



Raadsbrief

Datum 23 oktober 2024

Onderwerp Bestuurlijke opdracht college Omgevingsprogramma horeca
Versienummer 1.0

Portefeuillehouder Anja Roelfs

Samenvatting

Gemeente Zwolle en haar partners in de stad, met name Koninklijke Horeca Nederland, hebben positieve ervaring opgedaan met het horecabeleid van de afgelopen jaren met haar kwantitatieve en kwalitatieve sturing. Dit beleid moet geactualiseerd worden. Door de groei van de stad en de uitbreiding van het stadcentrum is toevoeging van horeca in andere gebieden nodig dan die in het huidige beleid worden genoemd. Ook moet de kwalitatieve sturing (sturing op type horeca per deelgebied) weer tegen het licht worden gehouden. Omdat de omgevingswet per 1 januari 2024 in werking is getreden gaat het inmiddels niet meer om nieuw sectoraal beleid, maar om een Omgevingsprogramma horeca. De rollen van het College en de raad zijn hierin veranderd. Het vaststellen van de Omgevingsvisie en Omgevingsplannen is een bevoegdheid van de raad. Het vaststellen van Omgevingsprogramma's is een collegebevoegdheid.

Bijlagen

1. Ruimtelijk economisch onderzoek Van Spronsen horeca advies
2. Ruimtelijk economisch onderzoek SWECO
3. Horecabeleid "de horecavisie van Zwolle 2019 – 2023"
4. Horecaprofielen Contrast

Openbaarheid

Openbaar

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

De bestuurlijke opdracht van het college om te komen tot een Omgevingsprogramma horeca

Inleiding

In 2021 is de omgevingsvisie – Ons Zwolle van Morgen – vastgesteld. Voor horeca wordt hierin benoemd dat horeca, naast winkelen en cultuur, het profiel bepaalt van het Stadshart, de Stadskrans en de Stadsruit. In 2019 is het horecabeleid 2019 – 2023 door de raad vastgesteld. Dit is nog steeds van kracht. Dit is uitvoeringsbeleid (gericht op nieuw toe te voegen horeca aan de stad) om bij te dragen aan de koers en ambities van de stad vanuit de omgevingsvisie. Actualisatie van het huidige uitvoeringsbeleid is nodig, omdat dit niet meer aansluit bij de nieuwe ontwikkelgebieden van de stad en aanpassing van de kwalitatieve sturing op type horeca nodig is.

Sinds de invoering van de Omgevingswet spreken we niet meer over horecabeleid, maar loopt de uitwerking van de ambities uit de omgevingsvisie via het instrument Omgevingsprogramma. Nu een actualisatie nodig is, maken wij dan ook de vertaalslag naar het programma horeca. Een procesaanpak volgens de nieuwe Omgevingswet is ons uitgangspunt. Dit programma moet corresponderen met de



Datum 23 oktober 2024

ambitie uit de omgevingsvisie en aangeven *hoe*, *wat* en *wanneer* deze wordt vormgegeven. Het maakt de kaders uit de omgevingsvisie dus meer concreet.

Kader

[Omgevingswet](#).

[Omgevingsvisie "Ons Zwolle van Morgen"](#).

[Horecabeleid "De horecavisie van Zwolle 2019 – 2023"](#) en [1026 Horecastructuur Zwolle.pdf](#).

[Terrassen in Zwolle: visie, beleids- en nadere regels voor terrassen](#).

Kernboodschap

Het uitvoerende horecabeleid moet worden geactualiseerd op kwantitatieve en kwalitatieve aspecten. Dit beleid moet uitgelijnd worden met de groei van de stad, de nieuwe gebiedsontwikkelingen en de vergroting van het centrumgebied. Er zit spanning op de ruimte die het huidige horecabeleid biedt. Het huidige beleid biedt nog relatief veel ruimte voor uitbreiding in het stadshart (binnen de stadsgrachten). Met de nieuwe ambities rond gebiedsontwikkelingen en vergroting van het centrumgebied wordt dit accent verlegd naar gebieden buiten de stadsgrachten. Wanneer tijdens het proces van het maken van het Omgevingsprogramma horeca nog te veel meters binnen de stadsgrachten worden gerealiseerd, komt de ladder van duurzame verstedelijking in het gedrang. Dit vraagt dus om het intrekken van het vigerende horecabeleid (op het onderdeel uitbreiding van de sector met zelfstandige horeca) en het vaststellen van de beoogde stedelijke programmering als uitgangspunt voor het maken van een nieuw Omgevingsprogramma Horeca. Op het gebied van kwalitatieve sturing willen toe naar sturing op basis van leefstijlen en zullen de mogelijkheden op ruimtelijke sturing op bijvoorbeeld variatie in keukens, fastfood en afhalen en bezorgen worden onderzocht.

Toelichting

Afgelopen jaren is positieve ervaring opgedaan met de kwantitatieve en kwalitatieve sturing in wat toen nog horecabeleid werd genoemd. Ook Koninklijke Horeca Nederland is van mening dat deze sturing nodig is. Zij noemen Zwolle in andere steden als voorbeeld dat deze gecreëerde duidelijkheid helpend is.

Omgevingsprogramma

Volgens de Omgevingswet ligt de bevoegdheid van de raad bij de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. De Omgevingsprogramma's, gericht op uitvoering, behoren tot de bevoegdheid van het College. In de Omgevingsvisie wordt het kader omschreven. In een Omgevingsprogramma wordt het kader uit de omgevingsvisie meer concreet gemaakt.

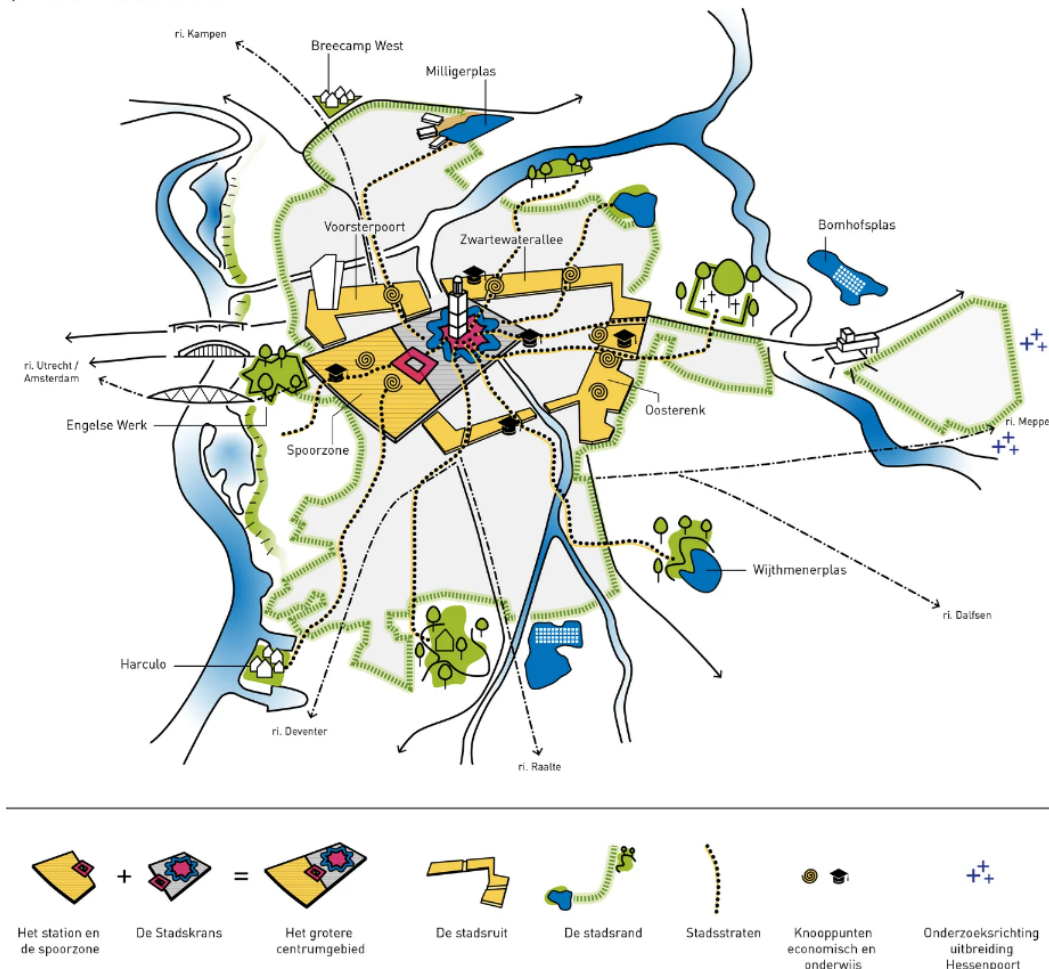
In het algemeen is een programma zelfbindend. Dit betekent dat het alleen het bestuur zelf bindt. Een programma kan wel burgers en bedrijven stimuleren om die dingen te doen die helpen om de doelstellingen te behalen. Er is geen sprake van direct toezicht op of handhaving van een programma. In het programma zal worden uitgewerkt welke sturingsmogelijkheden er zijn, dat kan bijvoorbeeld een beleidsregel zijn (die wel sturend zijn voor externe partijen)

Er liggen geen grote bestuurlijke dilemma's voor. De omgevingsvisie stelt immers al dat horeca, samen met winkels en cultuur, het profiel bepaalt van Stadshart, Stadskrans en Stadsruit.

Datum 23 oktober 2024

Inhoud

Zoals gesteld geeft de omgevingsvisie aan dat horeca, samen met winkels en cultuur, het profiel bepalen voor Stadshart, Stadskrans en Stadsruit.



Ruimtelijk economisch onderzoek toont aan dat tot 10.000m² horeca kan worden toegevoegd. Dit is een forse toename. Meer toestaan kan niet, omdat de economische levensvatbaarheid moet worden aangetoond met de ladder van duurzame verstedelijking. Om deze toevoeging van horeca in goede banen te leiden is een horecaprogramma nodig. Nieuwe horeca moet immers landen op de juiste plekken binnen de drie benoemde gebieden om zo de ambities van die gebieden te realiseren en een gezonde sector te behouden. Dit programma moet corresponderen met de ambitie uit de omgevingsvisie en aangeven *hoe*, *wat* en *wanneer* deze wordt vormgegeven. Het Omgevingsprogramma maakt de kaders uit de omgevingsvisie dus meer concreet.

Net als bij voorgaande beleid is het de bedoeling te gaan sturen op stedelijke programmering per gebied, sturing op variatie in keukens/concepten en de plek voor horeca in een gebied. Het accent om nieuwe horeca toe te voegen wordt daarbij verschoven van het stadshart (binnen de stadsgrachten) naar nieuwe ontwikkelgebieden in het grotere centrumgebied, zoals Spoorzone, Noorderkwartier en Nieuwe Veemarkt. Zwolle kent relatief veel grote horecazaken en daarom minder variatie in keukens. Om meer variatie aan te jagen is het voorstel om bij nieuwe concepten te sturen op maximaal 200m² per concept. Dit is markttechnisch haalbaar; een gemiddelde horecazaak in Nederland heeft een



Datum 23 oktober 2024

omvang van 175m². Deze sturing is overigens alleen haalbaar in gebieden waar uitbreiding van horeca nog niet in omgevingsplannen is vastgelegd.

Het voorstel is om de stedelijke programmering nu al vast te stellen als uitgangspunt voor het vervolgproces van het Omgevingsprogramma. Hiermee wordt over-programmering voorkomen, wordt meteen al ingezet op variatie in keukens en kunnen projecten verder. Het vervolgproces om te komen tot een Omgevingsprogramma horeca zal zich dan richten op de nadere invulling van deze stedelijke horeca programmering met kwantitatieve en kwalitatieve normen.

Minder harde kwaliteitseisen, zoals passend bij een leefstijl van de omwonenden op die plek en de bezoekers van de stad, worden opgenomen om richtinggevend te kunnen inspireren en enthousiasmeren. In het huidige beleid wordt kwalitatief gestuurd op trends en concepten. Sinds het vaststellen van het huidige horecabeleid in 2019 is de nodige tijd verstreken. Door de snelheid waarmee nieuwe trends zich aandienen, is het goed om niet alleen te blijven sturen op trends en concepten. In de ontwikkelgebieden wordt gewerkt met leefstijlen voor de functie “wonen”. Het is nuttig om voor toe te voegen horeca aan te sluiten bij deze leefstijlen. Deze systematiek is langer houdbaar in de tijd. Adviesbureau Contract heeft deze leefstijlen op basis van onderzoek vertaald naar leefstijlen voor horeca en zal op basis analyse van vraag en aanbod in de stad tot een overall advies komen waar welk type horeca toe te voegen.

Tijdens de looptijd van het huidige horecabeleid is de invoering van de Omgevingswet vertraagd. Reden waarom destijds nader onderzoek naar sturingsmogelijkheden rond afhalen en bezorgen en gezondheid nog niet zijn opgepakt. Nu het kader helder is, kan dat worden opgepakt als input voor de omgevingsplannen. Onderzoek naar sturing op afhalen en delivery is relevant, omdat deze functies nu veelal vestigen in panden met een retailbestemming en/of overlast bezorgen door de geparkeerde fietsen en scooters.

Daarnaast zal worden onderzocht in hoeverre flexibiliteit kan worden ingebouwd of niet. Met de voorgestelde programmering wordt zekerheid geboden voor de projecten en ontwikkelaars. De wereld blijkt echter niet altijd maakbaar. Wanneer de markt uiteindelijk niet (in die mate) op de beoogde plekken horeca wil vestigen, dan is het goed om flexibiliteit in de systematiek in te bouwen. Onderzocht moet worden hoe dat gerealiseerd kan worden via publieke en/of private maatregelen.

Tenslotte. Om effectief met tijd om te gaan, worden verschillende aspecten uit het huidige horecabeleid integraal overgenomen in het nieuwe Omgevingsprogramma horeca. Het beleid werkt goed op punten als

- Richtlijnen voor ondergeschikte horeca'
- Tijdelijke horeca in de openbare ruimte (ook nodig voor placemaking)
- Horeca op etages
- Horeca op bedrijventerreinen
- Horeca in wijken
- Ontwikkelruimte en strategie rond uitbreiding aantal hotels

Daarom worden deze aspecten meegenomen maar het Omgevingsprogramma horeca.



Datum 23 oktober 2024

Maatschappelijk draagvlak & participatie

In samenwerking met Bureau Contrast en Koninklijke Horeca Nederland wordt een nieuw Omgevingsprogramma horeca gemaakt. Gemeente Zwolle heeft goede ervaringen met het maken van beleid in coproductie met de horecasector. Koninklijke Horeca Nederland, afdeling Zwolle kent een hoog bereik onder Zwolse ondernemers. Daarmee is zij een goede afvaardiging van de totale horecasector om dit beleid mee te maken.

Daarnaast worden er in het kader van de Hanza! aanpak participatie sessies georganiseerd met ondernemers en bewoners. De ondernemers kunnen ook het rapport en de analyse van hun eigen bedrijf van Bureau Contrast inzien en daarmee hun voordeel doen. Voor de ondernemers worden twee sessies georganiseerd. Een om input op te halen en de tweede om de denklijnen en resultaten van het Omgevingsprogramma te presenteren. Voor bewoners organiseren we één sessie om input te leveren voor het programma. De output zal met hen gedeeld worden tijdens een informatieavond van het Stadshart. Op deze manier worden voor beide partijen de Hanza! aanpak geïntegreerd.

Communicatie

Met de sector (Koninklijke Horeca Nederland) is uitgebreid gesproken over de urgentie en wenselijkheid om het beleid aan te passen. Het omgevingsprogramma zal in coproductie met KHN worden gemaakt en wij zullen transparant communiceren over wijzigingen en het uiteindelijke nieuwe Omgevingsprogramma horeca. Dit geldt ook voor andere belanghebbenden. Als het Omgevingsprogramma klaar is en ter besluitvorming aan het College wordt voorgelegd zal er een persbericht worden gemaakt.

Financiën

De totale begroting voor dit voorstel is volledig gedekt vanuit het lopende economie budget.

Risico's

Risico 1

Wanneer we de beoogde stedelijke programmering planologisch vastleggen, gaan we uit van een maakbare stad. Het is dan niet meer mogelijk te anticiperen op een andere marktdynamiek. Daarom gaan we onderzoeken of en hoe we flexibiliteit kunnen behouden.

Risico 2

Wanneer de huidige horecavisie niet snel wordt ingetrokken op het onderdeel "uitbreiding van zelfstandige horeca", worden er al te veel m2 horeca toegevoegd op plekken waar deze op langere termijn niet meer wenselijk zijn. Daarom laten we aan de voorkant de stedelijke programmering al vaststellen en het deel van het horecabeleid gericht op uitbreiding intrekken. Dit laatste is ook tijdelijk gedaan tijdens de coronacrisis.

Vervolg

Het vervolgproces om te komen tot een Omgevingsprogramma horeca zal zich richten op de nadere invulling van deze stedelijke horeca programmering met kwantitatieve en kwalitatieve normen. Dit zal naar verwachting 6 tot 9 maanden in beslag nemen.

Daarna worden relevante aspecten uit het programma meegenomen bij de actualisatie van de Omgevingsvisie en bij het maken van de Omgevingsplannen. Dit loopt mee in de planning rond deze processen.

Openbaarheid

Openbaar



voorstel

Zwolle

Datum 23 oktober 2024

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer