



Postadres: Postbus 70012
3000 KP Rotterdam
Website: www.rotterdam.nl

Van: Coen Borsboom
Telefoon: 14 010
E-mail: bbo@rotterdam.nl

Uw kenmerk: 22bb1895
Ons kenmerk: M2202-5103 - 23bo008119

Onderwerp: Burgemeester
Horecagebiedsplannen - evaluatie

Datum: 23 oktober 2023

Aan de gemeenteraad

Op welke gronden deze brief?/Waarom nu voorgelegd?

Op 16 februari 2022 zegde ik u toe de werkwijze van het tweejaarlijks horecagebiedsplan in relatie tot de horecanota en de rol van de gebieden te evalueren (22bb1895). Deze evaluatie is ook opgenomen als maatregel in het Uitvoeringsplan Horeca (22bb007875). In het uitvoeringsplan is concreet opgenomen dat de evaluatie van het instrument horecagebiedsplan in 2023, samen met een voorstel om dit instrument te verbeteren, met uw raad gedeeld wordt.

Een extern onderzoeksbureau, Pro Facto, heeft het horecagebiedsplan als sturingsinstrument geëvalueerd en heeft aanbevelingen gedaan ten aanzien van de werking en toekomstbestendigheid van het instrument. Met deze brief informeer ik u hierover. Het volledige onderzoeksrapport heb ik bijgevoegd.

In 2020 is de Horecanota 2017-2021 geëvalueerd. Naar aanleiding van deze evaluatie wordt de Horecanota herzien. In de herziene Horecanota worden enkele aanbevelingen uit het onderzoek naar het instrument horecagebiedsplan overgenomen. Uw raad wordt over alle wijzigingen in de Horecanota gelijktijdig geïnformeerd. In deze brief zijn daarom nog geen voorgenomen wijzigingen opgenomen.

De concept Horecanota is inmiddels gedeeld met wijkraden, Koninklijke Horeca Nederland en gepubliceerd op rotterdam.nl. Aanbieding van de nota aan uw raad vindt naar verwachting plaats in het vierde kwartaal van 2023.

Relatie met het coalitieakkoord/collegewerkprogramma/eerder aangenomen moties en gedane toezeggingen:

- Uitvoeringsplan Horeca
- Horecanota 2017-2021
- Horecagebiedsplannen 2022-2024

Toelichting:

Het horecagebiedsplan als sturingsinstrument

Met het horecagebiedsplan (HGP) geeft de gemeente Rotterdam lokaal invulling aan het stedelijk horecabeleid. Het horecagebiedsplan is zowel een visie- als uitvoeringsdocument. Dat wil zeggen dat enerzijds op basis van de aard en het karakter van het gebied een visie op de ontwikkeling van horeca in de komende jaren wordt geschetst. De ruimtelijke ontwikkeling, de economische stand van zaken c.q. het vestigingsklimaat en de veiligheidssituatie worden hierin meegenomen.



Anderzijds wordt ook aangegeven hoe die ontwikkeling concreet vormgegeven en uitgevoerd wordt. Op deze manier wordt invulling gegeven aan het stedelijk uitgangspunt dat de wijk bepalend is voor wat mogelijk is qua horeca-ontwikkeling. Maatwerk en flexibiliteit staan hierbij centraal. Het karakter, aard en functie van een wijk, buurt of straat bepalen primair hoeveel en welke soort horeca gerealiseerd kan worden. Door per wijk of buurt een duidelijke visie en ambitie te hebben en daaraan vestigingsvoorwaarden te stellen, kunnen bekende en nog onbekende horecaontwikkelingen worden beoordeeld en gerealiseerd.

Conclusies en aandachtspunten evaluatie HGP

In het onderzoek staat de vraag centraal of het instrument horecagebiedsplan toekomstbestendig is. Ten behoeve van de evaluatie is door onderzoeksbureau Pro Facto een documentstudie uitgevoerd en zijn er interviews gehouden met medewerkers van de gemeente, de politie, Koninklijke Horeca Nederland en de voormalige gebiedscommissies. Daarnaast is een aantal casussen bestudeerd en is met betrokkenen gesproken, waaronder horecaondernemers. Ook is een vergelijking gemaakt met de andere G4-steden ten aanzien van vestigingsbeleid horeca. Deze resultaten zijn vervolgens besproken in focusgroepen.

Uit de evaluatie blijkt dat het HGP volgens betrokkenen in algemene zin naar tevredenheid werkt. Door per straat, locatie of gebied een ontwikkelrichting te bepalen voor verschillende typen horeca, biedt het HGP duidelijkheid aan bewoners en ondernemers ten aanzien van de mogelijkheden voor het al dan niet ontwikkelen van horeca. Daarnaast biedt het HGP een duidelijk algemeen toetsingskader voor het op een uniforme wijze beoordelen van vergunningaanvragen en heeft de gemeente hiermee een beleidsinstrument in handen waarmee het actief kan sturen op de ontwikkeling van horeca. Wel is er een aantal conclusies en aandachtspunten ten aanzien van de werking en de toekomstbestendigheid van het HGP als instrument. Hieronder de belangrijkste.

Pandaanwijzingen

Het onderzoek laat zien dat een HGP bij een herijking in toenemende mate naar aanleiding van individuele, concrete horeca-initiatieven op pandniveau wordt aangepast, waarbij minder wordt gekeken naar de algemene ontwikkelrichting voor een straat/buurt/gebied. Dit heeft mede te maken met de wens voor het leveren van maatwerk en de behoefte om initiatieven met 'kwalitatief goede horeca' te faciliteren. Daarbij wordt volgens het onderzoek echter niet altijd goed beseft dat hierbij de regel geldt 'eens vergund, blijft vergund'. Als 'het leuke initiatief' mogelijk wordt gemaakt, maar de ondernemer er daarna toch mee stopt, is het binnen de huidige wet- en regelgeving niet mogelijk om de eventueel minder gewenste initiatieven die daarvoor in de plaats komen, en die binnen de geplande exploitatiecategorie vallen, te weigeren. Daarmee wordt het HGP volgens het onderzoek ook meer een reactief instrument waarbij horecawensen worden gefaciliteerd, terwijl het HGP juist is bedoeld als sturingsinstrument waarmee de gemeente op voorhand regelt op welke locaties wel en geen horeca gewenst is om een balans tussen levendigheid en leefbaarheid te bereiken. De vraag is in hoeverre deze balans tot stand komt wanneer bij de herijking van het HGP voornamelijk wordt gekeken naar concrete horeca-ontwikkelingen terwijl de algemene ontwikkelrichting uit het oog verloren raakt. Het sturen op concrete horeca-initiatieven via het HGP werkt daarom volgens het onderzoek ondermijnend voor de functie van het HGP als algemeen APV-toetsingskader op basis waarvan concrete vergunningaanvragen worden beoordeeld.



Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeente met andere instrumenten kan sturen op de kwaliteit van horeca. Het is bijvoorbeeld mogelijk om in wijken waar het minder goed gaat als gemeente panden op te kopen en te bepalen wat er in die panden aan horeca komt of via privaatrechtelijke afspraken (zoals een convenant) over gewenste typen horeca op bepaalde locaties met vastgoedeigenaren, ondernemersverenigingen of bedrijveninvesteringszones (BIZ).

Looptijd en integraliteit

De huidige looptijd van het HGP is twee jaar. Door de onderzoekers wordt opgemerkt dat de herijking van het HGP een erg arbeidsintensief proces is en dat de looptijd van twee jaar volgens een aantal betrokkenen te weinig zekerheid biedt aan bewoners en ondernemers in een gebied. In vergelijking met de andere G4-gemeenten die voornamelijk sturen op horeca via het bestemmingsplan en het afgeven van een omgevingsvergunning, is een horecagebiedsplan met een looptijd van twee jaar een relatief flexibel instrument. Uit het onderzoek komt naar voren dat een aantal respondenten de economische belangen nadrukkelijker wenst mee te wegen. Tegelijkertijd moet volgens het onderzoek worden vastgesteld dat het HGP primair een afwegingskader vormt voor de verlening van een exploitatievergunning op grond van de APV en daarmee op grond van de openbare orde en aantasting van het woon- en leefklimaat. Desondanks kan de afstemming met andere beleidsdomeinen verder ontwikkeld worden.

Participatie en communicatie

Uit de evaluatie blijkt dat het proces rondom de totstandkoming van het HGP uniformer en duidelijker kan. Per gebied kan de wijze van communicatie en participatie bijvoorbeeld verschillen. Over de participatie wordt opgemerkt dat het kennisniveau over het horecastelsel en de horeca bij voormalige gebiedscommissies vaak beperkt was. Ook is in de participatie veel aandacht voor casuïstiek; bijeenkomsten worden met name bezocht door ondernemers die een horeca-initiatief willen realiseren (en niet door bestaande ondernemers) en omwonenden nabij een (beoogde) horecazaak die overlast ervaren en tegen nieuwe horeca zijn. De focus op casuïstiek en de beperkte afspiegeling uit de wijk voorkomen dat het gesprek gaat over de vraag of er meer of minder (bepaalde activiteiten) horeca in een wijk, buurt of straat kan komen en juist daar is de participatie op gericht. De opkomst bij participatiebijeenkomsten verschilt per gebied en is over het algemeen laag. Actievere communicatie vanuit de gemeente, onder andere ten aanzien van de werking en het doel van het HGP, is daarom belangrijk.

(Tussentijdse) wijzigingen van het HGP

Een horeca-adviescommissie (HAC) is bedoeld voor kwetsbare gebieden en gebieden met een dynamisch karakter, waar het niet goed mogelijk is om twee jaar vooruit te kijken omdat de ontwikkelingen zich in een gebied snel opvolgen. Een HAC beoordeelt een initiatief dat op het moment voorligt. De afgelopen jaren wordt in toenemende mate een HAC aangewezen in een horecagebiedsplan. Daarmee wordt het bepalen van een ontwikkelrichting in feite uitgesteld, wat volgens het onderzoek willekeur en onvoorspelbaarheid in de hand werkt. Het onderzoek adviseert om met het instellen van een HAC terughoudend om te gaan, om het HGP als algemeen toetsingskader toekomstbestendig te houden. Formeel vormt het advies van de horeca-adviescommissie geen weigeringsgrond voor een vergunningaanvraag op grond van de APV. Wel kan het advies worden overgenomen door de burgemeester als vanuit de openbare orde dan wel het woon- en leefklimaat voldoende is onderbouwd waarom een horeca-ontwikkeling niet wenselijk is. Het komt voor dat horecaontwikkelingen over het voetlicht treden die ten tijde van de vaststelling van het HGP niet voorzien waren.



Wanneer dergelijke bepaalde fysiek-ruimtelijke, sociale en economische ontwikkelingen en veranderingen in het kader van openbare orde en het woon- en leefklimaat zich voordoen, zou het volgens het onderzoek wenselijk zijn om een tussentijdse wijziging in het HGP aan te kunnen brengen.

Conclusie onderzoek

Het HGP functioneert volgens het onderzoek in algemene zin naar tevredenheid. Het onderzoek stelt dat het duidelijkheid aan bewoners en ondernemers biedt, het voor de gemeente een belangrijk beleidsinstrument is om te sturen op horecaontwikkeling en het HGP een duidelijk algemeen toetsingskader is voor het op een uniforme wijze beoordelen van vergunningaanvragen. Het uitgangspunt dat de wijk/het gebied bepalend is voor de mate waarin horecaontwikkeling gewenst is wordt volgens het onderzoek breed onderschreven. Ook biedt het instrument meer flexibiliteit dan enkel ruimtelijke sturing (bestemmingsplannen). Met inachtneming van de aandachtspunten en verbetermogelijkheden kan het instrument horecagebiedsplan volgens het onderzoek op toekomstbestendige wijze worden doorontwikkeld.

Vervolg

Eind dit jaar start de gemeente met het de herijking van de horecagebiedsplannen. Aan de basis hiervan staan de uitkomsten van een participatietraject, dat begin 2024 zal worden gestart. Ook de uitgangspunten van de nieuwe Horecanota en de ambities uit het Uitvoeringsplan Horeca worden meegenomen in de nieuwe horecagebiedsplannen. Daarnaast worden de uitkomsten van het onderzoek naar de toekomstbestendigheid van de horecagebiedsplannen meegenomen in het traject. Zoals aangegeven wordt uw raad vóór de start van het horecagebiedsplanproces - bij het aanbieden van de nieuwe Horecanota - geïnformeerd over de wijzigingen in het beleid waaronder wijzigingen die betrekking hebben op het instrument horecagebiedsplan.

De burgemeester,

A. Aboutaleb