

Horeca in de Amsterdamse binnenstad

De horeca draagt in belangrijke mate bij aan de aantrekkelijkheid van de Amsterdamse binnenstad. Dat de horeca ook af en toe voor overlast zorgt en een juiste menging met andere functies noodzakelijk is behoeft geen betoog. Het is de taak van de gemeente om de verschillende belangen die er spelen af te wegen en aan te geven waar en hoeveel horeca in de binnenstad is toegestaan. Het bestemmingsplan is het juridisch-planologische instrument waarin dit geregeld wordt.



Café als oprit van de digitale snelweg. Foto: Marcel van der Meer

ANNEMARIE VAN BOLHUIS*

Sinds 1975 is de horeca (dat wil zeggen restaurants en cafés, hotels worden in dit artikel buiten beschouwing gelaten) in de binnenstad van Amsterdam behoorlijk toegenomen. In 1975 bedroeg het aantal horecaondernemingen nog ongeveer duizend, nu zijn er in totaal zo'n 1600 eet- en drinkgelegenheden in de binnenstad gevestigd. De binnenstad kent een enorme variatie in horecagelegenheden. Nog altijd is de binnenstad de proeftuin voor nieuwe formules in de horeca, zoals het Grand Café eind jaren tachtig en de meer recentelijk geopende Internet-cafés.

Van de horecaondernemingen bestaat de ene helft uit eetgelegenheden (onder meer restaurants, snackbars, cafetaria's en eethuizen) en de andere helft uit drinkgelegenheden (onder meer cafés, discotheken, bars en coffeeshops).

BELANG

Het belang van de horeca voor de binnenstad is groot. Niet alleen zorgt de horeca voor een belangrijk aandeel van de werkgelegenheid, maar brengt het ook sfeer en levendigheid. Tussen de horeca en andere functies als detailhandel, cultuur en toeristische functies bestaat een sterke relatie. De aanwezigheid van al deze functies zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig

vestigingsmilieu voor bedrijven en kantoren. De binnenstad kent verschillende deelmilieus. Langs de Kalverstraat-Nieuwendijk is de horeca vooral gericht op het winkelend publiek en zijn er veel fastfoodzaken en cafetaria's, beiden voornamelijk gevestigd in de aanpalende steegen. Het horecaconcentratiegebied Leidseplein is door de combinatie van soorten cafés, dansings, fastfood en de wat goedkopere restaurants voornamelijk gericht op jongeren. In de Jordaan bevinden zich verspreid over het gebied met name de wat meer kleinschalige cafés en restaurants. Ook het Rembrandtplein en de Wallen zijn kenmerkende horecagebieden.

BESTEMMINGSPLANNEN

In het bestemmingsplan worden de gemeentelijke beleidsuitgangspunten ten aanzien van de gewenste ruimtelijke ordening juridisch vastgelegd. Het plan kent een stedenbouwkundige deel waarin onder meer regels omtrent de bouwhoogte en het bouwvolume zijn opgenomen, en een planologisch deel met regels ten aanzien van de toegestane functies. Het bestemmingsplan is bedoeld om ruimtelijk relevante zaken te regelen. Regels omtrent de gewenste winkelbranches of architectuur kunnen niet worden opgenomen. Bij de Dienst Binnenstad is in 1995 de Vernieu-

wingsoperatie Bestemmingsplannen gestart. Een groot deel van de in totaal dertig bestemmingsplannen die de binnenstad kent is gemaakt in de jaren tachtig. Deze bestemmingsplannen zijn conserverend van karakter, zijn gericht op het bevorderen van de woningbouw en hebben een uitwerkingsplicht, hetgeen betekent dat er een gedetailleerde invulling van het bestemmingsplan voor een deel van het gebied moet worden gemaakt. De systematiek is niet voor elk plan gelijk en is vaak ingewikkeld. Soms wordt er gerekend met maximaal aantal vierkante meters vloeroppervlakte per functie. Hierdoor is een uitgebreide boekhouding nodig waarin elke functiewijziging gedetailleerd moet worden bijgehouden.

De vernieuwingsoperatie heeft een tweeledig doel. Ten eerste om te komen tot globale bestemmingsplannen zonder uitwerkingsplicht met een eenduidige en eenvoudige plansystematiek. Ten tweede moet het huidige ruimtelijke beleid in de nieuwe bestemmingsplannen worden verwerkt. Veel van de gewenste ontwikkelingen kunnen niet worden gerealiseerd vanwege de verouderde geldende bestemmingsplannen.

BELEID

Een van de belangrijkste hoofddoelstellingen van het beleid voor de binnenstad, zoals ver-

woord in het Beleidsplan Binnenstad (1993), is het versterken van de centrumpositie en het handhaven van de functiemenging in de binnenstad. De centrumpositie van de binnenstad in Amsterdam bestaat uit de vele verschillende en hoogwaardige stedelijke functies van nationaal en internationaal niveau. Voorbeelden daarvan zijn onder meer de Universiteit van Amsterdam, de Stadsschouwburg en de Effectenbeurs. Daarnaast biedt de binnenstad een breed scala aan uiteenlopende winkels, horecagelegenheden, bedrijven en culturele voorzieningen. Het gemengd voorkomen van al deze functies in een historisch omgeving vormt het unieke en aantrekkelijke binnenstadsmilieu.

Om dit aantrekkelijke en unieke milieu te behouden en te versterken heeft op dit moment de economische functie, in het bijzonder de kantoorfunctie, specifieke aandacht nodig. Het wonen is de laatste jaren behoorlijk toegenomen en behoeft in de nieuwe bestemmingsplannen geen bescherming meer. De oude bestemmingsplannen, die gemaakt zijn in een tijd toen veel gebouwen leeg stonden, waren nog gericht op het mogelijk maken van wonen in de binnenstad.

UITWISSELING

Veel van de bestemmingen in de oude bestemmingsplannen zijn zeer gedetailleerd geregeld, en vaak is uitwisseling van wonen met andere functies niet mogelijk. In de nieuwe bestemmingsplannen wordt de uitwisseling van bepaalde bestemmingen mogelijk gemaakt en wordt alleen dat geregeld wat strikt noodzakelijk is. Eén van de functies die een aparte regeling behoeft is de horeca omdat deze zich niet op alle plekken gemakkelijk met andere functies laat mengen. Zo kunnen een groot aantal horecavestigingen in een woonbuurt zorgen voor te veel overlast voor omwonenden. In het bestemmingsplan Leidse- en Weteringbuurt, het eerste plan in het kader van de Vernieuwingsoperatie en momenteel in voorbereiding, is een aparte horecageleding opgenomen.

LEIDSE- EN WETERINGBUURT

Om uit te leggen hoe zo'n regeling er uit ziet en welk proces eraan vooraf gaat om een dergelijke regeling te maken, is het bestemmingsplan Leidse- en Weteringbuurt als voorbeeld genomen.

Allereerst is globaal onderzoek gedaan: de bestaande regeling is geëvalueerd, er is een rondje door de buurt gemaakt, het aantal horecavestigingen in de buurt is geïnventariseerd en de ontwikkelingen van de afgelopen tien à vijftien jaar zijn in kaart gebracht. Het bestaande beleid dat voor de binnenstad van toepassing is, is geïnventariseerd. Om het beeld compleet te maken zijn gesprekken gevoerd met deskundigen, belanghebbenden en buurtorganisaties.

Hieruit zijn een aantal beleidsvragen geformuleerd die nader bekeken moesten worden en

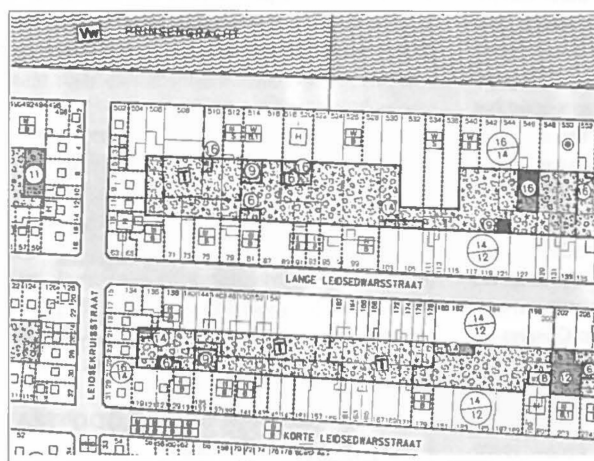
die van belang waren om een visie op het gebied ten aanzien van de horeca te ontwikkelen. Belangrijke vragen voor dit gebied waren onder meer: mag de horeca in het gebied uitbreiden? Welke categorieën van horeca zijn waar toegestaan? En hoeveel horeca mag er in de Leidsestraat worden toegestaan, zodat een goede bewinkeling van de straat mogelijk blijft?

Uiteindelijk is in het bestemmingsplan Leidse- en Weteringbuurt een horecageleding opgenomen waarbij uitgegaan is van de bestaande horecagelegenheden, verdere uitbreiding is nauwelijks mogelijk. Het horecaconcentratiegebied Leidseplein, een centrumfunctie op zich, en de in het gebied verspreid liggende horeca bieden voldoende mogelijkheden om uit te gaan. Tevens ondersteunen ze de verschillende functies als theaters, bioscopen en kantoren in het gebied en winkelstraten als de Leidsestraat en Spiegelstraat. In deze twee winkelstraten is bovendien beperkt horeca toegestaan om het winkelen niet te veel te onderbreken en een goede bewinkeling te houden.

PLANKAART

Op de bestemmingsplankaart zijn alle panden waar horeca is toegestaan specifiek aangegeven (zie kaartje). Per pand is tevens aangegeven welke categorie horeca (I, II of III) is toegestaan en tot welke verdieping. In het horecaconcentratiegebied (de vierkante lege blokjes) zijn alle categorieën horeca op alle verdiepingen toegestaan. Buiten dit gebied mag in principe alleen horeca op de begane grond en in de kelder of het souterrain om de overlast voor bewoners zoveel mogelijk te beperken.

Gezien het bestaande beleid tot behoud van



Een deel van de concept bestemmingsplankaart Leidse- en Weteringbuurt. Bron: Dienst Binnenstad

een eigen en rustig karakter van de grachten betekent dat uitbreiding van horeca langs de grachten niet gewenst is.

Horeca die gevestigd is in een museum of een kantoor en dus alleen bedoeld is voor de gebruikers van de hoofd functie, de additionele horeca, wordt niet in het bestemmingsplan geregeld. In het bestemmingsplan wordt in dat geval alleen de hoofd functie aangeduid.

HORECACATEGORIEËN

Op de kaart is per pand aangegeven welke horecacategorie is toegestaan: *Horeca I is Fastfood*: onder meer automatiek, snackbar en fastfoodrestaurants; *Horeca II is Nachtzaken*: onder meer dancings, discotheken en sociëteiten; *Horeca III is Cafés en restaurants*: onder meer cafés, bars, restaurants, coffeeshops, lunchrooms en ijssalons.

Voor de Leidse- en Weteringbuurt, het horecaconcentratiegebied uitgezonderd, is uitbreiding van *fastfoodzaken* niet toegestaan gezien de ongewenste functiemenging en de overlast op de openbare ruimte die dergelijk zaken met zich meebrengt. Omzetting van *fastfoodzaken* naar *cafés of restaurants* is toegestaan omdat horeca in die categorieën als minder overlast veroorzakend wordt gezien. *Nachtzaken* zijn, vanwege het vertrek van grote aantallen bezoekers op een nachtelijk tijdstip, zeer beperkt toegestaan (alleen daar waar ze al aanwezig zijn). Omzetting van *nachtzaken* naar *cafés en restaurants* is dus, net als bij *fastfoodzaken*, toegestaan.

Cafés en restaurants zorgen in het algemeen voor een positieve en levendige uitstraling en dragen daardoor bij aan een gewenst straatbeeld. Aangezien deze vestigingen in principe voor de minste overlast zorgen, mogen *cafés en restaurants* overal waar horeca op de plankaart is aangegeven worden gevestigd.

GEVELVERKOOP

Het construeren of veranderen van de gevel van horecavestigingen ten behoeve van gevelverkoop is niet toegestaan. Steeds vaker verbouwen horecagelegenheden als pizzeria's, ijssalons en snackbars de voorgevel om hun etenswaren aan het voorbijlopend publiek te kunnen verkopen. Deze 'open-pui verkoop' is een verkapt vorm van uitbreiding van het winkelvloeroppervlak, een oneigenlijk gebruik van de openbare ruimte. In het bestemmingsplan wordt gevelverkoop niet toegestaan vanwege de verstoring van het uiterlijk van de gevel en het minder gewenste gebruik van de openbare ruimte.

Het bestemmingsplan Leidse- en Weteringbuurt is op dit moment nog in voorbereiding. De gemeenteraad moet na de hele inspraakprocedure nog haar definitieve goedkeuring aan het plan geven. De horecageleding kan dan wellicht ook deels voor andere gebieden worden gebruikt.

*Annemarie van Bolhuis is sinds 1991 werkzaam bij de gemeente Amsterdam. Per 1 januari 1996 is zij van de dienst Ruimtelijk Ordening, afdeling Binnenstad, naar de dienst Binnenstad Amsterdam gegaan.