



Gemeente Rotterdam

Evaluatie horecagebiedsplannen

Groningen, december 2022

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.pro-facto.nl
info@pro-facto.nl
050-3139853

Auteurs	Heinrich Winter, Mark Beukers, Christian Boxum en Jeanne Cazemier
Opdrachtgever	Pro Facto
Datum	December 2022
Status	Definitief

Inhoud

Samenvatting	1
Aanleiding	1
Onderzoeksvragen- en thema's	1
Aanpak	2
Conclusie	2
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Onderzoeksvragen- en thema's	5
1.3 Onderzoeksaanpak	6
1.4 Leeswijzer	8
2 Beleidsreconstructie	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Oorsprong horecagebiedsplannen	9
2.2.1 De jaren '90 tot 2012	9
2.2.2 Introductie horecagebiedsplannen in 2012	11
2.2.3 Horecanota 2017-2021	13
2.3 Proces en loopduur van horecagebiedsplannen	14
2.4 Horeca adviescommissies	14
2.5 Horecastelsel	15
2.5.1 Twee toetsingskaders	15
2.5.2 Categorieën exploitatievergunning	15
2.5.3 Vergunningvrije horeca	16
2.5.4 Kortlopende exploitatievergunningen	16
2.5.5 24-uurs horeca	16
2.6 Evaluatie Horecanota 2017 – 2021	17
2.7 Conclusie	17
3 Horecagebiedsplannen in de praktijk	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Totstandkoming van horecagebiedsplannen	19
3.2.1 Ambtelijk advies	19
3.2.2 Afstemming andere beleidsdomeinen	20
3.2.3 Gebiedscommissie	20
3.2.4 Bestuurlijke besluitvorming	23

3.3	Communicatie/terugkoppeling	23
3.4	Vergunningprocedure	25
3.5	Werking en looptijd Horecagebiedsplan	27
3.5.1	Algemeen	27
3.5.2	Looptijd horecagebiedsplan	28
3.6	Rol horeca-adviescommissie	30
3.7	Vergunningvrije en vergunningplichtige horecacategorieën	32
3.8	Resumé	32
4	Horecastelsels overige G4-gemeenten	34
4.1	Inleiding	34
4.2	Amsterdam	34
4.3	Den Haag	36
4.4	Utrecht	38
4.5	Resumé	40
5	Conclusie	41
5.1	Inleiding	41
5.2	Conclusie	41
5.2.1	Werking en functioneren	41
5.2.2	Toekomstbestendigheid	43
5.3	Slotbeschouwing	47
Bijlage 1:	deelvragen	49
Bijlage 2:	geraadpleegde documenten	50
Bijlage 3:	lijst van gesprekspartners	51
Bijlage 4:	deelnemers focusgroepen	53
Bijlage 5:	exploitatiecategorieën	54

Samenvatting

Aanleiding

De gemeente Rotterdam geeft met horecagebiedsplannen lokaal invulling aan het stedelijk horecabeleid. De horecagebiedsplannen gelden, samen met onder andere het bestemmingsplan, als toetsingskader bij de verlening van exploitatievergunningen voor horecavestigingen. Waar het bestemmingsplan vanuit ruimtelijk oogpunt stuurt op de ontwikkeling van horeca, doen de horecagebiedsplannen dat vanuit het oogpunt van leefbaarheid en openbare orde en veiligheid.

Het streven van de gemeente is om het komende jaar, in aanvulling op het Uitvoeringsplan horeca, een nieuwe Nota horecavergunningen op te leveren. Een mogelijke herijking van het instrument horecagebiedsplan is hier onderdeel van. Uit de evaluatie van de Horecanota 2017-2021 is gebleken dat de wensen van betrokkenen over de horecagebiedsplannen uiteenlopen en dat het onduidelijk is in hoeverre het beoogde doel van het instrument horecagebiedsplan toekomstbestendig is. De burgemeester heeft daarom aan de raad de toezegging gedaan om het instrument horecagebiedsplan te evalueren.

Onderzoeksvragen- en thema's

De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat luidt:

Hoe werkt het instrument horecagebiedsplan in de praktijk en is dit instrument toekomstbestendig?

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende drie deelonderzoeken:

Onderzoeksthema I: beleidsreconstructie

In dit onderzoeksthema hebben we een reconstructie gemaakt van het beleid en de doelstellingen daarvan. Daarnaast zijn we nagegaan hoe de horecagebiedsplannen zich verhouden tot andere sturingsinstrumenten die de gemeente ter beschikking staan.

Onderzoeksthema II: horecagebiedsplan in de praktijk

Dit onderzoeksthema richt zich op de werking van het instrument horecagebiedsplan in de praktijk. We gaan in op ervaringen van betrokkenen. Daarnaast hebben we ook gekeken hoe de gemeenten Utrecht, Amsterdam en Den Haag sturen op de ontwikkeling van de horeca.

Onderzoeksthema III: werking en toekomst

In dit onderzoeksthema hebben we gekeken in hoeverre de praktijk van de horecagebiedsplannen aansluit bij de beoogde doelstellingen van het instrument. We hebben daarbij de wensen van verschillende stakeholders in kaart gebracht en aandacht besteed aan de vraag of de horecagebiedsplannen zich lenen voor een integrale visie op de vestiging van horeca.

Aanpak

Het onderzoek is gestart met een **documentenstudie** om een reconstructie te maken van de beleidstheorie van het instrument horecagebiedsplan. Daarnaast zijn **ter oriëntatie drie gesprekken** gevoerd met medewerkers van de gemeente. Om inzicht te krijgen in de werking, het functioneren en de toekomstbestendigheid van het horecagebiedsplan zijn negen **algemene verdiepende interviews** gevoerd met in totaal 24 gesprekspartners. We hebben verschillende gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente. Verder hebben we gesproken met vertegenwoordigers van Koninklijke Horeca Nederland, de politie, een bewonersvereniging en leden van de voormalige gebiedscommissies. In aanvulling op de algemene interviews zijn **vier casestudy's** verricht om een nader beeld te krijgen van het functioneren van het instrument in de praktijk. In het kader van het onderzoek is ter **vergelijking ook in beeld gebracht hoe de andere G4-gemeenten** (Amsterdam, Den Haag en Utrecht) sturen op horecaontwikkelingen. Per gemeente zijn daartoe de relevante (beleids)documenten bestudeerd en is een gesprek gevoerd met een of meer betrokken beleidsmedewerkers. De voorlopige onderzoeksbevindingen zijn aan het slot van het onderzoek voorgelegd aan betrokkenen in twee **focusgroepen**. Beide focusgroepen zijn gebruikt om te reflecteren op de voorlopige bevindingen en conclusies over de werking, het functioneren en de toekomstbestendigheid van het instrument horecagebiedsplannen.

Conclusie

Voor de invoering van het horecagebiedsplan in 2012 werd in de gemeente Rotterdam met name gestuurd op horecaontwikkeling via horecanota's die per deelgemeente waren vastgesteld. In deze horecanota's werd de ontwikkelrichting voor horeca bepaald, maar van eenduidigheid en uniformiteit tussen de verschillende deelgemeenten was geen sprake. Het begrippenkader werd verschillend ingevuld en toegepast, aan de keuze voor de ontwikkelrichting lagen per deelgemeente verschillende belangen ten grondslag en over vergelijkbare aanvragen kon verschillend worden geadviseerd (door de politie) en beslist. Dit zorgde voor een situatie van fragmentatie, gebrek aan uniformiteit en werkte een situatie van willekeur in de hand. Deze situatie leidde tot herijking van het begrippenkader en de introductie van het horecagebiedsplan in 2012. Met het horecagebiedsplan moet invulling worden gegeven aan het uitgangspunt dat de wijk bepalend is voor wat mogelijk is op het gebied van horecaontwikkeling, waarbij de balans tussen levendigheid en een prettig woon- en leefklimaat centraal staat.

Uit het onderzoek volgt dat het instrument horecagebiedsplan volgens betrokkenen in algemene zin naar tevredenheid functioneert. Voor de meeste gebieden functioneert het horecagebiedsplan zoals bedoeld. Door per locatie/straat/gebied de ontwikkelrichting te schetsen en te regelen welke categorieën horeca al dan niet zijn toegestaan, biedt het horecagebiedsplan een duidelijk algemeen toetsingskader voor het (op dezelfde wijze) beoordelen van vergunningaanvragen. Het geeft de gemeente een beleidsinstrument in handen waarmee – in tegenstelling tot de relatief ruim geformuleerde bestemmingen in Rotterdam – actief kan worden gestuurd op horecaontwikkelingen per gebied. Ook biedt dit duidelijkheid voor bewoners en ondernemers, doordat zij (in ieder geval) voor de komende twee jaar weten wat de regels zijn voor bestaande en nieuwe horeca op een locatie en of er nog (nieuwe) horecaontwikkelingen mogelijk zijn. Daarmee is het horecagebiedsplan een toekomstbestendig instrument.

De huidige looptijd van het horecagebiedsplan van twee jaar biedt volgens gesprekspartners relatief veel flexibiliteit, omdat daardoor goed kan worden ingespeeld op onvoorziene en nieuwe (horeca)ontwikkelingen. Helemaal in vergelijking met het beleidsinstrumentarium van de andere G4-gemeenten, die voornamelijk sturen op horeca via de bestemmingsplannen en het afgeven van een omgevingsvergunning voor een ontheffing van het bestemmingsplan. De beleidskaders horeca van de andere G4-gemeenten en in het bijzonder de bestemmingsplannen worden minder frequent geactualiseerd. Een keerzijde van de betrekkelijk korte looptijd van het horecagebiedsplan is dat volgens een deel van de gesprekspartners te weinig zekerheid en consistentie wordt geboden aan bewoners en (bestaande) ondernemers, omdat iedere twee jaar de regels over (nieuwe) horeca in een gebied kunnen wijzigen. In dit licht wordt een langere looptijd wenselijker geacht, met name in gebieden met weinig dynamiek en weinig nieuwe (horeca)ontwikkelingen. Daarbij komt dat de tweejaarlijkse herijking van het horecagebiedsplan een langdurig en intensief traject is dat relatief veel tijd, energie en capaciteit van medewerkers van de gemeente vraagt.

Het belangrijkste spanningsveld binnen dit stelsel betreft de huidige werkwijze waar bij de herijking van het horecagebiedsplan wordt gestuurd op individuele, concrete horeca-initiatieven en dus niet altijd op de algemene ontwikkelrichting voor horeca per straat/buurt/gebied, terwijl de Horecanota 2017-2021 dát voorschrijft; horeca-ontwikkelingen dienen niet op pandniveau beschreven te worden. Door steeds meer concrete horeca-initiatieven (die niet passen binnen het voorgaande horecagebiedsplan) te ‘vergunnen’ bij de herijking van het horecagebiedsplan, wordt het instrument als algemeen toetsingskader – op basis waarvan concrete vergunningaanvragen worden getoetst – uitgehold. Het te veel sturen op individuele horeca-concepten brengt daarnaast het risico op branchering met zich mee. Dit kan tevens een situatie van willekeur in de hand werken. In dit licht zou de herijking van het horecagebiedsplan minder moeten zien op regels die op pandniveau wijzigen maar juist meer op algemener niveau (bijvoorbeeld per straat). Daarbij zou het ook beter passen dat bewoners en ondernemers in het kader van participatie zich meer uitspreken over de gewenste ontwikkelrichting voor een bepaald gebied in plaats van over concrete horeca-initiatieven. Verder kan een meer terughoudende inzet van de horeca adviescommissies – die adviseren over individuele vergunningaanvragen in aangewezen gebieden waar de ontwikkelrichting nog niet kan worden bepaald – het risico op het uithollen van het instrument verminderen.

Naast het te veel sturen op individuele horeca-initiatieven, komen uit het onderzoek verschillende aandachtspunten en verbetermogelijkheden naar voren met het oog op de toekomstbestendigheid van het instrument. Dan gaat het onder meer over het totstandkomingsproces van het horecagebiedsplan en het participatieproces daarbij, afstemming met andere beleidsdomeinen en communicatie en terugkoppeling richting ondernemers en bewoners over het Rotterdamse horecastelsel en wijzigingen en ontwikkelingen in het kader van de herijking van het horecagebiedsplan.

Hoewel het betrekken van bewoners en ondernemers bij de herijking van het horecagebiedsplan breed wordt onderschreven, volgen uit het onderzoek de nodige kanttekeningen over de wijze waarop het participatieproces tot op heden wordt ingevuld en de rol van de gebiedscommissies daarbij. Gebiedscommissies zijn in de praktijk ontvankelijk voor verhalen over sympathieke concepten, terwijl op grond van het horecagebiedsplan uitsluitend gekeken zou moeten worden naar het type activiteit en de impact daarvan op de veiligheid en het woon- en leefklimaat. Een initiatiefnemer met overtuigingskracht en/of een uitgebreid netwerk krijgt eerder iets voor elkaar, terwijl het risico bestaat dat dit gebeurt op basis van argumenten die niet in het formele kader passen. Ook is de vraag in hoeverre een gebiedscommissie de visie

hoort van ‘alle’ bewoners en ondernemers. Het beeld is dat met name ondernemers met bepaalde horecawensen en bewoners die overlast ervaren van horeca van zich laten horen. Met het oog op de toekomstbestendigheid van het horecagebiedsplan is het van belang dat het participatieproces goed wordt vormgegeven, dat bewoners en ondernemers op de juiste wijze worden bevroegd en dat er oog is voor de belangen van *alle* bewoners en (bestaande en nieuwe) ondernemers. In dat kader is nog niet duidelijk welke rol de wijkraden (per 2022 de opvolger van de gebiedscommissies) hierbij kunnen vervullen, al staat vast ze op enigerlei wijze betrokken zullen blijven. Een alternatief is dat de gemeente een actievere rol inneemt bij het coördineren van het participatieproces.

Verder kan actievere communicatie bijdragen aan de toekomstbestendigheid van en het draagvlak voor het instrument, zowel als het gaat om de informatievoorziening over het horecastelsel als (actievere) terugkoppeling richting bewoners en ondernemers over (de reden voor) wijzigingen van het horecagebiedsplan. Tot slot kan de leesbaarheid van het horecagebiedsplan – voor bewoners en ondernemers – worden verbeterd door de teksten bondiger te formuleren en door bijvoorbeeld meer met kaarten te werken. Met inachtneming van de aandachtspunten en verbetermogelijkheden kan het instrument horecagebiedsplan op toekomstbestendige wijze worden doorontwikkeld.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Rotterdam geeft met horecagebiedsplannen lokaal invulling aan het stedelijk horecabeleid. De horecagebiedsplannen gelden, samen met onder andere het bestemmingsplan, als toetsingskader bij de verlening van exploitatievergunningen voor horecavestigingen. Waar het bestemmingsplan vanuit ruimtelijk oogpunt stuurt op de ontwikkeling van horeca, doen de horecagebiedsplannen dat vanuit het oogpunt van leefbaarheid en openbare orde en veiligheid. Het belangrijkste doel van het horecagebiedsplan is het creëren van een balans tussen ruimte voor ondernemerschap en de bescherming van het woon- en leefklimaat.

De Horecanota 2017-2021 is eind 2020 geëvalueerd. De evaluatie is in januari 2021 in het college van B&W besproken. Het streven is om het komende jaar, in aanvulling op het Uitvoeringsplan Horeca, een nieuwe Nota horecavergunningen op te leveren. Een mogelijke herijking van het instrument horecagebiedsplan is hier onderdeel van. Gebleken is dat de brancheorganisatie Koninklijke Horeca Nederland (KHN), gemeenteraad en ondernemers binnen de gemeente uiteenlopende wensen hebben over het horecagebiedsplan. Het is daarom wenselijk om de verschillende wensen en belangen op tafel te krijgen, zodat de gemeenteraad weet in welk spanningsveld een nieuwe beleidskeuze gemaakt wordt. Ook is onduidelijk in hoeverre het beoogde doel van het instrument horecagebiedsplan, de praktijk anno nu en de wensen ten aanzien van gebiedsgerichte sturing (binnen en buiten de gemeente), in de toekomst verenigd kunnen worden.

In de raadscommissie Energietransitie, Duurzaamheid, Economie en Mobiliteit (EDEM) van 16 februari 2022 heeft de burgemeester de toezegging gedaan om het instrument horecagebiedsplan te evalueren. Met dit rapport wordt aan dat verzoek tegemoetgekomen.

1.2 Onderzoeksvragen- en thema's

De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat luidt:

Hoe werkt het instrument horecagebiedsplan in de praktijk en is dit instrument toekomstbestendig?

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende drie deelonderzoeken:

- I Beleidsreconstructie
- II Horecagebiedsplan in de praktijk
- III Werking en toekomst

Binnen elk deelonderzoek is een aantal deelvragen gesteld, deze zijn opgenomen in bijlage 1.

Onderzoeksthema I: beleidsreconstructie

In dit onderzoeksthema hebben we een reconstructie gemaakt van het beleid en de doelstellingen daarvan. Daarnaast zijn we nagegaan hoe de horecagebiedsplannen zich verhouden tot andere sturingsinstrumenten die de gemeente ter beschikking staan, zoals: bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen en de horeca adviescommissies.

Onderzoeksthema II: horecagebiedsplan in de praktijk

Dit onderzoeksthema richt zich op de werking van het instrument horecagebiedsplan in de praktijk. We gaan in op ervaringen van betrokkenen (burgers, gebiedscommissies/wijkraden, ondernemers, de horeca adviescommissies en de gemeente). Daarnaast hebben we ook gekeken hoe de gemeenten Utrecht, Amsterdam en Den Haag sturen op de ontwikkeling van de horeca.

Onderzoeksthema III: werking en toekomst

In het laatste onderzoeksthema hebben we gekeken in hoeverre de praktijk van de horecagebiedsplannen aansluit bij de beoogde doelstellingen van het instrument. Daarbij hebben we de wensen van verschillende stakeholders in kaart gebracht. Ten slotte besteden we bij dit thema ook aandacht aan de vraag of de horecagebiedsplannen zich lenen voor een integrale visie op de vestiging van horeca in Rotterdam.

1.3 Onderzoeksaanpak

Documentenstudie

Het onderzoek is gestart met een documentenstudie om een reconstructie te maken van de beleidstheorie van het instrument horecagebiedsplan. In dat kader zijn onder meer de Horecanota 2017-2021 (en de evaluatie daarvan) en Horecanota 2012-2016 bestudeerd, evenals verschillende horecagebiedsplannen voor verschillende wijken in Rotterdam en relevante raads- en collegebesluiten, -brieven en andere daaraan gerelateerde documenten. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde documenten.

Oriënterende interviews

Ter oriëntatie zijn drie gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente. We hebben een groepsgesprek gevoerd met horecagebiedsadviseurs, een gesprek met een medewerker betrokken bij de introductie van het horecagebiedsplan en een beleidscoördinator horeca van de afdeling Stadsontwikkeling. In de gesprekken is nader ingegaan op de beleidstheorie, de werking en het functioneren van het instrument en is gevraagd naar relevante documenten ter bestuderen en geschikte gesprekspartners voor de verdiepende interviews.

Algemene verdiepende interviews

Om inzicht te krijgen in de werking, het functioneren en de toekomstbestendigheid van het horecagebiedsplan zijn negen algemene verdiepende interviews gevoerd met in totaal 24 ge-

sprekspartners. We hebben verschillende gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente, waaronder met medewerkers van de Directie Veiligheid (horecagebiedsadviseurs en een vergunningverlener) en met medewerkers van het cluster Stadsontwikkeling (planoloog, adviseur bouw- en woningtoezicht, projectmanager en beleidsadviseur economie). Verder hebben we gesproken met vertegenwoordigers van Koninklijke Horeca Nederland (KHN), de politie, bewonersvereniging Roffanum en leden van voormalige gebiedscommissies.

Casestudy's

In aanvulling op de algemene interviews zijn vier casestudy's verricht om een nader beeld te krijgen van het functioneren van het instrument in de praktijk. Elke casus betreft een concreet afgerond praktijkvoorbeeld van de (voorgenomen) vestiging van een horecagelegenheid of de uitbreiding van een bestaande horecagelegenheid. In onderstaande tabel is een korte beschrijving opgenomen van elke casus.

Casus	Toelichting
Casus 1	In een kwetsbare wijk ontstond het initiatief voor een kunstcentrum met een zelfstandige horecafunctie (wens voor categorie 1). Op de locatie liet het horecagebiedsplan geen horeca toe (ontwikkelrichting consolideren) en de afdeling Directie Veiligheid (gemeente Rotterdam) en politie adviseerden negatief in verband met (mogelijk) negatieve impact op openbare orde en woon- en leefklimaat. De casus werd vervolgens geëscaleerd door de initiatiefnemer die over veel politieke contacten beschikte. Daardoor ontstond vanuit de gemeenteraad druk om mee te werken aan het initiatief en de gebiedscommissie gaf een ongevraagd positief advies over de gewenste horecaontwikkeling. Als gevolg daarvan werd besloten een categorie 0.3-vrijstelling te gedogen en te formaliseren bij de herijking van het horecagebiedsplan, zodat horeca ondergeschikt aan de cultuurfunctie wel mogelijk werd. Na vaststelling van het horecagebiedsplan is de samenwerking tussen het kunstcentrum en de horeca-uitbater gestopt, waarna wederom de wens voor een zelfstandige horecafunctie werd geuit.
Casus 2	Een pand in het centrum – waar voorheen een pizzeria werd geëxploiteerd – wordt sinds 2019 verbouwd. Het originele plan was om een hotel op de verdieping te vestigen met horeca op de begane grond. Tijdens de bouw werden funderingsproblemen ontdekt die eerst hersteld moesten worden. Daarna is, vanwege corona en het huizentekort, besloten om op de verdieping woningen te realiseren met behoud van horeca op de begane grond. Tijdens de herijking van het horecagebiedsplan is deze casus niet in beeld gekomen bij de gemeente en is de ontwikkelrichting consolideren behouden. Aangezien er als gevolg van de funderingsproblemen en corona langer dan een jaar geen horeca is geëxploiteerd in het pand geldt er geen overnamerecht meer voor een nieuwe horeca-exploitatie op de begane grond.
Casus 3	De exploitant van een discotheek in het centrum heeft al jaren de wens voor een 24-uursvergunning met meer dan achtergrondmuziek (categorie 4 horeca). Het horecagebiedsplan laat echter maximaal categorie 2 horeca toe, met sluitingstijden tot 01:00/02:00 uur. De gemeente, politie en direct omwonenden zijn tegen ontwikkeling met categorie 4, terwijl de gebiedscommissie positief heeft geadviseerd. Het college heeft bij de herijking van het horecagebiedsplan besloten het advies van de gebiedscommissie niet te volgen.
Casus 4	Een ondernemer heeft tijdig de wens kenbaar gemaakt om een ruimer terras toe te staan bij een bestaande horecazaak. De gemeente en de gebiedscommissie hebben hierover positief geadviseerd waarna het horecagebiedsplan is

aangepast. Deze casus wordt gekarakteriseerd als besluitvorming ‘volgens het boekje’.

Per casus zijn (indien beschikbaar) relevante documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met de bij de casus betrokken partijen. In elke casus is ieder geval gesproken met de exploitant(en)/pandeigenaar en de betrokken horecagebiedsadviseur. Verder is – afhankelijk van de specifieke casus – bijvoorbeeld gesproken met een vertegenwoordiger van de voormalige gebiedscommissie en andere betrokkenen van de gemeente. In bijlage 3 is een volledig overzicht opgenomen van alle gesprekspartners per casus. Aan de hand van de gesprekken zijn de belangen van verschillende partijen en wensen over gebiedsgerichte sturing op horeca in beeld gebracht, evenals de voor- en nadelen van het horecagebiedsplan.

Vergelijking G4-gemeenten

In het kader van het onderzoek is ter vergelijking ook in beeld gebracht hoe de andere G4-gemeenten (Amsterdam, Den Haag en Utrecht) sturen op horecaontwikkelingen. Per gemeente zijn daartoe de relevante (beleids)documenten bestudeerd en is een gesprek gevoerd met een of meerdere betrokken beleidsmedewerkers. Bijlage 3 bevat een overzicht van de gesprekspartners per gemeente.

Focusgroepen

De voorlopige onderzoeksbevindingen zijn aan het slot van het onderzoek voorgelegd aan betrokkenen in twee focusgroepen. Beide focusgroepen zijn gebruikt om te reflecteren op de voorlopige bevindingen en conclusies over de werking, het functioneren en de toekomstbestendigheid van het instrument horecagebiedsplan. Bij de bijeenkomsten waren medewerkers van de gemeente en vertegenwoordigers van de politie, KHN en leden van een voormalige gebiedscommissie aanwezig. In bijlage 4 is een overzicht van de deelnemers aan de focusgroepen opgenomen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt de beleidsreconstructie van het instrument horecagebiedsplan aan de orde en wordt ingegaan op de doelen en veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het horecagebiedsplan. Daarbij wordt ook het Rotterdamse horecastelsel besproken en ingegaan op de afwegingskaders die hierbij een rol spelen en welke plek het horecagebiedsplan daarbij inneemt. Hoofdstuk 3 gaat in op het proces van totstandkoming (herijking) van het horecagebiedsplan en het functioneren en de werking van het instrument in de praktijk. In hoofdstuk 4 wordt beschreven op welke wijze de andere G4-gemeenten sturen op horecaontwikkelingen en hoe dit zich verhoudt tot het Rotterdamse instrumentarium. Tot slot volgen in hoofdstuk 5 de belangrijkste conclusies.

2 Beleidsreconstructie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk maken we een beleidsreconstructie van het horecagebiedsplan. In de beleidsreconstructie wordt nagegaan wat de doelen en veronderstellingen zijn die ten grondslag liggen aan het horecagebiedsplan. Wat wilde de gemeente met het horecagebiedsplan bereiken en op welke wijze zouden die doelen in de ogen van de gemeente bereikt moeten worden? Het reconstrueren van de beleidstheorie is relevant om vervolgens te kunnen bepalen of die doelen ook verwezenlijkt worden en of de doelen en/of de tussendoelen en de instrumenten misschien veranderd zijn in de loop der tijd. Hierna bespreken we het horecastelsel van de gemeente Rotterdam en gaan we na welke afwegingskaders daarbij een rol spelen en welke plek het horecagebiedsplan daarbij inneemt.

2.2 Oorsprong horecagebiedsplannen

2.2.1 De jaren '90 tot 2012

De principes die ten grondslag liggen aan de huidige horecagebiedsplannen kennen een lange geschiedenis in Rotterdam. In de jaren '90 waren er nog nauwelijks regels in Rotterdam voor de horeca met een wildgroei aan horecazaken tot gevolg. Met name in de wijk Delfshaven was de problematiek ernstig, met alle overlast van dien voor omwonenden. Dat moest veranderen en de gemeente formuleerde daarop een nieuwe aanpak. Om te beginnen probeerde de gemeente zicht te krijgen op de problematiek, werd de aard en omvang van de horeca in het gebied in kaart gebracht, werden contacten aangelegd met de horecaexploitanten en werd strenger gehandhaafd.

Tot die tijd stuurde de gemeente Rotterdam via de vestigingsvoorwaarden in het bestemmingsplan op de ontwikkeling van de horeca. In de praktijk bleek echter dat de bestemmingsplannen geen tot zeer weinig sturingsmogelijkheden boden voor horeca, omdat bestemmingsplannen ruime omschrijvingen van mogelijkheden voor exploitatie van de horeca kennen. Bovendien was en is het tussentijds aanpassen van de bestemmingsplannen niet gebruikelijk, omdat de plannen voor tien jaar worden vastgesteld. Dit betekende dat gerichte planvorming (het stellen van vestigingsvoorwaarden ten aanzien van bepaalde exploitatie categorieën in

bepaalde gebieden) op basis van het bestemmingsplan lastig bleek. Daarom werden in deze periode de begrippen *verminderen*, *consolideren* en *ontwikkelen* geïntroduceerd als uitgangspunten van het horecabeleid. Op basis van de situatie zoals die zich voordeed werd vanaf nu vooraf bepaald hoe de horeca zich in een bepaald gebied zou mogen ontwikkelen.¹

Het begrippenkader verminderen, consolideren en ontwikkelen werd gehandhaafd en verankerd in de Rotterdamse Horecanota 2002 – 2006. Ook werd het begrip ‘beperkt ontwikkelen’ toegevoegd om meer maatwerk te kunnen bieden. Deze kwalificatie werd gebruikt om twee vormen van ontwikkeling aan te duiden in een gebied, te weten ‘beperkt ontwikkelen met buurt- en winkelondersteunende horeca’ of ‘beperkt ontwikkelen met nachthoreca’. De Horecanota 2002 – 2006 spreekt in dit verband van ontwikkelrichtingen voor een bepaalde *wijk* of *wijkgedeelten* en niet van ontwikkelrichtingen op pand- of adresniveau.

Binnen de verschillende deelgebieden werden de ontwikkelingsrichtingen bepaald en vastgesteld. In de Horecanota 2002 – 2006 wordt bovendien acht geslagen op het feit dat horeca beleidsmatig gezien niet enkel vanuit een openbare orde en handhavingsperspectief diende te worden gezien, maar dat horeca ook een belangrijke economische waarde vertegenwoordigt en dat horeca kan bijdragen aan de aantrekkelijkheid van de stad. Ook dat perspectief werd meegewogen bij het bepalen van de ontwikkelrichting van de verschillende gebieden. De Horecanota vormde een toetsingskader voor de aanvragen van exploitatievergunningen van horeca-inrichtingen als bedoeld in de APV.²

Dit beleid werd in de Horecanota 2007 – 2012 gecontinueerd. De vestigingsmogelijkheden in een bepaald gebied werden in beginsel bepaald door het bestemmingsplan. Hierin wordt een integrale ruimtelijke afweging gemaakt van alle mogelijke en gewenste functies in een bepaald gebied. Binnen de contouren van het bestemmingsplan werd vervolgens de Horecanota bepalend ten aanzien van gewenste ontwikkelrichting van de horeca. De algemene Horecanota gaf de algemene beleidskaders voor de horeca van de hele stad en de specifieke ontwikkelrichtingen voor het centrum en de centraal aangestuurde gebieden. Voor de overige gebieden werden separate horecanota’s opgesteld waarin de ontwikkelrichtingen zijn vastgelegd.

Toch functioneerde dit stelsel niet naar tevredenheid. Via de lokale horecanota’s werd de ontwikkelrichting van de horeca bepaald, maar van eenduidigheid en uniformiteit tussen de verschillende deelgemeenten was geen sprake. Zo bestonden er door de districtelijke indeling van de politie grote verschillen in de wijze waarop de politie adviseerde bij de aanvraag van een exploitatievergunning. Zo kon in twee deelgemeenten heel verschillend geadviseerd worden op inhoudelijk dezelfde aanvraag. De lokale horecanota’s werden bovendien vastgesteld door de desbetreffende deelgemeenten. Ook dat leidde tot een gebrek aan uniformiteit. Het begrippenkader dat in de horecanota’s gehanteerd werd was weliswaar hetzelfde, maar de wijze waarop die begrippen werden ingevuld en toegepast verschilde per deelgemeente. Dat leidde alsnog tot fragmentatie van het horecabeleid en het werkte een situatie van willekeur in de hand. Bovendien lagen verschillende soorten belangen ten grondslag aan de keuze voor de ontwikkelrichting van de horeca. Dat kon gaan om ruimtelijke ordening, economische belangen, veiligheidsbelangen etc. Die situatie van fragmentatie, gebrek aan uniformiteit en willekeur leidde tot herijking van het begrippenkader en de introductie van het horecagebiedsplan zoals dat in 2012 werd geïntroduceerd.

¹ NSOB p. 10.

² Horecanota 2002-2006, p.1.

2.2.2 Introductie horecagebiedsplannen in 2012

Om ervoor te zorgen dat Rotterdam een aantrekkelijke, veilige stad is en vooral blijft, werkt de gemeente Rotterdam gebiedsgericht. De introductie van het horecagebiedsplan in 2012 past binnen deze visie en handelswijze. Met de horecagebiedsplannen wordt namelijk invulling gegeven aan het uitgangspunt dat de wijk bepalend is voor wat mogelijk is qua horeca-ontwikkeling. In het horecagebiedsplan wordt de gewenste ontwikkeling van horeca in de verschillende gebieden beschreven en op hoofdlijnen uitgewerkt. De gedachte daarbij is: hoe meer en hoe zwaarder de activiteiten zijn die horeca-inrichtingen aanbieden, des te zwaarder de belasting voor de wijk, buurt en/of straat. De balans tussen levendigheid en een prettig woon- en leefklimaat staat dan ook in alle plannen centraal. Om de consistentie en voorspelbaarheid te borgen werd de openbare orde toets die ten grondslag ligt aan het verlenen van een exploitatievergunning niet meer in individuele gevallen uitgevoerd, maar werd deze door middel van het horecagebiedsplan alvast vier jaar tevoren in zijn algemeenheid uitgevoerd voor het grotere gebied. De ‘dagkoersen’ en de (politieke) waan van de dag zouden op die manier geen invloed meer hebben op individuele vergunningaanvragen.

Het doel van het horecagebiedsplan is een goede en duurzame match tussen wijk, buurt en/of straat en horeca-ontwikkeling te bewerkstelligen. Het Horecagebiedsplan werd uitsluitend opgesteld vanuit het belang van het woon- en leefklimaat en de openbare orde en veiligheid. Andere belangen zouden niet met het horecagebiedsplan worden gediend. Alle horecagebiedsplannen werden door het college van B&W vastgesteld en vormen een beleidsregel op grond van artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

De horecagebiedsplannen kenden vanaf 2012 een vijftal ontwikkelrichtingen: ontwikkelen, gericht ontwikkelen, consolideren, gericht verminderen en verminderen. Het verschil tussen ontwikkelen en *gericht* ontwikkelen is, kortgezegd, dat bij gericht ontwikkelen uitbreiding van het aantal horeca-inrichtingen of uitbreidingen van bestaande horeca-inrichtingen alleen mogelijk is ten aanzien van *bepaalde* horecacategorieën. Bij ontwikkelen zijn *alle* categorieën horeca toegestaan. Bij *gericht* verminderen wordt gestreefd naar vermindering van *bepaalde* typen horecacategorieën terwijl het bij verminderen gaat het om terugdringing van *alle* categorieën horeca.

In een horecagebiedsplan wordt volgens de horecanota 2012-2016 per deelgemeente de horeca-ontwikkelrichting per buurt/straat/pand beschreven.³ Hierbij wordt gebruik gemaakt van de stedelijke visie op enerzijds de focusgebieden en anderzijds de algemene gebiedskaders wonen, gemengd, uitgaan, publieksintensieve bedrijventerreinen en havens. De horecagebiedsplannen moeten volgens de horecanota worden opgesteld samen met gebiedspartners, waarbij de ‘gebiedsteams’ met hun gebiedsprogramma’s een belangrijke rol dienen te spelen.⁴

Het was binnen de toenmalige kaders niet mogelijk voor een buurt om per vier jaar de ontwikkelrichting te veranderen in de uitersten van streng consolideren⁵ naar ontwikkelen, omdat de algemene gebiedskaders leidend zijn en het College die vaststelt. Dit biedt houvast voor ondernemers en geeft daarnaast zekerheid voor bewoners.⁶

³ Tot 19 maart 2014 kende Rotterdam veertien deelgemeenten met een eigen deelraad. Sinds 19 maart 2019 zijn dit ‘gebieden’ met een gebiedscommissie.

⁴ Horecanota 2012-2016, p. 54.

⁵ De Horecanota 2012-2016 spreekt hier over streng consolideren, een begrip dat verder in beleid noch praktijk gebruikt wordt.

⁶ Horecanota 2012-2016, p. 54.

Leidraad aanvulling Horecagebiedsplan

In 2014 werd de mogelijkheid geïntroduceerd om een horecagebiedsplan na vaststelling te wijzigen om alsnog bepaalde onvoorziene horecaontwikkelingen mogelijk te maken, omdat het instrument zonder wijzigingsmogelijkheid te rigide werd bevonden. In de periode 2012-2016 gold namelijk nog een looptijd van vier jaar voor een horecagebiedsplan. Deze mogelijkheid werd geboden omdat 'er specifieke kwesties zijn die dermate onvoorzienbaar zijn en juist tegemoet komen aan de bredere stedelijke ambities en waarbij vasthouden aan de specifieke lijn uit een Horecagebiedsplan onredelijk wordt geacht'.⁷ De wijzigingsmogelijkheid werd als aanvullende regeling opgenomen in een horecagebiedsplan. Voor situaties/ontwikkelingen die voldeden aan de volgende voorwaarden bestond de mogelijkheid om een horecagebiedsplan na vaststelling te wijzigen:

- ontwikkelingen die bij de vaststelling van het huidige horecagebiedsplan kennelijk onvoorzienbaar zijn; en
- passen binnen de fysiek-ruimtelijke uitgangspunten en een bijdrage leveren aan de economische ambities van Rotterdam; en
- niet onredelijk bezwarend zijn voor het woon- en leefklimaat en de openbare orde ter plaatse.

In 2016 is de wijzigingsmogelijkheid van het horecagebiedsplan vervallen en is in plaats daarvan de mogelijkheid geïntroduceerd om een horeca adviescommissie in te stellen voor een bepaald gebied om de gewenste ruimte voor flexibiliteit te bieden (zie ook paragraaf 2.4).

Samengevat worden in de Horecanota 2012–2016 de volgende uitgangspunten benoemd die in die beleidsperiode leidend zijn bij de totstandkoming van horecagebiedsplannen:

TABEL 2.1 UITGANGSPUNTEN HORECANOTA 2012-2016

- Horeca die past binnen het “DNA van een buurt” is horeca die aansluit bij de specifieke wensen, ambities, het karakter en de doelgroep van het gebied.
- Deelgemeenten⁸ stellen de horecagebiedsplannen op.
- Er is met de 15 horeca-focusgebiedsbeschrijvingen stedelijk zicht op de horeca met een bovenlokale functie. Deze gebieden sluiten aan op de behoeften en ambities van de stad als geheel. Deze focusgebiedsbeschrijvingen maken, indien aan de orde, onderdeel uit van de horecagebiedsplannen.
- De algemene gebiedskaders zijn leidend in de horecagebiedsplannen.
- Drie maanden na inwerkingtreding van de Horecanota worden de horecagebiedsplannen (die onderdeel gaan uitmaken van de vierjaarlijkse integrale deelgemeentelijke gebiedsplannen) door het College vastgesteld. Vervolgens worden de horecagebiedsplannen in de cyclus van de integrale gebiedsplannen meegenomen.

De Horecanota 2017-2021 is de opvolger van de Horecanota 2012-2016. Het gebruik van de horecagebiedsplannen is doorgezet, om blijvend invulling te geven aan het uitgangspunt dat de wijk bepalend is voor wat mogelijk is op het gebied van horecaontwikkeling.⁹ Daarnaast wordt gebiedsgericht gewerkt om te zorgen dat Rotterdam een veilige stad is en blijft. In de afgelopen jaren is gebleken dat het gebiedsgericht werken 'z'n vruchten heeft afgeworpen op het gebied van horeca'.¹⁰ Het doel van de horecagebiedsplannen volgens de Horecanota 2017-

⁷ Gemeenteblad Rotterdam 2014, nr. 31.

⁸ Na deze beleidsperiode werden de deelgemeenten opgeheven en werd de gemeente verdeeld in gebieden. Per gebied werd een gebiedscommissie ingesteld.

⁹ Horecanota 2017-2021, p. 21.

¹⁰ Horecanota 2017-2021, p. 21.

2021 is nog steeds een goede en duurzame match tussen wijk, buurt en/of straat en horeca-ontwikkeling te bewerkstelligen.¹¹ Ook sluit de Horecanota 2017–2021 aan bij de Stedelijke Detailhandelnota om ontwikkelingen op dat terrein in overeenstemming te brengen met het aanverwante horecabeleid.

2.2.3 Horecanota 2017-2021

In de Horecanota 2017-2021 zijn twee ontwikkelrichtingen losgelaten (te weten, gericht ontwikkelen en gericht verminderen) en zijn er alleen nog de ontwikkelrichtingen ontwikkelen, consolideren en verminderen, mogelijk. Wel is aangegeven dat het verder differentiëren binnen ‘ontwikkelen’ of ‘verminderen’ voor bepaalde exploitatiecategorieën mogelijk is. In onderstaande tabel 2.2 is aangegeven hoe de ontwikkelrichtingen in de Horecanota zijn omschreven.

TABEL 2.2 ONTWIKKELRICHTINGEN HORECANOTA 2017-2021

- **Ontwikkelen:** ‘Uitbreiding van het aantal horeca-inrichtingen alsmede de uitbreiding van het aantal m2 vloeroppervlakte en het aantal m2 terras van bestaande inrichtingen is mogelijk. Een verdere differentiëring is mogelijk door specifieke exploitatiecategorieën en/of activiteiten te benoemen.’
- **Consolideren:** Deze ontwikkelrichting is gericht op behoud van de bestaande hoeveelheid horeca. ‘Er zijn geen nieuwe horeca-inrichtingen toegestaan. Ook is een verzwaring van activiteiten en/of categorieën niet mogelijk en kan het vloeroppervlakte en terras van bestaande inrichtingen in principe niet toenemen. Dit tenzij het een gering aantal m2 inpandig betreft of eisen worden gesteld in landelijke wetgeving waardoor ondernemers gedwongen worden aanpassingen in het pand aan te brengen.’
- **Verminderen:** ‘Bij het wijzigen of beëindigen van een horeca-exploitatie wordt ingezet op het terugdringen van het aantal horeca-inrichtingen, vloeroppervlakte en terras of het terugdringen van specifieke exploitatiecategorieën en activiteiten. Indien is gekozen om een bepaalde exploitatiecategorie te verminderen, dan geldt voor al het overige de ontwikkelinrichting consolideren, tenzij expliciet anders bepaald. Daar de basis voor een verminderingsbeleid altijd gelegen is in het feit dat de openbare orde en/of het woon- en leefklimaat zwaar onder druk staan, kan bij beëindiging van een exploitatie, een nieuwe ondernemer zich slechts vestigen met horeca van maximaal exploitatievergunning categorie-1.¹² Ook zal in een dergelijk geval met de pandeigenaar gesproken worden over een alternatieve invulling (anders dan horeca) van het pand.’

Een belangrijk verschil met de Horecanota 2012-2016 is dat ontwikkelrichtingen per buurt/straat/pand kunnen worden toegekend, terwijl in de Horecanota 2017-2021 expliciet is opgenomen dat exploitatiemogelijkheden *niet* per pand worden beschreven. Dit om ervan verzekerd te zijn dat ‘het nooit aankomt op individuele belangen van een pandeigenaar, exploitant of een enkele bewoner.’

¹¹ Horecanota 2017-2021, p. 22.

¹² In aanvulling op wat hierover in de Horecanota staat is hiervan alleen sprake bij een enkelbestemming horeca.

2.3 Proces en loopduur van horecagebiedsplannen

In de Horecanota 2017-2021 wordt een en ander uitgewerkt over het proces van totstandkoming van een horecagebiedsplan. Hierin is aangegeven dat: ‘participatie van bewoners, ondernemers, pandeigenaren en gemeentelijke en toezichthoudende instanties essentieel is, om tot een gedragen en toekomstbesteding horecagebiedsplan te komen.’ Het proces van totstandkoming wordt begeleid door de horecagebiedsadviseurs van de directie Veiligheid van de gemeente. Daarmee zou volgens de Horecanota 2017-2021 sprake moeten zijn van een eenduidige werkwijze en uniforme opmaak en insteek van de plannen.

Wat opvalt is dat er in de horecanota's en de gebiedsplannen weinig duidelijk wordt over het precieze proces van totstandkoming van het horecagebiedsplannen. In grote lijnen werken de gebiedsadviseurs via hetzelfde stramien, maar er is geen uniforme procesbeschrijving die geldt voor alle deelgebieden. Een uniforme proces- of taakomschrijving voor de gebiedscommissies is evenmin ontwikkeld. Om te voorkomen dat grote verschillen zouden ontstaan tussen de horecagebiedsplannen heeft de directie Veiligheid wel een format voor de horecagebiedsplannen ontwikkeld. In totaal zijn er vijftien horecagebiedsplannen, (waaronder de centraal aangestuurde gebieden) die daarmee de hele stad dekken.

Van 2012 tot 2016 had het horecagebiedsplan een looptijd van vier jaar, in de Horecanota 2017-2021 werd dat teruggebracht naar minimaal twee jaar en maximaal tot een half jaar na afloop van de Horecanota. Gebieden mogen zelf bepalen hoe lang hun horecagebiedsplan geldig is, met een minimum van twee jaar.

2.4 Horeca adviescommissies

Voor bepaalde gebieden bleek het lastig om een ontwikkelrichting te bepalen voor de komende twee jaar omdat vooraf niet in alle ontwikkelingen kon worden voorzien. Dat kan bijvoorbeeld spelen bij nog te realiseren nieuwbouwprojecten ten tijde van het vaststellen van een horecagebiedsplan, in gebieden waar de openbare orde dusdanig onder druk staat dat ontwikkeling kan leiden tot verdere versterking of gevallen waarin sprake is van langdurige leegstand. Daarom werd op 24 november 2016 een bepaling aan de APV van Rotterdam toegevoegd die regelt dat de burgemeester met het oog op de vergunningverlening bevoegd is een adviescommissie in te stellen. Dan wordt er dus vooraf geen ontwikkelrichting bepaald, maar adviseert een commissie in individuele gevallen over de mogelijkheden voor de vestiging van horeca waarbij dezelfde afwegingskaders gelden als bij het bepalen van de ontwikkelrichtingen in de horecagebiedsplannen.

De adviescommissie heeft als taak ‘nieuwe exploitatievergunningen of wijzigingen van bestaande horeca-inrichtingen integraal en aan de hand van actuele lokale ontwikkelingen te beoordelen en de burgemeester hierover te adviseren.’ De burgemeester beslist uiteindelijk of de vergunning wel of niet verleend wordt en kan afwijken van het advies van de adviescommissie. Een negatief advies van de horeca adviescommissie vormt dus geen weigeringsgrond. In het horecabeleid heeft de burgemeester in beleidsregels opgenomen wanneer hij gebruik maakt van zijn bevoegdheid om een horeca-adviescommissie in te stellen. Het belangrijkste verschil volgens de Horecanota 2017-2021 met de reguliere werkwijze van een horecagebiedsplan is dat de commissie geacht wordt te komen tot één advies waarin ‘alle actuele, lokale ontwikkelingen zijn meegenomen.’

In een adviescommissie hebben in elk geval plaats medewerkers van de gemeente, het gebied en de politie. In de basis is het gebied verantwoordelijk voor de consultatie van bewoners en ondernemers. Indien het voor een specifieke aanvraag noodzakelijk is kunnen ondernemers(verenigingen) en bewoners ook rechtstreeks gevraagd worden om deel te nemen aan een adviescommissie. Ditzelfde geldt voor andere toezichthoudende instanties zoals omgevingsdienst DCMR en de brandweer. Met deze samenstelling wordt beoogd de lokale en recente kennis te waarborgen, zonder op inhoudelijke expertise in te boeten.

Een adviescommissie wordt, namens de burgemeester, door Directie Veiligheid van de gemeente voorbereid en voorgezeten. De frequentie van overleggen is afhankelijk van de aard van het gebied, het aantal aanvragen en eventuele actualiteiten.

2.5 Horecastelsel

2.5.1 Twee toetsingskaders

Onder horeca wordt in Rotterdam verstaan 'elk openbaar pand of openbare ruimte waar je structureel en tegen betaling kan eten en drinken (of afhalen) en/of waar amusement of ontspanning wordt aangeboden.'¹³ Het huidige horecabeleid is in Rotterdam vastgelegd in de Horecanota 2017-2021. De Horecanota heeft geen betrekking op de vestiging van prostitutiebedrijven, coffeeshops en hotels.¹⁴ Bij de beoordeling of een nieuwe horeca-inrichting mogelijk is gelden in Rotterdam twee toetsingskaders: het bestemmingsplan en het horecagebiedsplan. Een nieuwe inrichting wordt getoetst aan het bestemmingsplan. Als de inrichting past binnen de bestemming is geen omgevingsvergunning nodig. Is de inrichting niet passend binnen de bestemming, dan is een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik met het bestemmingsplan vereist. Voor de exploitatievergunning van de horeca-inrichting wordt het initiatief getoetst aan het horecagebiedsplan. Kort gezegd, in een bestemmingsplan staat *waar* zich horeca kan vestigen en in een horecagebiedsplan *wat voor* horeca zich op een bepaalde locatie zich kan vestigen.¹⁵

Voor het schenken van alcohol is tevens een Alcoholwetvergunning vereist (voorheen een Drank- en Horecawetvergunning).

2.5.2 Categorieën exploitatievergunning

Voor het merendeel van de horeca-inrichtingen is in Rotterdam een exploitatievergunning vereist op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV). Bij de beoordeling van de aanvraag voor een horecaonderneming wordt gekeken in hoeverre de activiteiten effect hebben op de openbare orde en het woon- en leefklimaat van de omgeving.¹⁶

Er bestaan verschillende categorieën exploitatievergunningen. De aard van de activiteiten die in de inrichting plaatsvinden, bepaalt of de ondernemer een lichte (categorie 1), reguliere (categorie 2), middelzware (categorie 3), zware (categorie 4), of een buitencategorie (categorie 4+) exploitatievergunning moet aanvragen. De combinatie van activiteiten die in een horeca-inrichting wordt aangeboden bepaalt in welke exploitatiecategorie de inrichting valt. Daarbij is relevant in hoeverre de activiteiten effect hebben op de openbare orde en het woon- en

¹³ Horecanota 2017-2021, p. 13.

¹⁴ De Horecanota heeft wel betrekking op horeca in hotels.

¹⁵ Horecanota 2017-2021, p. 23.

¹⁶ Horecanota 2017-2021, p. 16.

leefklimaat in de omgeving van het horecabedrijf. Hoe meer effect, des te zwaarder de exploitatiecategorie. Hoe zwaarder de categorie, des te zwaarder de toets bij vergunningverlening.

Een exploitatievergunning wordt op grond van artikel 2:28, vijfde lid, onder a van Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) geweigerd indien de vestiging of exploitatie van de openbare inrichting in strijd is met het bestemmingsplan (zie paragraaf 2.2.2.), een ruimtelijk exploitatieplan, een geldende beheersverordening, een geldend voorbereidingsbesluit of de Wet Milieubeheer. De exploitatievergunning wordt eveneens geweigerd als deze in strijd is met het horecagebiedsplan (zie paragraaf 2.3).

2.5.3 Vergunningvrije horeca

Bepaalde lichte horecavarianten (denk aan een koffiehoeke in een boekhandel, een kapsalon waar klanten een non-alcoholisch drankje kunnen kopen, of ondergeschikte horeca in een museum, verzorgingstehuis of bedrijfskantine) zijn vrijgesteld van de vergunningplicht (exploitatiecategorie 0).¹⁷ Uit de recente evaluatie van de Horecanota 2017-2021 is gebleken dat deze vrijstelling een duidelijke lastenverlichting biedt en aansluit bij de high trust/high penalty aanpak. In de Horecanota en het Besluit openbare inrichtingen 2017 (en ook in de horecagebiedsplannen) is aangegeven aan welke voorwaarden de vergunningvrije horeca moet voldoen. Daarin wordt onder meer aangegeven welke openingstijden gehanteerd mogen worden en regels omtrent terrasgrootte gegeven.

De burgemeester heeft de bevoegdheid om locaties aan te wijzen die zijn uitgesloten om vergunningvrij horeca te exploiteren. Die locaties worden aangewezen in het horecagebiedsplan. Per gebied/wijk/straat wordt dan aangegeven welke vormen van vergunningvrije horeca ontwikkeld mogen worden – en daarmee dus ook welke niet.

2.5.4 Kortlopende exploitatievergunningen

Daarnaast bestaan er kortlopende exploitatievergunningen voor maximaal zes maanden voor bijvoorbeeld tijdelijke en seizoensgebonden festiviteiten, maar ook een terras kan onderdeel uitmaken van een kortlopende exploitatievergunning.¹⁸ Een reguliere exploitatievergunning kan in die gevallen volgens de horecanota 2017-2021 niet snel en flexibel worden verleend.¹⁹ Voor buitenfestiviteiten kan een evenementenvergunning worden aangevraagd.

2.5.5 24-uurs horeca

In Rotterdam heeft een deel van horeca vrije openings- en sluitingstijden en mogen zelf bepalen wanneer ze open en dicht gaan. Omdat de exploitatie van 24-uurs horeca een grote impact op de openbare orde en het woon- en leefklimaat in de omgeving van de inrichting kan hebben, wordt nadrukkelijk gekeken of deze kan plaatsvinden in voldoende balans met de omgeving. Dat betekent dat dergelijke initiatieven 'gewoon' aan het horecagebiedsplan worden getoetst. Zeker in een gebied waarin zich meerdere 24-uursinrichtingen bevinden, kan de druk op de omgeving en de vraag naar politiecapaciteit voor handhaven van de openbare orde in de nachtelijke uren, namelijk onevenredig groot zijn. Bij de aanvraag voor een vergunning met vrije openings- en sluitingstijden wordt maatwerk geboden om te zien of een dergelijke vergunning mogelijk is.

¹⁷ Zie bijlage 5 voor een overzicht van de categorieën en bijbehorende activiteiten.

¹⁸ Uit de evaluatie van de Horecanota 2017-2021 blijkt dat er weinig gebruik wordt gemaakt van kortlopende horeca-exploitatievergunningen: 'In 2017 werden 2 kortlopende exploitatievergunningen verleend. In 2018 waren dit er 12 en in 2019 waren dit er 9.'

¹⁹ Horecanota 2017-2021, p. 17.

Aan de exploitatie van 24-uurs horeca worden extra eisen gesteld. Zo is het beschikken over een goedgekeurd exploitatieplan een vereiste voor verlening van vergunningen voor zulke inrichtingen. Een exploitatieplan geeft inzicht in de wijze waarop een exploitant de inrichting exploiteert. In het exploitatieplan staat welke maatregelen de exploitant treft om wanordelijkheden en overlast te voorkomen. Het exploitatieplan maakt deel uit van de vergunningvoorschriften van de inrichting.

2.6 Evaluatie Horecanota 2017 – 2021

In 2020 is de Horecanota 2017 – 2021 geëvalueerd en zijn alle betrokkenen bij het horecabeleid in Rotterdam gevraagd naar hun ervaringen. Uit de evaluatie komt een aantal bevindingen naar voren die relevant zijn voor dit onderzoek. Zoals blijkt uit paragraaf 2.5.1 wordt een nieuw horeca-initiatief getoetst aan twee afwegingskaders: het bestemmingsplan en het horecagebiedsplan, maar in de praktijk blijken deze niet altijd consistent te zijn. Als een initiatief wel in het horecagebiedsplan past en niet in het bestemmingsplan, is het mogelijk om af te wijken van het bestemmingsplan door middel van een omgevingsvergunning. In dat geval wordt dan ook getoetst aan andere beleidskaders, zoals Welstand, Stedenbouw en Mobiliteit. Als een nieuw horeca-initiatief wel past binnen het bestemmingsplan en een omgevingsvergunning kan worden verleend is het mogelijk dat het horecagebiedsplan het initiatief niet toestaat omdat in het gebied geen nieuwe horeca gevestigd mag worden. Deze wederzijdse afhankelijkheid van de sturingsinstrumenten en de mogelijke inconsistentie tussen het bestemmingsplan en het horecagebiedsplan leidt tot onduidelijkheid bij het initiatiefnemers en onvoldoende consistente communicatie vanuit de gemeente, zo blijkt uit de evaluatie.

Uit de evaluatie blijkt verder dat wijkraden/gebiedscommissies en bewoners vooraf graag meer sturingsmogelijkheden zien in kwaliteit en aanbod. Als voorbeeld wordt de Witte de Withstraat genoemd die inmiddels ver over het kantelpunt heen is en van een gemengde straat, een horecastraat geworden is.²⁰

2.7 Conclusie

Het huidige stelsel met horecagebiedsplannen is in het leven geroepen om meer zekerheid en voorspelbaarheid te creëren voor inwoners en ondernemers bij het verlenen van exploitatievergunningen op grond van de APV. In de jaren '90 was er een wildgroei ontstaan aan horeca in de gemeente. Sturing op horeca gebeurde in die tijd via het bestemmingsplan, maar bleek niet toereikend te zijn vanwege de ruime omschrijvingen voor wat er omtrent horeca mogelijk was. In de horecanota's die toen nog per deelgebied werden vastgesteld werden de begrippen verminderen, consolideren en ontwikkelen geïntroduceerd als uitgangspunten van horecabeleid. Op basis van de situatie zoals die zich op dat moment voordeed, werd vanaf dat moment vooraf bepaald hoe de horeca zich in een bepaald gebied zou mogen ontwikkelen. Omdat er grote verschillen bestonden tussen de wijze waarop de deelgemeenten de ontwikkelrichting bepaalden en invulden en er ook verschillen bestonden tussen de wijze waarop de politie adviseerde bij aanvragen voor exploitatievergunningen, is een nieuw stelsel in het leven geroepen. Met het huidige stelsel van horecagebiedsplan bleef het begrippenkader weliswaar gelijk, maar werd er vanaf 2012 op meer uniforme wijze invulling gegeven aan de wijze waarop de ontwikkelrichting werd bepaald. Daar waar door omstandigheden de ontwikkelrichting nog

²⁰ Evaluatie Horecanota Rotterdam, 2017. p. 9.

niet bepaald kan worden, wordt een horeca adviescommissie aangewezen die adviseert bij individuele aanvragen. Zo zijn er nu twee afwegingskaders voor horeca; het bestemmingsplan dat bepaalt *waar* horeca gevestigd mag worden en het horecagebiedsplan *wat voor* horeca zich er mag vestigen. De looptijd van het horecagebiedsplan is medio 2022 bepaald op minimaal twee jaar.

3 Horecagebiedsplannen in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de toepassing van het horecagebiedsplan in de praktijk beschreven. Paragraaf 3.2 beschrijft de wijze waarop het horecagebiedsplan tot stand komt, wie daarbij betrokken zijn en hoe dit proces door betrokkenen wordt ervaren. Paragraaf 3.3 gaat in op de communicatie over de horecagebiedsplannen en de terugkoppeling naar ondernemers/bewoners na het herijken van een horecagebiedsplan. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de vergunningprocedure voor een exploitatievergunning. De werking en looptijd van de horecagebiedsplannen komen in paragraaf 3.5 aan bod. In paragraaf 3.6 wordt ingegaan op de rol van de horeca adviescommissies. Paragraaf 3.7 bevat aandachtspunten die naar voren zijn gekomen over de vergunningvrije en vergunningplichtige horecacategorieën. Ten slotte zijn de belangrijkste punten uit dit hoofdstuk in paragraaf 3.8 samengevat.

3.2 Totstandkoming van horecagebiedsplannen

3.2.1 Ambtelijk advies

De horecagebiedsadviseurs zijn de spin in het web bij de totstandkoming van de horecagebiedsplannen. Zij voeren de regie over het gehele proces. Wanneer ondernemers zich in Rotterdam willen vestigen met een horecazaak of bijvoorbeeld een uitbreiding willen van de huidige vergunning worden zij doorgeleid naar de horecagebiedsadviseur. Gedurende de looptijd van het horecagebiedsplan verzamelt en inventariseert de horecagebiedsadviseur de wensen van ondernemers in hun gebied. Daarnaast wordt bij interne partners als gebiedsontwikkeling en stadsbeheer informatie opgevraagd over het gebied. De gebiedsadviseur schrijft op basis daarvan een ambtelijk advies over hoe het horecagebiedsplan eruit zou kunnen zien. Dat leidt tot een 'was-wordt lijst' waarin de beoogde ontwikkelrichting op detailniveau wordt aangegeven. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat op adres X of in straat Y ontwikkeld mag worden naar een categorie 3 inrichting. Vervolgens wordt de politie geconsulteerd en gevraagd om op basis van politie-informatie een advies te geven over het beoogde plan. Voor dit proces is geen uniforme werkwijze vastgelegd. Dat betekent dat de gebiedsadviseurs een zekere mate van vrijheid hebben in de wijze waarop zij regie voeren op het proces.

3.2.2 Afstemming andere beleidsdomeinen

Het horecagebiedsplan vormt een afwegingskader dat bepaalt of een horecaonderneming zich mag vestigen al naar gelang het belang van de openbare orde en veiligheid dat toelaat. Er zijn vanzelfsprekend ook andere belangen die meegewogen kunnen worden bij de vraag of het wenselijk is of horeca zich op een bepaalde plek mag vestigen. Economische belangen kunnen haaks staan op belangen die de openbare orde en veiligheid dienen. Vanuit economisch oogpunt heeft de gemeente Rotterdam immers bepaalde doelstellingen en ambities, zoals bijvoorbeeld neergelegd in de detailhandelskoers en die kunnen botsen met die van het team Veiligheid. Dat betekent dat er vanuit verschillende belangen een andere beoordeling van het gebied kan plaatsvinden. Uit gesprekken blijkt dat die twee ‘werelden’ en bijbehorende perspectieven en belangen (nog) niet altijd goed op elkaar aansluiten. Er leven verschillende beelden en ideeën over de vraag in hoeverre de economische belangen, die worden behartigd door teams binnen een andere directie, meegewogen moeten worden bij de totstandkoming van het horecagebiedsplan. Zo is het vanuit economisch en ondernemers perspectief wenselijk (en begrijpelijk) dat economische belangen worden meegewogen bij het bepalen van de ontwikkelrichting.

Bij de geïnterviewden is er overeenstemming over het idee dat daar waar economische belangen en veiligheidsbelangen samenlopen, of elkaar niet uitsluiten, beide meegewogen kunnen worden bij het bepalen van een ontwikkelrichting voor de horeca in een bepaald gebied. Het draagvlak van een horecagebiedsplan wordt daarmee verbreed en versterkt. Op het moment dat de twee belangen wel met elkaar in conflict komen, gaat het veiligheidsbelang voor. De exploitatievergunningverlening is immers uiteindelijk juridisch gestoeld op het APV-kader dat de veiligheidsbelangen moet dienen en niet de economische. Tijdens de gesprekken werd gesuggereerd om (privaatrechtelijk) afspraken te maken/convenanten te sluiten met vastgoedeigenaren over typen horeca die zich ergens mogen vestigen. Op die manier zou gestuurd kunnen worden op kwaliteit van horeca buiten het horecagebiedsplan om.

Sinds ongeveer twee jaar wordt ernaar gestreefd om bij de ontwikkeling van bestemmingsplannen beter af te stemmen met de horecagebiedsplannen. Het zijn twee instrumenten die nog niet goed op elkaar aansluiten. Zo kan een bepaalde horeca inrichting een grote impact hebben op de openbare orde en veiligheid, terwijl deze in het kader van de ruimtelijke ordening passend kan zijn. De bestemmingsplannen in Rotterdam kenmerken zich door ruime omschrijvingen van wat er op bepaalde gebieden mogelijk is. Die waren zelfs zo ruim dat er horeca werd bestemd zonder een vereiste van nadere akoestische onderzoeken of differentiatie in typen horeca etc. op te nemen. Daarbij werd verondersteld dat dergelijke aspecten zouden worden beoordeeld bij de aanvraag van een exploitatievergunning op grond van het Horecagebiedsplan. Daarvan heeft de rechter geoordeeld dat dit juridisch niet houdbaar is. De planners in Rotterdam proberen daarom nu bij de ontwikkeling van nieuwe bestemmingsplannen steeds meer rekening te houden met de effecten en impact van horeca op een bepaald gebied en dat ook op te nemen in het bestemmingsplan. Die ontwikkeling moet bijdragen aan een grotere congruentie tussen bestemmingsplannen en horecagebiedsplannen.

3.2.3 Gebiedscommissie

Nadat het ambtelijk advies is afgerond wordt deze aan de gebiedscommissie gezonden. Het is vervolgens aan de gebiedscommissie om via een participatietraject de visie van bewoners en ondernemers op te halen. Het idee is dat op die manier de lokale kennis bepalend is voor wat er in een wijk, buurt en/of straat mogelijk is en er maatwerk kan worden geleverd. Uit de gesprekken volgt dat er geen uniforme procedure en werkwijze van de inrichting van het participatieproces per deelgebied bestaat. De horecagebiedsadviseurs hanteren daarin ieder een

eigen werkwijze. Een van de verschillen is bijvoorbeeld dat een van de horecagebiedsadviseurs tijdens de voorbereiding van het advies al met een kleine commissie uit de gebiedscommissie het advies voorbespreekt, terwijl andere horecagebiedsadviseurs dit niet doen. Daarnaast bestaan er ook geen objectieve criteria op basis waarvan de ontwikkelrichting in een gebied wordt bepaald. Vanuit de gemeente wordt opgemerkt dat het wellicht wel wenselijk is een aantal uitgangspunten op basis waarvan de ontwikkelrichting wordt bepaald, op te nemen in bijvoorbeeld een werkproces.

Participatie wordt in de meeste gebieden vormgegeven door het organiseren van bewoners-bijeenkomsten of inloopavonden. De gebiedscommissies worden daarbij ondersteund door de wijkmanagers. Uit de gesprekken blijkt dat wisselend wordt gedacht over de rol van de voormalige gebiedscommissie bij de totstandkoming van een (nieuw) horecagebiedsplan. Gesprekspartners uit gebiedscommissies beoordelen de rol die zij vervullen als gebiedscommissie bij de totstandkoming van een horecagebiedsplan over het algemeen positief. Vanuit de gemeente en KHN wordt een aantal kritische opmerkingen gemaakt ten aanzien van de rol van de gebiedscommissies bij de herijking van het horecagebiedsplan.

Gesprekspartners vanuit de gemeente geven aan dat de opkomst bij participatieavonden en de inrichting van die bijeenkomsten erg verschilt per gebied. In sommige gebieden is de opkomst (zeer) laag en zijn het vaak dezelfde personen die een bijeenkomst bijwonen; in andere gebieden (zoals het centrum) worden de bijeenkomsten beter bezocht. De vraag die wordt gesteld is in hoeverre de deelnemers die participeren een afspiegeling vormen van de bewoners en ondernemers in een bepaalde wijk. Volgens gesprekspartners worden de bijeenkomsten die de gebiedscommissie organiseert namelijk 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.

Daarnaast zijn opmerkingen gemaakt over het feit dat ondernemers tijdens het participatietraject hun initiatief voor een horecaconcept kunnen toelichten, in de hoop dat het mogelijk wordt in het nieuwe horecagebiedsplan een horecaonderneming te starten. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat gebiedscommissies in de praktijk ontvankelijk zijn voor verhalen over concepten die ondernemers presenteren, terwijl op grond van het horecagebiedsplan uitsluitend gekeken zou moeten worden naar het type activiteit en de impact daarvan op de veiligheid en het woon- en leefklimaat. Met goede overredingskracht van de initiatiefnemer of door de lobby van een ondernemer met veel (politieke) contacten bestaat het risico dat op basis van formeel niet de juiste argumenten toch iets mogelijk wordt gemaakt. De kans op willekeur bestaat, als voor bepaalde ondernemers of concepten wel iets mogelijk wordt gemaakt en voor anderen niet. Het is volgens de gesprekspartners tegelijkertijd ook weer begrijpelijk dat het verhaal van de ondernemer niet over het effect op de openbare orde gaat, maar vooral inzet op de verrijking die een bepaald concept biedt voor de buurt. Een van de cases waaruit blijkt dat de gebiedscommissie ontvankelijk was voor een initiatief dat in principe niet binnen het horecagebiedsplan paste, is casus 1.

Casus 1

In 2020 ontstond bij een aantal initiatiefnemers het idee om in een kwetsbare wijk een cultureel centrum te vestigen in combinatie met dag- en avondhoreca (categorie 1). Door de horecafunctie zou een substantieel deel van de huur van het pand gedekt kunnen worden en daarmee levensvatbaar zijn. De initiatiefnemers waren in de veronderstelling dat horeca in het pand geen

probleem zou zijn, omdat het pand al eerder een horecafunctie had.²¹ Het horecagebiedsplan stond op deze locatie echter geen horeca toe (consolideren). De Directie Veiligheid en politie adviseerden negatief over een zelfstandige horecafunctie in verband met de (mogelijk) negatieve impact op de openbare orde en het woon- en leefklimaat.

De gebiedscommissie heeft, nadat zij met de initiatiefnemers had gesproken, het college een ongevraagd advies gestuurd over het cultureel centrum. De gebiedscommissie gaf aan dat zij begreep dat er vanuit ervaringen in het verleden vanuit veiligheidsoogpunt negatief werd geadviseerd. De gebiedscommissie zag liever meer inzet op overlastgevende horeca. Het initiatief zou volgens de gebiedscommissie passen binnen het versterken van de kunstzone in de wijk en bijdragen aan het aantrekkelijker maken van het woonklimaat voor (toekomstige) bewoners. Daarnaast gaf de gebiedscommissie aan voornemens te zijn het centrum op te nemen in het nieuwe horecagebiedsplan.²²

Naast het advies van de gebiedscommissie was er ook in de gemeenteraad en media, aandacht voor het cultureel centrum. Mede naar aanleiding van deze aandacht is ervoor gekozen om weliswaar geen categorie 1-horeca toe te staan, maar wel vooruitlopend op het nieuwe horecagebiedsplan tijdelijk een categorie 0.3 vrijstelling te verlenen.

Volgens een aantal gesprekspartners vanuit de gemeente wordt de gebiedscommissie op een verkeerde manier bevraagd en geïnformeerd tijdens de participatie. Door het voorleggen van 'was-wordt lijsten' worden (onder meer) wijzingen op pandniveau aan de gebiedscommissie voorgelegd. De commissies zouden zich in plaats daarvan moeten beperken tot de vraag of er meer of minder (bepaalde activiteiten) horeca in een buurt of straat kunnen komen. Ondernemers proberen de gebiedscommissie te beïnvloeden en die te overtuigen van hun concept. Een probleem bij het beoordelen van concepten is bovendien dat wanneer een ondernemer met een concept dat de commissie wel ziet zitten ermee stopt, er een andere – mogelijk ongewenste – activiteit voor in de plaats kan komen: eens vergund blijft vergund zolang het overnamerecht van toepassing is.

Verder geeft KHN aan dat de adviezen van de gebiedscommissies grote invloed kunnen hebben op de huidige ondernemers in een gebied, terwijl het kennisniveau volgens meerdere gesprekspartners (KHN en betrokkenen gemeente) bij leden van de gebiedscommissie over het horecastelsel en de horeca vaak beperkt is. Wanneer een gebied van 'consolideren' naar 'verminderen' gaat, heeft dit consequenties voor de financiële waarde van een horecaonderneming. De rol van de gebiedscommissies zou daarin volgens KHN een zeer bepalende rol spelen. In dit kader werd door een andere gesprekspartner opgemerkt dat voor leden van een gebiedscommissie de impact van horeca in het eigen gebied van belang is, terwijl sommige horeca een gebiedsoverstijgende functie heeft. Daarnaast is door enkele gesprekspartners aangegeven dat in sommige gebiedscommissies de stedelijke lijn van politieke partijen een sterke rol spelen bij wat leden van een gebiedscommissie willen, in plaats van dat het gebied als uitgangspunt wordt genomen. Als de stedelijke lijn van een politieke partij is dat nachthoreca zich moet ontwikkelen, zal het lid van de gebiedscommissie initiatieven voor nachthoreca als positief zien.

²¹ Ongevraagd advies gebiedscommissie.

²² Ongevraagd advies gebiedscommissie.

Sinds 2022 zijn de gebiedscommissies vervangen door 39 wijkraden. De huidige wijkraden zijn met zeven leden²³ kleiner dan de voormalige gebiedscommissies die uit negen tot 15 leden bestonden. De leden van de wijkraden zijn gekozen wijkbewoners. Voor veel gesprekspartners blijkt de rol van de wijkraden bij de horecagebiedsplannen nog onduidelijk. Wel ziet een aantal gesprekspartners als risico dat het kennisniveau over (het) horeca(stelsel) van de wijkraden mogelijk lager zal liggen dan bij de gebiedscommissies. Een genoemd alternatief voor het vormgeven van het participatietraject is de gemeente een meer coördinerende rol te geven voor het organiseren van participatiebijeenkomsten. De gemeente kan in dat geval ook meer sturen op de wijze waarop bewoners en ondernemers worden bevraagd over de gewenste ontwikkelrichting voor horeca in een gebied.

3.2.4 Bestuurlijke besluitvorming

Het advies van de gebiedscommissie gaat samen met een laatste advies van Directie Veiligheid en (veiligheids)partners naar het college. In het laatste advies van Directie Veiligheid kan deze het college adviseren over waarom het college onderdelen van het advies van de gebiedscommissie wel of niet zou moeten overnemen. Na het advies aan het college van B&W volgt het bestuurlijk besluitvormingstraject. Een van de gesprekspartners geeft aan dat in de meeste gevallen het ambtelijk advies wordt gevolgd. Het staat het college vrij zelf toevoegingen aan het horecagebiedsplan te doen. Alle horecagebiedsplannen worden uiteindelijk vastgesteld door het college, waarna aanvragen voor een nieuwe of wijziging van een bestaande exploitatievergunning hier door de burgemeester aan worden getoetst.

3.3 Communicatie/terugkoppeling

Als een horecagebiedsplan is vastgesteld wordt deze gepubliceerd en kunnen ondernemers en inwoners deze raadplegen. Wijzigingen en de motivaties die aan de ontwikkelrichtingen ten grondslag liggen, worden niet actief aan individuele ondernemers of bewoners van een gebied teruggekoppeld. Wel kunnen ondernemers en inwoners de motivering voor een ontwikkelrichting terugvinden in het online te raadplegen horecagebiedsplan. Het verschilt per horecagebiedsplan hoe uitvoerig deze motivering is. De redenen om te kiezen voor een bepaalde ontwikkelrichting bespreekt de gebiedscommissie in haar (openbare) vergaderingen.

Vanuit een aantal ondernemers wordt aangegeven dat wat betreft de communicatie rondom het horecastelsel en wijzigingen daarin het nodige te verbeteren valt. Een van de ondernemers geeft aan dat het voor ondernemers lastig is op de hoogte te blijven van wijzigingen in het horecastelsel of in een horecagebiedsplan. Dankzij goede contacten met de horecagebiedsadviseur wordt deze ondernemer op de hoogte gebracht van bepaalde ontwikkelingen, maar voor ondernemers in de buurt – die minder contact hebben met de horecagebiedsadviseur – is het lastiger op de hoogte te blijven. Casus 2 laat zien dat daar in de communicatie een aantal zaken niet goed is verlopen.

Casus 2

Een koffiezaak heeft in juli 2022 een aanvraag gedaan voor een leegstaand pand aan de rand van het centrum. Voordat het pand leeg kwam te staan zat er op de locatie een pizzeria, die wegens problemen met de fundering was uitgekocht. Vervolgens is gestart met een verbouwing van het pand, maar die ontwikkeling kwam door corona stil te liggen. De exploitatievergunning

²³ In het geval de wijk meer dan 30.000 inwoners heeft, bestaat de wijkraad uit negen leden (artikel 5 Verordening op de wijkraden). Er bestaan ook vier wijkraden met elf leden.

is in de tussentijd verlopen en het pand stond langer dan een jaar leeg. De ondernemer kreeg van de gemeente te horen dat geen exploitatievergunning kon worden verleend vanwege het leegstandsbeleid. De ondernemer was niet op de hoogte van het leegstandsbeleid en is daarom niet bij de gemeente op de lijn gekomen. Hierdoor is de casus niet meegenomen in de herijking van het horecagebiedsplan, en kon uiteindelijk geen exploitatievergunning worden verleend.

Ook vanuit de gemeente wordt door enkele gesprekspartners aangegeven dat er verbeteringen zijn te maken als het gaat om communicatie. Een aantal keer is aangegeven dat een ondernemer/initiatiefnemer vanuit het ruimtelijk domein te horen kan krijgen dat het mogelijk is horeca te vestigen op een locatie, terwijl later blijkt dat het horecagebiedsplan horeca op die bestemming niet toestaat. Het bestemmingsplan staat door de ruime omschrijvingen van mogelijkheden voor exploitatie van de horeca, horeca vaak toe. Vervolgens moet de ondernemer/initiatiefnemer een exploitatievergunning aanvragen, en kan het zo zijn dat de vergunning geweigerd wordt omdat op grond van het horecagebiedsplan horeca niet is toegestaan. Het bestaan van twee kaders (bestemmingsplannen en horecagebiedsplannen) kan voor ondernemers/initiatiefnemers verwarrend zijn en hierover zou volgens enkele gesprekspartners beter kunnen worden gecommuniceerd. Horecaondernemers zijn lang niet altijd bekend met de geldende regels voor de horeca en met het feit dat voor (nieuwe) horeca-initiatieven twee toetsingskaders worden gehanteerd. Uit twee bestudeerde cases blijkt dat de betreffende initiatiefnemer in de veronderstelling verkeerde dat horeca was toegestaan op de locatie, maar dat uiteindelijk bleek dat het horecagebiedsplan het beoogde horeca-initiatief niet toestond. In beide cases waren de initiatiefnemers niet bekend met het 'leegstandsbeleid' van de gemeente. Beide initiatiefnemers verkeerden in de veronderstelling dat horeca was toegestaan, omdat respectievelijk een restaurant (casus 1) en een pizzazaak (casus 2) was gevestigd op de betreffende locatie voordat de exploitatie hiervan stopte.

In enkele gesprekken wordt aangegeven dat de informatie over het horecabeleid en de regels die gelden voor nieuwe horeca-initiatieven (bijvoorbeeld op de gemeentelijke website), verduidelijkt kunnen worden. Daarbij wordt van belang geacht dat de informatie vooral voor bewoners en ondernemers toegankelijk en begrijpelijk is en dat duidelijk wordt toegelicht dat er twee kaders gelden voor horecaontwikkelingen (bestemmingsplannen en horecagebiedsplannen) en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Een gesprekspartner doet bijvoorbeeld de suggestie een infographic te maken waar op één of enkele pagina's visueel en gesimplificeerd is toegelicht hoe het horecastelsel werkt en wat de functie van de horecagebiedsplannen is. Een dergelijke infographic zou ook kunnen worden gebruikt bij bijeenkomsten met bewoners en ondernemers in het kader van de herijking van een horecagebiedsplan om duidelijk uit te leggen hoe het instrument werkt (als algemeen toetsingskader).

Daarnaast wordt in enkele interviews aangegeven dat het horecagebiedsplan een relatief uitgebreid document is met veel tekst. Dit zou – met het oog op de leesbaarheid van het document voor ondernemers en bewoners – korter en bondiger kunnen. Als voorbeeld wordt de inleidende tekst genoemd in een horecagebiedsplan waar een algemene toelichting is opgenomen over de verschillende gebiedsprofielen. Deze toelichting zou overbodig zijn, omdat precies dezelfde tekst staat opgenomen in de Horecanota. Verder wordt opgemerkt dat in het horecagebiedsplan per buurt/straat in tekst staat beschreven welke regels gelden voor horeca zonder bijbehorende kaarten die verduidelijken welke regels per locatie gelden. Het toevoegen van kaarten per gebied in een horecagebiedsplan, waarop duidelijk staat aangegeven of horeca is toegestaan op een locatie, en zo ja, welke horecacategorie, kan de leesbaarheid van een horecagebiedsplan verder ten goede komen. Een ondernemer kan daardoor beter in een oogopslag zien welke regels van toepassing zijn op de locatie waar zijn horecazaak is gevestigd.

of waar hij een nieuwe horecazaak wil vestigen. Aangegeven wordt dat idealiter een ondernemer via een digitale kaart/website (vergelijkbaar met ruimtelijkeplannen.nl) voor een locatie kan nagaan welke (horeca)regels gelden op deze plek.

3.4 Vergunningprocedure

Een aanvraag voor een exploitatievergunning (of voor de verlenging daarvan) kan worden ingediend via het digitale Horecaloket van de gemeente. Een vergunningaanvraag kan ook schriftelijk worden ingediend. Bij de aanvraag moet de ondernemer de vereiste documenten aanleveren, zoals tekeningen, huurcontracten, een exploitatieplan, etc. Voordat een formele vergunningaanvraag wordt ingediend komt het geregeld voor dat de ondernemer die bijvoorbeeld een nieuwe zaak wil beginnen al een gesprek heeft met de gemeente over de wensen, etc. Voor vragen kunnen ondernemers hiervoor terecht bij de verschillende horecagebiedsadviseurs.

Een ingekomen aanvraag wordt binnen het team Horecavergunningen (Directie Veiligheid) toegewezen aan een specifieke behandelaar die vervolgens voor de ondernemer een vast aanspreekpunt vormt gedurende het hele vergunningproces. In de 'voorfase' wordt gecheckt of de aanvrager een 'nieuwe' ondernemer is met een horeca-initiatief of een bestaande ondernemer die een verlenging van de exploitatievergunning aanvraagt. Een horecagebiedsadviseur gaat na of de aanvraag past binnen het horecagebiedsplan. Als dat het geval is, wordt de aanvraag intern en extern uitgezet ter advisering.

De afdeling Stadsontwikkeling controleert standaard of de aanvraag past binnen het bestemmingsplan, wordt gekeken naar de bouwkundige staat van het horecapand en indien sprake is van een terras beoordelen de stedenbouwkundigen of het terras voldoet aan de kwaliteitseisen die worden gesteld in de Horecanota.²⁴ De afdeling Stadsbeheer gaat na of er in het verleden constatering is geweest in het kader van toezicht en of handhavend is opgetreden (waarschuwing, last onder dwangsom, etc.). De Directie Veiligheid verricht een Bibob-toets bij vergunningaanvragen voor de vestiging van een nieuwe horecazaak en bij overname van een bestaande zaak ingeval er signalen zijn of informatie is die kunnen wijzen op criminele activiteiten.²⁵ Daarnaast geeft de politie standaard een advies over de aanvraag. De politie doet met name antecedentenonderzoek, toetst het levensgedrag van de exploitant/ondernemer en kijkt of horeca op de betreffende locatie een negatief effect heeft op de openbare orde. De screening van de aanvrager bestrijkt de periode van de afgelopen vijf jaar. Door gesprekspartners van de politie is aangegeven dat de wettelijke mogelijkheden om een ondernemer uitgebreid te screenen – en de gegevens die zij met de gemeente mogen delen – bij een aanvraag voor een exploitatievergunning beperkt zijn. Afhankelijk van de soort vergunning heeft de politie meer wettelijke bevoegdheden om een ondernemer uitgebreid te screenen, bijvoorbeeld wanneer tevens een aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten of een Alcoholwetvergunning voor het schenken van alcohol nodig is. De politie kijkt verder of de betreffende locatie/straat/buurt een overlastgeschiedenis kent en/of kwetsbaar is vanwege criminaliteit in de wijk en beoordeelt in hoeverre het aannemelijk is dat exploitatie van horeca op de locatie de openbare orde en/of het woon- en leefklimaat (ernstig) zal verstoren. Zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven adviseert de politie bij de totstandkoming/herijking van een horecagebiedsplan ook al over de wenselijkheid van horeca met het oog op de openbare orde en het woon- en leefklimaat op een bepaalde locatie.

²⁴ Horecanota 2017-2021, p. 26-28.

²⁵ Beleidslijn toepassing Wet Bibob Rotterdam 2015.

Afhankelijk van de horecacategorie en horeca-activiteiten worden ook andere ketenpartners betrokken. De brandweer adviseert bijvoorbeeld over brandveiligheidsaspecten. Wanneer een exploitant meer dan achtergrondmuziek wil produceren, dan moet hij de akoestische situatie van het pand in combinatie met de gewenste bedrijfsvoering, laten onderzoeken en hiervan melding doen. In dat geval wordt bij DCMR Milieudienst Rijnmond advies gevraagd.

Aan de hand van de (interne en externe) adviezen en de geldende kaders (Horecanota, horecagebiedsplan, bestemmingsplan) wordt een besluit genomen op de aanvraag. Een exploitatievergunning wordt in ieder geval geweigerd wanneer horeca in strijd is met het bestemmingsplan of het horecagebiedsplan. Daarnaast mag de ondernemer niet onder curatele staan en niet 'in enig opzicht van slecht levensgedrag' zijn. Verder kan een vergunning onder meer worden geweigerd (of ingetrokken) wanneer:²⁶

- zich feiten hebben voorgedaan (of aannemelijk is dat deze feiten zich in de toekomst voordoen) waardoor de openbare orde of het woon- en leefklimaat in de omgeving nadelig wordt beïnvloed (bijvoorbeeld vanwege een opgebouwd overlastdossier);
- de leefbaarheid in de omgeving wordt aangetast of dreigt te worden aangetast;
- de exploitant betrokken is (of ernstige nalatigheid kan worden verweten) bij activiteiten of strafbare feiten die de openbare orde verstoren, dan wel toestaat of gedooft dat deze activiteiten of strafbare feiten plaatsvinden.

Het kan ook voorkomen dat een vergunning partieel wordt geweigerd, wanneer bijvoorbeeld niet alle gevraagde horeca-activiteiten passend zijn binnen het horecagebiedsplan. Als het horecagebiedsplan op een locatie bijvoorbeeld wel categorie 1-horeca toestaat maar geen kansspelautomaten of shisha lounge, dan kan wel een vergunning worden verleend voor een horecazaak maar worden de overige horeca-activiteiten (zoals kansspelautomaten of shisha lounge) niet vergund.

Indien de aanvraag niet past binnen het bestemmingsplan, moet een afzonderlijke procedure worden doorlopen waar gekeken wordt of met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bestemmingsplan om alsnog medewerking te verlenen aan het horeca-initiatief. Daarvoor moet de horecaondernemer een afzonderlijke aanvraag voor een omgevingsvergunning indienen. De procedure is vervolgens dat een advies wordt gevraagd aan de Bebouwingscommissie. In de Bebouwingscommissie zijn verschillende disciplines van de gemeente (zoals milieu, parkeren, stedenbouw en welstand) en externe partners (DCMR Milieudienst Rijnmond en de Veiligheidsregio) aangehaakt. De Bebouwingscommissie beoordeelt het bouwplan en adviseert het college van B&W over het wel of niet meewerken aan het afwijken van het bestemmingsplan. Als het plan past in de omgeving, er geen negatieve gevolgen zijn voor de fysieke leefomgeving en wordt voldaan aan de ruimtelijke kwaliteitseisen, dan kan worden meegewerkt aan een horecaontwikkeling die in strijd is met het bestemmingsplan. Daarbij wordt ook gekeken of het plan voldoet aan het horecagebiedsplan. Wanneer in het horecagebiedsplan de ontwikkelrichting verminderen of consolideren is gekozen, zal waarschijnlijk negatief worden besloten.

De exploitatievergunning is persoonsgebonden, waardoor de vergunning niet overdraagbaar is. Dit betekent dat bij een eventuele overname van een horecazaak de opvolger van de vertrekkende ondernemer een nieuwe exploitatievergunning moet aanvragen. De exploitatiever-

²⁶ Zie artikel 2:28 APV Rotterdam 2012.

gunning wordt voor een periode van vijf jaar verleend. Wanneer in de tussentijd het horecagebiedsplan wordt gewijzigd door de ontwikkelrichting te veranderen naar ‘verminderen’, betekent dat in beginsel niet dat de ondernemer geen nieuwe vergunning krijgt na het verstrijken van de vijf jaar. Het kan wel betekenen dat bij een aanvraag voor verlenging van de vergunning (na vijf jaar) minder horeca-activiteiten worden vergund en/of een minder zware horecacategorie wordt vergund. Ook kan het betekenen dat op het moment dat de ondernemer de horecazaak wil overdragen aan een andere ondernemer hiervoor geen vergunning wordt verleend aan de opvolger.

3.5 Werking en looptijd Horecagebiedsplan

3.5.1 Algemeen

In algemene zin volgt uit de meeste interviews dat gesprekspartners positief zijn over de werking en het functioneren van het horecagebiedsplan. Aangezien meeste bestemmingsplannen van de gemeente Rotterdam relatief ruim zijn geformuleerd, laat het vaak horecaontwikkelingen toe. Dat betekent dat zonder aanvullend beleidsinstrument de gemeente slechts beperkt zou kunnen sturen op horecaontwikkelingen. Door naast de bestemmingsplannen (als ruimtelijk toetsingskader) te werken met het horecagebiedsplan dat voor een bepaald gebied fungeert als toetsingskader voor aanvragen van een exploitatievergunning op grond van de APV (openbare orde en het woon- en leefklimaat) heeft de gemeente meer grip op horecaontwikkelingen.

In gesprekken wordt aangegeven dat het horecagebiedsplan een duidelijk algemeen toetsingskader vormt doordat per locatie/straat/gebied is geregeld of horeca is toegestaan, en zo ja, welke horecacategorieën zijn toegestaan en wat de ontwikkelrichting is (ontwikkelen, consolideren, verminderen). Dit vormt voor de gemeente een duidelijk kader voor het beoordelen van aanvragen voor een exploitatievergunning en borgt beter (in vergelijking met de situatie voor 2012) dat vergelijkbare vergunningaanvragen op dezelfde wijze worden beoordeeld. Daarnaast biedt het horecagebiedsplan volgens gesprekspartners zekerheid voor bewoners en ondernemers, omdat zij in ieder geval voor een periode van twee jaar duidelijkheid hebben over in hoeverre (nieuwe) horecaontwikkelingen mogelijk zijn op een bepaalde locatie. Tegelijkertijd wordt in interviews gewezen op de flexibiliteit van het instrument, doordat het horecagebiedsplan in principe elke twee jaar wordt herijkt. Dit biedt de mogelijkheid om in te kunnen spelen op nieuwe (horeca)ontwikkelingen en op basis daarvan het horecagebiedsplan aan te passen. In vergelijking met de andere G4-gemeenten die voornamelijk sturen op horeca via het bestemmingsplan en het afgeven van een omgevingsvergunning (zie ook hoofdstuk 4), is een horecagebiedsplan met een looptijd van twee jaar een relatief flexibel instrument. De aanpassing van bestemmingsplannen vereist het volgen van een uitgebreide procedure. Verder kennen bestemmingsplannen een (veel) langere geldingsduur.

Ook zijn de meeste gesprekspartners positief over het feit dat het horecagebiedsplan een gebiedsgericht instrument is. Door voor een bepaald gebied een horecagebiedsplan vast te stellen en per locatie regels te stellen over horeca, kan rekening worden gehouden met het karakter, de aard en functie van een wijk, buurt of straat en de dynamiek van de verschillende gebieden in de gemeente.

Een belangrijke kwetsbaarheid waar door geïnterviewden (van met name de gemeente) op wordt gewezen is het feit dat bij de totstandkoming/herijking van een horecagebiedsplan te veel wordt gekeken naar individuele horeca-initiatieven. Er wordt gewezen op een trend waar

de afgelopen jaren minder wordt gekeken naar de algemene ontwikkelrichting voor een straat/buurt/gebied en het horecagebiedsplan juist in toenemende mate wordt aangepast op pandniveau (specifieke adressen) om concrete, individuele wensen/initiatieven van horecaondernemers te faciliteren. Daarmee wordt het horecagebiedsplan meer een reactief instrument. Zoals in paragraaf 3.2 is toegelicht heeft dit mede te maken met de wijze waarop de gebiedscommissies worden bevraagd bij de herijking van een horecagebiedsplan. Verder wordt er op gewezen dat wanneer te veel wordt gestuurd op individuele horeca-initiatieven bij de herijking van het horecagebiedsplan het risico ontstaat dat het instrument horecagebiedsplan wordt 'uitgehold'. Het horecagebiedsplan is immers bedoeld als algemeen toetsingskader op basis waarvan concrete vergunningaanvragen kunnen worden getoetst. Het 'gebruiken' van de herijking van een horecagebiedsplan om concrete horeca-initiatieven mogelijk te maken (in feite te 'vergunnen') door een wijziging van het horecagebiedsplan op pandniveau staat hiermee op gespannen voet. In dit licht worden door verschillende gesprekspartners ook kanttekeningen geplaatst bij de huidige rol van de horeca adviescommissies (zie hierover paragraaf 3.6). Het doorvoeren van wijzigingen op pandniveau in het horecagebiedsplan vormt ook een juridisch aandachtspunt/risico. Het is namelijk mogelijk dat een dergelijke wijziging wordt opgevat als een concretiserend besluit van algemene strekking. Tegen de vaststelling van een algemeen verbindend voorschrift of beleidsregel (zoals het horecagebiedsplan) staat in principe geen bezwaar en beroep open. Dat is anders wanneer sprake is van een concretiserend besluit van algemene strekking. Een concretiserend besluit van algemene strekking is een besluit van algemene strekking, waarbij de zelfstandige normstelling ontbreekt.

In verschillende gesprekken wordt de wens geuit om het horecagebiedsplan minder gedetailleerd te maken door niet op pandniveau te regelen welke horeca is toegestaan, maar door dit meer op wijk- en straatniveau te regelen. Daarmee wordt ook voorkomen dat individuele horeconcepten worden getoetst bij de herijking van een horecagebiedsplan. Wanneer enkel op straatniveau wordt geregeld welke horeca is toegestaan, wordt door enkele gesprekspartners de suggestie gedaan om per straat het maximum mogelijke aantal (te vergunnen) horecazaken vast te leggen in het horecagebiedsplan. Dit geeft meer duidelijkheid/zekerheid over wat precies is toegestaan en geeft de gemeente grip op nieuwe horecaontwikkelingen.

3.5.2 Looptijd horecagebiedsplan

Het beeld uit de interviews is dat een meerderheid van de gesprekspartners (van met name de gemeente) tevreden is over de huidige looptijd van een horecagebiedsplan van twee jaar. Dit zou enerzijds voldoende zekerheid bieden aan bewoners en ondernemers en anderzijds biedt het voldoende flexibiliteit om na twee jaar het horecagebiedsplan aan te passen om in te spelen op onvoorziene en nieuwe ontwikkelingen.

Een deel van de gesprekspartners – zoals KHN – is echter ook kritisch over de looptijd van het horecagebiedsplan en zou een langere geldingsduur wenselijk vinden. Een periode van twee jaar zou te weinig zekerheid bieden aan bewoners en bestaande ondernemers in een gebied. Iedere twee jaar kunnen ze immers weer worden 'geconfronteerd' met gewijzigde regels die meer of minder horeca toestaan. Voor bewoners betekent dit dat ze als gevolg van nieuwe horecaontwikkeling meer overlast kunnen ervaren en voor bestaande ondernemers kan dit betekenen dat een concurrerende horecazaak zich in de buurt vestigt. Een langere periode van bijvoorbeeld vier jaar zou in dat kader meer zekerheid bieden.

Verder wordt in interviews gewezen op de keerzijde dat het een intensief en langdurig traject is om elke twee jaar weer een horecagebiedsplan te moeten herijken. Het kost doorgaans

tussen de zes en acht maanden om een horecagebiedsplan te herijken, zo volgt uit interviews. De herijking moet worden voorbereid door de Directie Veiligheid, waarbij ook andere afdelingen binnen de gemeente en externe partners (zoals politie) zijn betrokken. Dit vraagt relatief veel capaciteit en energie van de gemeente. Daarnaast moet ook elke twee jaar weer een participatieproces – tot 2022 georganiseerd door de gebiedscommissies – worden doorlopen. Afgevraagd wordt of de kosten van een herijkingstraject (capaciteit en tijd) in verhouding staan tot de voordelen die de tweejaarlijkse cyclus biedt (flexibiliteit) en of daarom een langere looptijd van het horecagebiedsplan niet wenselijker is.

Verschillende gesprekspartners geven aan dat een langere looptijd van een horecagebiedsplan (van bijvoorbeeld vier jaar) alleen wenselijk zou zijn wanneer tegelijkertijd een ontheffingsmogelijkheid wordt geïntroduceerd. Binnen het huidige stelsel wordt het horecagebiedsplan voor een periode van twee jaar vastgelegd en is het – met uitzondering van gebieden waar een horeca adviescommissie is ingesteld – niet mogelijk om horecaontwikkelingen te faciliteren die op dat moment niet passen binnen het horecagebiedsplan. Een ondernemer met een dergelijk horeca-initiatief zal dan in ieder geval moeten wachten tot de volgende herijking van het horecagebiedsplan. Als wordt gekozen voor een langere looptijd van het horecagebiedsplan moet ook langer vooruit worden gekeken en wordt het lastiger om rekening te houden met onvoorziene ontwikkelingen. Om alsnog onvoorziene horecaontwikkelingen te kunnen faciliteren – die verder geen negatieve impact hebben op de openbare orde en het woon- en leefklimaat – zou een ontheffingsmogelijkheid uitkomst bieden. Enkele geïnterviewden van de gemeente geven aan voorstander te zijn om de mogelijkheid tot wijziging van het horecagebiedsplan na vaststelling voor onvoorziene horecaontwikkelingen – die tussen 2014 en 2016 bestond met de Leidraad aanvulling Horecagebiedsplan – te herintroduceren (zie ook onderstaand paragraaf 2.2.2). Een aandachtspunt bij het introduceren van een ontheffingsmogelijkheid is dat deze mogelijkheid terughoudend zou moeten worden ingezet en dat het risico bestaat op willekeur wanneer op basis van onduidelijke criteria ontheffing kan worden verleend. Daarnaast is er minder noodzaak voor een ontheffingsmogelijkheid wanneer in het horecagebiedsplan op meer algemeen niveau ontwikkelrichtingen worden geschetst en minder op pandniveau.

In enkele gesprekken wordt aangegeven dat de looptijd van een horecagebiedsplan ook zou kunnen worden gedifferentieerd afhankelijk van de dynamiek in en het karakter een bepaald gebied. Voor het centrumgebied – waar relatief veel nieuwe horecaontwikkelingen en initiatieven zijn – zou een korte looptijd van twee jaar bijvoorbeeld meer voor de hand liggen dan voor een bestaand woongebied waar geen tot weinig (horeca)ontwikkelingen zijn.

Verder wordt als aandachtspunt genoemd dat de looptijd van het horecagebiedsplan afwijkt van de looptijd van de gebiedskoersen detailhandel, die een geldigheidsduur van drie jaar hebben. Hierdoor zou de afstemming tussen beide beleidskaders worden bemoeilijkt. Als wordt gekozen voor een langere looptijd – bijvoorbeeld vier jaar gelijk met de collegetermijn – is een ander genoemd aandachtspunt dat hierop het ‘leegstandsbeleid’ moet worden aangepast. In de Horecanota is bepaald dat als langer dan één jaar voor de vaststelling van het horecagebiedsplan de exploitatie van een pand is gestopt en nadien niet is hervat, de ontwikkelrichting geldt die voor de locatie is bepaald. Als dat ‘verminderen’ of ‘consolideren’ is, dan is geen nieuwe exploitatie mogelijk.²⁷ Aangegeven wordt dat bij een looptijd van het horecagebiedsplan van vier jaar het bijvoorbeeld redelijker zou zijn om pas na twee jaar zonder horecaexploitatie de leegstandsregeling in werking te laten treden.

²⁷ Horecanota 2017-2021, p. 22.

Geen van de gesprekspartners is voorstander van een kortere looptijd dan twee jaar. Dit zou ten koste gaan van de werking van een horecagebiedsplan als algemeen toetsingskader. Het idee is immers dat met het horecagebiedsplan voor een bepaalde tijd een ontwikkelrichting voor horeca wordt vastgelegd. Een looptijd van bijvoorbeeld een jaar zou willekeur in de hand werken.

3.6 Rol horeca-adviescommissie

Een horeca-adviescommissie is bedoeld voor 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 en lastig te voorzien zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor gebieden met veel (beoogde) nieuwbouwprojecten. Een horeca-adviescommissie kan ook worden ingesteld voor gebieden met een kwetsbaar karakter, waar de openbare orde onder druk staat en nieuwe horeca-ontwikkelingen mogelijk een negatief effect hebben. In dat laatste geval is het idee dat het dan belangrijk is om van geval tot geval een horeca-initiatief te kunnen toetsen op het moment dat het voorligt. Twee jaar vooruitkijken is dan te lang, omdat een nieuw horeca-initiatief met een verkeerde ondernemer de balans in de buurt (qua openbare orde) kan verstoren. In een horecagebiedsplan is bepaald voor welke gebieden/straten een horeca adviescommissie is ingesteld. Voor deze aangewezen gebieden adviseert de horeca adviescommissie over aanvragen voor een exploitatievergunning: er is voor deze gebieden geen ontwikkelrichting bepaald en er is niet geregeld welke horecacategorieën al dan niet zijn toegestaan.

Een horeca-adviescommissie bestaat in ieder geval uit medewerkers van de gemeente (ten minste bestaande uit directie Veiligheid, Stadsontwikkeling en Stadsbeheer), de politie en 'het gebied'. Met 'het gebied' wordt bedoeld op bewoners en ondernemers/ondernemersverenigingen. Daarnaast kunnen ook de DMCR en de brandweer deelnemen in de adviescommissie. De precieze samenstelling van een horeca adviescommissie verschilt van gebied tot gebied. In algemene zin geldt dat een horeca adviescommissie uit dezelfde partijen bestaat als de partijen die betrokken zijn bij de herijking van een horecagebiedsplan (gemeente, bewoners, ondernemers en externe partners zoals de politie).

Uit de gesprekken volgt dat wisselend wordt gedacht over de meerwaarde van de horeca adviescommissie. De horeca adviescommissie is bedoeld om meer grip te krijgen op gebieden (of buurten/straten) met een dynamisch of kwetsbaar karakter. Het idee is dat de horeca adviescommissie een advies geeft over een beoogde horecaontwikkeling voordat de betreffende ondernemer een formele vergunningaanvraag indient. Het voordeel van het instellen van een horeca adviescommissie is volgens gesprekspartners dat meer maatwerk kan worden geboden in dynamische/kwetsbare gebieden en dat in samenspraak met de verschillende betrokkenen van de gemeente, politie, bewoners en ondernemers wordt gekeken of een horecaontwikkeling al dan niet gewenst is.

Tegelijkertijd worden verschillende kanttekeningen geplaatst bij de huidige werkwijze met een horeca adviescommissie. In verschillende gesprekken wordt aangegeven dat de rol en positie van de horeca adviescommissie en de status van het advies van de commissie onvoldoende helder is geregeld. De juridische positie van de horeca adviescommissie en de status van het advies bij de vergunningprocedure zou beter moeten worden geregeld in de APV en/of het horecagebiedsplan. Formeel vormt het advies van de horeca adviescommissie geen weigeringsgrond voor een vergunningaanvraag op grond van de APV. De burgemeester betreft het

advies van de adviescommissie in de afweging om wel of geen exploitatievergunning te verlenen. Met name wanneer de adviescommissie negatief adviseert over een horeca-initiatief kan dit voor een lastige situatie zorgen. Wanneer de horeca adviescommissie het negatieve advies (met name) baseert op het feit dat het specifieke horecaconcept onwenselijk wordt gevonden, dan kan dit advies niet als weigeringsgrond worden gebruikt. In dat geval ontstaat de situatie dat de horeca adviescommissie een horecaontwikkeling ongewenst vindt, maar de burgemeester de vergunning niet om deze reden kan weigeren. Wanneer de horeca adviescommissie in het negatieve advies onderbouwt dat er redenen van openbare orde en veiligheid en/of het woon- en leefklimaat zijn om geen nieuwe horeca toe te staan, dan kan dit advies wel als onderbouwing worden gebruikt voor het weigeren van een vergunningaanvraag.

Een geïnterviewde horecagebiedsadviseur merkte op dat vanwege de onduidelijke juridische status van een horeca adviescommissie in 'zijn gebied' geen gebruik meer wordt gemaakt van een horeca adviescommissie. Een andere reden daarvoor was dat het relatief veel tijd en energie kost – in vergelijking met het 'reguliere' vergunningsproces – om een proces te doorlopen waar een horeca adviescommissie bij betrokken is.

Een horeca-adviescommissie beoordeelt een initiatief dat op het moment voorligt. Aangezien het gaat om een concrete horecaontwikkeling op een specifieke locatie (en dus niet een algemene ontwikkelingsrichting voor een bepaalde buurt/straat) wordt ook indirect het bijbehorende horecaconcept getoetst. In enkele interviews wordt aangegeven dat naast het belang van de openbare orde en veiligheid en woon- en leefklimaat, ook andersoortige belangen worden meegewogen in de beoordeling van een horeca-initiatief. Dit terwijl een Horecagebiedsplan het toetsingskader vormt om op grond van de APV (openbare orde en veiligheid) een exploitatievergunning te verlenen. Gesprekspartners wijzen erop dat door mede het horecaconcept te beoordelen dit een indirecte vorm van branching is.

In enkele gesprekken wordt als risico gesignaleerd dat steeds vaker een horeca adviescommissie wordt ingesteld en dat een horeca adviescommissie steeds vaker wordt verzocht om bepaalde horeca-initiatieven mogelijk te maken. In een periode van ongeveer vijf jaar zijn er ongeveer vijftien horeca-adviescommissies ingesteld. Door gesprekspartners wordt benadrukt dat terughoudend moet worden omgegaan met het instellen van een horeca adviescommissie. Het zou volgens gesprekspartners geen middel mogen zijn om alsnog bepaalde wensen van ondernemers te faciliteren in gebieden waar dergelijke horecaontwikkelingen vanuit oogpunt van openbare orde eigenlijk niet gewenst zijn. De opvatting van enkele gesprekspartners is dat voor het overgrote deel van de gebieden geen horeca adviescommissie nodig zou moeten zijn: voor deze gebieden moet het mogelijk zijn om voor (minimaal) twee jaar vooruit te kijken. Wanneer voor 'te veel' gebieden gebruik zou worden gemaakt van een horeca adviescommissie – en daarmee dus vaker individuele horeca-initiatieven worden beoordeeld – kan dat ten eerste meer willekeur in de hand werken en ten tweede kan dat het instrument horecagebiedsplan 'uithollen', omdat het horecagebiedsplan juist is bedoeld als algemeen toetsingskader voor het verlenen van een exploitatievergunning. Dit kan resulteren in een situatie zoals voor 2012 (voordat werd gewerkt met de Horecagebiedsplannen) waar mede als gevolg van gefragmenteerd horecabeleid per deelgebied en een gebrek aan uniformiteit, sprake was van een situatie waar vergelijkbare vergunningaanvragen per gebied op verschillende wijzen konden worden beoordeeld, waardoor het risico op willekeur bestond.

3.7 Vergunningvrije en vergunningplichtige horecacategorieën

In verschillende gesprekken met betrokkenen van de gemeente, politie en ondernemers zijn de bestaande vergunningvrije en vergunningplichtige horecacategorieën als aandachtspunt genoemd. Deze categorieën worden in de Horecanota onderscheiden en vervolgens wordt in het horecagebiedsplan bepaald op welke locatie de betreffende horecacategorieën zijn toegestaan.

Verschillende geïnterviewde ondernemers, betrokkenen van de gemeente en KHN hebben aangegeven dat de bestaande vergunningplichtige horecacategorieën niet goed aansluiten op de behoefte die in de praktijk bestaat, in het bijzonder als het gaat om de sluitingstijden voor avond/nachthoreca.²⁸ Er zouden ten aanzien van de horecacategorieën te weinig verschillende ‘smaken’ bestaan. Daarbij wordt met name gewezen op het relatief grote verschil tussen de categorie 2 (regulier) en categorie 3 (middelzwaar) ten aanzien van de toegestane openings- en sluitingstijden. Dat er behoefte is aan meer differentiatie naar toegestane sluitingstijden volgt ook uit een onderzoek dat in 2020/2021 door Risbo is verricht. Uit het onderzoek volgt onder meer dat er bij horecaondernemers met een avondvergunning behoefte is aan meer flexibiliteit en ruimere sluitingstijden, met name tijdens de uitgaansavonden. In het rapport wordt aanbevolen om een nieuwe tussenvergunning of een verruiming van de avondvergunning tijdens uitgaansavonden te overwegen en meer te differentiëren binnen de vergunningen naar uitgaansavonden en niet-uitgaansavonden.²⁹

Het Rotterdamse horecastelsel kent verder drie horecacategorieën (categorie 0.1, 0.2 en 0.3) waarvoor geen verplichting geldt een exploitatievergunning aan te vragen (zie ook hoofdstuk 2). Dit moet volgens de gemeente zorgen voor een lastenverlichting voor ondernemers. In het horecagebiedsplan wordt vastgelegd welke vergunningvrije horecacategorie op welke locatie is toegestaan. Voor de vergunningvrije horecacategorieën geldt geen meldplicht. Aangezien er op dit moment geen meldplicht geldt, heeft de gemeente (en veiligheidspartners zoals de politie) onvoldoende tot geen zicht op het aantal vergunningvrije zaken in de stad en waar die zich bevinden. Daardoor hebben de gemeente en politie ook minder scherp in beeld wat de impact van de vergunningvrije horeca-inrichtingen is op het woon- en leefklimaat en de openbare orde en veiligheid. Zo is onbekend bij hoeveel van de vergunningvrije ondernemingen daadwerkelijk sprake is van overlast en/of criminele activiteiten en of in vergelijking met de vergunningplichtige horeca-inrichtingen meer of minder sprake is van overlast. Dit maakt het lastiger om bij de vaststelling van een horecagebiedsplan te bepalen in hoeverre de gewenste balans tussen levendigheid en openbare orde en woon- en leefklimaat wordt bereikt, aangezien er beperkt zicht is op de totale impact van horeca op een gebied.

3.8 Resumé

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat de verschillende betrokkenen in algemene zin positief zijn over de werking en het functioneren van het instrument horecagebiedsplannen. Gesprekspartners zien het horecagebiedsplan als een duidelijk toetsingskader waarmee op horecaontwikkeling kan worden gestuurd. Daarnaast wordt het instrument als voldoende flexibel gezien door een

²⁸ De Horecanota onderscheidt vijf verschillende categorieën horeca waarvoor een vergunningplicht geldt: categorie 1 (licht), categorie 2 (regulier), categorie 3 (middelzwaar), categorie 4 (zwaar) en categorie 4+ (buiten categorie). Elke categorie kent bepaalde maximum openings- en sluitingstijden (of vrije sluitingstijden/24-uurstijden) en bepaalde toegestane horeca-activiteiten.

²⁹ Y. Seidler e.a. (2021), *Een uurtje langer? Een onderzoek naar sluitingstijden in de Rotterdams horeca*, p. 9-10.

looptijd van minimaal twee jaar. Volgens de meeste gesprekspartners is het horecagebiedsplan een toekomstbestendig instrument waarmee gebiedsgericht kan worden gestuurd op horecaontwikkeling. Uit de gesprekken komt wel een aantal kwetsbaarheden van het instrument naar voren. Zo lijkt er een ontwikkeling te zijn dat in de loop der tijd steeds meer individuele concepten worden beoordeeld en dat er minder naar de algemene ontwikkelrichting van een gebied wordt gekeken door gebiedscommissies. Ook worden verbetermogelijkheden gezien wat betreft de communicatie over het instrument en de terugkoppeling na het herijken van een horecagebiedsplan. Daarnaast worden door gesprekspartners kanttekeningen geplaatst bij de huidige werkwijze en status van de horeca adviescommissie en wordt een risico gezien in het steeds vaker aanwijzen van een horeca adviescommissie wat willekeur in de hand kan werken.

4 Horecastelsels overige G4-gemeenten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het horecabeleid van de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Utrecht en hoe deze gemeenten sturen op horecaontwikkelingen. Dit hebben we in beeld gebracht door de relevante beleidsdocumenten te bestuderen en daarnaast per gemeente een gesprek te voeren met betrokken beleidsmedewerker(s).³⁰ In paragraaf 4.2 t/m 4.4 bespreken we het horecabeleid van respectievelijk de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Utrecht. In paragraaf 4.5 volgt een resumé.

4.2 Amsterdam

Huidig horecabeleid

De gemeente Amsterdam stuurt primair op horecaontwikkelingen door het afgeven van een omgevingsvergunning. In de bestemmingsplannen is nader geregeld waar welke categorieën horeca zijn toegestaan. Globaal gezien worden de volgende horecacategorieën onderscheiden: horeca 1 (fastfood), horeca 2 (clubs/zalenverhuur), horeca 3 (cafés), horeca 4 (restaurants/lunchrooms), horeca 5 (hotels) en horeca 6 (culturele horeca). Per stadsdeel en per bestemmingsplan kunnen de precieze categorieën verschillen.

Het college van B&W heeft de bevoegdheid om omgevingsvergunningen te verlenen in de *Verordening op het lokaal bestuur in Amsterdam* gemandateerd aan het dagelijks bestuur van de stadsdelen in de gemeente. Het dagelijks bestuur kan in aanvulling op een stedelijk kader zelf beleid vaststellen. Het horecabeleid in de gemeente Amsterdam verschilt op dit moment per stadsdeel. Ieder stadsdeel heeft een aparte horecanota opgesteld alsmede een apart terrassenplan. In dit beleid is onder meer per gebied aangegeven in hoeverre er uitbreidingsmogelijkheden zijn voor bestaande en nieuwe horeca (en ten aanzien van welke horecacategorie). In het *Besluit exploitatievergunningvrije ondergeschikte horeca* is voor verschillende bedrijven en typen horeca-activiteiten bepaald dat deze zijn vrijgesteld van de verplichting een exploitatievergunning te beschikken.

³⁰ Er zijn twee gesprekken gevoerd met twee beleidsmedewerkers van de gemeente Utrecht.

Bij een horeca-initiatief wordt eerst getoetst of het plan binnen het bestemmingsplan past. Indien het plan in strijd is met het bestemmingsplan kan een horeca-initiatief mogelijk worden gemaakt door middels een omgevingsvergunning af te wijken van het bestemmingsplan. De horecanota en het terrassenplan van het betreffende stadsdeel wordt hierbij als toetsingskader gebruikt. In verschillende bestemmingsplannen is expliciet voor bepaalde gebieden bepaald dat het mogelijk maken van nieuwe horeca door een ontheffing van het bestemmingsplan niet is toegestaan (in feite een soort ‘horecastop’).

In de APV worden drie regimes gehanteerd ten aanzien van openings- en sluitingstijden: dag-, avond- en nachtzaken. Voor ‘dagzaken’ gelden relatief ruime sluitingstijden (doordeweeks 01:00 uur en in het weekend 03:00 uur). Uit een interview met betrokken beleidsmedewerkers volgt dat met name voor locaties waar een restaurantfunctie is toegestaan (een dagzaak) vanwege de ruime sluitingstijden in de praktijk de situatie kan ontstaan dat een restaurant in de avonduren meer een borrelplek wordt (en dus een ander functie krijgt). Vanwege de ruime sluitingstijden kan dus op een bepaalde locatie een horecafunctie worden geëxploiteerd die eigenlijk niet passend is volgens het bestemmingsplan. Door gesprekspartners van de gemeente wordt aangegeven dat hiermee wordt geworsteld, omdat de gemeente binnen het huidige stelsel beperkt grip heeft op dergelijke horecaontwikkelingen.

Nieuw stedelijk beleidskader

De gemeente Amsterdam is bezig met de ontwikkeling van een nieuw beleidskader voor horeca en terrassen. Op moment van onderzoek ligt het concept *Stedelijk beleidskader horeca en terrassen* tot en met 13 oktober 2022 ter inzage. Het nieuwe beleid zal naar verwachting in 2024 in werking treden. In plaats van de huidige situatie waar per stadsdeel eigen beleid is vastgesteld voor horeca en terrassen, komt er een nieuw beleidskader voor horeca en terrassen dat geldt voor de hele stad.

Er is een aantal redenen waarom de gemeente bezig is met een nieuw beleidskader. In het concept *Stedelijk beleidskader* wordt aangegeven dat het (ruimtelijk) beleid niet meer aansluit op de huidige praktijk – gelet op veranderende wensen van horecabezoekers en nieuwe concepten die uitstraling naar de omgeving hebben – en niet flexibel genoeg is om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen. Daarnaast wordt één stedelijk beleidskader nodig geacht, zodat in gelijke gevallen ook dezelfde regels worden gehanteerd. In de huidige situatie bestaan namelijk (ongewenste) verschillen tussen de stadsdelen in aanduidingen van bestemmingsplan-categorieën, in typeaanduidingen voor horecabedrijven in de exploitatievergunningen en in het (stadsdeel)beleid op verschillende onderwerpen. Daarnaast vragen enkele veranderingen in de regelgeving voor horeca en terrassen om aanpassing van het huidige beleid. Zo wil de gemeente van aantal (nieuwe) bevoegdheden uit de Alcoholwet gebruikmaken. Verder betekent de komst van de Omgevingswet onder meer dat alle regels over de fysieke leefomgeving worden gebundeld in één omgevingsplan en de huidige bestemmingsplannen komen te vervallen. Dit vergt harmonisatie van horecacategorieën uit de bestaande bestemmingsplannen en onderscheid tussen ruimtelijke regels in het omgevingsplan en regels voor het reguleren van de openbare orde en veiligheid in de APV.³¹

Het Stedelijk beleidskader introduceert zes nieuwe horecacategorieën voor zelfstandige horecabedrijven, oplopend in de mate van impact op hun omgeving: lichte horeca, reguliere horeca, middelzware horeca, middelzware horeca plus, zware horeca (uitgaan) en zware horeca

³¹ Concept *Stedelijk beleidskader horeca en terrassen*, p. 4.

(fastfood). Per zwaartecategorie gelden maximale standaard openingstijden en bepaalde horeca-activiteiten. Naast de zelfstandige horeca worden vier andersoortige verschijningsvormen van horeca onderscheiden die allemaal hun eigen regeling en wijze van toetsen/vergunningen kennen: culturele horeca, additionele horeca, additionele horeca bij winkels en kiosken.

Verder worden een aantal gebiedstypologieën voor horeca onderscheiden (groen/recreatie, winkelcluster/winkellocatie, wonen, gemengd gebied, werken, lokaal horecagebied en horeca uitgaansgebied) die worden gebruikt om de locaties te koppelen aan een zwaartecategorie in het omgevingsplan. Per stadsdeel wordt een horeca-ambitieplan opgesteld voor gebieden waar een disbalans is ontstaan of waar een andere horeca invulling gewenst is.³² Een horeca-ambitieplan moet een ontwikkelrichting geven over of er de komende jaren meer horeca moet worden toegevoegd, of dit gelijk moet blijven of dat er juist minder horeca gewenst is. De bedoeling is dat een participatieproces voorafgaat aan de vaststelling van een horeca-ambitieplan, zodat dit plan 'samen met de bewoners en ondernemers' in een gebied wordt gemaakt.

In het omgevingsplan worden regels opgenomen of een bepaalde horeca-activiteit op een locatie is toegestaan en onder welke voorwaarden deze kan worden uitgevoerd. De gemeente Amsterdam gaat daarbij werken met een vergunningplicht, de 'omgevingsvergunning horeca'. Op basis van een aanvraag voor deze omgevingsvergunning wordt getoetst of het type horeca-activiteit past binnen de zwaartecategorie op de gevraagde locatie. Indien aanwezig vormt ook het horeca-ambitieplan onderdeel van de toets voor de specifieke locatie. De omgevingsvergunning is pandgebonden en blijft van kracht zolang de horeca-activiteiten niet veranderen naar aard en omvang.³³

Naast de omgevingsvergunning horeca blijft een exploitatievergunning op grond van de APV vereist. De daadwerkelijke toegestane openingstijden worden per horecazaak vastgelegd in de exploitatievergunning op basis van een afweging in het kader van de openbare orde en veiligheid. De burgemeester kan in de voorschriften bij deze vergunning bepalen dat minder ruime openingstijden zijn toegestaan dan de maximale standaard openingstijden behorend bij de betreffende horecacategorie. Bij bepaalde gebiedstypologieën en de zwaardere horecacategorieën kan een ontheffing van de maximale standaard openingstijden worden verleend door verlengde openingstijden toe te staan. Dit moet ruimte bieden aan een diversiteit van bedrijven.³⁴

4.3 Den Haag

In de gemeente Den Haag zijn de regels in het bestemmingsplan leidend als het gaat om de vraag of (nieuwe) horeca is toegestaan op een bepaalde locatie. Een aanvraag voor een nieuw horeca-initiatief wordt altijd eerst getoetst aan het betreffende bestemmingsplan. In de bestemmingsplannen is – in vergelijking met Rotterdam – relatief gedetailleerd geregeld op welke locaties horeca is toegestaan en welke horeca-categorieën en hoeveel horecazaken per gebied/locatie zijn toegestaan. Is een horecacategorie wel toegestaan op een locatie, maar is het maximumaantal horecagelegenheden al bereikt, dan is de aanvraag in strijd met het be-

³² Concept Stedelijk beleidskader horeca en terrassen, p. 17.

³³ Concept Stedelijk beleidskader horeca en terrassen, p. 18.

³⁴ Concept Stedelijk beleidskader horeca en terrassen, p. 21.

stemmingsplan. Bij de afweging voor het al dan niet mogelijk maken van horeca en het bepalen van de categorie wordt gekeken naar de locatie, de omgeving en het karakter van het gebied.

Sinds 2010 worden in het horecabeleid en in de bestemmingsplannen drie horecacategorieën gehanteerd: licht, middelzwaar en zwaar. Het onderscheid hierin wordt gemaakt op basis van openingstijden en het accent van de exploitatie (eten, drinken, vermaak).³⁵

Het horecabeleid van de gemeente Den Haag bestaat uit de *Horecavisie* (in 2016 vastgesteld) en het *Uitwerkingsplan Horeca Den Haag 2021-2023*. De Horecavisie schetst de hoofdlijnen en uitgangspunten van het gemeentelijk horecabeleid. In het Uitwerkingsplan worden nadere acties geformuleerd met het oog op (het creëren van) een goed horecaklimaat. In de Horecavisie wordt een aantal gebiedsprofielen onderscheiden, waaronder uitgaanskernen, toeristische gebieden, winkelgebieden en woongebieden. Voor de uitgaanskernen geldt dat horeca veel ruimte krijgt: de zwaarste categorie horeca is toegestaan en alle horecazaken mogen 24 uur per dag open zijn. Deze ruime mogelijkheden zijn ook verankerd in de betreffende bestemmingsplannen. Ook in de toeristische gebieden krijgt horeca relatief veel ruimte, met bijvoorbeeld ruimere terrastijden. Voor de andere gebiedsprofielen wordt over het algemeen minder ruimte geboden voor (alle typen) horeca. De gemeente hanteert een positieve houding bij aanvragen voor nieuwe horeca-initiatieven.³⁶

Het college van B&W kan een omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan om horeca alsnog toe te staan wanneer de bestemmingsplanregels horeca niet toestaan. Bij de beoordeling van het eventueel verlenen van een ontheffing worden alle belangen gewogen, zoals bijvoorbeeld het effect op woon- en leefklimaat, ruimtelijke aspecten, etc. Daarbij wordt ook gekeken of het betreffende horeca-initiatief past binnen de uitgangspunten van de Horecavisie en het Uitwerkingsplan Horeca. In het horecabeleid is voor bepaalde gebieden – afhankelijk van het gebiedsprofiel – bijvoorbeeld aangegeven dat nieuwe horecaontwikkeling wenselijk is: dat kan dan aanleiding zijn om een ontheffing te verlenen.

In het Uitwerkingsplan Horeca staat opgenomen dat de gemeente wil bekijken op welke manier meer kan worden gestuurd op het soort horecaconcept en de hoeveelheid hiervan voor bepaalde locaties. Dit gelet op de sterke groei van het aantal horecazaken, met name in de fastservicesector.³⁷ Op dit moment worden drie horeca-categorieën onderscheiden waar allerlei vormen van horeca onder kunnen vallen. Om meer te kunnen sturen op bepaalde vormen van horeca wordt onder meer overwogen om meer horecacategorieën te onderscheiden dan alleen licht, middelzwaar en zware horeca.

Toetsing aan het bestemmingsplan vormt in de gemeente Den Haag het belangrijkste sturingsinstrument op waar welke horeca zich kan vestigen. Daarnaast moet een exploitatievergunning worden aangevraagd, waarbij vooral wordt getoetst aan aspecten omtrent openbare orde en veiligheid. De aanvraag voor een exploitatievergunning op grond van de APV kan worden geweigerd wanneer de openbare orde gevaar loopt of het woon- en leefklimaat in de omgeving van de horeca-inrichting nadelig wordt beïnvloed. Bij een aanvraag voor een exploitatievergunning wordt standaard een advies gevraagd van de politie.

³⁵ Uitwerkingsplan horeca Den Haag 2021-2023, p. 8.

³⁶ Uitwerkingsplan Horeca Den Haag 2021-2023, p. 3.

³⁷ Uitwerkingsplan Horeca Den Haag 2021-2023, p. 8.

In de praktijk komt het niet vaak voor dat een exploitatievergunning wordt geweigerd, aldus een gesprekspartner van de gemeente. Indien de openbare orde en het woon- en leefklimaat onder druk komt te staan als gevolg van 'te veel' horeca, heeft de gemeente beperkte mogelijkheden om een vergunning te weigeren. Een exploitatievergunning kan in beginsel alleen worden geweigerd wanneer duidelijk is dat de ondernemer een voorgeschiedenis heeft met antecedenten of dat het betreffende pand een voorgeschiedenis kent met overlast en/of criminele activiteiten. Vaak is er echter hieromtrent onvoldoende informatie om een vergunning te kunnen weigeren. In dat geval krijgt de ondernemer doorgaans het voordeel van de twijfel. Volgens een gesprekspartner van de gemeente is bij de uitgaanskernen relatief weinig sprake van overlast na verlening van een exploitatievergunning, mede omdat goede afspraken met de lokale horeca zijn te maken. De ervaring is dat met name bij horecazaken in bijvoorbeeld woongebieden relatief vaak sprake is van overlast.

De gemeente kent de zogenoemde *toetsingscommissie horecabestemmingen*. Deze commissie bestaat uit medewerkers van de afdeling Ruimtelijke ordening, Economie, Veiligheid en externe partners als de omgevingsdienst en politie. Een horecaondernemer die een nieuwe horecazaak wil beginnen kan voor een bedrag van 150 euro een 'beginseluitspraak' vragen van de toetsingscommissie over het horeca-initiatief. De gemeente adviseert ondernemers met een horeca-initiatief om ook vooral een dergelijke uitspraak te vragen voordat ze een vergunningaanvraag indienen. Deze beginseluitspraak houdt in dat de ondernemer informeel uitsluitel krijgt in hoeverre het horeca-initiatief op de betreffende locatie vergunningtechnisch kans van slagen heeft. Op deze wijze wordt al enigszins voorgesorteerd op de vergunningprocedures en wordt een integrale 'voortoets' verricht. Deze werkwijze wordt door een gesprekspartner van de gemeente Den Haag als een *good practice* bestempeld. Voor de gemeente is dit een handig instrument, omdat het veel vergunningaanvragen voorkomt die geen kans van slagen hebben. De ondernemer verkrijgt binnen enkele weken duidelijkheid vanuit alle betrokken diensten of een horeca-initiatief (waarschijnlijk) mogelijk is.

4.4 Utrecht

De gemeente Utrecht stuurt voornamelijk via de omgevingsvergunning op nieuwe horecaontwikkelingen. In de bestemmingsplannen, worden de bestaande horecavestigingen bestemd conform de bestaande situatie. Ontwikkelingen in de zin van nieuwe horecavestigingen of uitbreiding van horecavestigingen worden daarin niet meegenomen, tenzij ze voldoende concreet en gewenst zijn. Gezien de lange doorlooptijd en hoge kosten wordt wijziging van een bestemmingsplan voor een horecaontwikkeling niet het meest geschikte instrument geacht.³⁸ Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van horeca worden daarom doorgaans gefaciliteerd via een aanvraag voor een omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan.³⁹

Bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning betreft de gemeente het *Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018*. Deze nota geldt als onderliggend beleid voor het verlenen van een omgevingsvergunning. In het Ontwikkelingskader horeca zijn profielen per deelgebied opgenomen, waarin de ruimte voor nieuwe horeca wordt beschreven. In de profielen staan regels die in bepaalde gebieden of op bepaalde plekken gelden. Daarbij worden

³⁸ Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018, p. 16.

³⁹ Op grond van artikel 4 bijlage II van het Besluit omgevingsrecht.

zeven verschillende horecacategorieën onderscheiden met per categorie een hinderprofiel.⁴⁰ Er zijn ook regels voor profielen waarmee de gemeente bijzondere horecagelegenheden wil stimuleren, zoals de regels voor ‘Bijzondere Horeca op bijzondere locaties’ of ‘Horeca in de wijk’. Bij initiatieven wordt beoordeeld of het initiatief past binnen het profiel van het deelgebied. Vervolgens wordt specifiek gekeken naar de locatie (pand, situatie, omgeving) en naar de actuele situatie in het deelgebied. Zo kan het voorkomen dat na een aantal nieuwe ontwikkelingen in een deelgebied een situatie is ontstaan die verdere groei van horeca onwenselijk maakt, ook als dat wel past in het profiel.

Voor de binnenstad zijn deze profielen nader uitgewerkt met zoneringen (blauwe lijnen). De zones geven de preferente ontwikkelingsgebieden aan. Voor initiatieven binnen een deelgebied, maar buiten de zone, wordt slechts bij uitzondering een omgevingsvergunning verleend. Voor horeca-initiatieven binnen een blauwe lijn geldt in beginsel het principe ‘ja, mits’, terwijl voor de overige delen van de binnenstad het uitgangspunt is ‘nee, tenzij’.

Toetsingscriteria omgevingsvergunning

Aan de hand van de volgende criteria vindt de afweging plaats of een omgevingsvergunning al dan niet wordt verleend:⁴¹

1. De aanvraag moet passen binnen het profiel van het betreffende deelgebied;
2. Er wordt getoetst aan de volgende ruimtelijke criteria:
 - Het profiel van de straat of de weg en de functie (doorgaand of niet) waar het nieuw te vestigen horecabedrijf is gelegen. In smalle, doorgaande straten zijn zwaardere horecacategorieën in principe niet toegestaan.
 - De bereikbaarheid van het gebied/pand en toegankelijkheid van het horecabedrijf zelf (vooral ten aanzien van bevoorrading).
 - Mogelijkheden voor parkeren in de omgeving (noodzaak is afhankelijk van het horecatype).
 - De schaal van de beoogde functie moet passend zijn binnen de directe omgeving. Daarbij wordt ook gekeken naar het effect van de achterkant van de horecagelegenheid op woonomgeving.
3. De vestiging mag er niet toe leiden dat looproutes naar en voorlangs winkels of binnen andere concentraties worden aangetast.
4. Het behoud van het monumentale karakter van het pand of het beeldbepalende karakter van het pand of het straatbeeld.
5. Indien van toepassing (op grond van de Wet milieubeheer) wordt het vereiste akoestisch onderzoek en extern veiligheidsonderzoek bij de omgevingsvergunning beoordeeld.
6. Indien de woonomgeving en de openbare ruimte het toelaat, is in de regel bij een horecavestiging een terras.

Met de *Verordening horeca gemeente Utrecht* wordt het aanvragen van een exploitatievergunning voor horecavestigingen gereguleerd en worden eisen gesteld aan de vergunninghouder en leidinggevende om ervoor te zorgen dat het horecabedrijf geen ontoelaatbare overlast in de omgeving veroorzaakt. De burgemeester kan een aanvraag voor een exploitatievergunning weigeren als de aanwezigheid van het horecabedrijf een ontoelaatbare nadelige invloed

⁴⁰ De volgende horecacategorieën worden onderscheiden: lichte horeca (D2), lichte horeca plus (D3), middelzware horeca (D1), snelle horeca (C), zware horeca (B), grootschalige zware horeca (A2) en grootschalige zware horeca (A1).

⁴¹ Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018, p. 16-18.

heeft op de openbare orde, de veiligheid van personen of goederen, de zedelijkheid, de gezondheid, de bescherming van het milieu of de woon- en leefsituatie van omwonenden in de omgeving van het bedrijf. Daarbij houdt de burgemeester rekening met het karakter van de straat en wijk, de aard van het horecabedrijf, de spanning waaraan de woon- en leefsituatie al blootstaat en verder komt te staan door de exploitatie van het horecabedrijf en eventueel de wijze van bedrijfsvoering van de aanvrager in andere horecabedrijven.⁴²

4.5 Resumé

De inventarisatie van het horecabeleid van de andere G4-gemeenten laat zien dat de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Utrecht – in tegenstelling tot de gemeente Rotterdam – voornamelijk sturen op horeca via de bestemmingsplannen en het afgeven van een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan (via de kruimelgevallenregeling). In deze gemeenten wordt – in vergelijking met de gemeente Rotterdam – in de bestemmingsplannen over het algemeen gedetailleerder geregeld welk type en categorie horeca al dan niet is toegestaan op een locatie. Er wordt daarmee vooral gestuurd op horeca via het ruimtelijke kader (bestemmingsplannen, omgevingsvergunning) en in mindere mate via het APV-kader (exploitatievergunningen), terwijl het in de gemeente Rotterdam net andersom is, waar voornamelijk via de horecagebiedsplannen wordt gestuurd als APV-toetsingskader.

Voor het beoordelen van een aanvraag die niet past binnen het bestemmingsplan toetsen de andere G4-gemeenten aan een beleidskader voor horeca. Deze beleidskaders schetsen per gebied de gewenste algemene ontwikkelrichting voor horeca (en de toegestane horeca categorieën). In vergelijking met een horecagebiedsplan dat op straatniveau (en soms zelfs op pandniveau) regelt welke horecacategorieën al dan niet zijn toegestaan, zijn de beleidskaders van de andere G4-gemeenten algemener per gebied geformuleerd. Dit geldt met name voor de gemeente Den Haag; in de gemeente Utrecht en Amsterdam wordt wat gedetailleerder de gewenste ontwikkelrichting per gebied beschreven. In tegenstelling tot het horecagebiedsplan, waarbij primair belangen op het gebied van openbare orde en veiligheid (dienen te) worden meegewogen, worden in de beleidskaders voor horeca van de andere G4-gemeenten juist meer economische en ruimtelijke belangen betrokken bij de invulling van dit beleid en de keuze voor ontwikkelrichtingen voor bepaalde gebieden. Daarnaast is een verschil dat de beleidskaders horeca over het algemeen minder frequent worden geactualiseerd (eens in de vier jaar of na een langere periode) dan de horecagebiedsplannen. In dit opzicht vormt het horecagebiedsplan dus een flexibeler sturingsinstrument ten aanzien van horecaontwikkelingen.

⁴² Artikel 11 Verordening horeca gemeente Utrecht en toelichting.

5 Conclusie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken op basis van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken en worden de deelvragen van het onderzoek (zie bijlage 1) beantwoord. In paragraaf 5.2 komt de algemene conclusie over de werking, het functioneren en de toekomstbestendigheid van het horecagebiedsplan aan de orde en worden per thema rondom de horecagebiedsplannen de conclusies uiteengezet. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 5.3 af met een slotbeschouwing en een doorkijkje naar een toekomstbestendige doorontwikkeling van het horecagebiedsplan.

5.2 Conclusie

5.2.1 Werking en functioneren

Voor de invoering van het horecagebiedsplan in 2012 werd in de gemeente Rotterdam met name gestuurd op horecaontwikkeling via horecanota's die per deelgemeente waren vastgesteld. In deze horecanota's werd de ontwikkelrichting voor horeca bepaald, maar van eenduidigheid en uniformiteit tussen de verschillende deelgemeenten was geen sprake. Het begrippenkader werd verschillend ingevuld en toegepast, aan de keuze voor de ontwikkelrichting lagen per deelgemeente verschillende belangen ten grondslag en over vergelijkbare aanvragen kon verschillend worden geadviseerd (door de politie) en beslist. Dit zorgde voor een situatie van fragmentatie en gebrek aan uniformiteit en werkte een situatie van willekeur in de hand. Deze situatie leidde tot herijking van het begrippenkader en de introductie van het horecagebiedsplan in 2012.

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven moest met de invoering van het horecagebiedsplan invulling worden gegeven aan het uitgangspunt dat de wijk bepalend is voor wat mogelijk is op het gebied van horecaontwikkeling. In het horecagebiedsplan moet de balans tussen levendigheid en een prettig woon- en leefklimaat (openbare orde) centraal staan. Het doel van het horecagebiedsplan is een goede en duurzame match tussen wijk, buurt en/of straat en het bewerkstelligen van horecaontwikkelingen.

Uit het onderzoek volgt dat gesprekspartners in algemene zin positief zijn over de werking en het functioneren van het horecagebiedsplan. Voor de meeste gebieden functioneert het horecagebiedsplan zoals bedoeld en over het algemeen naar tevredenheid van betrokkenen. Door per locatie/straat/gebied de ontwikkelrichting te schetsen en te regelen welke categorieën horeca al dan niet zijn toegestaan, biedt het horecagebiedsplan een duidelijk algemeen toetsingskader voor het (op dezelfde wijze) beoordelen van vergunningaanvragen. Het geeft de gemeente een beleidsinstrument in handen waarmee – in tegenstelling tot de relatief ruim geformuleerde bestemmingen in Rotterdam – actief kan worden gestuurd op horecaontwikkelingen per gebied. Ook biedt dit duidelijkheid voor bewoners en ondernemers, doordat zij (in ieder geval) voor de komende twee jaar weten wat de regels zijn voor bestaande en nieuwe horeca op een locatie en of er nog (nieuwe) horecaontwikkelingen mogelijk zijn.

Verder wordt het uitgangspunt breed onderschreven dat de wijk/het gebied bepalend is voor de mate waarin horecaontwikkeling gewenst is. Ieder gebied heeft immers een eigen aard/functie en dynamiek, wat betekent dat om de gewenste balans tussen levendigheid en openbare orde en woon- en leefklimaat te bereiken, afhankelijk van de karakteristieken van een gebied meer of juist minder horeca gewenst is. Het instrument horecagebiedsplan sluit aan op dit uitgangspunt door gebiedsgericht sturing te geven aan toegestane horecaontwikkelingen.

Aangezien het horecagebiedsplan een looptijd kent van twee jaar wordt het instrument als relatief flexibel bestempeld, omdat iedere twee jaar het horecagebiedsplan kan worden herijkt op basis van onvoorziene en nieuwe (horeca)ontwikkelingen. Helemaal in vergelijking met het beleidsinstrumentarium van de andere G4-gemeenten beschikt de gemeente Rotterdam met het horecagebiedsplan over meer mogelijkheden om actief in te spelen en te sturen op nieuwe (horeca)ontwikkelingen. De andere G4-gemeenten sturen voornamelijk op horeca via de bestemmingsplannen en het afgeven van een omgevingsvergunning voor een ontheffing van het bestemmingsplan. De beleidskaders horeca van de andere G4-gemeenten – waar per gebied de algemene ontwikkelrichting voor horeca wordt geschetst en aan de hand waarvan aanvragen voor een omgevingsvergunning (die afwijken van het bestemmingsplan) worden getoetst – worden minder frequent geactualiseerd dan de horecagebiedsplannen. Dit geldt helemaal voor de bestemmingsplannen die voor lange tijd worden vastgesteld.

Een keerzijde van de betrekkelijk korte looptijd van het horecagebiedsplan is dat volgens een deel van de gesprekspartners te weinig zekerheid en consistentie wordt geboden aan bewoners en (bestaande) ondernemers, omdat iedere twee jaar de regels over (nieuwe) horeca in een gebied weer kunnen wijzigen. Een langere looptijd wordt in dat kader wenselijker geacht. Dit geldt in het bijzonder voor gebieden met relatief weinig dynamiek en weinig nieuwe (horeca)ontwikkelingen, zoals in bestaande woongebieden. Bij een langere looptijd (van bijvoorbeeld vier jaar) wordt door verschillende gesprekspartners gewezen op de noodzaak van het introduceren van een ontheffings- of wijzigingsmogelijkheid van het horecagebiedsplan (zoals op basis van de *Leidraad aanvulling horecagebieden* die in het verleden gold). Een dergelijke mogelijkheid maakt het mogelijk om onvoorziene horecaontwikkelingen (die geen negatieve impact op de openbare orde en het woon- en leefklimaat hebben) te faciliteren. Tegelijkertijd kan het risico op willekeur toenemen wanneer een ontheffingsmogelijkheid te vaak zal worden gebruikt. Een andere kanttekening bij de huidige looptijd is dat de tweejaarlijkse herijking van het horecagebiedsplan een langdurig en intensief traject is en relatief veel tijd, energie en capaciteit vraagt van medewerkers van de gemeente. Gesprekspartners vragen zich af of de benodigde tijd en capaciteit voor het herijkingstraject in verhouding staan tot de voordelen

die de tweejaarlijkse cyclus biedt (flexibiliteit en mogelijk meer grip op horecaontwikkelingen) en of een langere looptijd van het horecagebiedsplan niet wenselijker is.

5.2.2 Toekomstbestendigheid

Over het algemeen is de breed gedeelde opvatting dat het horecagebiedsplan een toekomstbestendig instrument is. Zoals aangegeven, vormt het een gebiedsgericht en flexibel instrument waarmee actief kan worden gestuurd op horecaontwikkelingen en biedt het duidelijkheid: zowel als algemeen toetsingskader voor de vergunningverlening als voor bewoners en ondernemers.

Tegelijkertijd vormt de huidige invulling van de wijze waarop de horecagebiedsplannen worden herijkt een belangrijke kwetsbaarheid voor de toekomstbestendigheid van het instrument. Het onderzoek laat zien dat een horecagebiedsplan bij de herijking in toenemende mate naar aanleiding van individuele, concrete horeca-initiatieven op pandniveau wordt aangepast, waarbij er minder wordt gekeken naar de algemene ontwikkelrichting voor een straat/buurt/gebied. Dit heeft mede te maken met een wens (zowel binnen de politiek als bij ondernemers) voor het leveren van maatwerk en de behoefte om initiatieven met 'kwalitatief goede horeca' te faciliteren. Daarbij wordt 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 niet mogelijk om de eventueel minder gewenste initiatieven die daarvoor in de plaats komen, en die binnen de geplande exploitatiecategorie vallen, te weigeren.

Daarbij speelt met name ook de wijze waarop de gebiedscommissies (tot 2022) werden bevraagd en geïnformeerd een rol. Op basis van het ambtelijk advies met voorgestelde wijzigingen van het horecagebiedsplan (waar ook wijzigingen op pandniveau werden voorgesteld) moest de gebiedscommissie met input van bewoners en ondernemers adviseren over de wijziging van een horecagebiedsplan. Aangezien ondernemers tijdens het participatietraject hun horeca-initiatieven kunnen toelichten en bewoners bezwaren kunnen uiten tegen specifieke horecaontwikkelingen, krijgen vooral concrete horeca-initiatieven de aandacht terwijl het juist de bedoeling is van het instrument horecagebiedsplan meer in algemene zin over de gewenste ontwikkelrichting te spreken voor een buurt of een straat. Ook als gevolg van politieke druk (bijvoorbeeld vanuit de gemeenteraad) wordt de aandacht soms nadrukkelijk gevestigd op een specifiek horeca-initiatief.

Het steeds meer sturen op concrete horecaontwikkelingen is in zekere zin ook inherent aan de huidige systematiek waar elke twee jaar het horecagebiedsplan wordt herijkt. Door het horecagebiedsplan elke twee jaar aan te passen wordt in feite ook de situatie in de hand gewerkt dat de voorliggende wijzigingen van het horecagebiedsplan met name kleine wijzigingen zijn, vaak op pandniveau, gericht op het mogelijk maken van bepaalde horecaontwikkelingen of juist bedoeld om de regels aan te scherpen. Het ligt immers niet voor de hand dat na 'slechts' een periode van twee jaar er voor grote gebieden aanleiding bestaat om de algemene ontwikkelrichting voor een gebied/straat te wijzigen. Ook lijkt mede een rol te spelen dat per gebied het herijkingsproces van het horecagebiedsplan verschilt (als het gaat om wie op welk moment wordt betrokken). Er is namelijk aan de voorkant geen eenduidige en uniforme werkwijze vastgesteld hoe dit proces moet worden vormgegeven en hoe invulling moet worden gegeven aan het horecagebiedsplan. Daarnaast bestaan er geen objectieve criteria op basis waarvan de ontwikkelrichting in een gebied wordt bepaald. Dit laat ruimte om na verloop van tijd een andere invulling te geven aan het horecagebiedsplan dan oorspronkelijk bedoeld. Het

nader formuleren van uitgangspunten voor de werkwijze en het participatieproces bij de herijking van het horecagebiedsplan en criteria voor de wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven en de ontwikkelrichting voor een gebied wordt bepaald, kan meer houvast bieden.

Het sturen op concrete horecaontwikkelingen ondermijnt de functie van het horecagebiedsplan als algemeen APV-toetsingskader op basis waarvan concrete vergunningaanvragen worden beoordeeld. Door steeds meer concrete horeca-initiatieven (die niet passen binnen het voorgaande horecagebiedsplan) te 'vergunnen' bij de herijking van het horecagebiedsplan, wordt het instrument als algemeen toetsingskader uitgehold. Daarmee wordt het ook meer een reactief instrument waarbij horecawensen worden gefaciliteerd, terwijl het horecagebiedsplan 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 openbare orde en woon- en leefklimaat te bereiken. De vraag is in hoeverre deze balans tot stand komt wanneer bij de herijking van het horecagebiedsplan voornamelijk wordt gekeken naar concrete horecaontwikkelingen terwijl de algemene ontwikkelrichting uit het oog verloren raakt. Het sturen op individuele horeconcepten staat op gespannen voet met het horecagebiedsplan als algemeen beleidskader. Het mogelijk maken van een sympathiek horeconcept van een bepaalde ondernemer in het horecagebiedsplan, betekent immers dat op de betreffende locatie een bepaalde horecacategorie wordt toegestaan. De consequentie is dat een andere ondernemer op deze plek ook een horecazaak kan beginnen die past binnen de toegestane horecacategorie terwijl deze mogelijk een minder gewenst horeconcept realiseert. Te veel sturen op individuele horeconcepten brengt verder het risico op branchering met zich mee. Dit kan ook een situatie van willekeur in de hand werken vergelijkbaar met de situatie van voor 2012, toen er sprake was van gefragmenteerd beleid ten aanzien van horeca en op vergelijkbare aanvragen voor horecavestigingen verschillend kon worden geadviseerd en beslist.

Het horecagebiedsplan vormt een beleidskader dat bedoeld is om de impact van horeca op de openbare orde en veiligheid en het woon- en leefklimaat te reguleren. Dat betekent dat dit instrument niet bedoeld is om te sturen op de ontwikkeling van kwalitatief goede horeca (vanuit bijvoorbeeld economisch of ruimtelijk oogpunt). Wanneer de wens bestaat om actiever te sturen op de kwaliteit van horeca dient de gemeente daarvoor andere instrumenten in te zetten. Dat kan bijvoorbeeld door een ander beleidsinstrument vast te stellen gericht op de kwaliteit van horeca (in economisch perspectief). Ook is het mogelijk om actiever via privaatrechtelijke weg te sturen op de kwaliteit van horeca. Bijvoorbeeld door 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). Verder kan binnen het ruimtelijke domein horeca actiever worden gereguleerd via bestemmingsplannen en in de toekomst via het omgevingsplan. Het omgevingsplan zal de bestaande bestemmingsplannen vervangen en een ruimere reikwijdte krijgen doordat over allerlei activiteiten ten aanzien van de fysieke leefomgeving regels kunnen worden gesteld. Het is echter – net als binnen het huidige wettelijk kader – niet mogelijk om in het omgevingsplan regels te stellen over de openbare orde en veiligheid. Dit betekent dat onder de Omgevingswet voor horecagelegenheden nog steeds een exploitatievergunning op grond van de APV vereist is. De komst van de Omgevingswet vormt een natuurlijk moment om de keuze te maken om al dan niet meer regels te stellen over horeca in het omgevingsplan.

Hoewel gesprekspartners in algemene zin positief zijn over de werking en het functioneren van het horecagebiedsplan, worden er – naast het sturen op individuele horeca-initiatieven

als belangrijke kwetsbaarheid – verschillende aandachtspunten en verbetermogelijkheden genoemd met het oog op de toekomstbestendigheid van het instrument. Dan gaat het over het totstandkomingsproces van het horecagebiedsplan en het participatieproces daarbij, afstemming met andere beleidsdomeinen, de rol en positie van de horeca adviescommissies en communicatie en terugkoppeling richting ondernemers en bewoners over het Rotterdamse horecastelsel en wijzigingen en ontwikkelingen in het kader van de herijking van het horecagebiedsplan.

Participatie

Door gesprekspartners wordt in algemene zin benadrukt dat participatie van bewoners en ondernemers uit het gebied bij de totstandkoming van het horecagebiedsplan van belang is. In paragraaf 3.2.3 is toegelicht dat het – na het afronden van het ambtelijk advies – aan de gebiedscommissie is om via een participatietraject de visie van bewoners en ondernemers op te halen.

Uit het onderzoek volgt dat met name vanuit de gemeente en KHN een aantal kritische opmerkingen gemaakt worden ten aanzien van de rol van de gebiedscommissies en het participatietraject dat zij organiseren. Volgens een aantal gesprekspartners van de gemeente zijn gebiedscommissies in de praktijk ontvankelijk voor verhalen over concepten die ondernemers presenteren, terwijl op grond van het horecagebiedsplan uitsluitend gekeken zou moeten worden naar het type activiteit en de impact daarvan op de veiligheid en het woon- en leefklimaat. Een initiatiefnemer met overtuigingskracht krijgt eerder iets voor elkaar, terwijl het risico bestaat dat dit gebeurt op basis van argumenten die niet in het formele kader passen. Ook een bestudeerde casus laat zien dat het type initiatief/concept van invloed is geweest op de gebiedscommissie, terwijl het horecagebiedsplan op die locatie in principe geen horeca toestond. De kans op willekeur bestaat als voor bepaalde ondernemers of concepten wel iets mogelijk wordt gemaakt en voor andere niet.

Uit de gesprekken volgt dat gebiedscommissies (en in de toekomst mogelijk wijkraden) wellicht op een verkeerde manier worden bevraagd. Zij zouden zich in plaats van met de vraag of een specifiek concept van een ondernemer mogelijk moet worden gemaakt, moeten bezighouden met de vraag wat de ontwikkelrichting voor een buurt of straat moet worden. Een ander probleem bij het beoordelen van concepten is bovendien dat wanneer een ondernemer stopt met een concept dat de commissie wel ziet zitten, er een andere – ongewenste – activiteit voor in de plaats kan komen: eens vergund blijft vergund. Ook is de vraag in hoeverre een gebiedscommissie/wijkraad de visie hoort van ‘alle’ bewoners en ondernemers. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat met name ondernemers met bepaalde horecawensen en bewoners die overlast ervaren van horeca aanwezig zijn bij de participatiebijeenkomsten. Verder volgt uit meerdere gesprekken dat het kennisniveau bij leden van de gebiedscommissie over het horecastelsel en de horeca vaak beperkt is. Met name KHN heeft moeite met het feit dat ondanks de beperkte kennis bij de gebiedscommissies hun advies grote impact kan hebben op huidige ondernemers. Wanneer een gebied van ‘consolideren’ naar ‘verminderen’ gaat, heeft dit namelijk consequenties voor de financiële waarde van een horecaonderneming.

Sinds 2022 zijn de gebiedscommissies vervangen door wijkraden. De huidige wijkraden zijn met zeven leden kleiner dan de voormalige gebiedscommissies die uit negen tot vijftien leden bestonden.⁴³ Voor veel gesprekspartners blijkt de rol van de wijkraden bij de horecagebiedsplannen nog onduidelijk. Wel ziet een aantal gesprekspartners als risico dat het kennisniveau

⁴³ Er bestaan ook vier wijkraden met elf leden.

over (het) horeca(stelsel) van de wijkraden lager zal liggen dan bij de gebiedscommissies. Een alternatief dat in de gesprekken is genoemd, is dat de gemeente zelf de participatie zou kunnen organiseren.

Afstemming andere beleidsdomeinen

Er bestaan verschillende ideeën over de mate waarin de belangen van andere beleidsterreinen moeten worden meegewogen bij de totstandkoming van de horecagebiedsplannen. Zo zou het volgens sommigen wenselijk zijn dat economische belangen zwaarder meewegen bij het bepalen van de ontwikkelrichting in een bepaald gebied. Uit gesprekken blijkt dat economische belangen wel worden meegewogen, maar dat zou volgens sommigen nog nadrukkelijker moeten gebeuren. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat het horecagebiedsplan primair een afwegingskader vormt voor de verlening van een exploitatievergunning op grond van de APV. Het zou in strijd zijn met artikel 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht wanneer bij die toetsing andere belangen worden meegewogen dan die de APV dient (lees: openbare orde en veiligheid). Immers: het bestuursorgaan dient de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel te gebruiken dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. Op het moment dat bij de totstandkoming van het horecagebiedsplan de economische belangen en het belang van openbare orde en veiligheid samenlopen, of in ieder geval niet botsen met elkaar, kunnen de economische belangen zoveel mogelijk worden meegewogen. Wanneer deze belangen strijdig zijn met elkaar dienen de belangen van openbare orde en veiligheid altijd voor te gaan.

Communicatie

Zoals in paragraaf 3.3 beschreven, bestaan er verbetermogelijkheden voor de communicatie over (wijzigingen in) het horecastelsel. Een aantal ondernemers en bewoners geeft aan dat vanuit de gemeente actiever kan worden gecommuniceerd over (de reden voor) wijzigingen in het horecastelsel of in een horecagebiedsplan. Dankzij goede contacten met een horecagebiedsadviseur van een van de geïnterviewde ondernemers, wordt de ondernemer op de hoogte gebracht van bepaalde ontwikkelingen, maar voor ondernemers in de buurt – die minder contact hebben met de horecagebiedsadviseur – is het lastiger op de hoogte te blijven.

Verder is opgemerkt dat het bestaan van twee kaders (bestemmingsplannen en horecagebiedsplannen) voor ondernemers/initiatiefnemers verwarrend is. Ondernemers kunnen (door de ruime bestemmingsplannen) vanuit het ruimtelijk domein te horen krijgen dat het vestigen van horeca op een locatie geen probleem is, terwijl later blijkt dat op grond van het horecagebiedsplan op die locatie geen horeca is toegestaan. Hierover zou volgens enkele gesprekspartners beter kunnen worden gecommuniceerd vanuit de gemeente. Zo zou duidelijke en toegankelijke informatie op de gemeentelijke website over de regels over horeca behulpzaam kunnen zijn.

Daarnaast zijn de horecagebiedsplannen relatief uitgebreide documenten met veel tekst. Dit zou – met het oog op de leesbaarheid van het document voor ondernemers en bewoners – korter en bondiger kunnen. Verder wordt opgemerkt dat in het horecagebiedsplan per buurt/straat in tekst staat beschreven welke regels gelden voor horeca zonder bijbehorende kaarten die verduidelijken welke regels per locatie gelden. Het toevoegen van kaarten per gebied in een horecagebiedsplan, waarop duidelijk staat aangegeven of horeca is toegestaan op een locatie, en zo ja, welke horecacategorie, kan de leesbaarheid van een horecagebiedsplan verder ten goede komen.

Horeca adviescommissie

De horeca adviescommissie wordt ingesteld op het moment dat bij de totstandkoming van het horecagebiedsplan de ontwikkelrichting nog niet kan worden bepaald. Dat speelt bijvoorbeeld rondom nieuwbouw waarbij de ontwikkelingen in de buurt nog niet geheel zijn te voorzien. Bij de totstandkoming van het stelsel in 2012 was het de bedoeling dat de horeca adviescommissie alleen in dergelijke uitzonderingsgevallen zou worden ingesteld. De afgelopen jaren wordt in toenemende mate een horeca adviescommissie aangewezen in een horecagebiedsplan. Daarmee wordt het bepalen van een ontwikkelrichting in feite uitgesteld, wat willekeur en onvoorspelbaarheid in de hand werkt. Dit staat haaks op het idee van het stelsel met horecagebiedsplannen. De werking van het stelsel wordt daarmee uitgehouden. Het is daarom raadzaam om in overeenstemming met het oorspronkelijke idee van het horecagebiedsplan alleen in uitzonderlijke gevallen een horeca adviescommissie (met vertegenwoordigers van de gemeente, politie, ondernemers en bewoners) in te stellen.

5.3 Slotbeschouwing

Het instrument horecagebiedsplan functioneert volgens betrokkenen in algemene zin naar tevredenheid. Het werkt voor het overgrote deel zoals bedoeld door gebiedsgericht invulling te geven aan de ontwikkelrichting voor horeca en daarmee de gewenste balans tussen levendigheid enerzijds en openbare orde en woon- en leefklimaat anderzijds. Het vormt een gebiedsgericht en flexibel instrument om actief te sturen op horecaontwikkelingen en biedt een duidelijk kader voor de gemeente, bewoners en ondernemers. Daarmee is het een toekomstbestendig instrument. Zonder het instrument horecagebiedsplan zou de gemeente minder actief kunnen sturen op waar welk type horeca zich kan vestigen en heeft de gemeente minder grip op horecaontwikkelingen. De belangrijkste kwetsbaarheid van het instrumentarium betreft de huidige werkwijze waar bij de herijking van het horecagebiedsplan in toenemende mate wordt gestuurd op individuele, concrete horeca-initiatieven en in mindere mate op de algemene ontwikkelrichting voor horeca per straat/buurt/gebied, terwijl de Horecanota 2017-2021 dát voorschrijft en horeca-ontwikkelingen niet op pandniveau beschreven dienen te worden. Het risico is dat daarmee het instrument als algemeen toetsingskader wordt uitgehouden en dat een situatie van willekeur in de hand wordt gewerkt. In dit licht zou de herijking van het horecagebiedsplan minder moeten zien op regels die op pandniveau wijzigen maar juist meer op algemener niveau (bijvoorbeeld per straat). Daarbij zou het ook beter passen dat bewoners en ondernemers in het kader van participatie zich meer uitspreken over de gewenste ontwikkelrichting voor een bepaald gebied in plaats van over concrete horeca-initiatieven. Verder kan een meer terughoudende inzet van de horeca adviescommissies het risico op het uithollen van het instrument verminderen.

Hoewel het betrekken van bewoners en ondernemers bij de herijking van het horecagebiedsplan breed wordt onderschreven, volgen uit het onderzoek de nodige kanttekeningen over de wijze waarop het participatieproces tot op heden wordt ingevuld en de rol van de gebiedscommissies daarbij. Met het oog op de toekomstbestendigheid van het horecagebiedsplan is het van belang dat het participatieproces goed wordt vormgegeven, dat bewoners en ondernemers op de juiste wijze worden bevraagd en dat er oog is voor de belangen van *alle* bewoners en (bestaande en nieuwe) ondernemers. In dat kader is er nog geen duidelijkheid over de rol die de wijkraden hierbij kunnen vervullen, al staat vast dat ze op enigerlei wijze betrokken blijven. Een alternatief is dat de gemeente een actievere rol inneemt bij het coördineren van het participatieproces.

Verder kan actievere communicatie bijdragen aan de toekomstbestendigheid van en het draagvlak voor het instrument, zowel als het gaat om de informatievoorziening over het horecastelsel als (actievere) terugkoppeling richting bewoners en ondernemers over (de reden voor) wijzigingen van het horecagebiedsplan. Tot slot kan de leesbaarheid van het horecagebiedsplan – voor bewoners en ondernemers – worden verbeterd door de teksten bondiger te formuleren en door bijvoorbeeld meer met kaarten te werken. Met inachtneming van de aandachtspunten en verbetermogelijkheden kan het instrument horecagebiedsplan op toekomstbestendige wijze worden doorontwikkeld.

Bijlage 1: deelvragen

Onderzoeksthema I: beleidsreconstructie

1. Wat is het (oorspronkelijk) beoogde doel van de horecagebiedsplannen (beleid, intentie, ambitie en beleidstheorie/onderbouwing van dat beleid)?
2. Hoe verhoudt het instrument horecagebiedsplan zich (en kan zich verhouden in de toekomst) tot andere gemeentelijke sturingsinstrumenten gericht op de ontwikkeling van horeca (bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen en horeca adviescommissies)?

Onderzoeksthema II: horecagebiedsplan in de praktijk

3. Wat zijn de voor- en nadelen van de huidige werkwijze die met het sturingsinstrument Horecagebiedsplannen (inclusief horeca adviescommissies) wordt gevolgd?
4. Hoe wordt de gebruiksvriendelijkheid van de huidige sturingsinstrumenten door betrokkenen c.q. ondernemers ervaren?
5. Hoe sturen andere G4-gemeenten (Amsterdam, Den Haag en Utrecht) op de ontwikkeling van de horeca en op basis van welke kaders en belangen die meegewogen worden?

Onderzoeksthema III: werking en toekomst

6. In hoeverre sluit de huidige praktische invulling van de horecagebiedsplannen en de werking van die plannen in de praktijk aan bij de (oorspronkelijk) met de horecagebiedsplannen beoogde doelstelling(en)?
7. Welke wensen ten aanzien van gebiedsgerichte sturing op de ontwikkeling van horeca (inclusief horeca adviescommissies) zijn er bij de gemeente (concernbreed), ondernemers (inclusief KHN), bewoners(organisaties) en veiligheidspartners?
8. In hoeverre leent het instrument horecagebiedsplannen zich voor een integrale visie (waarbij alle invalshoeken, belangen, aspecten in en van de horeca in een bepaald gebied aan bod komen) op de vestiging van horeca in de gebieden/wijken en wat zijn de consequenties hiervan voor de doelmatigheid van de horecagebiedsplannen?

Bijlage 2: geraadpleegde documenten

Horecanota Rotterdam 2002-2006

Horecanota Rotterdam 2007-2011

Horecanota Rotterdam 2012-2016

Horecanota Rotterdam 2017-2021

Evaluatie horecanota 2017-2021

Verschillende horecagebiedsplannen

Verordening op de Wijkraden 2022

J. Scherpenisse, M. van Twist en B. Koopmans (2021), *Hoe zou Wim dat aanpakken? Verschil maken voor een veiligere stad door het bestuurlijk optreden door de gemeente Rotterdam*, NSOB)

Y. Seidler, R. van Leeuwen, J. de Boom, D. de Kool en M. van San (2021), *Een uurtje langer? Een onderzoek naar sluitingstijden in de Rotterdams horeca*, Risbo

Bijlage 3: lijst van gesprekspartners

Oriënterende interviews

Beleidsadviseur horeca, directie Veiligheid, gemeente Rotterdam
Horecagebiedsadviseur Centrum, directie Veiligheid, gemeente Rotterdam
Horecagebiedsadviseur Charlois, directie Veiligheid, gemeente Rotterdam
Beleidscoördinator horeca, cluster Stadsontwikkeling, gemeente Rotterdam
Stadsmarinier, gemeente Rotterdam

Algemene interviews

Adviseur horecaverunningen, directie Veiligheid, gemeente Rotterdam
Horecagebiedsadviseur Rotterdam-Noord, directie Veiligheid, gemeente Rotterdam
Horecagebiedsadviseur Feijenoord en IJsselmonde, directie Veiligheid, gemeente Rotterdam
Horecagebiedsadviseur Delfshaven en Hoek van Holland, directie Veiligheid, gemeente Rotterdam
Adviseur bouw- en woningtoezicht, cluster Stadsontwikkeling, gemeente Rotterdam
Beleidsadviseur economie, cluster Stadsontwikkeling, gemeente Rotterdam
Planoloog, cluster Stadsontwikkeling, gemeente Rotterdam
Projectmanager ruimtelijke economie, cluster Stadsontwikkeling, gemeente Rotterdam
Voorzitter regio Rotterdam, KHN
Vice-voorzitter regio Rotterdam, KHN
Regiomanager Zuid-Holland, KHN
Voormalig lid gebiedscommissie Centrum
Voormalig lid gebiedscommissie Centrum
Adviseur bestuurszaken, Regionale Eenheid Rotterdam, politie
Plv. sectorhoofd, Regionale Eenheid Rotterdam, politie
Horecacoördinator Rotterdam-Zuid, politie
Zes leden, bewonersvereniging Roffanum

Andere G4-gemeenten

Beleidsadviseur, gemeente Amsterdam
Strategisch adviseur horeca, gemeente Amsterdam
Beleidsmedewerker, gemeente Den Haag
Beleidsadviseur VTH, gemeente Utrecht
Senior vergunningen horeca, gemeente Utrecht

Casestudy's

Casus 1

Horecagebiedsadviseur Charlois, directie Veiligheid, gemeente Rotterdam

Wijkmanager Oud-Charlois, gemeente Rotterdam
Voormalig lid gebiedscommissie Charlois
Initiatiefnemer Kunstcentrum
Horeca-uitbater

Casus 2

Horecagebiedsadviseur Centrum, directie Veiligheid, gemeente Rotterdam
Teamleider horecavergunningen, directie Veiligheid, gemeente Rotterdam
Vastgoedontwikkelaar

Casus 3

Accounthouder veiligheid, directie Veiligheid, gemeente Rotterdam
Horecagebiedsadviseur Centrum, directie Veiligheid, gemeente Rotterdam
Horecacoördinator Centrum, politie
Horecaondernemer

Casus 4

Horecagebiedsadviseur Kralingen-Crooswijk, Prins Alexander en Rozenburg, directie Veiligheid, gemeente Rotterdam
Horecaondernemer

Bijlage 4: deelnemers focusgroepen

Adviseur horecaverunningen, directie Veiligheid, gemeente Rotterdam

Beleidsadviseur kantoren, winkels en bedrijventerreinen, cluster Stadsontwikkeling, gemeente Rotterdam

Horecacoördinator Rotterdam-Zuid, politie

Horecagebiedsadviseur Centrum, directie Veiligheid, gemeente Rotterdam

Stadsmarinier, gemeente Rotterdam

Voormalig lid gebiedscommissie Centrum

Voormalig lid gebiedscommissie Charlois

Voorzitter regio Rotterdam, KHN

Bijlage 5: exploitatiecategorieën⁴⁴

Categorie	Type	Activiteiten
0	Basisvrijstelling	— Geopend tussen 07:00 en 22:00 uur; — alleen achtergrondmuziek aanbieden; — alleen een gevelzitplaats (max. 1m uit de gevel over de breedte van de gevel) exploiteren; — geen kansspelen, seks- en/of drugsgerelateerde activiteiten aanbieden en/of gelegenheid bieden tot het roken met gebruik van een waterpijp; — de horeca-activiteiten passen binnen de bestemming van het object; — de openbare inrichting niet vergunningplichtig is op grond van de Drank- en Horecawet.
	Vrijstelling met horecabestemming	— Geopend tussen 07:00 en 23:00 uur; — een gevelterras exploiteren tot max. 3m uit de gevel over de breedte van de gevel; — alcoholische drank schenken indien zij in het bezit zijn van een Drank- en Horecawetvergunning
	Vrijstelling voor bijzondere objecten & instellingen	— Geopend tussen 07:00 en 23:00 uur; — een gevelterras exploiteren tot max. 3m uit de gevel over de breedte van de gevel; — alcoholische drank schenken indien zij in het bezit zijn van een Drank- en Horecawetvergunning.
1	Licht	Inrichtingen die in aanvulling op de voor hen geldende categorie 0: — geopend zijn van 7:00 uur of tot 23:00 uur — een terras exploiteren van 07:00 tot 23:00 uur; — en/of een gevelterras exploiteren van meer dan 3m uit de gevel en/of een overterras tot 23:00 uur; — en/of alcoholhoudende drank schenken; — en/of in een straat gevestigd zijn die is aangewezen door de burgemeester
2	Regulier	Inrichtingen die in aanvulling op categorie 1: — geopend zijn vóór of vanaf 07:00 tot 01:00 / 02:00 uur — een terras exploiteren van 07:00 tot 01:00 / 02:00 uur; — en/of kansspelautomaten aanwezig hebben; — en/of amusement aanbieden, anders dan door middel van twee kansspelen; — en/of gelegenheid bieden tot het roken van rookwaar met gebruikmaking van waterpijpen (shisha);

⁴⁴ Horecanota 2017-2021, p. 13 -17.

		— en/of gelegenheid bieden tot het uitvoeren van seksuele handelingen anders dan tegen betaling.
3	Middel zwaar	Inrichtingen die in aanvulling op categorie 2: — 24-uur geopend zijn; — óf meer dan achtergrondmuziek willen produceren.
4	Zwaar	Inrichtingen die in aanvulling op categorie 3: — 24-uur geopend zijn; — en meer dan achtergrondmuziek willen produceren; — en/óf zaalverhuur aanbieden (minder dan 2500 bezoekers).
4+	Buitencategorie	Inrichtingen die in aanvulling op categorie 4: — grootschalige evenementen faciliteren / zaalverhuur (meer dan 2500 bezoekers)

pro facto