Horecavisie Culemborg 2021



‘Ruimtelijk sturen op de dynamiek’

Seinpost Adviesbureau – Mei 2021

SEINPOST
ADVIESBUREAU

Inhoud

Aanleiding **4**

Hoofdstuk 1. Huidig beleid en samenwerking **6**
1.1 Huidig beleid 7
1.2 Samenwerking 12

Hoofdstuk 2. Bouwstenen voor nieuw beleid **13**
2.1 Analyse aanbod, inclusief ontwikkeling 14
2.2 Benchmark en regionale positie 17
2.3 Draagvlak en prognose 18
2.4 Markttrends 19
2.5 Distributieve ontwikkelingsmogelijkheden horeca 22

Hoofdstuk 3. Naar het nieuwe beleid **25**
3.1 SWOT horecastructuur Culemborg 26
3.2 Wat vinden onze bewoners 28
3.3 De opgaven uit het participatietraject 29
3.4 Landelijke wet- en regelgeving, Omgevingswet en Dienstenrichtlijn 31



Inhoud

Hoofdstuk 4. Ruimtelijke visie en ambitie voor nieuw horeca-beleid **33**
4.1 Naar een nieuwe visie op de horecastructuur 34
4.2 Visie op de gewenste vitale horecastructuur 36
4.3 Visie op horecalocaties 38

Hoofdstuk 5. Toetsingskader, handhavingskader en uitvoeringsstrategie **43**
5.1 Toetsingskader horeca 44
5.2 Handhavingskader 48
5.3 Uitvoeringsstrategie 50
5.4 Overzicht wijzigingen in de beleidsregels 52

Deel A: Bijlagen **53**
Bijlage 1: Coffeeshopbeleid 54
Bijlage 2: Trends en ontwikkelingen in de horecasector 56
Bijlage 3:Resultaten bewonersenquête: onderdeelhoreca 57

Aanleiding

Het integrale horecabeleid van de gemeente Culemborg dateert van 2010. Het Raadsprogramma 2018-2022 verzoekt het college het horecabeleid te actualiseren. Een actueel beleid is om meerdere redenen nodig:

- De vastgestelde integrale stadsvisie en de binnenstadsvisie, als leidraad voor alle deelvisies;
- Samenwerking met ondernemers, eigenaren en bewoners zoals in De Nieuwe Winkelstraat;
- Trends en ontwikkelingen in de sector;
- Het beleid van hogere overheden, bijvoorbeeld de Omgevingswet in 2021 en de nieuwe alcoholwet;
- Recente jurisprudentie, met name rondom de Dienstenrichtlijn.

In deze visie geven we de actualisatie van het horecabeleid weer, waarbij vertaling naar het ruimtelijk beleid later plaatsvindt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Toetsingskaders worden na vaststelling van deze visie conform aangepast. Parallel vindt ook de actualisatie van detailhandels-beleid en evenementenbeleid plaats, wat in aparte visiedocumenten wordt gerapporteerd. Voor de binnenstad worden hierbij, met betrekking op alle drie de beleidsvelden, de kaders voor de compacte binnenstad opgesteld.

Uiteraard is ook oog voor de effecten van de coronacrisis. De horecasector wordt hier zwaar door getroffen. Na de fase van noodmaatregelen komt nu de fase van herstel centraal te staan. Dit vereist creativiteit en flexibiliteit om ondernemen in de 1,5 meter economie mogelijk te maken. De focus van de beleidsnota ligt echter op de middellange termijn. De nota bevat keuzes die inspelen op trends en ontwikkelingen die door de coronacrisis worden versneld. En daarmee is de beleidsnota coronaproof.



Het proces

De actualisatie van het horecabeleid is op verzoek van de raad tot stand gekomen via een participatietraject. Ook de in te voeren Omgevingswet vereist participatie bij beleidsontwikkeling. Het proces heeft veel informatie opgeleverd. De opbrengst is gebaseerd op een goede vertegenwoordiging van de diverse partijen. De participatie is vorm gegeven in de tweede helft van 2019 en begin 2020 (vóór corona).

Een ambtelijke projectgroep heeft de actualisatie begeleid. Er heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met een brede ambtelijke afvaardiging. Tussentijds is voor de gemeenteraad een werksessie georganiseerd.
Er is vervolgens een ronde tafel-bijeenkomst gehouden met belanghebbende actoren in de horeca, met name ondernemers, vastgoedeigenaren en bewoners, met raadsleden als toehoorder. De bewoners zijn in de gelegenheid gesteld een digitale enquête in te vullen: maar liefst 556 respondenten hebben meegewerkt.
Separaat is overlegd met de disciplines Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. Het conceptadvies is voorgelegd aan de projectgroep.
Ook aan de Stuurgroep binnenstad (Collectief Centrum Clmbrg) is het conceptadvies gepresenteerd, evenals aan de wethouder en het managementteam. Met deze input is de actualisatie afgerond.

Horeca is een groeisector. De coronacrisis en de anderhalve meter samenleving noodzaakt de sector voorlopig een pas op de plaats te maken. De opgave de komende tijd is vooral om het omzetverlies zoveel mogelijk te beperken. Desalniettemin breken op termijn - zodra een vaccin tegen corona beschikbaar is - weer andere tijden aan. De verwachting is dat de trend van consumenten die in toenemende mate buiten de deur eten en drinken zich dan weer doorzet. Behoeften veranderen echter snel en de horeca moet met zijn tijd mee gaan. De gastvrijheid en service in de horeca worden steeds belangrijker, ook in de huidige tijd, voor de aantrekkelijkheid en de verblijfskwaliteit van steden en dorpen. Dat geldt met name voor centrumgebieden, maar ook voor andere locaties waar horeca een ondersteunende functie vervult. Horeca is goed voor de levendigheid, maar vanwege mogelijke overlast vraagt ze om een goede balans met de leefbaarheid. Voor het behoud van voldoende economisch perspectief en het stimuleren van de kwaliteit vraagt de sector om een afgewogen ontwikkeling van de sector.

Om die reden wordt in Culemborg gekozen voor de titel van het horecabeleid ‘ruimtelijk sturen op de dynamiek’. Het actuele horecabeleid biedt:

- zekerheid aan de gemeente en marktpartijen als beleids- en investeringskader;
- zekerheid aan bewoners met het oog op de leefbaarheid;
- een toetsingskader en richtlijnen voor (ruimtelijke) initiatieven;
- een handhavingskader;
- een uitvoeringsstrategie op hoofdlijnen.

Kaders compacte binnenstad

De Kaders voor de compacte binnenstad houden rekening met dit horecabeleid.



04

Huidig beleid en samenwerking

1.1 Huidig beleid

Het horecabeleid van Culemborg dateert uit 2010. Eerst wordt een beeld geschetst van het huidige beleid en wat er sindsdien veranderd is. Ook wordt ingegaan op de samenwerking.

Overkoepelende wet- en regelgeving

Gemeentelijk horecabeleid is gebonden aan landelijke wet- en regelgeving. Dat zijn met name de Drank- en Horecawet, Wet Bibob en Wet milieubeheer. Zo is de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) bedoeld om te voorkomen dat de vergunning die een overheid afgeeft wordt misbruikt voor criminele activiteiten. Sinds 2010 is de wet- en regelgeving veranderd. De burgemeester is vanaf 2013 het bevoegd gezag voor toezicht en handhaving van de Drank- en Horecawet. Vanaf 2014 is de leeftijdsgrens voor de verkoop van alcohol verhoogd van 16 naar 18 jaar. Gemeenten moeten regels voor paracommercie vaststellen in een verordening. Culemborg heeft dat verwerkt in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Ook het rookbeleid is in beweging. Per 1 april 2020 wordt het verbod op rookruimtes in de horeca gehandhaafd. Er mag geen tabak meer gerookt worden in coffeeshops en shisha lounges. Het VN-verdrag Handicap van 2016 stelt eisen aan de toegankelijkheid van vrijetijds- en uitgaansgebieden voor mensen met een beperking.



De horecastructuur

Het beleid van 2010 heeft als doel een aantrekkelijk horecavoorzieningenniveau te stimuleren. Tegelijkertijd dienen de openbare orde, milieu en veiligheid te worden bewaakt. Ruimtelijke Ordening is het primaire kader voor het kanaliseren van horeca. Het belangrijkste instrument is het bestemmingsplan. Bij nieuwvestiging vindt hieraan de eerste toetsing plaats. De tweede toets is het horecabeleid. In de periode 2010-2020 is ingezet op versterking van de toeristische functie. De lijn is om meer horeca toe te staan en te concentreren in de binnenstad. Dat geldt in het bijzonder voor de Markt als het horecaconcentratiegebied. In de aanloopgebieden Tollenstraat / Havendijk, Kattenstraat, Varkensmarkt en omgeving wordt ingezet op behoud van de bestaande horecalocaties.
In het bestemmingsplan Binnenstad zijn de gronden aangewezen met een bestaande horecabestemming. Deze zijn uitgewerkt in de verschillende horeca-categorieën die op de inventarisatiekaart staan aangegeven. Het vloeroppervlak van bestaande horeca mag in beginsel niet worden uitgebreid. Alleen met een ontheffing kan uitbreiding met maximaal 15% worden gefaciliteerd.

Buiten de binnenstad wordt horeca niet gestimuleerd, behalve als het een aanvulling vormt op de bestaande horecastructuur. Vestiging van drankverstrekkers, discotheken / nachtzaken en coffeeshops (categorie V, VI en VII) is sowieso niet toegestaan, met uitzondering van één discotheek / nachtzaak (categorie VI) op bedrijventerrein Pavijen.

Lichte horeca (categorie I, II en IV) wordt wel toegestaan maar alleen:

- In de bestaande wijk- en buurtwinkelcentra, inclusief Veerweggebied voor verenigingsgebouwen en horeca;
- in nieuwe verzorgingsgebieden;
- langs de hoofdinfrastructuur;
- “wensbare en toepasbare” horeca-initiatieven in het buitengebied met als doel het toerisme te versterken.



Vergunningverlening

De exploitatie van horeca-inrichtingen is geregeld via de APV. Als openbare inrichting is voor horeca, op specifieke uitzonderingen na, een exploitatievergunning nodig. Het doel is te voorkomen dat het woon- en leefklimaat en/of de openbare orde in de omgeving van het horecabedrijf op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed door de aanwezigheid van het horecabedrijf. Een Bibob-toets maakt standaard onderdeel uit van de procedure. Activiteiten vanuit inrichtingen worden getoetst aan de Wet milieubeheer (o.a. geluid). Horeca als nevenactiviteit van een winkel vormt een uitzondering op de vergunningsplicht als die door dezelfde ondernemer wordt geëxploiteerd. Exploitatievergunningen worden voor onbeperkte tijd verstrekt, voor de horecacategorie die van toepassing is. Om de drie jaar worden horecabedrijven administratief gecontroleerd op hun exploitatievergunning middels het gemeentelijke Vergunningen Informatie Systeem. Indien alcoholische drank wordt verstrekt is een drank-horecavergunning nodig waarbij ook een Bibob-toets nodig is. Verder zijn er mogelijkheden om maximaal zes incidentele en acht collectieve festiviteiten per kalenderjaar aan te vragen, met een ontheffing op de geluidsvoorschriften.





Sluitings- en venstertijden

Er zijn geen algemene sluitingstijden voor horecabedrijven. Wel is er een algemene venstertijd vanaf twee uur 's-nachts: wel publiek eruit, maar niet meer erin. Dat geldt niet voor avondeetgelegenheden zoals nachtshoarma en cafetaria. Sluitingstijden wijken per horecabedrijf af in de verleende exploitatievergunning, afhankelijk van de aangevraagde horecacategorie. Dat is ingevoerd omdat ervaring leert dat horecabedrijven gestart worden in een lichtere categorie, maar soms geleidelijk zwaarder worden en niet meer passen in de categorie van het bestemmingsplan. Via de exploitatievergunning is hierop dan te sturen en is het mogelijk om te handhaven. Paracommerciële instellingen (zie APV) worden strikter vergund qua sluitingstijden: met schenktijden tot 23 uur doordeweeks, en tot 24 uur op vrijdag-zaterdag-zondagavond.

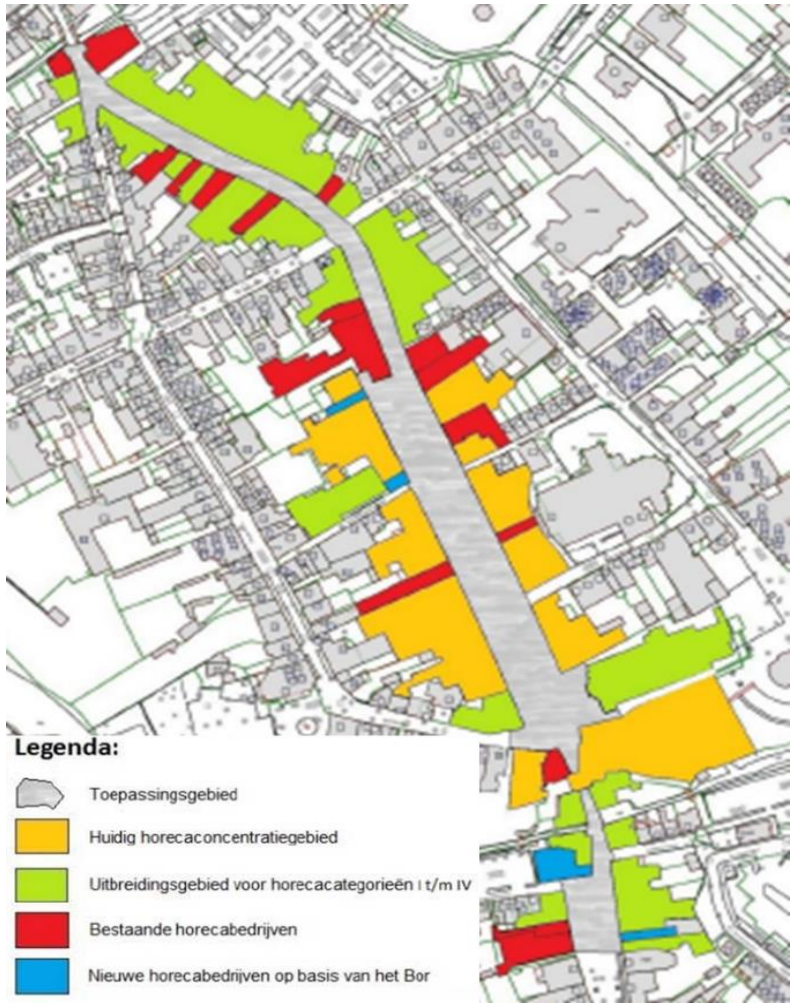
Terrassen

Voor de terrassen gelden sluitingstijden. Indien van toepassing zijn die onderdeel van de exploitatievergunning: van 24 uur tot 9 uur, op zondag tot 10 uur. Aanvullend zijn er richtlijnen voor de uitstraling van de terrassen voor de Varkensmarkt / Markt / Oude Vismarkt / Tollenstraat (2018). Horecabedrijven met terras mogen het hele jaar hun terras exploiteren. Tijdens belastende B-evenementen of bijzondere festiviteiten kan het zijn dat een terras verplicht verkleind moet worden of geheel niet geplaatst mag worden. Terrassen mogen het hele jaar blijven staan. Voor winterterrassen moet bij verwarming voldaan worden aan brandveiligheidseisen.

Voor horecabedrijven gelden alleen venstertijden, voor terrassen gelden wel sluitingstijden

Collegebesluit uitbreiding lichte horeca in delen centrumgebied

Het Collegebesluit uitbreiding lichte horeca van 2017 is een uitwerking van de binnenstadsvisie en het actieplan binnenstad. Hierin zijn de vestigingsmogelijkheden voor lichtere vormen van horeca (cat. I, II, III, IV) uitgebreid. Dit geldt voor het uitbreidingsgebied 'Markt, Oude Vismarkt / Tollenstraat en de noordelijke helft van de Varkensmarkt'. Om mogelijke overlast in te perken geldt voor deze nieuwe horeca een sluitingstijd van 23 uur. Het collegebesluit heeft ertoe geleid dat er horeca is bijgekomen op de Markt, met name het noordelijke deel, en het aantal verzoeken voor nieuwe horeca buiten het afgebakende gebied sterk is teruggelopen. De consequentie is dat de sluitingstijden soms sterk uiteenlopen in hetzelfde gebied.



Figuur 1.1 Uitbreidingsgebied lichtere vormen van horeca.
Bron: Collegebesluit 2017

1.2 Samenwerking

Het horecabeleid heeft raakvlakken met diverse vormen van samenwerking:

- De gemeenten en de overige overheidsinstanties in Rivierenland werken samen op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH). De gemeente verleent de exploitatie- en drank- en horecawetvergunningen. De Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) is de uitvoerende organisatie voor bouwen en ruimtelijke ordening en verleent de omgevingsvergunningen. Bij toezicht en handhaving wordt regionaal samengewerkt, uitgevoerd door buitengewone opsporingsambtenaren van de Avri. De gemeente stuurt de BOA"s voor drank en horeca aan en huurt ook extra capaciteit in.
- De deelnemende horecaondernemingen, Koninklijke Horeca Nederland, politie De Waarden en de gemeente werken samen op basis van het Horecaconvenant Culemborg 2017. Hierin staan gezamenlijke huis- en gedragsregels en deurbeleid. Hiervoor is een aantal inspanningen benoemd voor de ondernemers, gemeente en politie. Doel is het samenwerken aan een aantrekkelijke, veilige en leefbare (binnen)stad.
- De gemeente en de plaatselijke horeca hebben de afspraak om één keer per jaar een horecaoverleg te voeren om het beleid te bespreken en te evalueren. De gemeente en de plaatselijke horeca hebben beide één aanspreekpunt, met daarnaast Koninklijke Horeca Nederland en hulpdiensten;
- Horeca is één van de stakeholders bij het project De Nieuwe Winkelstraat. Er is een stichting opgericht door de pandeigenaren.





02

Bouwstenen voor nieuw beleid

2.1 Analyse aanbod, inclusief ontwikkeling

Om het horecabeleid te kunnen vernieuwen, is een aantal analyses uitgevoerd die dienen als bouwstenen voor het nieuwe beleid. Dat zijn een aanbodanalyse, een benchmark met vergelijkbare steden, een draagvlakanalyse en een schets van de relevante markttrends.

Voor het horeca-aanbod is gebruik gemaakt van diverse bronnen: het gemeentelijke Vergunningen Informatie Systeem, HorecaDNA en Locatus.

In het gemeentelijke Vergunningen Informatie Systeem zijn 70 bedrijven opgenomen waaraan een vergunning voor horeca-activiteiten is verstrekt. Dit is inclusief slijterijen, paracommerciële horeca bij sport-, muziek- en wijkverenigingen verspreid over de hele gemeente, horeca als nevenactiviteit en horeca voor roken (coffeeshop, shisha lounge). In werkelijkheid is de verspreiding van eet-en drinkwaren nog breder. Er is volgens de APV geen vergunning nodig voor horeca voor eigen doelgroepen. Dat zijn bedrijfskantines en -restaurants en hotels met horeca voor alleen hotelgasten.

Naar deelbranches binnen de horeca zijn er alleen gegevens beschikbaar van HorecaDNA. Volgens de smallere definitie van HorecaDNA zijn er 52 horecabedrijven per begin 2019: 21 drankenbedrijven, 20 fastservice bedrijven, 9 restaurants en 2 hotels (waaronder B&B's, Culemborg heeft geen hotels). De groei heeft de afgelopen 10 jaar met name plaatsgevonden in de fastservice (+6) en dranken (+3), en het aanbod restaurants (-1) en hotels (+1) is redelijke stabiel. Verspreid over 10 jaar mag gesproken worden over een beheerste groei van de horeca: per saldo ongeveer één bedrijf per jaar erbij. Het totale horecametrage bedraagt 7.200 m2 wvo.

Bedrijven per sector in Culemborg	2009	2019
Dranken	18	21
Fastservice	14	20
Restaurants	10	9
Hotels	1	2
Totaal	**43**	**52**
M2 wvo		**7.200**

Tabel 2.1 Aantal horecabedrijven naar sector, 2009 en 2019. Bron: HorecaDNA
M2 wvo = winkelvloeroppervlak, de netto ruimte die voor de consument toegankelijk is

Voor HorecaDNA zijn cijfers op gemeenteniveau beschikbaar. Op basis van Locatus-cijfers wordt een indruk verkregen van de spreiding van de horeca. Dit is exclusief paracommerciële horeca, horeca als nevenactiviteit en slijterijen, vandaar een lager aantal dan in het gemeentelijke bestand. De gegevens wijken af van HorecaDNA vanwege een ander meetmoment. De verdeling van de horecasector is verdeeld zoals te zien in tabel 2.2.

Volgens een inventarisatie van Locatus per december 2019 en hun definitie van de horecasector beschikt de gemeente over 50 horecabedrijven. Dat waren er 10 jaar geleden volgens dezelfde bron 38. Het metrage bedraagt 6.600 m2 wvo, haar definitie en meetmoment wijkt iets af van het metrage volgens HorecaDNA. De laatste handhaaft meestal het aanbod als er leegstand ontstaat omdat veel horecapanden opnieuw ingevuld worden. Ze houdt daarmee beter rekening met beschikbare plancapaciteit dan Locatus. Worden beide bronnen gecombineerd dan beschikt Culemborg over ongeveer 7.000 m2 wvo horeca.

Op dit moment is driekwart van de horecabedrijven in de binnenstad gevestigd. Zeven van de 50 bedrijven liggen in de beide boodschappencentra en zeven liggen op Pavijen (inclusief in de ovonde) of verspreid. Dit komt erop neer dat de horeca in Culemborg sterk geconcentreerd is gebleven in de binnenstad, met passend aanbod in de boodschappencentra. Bij de herontwikkeling van het Chopinplein is een aantal horecabedrijven toegevoegd. Het verspreide horeca-aanbod is beperkt van omvang.

Locatie	2009	2019	% 2019
Hoofdwinkelgebied	30	36	72
Boodschappencentra Chopinplein en Parijsch	3	7	14
Pavijen en verspreid*	5	7	14
Totaal	**38**	**50**	**100%**
M2 wvo		**6.600**	

Tabel 2.2: Aantal horecabedrijven naar type locatie, 2009 en 2019.
Bron: Locatus benchmarkverkenner, febr. 2020, cijfers van december 2019.
* Pavijen en verspreid zijn samengenomen. Locatus heeft van 2009 tot 2019 de ruimtelijke indeling veranderd.

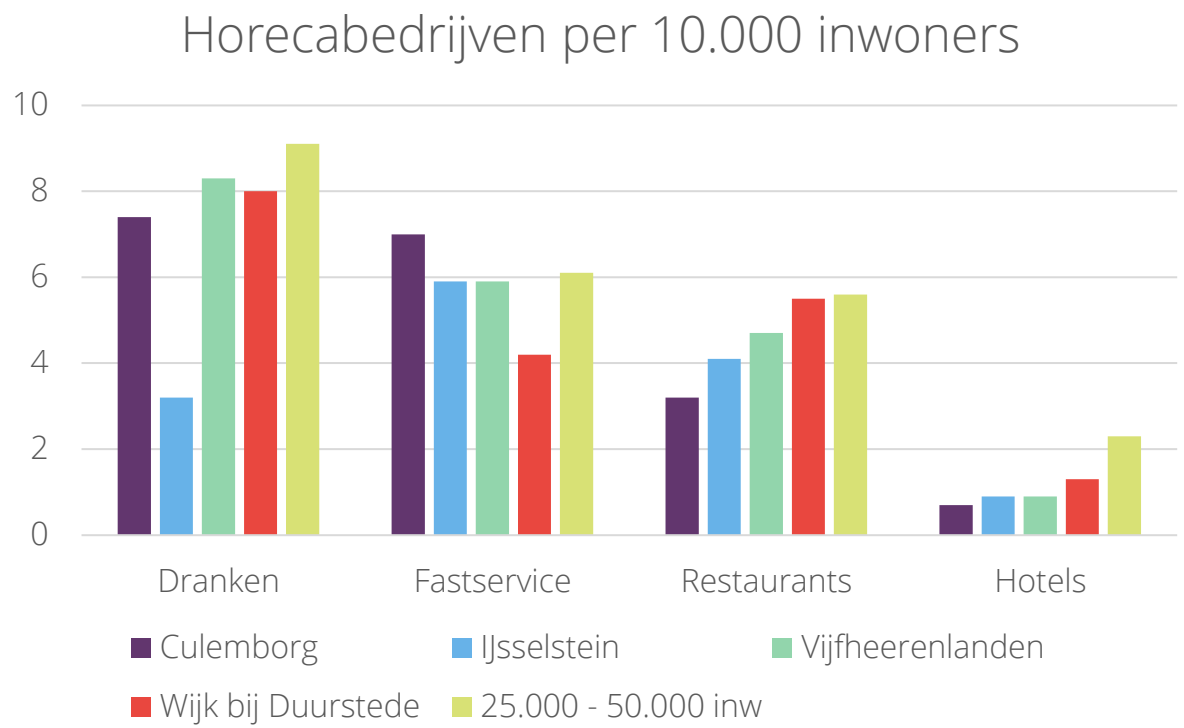
Onderstaande bullets geven een indruk van de ontwikkelingen sinds 10 jaar geleden en van bijzonderheden in het aanbod:

- Binnenstad: er is nieuwe horeca aan de noordzijde van de Markt toegevoegd: deels verplaatsing en deels nieuwe vestigingen. De fysieke mogelijkheden ontstonden met name door leegstaande winkelpanden. Er is ook horeca bijgekomen in de aanloopstraten. De binnenstad kent diverse restaurants met internationale keukens, verschillende daghorecazaken, (eet)cafés, zaalruimte / partycentrum en fastservice. Op één keten (Brownies en Downies) na zijn het MKB-bedrijven, landelijke formules komen nauwelijks voor. Horeca begint zich in de binnenstad steeds meer te profileren, mede dankzij de groei van terrassen. Na het weren van auto's rond eind jaren '90 werd de Markt als een groot, kaal plein ervaren met hier en daar horeca / terras en groen. Dit horecaconcentratiegebied begon zich langzamerhand te ontwikkelen. Het decor is uniek met het Stadhuis, Binnenpoort, Barbarakerk en de vele monumenten, maar leegstand en expeditie & pakketdiensten zijn een obstakel op het plein (de expeditie is er ook voor de horeca zelf). De Markt is een aantrekkelijke plek voor evenementen, weekmarkt e.d. De dinsdagmarkt loopt door tot de Varkensmarkt, een historisch en intiem plein met enkele horecavestigingen. Op het gebied van roken zijn in de Kattenstraat twee coffeeshops gevestigd, een shisha lounge zit aan de Oude Vismarkt. Fastservice, broodjes- en shoarma-zaken / pizzeria, is met name te vinden in Prijssestraat en omgeving;
- De horeca aan de haven is complementair aan de binnenstad, als vrije tijdsbestemming gericht op met name waterrecreanten en (dag)toeristen van De Helling;
- Beide boodschappencentra beschikken over gebruikelijke horeca als een snackbar of pizzeria. Onderscheidende vormen van horeca zijn aan het Chopinplein het buurtcafé en Atlas Eethuis, naast de gelijknamige Versmarkt;
- Nieuwe verspreide horeca vormt een toevoeging op de horecastructuur van Culemborg. Nabij het station is dat Una Volta in de Gelderlandfabriek (sinds 2016), 'Caatje aan de Lek' in Werk aan het Spoel en overige horeca in het buitengebied (Weerwolfhuisje, kinderboerderij, Vrij);
- Horeca als nevenactiviteit (=ondergeschikte horeca) in detailhandel is op diverse plaatsen aanwezig. Voorbeelden zijn de skiwinkel Nieuw Oostenrijk op Pavijen (alleen wintermaanden open), tuincentrum Van den Hurk, in de keuken-sanitairwinkel Middelkoop of in het Design Center Europe (ETC). Ook in de binnenstad zijn mix-concepten met horeca aanwezig. Functies als theater de Fransche school, Huis van de Stad (zalenverhuur) en het weescafé in het Elisabeth Weeshuis behoren daartoe. Onder de noemer detailhandel oefenen enkele broodjeszaken horeca-activiteiten uit.

2.2 Benchmark en regionale positie

Het horeca-aanbod in Culemborg kan vergeleken worden met soortgelijke gemeenten in de regio en met woonplaatsen in de categorie 25.000 tot 50.000 inwoners. Uit de benchmark van het aantal bedrijven per 10.000 inwoners blijkt dat Culemborg over een ruim aanbod beschikt in de sector fastservice. In de sectoren restaurants en hotels blijft het aanbod juist achter. Bij dranken is het aantal bedrijven redelijk gemiddeld.

De horeca in Culemborg vervult voornamelijk een lokale verzorgingsfunctie. De meeste klanten komen uit de eigen gemeente en haar directe omgeving, aangevuld met (dag)toerisme.



Figuur 2.1: Benchmark horecabedrijven in regio en woonplaatsen 25.000 - 50.000 inwoners
Bron: HorecaDNA, cijfers begin 2019.
In Vijfheerenlanden zijn soortgelijke kernen als Vianen en Leerdam meegenomen.
Per 10.000 inwoners zijn deze gegevens goed vergelijkbaar.

2.3 Draagvlak en prognose

Met rond de 29.000 inwoners is Culemborg een middelgrote stad. Tot 2005 is Culemborg snel gegroeid. In de periode 2005-2015 is haar bevolkingsgroei bijna tot stilstand gekomen. Daarna is de groei weer ingetreden met enkele honderden inwoners erbij per jaar: een groei met circa 1.500 inwoners in de afgelopen tien jaar. De laatste prognoses gaan uit van bijna 10% bevolkingsgroei tot 2030 (bron: gemeente jan. 2020): van 28.845 naar 31.500 in 2030. Voor de doorkijk op de langere termijn worden in 2040 33.500 inwoners voorzien, dat is ruim +15%. Een dergelijke groei is goed voor het draagvlak en voor het behoud van een jonge bevolkingsopbouw. Koopkrachtige huishoudens vanuit de Utrechtse regio kunnen zich hier vestigen. Per auto en openbaar vervoer is de werkgelegenheid in de Randstad makkelijk bereikbaar. Om die reden is het van groot belang dat Culemborg over een aantrekkelijk stationsgebied in de te vernieuwen spoorzone beschikt. Op de weekdagen zijn er 9.000 in-/uitstappers per dag en dat aantal is de laatste jaren gegroeid (bron: NS). Wat ook bijzonder is aan Culemborg is de grote omvang aan middelbare scholen, totaal circa 4.000 leerlingen.

Culemborg vervult een functie voor (dag)toerisme. Culemborg profiteert van jachthaven- en camping-/campertoeristen en van verblijfstoeristen. Die verblijven in of buiten de regio en bezoeken het centrum en andere locaties voor onder andere horecabezoek. Fietsers en wandelaars doen het Rivierenland aan voor een bezoek aan de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de steden en dorpen met diverse musea, attracties, evenementen en overige recreatieve mogelijkheden. De economische betekenis van recreatie en toerisme (R&T) blijft achter ten opzichte van andere gemeenten in Rivierenland, mede door het ontbreken van verblijfsaccommodaties (hotel, bungalowpark, voldoende campings). Dat blijkt bijvoorbeeld uit 3%-aandeel van de R&T-sector in de werkgelegenheid. West Maas en Waal scoort bijvoorbeeld 8%. De sector is wel een groeimarkt voor Culemborg (bron: Monitor vrije tijdseconomie Rivierenland uit 2018 en eerdere versies).



2.4 Markttrends

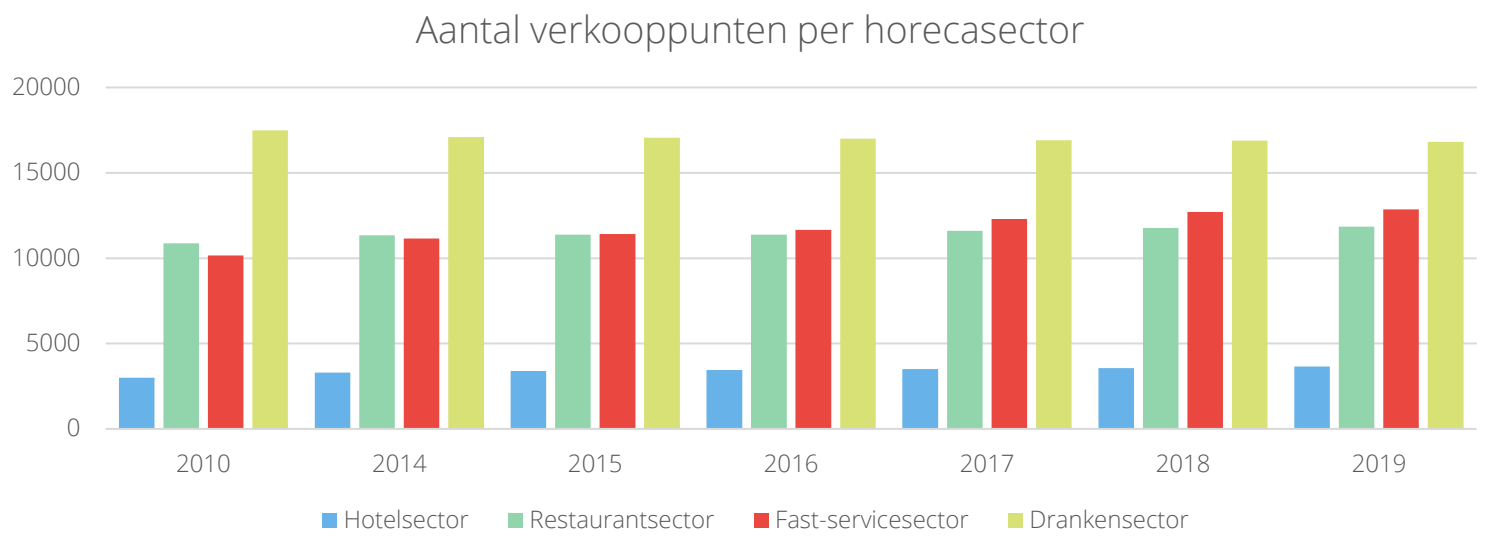
Horeca is een groeisector. In toenemende mate eet en drinkt de consument buiten de deur. De behoeften veranderen snel. Consumenten zijn veeleisender geworden en willen variëren in beleving en vrije tijdsbesteding. Dat vraagt verandering van de sector:

- Terrassen leveren een belangrijke bijdrage aan de sfeer en het verblijf in centrumgebieden;
- Nieuwe gemaks- en luxe concepten komen op, inclusief mengformules en tijdelijke horeca zoals food-trucks, catering bij evenementen en pop-up;
- Traffic-locaties, sport-, andere vrije tijds- en kantoor- en onderwijslocaties kunnen bijna niet meer zonder horecafuncties;
- Lege historische gebouwen met hun unieke setting en sfeer bieden kansen voor diverse functies met ondersteunende horeca;
- De impact van online en technologie wordt steeds groter, zichtbaar aan (thuis)bezorging en afhalen van maaltijden. De invloed van platforms (Thuisbezorgd, Deliveroo, Uber e.d.) als tussenkanaal bij transacties groeit. Zij romen horecamarges af en stimuleren de omzet door ondernemers te ontlasten van een deel van de online boekingen en de bezorging. Dat soort platforms is niet in alle steden actief en dan regel de ondernemers de bezorging / afhaal zelf.



Elke dag brunchen, lunchen, uit eten: waarom zijn millennials zo horecaverslaafd?
(bron: NRC 26-9-2018)

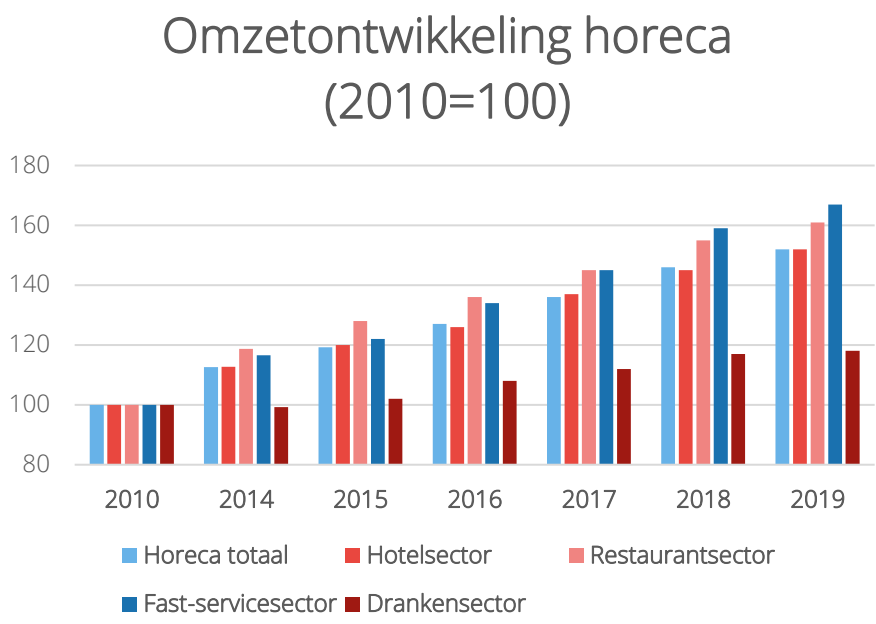
Het horeca-aanbod groeit mee met de bestedingen en behoeften, met name bij fastservice, restaurants en hotels, en nauwelijks bij dranken. De groei vindt niet alleen plaats in de centrumgebieden, maar ook perifeer op de traffic-locaties zoals fastfood-boulevards, grootschalige wegrestaurants / hotels langs snelwegen, op treinstations of op leisure-locaties. Groei is ook te danken aan de uitbreiding van winkelondersteunende horeca in centrumgebieden. Niet alles is echter een succes. Door gebruik van (mobiele) technologie worden voor de consument de prijs en kwaliteit steeds transparanter. Overnames en faillissementen doen zich veelvuldig voor in de horeca, inkoopkosten en personeelskosten (nieuwe Wet Arbeidsmarkt in Balans, WAB) stijgen en de sector kent een hoog personeelsverloop en tekort aan personeel. Traditionele horeca zoals cafés, Chinese restaurants en snackbars staan door de komst van nieuwe vormen van horeca onder druk.



Figuur 2.2: Landelijke ontwikkeling van het aantal horecabedrijven per sector. Bron: HorecaDNA maart 2020

De aanboddynamiek zien we terug in de omzetcijfers. De bestedingen in de horeca vertonen een landelijke groei. Dat zien we het sterkst terug bij fastservice, direct gevolgd door de restaurants en hotels. De drankensector, met name beïnvloed door de cijfers van de cafés, vertoont een veel geringere groei. Het algemene beeld in de horeca is sterk positief, waarbij in het jaar 2020 rekening gehouden moet worden met een omzetcorrectie vanwege de coronacrisis. Mogelijk dat met name daghoreca, restaurants en hotels geraakt worden, en wat minder de fastservice met hun afhaal- en bezorgfaciliteiten.

Er is grote dynamiek zichtbaar in de restaurantsector, met een voortdurende innovatie van keukens, gerechten, en met service en beleving. Dat geldt ook voor fastservice, inspelend op snelheid, gemak en eten en drinken tussendoor. Ook de verblijfssector groeit gestaag (hotel, B&B e.d.), mede dankzij de groei van het (dag)toerisme en de zakelijke markt door de gunstige economie. De drankensector groeit minder snel, nog hooguit via bijzondere concepten als stadsbrouwerijen, eetcafés, wijnbars, koffiecorners, en nieuwe producten zoals de opkomst van alcoholvrij. Het uitgaansgedrag verandert snel. De (jonge) consument gaat nog nauwelijks iedere week naar dezelfde kroeg of uitgaansgelegenheid. Het bezoek aan festivals heeft de laatste 10-20 jaar een enorme groei doorgemaakt. Binnen de horeca verschuift de nadruk naar eten en drinken (niet alleen drinken), naar verblijf en terrasgebruik, en bezoek in de avond en overdag. Dat komt mede door het bezoek aan (horeca)evenementen.



Figuur 2.3: Landelijke omzetontwikkeling in de horecasectoren 2010-2019. Bron: CBS

2.5 Distributieve ontwikkelingsmogelijkheden horeca

De distributieve ontwikkelingsmogelijkheden voor bestaande en mogelijk nieuwe horeca in Culemborg zijn afhankelijk van meerdere factoren:

- de ontwikkeling van het aanbod in de afgelopen 10 jaar;
- de groei van het lokale draagvlak;
- de benchmark;
- de markttrends;
- de harde plancapaciteit (en leegstand);
- marktcreërende effecten van nieuwe of vernieuwde horecaconcepten, en van kritische massa;
- (*de corona-crisis kan grote impact krijgen op het toekomstperspectief van de horeca, ook omdat evenementen voor extra klandizie zorgen en die sector sterk geraakt wordt*).

Het horeca-aanbod in Culemborg is de laatste 10 jaar gegroeid van 38 naar 50 bedrijven. Deze groei loopt parallel aan de groei van het draagvlak: circa 1.500 inwoners erbij in de afgelopen 10 jaar. De benchmark toont aan dat Culemborg relatief veel fastservice- en drankenbedrijven kent, en relatief weinig restaurants en hotels. De ontwikkelingsmogelijkheden worden gestimuleerd door de landelijk toenemende uitgaven van consumenten in de horeca.

Het horeca-aanbod in Culemborg is de laatste 10 jaar gegroeid



Naar de toekomst moet rekening gehouden worden met harde plancapaciteit:

- De Spoorzone beschikt over 4.200 m2 harde plancapaciteit in de categorieën I tot en met IV (zie paragraaf 4.1), waarvan circa 800 m2 categorie I en IV, circa 900 m2 categorie II en maximaal 2.500 m2 in de categorie III (inclusief metrage voor hotelkamers). 500 m2 extra horeca is voorzien in de Gelderlandfabriek. Mochten zich hier grootschalige functies vestigen in de leisure dan bestaat de mogelijkheid dat die functies de beschikking krijgen over ondergeschikte horeca. Voor de Spoorzone is een nieuwe (concretere) visie in ontwikkeling;
- Ondersteunende horeca-activiteiten in de nieuwe Intratuin van den Hurk: 400 m2 wvo;
- Beschikbare plancapaciteit: de grootste leegstand is het uitgaanscentrum op Pavijen. Dit lege pand is na het traject van de horecavisie in 2019/2020 ingevuld door DS-Events;
- Mogelijk zijn er nog andere plannen met horeca, die hebben een zachte status.

De totale harde plancapaciteit komt op 2.600 m2 consumptieve horeca en 2.500 m2 verblijfshoreca (metrage is inclusief ruimte voor hotelkamers). Wanneer het plan in de Spoorzone gerealiseerd wordt, is nog niet duidelijk, het programma is onzeker omdat een bestemmingsplanprocedure nog volgt.

De ontwikkelingsmogelijkheden voor nieuwe horeca zijn in de praktijk sterk gerelateerd aan vernieuwingen in de markt. Die vinden in deze sector in rap tempo plaats. Er gaan marktcreërende effecten vanuit als een ondernemer weet in te spelen op veranderende behoeften of ontbrekende segmenten. Dat geldt voor nieuwe, maar ook voor bestaande ondernemers die hun concept, inrichting of terras regelmatig vernieuwen. Bij clustering van horeca ontstaat kritische massa en dan weten de ondernemers elkaar te versterken, met voorbeelden als een horecaplein of een horecastraat. Het maakt ook een groot verschil of er een zelfstandige horecavestiging wordt toegevoegd of dat horeca een nevenfunctie vervult zoals op een vrije tijds- of traffic-locatie.



De conclusie is dat het voor Culemborg nu niet opportuun is om de kwantitatieve ontwikkelingsmogelijkheden in beeld te brengen: naar aantal bedrijven of vierkante meter. Dat komt met name door de omvang van de plancapaciteit in de Spoorzone ten opzichte van het bestaande metrage aan horeca (7.000 m2 wvo). Als rekening wordt gehouden met het metrage voor hotelkamers kan al snel 33% tot 40% aan consumptieve horeca vierkante meters worden toegevoegd. Van de Spoorzone is niet bekend wanneer en met welke horeca het plan ingevuld gaat worden. Op basis van een nieuwe visie kan het (horeca)programma wijzigen.

Om horecabedrijven in Culemborg een goed toekomstperspectief te bieden dient ingezet te worden op de gewenste dynamiek in het aanbod: niet alleen door nieuw-vestiging, maar ook bestaande ondernemers moeten in de gelegenheid zijn om uit te kunnen breiden of om te verplaatsen. Dan kunnen zij goed op de markttrends inspelen. Kwaliteit en toegevoegde waarde zijn dan belangrijker dan kwantiteit. Dat geeft een stimulans aan de levendigheid en het woon- en leefklimaat, en aan een goed horecavoorzieningenniveau en het ondernemersklimaat.



03

Naar het nieuwe beleid



3.1 SWOT horecastructuur Culemborg

Als opmaat naar het nieuwe beleid wordt kort ingegaan op een aantal relevante aandachtspunten. In de SWOT-analyse voor de horecastructuur van Culemborg zijn de belangrijkste conclusies van de bouwstenen verwerkt. Daarna wordt de participatie van de inwoners en de andere actoren uiteen gezet, en worden de beleidsmatige trends op landelijk niveau beschreven.

In de SWOT-analyse op de volgende pagina worden de belangrijkste sterke en zwakke punten en de kansen en bedreigingen voor de horeca in Culemborg benoemd.



Sterkte

- Heldere horecastructuur, met sterke horecaconcentratie in binnenstad en passend aanbod in boodschappencentra
- Historische en monumentale binnenstad, met een breder aanbod dan horeca zoals detailhandel, cultuur en evenementen
- Onderscheidende, complementaire horeca in boodschappencentra, op vrije tijdsbestemmingen en in buitengebied
- Ruim aanbod fastservice

Zwakte

- De horeca heeft met name een lokale verzorgingsfunctie
- De horeca op de Markt is pas recent versterkt en moet zich nog ontwikkelen en gaan bewijzen. Horeca ligt wat verspreid over de Markt
- Leegstand in de binnenstad komt niet ten goede aan beleving en verblijfsklimaat
- Sommige terrassen liggen midden op de Markt op afstand van de gevel
- Overlast van expeditie, pakket- en bezorg/afhaal-diensten
- Beperkt aanbod restaurants, ontbreken hotels
- Horeca die onvoldoende weet in te spelen op veranderend uitgaans- en vrije tijdsgedrag (zoals lege horecapanden, bijv. uitgaanscentrum op Pavijen)

SWOT

Kans

- Draagvlakgroei dankzij woningbouw, gunstig voor met name Parijsch en de binnenstad
- Groeiende horecabestedingen, en vraag naar vestiging vanuit de sector
- Groei van cultuur / leisure, ambacht en ambulante functies (evenementen), met name gunstig voor binnenstadhoreca
- Groei van (dag)toerisme
- Groei horeca gericht op gemak en service aan de randen van de binnenstad, in boodschappencentra en op traffic-locaties (station, langs drukke toevoerwegen)
- Als historische gebouwen leeg komen met herontwikkeling tot nieuwe functies waaronder horeca

Bedreiging

- Verschraling van detailhandelsaanbod en leegstand in binnenstad is niet gunstig voor horeca
- Snelle groei van aanbod en negatieve effecten op bestaande ondernemers, vaak zichtbaar bij daghoreca
- Nieuwe horecaondernemers moeten voldoende tijd krijgen om hun concept waar te maken of verder te ontwikkelen
- Groei van evenementen (met of zonder catering / food-trucks) die de horeca en terrassen beperken

3.2 Wat vinden onze bewoners

In het participatietraject met de actoren is de input vanuit de bewoners-enquêtes besproken. In de periode rondom de zomervakantie van 2019 is een digitale bewonersenquête uitgezet in de hele gemeente. Naast de horeca zijn er vragen gesteld over detailhandel en evenementen. De resultaten zijn opgenomen in de bijlagen. Voor de horeca zijn de belangrijkste conclusies:

- 61% vindt de variatie en kwaliteit van horecazaken in Culemborg goed;
- 78% ervaart het als prettig dat er meer horecazaken (met terras) zijn bijgekomen op de Markt;
- 67% mist geen horecazaken in zijn directe woonomgeving (café, restaurant, lunchroom);
- 50% van de respondenten bezoekt Utrecht wanneer zij/hij iets gaat eten of drinken buiten Culemborg, op afstand gevolgd door 's-Hertogenbosch, Tiel, Nieuwegein en Geldermalsen / overig.

De respondenten zijn over het algemeen tevreden over de horeca in Culemborg. Doordat er weinig horeca wordt gemist in de directe woonomgeving, kan de prioriteit gelegd worden bij de horeca in de binnenstad. De inwoners waarderen de groei van deze horeca.

De prioriteit kan gelegd worden bij de horeca in de binnenstad



3.3 De opgaven uit het participatietraject

De opgaven zijn afgeleid van de bestaande visies als de Stadsvisie en de Binnenstadsvisie, en zijn opgehaald in het participatietraject. Tijdens de ronde tafel voor de horeca (oktober 2019) zijn met ondernemers en bewoners de volgende onderwerpen besproken en conclusies getrokken:

- Een actueel thema is het verwijderen van rookruimtes voorjaar 2020. Roken op straat kan tot overlast leiden, en heeft consequenties voor handhaving van venstertijden. Van belang is de mogelijke overlast te monitoren. Over de ervaringen en mogelijke oplossingen kan afgestemd worden met Koninklijke Horeca Nederland en met andere gemeenten;
- Ondernemers en bewoners zijn van mening dat horeca geconcentreerd moet worden in het kernwinkelgebied, maar in beperkte mate ook mogelijk moet blijven elders in de binnenstad;
- De sluitingstijden vragen om aandacht omdat die soms belemmerend werken. Er is geen algemene behoefte om de sluitingstijden te versoepelen. De tijden moeten beter worden afgestemd op de diverse horecacategorieën en de locaties. Dit kan bijvoorbeeld opgepakt worden via het te vernieuwen horecaconvenant;
- In de woongebieden en de boodschappencentra dient het aanbod beperkt te blijven tot wijkverzorgende horeca;
- Horeca op nieuwe plekken als historische gebouwen of het buitengebied is wenselijk in het kader van de levendigheid. Het aanbod dient wel onderscheidend te zijn;
- Fastfoodvestigingen buiten de winkelgebieden zijn niet wenselijk.



De gemeenteraad heeft in de werksessie (september 2019) richtinggevende uitspraken gedaan:

- Horeca moet gestimuleerd worden in de binnenstad;
- Horeca uitbreiden op verdieping verdient de voorkeur boven leegstand aldaar;
- Fastfood hoeft niet gereguleerd te worden, omdat er geen sprake is van wildgroei;
- Kleinschalige horeca in het buitengebied is gewenst;
- De handhaving verloopt goed, die hoeft niet uitgebreid te worden, maar blijf investeren in vroegtijdig overleg tussen gemeente en ondernemers.

Gesprek met Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (gemeente, BOA, politie, brandweer, oktober 2019):

- De huidige procedures en regelgeving voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voldoen. Er worden geen grote problemen ervaren. Wel moet consequenter volgens deze procedures en regelgeving gehandeld worden bij een vergunningaanvraag;
- De overlast is verminderd, met name door terugloop van nachtelijk uitgaanspubliek en minder bruine kroegen. Als bij overlast een vergunning wordt ingetrokken en panden worden gesloten dan wordt de overlast vaak verholpen;
- De capaciteit voor toezicht en handhaving wordt als te beperkt ervaren. Er wordt met name gereageerd op klachten en meldingen, er is weinig mankracht voor preventie;
- Een nieuw beleid voor handhaving is in de maak in overleg met de Omgevingsdienst Rivierenland;
- Er is (meer) aandacht nodig voor ondermijning.



3.4 Landelijke wet- en regelgeving, Omgevingswet en Dienstenrichtlijn

Bij het actualiseren van het horecabeleid dient rekening gehouden te worden met beleidsmatige veranderingen en gevolgen van jurisprudentie. Wet- en regelgeving is in ontwikkeling, daarom moet in het horecabeleid altijd rekening gehouden worden met de meest recente regelgeving. Het belangrijkste kader is een mogelijke nieuwe Alcoholwet, als uitwerking van het Nationale Preventieakkoord, gericht op alcoholmatiging. Het was voorzien dat de nieuwe alcoholwet in 2019 ingevoerd zou worden en dat wordt juli 2021. In de nieuwe Alcoholwet komen de inrichtingseisen voor de horeca waarschijnlijk te vervallen. Die maken nu onderdeel uit van het Activiteitenbesluit en worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Wellicht komt er een verbod op wederverstrekking van alcohol, en komt er een leeftijdscontrole in de hele keten van online verkoop: de verkoper wordt dan wettelijk verantwoordelijk voor het naleven van de leeftijdsgrens. Ook de aanpak van ondermijning en de Wet Kansspelen op Afstand (KOA) zijn in ontwikkeling.

Ook kan er nog andere wet- en regelgeving veranderen door maatschappelijke ontwikkelingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het rookbeleid zoals op de terrassen. Andere thema's zijn milieu en duurzaamheid / klimaat (energie, stikstof, afval, hittestress / wateroverlast) en gezondheid (recent coronavirus, met grote effecten op de horeca).



De nieuwe Omgevingswet wordt naar verwachting in 2022 ingevoerd. Naast de eerder genoemde participatie bij visie- en planvorming zijn de aandachtspunten divers: een gebiedsgerichte en integrale aanpak, meer flexibiliteit en afwegingsruimte in het beleid, minder onderzoekslasten, saldering van functies en monitoring. Er moet meer ruimte zijn voor particuliere ideeën. De Omgevingswet is ook van toepassing op het horecabeleid. Past de vestiging van een horecabedrijf niet in een bestemmingsplan dan vraagt de Omgevingswet vooraf om participatie met de omgeving. De Omgevingswet zet ook in op deregulering, ofwel minder regels voor de diverse sectoren. Naast vele andere wetten gaat de Wet milieubeheer op in de Omgevingswet. Deze is van toepassing op de inrichting van een horecabedrijf. Bestemmingsplannen en bepaalde regels in de APV gaan op in het Omgevingsplan.

De Dienstenrichtlijn is van toepassing indien (territoriale) beperkingen worden opgelegd voor horecavestigingen. In principe zijn beperkingen conform de Dienstenrichtlijn niet toegestaan, tenzij kan worden onderbouwd dat wordt voldaan aan de volgende eisen:

- Brancheringsregels mogen niet-discriminatoir zijn: daarvan zal geen sprake zijn omdat dienstverrichters niet uitgesloten worden afhankelijk van hun nationaliteit, vestigingsplaats of verblijfplaats.
- Brancheringsregels moeten noodzakelijk zijn: er moet een dwingende reden van algemeen belang zijn die de territoriale beperking rechtvaardigt;
- De brancheringsregels moeten evenredig zijn: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken. Zij gaan niet verder dan nodig. En dat doel kan niet met minder beperkende maatregelen worden bereikt. Het doel wordt op coherente en systematische wijze nagestreefd.

De Dienstenrichtlijn heeft bij horeca betrekking op het vestigingsbeleid, het vergunningenstelsel en op de lokale regelgeving. Sturing is met name mogelijk om ruimtelijk relevante redenen zoals bescherming van de woon- en leefsituatie.



04

Ruimtelijke visie en ambitie voor nieuw horeca-beleid

4.1 Naar een nieuwe visie op de horecastructuur

De stadsvisie en binnenstadsvisie leiden tot de beleidskeuze om in te zetten op een levendig en gezellig centrum. Dat geldt voor functies winkelen, cultuur / leisure en evenementen. Horeca wordt daarbij steeds belangrijker. De enquête bevestigt dat horeca goed gewaardeerd wordt door de bewoners.

Horecaondernemers willen hun sociale en gastvrije functie voor de stad optimaal kunnen invullen. Dat doen ze voor diverse doelgroepen, bewoners, regio-bezoekers, toeristen, zakelijke klanten, reizigers en de gebruikers van de paracommercie. Sturing van horeca-initiatieven op basis van ruimtelijke motieven is daarbij noodzakelijk. Horeca is een groeimarkt en ze wordt steeds belangrijker voor diverse locaties. Een wildgroei aan horecabedrijven (5% tot 10% per jaar tot zelfs meer), zoals je regelmatig aantreft in andere centrumgebieden of in de periferie, moet in Culemborg voorkomen worden. Door positieve marktontwikkelingen in de sector en het veranderende uitgaans- en consumptiegedrag verschuift het accent in het beleid. Horecabeleid dient niet alleen gericht te zijn op het beperken van overlast, ontmoediging van alcoholgebruik en de aandacht voor leefbaarheid. In veel gemeenten verschuift het accent naar vraaggericht beleid ('ja mits' in plaats van 'nee tenzij') en het stimuleren van de levendigheid, met waarborging van de leefbaarheid: het woon- en leefklimaat, openbare orde, veiligheid en gezondheid. De mogelijke levendigheid die horeca kan creëren verschilt sterk per horeca-categorie en locatie. Bij voorkeur komt de juiste functie op de juiste plaats. Binnen de horeca zien we in de praktijk steeds meer vermenging van eten én drinken en van verblijf- en terrasgebruik, naast de impact van online (bezorgen / afhalen). Fastservice, restaurants en dranken groeien naar elkaar toe met uiteenlopende concepten, aaneengesloten terrassen e.d. De hoofdfunctie van horeca blijft wel gekoppeld aan de categorie-indeling. De coronacrisis heeft het belang van terrassen voor de horeca vergroot en de aantrekkelijkheid van grotere terrassen op de Markt zichtbaar gemaakt.

In ieder geval hoort horeca verspreid te liggen over de gemeente. Dat is in het belang van een goed woon- en leefklimaat. Bewoners en andere doelgroepen moeten op een aanvaardbare afstand in hun eerste levensbehoeften kunnen voorzien. Horeca speelt dan een belangrijke rol. Die functie kan goed ingevuld worden door fastservice bedrijven. Met een goede spreiding van deze functies gaan brancheringsregels niet verder dan nodig (Dienstenrichtlijn): een ijssalon, snackbar, pizzeria of een lunchroom

Horeca-ondernemers willen hun sociale en gastvrije functie optimaal invullen



zijn laagdrempelige en frequent bezochte horecafuncties dicht in de buurt: wijkverzorgende horeca nabij woonwijken, in de winkelgebieden, of ondersteunend op een station, langs een autoweg of op een vrije tijds-bestemming (incl. paracommerciële horeca bij verenigingen).

Bij restaurants ligt de wens van spreiding anders. Een zekere spreiding over de gemeente blijft mogelijk. Dan kan bij een boodschappen-centrum zijn met een familierestaurant of bistro, in een te transformeren historisch gebouw of op een vrije tijds-bestemming. Restaurants vestigen zich op aantrekkelijke locaties en spelen in op een lang en aangenaam verblijf. Een horeca-ondernemer kan die service en gastvrijheid inpandig bieden, maar de functie van de buitenruimte wordt steeds belangrijker. En de consument wil iets te kiezen hebben. Restaurants in elkaars nabijheid hebben een onderling versterkend effect.

Restaurants komen bij uitstek tot hun recht in een historische setting, het kernwinkelgebied. Juist daar spelen ze in op de bijzondere beleving en de aantrekkelijke omgeving. Bij vestiging van restaurants ligt het primaat bij het kernwinkelgebied. Alleen in uitzonderingssituaties is vestiging erbuiten mogelijk. Die concentratiewens geldt in nog sterkere mate voor de (lichte) drankensector. Ook zij wensen een goede locatiekwaliteit en een aantrekkelijke verblijfslocatie. Bij cafés, danscafés e.d. gaat het niet alleen om stimulans van de levendigheid. Er is ook aandacht nodig voor de leefbaarheid en mogelijke overlast. Vandaar de wens drankenbedrijven zoveel mogelijk te concentreren in het kernwinkelgebied nabij elkaar. Dit in verband met toezicht en handhaving. Voor drankenbedrijven met mogelijk ernstige hinder geldt een uitzondering. Ook voor verblijfshoreca ligt het primaat bij de binnenstad.

Door de groei van de horeca in de centrumgebieden is de integratie tussen horeca, detailhandel en evenementen een aandachtspunt. Die functies worden steeds afhankelijker van elkaar vanwege groeiende terrassen, uitstallingen en de evenementen zelf. Dit vraagt een goede afstemming van de bereikbaarheid en zichtbaarheid van panden en van de onderlinge synergie tussen de drie sectoren. Alledrie zijn in hun functioneren afhankelijk van de openbare ruimte.

Deze visie op de gewenste horecastructuur sluit aan op de (beleids)keuzes vanuit de stadsvisie, binnenstadsvisie en opbrengsten van het participatie-traject: enquête, ronde tafel ondernemers / bewoners en werksessie raad.



De bijdrage aan de levendigheid verschilt per horecacategorie. Ook is aandacht nodig voor de leefbaarheid.

4.2 Visie op de gewenste vitale horecastructuur

Nieuw beleid: consistent en actueel

Het nieuwe beleid is een uitwerking en actualisatie van het bestaande horecabeleid. Om redenen van noodzakelijkheid en de keuzes in het participatie-traject ligt het primaat bij de binnenstad., en daarbinnen het kernwinkelgebied. Hier blijft de komende periode de focus nodig om het centrum vitaal te houden en leegstand te beperken. Het woon-, verblijfs- en ondernemersklimaat mag hier niet negatief beïnvloed worden door leegstand. Horeca kan bij uitstek een kernwinkelgebied vitaal maken en houden vanwege haar grote dynamiek. De kritische massa van de horeca in dit gebied leidt tot een grotere aantrekkingskracht, meer diversiteit en stimuleert het ondernemerschap. Om ruimtelijk relevante redenen is het horeca-aanbod op andere locaties ondergeschikt aan het aanbod in het kernwinkelgebied, met wijkverzorgende horecavoorzieningen in het hart van de wijk, in of bij de twee boodschappen-centra.

Voor goede ruimtelijke ordening van horeca wordt gekeken naar omvang, categorie, terras en (sluitings-)tijden

Ruimtelijke sturing van nieuwe horeca is consistent en blijft noodzakelijk. Het is een dwingende reden van algemeen belang, ter bescherming van het binnenstedelijk milieu van Culemborg. Voor goede ruimtelijke ordening die dienstenrichtlijn-proof is kijkt Culemborg naar de volgende aspecten bij horeca:

- omvang (vierkante meters);
- horecacategorie;
- voorwaarden voor terras en (sluitings-)tijden.

Deze aspecten zijn met name gebaseerd op de mate van hinder en uitstraling naar de leefomgeving. Daarbij worden horeca-categorieën en omschrijvingen gehanteerd. De toekenning van de juiste horecacategorie is daarbij erg belangrijk. De zeven categorieën uit het beleid van 2010 veranderen niet. Wel is de omschrijving in de tabel op de volgende pagina geactualiseerd:

Categorie	Omschrijving	Horecabranches
I Lichte fastservice	• daghoreca met verstrekking van eten zoals lunch (geen maaltijden), en schenken van (zwak-alcoholische) dranken • beperkte hinder voor omwonenden	• lunchrooms, broodjes- en koffiezaken, ijssalon, juice bars, traiteur
II Restaurants	• nadruk op namiddag en avondfunctie. Maaltijden en dranken geserveerd in restaurantsetting (tafels en stoelen, menukaart). • beperkte hinder voor omwonenden	• restaurants, bistro's, eet- of grand-cafés en café-restaurants
III Verblijfshoreca	• meestal dag-rond geopend met nachtverblijf, en ondergeschikt verstrekken van maaltijden en/of (zwak-alcoholische) dranken. • beperkte hinder voor omwonenden	• hotels, b&b's, pensions
IV Zware fastservice	• dag-avondfunctie. counterverkoop van eten / fast food (geen maaltijden) en (alleen zwak-alcoholische) dranken • mogelijk middelzware hinder voor omwonenden	• cafetaria's, snackbars, grill-rooms, shoarmazaken, pizzeria's, fast food restaurants en afhaal-bezorghoreca
V Lichte drankensector	• dag-avond en/of nachtfunctie. hoofdfunctie is het verstrekken van (niet-) alcoholische drank met ondersteunend verstrekken van etenswaren, met gelegenheid voor dansen / muziekoptredens. mogelijk aanzienlijke hinder voor omwonenden	• cafés, danscafés, cocktail-bars, wijnbars, shisha lounges
VI Zware drankensector	• avond- en nachtfunctie. hoofdfunctie is verstrekken van drank en eventueel eten in combinatie met (live) entertainment en muziek • mogelijk ernstige hinder voor omwonenden	• voorbeeld discotheken, (nacht)clubs, feestzalenverhuur / uitgaansconcepten
VII Coffeeshops	• coffeeshops: landelijk beleid (zie bijlage)	

Tabel 4.1: Categorie-indeling voor de horeca naar de mate van (mogelijke) hinder voor omwonenden

In het kader van de evenredigheid in de Dienstenrichtlijn worden nieuwe vormen van horeca ingedeeld in de categorie die hieraan gelijk te stellen is. In de praktijk worden allerlei nieuwe horecaconcepten ontwikkeld. Deze concepten vragen om een juiste afweging t.b.v. indeling in de best passende categorie op basis van de mate van hinder en uitstraling naar de leefomgeving. Ondergeschikte horeca valt buiten deze categorie-indeling omdat het een ondergeschikte activiteit is van een andere hoofdfunctie. Dat geldt ook voor paracommercie waarbij horeca een ondersteunende functie vervult voor andersoortige activiteiten.

4.3 Visie op horecalocaties

Rekening houdende met de visie op de gewenste vitale horecastructuur wordt ingezet op de volgende categorieën van horeca op de diverse locaties.

Horecagebied	Verzorgingsfunctie	Categorieën	Toekomst
Binnenstad: kernwinkelgebied aanloopgebied, woongebied	• bovenlokaal en (dag)toerist	• I, II, III, IV, V op Markt • I, II, IV in overig kernwinkelgebied • III in hele binnenstad • VII alleen op bestaande locaties	• het primaat in de horecastructuur ligt bij de binnenstad en daarbinnen het kernwinkelgebied. alleen de Markt komt in aanmerking voor uitbreiding van de lichte drankensector V. In de hele binnenstad is nieuwe verblijfshoreca cat. III mogelijk. • in het aanloop- en woongebied wordt ingezet op consolidatie van bestaande horeca, en zo mogelijk verplaatsing naar het kernwinkelgebied. Hier nieuwe horeca alleen onder voorwaarden
Boodschappencentra	• wijkniveau	• I, II en IV	• in de boodschappencentra mag alleen horeca gevestigd worden die qua aard en schaal past bij de wijkverzorgende functie. de horecafunctie in de boodschappencentra dient beperkt van omvang te blijven
Pavijen	• regionaal	• een uitzondering voor VI	• op Pavijen is de enige bestaande horecalocatie die in aanmerking komt voor de zware drankensector
Uitzonderings-locaties: • Spoorzone-west	• lokaal tot regionaal	• I, II, IV (voor iii specifieke reservering)	• de metrages zijn harde plancapaciteit voor genoemde categorieën
• te transformeren historisch gebouw	• lokaal tot regionaal	• I II, III, IV	• horeca is bij voorkeur ondersteunend aan andere functies. cat. III zie laatste bullit verblijfshoreca
• vrije tijdsbestemming • trafficlocatie • verblijfshoreca	• lokaal, (dag)toerist • passanten • verblijfsgasten	• I, II, IV • I, IV • III (hotels, b&b's, pensions)	• horeca is ondersteunend aan het bezoekmotief van de locatie. • fastservice horeca is alleen gericht op passanten en reizigers • voorkeur verblijfshoreca in binnenstad, en rekening houden met plancapaciteit in spoorzone. als niet inpasbaar in binnenstad en behoefte aan extra plancapaciteit is aangetoond is vestiging in te transformeren historisch gebouw mogelijk

Tabel 4.2: Visie op de horecagebieden en de horecacategorieën

Kernwinkelgebied: stimulering horeca

Horeca is bij uitstek geschikt om zich te vestigen in het Culemborgse kernwinkelgebied vanwege haar historische belevingswaarde. Daarom zet Culemborg in op het stimuleren van de horeca in het hart van de binnenstad. Hier worden de gewenste vernieuwingen in de sector gefaciliteerd en op deze locatie kan bij uitstek ingespeeld worden op de toeristische potentie. Dat vindt bij voorkeur geconcentreerd plaats aan de Markt, Varkensmarkt, Oude Vismarkt / Tollenstraat, zie globale kaart op volgende pagina. Van belang is om het evenwicht te bewaren met andere centrumfuncties, in een gemengd gebied met detailhandel, leisure en diensten, en vanwege de leefbaarheid met het woon- en leefklimaat in de binnenstad. Verdere uitwerking heeft plaatsgevonden in de Kaders voor de compacte binnenstad.

De drankensector categorie V is gereserveerd voor het horecaconcentratiegebied Markt op de bestaande locaties. Uitbreiding daarvan is alleen mogelijk als de hinder niet toeneemt. Voor panden in categorie V die langer dan drie jaar leegstaan of die in gebruik een andere (horeca)functie hebben, komt de cat. V-bestemming te vervallen via een uitsterfregeling. Vanwege voorzienbaarheid is dat dan mogelijk zonder planschade.

Lichtere vormen van horeca (I tot en met IV) kunnen zich vestigen in het kernwinkelgebied. Bij toevoeging in categorie IV, met mogelijk middelzware hinder, is speciale aandacht nodig om de overlast in het kernwinkelgebied te beperken. In Kaders voor de compacte binnenstad worden hiervoor nadere kaders gesteld. Verblijfshoreca (hotel e.d.) kan zich overal in de binnenstad vestigen. Daarbij dient rekening gehouden te worden met de plancapaciteit voor verblijfshoreca in de Spoorzone.

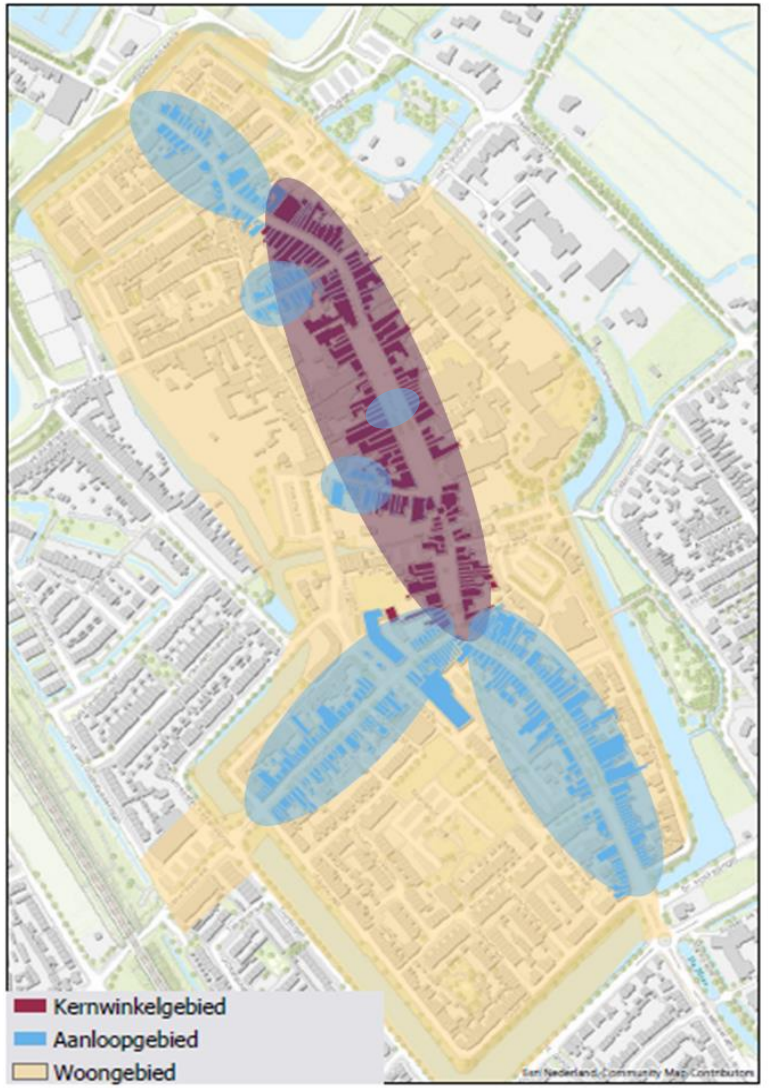
Van belang is om evenwicht te bewaren met andere centrumfuncties



Versterking van horeca kan door toevoeging van nieuwe horecaconcepten. Bestaande ondernemers krijgen mogelijkheid om te vernieuwen en te versterken, eventueel door uitbreiding.

Voor ondernemers in het kernwinkelgebied die aan kunnen tonen dat ze niet kunnen uitbreiden op maaiveldniveau kan uitbreidingsruimte gezocht worden op verdieping of kelderniveau als dat noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering. Hiervoor gelden gebruikelijke voorwaarden als milieu (bijv. geluid en trilling) en specifieke eisen vanuit het monumentenbeleid en erfgoed: inpassing van installaties, de ruimtelijke uitstraling en de bescherming van het monument. Dit betreft geen eenvoudige opgave gelet op de kenmerken van de binnenstad(spanden) en de wens om overlast te voorkomen. Het vraagt om een integrale aanpak om dit mogelijk te maken en het is aan initiatiefnemers om aan te tonen dat men aan de voorwaarden kan voldoen.

Terrassen worden steeds belangrijker voor de exploitatie van horeca en de levendigheid en uitstraling van de openbare ruimte. Ook andere centrumfuncties profiteren van een aantrekkelijke openbare ruimte. In het kernwinkelgebied geldt dit in het bijzonder voor de Markt en Varkensmarkt. In aansluiting op de vaststelling van de horecavisie is er een relatie met de terrasvoorschriften. Door corona hebben de horecaondernemers extra ruimte gekregen voor terrassen. Voor nieuwe terrasvoorschriften is overleg en afstemming gewenst met detailhandel, leisure en diensten, en met bewoners, hulpdiensten en evenementen. Het gaat over de omvang, locatie en sluitingstijden van terrassen, inclusief richtlijnen voor de uitstraling van (winter)-terrassen. Hoe vaak terrassen opgeruimd worden voor (grote) evenementen is onderdeel van het evenementenbeleid.



Figuur 4.1 Binnenstad: kernwinkelgebied, aanloopgebied en woongebied
De afbakening is in overleg tot stand gekomen en vormt de globale begrenzing voor de detailhandels- en horecavisie. Het nieuwe horecaconcentratiegebied is nader gedetailleerd in de Kaders voor de compacte binnenstad.
Bron: ArcGis, bewerking Seinpost Adviesbureau

Aanloopgebied en woongebied: consolidatie en uitzonderingen

Omdat het primaat bij het kernwinkelgebied ligt wordt in de aanloopgebieden ingezet op consolidatie van de bestaande horeca. Dan blijven deze straten voldoende aantrekkelijk, met een brede mix van functies waaronder wonen en werken. Bestaande horecabedrijven mogen natuurlijk wel verplaatsen naar het kernwinkelgebied. Dat is onderdeel van marktwerking. Daar mag dan een andere horecavestiging voor terugkomen. Nieuwe horeca wordt niet uitgesloten mits aangetoond kan worden dat daaraan behoefte is en de effecten op de gewenste horecastructuur inzichtelijk zijn. Conform het toetsingskader van de Ladder voor duurzame verstedelijking moet aangetoond worden dat deze initiatieven niet inpasbaar zijn in het kernwinkelgebied, ook niet door transformatie of invulling van leegstand. De Kaders voor de compacte binnenstad geven eveneens een nadere detaillering aan.

In de woongebieden van de binnenstad is geen nieuwe horeca toegestaan en wordt deze bij voorkeur verplaatst naar het kernwinkelgebied of anders de aanloopgebieden (of de boodschappencentra).

Boodschappencentra: stimulering wijkverzorgende horeca

Voor het behoud van de functie als boodschappencentrum is hier wijkverzorgende horeca toegestaan in de categorieën I, II, IV. Dat geldt voor diverse vormen van winkelondersteunende horeca, voor zware fastservice of een familierestaurant / bistro. Qua aard en schaal sluiten die aan op een wijkverzorgende functie. Het doel is om verblijf en ontmoeting te stimuleren in het hart van de wijk. Er wordt ingezet op een passend horeca-aanbod. Uitbreiding is mogelijk mits de behoefte en de effecten op de horecastructuur worden aangetoond.

Pavijen: reservering voor overlast gevende horeca

Op Pavijen wordt als vertrekpunt de bestaande horeca toegestaan, met een uitzondering van één horeca-gelegenheid voor de zware drankensector als gevolg van mogelijk ernstige hinder voor omwonenden. De ontsluitingswegen van Pavijen kunnen gezien worden als traffic-locatie als één van de uitzonderingslocaties.



Uitzonderingslocaties

Buiten de bestaande horecastructuur en de plancapaciteit in de Spoorzone wordt nieuwe horeca niet gestimuleerd. Bij een initiatief zal aangetoond moeten worden dat het om ruimtelijk relevante redenen niet inpasbaar is binnen de horecastructuur van kernwinkelgebied en boodschappencentra (Ladder voor duurzame verstedelijking). Bij het aantonen van de behoefte zal rekening gehouden moeten worden met het bestaande aanbod inclusief de plancapaciteit. Alleen op uitzonderingslocaties is een aantoonbaar onderscheidend horeca-aanbod mogelijk in de categorieën I, II of IV: ter ondersteuning van een specifieke locatie, en gericht op eigen doelgroepen die niet bediend kunnen worden door de horeca in het kernwinkelgebied of boodschappencentra. De verblijfshoreca wordt apart behandeld::

- in een te transformeren historisch gebouw: indien dit toegevoegde waarde heeft voor de ontwikkeling van de locatie, bijvoorbeeld ondersteunend aan andere functies: cultuur, leisure, (flex)werken / congres, zalenverhuur / evenementen. Horeca is aantoonbaar onderscheidend van het bestaande horeca-aanbod. Dit soort locaties zijn geschikt voor pop-up horeca met een tijdelijke vergunning, bijvoorbeeld onderdeel van een (culturele) hotspot: categorie I, II, III, IV;
- in een gebied met een vrije tijdsbestemming: aan het water (haven, Lek, recreatieplas), in het bos / buitengebied / park, bij sport- en leisurelocaties (inclusief paracommerciële horeca), en inspelend op eigen bezoekmotieven (eigen doelgroepen, eigen bestedingen): categorie I, II of IV;
- op een traffic-locatie: het station, langs toevoerwegen of op andere plekken met aantoonbaar veel passanten: categorie I of IV. Ook de ontsluitingsstructuur van Pavijen valt hieronder;
- Verblijfshoreca (hotel e.d.): horecacategorie III wordt alleen in een te transformeren gebouw gefaciliteerd als aangetoond wordt dat inpasbaarheid in de binnenstad niet mogelijk is, en dat er behoefte is op de betreffende locatie bovenop de plancapaciteit in de Spoorzone.

Deze nieuwe metrages voorzien in de behoeften van specifieke doelgroepen die zich niet laten bedienen door horeca in het kernwinkelgebied en boodschappencentra. En er is inzicht nodig in de ruimtelijke effecten op de gewenste vitale horecastructuur, inclusief harde plancapaciteit. Er mag geen nadelige beïnvloeding optreden van de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf en/of van de openbare orde, milieu of veiligheid door de aanwezigheid van het horecabedrijf.



05

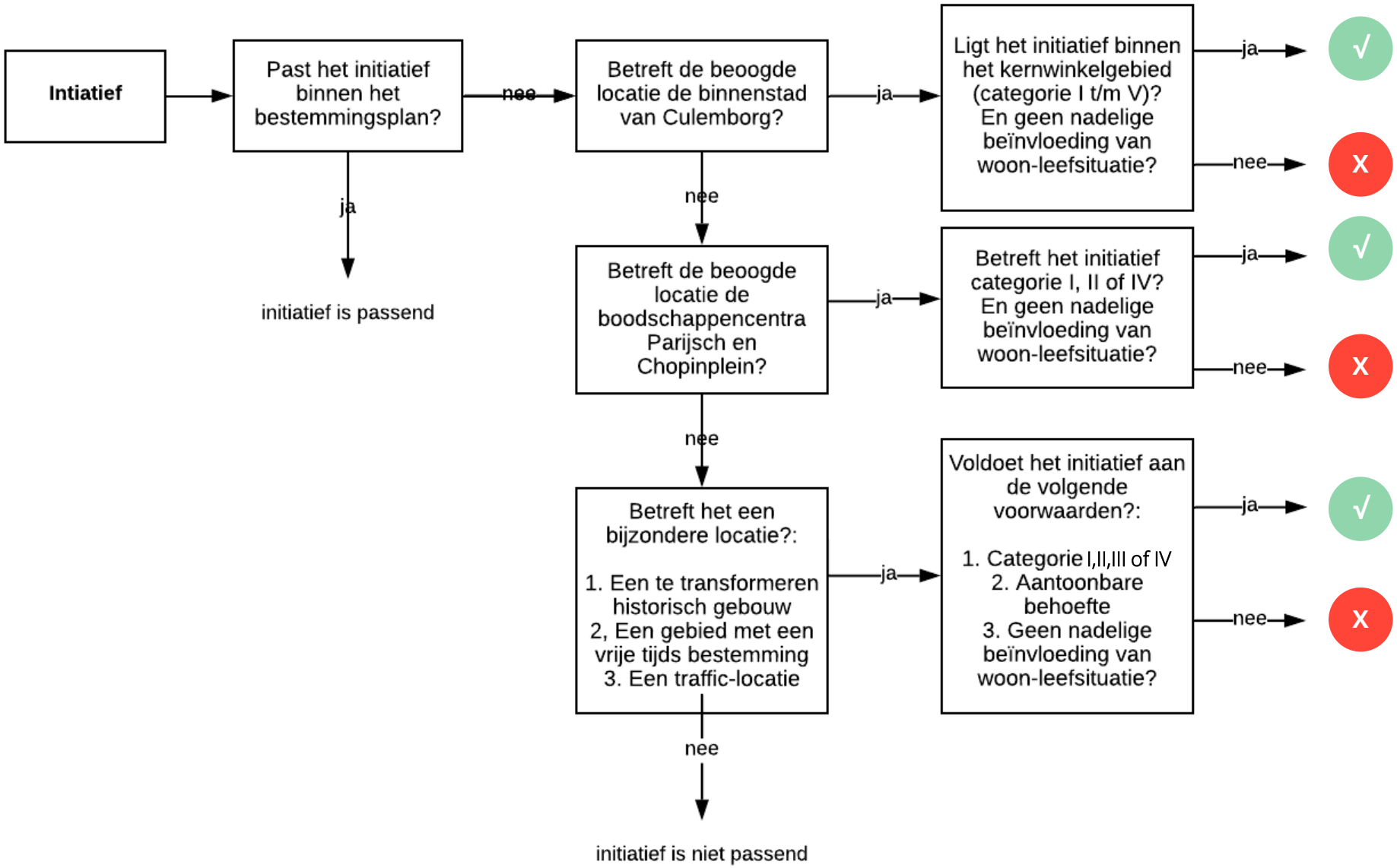
Toetsingskader, handhavingskader, uitvoeringsstrategie

5.1 Toetsingskader horeca

In het bestemmingsplan c.q. omgevingsplan vindt een doorvertaling plaats van het horecabeleid. Lichte vormen van horeca in de categorieën I, II, III en IV worden opgenomen in de centrumbestemming van het kernwinkelgebied en I, II en IV bij de boodschappencentra. Voor de beoordeling van de vraag of een (nieuwe) vestiging van een horecabedrijf, of een karakterverzwaring van een bestaand horecabedrijf mogelijk is, wordt in eerste instantie gekeken naar het vigerende bestemmingplan. Vervolgens wordt getoetst aan het horecabeleid.

Vergunningverlening voor de exploitatie (en drank- en horecawetvergunning bij alcoholverstrekking) is mogelijk op basis van afwijkingsmogelijkheden in het bestemmingsplan / omgevingsplan. Inclusief een vergunning voor een terras is ontheffing van het bestemmingsplan mogelijk als er geen nadelige beïnvloeding is van de woon- en leefsituatie, inclusief openbare orde en veiligheid. Dat geldt ook voor de effecten van verkeersbewegingen van afhalen en bezorgen. Dit wordt indien nodig getoetst door de hulpdiensten (politie, brandweer), en door de gemeente op het gebied van verkeer en milieu. De gemeente handelt het vergunningentraject af, de Omgevingsdienst Rivierenland verleent de omgevings-vergunning. Hiervoor gelden de lokale en regionale kaders, op basis van de toetsing aan de APV, Drank- en Horecawet, Wet Bibob, Wet milieubeheer, Wabo en Bouwbesluit. Voor alle verwijzingen is altijd de meest actuele regelgeving van toepassing. Dit geldt voor de eisen aan de ondernemer en aan het pand. Toetsing aan geluidvoorschriften blijft vooralsnog onveranderd, die toetsing wijzigt onder de Omgevingswet. Voor horecavoorzieningen als bedrijfskantines en -restaurants, en hotels met horeca voor alleen hotelgasten, is geen exploitatievergunning nodig. Wel is een drank- en horecawetvergunning nodig bij alcoholverstrekking. Het toetsingskader is op de volgende pagina weergegeven.





Figuur 5.1: Toetsingskader voor nieuwe horeca

Nieuw toetsingskader en planologie

In deze visie geven we de actualisatie van het horecabeleid weer. Het nieuwe toetsingskader wordt uitgewerkt na vaststelling van deze visie. De visie wordt eveneens planologisch vertaald in ruimtelijk beleid, maar dat vindt plaats na invoering van de Omgevingswet. Deze planologische vertaling kan eveneens nog leiden tot aanpassingen in het toetsingskader.

Uitzonderingen op het beleid

Zoals aangegeven is in het beleid rekening gehouden met de harde plancapaciteit. Dat geldt met name voor het metrage aan horeca dat in de Spoorzone is voorzien. Op basis van een nieuwe visie op de Spoorzone wordt het horecaprogramma mogelijk gewijzigd. Ook is een uitzondering benoemd voor nieuwe horeca in het aanloopgebied van de binnenstad, met de bovengenoemde voorwaarden.

Ondergeschikte horeca (toestemming nodig)

Flankerend aan het horecabeleid is aandacht nodig voor ondergeschikte horeca, ook wel blurring genoemd of horeca als nevenactiviteit. Dat soort horeca-activiteiten behoren tot een andere hoofdactiviteit zoals detailhandel, leisure / cultuur, diensten e.d. De huidige omschrijving in de APV laat ruimte voor horeca-activiteiten die in de praktijk geen ondergeschikte horeca meer is, maar een zelfstandige stroom bezoekers aantrekt: ‘in een winkel als bedoeld in artikel 1 van de Winkeltijdenwet voor zover de horeca een nevenactiviteit is van de winkelactiviteit en door dezelfde ondernemer wordt geëxploiteerd’. Dit vraagt om een aanpassing in de genoemde verordening omdat deze ondergeschikte activiteit nauwelijks is aan te tonen en er dan een ongelijk speelveld ontstaat met horeca die een vergunningplicht heeft. Ondergeschikte horeca zonder een exploitatievergunning is alleen toegestaan als:

- de activiteit past in het bestemmingsplan / omgevingsplan;
- de openings- en sluitingstijden van de horeca als nevenactiviteit hetzelfde zijn als van de hoofdfunctie;
- de horeca als nevenactiviteit inclusief zitgelegenheid, terras en balie- c.q. centrale wachtruimte wordt uitgeoefend op een vloer- en grondoppervlakte dat niet meer bedraagt dan maximaal 25% van m2 wvo van de inrichting waarin de hoofdactiviteit wordt uitgeoefend met een maximum van 35 m2 wvo;
- er geen alcoholhoudende dranken worden verkocht;
- de ondergeschikte horeca-activiteit voldoet aan alle wet- en regelgeving;
- van de bovenstaande criteria kan geen ontheffing worden verleend.

Via een overgangsregeling kunnen bestaande ondernemers getoetst worden aan de nieuwe APV: bestaande ondernemers gaan dan voldoen aan de bovenstaande voorwaarden voor ondergeschikte horeca, of vragen een exploitatievergunning aan.

Geadviseerd wordt om te allen tijde toestemming nodig te hebben van de gemeente voor nieuwe ondergeschikte horeca-activiteiten. De ondernemer meldt dat bij de afdeling Vergunningen. Bij de melding dient de ondernemer een op schaal ingetekende plattegrond en planbeschrijving in. De gemeente voegt de melding toe aan het Vergunningen Informatiesysteem ten behoeve van een regelmatige controle. De gemeente houdt dan een goed totaaloverzicht van de horeca-activiteiten, gezamenlijk met de driejaarlijkse controle of de horeca-activiteiten nog overeenstemmen met de verleende horecavergunningen, de melding en de horeca-categorie.

Paracommerciële horeca

Volgens de definitie is paracommerciële horeca een rechtspersoon anders dan een NV of BV. Zij richt zich op de exploitatie in eigen beheer van een horecabedrijf naast de hoofdactiviteiten van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard. De locaties zijn divers zoals in de winkelgebieden, verspreid, op vrije tijdslocaties e.d. De gemeente heeft specifieke regels in de Algemene Plaatselijke Verordening opgenomen om oneerlijke mededinging te voorkomen bij de verstrekking van alcoholhoudende drank inclusief ontheffingen. Ook de gezondheid van jongeren is een aandachtspunt. Om die redenen is een bestuursreglement verplicht op het gebied van sociale hygiëne, met een registratie van de barvrijwilligers die de voorlichtingsinstructie hebben gekregen. Paracommerciële horeca heeft een exploitatievergunning nodig vanwege de mogelijke overlast voor de omgeving. Bij alcohol is een drank-horecavergunning noodzakelijk. Deze voorwaarden, inclusief toezicht en handhaving van de regels, staan borg voor behoud van de paracommerciële karakter van deze vorm van horeca.



5.2 Handhavingskader

Culemborg is gebonden aan het Beleidskader uitvoering VTH-taken Regio Rivierenland (2015-2019). In deze actualisatie van het horecabeleid wordt verwezen naar het regionale beleidskader. In ieder geval zijn altijd de meest actuele versies van dit beleid geldend. Dat geldt ook voor het later genoemde landelijke beleid en regelgeving.

Het Handhavingsbeleid Drank- en horecawet 2014 van de regio is van toepassing. Er worden sanctiemaatregelen beschreven die zijn opgenomen in de bijbehorende sanctietabel DHW. Maatregelen zijn afhankelijk van de categorie van overtreding van licht tot zwaar. In het Overzicht spelers toezicht- en handhavingspraktijk staat de taken beschreven die de gemeente en haar samenwerkingspartners uitvoeren, en hoe die taken worden opgepakt. Partners zijn Avri, Jeugdboa.nl, ODR, BHBW Drank- en Horecaboa's en politie en brandweer.

Horeca-inrichtingen worden regelmatig gecontroleerd. Toezicht en handhaving wordt door meerdere partijen uitgevoerd afhankelijk van het onderwerp en de wettelijke kaders. Niet alleen de Drank- en Horecawet (DHW) is van toepassing, maar ook andere wetgeving zoals de Wet milieubeheer, de Wabo, de wet Bibob en de Algemene Plaatselijke Verordening. Op het gebied van gezondheid is er toezicht en handhaving op gebied van alcoholmatiging, drugsbeleid, rookbeleid en speelautomaten. In alle gevallen van toezicht en handhaving geldt dat uiteindelijk de gemeente en/of de burgemeester het bevoegd gezag is.

De gemeente heeft nieuw Toezicht- en Handhavingsbeleid 2020-2022 vastgesteld. Dit beleid geldt voor de APV inclusief de Parkeerverordening, daarvoor is namelijk geen regionaal beleid vastgesteld. Het beleid geeft aan vanuit welke visie de gemeente op de verordeningen toezicht houdt en handhaaft, over welke instrumenten ze beschikt en wat de gestelde prioriteiten zijn.

Toezicht en handhaving wordt door meerdere partijen uitgevoerd



Het algemene doel is om handhaving doelmatiger in te zetten, de inzetbare handhavingscapaciteit blijft namelijk een aandachtspunt. Vanuit de prioriteiten in het nieuwe Toezicht- en Handhavingsbeleid en de uitgevoerde Risicoanalyse APV en Parkeerverordening wordt de capaciteit risicogestuurd en effectief ingezet. In de risicoanalyse zijn prioriteiten toegekend in de toezicht- en handhavingstaken. De risico's rondom openbare inrichtingen, Drank- en Horecawet en nachtverblijven worden gemiddeld tot laag ingeschat en krijgen dus een lagere prioriteit. De meeste handhavingsmeldingen in de tweede helft van 2019 houden niet direct verband met horeca, of het zou dan om verkeer, parkeren of geluid moeten gaan.

Het nieuwe beleid wordt uitgewerkt tot jaarlijkse uitvoeringsprogramma's hoe de capaciteit wordt ingezet en welke zaken projectmatig worden opgepakt.

Dit nieuwe beleid en de marktontwikkelingen onderstrepen dat er wordt gestreefd naar minder regels (deregulering) en meer verantwoordelijkheid bij horecaondernemers. De inzet van camera's door overheid of ondernemers, overheid- en buurtApps met meldpunten voor bewoners en ondernemers helpen daarbij. Ondernemers investeren zelf ook in veiligheid zoals met portiers indien noodzakelijk. De focus op minder regels betekent dat bij overtredingen sancties groter kunnen zijn: 'high trust, high penalty'.

Er zal meer aandacht uit moeten gaan naar preventie en integrale controles op overtredingen in plaats van alleen handhaving. Dat geldt dan niet alleen bij horecabedrijven. maar moet in gelijke mate gebeuren bij horeca-activiteiten van paracommerciële instellingen, bij catering en food-trucks tijdens evenementen. Daarbij zijn gemeente, hulpdiensten, justitie, belastingdienst en douane betrokken. Hiermee kan ondermijning aangepakt worden.

Parallel aan het versterken van de gewenste vitale horecastructuur dienen ongewenste situaties aangepakt te worden in de vorm van het traceren en elimineren van illegale of gedoogde horeca-activiteiten. Bij toezicht en handhaving neemt het belang toe van goede afspraken met ondernemers en bewoners.



5.3 Uitvoeringsstrategie

Het nieuwe horecabeleid zet actief in op een goed voorzieningenniveau. Het initiatief voor vernieuwing gaat zoveel mogelijk uit van de markt: de horecaondernemers, vastgoedeigenaren en investeerders, in overleg met de bewoners: ook evenementenorganisatoren kunnen daarop aansluiten. Het beleid biedt het investeringskader en stimuleert het ondernemersklimaat en beschermt het woon- en leefklimaat. Draagvlak en samenwerking zijn bepalend voor het behalen van het gewenste eindresultaat. Ook de Omgevingswet vraagt om een uitvoeringsgerichte mentaliteit bij overheid, marktpartijen en bewoners.

Corona
Samenwerking blijft aandacht vragen, ook na de periode van de huidige onzekerheden als gevolg van de corona-crisis. Deze stelt de toekomst van de sector in een ander daglicht. We zien dat er nu noodmaatregelen worden getroffen, mogelijk gevolgd door herstelplannen. Dit vraagt dan om een lokale uitwerking die in lijn ligt met deze uitvoeringsstrategie.
Overigens weten ondernemers en gemeente elkaar in deze tijd al goed te vinden en wordt gezamenlijk gekeken op welke wijze de anderhalve meter economie in de binnenstad en winkelgebieden vorm kan krijgen.

Samenwerking wordt van onderaf opgebouwd. Dat begint op straat- en deelgebiedsniveau, met een heldere positionering van het eigen (horeca)gebied. Van daaruit wordt de samenwerking verder uitgebouwd op een hoger schaalniveau. Voor de afstemming met de andere actoren in met name de binnenstad is een goede organisatiegraad van de horeca van belang, bijvoorbeeld een formele vereniging van de horeca op de Markt / Varkensmarkt. Zo kan de horeca beter vertegenwoordigd worden in de afstemming met de evenementenbranche en de gemeente. De gemeente is voorstander van de oprichting van een dergelijke vereniging.

De uitvoeringsstrategie is gericht op het gedurende lange tijd faciliteren van kansrijke initiatieven. Deze leveren een bijdrage aan de gewenste vitale horecastructuur:

- Gewenste ontwikkelingen worden gestimuleerd m.b.v. een actieplan, gebiedsprofielen, acquisitie, verbreding van bestemmingen, inzetten van fondsen en passende lokale regels;

- Ongewenste ontwikkelingen worden voorkomen: transformatie stimuleren, overbodige en onbenutte plancapaciteit schrappen, voorzienbaarheid bij uitstel van harde plannen, handhaving van illegale en gedoogsituaties, en voorkomen van ondermijning als bijvoorbeeld bestemmingen verruimd worden.

De horeca sluit zich aan als er een kopgroep komt voor de aanpak van de Culemborgse detailhandel. Er kan samen worden opgetrokken vanwege hetzelfde ambitieniveau. De gewenste vitale horecastructuur wijkt niet veel af van de gewenste detailhandelsstructuur. Specifiek voor de horeca kunnen aanvullende aandachtspunten worden meegenomen. De horeca-ondernemers nemen bijvoorbeeld met de bewoners het initiatief om het horecaconvenant te actualiseren en uit te bouwen. Dat gebeurt in overleg met Koninklijke Horeca Nederland, politie en de gemeente. We zien dat de horeca zich versterkt in het kernwinkelgebied en deels in de wijken.

Het doel is dat horecalocaties gezellige en bovenal veilige verblijfsgebieden zijn, waarin aantasting van de openbare orde en het woon- en leefklimaat tot een minimum wordt beperkt. Het convenant kan jaarlijks, na evaluatie en met instemming van de betrokken partners, worden bijgesteld en verlengd met steeds een periode van één jaar tot een maximale periode van drie jaar. Met de ondertekening van het convenant verplichten de deelnemende partijen zich tot het naleven en uitvoeren van de overeengekomen afspraken. Deze afspraken hebben betrekking op onderwerpen als matiging van alcoholconsumptie, toezicht en handhaving, toelatingsbeleid en drugs-gebruik, met een integrale aanpak van de openbare orde en veiligheidsproblematiek.



5.4 Overzicht wijzigingen in de beleidsregels

Onderwerp	Wijziging/Actualisatie	Voorheen
Horecabeleid	• actuele landelijke wet- en regelgeving is leidend. • in lijn met stadsvisie en binnenstadsvisie. • omgevingswet vraagt uitvoeringsgericht, gebiedsgericht en integraal beleid, met flexibiliteit en afwegingsruimte.	Stadsvisie en binnenstadsvisie waren nog niet opgesteld
Landelijke regelgeving (h1.1, h3.4)	• burgemeester bevoegd gezag voor toezicht en handhaving drank- en horecawet. • regels voor paracommercie in een verordening. • leeftijdsgrens voor verkoop van alcohol van 16 naar 18. • rookruimtes. VN verdrag handicap. • Bibob-toets standaard bij exploitatievergunning en drank-horecavergunning. • dienstenrichtlijn. toekomstige alcoholwet.	Wijzigingen sinds horecabeleid 2010
Vestigingsbeleid (h5.1)	• omgevingswet: participatie vooraf, meer ruimte voor particuliere ideeën. beleid niet alleen gericht op overlastbeperking maar vraaggericht : 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij': kansen bieden aan bestaande ondernemers die willen uitbreiden of verplaatsen. kwaliteit en toegevoegde waarde zijn belangrijker dan kwantiteit. • dienstenrichtlijn-proof: sturing om ruimtelijk relevante redenen. • spelregels voor horeca buiten gewenste horecastructuur van kernwinkelgebied en boodschappencentra; 'nieuwe verzorgingsgebieden' vervangen door 'te transformeren historische gebouw'. • actuele horecacategorieën. • ondergeschikte horeca via aanpassingen in de APV toestemming nodig.	Omgevingswet en dienstenrichtlijn waren nog niet bekend
Duurzaamheid en toegankelijkheid (h5.4)	• bij vergunningaanvragen informeert de gemeente naar de plannen van de horecaondernemer op gebied van duurzaamheid en toegankelijkheid.	Nog geen thema in beleid



A

Deel A

Bijlagen

Bijlage 1: Coffeeshopbeleid

Het is nog altijd niet toegestaan met een vergunning te regelen wat in hogere wetgeving is verboden. Voor het exploiteren van een coffeeshop op zich kan geen vergunning worden verleend omdat dit in strijd is met de Opiumwet. Beleidsregels van de burgemeester waarin staat hoe zij omgaat met een exploitatievergunning op grond van de APV, ten behoeve van een horecabedrijf waar softdrugs wordt verkocht, zijn wel toegestaan. Voor de vestiging van de coffeeshop als horecabedrijf gelden de regels van de exploitatievergunning. Een coffeeshop moet dus in het bezit zijn van een exploitatievergunning.

Vestigingscriteria

De vestiging van een coffeeshop zal niet (meer) worden gedoogd indien:

a) Het verkooppunt is of wordt gevestigd binnen een straal van 250 meter van basisscholen of andere onderwijsinstellingen, jongerencentra of buurthuizen, een bedrijf waar al softdrugs wordt verkocht, dan wel een instelling voor opvang of behandeling van drugsverslaafden;
b) De vestiging plaats heeft in een straat, dan wel een duidelijk herkenbaar afzonderlijk gedeelte daarvan, waar bebouwing is gelegen die hoofdzakelijk dient voor bewoning;
c) Het totale aantal coffeeshops zich op het door de gemeente gestelde maximum van 2 bevindt

Momenteel zijn er 2 coffeeshops dus dat ligt in lijn met het gekozen maximale aantal.



Gedoogvoorwaarden OM

Op gedoogde coffeeshops zijn de gedoogvoorwaarden van het OM van toepassing. Deze voorwaarden gelden voor alle coffeeshops in Nederland. Het is niet mogelijk om als gemeente van deze voorwaarden af te wijken. Op gedoogde coffeeshops in de gemeente Culemborg zijn daarom de AHOJG-criteria van toepassing, te weten:

•geen Affichering (dit betekent geen enkele vorm van reclame maken anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit, ook sponsoring is niet toegestaan. Dit geldt ook buiten de gemeentegrenzen);
•geen Harddrugs;
•geen Overlast in de omgeving;
•geen verkoop aan Jeugd onder de 18;
•geen Grote hoeveelheden te verhandelen (niet meer dan 5 gram per transactie, per persoon, per dag) of op voorraad te hebben (niet meer dan 500 gram).

Aanvullende voorschriften zijn:
•geen alcoholhoudende drank schenken en verkoop (geen gecombineerde verkoop);
•geen verkoop van smartdrugs, eco-drugs en smartproducts;
•geen terrasexploitatie.

Deze criteria zijn opgenomen met als doel dat deze criteria ook bestuursrechtelijk kunnen worden gehandhaafd.

Handhavingsmatrix

In het horecabeleid is een sanctietabel opgenomen. Deze sanctietabel is inmiddels verouderd en is vanaf 2019 vervangen door de bepalingen in de beleidsregels Opiumwet 2019.

De wijze van handhaving is weergegeven in het document “Beleidsregels Opiumwet 2019” en de eventueel daarop volgende versies.

Bijlage 2: Trends en ontwikkelingen in de horecasector



Brancheverwaging



Gemak



Tijdelijkheid



Kwalitatieve beleving



Mobiliteit en technologie



Persoonlijk



Puur en ambachtelijk



Supermarkt-keukens



'All day' concepten



Terrassencultuur



Bijlage 3: Resultaten bewonersenquête: onderdeel horeca

Het huidige detailhandels-, horeca- en evenementenbeleid van Culemborg is verouderd en moet worden geactualiseerd. Onderdeel van het actualiseren van deze drie beleidsdomeinen is een bewonersenquête om de mening van de lokale inwoners over enkele actuele vraagstukken te achterhalen. Seinpost heeft deze online enquête opgesteld.

De communicatieafdeling van de gemeente heeft gezorgd voor het verspreiden en promoten van de enquête via lokale en sociaal media.

Aantal respondenten:

388 volledig ingevulde enquêtes

168 deels ingevulde enquêtes (voor 70% ingevuld)

556 enquêtes in totaal

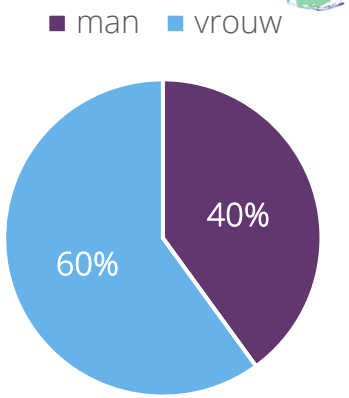
De volgende uitkomsten zijn gebaseerd op de resultaten van ongeveer 400 respondenten. Die zijn representatief verdeeld over de hele gemeente, zie de bijgaande kaart.

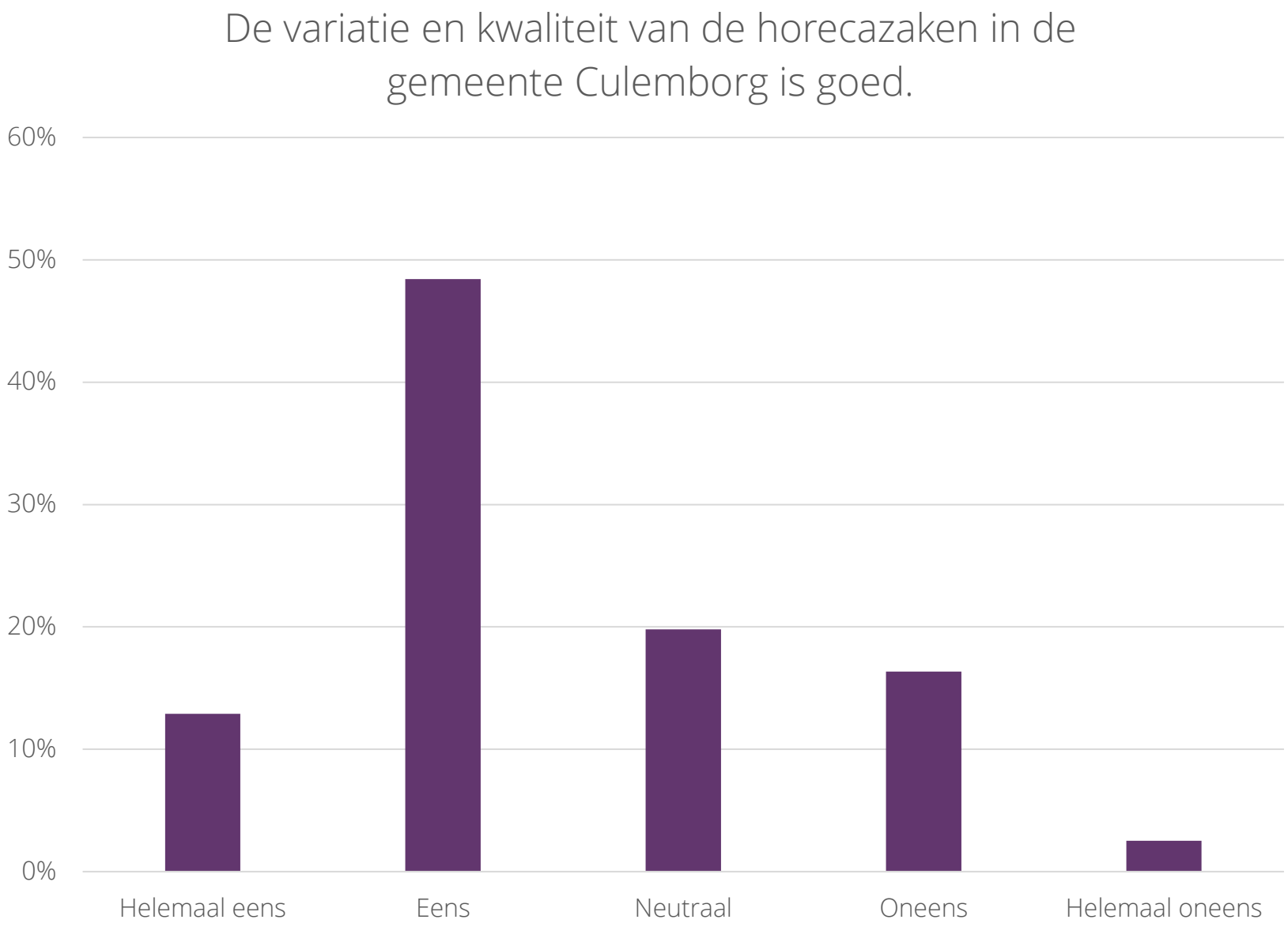
LEEFTIJD CATEGORIEËN	PERCENTAGE RESPONDENTEN
0-24 JAAR	5%
25-44 JAAR	56%
45-64 JAAR	24%
65 EN OUDER	15%
TOTAAL	100%

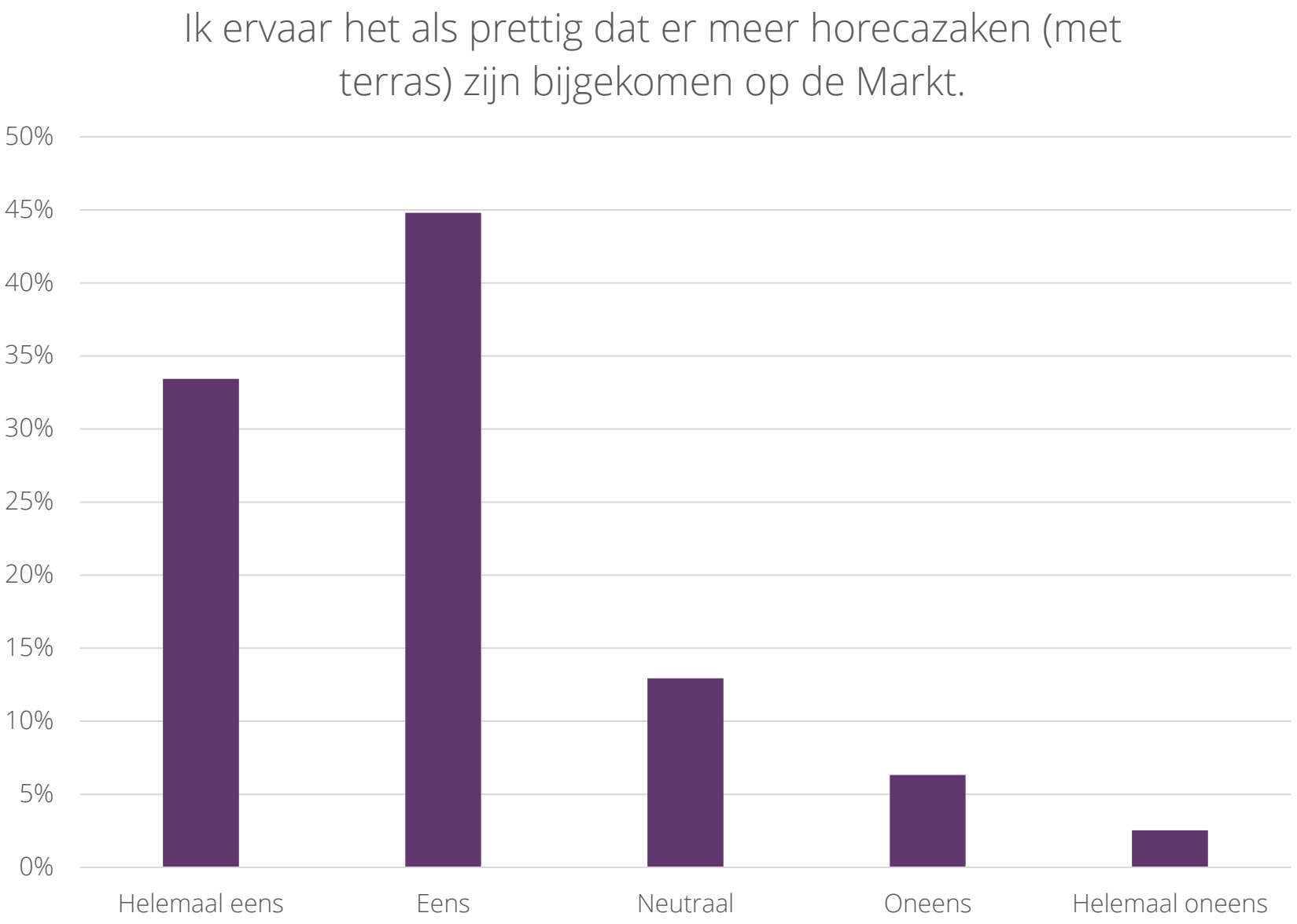


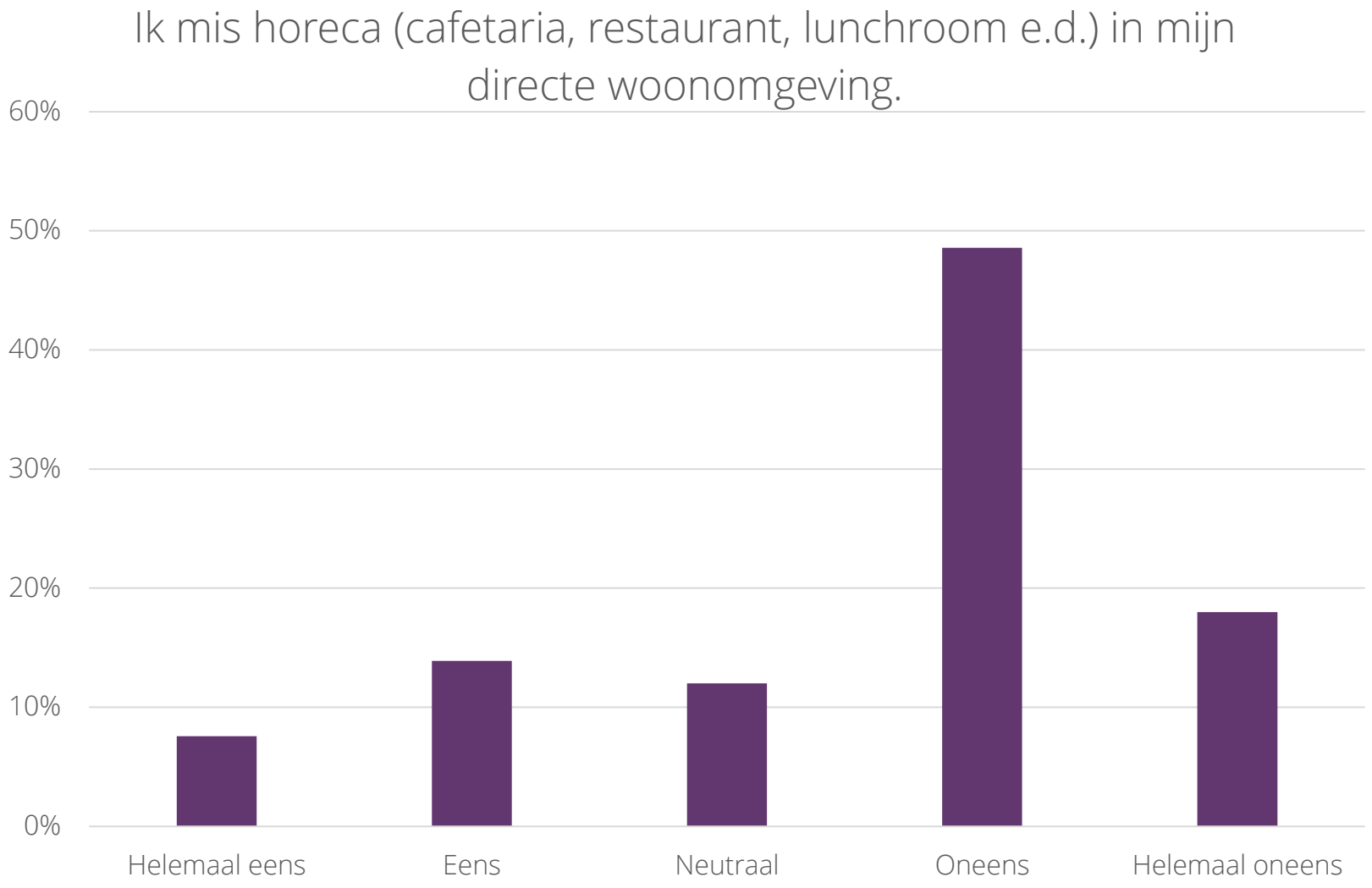
Gemiddelde leeftijd



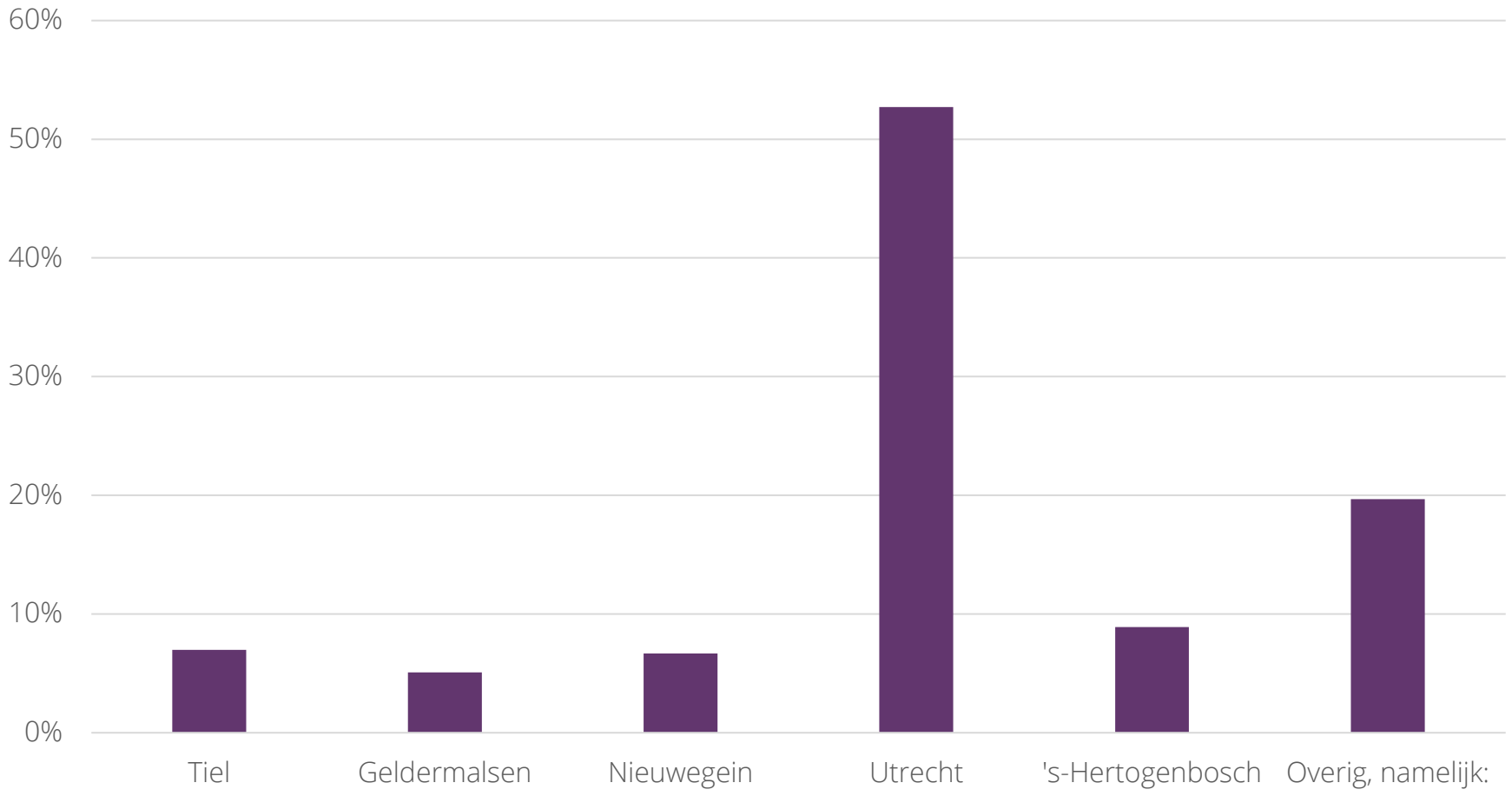



De variatie en kwaliteit van de horecazaken in de gemeente Culemborg is goed.
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
Helemaal eens
Eens
Neutraal
Oneens
Helemaal oneens


Ik ervaar het als prettig dat er meer horecazaken (met terras) zijn bijgekomen op de Markt.
50%
45%
40%
35%
30%
25%
20%
15%
10%
5%
0%
Helemaal eens
Eens
Neutraal
Oneens
Helemaal oneens


Ik mis horeca (cafetaria, restaurant, lunchroom e.d.) in mijn directe woonomgeving.
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
Helemaal eens
Eens
Neutraal
Oneens
Helemaal oneens

Als ik buiten de gemeente Culemborg iets wil gaan eten of drinken dan bezoek ik het vaakst:



Detailhandel

- Binnenstad / Nieuwstad en winkelcentrum Parijsch populairste locaties voor dagelijkse boodschappen
- **50% of hoger** is tevreden over de keuze en kwaliteit aan winkels op zijn boodschappenlocatie
- **65%** vindt de keuze en kwaliteit van het niet-dagelijkse winkelaanbod onvoldoende in de binnenstad
- Inwoners in Culemborg zijn voor shoppen sterk georiënteerd op Utrecht, Nieuwegein en 's-Hertogenbosch
- **63%** vindt dat er voldoende keuze en kwaliteit aan Woninginrichting en Doe-het-zelf winkels is op Pavijen

Horeca

- **61%** vindt de variatie en kwaliteit van horecazaken in Culemborg goed: **niet vindt slechts 20%;**
- **78%** ervaart het als prettig dat er meer horecazaken (met terras) zijn bijgekomen op de Markt: niet vindt slechts **10%**
- **67%** mist geen horecazaken in zijn directe woonomgeving; wel vindt slechts **20%**
- **50%** van de respondenten bezoekt Utrecht wanneer zij/hij iets gaat eten of drinken buiten Culemborg

Evenementen

- **63%** vindt dat er in Culemborg voldoende keuze aan evenementen is:
- **Slechts 22%** vindt dat er in Culemborg meer evenementen moeten worden georganiseerd
- **70%** bezoekt de omliggende horeca bij een evenement in Culemborg
- **29%** koopt iets in een winkel bij het bezoeken van een evenement, 37% is hier neutraal tegenover
- **77%** vindt dat de winkels open moeten zijn tijdens een evenement op zondag in de binnenstad
- **57%** vindt dat evenementen ook buiten de binnenstad en het Veerweggebied mogen plaatsvinden







SEINPOST ADVIESBUREAU B.V.
Brugstraat 1A
5211 VS 's-Hertogenbosch

088 - 210 02 00
info@seinpost.com
www.seinpost.com

Rien Romijn
Lars Pijlman
Wouter Hunnekens

SEINPOST
ADVIESBUREAU