

Memo (raad)

Aan : De gemeenteraad

Van : Het college

Datum : 18 januari 2023

Doel: : Afdoening toezegging Forum **Nummer toezegging:**

Onderwerp : Toezegging in Forum van 16 januari 2023 (bestemmingsplan STEP).

Inlichtingen bij : R. de Groote, r.degroote@zutphen.nl, 06-51585400

Kennisnemen van

Het schriftelijke antwoord op een toezegging in het Forum over het ontwerpbestemmingsplan STEP van 16 januari 2022

Inleiding

In het forum van 16 januari 2023 is verzocht om in een nadere memo uitleg te geven over de verhouding tussen het vast te stellen bestemmingsplan STEP en de verschillende beleidsregels en/of verordeningen voor de thema's standplaatsen, terrassen en evenementen. Ook is verzocht de systematiek van het bestemmingsplan, zoals uitgelegd, aan te geven.

In deze memo wordt antwoord op deze vraag met ook een uitgewerkt voorbeeld ten aanzien van standplaatsen en terrassen gegeven. Ook wordt nog kort uitleg gegeven over terrassen en de situatie tijdens corona die inmiddels geheel zijn hersteld. In het forum van april 2022 waren hier verschillende vragen over gesteld.

Beantwoording

Wat is het doel van het bestemmingsplan STEP?

Het doel van het bestemmingsplan is om planologisch juridisch te regelen dat de genoemde functies kunnen en mogen. Op dit moment is er los van gebied Revelhorst-De Stoven en Noorderhaven voor parkeren, voor geen van de thema's een planologisch juridisch kader. Kortom: er worden vergunningen of toestemmingen versterkt, die ook passen binnen de huidige beleidsregels en/of verordeningen, maar die niet geregeld zijn in bestemmingsplannen. Met het parapluplan willen we systematisch dit gat voor deze thema's dichten. Hiermee voorkomen we diverse handhavingsverzoeken op het gebied van bestemmingsplannen voor deze thema's. Op zich worden er wel vergunningen voor standplaatsen, terrassen en evenementen verstrekt, maar deze mogen niet getoetst worden op bestemmingsplannen. Hier zijn vanuit wet- en regelgeving spelregels voor. Voor

parkeernormen is er geen beleid vastgesteld en geeft het bestemmingsplan de spelregels. Hier wordt verderop in deze memo nog nader op ingegaan.

Het bestemmingsplan STEP regelt om het simpel en eenvoudig te zeggen, dat als beleid en verordening voor de thema's standplaatsen, evenementen en terrassen een en ander mogelijk maakt het bestemmingsplan dit toestaat. Andersom niet. Het is niet de bedoeling, dat als beleid en de verordening vergunningverlening voor standplaatsen, terrassen en evenementen niet toestaat het bestemmingsplan dit afdwingt. Dit is expliciet niet de bedoeling en staat ook niet in de regels. Voor parkeernormen wordt nu de dagelijkse toegepaste richtlijn vanuit het CROW als bestemmingsplankader opgenomen.

Waarom is er gekozen voor de systematische aanpak in het bestemmingsplan?

In het kader van flexibiliteit en het ontlasten van bewoners en bedrijven in vergunningaanvragen of bestemmingsplanwijzigingen is ingestoken op het thematisch regelen. Een en ander is in lijn met de Omgevingswet, waarin flexibilisering onder andere wordt nagestreefd. Ook in jurisprudentie is deze mogelijkheid bevestigd (het zogenaamd dynamisch verwijzen naar beleid in bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen bewegen mee met beleid). Het beleid is hierbij leidend en in bestemmingsplan mag naar dit beleid worden verwezen en is nieuw vastgesteld beleid ook automatisch het bestemmingsplankader. Het bestemmingsplan is dynamisch en niet star. Immers anders zou met de genoemde thema's het gehele bestemmingplan voor de gehele gemeente op milimeterniveau moeten worden bepaald, waarbij toekomstige kleine of grote wijzigingen direct leiden tot bestemmingsplanherzieningen met hoge kosten en lange doorlooptijden. Met al aanwezig beleid, verordeningen en beleidsregels kunnen gemeenteraad, college van B&W en/of burgemeester op de gestelde thema's sturen en ook wijzigingen aanbrengen. Het bestemmingsplan volgt dit en belemmert niet. Voor de goede orde wordt opgemerkt, dat met deze systematiek er geen planschades aan de orde zijn.

Welke verhouding is er tussen het bestemmingsplan STEP en de verschillende beleidsregels/verordeningen?

Het bestemmingsplan regelt of standplaatsen, terrassen of evenementen in een bepaald gebied mogen. De beleidsregels en/of verordeningen geven vervolgens de kaders of er voor de functie een vergunning mag worden afgegeven. Deze beleidsregels of verordeningen zijn dus leidend en zijn niet als bestemmingsplanregels opgenomen. Dit zou anders dubbelop zijn en maakt het zeer complex om wijzigingen door te voeren. Het bestemmingsplan faciliteert. Het is onjuist, dat de thema's vervolgens altijd moeten worden toegestaan in de aangegeven gebieden en vergunningen moeten worden verleend, omdat het bestemmingsplan hierin voorziet. Immers nadere beleidsregels of verordeningen zijn leidend of er voor de activiteit een vergunning (standplaats-, terras- of evenementvergunning) mag worden afgegeven. Als de aanvraag strijdig is met beleid of verordening, wordt de vergunning geweigerd.

Welke bestuursorganen zijn bij de verschillende activiteiten van belang? Wie geeft waarop sturing?

De gemeenteraad stelt structuurvisies/omgevingsvisies en bestemmingsplannen/omgevingsplannen vast. In deze visies (niet bindend bewoners onderling) en plannen (wel bindend) geeft de raad aan welke functies en bebouwingen waar mogelijk zijn.

In verordeningen geeft de gemeenteraad nadere spelregels weer voor de verschillende thema's, wanneer een vergunning bij welk bestuursorgaan (college van B&W of de burgemeester) voor de activiteit kan worden verstrekt. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt, dat:

- op basis van de verordening Fysieke Leefomgeving (vastgesteld door de gemeenteraad) het college van B&W standplaatsvergunningen verleend;

- op basis van de APV (vastgesteld door de gemeenteraad) de burgemeester evenementvergunningen verleend;
- op basis van de APV (vastgesteld door de gemeenteraad) de burgemeester terrasvergunningen verleend.

Vervolgens kan het zijn, dat nadere beleidsregels door college van B&W of burgemeester worden opgesteld om nadere regels voor vergunningverlening te hebben. Dit past binnen de zogenaamde discretionaire bevoegdheid die bestuursorganen hebben. Ook past dit binnen de staatsrechtelijke verdeling, dat de gemeenteraad kaders stelt en het college of de burgemeester het uitvoerende orgaan is.

Voorbeeld vanuit standplaatsen. In de Verordening fysieke leefomgeving (vroeger APV) heeft de gemeenteraad bepaald dat er vergunningen moeten verleend voor standplaatsen. Het is verboden om zonder vergunning een standplaats in te nemen. Het college van burgemeester heeft in de notitie vent- en standplaatsen precies aangegeven hoeveel en waar dit mag. Het bestemmingsplan STEP geeft de planologische ruimte, dat standplaatsen in de gemeente zijn toegestaan. Het college verleent op basis van de toetsing aan de verordening en beleid wel of niet de vergunning. Het bestemmingsplan STEP staat een en ander planologisch juridisch toe.

In het voorbeeld van terrassen heeft de gemeenteraad in beleid, zoals het bestemmingsplan (bestemmingen horeca) en Algemene Plaatselijke Verordening kaders aangegeven welke functies waar mogen. Op basis van de APV (exploitatievergunning, waar de toestemming voor een terras onderdeel van is) en de Alcoholverordening is de burgemeester bevoegd voor de vergunning en zijn er nadere beleidsregels voor terrassen geformuleerd, waarbij geldt dat deze alleen bij horecafuncties kunnen worden geplaatst. Hierbij mag de burgemeester mogelijke strijdigheid met het bestemmingsplan voor het plekje van het terras dit niet afwegen in de vergunning. Dit mag en is geen toetsingsgrond, omdat de exploitatievergunning en Alcoholverordening zich richten op de exploitatie en de openbare orde en niet op ruimtelijke ordening. Wet- en regelgeving staan dus niet altijd in lijn met elkaar. Met het bestemmingsplan STEP wordt dit opgelost.

Het bestemmingsplan STEP geeft voor dit voorbeeld de mogelijkheid aan, want terrassen zijn in de binnenstad alleen mogelijk op basis van de door gemeenteraad aangegeven geldende horecabestemmingen. Mocht de gemeenteraad in de toekomst de het bestemmingsplan voor horeca wijzigen of de visie aanpassen, dan volgt het bestemmingsplan. Het nieuwe beleid, verordening en/of beleidsregel is dan leidend of er een vergunning wordt versterkt. Niet het bestemmingsplan STEP.

Mocht er een terras worden aangevraagd buiten de openbare wegen en verblijfsgebied van het bestemmingsplan en staat de plek niet op de lijst, dan is dit strijdig met het bestemmingsplan en zal een bestemmingsplanwijziging of omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan moeten worden doorlopen. Mocht het aangevraagde terras in de binnenstad in het openbare deel zijn gelegen (waar het planologisch zou mogen) maar voor een woning in plaats van het horecabedrijf, is dit strijdig met het nadere beleid en zal de aanvraag worden geweigerd. Beleid en de verordening zijn hierbij dus leidend en niet het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan faciliteert.

Dit geldt ook voor het thema evenementen. Ook hier geldt dat er door de burgemeester nadere beleidsregels zijn geformuleerd, waarop vergunningen worden verleend. De gemeenteraad heeft in de APV de bevoegdheid aan de burgemeester gegeven. De vergunningverlening richt zich op openbare orde. De planologische mogelijkheid wordt in het bestemmingsplan STEP gegeven, waarbij verordening, beleid en beleidsregels de toetsingskaders zijn voor wel of geen vergunningverlening.

In het bestemmingsplan STEP is voor de drie thema's standplaatsen, terrassen en evenementen de volgende systematiek gekozen:

- Standplaatsen. Het bestemmingsplan staat overal standplaatsen toe, met uitzondering van N2000-gebied (uiterwaarden IJssel). De verordening en het beleid zijn afdoende geregeld.
- Terrassen. De openbare wegen/verblijfsgebieden in de binnenstad, zoals in het bestemmingsplan aangegeven, staan terrassen toe. Private terreinen in de binnenstad dus niet. Voor buiten de binnenstad (Warnsveld, De Hoven, buitengebied of de wijken) geldt dat de terrassen voor de al afgegeven terrasvergunningen planologisch zijn toegestaan (deze staan in de bijlage bij de planregels). Voor deze gebieden geldt, dat niet rechtstreeks terrassen mogelijk zijn, als ze niet op de lijst staan. Met de bestemmingsplanwijziging of omgevingsvergunning heeft de gemeenteraad rechtstreeks of via een verklaring van geen bedenkingen de kaderstellende rol of terrassen hier gewenst zijn. Hierbij zal dan ook een horecafunctie aan de orde zijn.
- Evenementen. Dezelfde insteek als voor standplaatsen, waarbij voor N2000 gebied, ook conform beleid, wel een evenement onversterkt of versterkt met beperkt geluidniveau mogelijk zou kunnen zijn. Uiteraard zal dit ook vanuit wet natuurbescherming nader worden getoetst (provincie is hierbij bevoegd gezag) op geen significant negatieve effecten voor flora en fauna. Dit staat juridisch los van de mogelijkheid om een evenementenvergunning te krijgen (Wet natuurbescherming richt zich op natuur. APV op openbare orde).

Voor parkeernormen is er geen beleid door de gemeenteraad vastgesteld. Vandaar dat er nu op basis van de praktische dagelijkse toepassing van de CROW-leidraad voor parkeren de normen in de gemeente zijn aangegeven. Bij heel veel gemeenten wordt deze CROW-leidraad dagelijks toegepast en zijn deze ook opgenomen in zogenaamde paraplu-bestemmingsplannen. Hierbij zijn in het bestemmingsplan STEP mogelijkheden voor verruiming of aanscherping aan het college door de gemeenteraad gegeven, zodat maatwerk kan worden toegepast indien dit nodig is en dit vanuit ruimtelijke kwaliteit aanvaardbaar is. De voor de gebieden Revelhorst/De Stoven en Noorderhaven wel aanwezige parkeernormen worden geheel overgenomen in het bestemmingsplan STEP.

Conclusie ten aanzien van de verhouding bestemmingsplan STEP versus de thema's standplaatsen, terrassen en evenementen.

Het bestemmingsplan faciliteert. Of de functie daadwerkelijk mag worden uitgevoerd wordt getoetst op de door de raad vastgestelde verordening en nadere beleidsregels die door het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester zijn opgesteld en gepubliceerd (op overheid.nl). De verordening en het beleid zijn leidend voor wel of geen vergunningverlening.

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid voor visies, bestemmingsplannen en verordeningen om de kaders aan te geven.

College van B&W of burgemeester zijn de bestuursorganen die de vergunningen verlenen. Zij hebben nader beleid opgesteld en gepubliceerd, zoals notitie exploitatievergunning APV. Deze gaat onder andere over terrassen. Beleid vanuit horecavisie en het bestemmingsplan waar horecafuncties mogelijk zijn, vastgesteld door de gemeenteraad, is sturend hierbij. Voor standplaatsen is de notitie vent en standplaatsenbeleid leidend. Voor evenementen is de door de gemeenteraad vastgestelde APV van toepassing. Hiervoor is vergunning nodig. In de beleidsregels evenementen gemeente Zutphen 2014 zijn nadere categorieën bepaald en aangegeven op welke wijze vergunningen worden verleend. Het bestemmingsplan STEP faciliteert bovenstaande en geeft geen nadere regels hieraan. Gemeenteraad/college van B&W en/of burgemeester kunnen binnen hun bevoegdheden de nadere spelregels bepalen, waarop wel of geen vergunningen worden verstrekt.

Nadere beantwoording op vragen over terrassen (april 2022)

- De uitgangspunten voor terrassen staan in de Notitie Exploitatievergunningen. Uitgangspunt is dat een terras is toegestaan voor de eigen horecaonderneming. Dit noemen we de ‘reguliere’ terrassen. In bestemmingsplannen is de horecabestemming door de gemeenteraad aangegeven;
- In 2019 is er een pilot geweest met vergrote terrassen. Ondernemers mochten ook een terras plaatsen voor een naastgelegen pand mits de eigenaar/gebruiker daarmee instemde en het geen woning op de begane grond betrof;
- In voorjaar 2020 is dat vastgesteld beleid geworden (de hierboven genoemde notitie is gewijzigd). De vergrote terrassen mogen alleen van april tot en met oktober geplaatst worden en deze terrassen noemen we ‘seizoensterrassen’;
- Tegelijkertijd brak corona uit, moest de horeca dicht en mocht de horeca in eerste instantie alleen open met terras. Toen is er coulance toegepast met terrassen. Deze mochten uitgebreid worden en (onder voorwaarden) ook staan op locaties die volgens het aangepaste beleid niet konden. Dat is het ‘coronateras’ gaan heten. Zoals bv de terrassen op de loopstrook op de Groenmarkt en terrassen voor woningen op de begane grond;
- Inmiddels staan de terrassen conform de vergunningen. Dat wil zeggen dat er reguliere terrassen zijn en seizoensterrassen. Er zijn geen coronaterassen meer (op de Groenmarkt betekent dat dat de loopstrook weer terug is);
- In de beeldvorming wordt soms gesuggereerd dat er ‘winterterrassen’ zijn. Er is geen regeling voor winterterrassen. Terrassen zijn conform beleid jaarrond toegestaan, met uitzondering van de seizoensterrassen. Daar is in regelgeving de afgelopen jaren niets aan gewijzigd.

Bijlagen: geen