



Indiener: college van burgemeester en wethouders

Datum: 20 januari 2015

Portefeuillehouder(s): Burgemeester Molkenboer

Portefeuille(s): Veiligheid, Vergunningen, toezicht en handhaving

Contactpersoon: T. Hoogendoorn

Tel.nr.: 06-83338347 **E-mailadres:** hoogendoorn.t@woerden.nl

Onderwerp: Beleidsbrief Horeca

De raad besluit:

De beleidsbrief horeca vast te stellen
Daarmee

- De uitgangspunten voor de omgang met bestaande en nieuwe horecainitiatieven vast te stellen
- Beleid en regelgeving in overeenstemming met elkaar te brengen
- Uitgangspunten voor de volgende APV herziening op het vlak van onder andere vergunningen vast te stellen

Inleiding:

Horeca vervult een belangrijke functie in de Woerdense samenleving, zowel op sociaal als economisch vlak. Het is een vliegwiel voor economische bedrijvigheid in het centrum en de kernen, scheidt werkgelegenheid en biedt faciliteiten voor ontmoeting en verbinding. De horeca is een branche die gebaat is bij innovatief ondernemerschap, kwaliteit en flexibiliteit. Daar staat tegenover dat de horeca ook gebonden is aan veel regelgeving. Dit wringt soms. Zowel aan de kant van de ondernemers als aan de kant van de gemeente. Om de horeca haar functie optimaal te laten vervullen is een duidelijke visie van de gemeente op de horeca noodzakelijk en dienen beleid en regelgeving in overeenstemming te zijn.

Proces

De beleidsbrief is in conceptvorm voorgelegd aan de Woerdense vertegenwoordiging van de Koninklijke horeca Nederland. Een deel van hun opmerkingen en wensen zijn overgenomen, een deel ook niet. Met het voornemen een tijdelijke horecaexploitatievergunning te creëren om zo pop-up horeca toe te staan ziet de Woerdense horeca als een ongewenste ontwikkeling. Dit voornemen is niettemin toch opgenomen om redenen die in de beleidsbrief uiteengezet zijn.

Relatie tot ander beleid en regelgeving

In de loop der jaren is bijzonder veel beleid en regelgeving vastgesteld dat betrekking heeft op horeca. Enkele voorbeelden:

- De Horecastructuurvisie uit 2010-2015 is het toetsingskader voor bestuurlijke en ambtelijke beslissingen op het gebied van vestiging van nieuwe horeca.
- Het integraal veiligheidsplan 2012-2016 borgt het onderwerp KVVU (kwaliteitsmeter veilig uitgaan) en instrumenten als de collectieve horecaontzegging.

- De nota 'Kloppende Binnenstad' (2014) geeft een duidelijke visie over de ontwikkeling van binnenstad en de rol van de horeca daar in.
- De paracommerciële verordening (2014) regelt zaken rondom de verstrekking van alcohol bij paracommerciële instellingen.
- De APV (2011) bevat allerhande voorschriften en vergunningsvoorwaarden. Naar verwachting wordt in de loop van 2015 de volledige APV herzien.

Deze veelheid van 'vindplaatsen' in combinatie met diverse aanpassingen heeft er voor gezorgd dat er soms sprake is van tegenstrijdigheden tussen beleid en regelgeving. Dit is een onwerkbaar situatie en zorgt mede voor onoverzichtelijkheid.

Doel van deze beleidsbrief

Deze beleidsbrief heeft als doel om helder aan te geven hoe de gemeente Woerden om gaat met bestaande en vooral ook nieuwe horeca initiatieven. Daarbij worden discrepanties tussen beleid en regelgeving die de afgelopen jaren ontstaan zijn zo veel mogelijke weggenomen. De genoemde visie en uitgangspunten vormen tevens de opmaat voor een herziening van regelgeving in de APV in de loop van 2015. Feitelijk kan dit stuk beschouwd worden als de eerste tree van een tweetrapsraket. De APV wijziging vormt de tweede tree. Dit stuk is nadrukkelijk niet bedoeld als uitputtend integraal overzicht.

Het voorgaande horecabeleid uit 2007 was dit wel en daardoor een bijzonder lijk beleidsstuk. Het was deels integraal overzicht van aanpalend beleid, deels nieuw beleid, deels beleidsregel en deels projectplan. Dit kwam de overzichtelijkheid en de leesbaarheid niet ten goede. Daarbij leert de ervaring dat een dergelijk stuk binnen de kortste keren niet meer actueel is; op het moment dat bijvoorbeeld wetgeving veranderd loopt het stuk achter de realiteit aan en kunnen precies het type tegenstrijdigheden ontstaan dat we willen vermijden. De beleidsbrief Horeca biedt de *kaders voor uitvoering en visie op toekomstige ontwikkelingen* en is niet langer een opsomming van elke letter beleid die geschreven is over het onderwerp horeca.

De bevoegdheid van de raad komt voort uit de volgende wet- en/of regelgeving:

Op grond van artikel 147 van de gemeentewet is de raad bevoegd

Beoogd effect:

1. Het vaststellen van de visie op hoe er door de gemeente Woerden omgegaan wordt met bestaande en nieuwe horeca initiatieven
2. Het vaststellen van kaders voor komende wijzigingen in de algemene plaatselijke verordening

Argumenten:

1.1 Een actualisatie van beleid en regelgeving is na 4 jaar hoognodig

In de loop der jaren zijn er wetswijzigingen, regelsnoeiacties en APV wijzigingen geweest die zorgen voor discrepanties tussen beleid en regelgeving. Daarbij maakt de afwezigheid van bepaalde regelgeving handhaving onnodig lastig en preventie van ongewenste vestiging in sommige gevallen onmogelijk.

1.2 De beleidsbrief biedt kaders voor het omgaan met nieuwe trends

De horeca is een innovatieve branche waar nieuwe trends telkens om een passend antwoord vragen. Deze beleidsbrief heeft niet de pretentie zover in de toekomst te kunnen kijken dat er op alles al een antwoord te geven is, maar met het vaststellen van de vier uitgangspunten in de beleidsbrief dragen wij zorg voor een gedegen en eerlijke grondhouding in onvoorziene trends.

Kanttekeningen:

n.v.t.

Financiën:

n.v.t.

Uitvoering:

Na vaststelling zal gestart worden met de voorgenomen wijzigingen in regelgeving. Deze komen terug in de APV wijziging komend jaar.

Communicatie:

N.v.t.

Samenhang met eerdere besluitvorming:

Horecastructuurvisie
Het integraal veiligheidsplan 2012-2016
De nota 'Kloppende Binnenstad' (2014)
De paracommerciële verordening (2014)

Bijlagen:

1. Beleidsbrief Horeca 2015 (15i.00039)
-

De indiener: college van burgemeester en wethouders

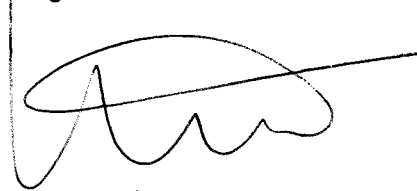
De gemeentesecretaris

drs. M.H.J. van Kruijsbergen



De burgemeester

V.J.H. Molkenboer



Beleidsbrief Horeca

Gemeente Woerden

19 Februari 2015

Inleiding

Horeca vervult een belangrijke functie in de Woerdense samenleving, zowel op sociaal als economisch vlak. Het is een vliegwiel voor economische bedrijvigheid in het centrum en de kernen, schept werkgelegenheid en biedt faciliteiten voor ontmoeting en verbinding. Woerden kent een divers horeca aanbod. Zowel in de kernen, buitengebieden, als in het centrum van Woerden is er een aanbod van gezellige plekken voor ontmoeting, ontspanning en vertier. In vrijwel alle wijken zijn ook kleinschalige horecagelegenheden te vinden als snackbars en traiteurs.

De horeca is een branche die gebaat is bij innovatief ondernemerschap, kwaliteit en flexibiliteit. Daar staat tegenover dat de horeca ook gebonden is aan veel regelgeving. Dit wringt soms. Zowel aan de kant van de ondernemers als aan de kant van de gemeente. Om de horeca haar functie optimaal te laten vervullen is een duidelijke visie van de gemeente op de horeca noodzakelijk en dienen beleid en regelgeving in overeenstemming te zijn.

Horeca in beleid en regelgeving

In de loop der jaren is bijzonder veel beleid en regelgeving vastgesteld dat betrekking heeft op horeca. Enkele voorbeelden:

- De Horecastructuurvisie uit 2010-2015 is het toetsingskader voor bestuurlijke en ambtelijke beslissingen op het gebied van vestiging van nieuwe horeca.
- Het integraal veiligheidsplan 2012-2016 borgt het onderwerp KVVU (kwaliteitsmeter veilig uitgaan) en instrumenten als de collectieve horecaontzegging.
- De nota 'Kloppende Binnenstad' (2014) geeft een duidelijke visie over de ontwikkeling van binnenstad en de rol van de horeca daar in.
- De paracommerciële verordening (2014) regelt zaken rondom de verstrekking van alcohol bij paracommerciële instellingen.
- De APV (2011) bevat allerhande voorschriften en vergunningsvoorwaarden. Naar verwachting wordt in de loop van 2015 de volledige APV herzien. Feitelijk kan dit stuk beschouwd worden als de eerste tree van een tweetrapsraket. De APV wijziging vormt de tweede tree.

Deze veelheid van 'vindplaatsen' in combinatie met diverse aanpassingen heeft er voor gezorgd dat er soms sprake is van tegenstrijdigheden tussen beleid en regelgeving. Dit is een onwerkbaar situatie. Deze beleidsbrief heeft mede tot doel een aantal van dergelijke tegenstellingen weg te nemen.

Over deze beleidsbrief

Dit stuk is nadrukkelijk niet bedoeld als uitputtend integraal overzicht. Het voorgaande horecabeleid uit 2007 was dit wel en daardoor een bijzonder lijvig beleidsstuk. Het was deels integraal overzicht van aanpalend beleid, deels nieuw beleid, deels beleidsregel en deels projectplan. Dit kwam de overzichtelijkheid en de leesbaarheid niet ten goede. Daarbij leert de ervaring dat een dergelijk stuk binnen de kortste keren niet meer actueel is; op het moment dat bijvoorbeeld wetgeving verandert loopt het stuk achter de realiteit aan en kunnen precies het type tegenstrijdigheden ontstaan dat we willen vermijden. De beleidsbrief Horeca biedt de *kaders voor uitvoering en visie op toekomstige ontwikkelingen* en is niet langer een opsomming van elke letter beleid die geschreven is over het onderwerp horeca

Uitgangspunten

Juist omdat veel zaken rondom horeca al in aanpalend beleid geregeld zijn, kiezen we voor een smal en handzaam beleidskader dat ruimte biedt om uitvoering en handhaving op het gebied van horeca eenvoudig aan te passen aan de actualiteit. Dit beleidskader dient duidelijkheid te verschaffen over hoe we omgaan met zowel bestaande horeca als nieuwe initiatieven. Daarmee is het stuk toekomstbestendig; het biedt ons de handreiking om ook met onvoorziene ontwikkelingen om te gaan.

We kiezen hierbij voor een viertal uitgangspunten die als doelstelling fungeren

Uitgangspunt 1: Eenduidigheid en uniformiteit

Uitgangspunt 2: Ruimte binnen kaders

Uitgangspunt 3: Sturing op kwaliteit

Uitgangspunt 4: Oog voor de toekomst

Uitgangspunt 1: Eenduidigheid en uniformiteit

Waarom dit uitgangspunt?

Hoewel bij de term 'horeca' de meeste mensen denk aan een kroeg of een restaurant gaat het in werkelijkheid om een breed scala aan voorzieningen. IJssalons, sportkantines en theehuizen zijn evenzeer horeca als de traditionele 'natte' horeca (het café om de hoek). Er is dus sprake van een grote diversiteit in typen horeca. Voor al deze verschillende soorten bedrijven en instellingen gelden andere regels. Dit maakt het geheel onoverzichtelijk. Daarbij komt dat sommige situaties in de loop der jaren een maatwerk oplossing hebben gekregen. Hoewel dit nastrevenswaardig is (we willen graag zaken mogelijk maken) draagt dit niet altijd bij aan de overzichtelijkheid.

Het is wenselijk om zoveel mogelijk eenduidigheid in regelgeving na te streven. Dit gaat oneerlijke concurrentie tegen, zorgt ook voor overzichtelijkheid voor ondernemers en verkleint de kans op fouten bij bijvoorbeeld vergunningverlening. Natuurlijk zullen er soms uitzonderingen gemaakt moeten worden als gevolg van specifieke omstandigheden. Wanneer maatwerk vereist is wordt dit goed gemotiveerd en geborgd met een separaat besluit met oog voor geldende wet- en regelgeving.

Dat er sprake is van eenduidigheid en uniformiteit blijkt uit het feit dat....

1.1. Regelgeving en beleid zijn in overeenstemming met elkaar.

Regelgeving moet meerjarig actueel zijn. Het beleid licht toe hoe we met regelgeving en bevoegdheden omgaan. Deze beleidsbrief is daar het handvest voor. In 2015 wordt de APV navenant aangepast.

1.2 Gelijksortige gelegenheden zijn gehouden aan dezelfde regelgeving

Regelgeving komt per type horeca zoveel mogelijk overeen. Deze regelgeving is vastgelegd in de paracommerciële verordening en de APV. Zo worden opening en/of sluitingstijden voor gelijksoortige gelegenheden (bijvoorbeeld qua profiel of locatie) gelijk getrokken. In principe kunnen er oneindig veel categorieën aangewezen worden maar binnen de categorie gelden zo veel mogelijk dezelfde voorschriften. Een voorbeeld hiervan zijn de terrastijden voor horeca met een terrasvergunning aan of binnen de singel; deze wijken af van de terrastijden van horecagelegenheden buiten de singels.

1.3 Maatwerkoplossingen zijn altijd goed gemotiveerd en geborgd in een separaat besluit.

Er zullen altijd situaties zijn waar maatwerk noodzakelijk of wenselijk is. Om inzichtelijk te maken welke afwegingen hierbij spelen zullen grote afwijkingen van de norm goed gemotiveerd worden en indien mogelijk geborgd in een apart besluit. Denk hierbij aan een besluit om af te wijken van een bestemmingsplan of vergunning. Zo is voor alle betrokkenen inzichtelijk hoe we tot bepaalde keuzes komen.

Uitgangspunt 2: Ruimte binnen kaders

Waarom dit uitgangspunt?

De horeca heeft baat bij dynamiek en ondernemers hebben baat bij de mogelijkheid om in te springen op trends of aan plotselinge vraag te voldoen. Kortom, ondernemers willen kunnen ondernemen. Hierbij valt te denken aan tv-schermen op het kerkplein bij sportevenementen. Ook de mogelijkheid om leegstaande panden om te zetten in tijdelijke horecavoorzieningen is een voorbeeld van dynamiek die het horeca aanbod en het voorzieningenniveau in Woerden kan verbeteren (mits er hoogwaardige initiatieven zijn).

Aan de gemeente de taak om ondernemers in staat te stellen om te ondernemen. Dit betekent dat we over de linie meer mogelijk willen maken. Een veel gehoorde wens van de horeca is ruimere openingstijden voor de terrassen, met name rondom evenementen. Bij de ambitie hoofdstad van het Groene Hart te zijn past ook een uitgebreidere mogelijkheid om te recreëren dat nu mogelijk is. Het honoreren van een dergelijk wens rondom de terrassen past bij het streven meer mogelijk te maken.

De gemeente is echter, als eindverantwoordelijk voor veiligheid en leefbaarheid en als eigenaar van openbare grond waarop evenementen plaats kunnen vinden, bepalend en stelt de kaders. Dit doen we het liefst in goed overleg. Dit betekent dat we heldere afspraken maken met vertegenwoordigers van de horeca in Woerden over mogelijkheden, in principe meer ruimte willen bieden maar gestelde kaders strikter zullen handhaven dan voorheen gebruikelijk was.

Dat er sprake is van ruimte binnen kaders blijkt uit het feit dat....

2.1 De kaders zijn duidelijk voor ondernemers en worden gehandhaafd

Er wordt duidelijk en eenduidig gecommuniceerd met ondernemers. Wanneer mogelijk doen we dit via de vertegenwoordiging van de Woerdense Horeca. De vertegenwoordiging is geborgd in het bestuur Koninklijke Horeca Nederland afdeling Woerden, deze vertegenwoordigd meer dan 50% van de totale horeca van Woerden.

2.2 De gemeente Woerden biedt duidelijke kaders bij nieuwe, onvoorziene of tijdelijke initiatieven

Het uitgangspunt bij nieuwe initiatieven is 'hoe maken we het mogelijk'. Hierbij geldt wel dat er zoveel mogelijk gestreefd wordt naar voorwaarden en kaders die in overeenstemming zijn met de kaders die gelden voor bestaande gelegenheden. Dit past ook bij het 1^e uitgangspunt: 'Eenduidigheid en uniformiteit'. Zie hiervoor ook uitgangspunt 4.

2.3 De terrastijden in de binnenstad worden verruimd, de handhaving op sluitingstijden is strak

De horecaondernemers in de binnenstad geven aan ook in de wintermaanden langer op te willen zijn. We verruimen daarom de tijden die in de zomer gelden ook naar de wintermaanden. Hiermee vervalt de noodzaak van het terrassenconvenant dat dit apart regelde. Daarbij is er met de horeca afgesproken dat er bij vooraf bepaalde evenementen een ruimere terrastijd geldt. Voor gelegenheden buiten het centrum zal per situatie gekeken worden naar de belasting voor de omgeving. Hierbij wordt wel zoveel mogelijk gewerkt volgens uitgangspunt 1.

Hiervoor moeten nog de volgende zaken geregeld worden:

Aanpassing van de APV op de volgende punten

-We wijzigen de APV op het vlak van de openingstijden van terrassen

Jaarlijks wordt met de horeca afgesproken bij welke zes evenementen de terrastijden verruimd worden.

Continuering inzet suswachten

Uitgangspunt 3: Sturing op kwaliteit

Waarom dit uitgangspunt?

Met de regelsnoeiactie van enkele jaren terug is de vergunningsplicht voor een fors aantal typen horeca geschrapt. Hiermee heeft de gemeente een belangrijk en potent (zeker in relatie tot de mogelijkheid bibobscreeningen uit te voeren bij vergunningverlening) middel verloren om te sturen op kwaliteit en het voorkomen van overlast en ondermijning door horecagelegenheden van dubieuze aard.

Dergelijke horeca kan behalve een bron van vertier voornamelijk ook een bron van overlast zijn voor anderen. Bepaalde typen horeca drukken onmiskenbaar een zwaardere stempel op hun leefomgeving dan andere soorten horeca. Dit kan komen door de aard van de aangeboden diensten, door het type bezoekers, door de locatie of door het type uitbaters dat doorgaans dergelijke horeca ontplooit. Het is de taak van de gemeente als vergunningverlener te sturen op de kwaliteit van de horeca die zich vestigt in Woerden. Handhaving achteraf blijkt intensief, ingewikkeld en erg langdurig, dit tot onvrede van omwonenden die hinder ondervinden.

Dat er sprake is van sturing op kwaliteit blijkt uit het feit dat....

3.1 We voorkomen vestiging van criminogene gelegenheden en sturen daarmee op vestiging van kwalitatieve horeca

Door het verplichten van een vergunning voor alle type horeca bewaken we aan de voorkant welke ondernemers en type gelegenheden zich vestigen. Het herinvoeren van de vergunningsplicht voor alle typen horeca betekent onmiskenbaar dat er meer regels zijn waar een (startende) horecaondernemer zich aan moet houden. We willen hier ook geen voorbehoud in maken met betrekking tot bepaalde typen: elke ruimte die gelaten wordt is een uitnodiging voor een bepaald type ondernemer dat weinig op heeft met kwalitatieve horeca om zich in die tak te profileren en een zaak te openen.

3.2 We bewaken niet alleen de kwaliteit van het aanbod maar ook de kwaliteit van de leefomgeving

Zeker daar waar sluitingstijden middernacht passeren kan het komen en gaan van bezoekers hinder voor omwonenden veroorzaken. Met de inzet van suswachten en de inzet van horeca ondernemers zelf zien we een eerste afname in de het aantal klachten over geluid en vernielingen. We continueren deze aanpak.

3.3 We continueren de aanpak volgens de kwaliteitsmeter veilig uitgaan

Van nieuwe ondernemers binnen of aan de singel die in de categorie 'natte horeca' vallen wordt verwacht dat zij zich aansluiten bij het KVVU overleg en deelnemen aan de collectieve horecaontzeggings.

Hiervoor moeten nog de volgende zaken geregeld worden:

Aanpassing van de APV op de volgende punten

We wijzigen de APV op het vlak van de horecaexploitatievergunning als volgt:

-Toevoegen verplichte horeca exploitatievergunning voor alle type horeca

Vernieuwen BIBOB beleid

In de loop van 2015 wordt een nieuw BIBOB beleidskader vastgesteld. Het toepassingsbereik is fors uitgebreid en het is belangrijk dat er gekozen wordt welke mogelijkheden in de gemeente Woerden benut worden. Naventant zullen alle nieuwe, vereiste procedures ingebed worden in de staande werkprocessen.

Doelstelling 4: Oog voor de toekomst

Waarom dit uitgangspunt?

De horeca is een innovatieve branche waarbij continu nieuwe initiatieven ontstaan. Trends volgen elkaar soms in rap tempo op. Beleid en regelgeving (of het ontbreken van) vormen soms een drempel voor het faciliteren van initiatieven die gepaard gaan met trends.

Een nieuwe trend die aandacht behoeft is de opkomst van zogenoemde pop-up horeca. Het betreft hier vaak kortlopende initiatieven in leegstaande panden vaak met een heel specifiek profiel, bijzondere producten of uitdagende concepten. Een veel geziene combinatie is die met kunst en cultuur. Deze initiatieven bieden geweldige kansen voor het trekken van nieuw publiek enerzijds en zijn vaak een springplank voor jongen ondernemers anderzijds. Het kan zelfs een instrument zijn om leegstand om te zetten in meer dynamiek en daarmee de aantrekkingskracht van winkelgebieden vergroten.

Een andere ontwikkeling is de toename van zogeheten winkel ondersteunende horeca. Steeds meer detailhandel zoekt naar creatieve invalshoeken om winkelend publiek te trekken en klanten te binden. Hierbij wordt vaak ook gekozen voor het schenken van dranken en hapjes al dan niet tijdens exclusieve koopavonden. Ook zijn er voorbeelden waarbij een deel van de winkel is ingericht als horeca en een deel als winkel. Officieel zijn deze zaken gescheiden maar in de praktijk loopt hierdoor detailhandel en horeca door elkaar. Met deze opzet bestaat het risico dat de winkeltijdenwet en de zondagsluiting omzeild worden.

Dat er sprake is van oog voor de toekomst blijkt uit het feit dat...

4.1 We voorzien trends en ontwikkelingen en hebben beleid en regelgeving paraat

Een aanpassing van de regelgeving om een antwoord te hebben op initiatieven als pop-horeca en om de winkelondersteunende horeca te reguleren is gewenst. Nieuw beleid en regelgeving moet vooral ook voorzien in middelen om kwaliteit te borgen en oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Hierbij valt te denken aan tijdelijke vergunningen tegen lagere leges met daarin dezelfde eisen die gesteld worden aan reguliere horecaondernemers. Ook valt te denken aan het toestaan van pop-up horeca met als voorwaarde dat de winkeltijdenwet leidend is. Dit vereist nog nadere studie en zal bij de aankomende APV wijziging uitgekristalliseerd zijn.

Hiervoor moeten nog de volgende zaken geregeld worden:

Aanpassing van de APV op de volgende punten

- Toevoegen van nieuwe, tijdelijke horeca-exploitatievergunningen
- Toevoegen van een bepaling die een maximaal aantal evenementen per pand vaststelt.
- Toevoegen van een bepaling over de maximale omvang van winkel ondersteunende horeca