Raadsvoorstel

afdeling
Ruimtelijk beleid en advies

steller
J.G. Timmers

gouda
23 augustus 2022

dossiernummer
6345

telefoon
0182588758

onderwerp
Concept Horecavisie (Binnenstad) Gouda 2022-2028

Gevraagd besluit

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad van de gemeente Gouda voor te besluiten tot:

1. Het kennis nemen van de beleidsvisie “Horecavisie (Binnenstad) Gouda 2022-2028” en het vaststellen van de daarin gemaakte beleidskeuzes, te weten:

    a. Een nieuwe categorisering van de horeca in 5 categorieën (licht, middelzwaar, zwaar, afhaal- en bezorg, hotels).

    b. Een nieuwe gebiedsindeling voor de vestiging van voornoemde horeca categorieën (kernhorecagebied, mixzones, overig).

    c. Een afgewogen ontwikkelperspectief voor de vestiging van horeca categorieën in de benoemde gebieden in de binnenstad conform het gestelde op pagina 8 en 9.

    d. Het aanwijzen van drie locaties voor ontwikkeling van de horeca in de binnenstad (Kop van de Kleiweg, Nieuwe Veerstal, Nieuwe Markt).

    e. Het uitsluiten van de gehele Markt, de potentiele ontwikkellocaties en het overige gebied in de binnenstad voor vestiging van afhaal- en bezorgzaken.

    f. Het uitsluiten van de binnenstad voor vestiging van zogenaamde “dark kitchens”.

    g. Het onder voorwaarden toestaan van zogenaamde mengvormen (blurring en detailhandel met ondergeschikte horeca) conform het gestelde op pagina 12 en 13.

2. Het toepassen van het kader voor categorie c “overige gebieden” in de binnenstad (pagina 9) voor de ontwikkeling van nieuwe horeca in Gouda *buiten* de binnenstad. Uitzondering zijn afhaal- en bezorgzaken. Vestiging van nieuwe afhaal- en bezorgzaken buiten de binnenstad is, onder strikte voorwaarden, mogelijk mits het woon- en leefklimaat niet onevenredig wordt aangetast.

3. Het intrekken van de Horecanota 2008-2017 “Eten, drinken en overnachten in Gouda”.

Toelichting

Aanleiding
Op 23 augustus 2022 heeft het college ingestemd met de Horecavisie (Binnenstad) Gouda 2022-2028. Het is uw bevoegdheid om de in visie gemaakte beleidskeuzes vast stellen.
De laatste Horecanota 2008 – 2017, “Eten, drinken en overnachten in Gouda” is vastgesteld in 2008. Sindsdien hebben zich in de binnenstad van Gouda en in de horeca de nodige ontwikkelingen voorgedaan waardoor het speelveld voor horecaondernemers veranderde. Horecaondernemers moesten flexibeler en inventiever worden. In feite is dit tijdens de coronapandemie alleen nog maar versterkt.

gemeente
gouda

De horeca is veranderd. De klassieke indeling in horeca-categorieën, die ook in bestemmingsplannen voor de binnenstad is opgenomen, stemt niet meer overeen met de bestaande praktijk. Er is behoefte aan een nieuwe indeling die verwerkt zal worden in de partiële herziening van de bestemmingsplannen voor de binnenstad.

Inleiding
De Horecavisie (Binnenstad) Gouda 2022-2028 gaat in op de vestiging van horecazaken in de binnenstad vanuit een ruimtelijk-economisch perspectief. De gemeente streeft naar een goed evenwicht tussen de exploitatie van horecazaken en de leefbaarheid in de stad. De visie heeft een consoliderend en bestendigend karakter ten opzichte van de reeds gevestigde horeca in de binnenstad met een horecabestemming in het huidige bestemmingsplan. De horecavisie gaat vooral in op de vraag welk type horeca passend is in welk gebied in de binnenstad. Deze gebiedsgerichte benadering biedt hierdoor ook inzicht in de ontwikkelruimte voor nieuwe horeca.
Hiermee voorziet de horecavisie in een actueel beoordelingskader voor vestiging van horeca in de binnenstad.

De gebieden buiten de binnenstad zijn vergelijkbaar met de “overige gebieden” in deze visie. Hier zijn de reguliere bestemmingsplannen en relevante kaders uit o.a. de Winkelvisie 2017-2025 van toepassing. Uitzondering zijn afhaal- en bezorgzaken. Vestiging van nieuwe afhaal- en bezorgzaken buiten de binnenstad is, onder strikte voorwaarden, mogelijk mits het woon- en leefklimaat niet onevenredig wordt aangetast.

1 Nadere uitleg op gevraagd besluit

Doel: Een afgewogen versterking van de horeca in de binnenstad

Deze horecavisie heeft tot doel de ontwikkeling van een horeca-aanbod dat aansluit bij de wensen van inwoners, regiobewoners en bezoekers. De visie wordt vertaald in de partiele herziening van het bestemmingsplan binnenstad en het biedt een beoordelingskader voor nieuwe aanvragen.

2 Argumenten

2.1 Argumenten categorisering

De nieuwe horecanota biedt een actueel kader voor vestiging van horeca in de binnenstad

Het opstellen van een nieuwe horecavisie is een onderdeel van het uitvoeringsprogramma binnenstad. De behoefte aan een actualisatie van de horecavisie komt voort uit de dagelijkse praktijk waar een uiteenlopen van bestaande beleidskaders en ontwikkelingen in de horecasector werd geconstateerd. In de nieuwe APV (2020) is hier al rekening mee gehouden. Met het opstellen van een nieuwe ruimtelijk-economische visie op de horecasector in de binnenstad wordt deze discrepantie verder opgeheven en ontstaat een actueel kader voor de vestiging van horeca in de binnenstad. Deze indeling van categorieën wordt verwerkt in de partiële herziening van de bestemmingsplannen voor de binnenstad.

Afhaal- en bezorgzaken zijn nu ook opgenomen als aparte horeca categorie
In het verleden zijn afhaal- en bezorgzaken gezien als detailhandel. Met de aanscherping in de APV is dit niet meer mogelijk. In verband met de afhaal- en bezorgfunctie hebben deze bedrijven een relatief grote verkeer aantrekkende werking. Parkeren (onder andere van (elektrische) fietsen en scooters), verkeersveiligheid en geluidsoverlast zijn issues die bij vestiging en exploitatie aandacht vragen. Daarom is voor deze inrichtingen, met het oog op een goede ruimtelijke ordening, een aparte categorie gedefinieerd (categorie 4). Dit betekent dat meer sturing mogelijk is qua locatie en wat betreft aanvullende voorwaarden zoals het gebruik van diverse vervoersmiddelen. Daarnaast wordt ook bij dit type zaken altijd een BIBOB-toets uitgevoerd. In de visie is tevens aangegeven waar vestiging van afhaal- en bezorgzaken in de binnenstad mogelijk is en waar niet. Een zorgvuldige afweging tussen enerzijds de behoefte aan afhaal- en bezorgzaken en anderzijds het leefklimaat in de stad is noodzakelijk zodat bij een vestigingsvraag maatwerk geboden kan worden.

2.2. Argumenten gebiedsindeling

De juiste horeca op de juiste plek (zie pagina 11 Horecavisie)

- In het kernhorecagebied in de binnenstad (noord en oostzijde Markt en directe omgeving) zijn lichte (dag)horeca (categorie 1) en middelzware (avond)horeca (categorie 2) mogelijk. Hier is een aantal horecazaken in categorie 3 al gevestigd. Een eventuele vestigingsvraag voor nieuwe nachthoreca in dit gebied vraagt vanwege de impact van de exploitatie op de woon- en leefomgeving altijd een nadere integrale afweging waarbij alle relevante aspecten en betrokken belangen zorgvuldig gewogen worden. Afhaal- en bezorgzaken kunnen niet op in het kernhorecagebied gevestigd worden omdat deze zaken niet bijdragen aan het beoogde doel van een levendig uitgaanscentrum.
- In de mixzone “westzijde van de Markt” in de binnenstad is lichte (dag)horeca (categorie 1) mogelijk, maar zijn de mogelijkheden voor een terrasfunctie beperkt. Vestiging van afhaal- en bezorgzaken is hier uitgesloten omdat dit type horeca niet passend is bij het gebruiksdoel van de Markt. Naast bestaande zaken is er in het westelijk deel van de Markt geen ruimte voor nieuwe horeca categorie 2 en nachthoreca categorie 3.
- In de mixzone “aaneengesloten voorzieningenzone” in de binnenstad is lichte (dag)horeca (categorie 1) mogelijk, maar zijn de mogelijkheden voor een terrasfunctie beperkt. Afhaal- en bezorgzaken (categorie 4) kunnen gevestigd worden na een zorgvuldige beoordeling (maatwerk).
- In de overige gebieden geldt een grotendeels consoliderend beleid. Transformatie van woonfuncties naar horeca is niet toegestaan. Het vestigen van een categorie 1 of categorie 2 horecafunctie in het overig gebied is uitsluitend toegestaan indien het initiatief een functionele, maatschappelijke en/of ruimtelijke meerwaarde voor het direct omringend gebied betekent, bijvoorbeeld een buurtrestaurant en/of het geven van een goede invulling en hergebruik van een leegstaand pand en er participatie met de omgeving heeft plaatsgevonden. Het betreft uitsluitend het omzetten naar een horecafunctie van panden die in het bestemmingsplan een niet-woonfunctie hebben. Vestiging van nieuwe afhaal- en bezorgzaken is in dit deel van de binnenstad, waar de woonfunctie dominant is, niet mogelijk. Herbestemmingsprojecten waarin vestiging van een horecafunctie gevraagd wordt vragen maatwerk en een integrale benadering en afweging.
- Zogenaamde “dark kitchens” (alleen bezorging en geen gelegenheid om af te halen), passen qua uitstraling en bedrijfsvoering niet in de binnenstad.

Ontwikkeling en vernieuwing van de horeca in de binnenstad is mogelijk

De horecavisie streeft naar een balans tussen levendigheid en leefbaarheid in de binnenstad. De visie heeft een consoliderend en bestendigend karakter ten aanzien van reeds gevestigde horeca in de binnenstad met een horecabestemming in het huidige bestemmingsplan. Er is ruimte voor uitbreiding van het horeca aanbod, hiervoor zijn in de visie drie potentiele ontwikkelgebieden aangegeven waar, onder voorwaarden, uitbreiding van horeca mogelijk is. Dit betreft de Kop van de Kleiweg, de Nieuwe Markt en het gebied rondom de Nieuwe Veerstal. Op deze wijze kiezen we voor enerzijds uitbreiding, maar wel gecontroleerd en onder voorwaarden. Afhaal- en bezorgzaken kunnen niet in de potentiele ontwikkelgebieden uitbreiding horeca gevestigd worden omdat deze zaken niet bijdragen aan het beoogde doel van een levendig verblijfsgebied met horecafunctie in deze gebieden. Nieuw aanbod is bij voorkeur complementair aan het huidige horeca aanbod.

Mengvormen zijn mogelijk onder voorwaarden

Blurring is het combineren van activiteiten binnen een bedrijf op het gebied van horeca, retail, cultuur, dienstverlening en andere functies. Hierbij worden dus verschillende branches met elkaar geïntegreerd. Met een proef in verschillende gemeenten is enkele jaren geleden nagegaan of beperkte mengvormen van winkel- en horeca-activiteiten aantrekkelijk zijn, zonder daarbij tot onwenselijke concurrentievervalsing te leiden. Voorwaarde daarbij was dat dit geen afbreuk doet aan het hoofddoel van de Alcoholwet, het tegengaan van de nadelige gevolgen van alcoholgebruik, met bijzondere aandacht voor de bescherming van jongeren. Er is reden om te veronderstellen dat dit hoofddoel niet in gevaar komt door een kleine versoepeling van de regels van de wet. Deze proef heeft geleid tot een advies van de VNG aan de staatssecretaris van Volksgezondheid om de wetgeving te versoepelen. Het kabinet Rutte IV gaat onderzoeken welke verdere mogelijkheden er zijn voor regulering van mengformules. Wij zullen dit nauwlettend volgen. De gemeente Gouda wil in afwachting van nadere landelijke regelgeving onder voorwaarden bepaalde vormen van blurring al toestaan.
De insteek is dat alcohol niet verkocht mag worden in niet-horecagelegenheden.

Naast blurring bestaat er ook een andere mengvorm van detailhandel met horeca. Dit betreft zaken die een detailhandelsfunctie hebben en dit combineren met een bescheiden horecafunctie. De horeca-activiteit moet ondergeschikt zijn aan de hoofdfunctie en moet de hoofdfunctie ondersteunen. Onder de volgende voorwaarden blijft de gemeente dit toestaan:

- De horecaruimte neemt maximaal 20 % van het netto vloeroppervlak van de winkel (het deel dat toegankelijk is voor klanten) in beslag.
- De horecaruimte is uitsluitend bereikbaar via de ingang van de winkel.
- De uitoefening van de ondergeschikte horeca vindt alleen plaats tijdens de openstelling van de betreffende winkel.
- Het schenken van alcoholhoudende dranken of het gelegenheid bieden om een waterpijp te roken is niet toegestaan.
- De exploitatie van een terras niet is toegestaan.
- Er wordt geen reclame gemaakt voor de horeca-activiteit en de aanbieder staat niet op maaltijdbezorgsites.
- De winkel wordt niet verhuurd voor feesten, partijen enzovoorts.

Sluitingstijdenbeleid wordt later uitgewerkt
De sluitingstijden van horecagelegenheden hebben impact op de leefbaarheid van de woonomgeving. In de definiëring van de horeca categorieën is een indicatieve openingstijd genoemd die voor categorie 1 overeenkomt met de Winkeltijdenwet en voor categorie 2 met de APV van de gemeente Gouda. De daadwerkelijke openingstijden worden geregeld in het sluitingstijdenbeleid op basis van artikel 2:10 van de Algemene plaatselijke verordening van de gemeente Gouda. In Gouda is dit beleid gekoppeld aan het Convenant Veilig Uitgaan uit 2011. Voorgesteld wordt om na het afronden van de horecavisie gesprekken aan te gaan met het bestuur van de afdeling Gouda van Koninklijke Horeca Nederland gericht op de evaluatie van het huidige Convenant Veilig Uitgaan en een verkenning op te starten van diverse thema's die raken aan de exploitatie van horeca inrichtingen met het oogmerk hierover een hernieuwd convenant op te stellen. Dit convenant met een nieuwe, wederkerige set afspraken met de horeca is rand voorwaardelijk voor de voortzetting van de (verlenging van de) verruimde sluitingstijden.

2.3 Argumenten uitvoering

Het vastgestelde beleid wordt vertaald in duidelijke uitvoeringsregels
Voor de uitvoering van deze visie moet een aantal regels en afspraken worden gewijzigd of nieuw worden op- en vastgesteld. Daarbij gaat het in ieder geval om:

a. De geldende bestemmingsplannen. Een partiële herziening van de bestemmingsplannen voor de binnenstad wordt daartoe opgesteld.
b. Evaluatie van het Convenant Veilig Uitgaan en verkenning van diverse thema's ten behoeve van het opstellen van een nieuw horecaconvenant in samenwerking met Koninklijke Horeca Nederland, afdeling Gouda. Dit convenant met een nieuwe, wederkerige set afspraken met de horeca is randvoorwaardelijk voor de eventuele verlening van de verruimde sluitingstijden.

3 Kanttekeningen

3.1 Horecavisie heeft een ruimtelijk-economische invalshoek

De horecavisie gaat in op de vestiging van horecazaken in de binnenstad vanuit een ruimtelijk-economisch perspectief en gaat vooral in op de vraag welk type horeca passend is in welk gebied in de binnenstad. Ze biedt daarmee ook inzicht in de ontwikkelruimte voor nieuwe horeca. Deze visie is de onderlegger voor de partiele herziening van de bestemmingsplannen van de binnenstad.

Naast de ruimtelijk-economische aspecten van de vestigingsmogelijkheden van horeca zijn ook andere aspecten relevant, zoals het stelsel van exploitatievergunningen en de wet BIBOB, de gebruiksvergunning, ruimte voor terrassen, rookbeleid, hinderlijk drankgebruik, veiligheid, duurzaamheid (o.a. terrasheaters, deelname Stichting Gouda Schoon (SGS)), bezorgfietsen, samenwerking rond evenementen, enzovoorts. Het is de intentie om over deze aspecten het gesprek aan te gaan met het bestuur van de afdeling Gouda van Koninklijke Horeca Nederland om hier in goed onderling overleg afspraken met elkaar over te maken en op te nemen in een nieuw af te sluiten convenant waaraan de horecaondernemers zich door ondertekening binden.

Afgelopen tijd zijn als steunmaatregel extra coronaterrassen ter beschikking gesteld aan horecazaken. Er gaan stemmen op in de stad om deze situatie permanent te maken. Maar er is ook tegengeluid bekend. Over e.e.a. is in dit stadium binnen de gemeente, met de betrokken disciplines, nog geen visie gevormd. Het is een impactvol besluit. Momenteel vindt een evaluatie plaats met alle belanghebbenden.

4 Juridische- / financiële gevolgen

De visie heeft een consoliderend en bestendigend karakter ten opzichte van de reeds gevestigde horeca in de binnenstad met een horecabestemming in het huidige bestemmingsplan.
De rol van de gemeente bij de realisatie van de gewenste ruimtelijk economische ontwikkeling van de horecafunctie in de binnenstad is met name faciliterend, het creëren van randvoorwaarden en de inzet van het ruimtelijk instrumentarium. De gemeente maakt ook gebruik van haar toetsende rol om de horecavisie te (laten) realiseren. Op basis van de in de visie geformuleerde indeling in horeca categorieën en de keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van de gebiedsindeling worden nieuwe aanvragen voor uitbreiding, verplaatsing, nieuwvestiging of transformatie beoordeeld. Om zijn werking te kunnen hebben wordt de horecavisie binnenstad op de gebruikelijke manier bekend gemaakt.
De Horecavisie (Binnenstad) 2022-2028 vervangt de Horecanota 2008-2017 “Eten, drinken en overnachten in Gouda”.

5 Personele- / organisatorische gevolgen / duurzaamheid / positie mensen met een beperking

Duurzaamheid is een onderwerp van het vervolgtraject gericht op het sluiten van een nieuw, breed horecaconvenant met Koninklijke Horeca Nederland, afdeling Gouda.

6 Communicatie / interactiviteit

Consultatie en inspraak
Om de wensen van de verschillende belanghebbenden mee te nemen bij het opstellen van deze visie zijn bij het opstellen van de horecavisie gesprekken gevoerd met de Koninklijke Horeca Nederland, afdeling Gouda, SBG, het Bewonersplatform Binnenstad en het Platform binnenstad en haar randen. De zienswijzen die zij hebben ingebracht zijn weergegeven in de nota van beantwoording (bijlage). De officiële inspraakprocedure volgt bij het ter inspraak leggen van de partiele herziening binnenstad.

Met de Koninklijke Horeca Nederland, afdeling Gouda wordt een nieuw convenant afgesloten
Na de herziening van de bestemmingsplannen zal het college gesprekken aangaan met de afdeling Gouda van Koninklijke Horeca Nederland over een evaluatie van het Convenant Veilig Uitgaan en andere aspecten van het horecabeleid zoals hinderlijk drankgebruik, veiligheid, duurzaamheid, geluidsnormen, sluitingstijdenbeleid, enzovoorts. Hierover zal een hernieuwd, breed horecaconvenant gesloten worden, zodat er een rand voorwaardelijke nieuwe wederkerige afsprakenbasis ligt voor de verlening van eventuele verruimde sluitingstijden.

Burgemeester en wethouders van Gouda,
de secretaris, de burgemeester,

drs. R.C. Bakker mr. drs. P. Verhoeve