C: Hoe bepaal je de hoeveelheid horeca en detailhandel?
V: Wij reguleren dit middels percentages, 20% detailhandel in straten, met een maximum van 40m^2 tot 45m^2 aan horeca.

C: Waarom is horeca ondergeschikt aan detailhandel?
V: Vanwege het straatbeeld en de mogelijke overlast willen we meer detailhandel dan horeca in een straat hebben zitten. De horeca die kleding wil gaan verkopen levert geen overlast, andersom is dit wel het geval, horeca levert vaak meer overlast. Zolang horeca geen alcohol verkoopt, kan dit gecombineerd worden met detailhandel.

C: Waarom wil je als gemeente sturing uitoefenen in een gebied en niet meer laten vieren?
V: In gebieden met veel horeca kan je middels sturing inspelen op het voorkomen van overlast. Daarnaast wil je enigszins grip houden op de betrouwbaarheid van ondernemers. In bepaalde delen van Amsterdam Oost merken we dat ondernemers onder het mom van een mengformule horecazaken willen starten die niet gewenst zijn in een bepaald gebied. Wat je veel ziet is dat shoarmazaken zich voordoen als mengconcepten, maar dat in werkelijkheid niet zijn. Daar willen wij dan toch graag controle op houden en deze kunnen weigeren, indien hiervan sprake is. Op deze manier probeert de gemeente een evenwicht aan functies te realiseren en levendigheid en leefbaarheid in een gebied, naast elkaar, te kunnen managen.

Daarnaast bevinden zich in stadsdeel Oost veel versnipperde pandeigenaren. Als een pandeigenaar slechts in het bezit is van één pand, is het lastiger afspraken te maken over hetgeen wat ruimtelijk wel en niet is toegestaan, omdat die eigenaar gewoon geld wilt verdienen aan dat ene pand. Indien een groot deel van de panden in eigendom zijn van één eigenaar, zoals in de Czaar Peterstraat, is het gemakkelijker met een eigenaar contractuele afspraken te maken. In contractuele afspraken kan op de ene plek iets worden geweigerd, als daartegenover staat dat er op de andere plek iets wordt toegestaan. Dan kan je als gemeente eisen stellen aan functies en concepten, waardoor dit voor een gemeente veel makkelijker te handhaven is.

Daarnaast staat de gemeente Amsterdam Oost niet in alle delen van het gebied mengformules toe en gelden hiervoor ook andere voorwaarden. Hierin bestaat echter het risico dat alle ondernemers denken dat mengformule is toegestaan. Hierdoor wordt dit steeds moeilijker te handhaven en is het lastig uit te leggen aan ondernemers. Binnen stadsdeel Oost heeft ieder gebied een andere opgave, hierin is zelfs verschil op straatniveau.

C: Er dient dus rekening gehouden te worden met eigenaren, bewoners en ondernemers. Zijn er nog meer belangen waarvan je zegt daar moet je ook echt rekening meer te houden?
R: Er moet ook een balans zijn tussen een aantrekkelijke stad en een stad waar teveel overlast is. Je moet een goede balans vinden tussen gezelligheid en herrie. Als gemeente dien je te voorzien in dit balans.

Onder overlast verstaan we bijvoorbeeld fietsoverlast. Als gemeente bekijk je hoe overlast kan worden tegengegaan. Dit gebeurt onder andere door het toestaan van een maximaal aantal decibel aan geluid, zoals staat vastgesteld in het Activiteitenbesluit. Ook wordt hier op ingespeeld door het hanteren van vaste opening- en sluitingstijden, middels de Winkeltijdenwet. Overlast kan ook plaatsvinden in ruimtelijk aspect. Zo claimt iedereen zijn eigen stuk grond, door het plaatsen van plantenbakken, terrassen, bankjes en kleine tuinen. Daarnaast dient de gemeente zelf nog ruimte over te houden voor het plaatsen van vuilnisbakken, lantaarns, etc. Aangezien de openbare ruimte in Amsterdam beperkt is betreft dit een uitdagende opgave. De gemeente probeert hierin een goede balans te vinden.

Bijlage V, Codeerschema

1. Flexibiliteit

    Definitie: 'het vergemakkelijken van de implementatieprocessen van plannen'.[225]

    Kenmerken: a*enabling, adapting, adjusting, allowing, relaxtion of the rules correcting*.[226]

2. Rechtszekerheid

    Definitie: 'de mate waarin rechthebbenden zeker zijn van de voor hun geldende (of omschreven) rechten'.[227]

    Kenmerken: voorspelbaarheid, controle, standaardisatie en vermijden van onzekerheden.[228]

3. Ruimtelijk doelstellingen en achterliggende redenaties

4. Belanghebbenden

    De stakeholders waarmee rekening wordt gehouden in het formuleren van beleidsregels.

[225] Tasan-Kok 2008, p. 187-188.
[226] Tasan-Kok 2008, p. 187-188.
[227] Buitenlaar en Sorel 2010.
[228] Tasan-Kok 2008, p. 185.