

Horecakader Utrecht



Evaluatie uitvoering Ontwikkelingskader Horeca Utrecht (OHU)



Gemeente Utrecht

[Utrecht.nl/
onderzoek](https://utrecht.nl/onderzoek)

Colofon

uitgave

Onderzoek & Advies
Gemeente Utrecht
Postbus 16200
3500 CE Utrecht
030 286 1350
onderzoek@utrecht.nl

in opdracht van

Economische Zaken
Gemeente Utrecht

internet

www.utrecht.nl/onderzoek

rapportage

Geisje Hoetjes
Anne Slob
David Crabbendam

informatie

Geisje Hoetjes
030 - 286 1342

projectnummer

G166- 32380618

foto omslag

Lois de Vries

bronvermelding

Het overnemen van gegevens uit deze publicatie is toegestaan met de bronvermelding:
afdeling Onderzoek & Advies, gemeente Utrecht

januari 2026

Samenvatting

De afdeling Onderzoek & Advies (O&A) van de gemeente Utrecht heeft een evaluatie van de werking van het Ontwikkelingskader Horeca Utrecht (OHU) uitgevoerd. In deze rapportage worden de uitkomsten van deze evaluatie beschreven. Voor de evaluatie zijn tien (semi)gestructureerde interviews afgenomen met verschillende partijen die te maken hebben met het horecakader. In de interviews is gevraagd naar de toepassing van het OHU, wat goed werkt en welke knelpunten er zijn. In de interviews zijn vooral knelpunten naar voren gekomen. Dit is waar de geïnterviewden in hun dagelijks werk tegenaan lopen en ervaringen of meningen over kunnen delen. Hieronder puntsgewijs de belangrijkste opbrengsten uit deze gesprekken:

Conclusies en aanbevelingen

- Vernieuw het OHU om flexibiliteit en aansluiting bij marktontwikkelingen te vergroten en zo de leefbaarheid en levendigheid van de groeiende stad te ondersteunen.
- Splits visie, beleid en uitvoering in aparte documenten en zorg voor aansluiting tussen verschillende beleidsstukken.
- Herzie categorisering op basis van hinder in plaats van activiteiten.
- Maak duidelijke keuzes tussen levendigheid en leefbaarheid per gebied.
- Zorg voor betere communicatie en transparantie in vergunningverlening en handhaving richting ondernemers en bewoners.
- Voor het ontwikkelproces: Blijf interne collega's en ondernemers betrekken bij vernieuwing; leer van andere steden (o.a. Rotterdam, Amsterdam en G20).

Belangrijkste opbrengsten uit de gesprekken

Structuur en organisatie van het OHU

- Het Ontwikkelingskader Horeca Utrecht (OHU) combineert visie, beleid en uitvoering in één document, wat flexibiliteit belemmert.
- Kleine wijzigingen vereisen goedkeuring van de gemeenteraad, wat leidt tot veel afstemmingsprocessen en vertraging.
- Het OHU sluit onvoldoende aan op andere beleidsstukken zoals het hotelbeleid, detailhandelsbeleid, cultuurbeleid en de nachtvisie.

Inhoud van het OHU

- Regels zijn juridisch te beknopt en bieden te weinig duidelijke criteria, wat leidt tot interpretatieverschillen en juridische problemen.
- Categorisering is verouderd en gebaseerd op activiteiten in plaats van hinder, waardoor nieuwe concepten moeilijk in te passen zijn.
- De profielen en type gebieden stimuleren de ontwikkeling van (zwaardere) horeca buiten de binnenstad onvoldoende.
- De meningen zijn verdeeld over sluitingstijden.

Uitvoering van het OHU

- Het Horecaloket is een nuttig aanspreekpunt, maar (heeft ge)kampt met bezettingsproblemen; ondernemers ervaren gebrek aan duidelijkheid en hebben behoefte aan meer communicatie.
- Vergunningstrajecten zijn complex, traag en kostbaar; meerdere vergunningen zijn nodig om een horecabedrijf te exploiteren.
- Ondernemers ervaren handhaving en controles als ongelijkmatig en onvoorspelbaar. Het is hen niet duidelijk waarom gecontroleerd wordt.

Impact

- Het OHU remt vernieuwing.
- De categorisering sluit niet aan bij moderne concepten.
- Lange doorlooptijden en hoge kosten ontmoedigen nieuwe initiatieven.
- Ondernemers voelen zich niet gesteund door de gemeente.
- De combinatie van beleid en uitvoering in één stuk geeft weinig flexibiliteit voor aanpassingen en onduidelijke verantwoordelijkheden.
- Het huidige kader biedt niet de flexibiliteit die nodig is voor de groeiende stad.

Inhoud

Samenvatting	3
Conclusies en aanbevelingen	3
Belangrijke opbrengsten uit de gesprekken	3
1. Aanleiding en opzet evaluatie	6
Aanleiding	6
Opzet evaluatie	6
2. Conclusies en aanbevelingen	8
Aandachtspunten voor verbetering OHU	8
Aandachtspunten voor proces beleidsvernieuwing	9
3. Opbrengsten gesprekken	10
Ervaringen met het OHU	10
Beleid, organisatie en structuur OHU	10
Inhoud OHU	11
Uitvoering OHU	12
Impact OHU	13
Ondernemers	13
Gemeente	14
Inwoners	15
Bijlagen.....	16
Geïnterviewde partijen	16
Gespreksleidraad	17

1. Aanleiding en opzet evaluatie

Aanleiding

Het Utrechtse horecabeleid is vastgelegd in het Ontwikkelingskader Horeca Utrecht (OHU). Hierin staat wat de visie en het beleid is van de gemeente als het om horeca gaat. In het OHU staat waar en welke soort horeca in de stad mag komen, hoe deze zich mag ontwikkelen en hoe de balans wordt bewaakt tussen levendigheid en leefbaarheid.

In het [OHU](#) is het volgende vastgelegd:

- Waar horeca wel of niet gewenst is in Utrecht
- Definities van categorieën horeca (van lichte horeca tot uitgaansfuncties)
- Waar groei mogelijk is in verschillende type gebieden
- Richtlijnen voor terrassen, openingstijden en mengvormen (bijv. winkel + koffi corner). Het OHU bepaalt waar terrassen ruimtelijk wenselijk zijn, daarnaast is er een aparte beleidsregel voor terrassen.
- Dat een balans nodig is tussen een levendige stad en leefbaarheid voor bewoners.

Het huidige horecakader is ontwikkeld in 2018 met als basis het kader van 2012. In 2023 is het kader herzien met toevoeging van een aantal mengvormen met de bedoeling om beter aan te kunnen sluiten en beter toegerust te zijn op de ontwikkelingen in de horecasector en de wensen van inwoners en ondernemers. In mei 2025 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen waarin opgeroepen wordt om het huidige horecabeleid te evalueren en vervolgens nieuw beleid op te stellen.

Motie Horeca 3.0

In de [aangenomen motie](#) (2025-212) geeft men aan dat het huidige Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018 niet meer voldoet aan de huidige behoeften en wensen van de Utrechtse horecabezoekers en ondernemers, onder meer omdat de grenzen tussen verschillende horecatypen zoals in het kader gehanteerd in de praktijk niet zo scherp zijn. Dit leidt tot verwarring en problemen met handhaving en vergunningaanvragen. Daarnaast geeft men aan dat er een groeiende wens is vanuit horecaondernemers voor uitbreiding van sommige horecagebieden waar nu te weinig mogelijkheden zijn.

Met de motie roept de raad het college op om daarom het bestaande beleid te evalueren en daarna op basis van de evaluatie het beleid (waar nodig) te herzien.

Opzet evaluatie

Onderzoek & Advies (O&A) van de gemeente Utrecht heeft de werking van het huidige ontwikkelingskader geëvalueerd. In deze rapportage beschrijven we de uitkomsten van deze evaluatie.

Procesevaluatie door interviews betrokkenen

We hebben de werking geëvalueerd om te achterhalen tegen welke knelpunten betrokkenen aanlopen in de toepassing, uitvoering en het resultaat. De evaluatie moet verbeterpunten opleveren voor een toekomstbestendig ontwikkelingskader. Dit geeft de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe is het ontwikkelingskader horeca Utrecht toegepast in de praktijk?
- Wat werkt goed? Wat zijn knelpunten?
- Welke aanpassingen zijn nodig om deze knelpunten op te lossen?

Deze vragen beantwoorden we door het ophalen van informatie met semigestructureerde interviews met verschillende partijen die te maken hebben met het horecakader. Hiervoor hebben we tien interviews afgenomen met één of meerdere personen vanuit de volgende disciplines:

- Beleidsambtenaren die het kader opstellen of betrokken zijn bij het kader:

- Economische zaken
- Culturele zaken
- Openbare orde en veiligheid
- Vergunningen, Toezicht en Handhaving
- Volksgezondheid
- Ambtenaren die werken vanuit een gebiedsgerichte benadering voor verschillende gebieden in de stad:
 - Gebiedscoördinatoren
 - Gebiedsmanagers veiligheid
- Ambtenaren die de beoordeling doen voor vergunningen en aanvragen binnen het kader en bezwaren (VTH/JZ)
- Ambtenaren die de vergunningen controleren en verantwoordelijk zijn voor handhaving (VTH)
- Vertegenwoordigers van ondernemers die een vergunning hebben en/of willen aanvragen:
 - Koninklijke Horeca Nederland
 - Vertegenwoordiging van culturele nachtcultuur

Leeswijzer

Deze rapportage geeft een beknopt beeld van de opbrengsten van de gehouden gesprekken. We starten met de conclusies en aanbevelingen die uit de gesprekken getrokken kunnen worden. Daarna beschrijven we de onderliggende ervaringen en meningen over de werking en impact van het OHU die we opgehaald hebben.

2. Conclusies en aanbevelingen

Vernieuw het OHU om de leefbaarheid en levendigheid van de groeiende stad te ondersteunen

Vrijwel alle betrokkenen vinden dat het OHU aan vernieuwing toe is. Het huidige kader werkt het best voor bestaande horeca in de binnenstad. Voor nieuwe aanvragen, nieuwe locaties of veranderende concepten werkt het remmend. Voor ondernemers is het huidige kader geen stimulans om te (gaan) ondernemen en sluit onvoldoende aan bij de ontwikkelingen in de markt. Voor de gemeente zorgt het verouderde OHU voor veel bestuurlijke processen voor aanpassingen. Daarnaast maken niet bij elkaar aansluitende beleidsstukken, bijvoorbeeld de nachtvisie en de nota detailhandel, een goede uitvoering lastig. Tot slot is het OHU juridisch juist te beperkt en niet steekhoudend. Het OHU zou meer faciliterend kunnen zijn voor zowel ondernemers als de gemeente. In een vernieuwd horecabeleid zijn duidelijke keuzes nodig zodat ook voor de groeiende stad voldoende voorzieningen mogelijk zijn en inwoners kunnen vertrouwen op een balans tussen levendigheid en leefbaarheid.

“En als we nu toch gaan aanpassen en een soort van frisse start maken, zorg ervoor dat je een pakketje hebt. Dus OHU, verordening horeca, beleidsregel terrassen. Wat willen we eigenlijk met horeca in de stad? Haal dat eens ruim op. En zorg dat keuzes gemaakt worden in de zin van: dit is het beleid, daar passen we de verordening zo op aan. De beleidsregel terrassen wordt een nadere regel. De regel terrassen passen we daarop aan. En hier gaan we dus vanaf nu ook op toetsen en handhaven.”

Aandachtspunten voor verbetering OHU

Splits visie, beleid en uitvoering in aparte stukken en zorg voor aansluiting tussen verschillende beleidsstukken

Zorg bij de ontwikkeling van een nieuw kader voor een betere splitsing tussen visie, beleid en uitvoeringsregels. De visie moet aansluiten bij andere visies, beleid moet duidelijke uitgangspunten hebben en duidelijk maken welke keuzes gemaakt worden en wat daarin leidend is (bijvoorbeeld OHU of hotelbeleid, terrassenbeleid etc.). Zorg ook voor een vorm waarin de uitvoeringsregels makkelijker aan te passen zijn. Zorg tot slot dat horecabeleid aansluit en afgestemd is met aanverwant beleid als de nachtvisie, detailhandelsbeleid en hotelbeleid. Een duidelijke visie en beleid waarin keuzes worden gemaakt geeft inwoners een duidelijker beeld waar zij vanuit kunnen gaan voor hun eigen woonomgeving en ondernemers meer duidelijkheid en zekerheid hoe zij kunnen ondernemen. Voor de gemeente zorgt het voor meer flexibiliteit om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en duidelijkere sturing en richting.

“Zo denk ik ook dat we hem meer moeten gaan aankleden, het OHU. Dat je dus echt uit elkaar trekt. Let op de DUS. Wat hoort er nog in te staan? Dit is een beleidsdocument, het zijn geen concrete regels. Die invulling komt ergens anders te staan.”

Ga op zoek naar een betere categorisering voor hinder

Ga bij vernieuwing van het OHU op zoek naar een betere methode van categorisering van vergunningen op basis van hinder. Een veelgenoemd knelpunt van het OHU is de categorisering. Deze is niet meer passend, te vastomlijnd in oude concepten en zorgt ervoor dat ‘zwaardere’ vergunningen aangevraagd moeten worden dan nodig, waar meer mee zou kunnen dan de activiteiten die een ondernemer wil ontplooiën.

“...een hoop dingen zijn volstrekt achterhaald, zeker in combinatie met de nieuwe Omgevingswet, het is tijd dat we gewoon echt alles goed op de schop gooien om een werkbaar horecakader voor ondernemers te creëren, waarbij er ook duidelijkheid is voor bewoners. Als de horeca zich vestigt in de omgeving of waar dan ook, dat duidelijk is wat daar dan het profiel van is. En niet op basis van de huidige categorisering, maar op andere hinderprofielen, beter ingedeeld....”

Zorg voor duidelijke keuzes als het gaat om levendigheid en leefbaarheid

Zorg voor duidelijke keuzes tussen leefbaarheid en levendigheid in het nieuwe beleid en vertaal dit naar een invulling voor horeca(concepten) en overlast. Denk bijvoorbeeld aan gebieden waar meer ruimte is voor levendigheid en gebieden waar juist de leefbaarheid meer beschermd wordt. En gebruik dit ook in de communicatie zodat iedereen weet waar hij aan toe is. Dan weten ondernemers en bewoners waar ze aan toe zijn en kunnen ook uitvoerders beter sturen en handhaven.

Zorg voor betere communicatie en transparantie richting ondernemers en bewoners

Uit de gesprekken komt naar voren dat er bij ondernemers behoefte is aan meer communicatie en transparantie als het gaat om vergunningverlening, handhaving en situaties die samenhangen met het OHU en effect hebben op ondernemers (bijvoorbeeld landelijk rookverbod). Communicatie over wat wel en niet kan in een buurt of wat wel en niet verwacht wordt van een ondernemer geeft minder procedures en duidelijkheid voor zowel ondernemers als bewoners.

Aandachtspunten voor proces beleidsvernieuwing

Blijf collega's betrekken die te maken hebben met OHU

Alle gesproken betrokkenen bij de gemeente willen graag meedenken over aanpassingen en verbeteringen van het OHU. Voor al deze collega's geldt dat zij in meer of mindere mate afhankelijk zijn van het OHU voor het realiseren van hun eigen (beleids)doelen en taken. Door ambtenaren van meer beleidsvelden te betrekken kan het OHU beter aansluiten bij aanpalende of deels overlappende beleidsstukken. Met een meer integraal beleidsstuk kan beter aan de overkoepelde opgaven gewerkt worden.

Gebruik de kennis en ervaring van ondernemers

Ook ondernemers die bij deze evaluatie gesproken zijn, praten graag mee over de vernieuwing van het OHU. Koninklijke Horeca Nederland (KHN) heeft al een onderzoek onder haar leden gehouden en de aandachtspunten in een [manifest](#) gezet. KHN heeft al eens het OHU van 2018 nagelopen en aanvullingen en verbeterpunten genoemd. Dat is ook goede input voor deze vernieuwing. Maar vergeet hiernaast niet om ook de culturele ondernemers te betrekken en de ondernemers die KHN niet vertegenwoordigt.

“Ik denk ook dat - dan spreek ik vooral vanuit nachtcultuur, maar ik denk ook andere ondernemers - best veel kennis en expertise hebben, juist ook met dat gesprek met bewoners en voorkomen van overlast. Dat je ze juist graag aan tafel hebt.”

Voorbeelden van andere gemeenten, kijk naar G20 en aanpak in groeiende gebieden

In de gesprekken worden verschillende steden genoemd als voorbeelden van aanpak waar eens naar gekeken kan worden. Hierbij wordt Rotterdam veel genoemd, omdat ze daar een ander systeem in categorisering hebben. Er wordt gesproken over een puntensysteem en strippenkaart voor geluid of ruimere openingstijden bij extra. Ook wordt aangegeven dat extra incidentele activiteiten maar kort van tevoren gemeld hoeven worden en ondernemers die nooit eerder overlast meldingen hebben gekregen hoeven niet te melden. Ook ondernemers noemen Rotterdam. Een ander voorbeeld vanuit ondernemers is Ronde Venen, omdat daar veel wordt ingezet op persoonlijk contact bij het aanvragen van vergunningen. Naast Rotterdam wordt Amsterdam genoemd als voorbeeld voor tijdelijke plekken. Amsterdam heeft net een nieuw horecakader, wat een lang traject is geweest. Hiernaast wordt ook aangegeven om breder te kijken dan de grote steden, naar bijvoorbeeld Tilburg, Eindhoven, Arnhem, Nijmegen of Groningen. Tot slot om vooral te kijken wat Utrecht als groeiende stad nodig heeft en te kijken hoe andere steden deze specifieke onderdelen hebben opgelost.

“Rotterdam wordt wel vaak als voorbeeld genoemd waar het best wel goed geregeld is (...) Daarnaast hebben wij een Vermaakje, zij hebben een Verlaatje. Daar zat bijvoorbeeld wel flexibiliteit in, want je mag het 48 uur van tevoren aanvragen, maar als je nooit eerder klachten hebt gehad over overlast, dan hoef je dat niet eens te melden.”

3. Opbrengsten gesprekken

In de interviews hebben we gevraagd naar de ervaringen die betrokkenen hebben met het Ontwikkelingskader Horeca Utrecht (OHU). De reacties zijn in te delen in drie onderdelen:

1. de structuur, dat wil zeggen de manier waarop het document en daarmee het beleid in elkaar zit,
2. de inhoud van het kader in bijvoorbeeld de beleidsregels en categorisering,
3. de toepassing en uitvoering van het kader.

In het eerste deel van dit hoofdstuk beschrijven we de opgehaalde ervaringen en meningen over het OHU op deze drie onderdelen. In het tweede deel beschrijven we wat dit volgens betrokkenen betekent voor de werking van het OHU voor de gemeente, ondernemers en inwoners.

Ervaringen met het OHU

Beleid, organisatie en structuur OHU

OHU is beleid en uitvoering in één

Het Ontwikkelingskader Horeca Utrecht (OHU) is een document waarin zowel beleid als uitvoering zijn opgenomen. Dit in de vorm van beleidsregels, gebiedsprofielen en categorieën. Een betrokkene geeft aan dat het een combinatie is van beleid, beleidsregels en uitvoering. In verschillende interviews komt naar voren dat dit ten koste gaat van de flexibiliteit.

"...nu is het beleid en beleidsregels in één. De profielen zijn eigenlijk beleidsregels. Nu is dat in één document gedaan waardoor het heel log is....Als we nu in de stad een kleine aanpassing willen doen op hoe het in een profiel is aangegeven, dan moet dat meteen via de raad."

Kleine wijzigingen en aanpassingen moeten in principe via gemeenteraad

Het OHU is een beleidsstuk dat wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Omdat er in het OHU zowel beleid als uitvoeringsregels zijn opgenomen, besluit de gemeenteraad hiermee ook over de uitvoering van het beleid. Aanpassing van beleidsregels vraagt om aanpassing van het gehele beleidsstuk. Als een aanpassing in het OHU nodig is, verloopt dit dus via de gemeenteraad. Dat is een uitgebreid besluitvormingsproces wat maakt dat beleidsregels minder makkelijk aangepast kunnen worden dan wenselijk. Daarnaast zorgt het volgens betrokkenen voor veel debat over specifieke onderdelen als 'gevelbankjes' en 'vermaakjes' in plaats van de hoofdlijn.

OHU, hotelbeleid, detailhandelsbeleid en nachtvisie sluiten onvoldoende op elkaar aan

In verschillende interviews komt naar voren dat er andere beleidsstukken zijn waar het OHU idealiter op aansluit. In de interviews worden onder meer het hotelbeleid en het detailhandelsbeleid genoemd waar ondernemers mee te maken kunnen hebben. Betrokken ambtenaren geven aan dat in de praktijk het hotelbeleid ondergeschikt is aan het horecabeleid en dat het horecabeleid eigenlijk 'reca' beleid is en hotels hierin missen. Uit een aantal interviews blijkt dat het soms lastig van buiten te onderscheiden is of een ondernemer onder het detailhandelsbeleid of horecabeleid valt. De verschillen zijn soms minimaal, bijvoorbeeld een bakker die belegde broodjes verkoopt of een afhaalzaak met belegde broodjes. Ambtenaren geven aan dat vanuit het oogpunt van handhaving het lastig is dat een gemeente vergelijkbare ondernemers op een andere wijze behandelt en controleert. Betrokkenen uit de culturele sector geven aan dat het OHU ook botst met het cultuurbeleid. Zij geven aan dat culturele instellingen door bezuinigingen op cultuursubsidies meer zelf inkomsten moeten genereren bijvoorbeeld met horeca-activiteiten. Binnen de huidige categorisering in het OHU (additionele/ ondersteunende horeca) is dit maar beperkt mogelijk.

Inhoud OHU

Beschrijving van de regels is als juridische basis te beknopt

Zowel vanuit handhaving als vanuit juridische zaken komt naar voren dat de beschrijving van de regels in het ontwikkelingskader te beknopt zijn om in sommige situaties als juridische basis te dienen. Er zijn relatief weinig criteria en deze zijn ook nog eens relatief smal gedefinieerd. Hierdoor is er vaak een eigen interpretatie van de regels nodig. Beiden geven aan dat beslissingen hierdoor bij de rechter lastig standhouden en vragen om extra argumentatie. Voorbeelden van situaties waarbij de criteria niet duidelijk genoeg zijn, zijn bijvoorbeeld het grijze gebied tussen een restaurant en een bar als er in een horecazaak een bar is waar ook aan gegeten wordt of het onderscheid tussen een snackbar en een restaurant (is het een snack of een maaltijd?) of uitgaansgelegenheden waarbij dansen alleen in het weekend is toegestaan, waarbij niet duidelijk gedefinieerd is welke tijdstippen precies tot het weekend behoren (begint dat vanaf donderdagavond?).

Categorisering in het OHU is verouderd en op activiteiten gebaseerd, niet op hinder

Vrijwel alle betrokkenen geven aan dat de categorisering in het OHU verouderd is en niet meer goed past bij de concepten die ondernemers willen ontwikkelen of starten. Hierdoor is het lastig om een juiste vergunning aan te vragen of te krijgen. Maar ook om te beoordelen of een bepaalde activiteit op een bepaalde locatie met de bestaande vergunning wel of niet mag.

“Vroeger toen had je duidelijk een café of restaurant en dat bestaat niet meer,... je kan overal eten tegenwoordig en vice versa. Dus één concept is er niet meer. Alles loopt door elkaar heen. En wij toetsen passend binnen één hokje, terwijl al die concepten door elkaar heen lopen. Dus dat is een beetje het probleem (...) En dan kom je dus ook vervolgens in de problemen bij de rechter, wat we de laatste tijd een paar keer hebben gehad.”

“En nog over die categorisering: er wordt dan gesproken over categorie A: grootschalige, zware horeca. Categorie B heet dan zware horecabedrijven met dansen of met dans in het weekend. Die benamingen, die passen niet meer echt, of zijn niet meer echt van deze tijd. En dat geeft ook een verkeerd beeld, ook richting bewoners. Vooral met die B, alsof je dan muziek heel hard hebt staan, terwijl het soms ook achtergrondmuziek is.”

De profielen en type gebieden faciliteren onvoldoende uitbreiding horeca in groeiende stad

Uit de gesprekken blijkt dat de horeca zich toch nog vooral in de binnenstad concentreert. Voor de gebieden in de binnenstad werken de profielen in het kader over het algemeen goed. Het blijkt lastig om nieuwe horeca in (bestaande) woongebieden te realiseren als het gaat om meer dan een koffietentje of lunchroom. In de binnenstad zijn daarentegen panden met een (zwaardere) horeca bestemming die niet als zodanig gebruikt worden. Ook in nieuwe gebieden blijkt het toevoegen van horeca lastig. Hoewel het volgens het bestemmingsplan wel mogelijk is, blijkt in de praktijk de woonomgeving en de eventuele overlast van geluid of bezoekers dan toch vaak een barrière. Er zijn wel plekken met nieuwe ontwikkelingen zoals in de Cartesiusdriehoek of Wisselspoor. Betrokkenen geven aan dat ze ook daar met heel wat uitdagingen te maken krijgen zoals het zorgen voor een veilige omgeving en het voldoen aan geluids- en milieunormen, waarbij de vraag is hoe houdbaar het is als deze gebieden in ontwikkeling meer bewoond worden.

Meningen verschillen over sluitingstijden

Een ander criterium in het OHU zijn de sluitingstijden bij de verschillende vergunningen. In Utrecht worden in principe voor horecagelegenheden in categorie A, B of C geen sluitingstijden gehanteerd. Vanuit handhaving en veiligheidsperspectief is dit in bijvoorbeeld de binnenstad prettig, omdat de uitloop door de avond en nacht plaatsvindt en niet iedereen buiten staat op één en hetzelfde tijdstip. Voor drukke gebieden met veel bezoekers van verschillende gelegenheden is het dus belangrijk dat er spreiding is van bezoekers die vertrekken om de situatie houdbaar te houden voor toezicht en handhaving. Voor andere gebieden vraagt de late sluitingstijden juist veel als het gaat om toezicht en

handhaving, bijvoorbeeld een afhaalzaak, die hele nacht open kan blijven, kan de hele nacht aanloop en clustering van mensen geven.

Uitvoering OHU

Horecaloket handig als duidelijke ingang

Als ondernemers een vergunning aanvragen of willen wijzigen kunnen ze in principe terecht bij het Horecaloket. Ondernemers geven aan het prettig te vinden een duidelijke ingang te hebben en een aanspreekpunt. Het Horecaloket had afgelopen jaar te maken met bezettingsproblemen en was daardoor niet of slechter bereikbaar. Ondernemers geven aan dat het zonder loket of vast aanspreekpunt lastig is om binnen de gemeente met de juiste persoon in aanraking te komen voor informatie of afstemming. Sommige ondernemers geven aan steeds op andere plekken, bij andere mensen terecht te komen.

Voor ondernemers is het aanspreekpunt voor horeca binnen de gemeente niet duidelijk

De ondernemers die we hebben gesproken geven aan dat als je geen vaste ingang hebt, het lastig is om binnen de gemeente met de juiste persoon in contact te komen. Vaak hebben bestaande, grotere ondernemers wel een contactpersoon uit het verleden, maar zij geven aan dat het voor startende of kleinere ondernemers lastig is om contact en advies te krijgen van de gemeente. Ook grotere partijen geven aan dat het lastig is de juiste ingang te vinden en met de juiste mensen in gesprek te komen. Zij geven aan dat ze uiteindelijk dan via wethouder of raad aankloppen.

"...Vervolgens kost het ons heel veel moeite om een gesprek met een beleidsmedewerker of beleidsadviseur te krijgen."

Ondernemers vinden het contact met de gemeente meestal goed, maar hebben soms behoefte aan meer communicatie

De ondernemers die we hebben gesproken, geven aan dat als er contact is met de gemeente dit goed verloopt. Zij geven echter ook aan dat in sommige gevallen wat hen betreft de communicatie met en vanuit de gemeente te beperkt is. Het gaat dan om situaties als een aanpassing op vergunningen waarbij een uitzondering vervalt of implementatie van landelijke regels en de impact voor ondernemers bij overlast in de openbare ruimte, zoals bij het rookverbod.

Veel verschillende vergunning (aanvragen) nodig om aan de slag te kunnen

Uit de twee gesprekken met ondernemers blijkt dat zij het lastig vinden dat na elkaar verschillende vergunningen aangevraagd moeten worden. Nadat de check op het OHU heeft plaatsgevonden, weet een ondernemer nog niet hoe hij aan de slag kan, omdat nog andere vergunningen aangevraagd moeten worden bijvoorbeeld voor het schenken van alcohol, het veroorzaken van geluid (milieuvergunning) of het exploiteren van een terras. Dit zorgt voor lange doorlooptijden en oplopende kosten.

"In Utrecht is er een bijzonderheid dat aan de terrasvergunning een exploitatievergunning hangt. Dat is vrij uniek in Nederland trouwens (...) Dat maakt dat ook als koffiezaak, je een exploitatievergunning moet hebben en ook een bijschrijfplicht leidinggevende voor een terras van twaalf stoeltjes, vier stoeltjes, drie stoeltjes."

Niet transparant hoe en waarom gehandhaafd wordt en wat een ondernemer kan verwachten

Ondernemers, maar ook gebiedsmanagers geven aan dat niet duidelijk is waarom en wanneer controle en handhaving plaatsvindt. Ondernemers geven aan dat zij begrijpen dat controle soms onaangekondigd gebeurt, maar hebben het gevoel dat het gericht plaatsvindt en niet evenredig. Ondernemers begrijpen niet waarom de ene ondernemer wel en soms vaker gecontroleerd wordt en de ander niet. Het is voor hen ook niet duidelijk of er een aanleiding is voor de controle of niet.

“Tegelijkertijd zien wij grote verschillen in handhaving. Bij de één komen ze iedere maand drie keer en bij de anderen niet. Het is onduidelijk waarom dat zo is.”

Betrokkenen hebben behoefte aan een adviseur die meedenkt over wat kan binnen het OHU

Binnen de gemeentelijke organisatie blijkt uit de gesprekken dat het contact tussen collega's die betrokken zijn bij het horecabeleid over het algemeen goed verloopt. Echter verschillende betrokkenen geven ook aan dat zij minder kennis hebben of betrokken zijn dan zij zouden willen. Vooral betrokkenen die voor de uitvoering van hun werk (deels) afhankelijk zijn van het OHU, missen een sparringpartner en adviseur om aan de voorkant mee te denken over de haalbaarheid van een project. Denk aan het stimuleren van broedplaatsen, het sturen op vestiging van ondernemers voor veilige buurten of het sturen op een gezonde leefomgeving.

“...de interne lijn kan nog verbeterd worden.”

Impact OHU

Ondernemers

Categorisering past niet bij ontwikkelingen in de horeca

De categorisering in het OHU biedt geen flexibiliteit om te kunnen inspelen op de ontwikkelingen die in de horecamarkt plaatsvinden. Het kader is daarmee niet stimulerend voor vernieuwing. Zowel ondernemers als betrokkenen bij de gemeente geven aan dat het huidige horecakader niet stimulerend is voor vernieuwing en ondernemerschap in horeca en cultuur. Betrokkenen geven aan dat concepten in horeca en horecabezoek niet meer zo eenduidig zijn. Waar het vroeger duidelijk was dat je een avondje naar een café ging, dansen in een club of uit eten in een restaurant, lopen de verschillende concepten nu vaker in elkaar over. Bijvoorbeeld een restaurant dat ook een dansavond of een pubquiz organiseert.

Onduidelijkheid in categorisering geeft onzekerheid bij ondernemers

De indeling voor vergunningen is gemaakt op basis van categorieën met daarbij regels ten aanzien van openingstijden en toegestane activiteiten. Echter de bedrijfsconcepten in de stad zijn tegenwoordig niet meer zo duidelijk passend binnen één categorie in het kader. Zowel ondernemers als betrokkenen van de gemeente geven aan dat de bedrijfsconcepten meer in elkaar overlopen en andersoortige activiteiten organiseren. De traditionele cafés zijn er steeds minder en restaurants willen vaker na of tijdens het eten activiteiten organiseren als bijvoorbeeld een pubquiz, die eerder onder de activiteiten van een café zouden vallen. Een restaurant zou hiervoor een zwaardere vergunning moeten aanvragen, welke echter dan direct veel zwaardere activiteiten mogelijk maakt dan dat men werkelijk wil organiseren. Het Vermaakje in het kader is hiervoor een oplossing, maar voor ondernemers te beperkt en kostbaar om het rendabel te maken. Bij het aanvragen van een vergunning en bij controle of overlast wordt zeer strikt gekeken naar de activiteiten en de richtlijnen in het kader. Voor beperkte andere activiteiten voldoet een ondernemers dan alleen met een 'zwaardere' vergunning.

“...dan mag je vier keer in het jaar iets anders doen, maar dan moet je een omgevingsvergunning en een exploitatievergunning hebben, dus dat kost je a geld, b een onderneming plant niet zes maanden van tevoren. Dus in de praktijk hebben we dan één keer het jaar. Werkt totaal niet.”

Ondernemers vinden doorlooptijd vergunning lang, uitkomst onzeker en leges hoog

Ondernemers geven aan dat het vergunningstelsel afschrikwekkend is voor nieuwe ondernemers. Ze vinden dat het aanvragen van een vergunning lang duurt, een ondernemer zit daarmee lang in onzekerheid voordat ze weten of ze aan de slag kunnen. Daarbij vinden zij de kosten, de leges die betaald moeten worden, aanzienlijk, terwijl de uitkomst van het proces en de aanvraag ongewis is. Ook geven zij aan dat als het even tegen zit en de aanvraag niet voldoet, er een nieuwe aanvraag

moet worden gedaan, waarna het proces opnieuw start. Bij toekenning is dan nog niet zeker of een ondernemer kan starten zoals gewenst, omdat dan de andere vergunningen voor bijvoorbeeld alcohol schenken, een terras of geluid nog moeten worden aangevraagd.

Ondernemers ervaren ongelijkheid in handhaving

Sommige ondernemers nemen het risico om niet geheel aan de regels te voldoen, bijvoorbeeld bij het aanbieden van additionele horeca bij detailhandel. Reguliere controles zijn niet zeer frequent, als er geen klachten zijn, wordt niet snel gecontroleerd en kan een ondernemer hier lang mee doorgaan. De ondernemers die wel aan de regels voldoen voelen zich benadeeld. Zij hebben het gevoel geen eerlijk speelveld te hebben, omdat degene die niet aan de regels voldoen profiteren van extra activiteiten.

“Als je een beetje slim bent en je start een zaak, dan kan je zonder dat je vergunningen aanvraagt inderdaad hetzelfde doen als iemand wil die wel een vergunning aanvraagt.”

“En dat is ergens wat ik al eerder zei. Het is toch een soort van willekeur in ons beleid, van:als je maar slim bent, dan kom je heel ver. Zo zou het niet moeten zijn.”

Horeca vaak in licht van overlast, ondernemers voelen zich niet gesteund

Ondernemers geven aan dat er vanuit de gemeente weinig met en over horeca gecommuniceerd wordt. Ondernemers hebben het idee dat als het over horeca gaat, het meestal over overlast gaat en het belang van klagende inwoners zwaarder weegt dan van de ondernemer. Ondernemers voelen zich onvoldoende gesteund door de gemeente, terwijl zij wel met hun bedrijfsvoering ook proberen bij te dragen aan een levendige en leefbare stad.

“...Het zijn gewoon hardwerkende mensen die een bedrijf goed willen neerzetten waarbij ze het zelf leuk vinden om te werken, hun gasten graag in de watten willen leggen. Het is echt niet zo dat iemand nou op een zondagmiddag bedenkt: ik ga een tent beginnen joh, daar ga ik een berg overlast mee veroorzaken.”

Gemeente

Beleid en uitvoering in één en hetzelfde stuk geeft onduidelijke sturing

De meerledigheid van het OHU (visie, beleid en uitvoering) maakt het binnen de gemeente minder duidelijk welke afdeling verantwoordelijk is voor welk stuk en wie waarvoor betrokken moet worden. Daarbij zorgt het dat de uitvoering niet makkelijk aangepast kan worden. Aanscherping of aanpassing van het beleid vraagt om een uitgebreid traject met bijvoorbeeld consultatie of participatie van verschillende partijen. Beleid gaat meestal over een tijdsspanne van 5 tot 10 jaar. De meer uitvoeringsgerichte onderdelen van het OHU zijn ook al lange tijd niet aangepast. Dit terwijl de ontwikkelingen in de horecasector sneller gaan en de 'markt' wel vraagt om aanpassingen en in ieder geval om flexibiliteit.

In de praktijk worden hierdoor knellende situaties vaak via de gemeenteraad aangekaart middels moties. Dit zorgt voor een situatie waarin mogelijkheden voor uitzonderingen en aanpassingen worden gezocht, terwijl de basis niet beter wordt en de gewenste uitvoeringspraktijk minder duidelijk.

“En in dat aanwijzingsbesluit heb je dus allemaal dingen uitgezonderd en daarop zijn weer uitzonderingen gemaakt om het weer terug te draaien. Dat, het is af en toe niet te volgen.”

Niet gestroomlijnde beleidsstukken maken goede uitvoering lastig

Het OHU heeft via additionele horeca invloed op de mogelijkheden in de detailhandel, in de cultuursector en voor hotels in Utrecht. Het OHU sluit nu niet altijd goed aan bij deze andere beleidsnota's en bijvoorbeeld de nachtvisie. Hierdoor kan het voorkomen dat een vergunning niet toegekend kan worden omdat een ondernemer of locatie niet passend is in de gevraagde categorie of profiel, terwijl het in het kader van de nachtvisie en gebiedsontwikkeling wel wenselijk zou zijn dat een ondernemer zich daar zou vestigen. Of een culturele instelling ontplooit activiteiten in de avond als

extra inkomsten; wenselijk zodat zij zelf meer kunnen financieren, echter als er gehandhaafd wordt, moeten zij zich strikt aan de regels houden en kan een activiteit niet buiten de reguliere openingstijden van de hoofdactiviteit.

“Ik denk wel dat je andere categorieën nodig hebt, maar dat daar ook flexibiliteit in moet kunnen zijn, wanneer het tijdelijk bijvoorbeeld is.....Moet je overal even strenge regels hanteren als het om een gebied gaat waar geen mensen wonen? Om een gebied gaat met een soort tijdelijke placemaking strategie van een gebiedsontwikkelaar?”

Inwoners

Huidige kader niet flexibel voor voorzieningen groeiende stad

Er zijn geen gesprekken met inwoners gevoerd voor deze evaluatie, omdat inwoners veelal weinig zicht hebben op het proces van vergunningverlening en alleen de uitkomst op termijn zien. Het OHU heeft echter wel degelijk direct invloed op de leefomgeving van inwoners. Enerzijds op de aantrekkelijkheid en levendigheid van de omgeving door aanwezige voorzieningen, anderzijds op de leefbaarheid in het beperken van overlast door dezelfde voorzieningen.

Als het gaat om levendigheid geven betrokkenen aan dat nieuwe horeca buiten de binnenstad lastig te realiseren is. De groei van de stad met de ontwikkeling in nieuwe gebieden en verdichting van bestaande gebieden zorgt wel voor meer behoefte aan voorzieningen. Als het gaat om leefbaarheid geven de profielen en gebieden in het OHU weer waar horeca-uitbreiding mogelijk is, maar soms worden er toch uitzonderingen gemaakt wat onduidelijkheid kan geven bij ondernemers en bewoners. Daar komt bij dat het volgens ondernemers schort aan communicatie over waar bepaalde horeca zich precies bevindt of wanneer er ergens nieuwe horeca komt. Dit zorgt dat sneller juridische procedures worden gestart, waar dat bij goede communicatie van ondernemer of gemeente vooraf, niet was gebeurd.

“En aan de andere kant heb je ook... Omwonenden weten ook niet meer zo goed waar ze aan toe zijn, want je hebt ook bijvoorbeeld die op [locatie horecavestiging]. Dat is dan een lunchroom....en nu krijgt die een alcoholvergunning en dan zeggen die omwonenden: dat past toch helemaal niet bij een lunchroom?”

“En persoonlijk zou ik er ook wel voor zijn dat je wat meer gaat sturen op communicatie vooraf, want dat vind ik nog wel vaak misgaan. Dat zo'n horecaondernemer dan op de hoorzitting zegt: u had mij kunnen bellen. En dat omwonenden denken: ik spreek je nu voor het eerst.”

“Maar buiten de binnenstad, waar toch ook politiek vaak de wens is om daar horeca te laten landen, maar waar de bewoningsgraad veel groter is ten opzichte van het aantal bedrijven, moet je misschien ook daarin wat dingen benoemen.”

Bijlagen

Geïnterviewde partijen

N=10 interviews

- Beleidsambtenaren die het kader opstellen of betrokken zijn bij het kader:
 - Economische zaken: 1 persoon
 - Culturele zaken: 2 personen
 - Openbare orde en veiligheid: schriftelijk
 - Volksgezondheid: 1 persoon
 - Vergunningen Toezicht en Handhaving: 1 persoon
- Ambtenaren die werken vanuit een gebiedsgerichte benadering voor verschillende gebieden in de stad:
 - Gebiedscoördinatoren: 2 personen
 - Gebiedsmanagers veiligheid: 3 personen
- Ambtenaren die de beoordeling doen voor vergunningen en aanvragen binnen het kader en bezwaren (VTH/JZ): 2 personen
- Ambtenaren die de vergunningen controleren en verantwoordelijk zijn voor handhaving (VTH): 2 personen
- Vertegenwoordigers van ondernemers die een vergunning hebben en/of willen aanvragen:
 - Koninklijke Horeca Nederland: 3 personen
 - Vertegenwoordigers van culturele nachthoreca: 2 personen

Gespreksleidraad

Gespreksleidraad interviews ontwikkelingskader horeca (t=60 min, groepsgesprek t=90 min)

Introductie (5 min)

- Voorstellen O&A, Doel van het onderzoek: waarom deze gesprekken?
- Vertrouwelijkheid en toestemming opname en notities voor analyse
- Korte toelichting ontwikkelingskader: waar gaat het om?

Achtergrond respondent (5 min)

- Functie en rol geïnterviewde
- Ervaring met het vergunningsstelsel voor horeca in Utrecht (OHU en onderliggende en bijbehorende beleidsregels als terrassen en/of Horecaverordening)

Ervaringen met het Ontwikkelingskader (10 min)

- Kan je mij meer vertellen over het ontwikkelingskader? Wat is het? Waarvoor wordt het gebruikt? Waar is het voor nodig?
- Op welke manier heb je te maken met het ontwikkelingskader en/of andere horecaregelgeving? Wat merk je ervan? Wat moet je ermee doen in je werk?
- Hoe ervaar je het ontwikkelingskader?
- Welke onderdelen werken goed? Waarom?
- Waar loop je tegenaan in de uitvoering/toepassing? Waarom?

Beoordelingscriteria en transparantie (10 min)

- Zijn de criteria in het kader duidelijk en objectief?
- Wordt het kader als rechtvaardig en transparant ervaren? Waarom wel/niet?
- Is het kader toekomstbestendig en sluit het aan bij de gewenste stedelijke ontwikkelingen?

Samenwerking (5 min)

- Met welke partners heb je te maken voor de uitvoering of toepassing van het ontwikkelingskader?
- Hoe gaat deze samenwerking? Wat gaat goed? Wat kan beter?
- Is er voldoende ondersteuning en controle?

Effect en impact (10 min)

- Helpt het horecakader jou bij de doelstellingen in je werk? Waarom wel/niet?
- Wat zijn de effecten van het horecakader op ondernemers?
- Hoe beïnvloedt het toezicht en handhaving?
- Welk effect heeft het horecabeleid en regels op de woon- en leefomgeving in de stad?
- Wat vind je van het horecakader als het gaat om.....openingstijden/ variatie soorten horeca/ mogelijkheden activiteiten/ spreiding horeca in de stad.
- Heb je het idee dat het aansluit bij de wensen en behoeften van inwoners? Waarom wel/niet? (ontspanning, ontmoeten, mentale gezondheid)

Aanpassingen kader (10 min)

- Wat zou je veranderen aan het huidige stelsel?
- Zijn er voorbeelden van betere werkwijzen (in andere gemeenten of sectoren)?
- Waar moet zeker rekening mee gehouden worden voor verbetering van het horecakader?

Afsluiting (5 min)

- Is er iets niet besproken dat je belangrijk vindt?
- Bedanken voor deelname
- Toelichting op vervolg van het onderzoek