

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zutphen houdende bepalingen over de randvoorwaarden voor het realiseren van horecabedrijven bij wijziging of afwijking omgevingsplan in de gemeente Zutphen (Beleidsregel randvoorwaarden horecabedrijven bij wijziging of afwijking omgevingsplan gemeente Zutphen 2024)

Ons kenmerk: 709799

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zutphen,

gelet op titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht;

b e s l u i t :

vast te stellen de

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zutphen houdende bepalingen over de over de randvoorwaarden voor het realiseren van horecabedrijven bij wijziging of afwijking omgevingsplan in de gemeente Zutphen (Beleidsregel randvoorwaarden horecabedrijven bij wijziging of afwijking omgevingsplan gemeente Zutphen 2024)

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Deze beleidsregel verstaat onder:

- a. architectonische en/ of cultuurhistorische waarden: waarden van het gebouw of de omgeving waarbij artistieke, historische, geestelijke, geografische, stedenbouwkundige, sociaaleconomische, bestuurlijke en technische ontwikkelingen een rol spelen;
- b. beschermde stads- en dorpsgezicht: een gebied in Zutphen of Warnsveld met een bijzonder cultuurhistorisch karakter, de aanwijzing ingevolge de Monumentenwet van de binnenstad van Zutphen tot beschermd stadsgezicht d.d. 16 december 1986;
- c. college: het college van burgemeester en wethouders;
- d. concept: het proces van het creëren en definiëren van de uitvoering en het thema voor een horecabedrijf;
- e. fastservice: een concept waarbij een horecabedrijf (bewerkte) gerechten aanbiedt die binnen korte tijd geserveerd kunnen worden, met of zonder counterverkoop, zoals horecabedrijven die vallen onder de horecacategorieën, categorie A1 (licht) en A2 (zwaar) uit de bijlage van deze beleidsregel (gebaseerd op de Horecavisie 2017 – 2022);
- f. gebouw: elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke, overdekte, geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt;
- g. horecabedrijf: een onderneming/ bedrijf dat bedrijfsmatig etenswaren, (alcoholische) dranken en/ of tabaksproducten verstrekt en/ of gelegenheid tot overnachten biedt, zoals een restaurant, café, snackbar, afhaalzaak, slijterij of hotel;
- h. parkeerplaats: ruimte ontworpen voor weggebruikers, voor het parkeren van motorvoertuigen;
- i. stallingsruimte: ruimte voor het plaatsen van één of meer fietsen, brommers, en/ of scooters.

Artikel 2 Toepassingsbereik

Deze beleidsregel is enkel en alleen van toepassing op initiatieven:

- a. binnen het gehele grondgebied van de gemeente Zutphen, en;
- b. die betrekking hebben op het transformeren van een gebouw naar een horecabedrijf en/ of het realiseren van een (nieuwbouw) gebouw op een perceel waar op basis van het geldende omgevingsplan geen horeca is toegestaan.

Artikel 3 Randvoorwaarden

1. Aan een initiatief als bedoeld in artikel 2 verleent het bevoegd gezag slechts medewerking als het initiatief voldoende ruimtelijke kwaliteit toevoegt.
2. Van het toevoegen van voldoende ruimtelijke kwaliteit, als bedoeld in het eerste lid, is sprake als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:
 - a. de realisatie van een horecabedrijf, binnen het bestaande beschermde stads- en dorpsgezicht, mag geen onevenredige aantasting van aanwezige architectonische en/of cultuurhistorische waarden van het gebouw of de omgeving opleveren. De initiatiefnemer moet hiertoe een rapportage aanleveren, opgesteld door een ter zake deskundige, waarmee onderbouwd wordt dat er geen sprake is van onevenredige aantasting;
 - b. het horecabedrijf moet voldoen aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en bij verstrekking van alcohol aan het Besluit eisen inrichtingen Alcoholwet;
 - c. het horecabedrijf moet inzetten op horeca-concepten anders dan het concept fastservice;
 - d. het initiatief beperkt de gebruiksmogelijkheden, op grond van het geldende omgevingsplan, van naastgelegen gebouwen niet;
 - e. met een (schets)ontwerp moet de indeling van het gebouw en de buitenruimte inzichtelijk worden gemaakt;
 - f. het (schets)ontwerp moet een oplossing laten zien voor afvalbakken en stallingsruimte bij het gebouw, passend bij de omgeving;
 - g. parkeerplaats(en) moeten op eigen terrein worden gerealiseerd, tenzij een afwijking van de parkeernorm via het vigerende omgevingsplan, planonderdeel 'Thematische herziening Standplaatsen Terrassen Evenementen en Parkeren', zoals vastgesteld bij raadsbesluit van 30 januari 2023, mogelijk is;
 - h. bij het realiseren van een terras moet in ieder geval worden voldaan aan het bepaalde in:
 - i. het vigerende omgevingsplan, planonderdeel 'Thematische herziening Standplaatsen Terrassen Evenementen en Parkeren', zoals vastgesteld bij raadsbesluit van 30 januari 2023, en
 - ii. de vigerende Notitie Exploitatievergunning Algemene plaatselijke verordening gemeente Zutphen Herziening 2010 en/ of de vigerende Beleidsregel exploitatievergunning horeca gemeente Zutphen 2024.
3. Naast het toetsen aan de in het tweede lid vermelde voorwaarden, toetst het bevoegd gezag ook aan overige ruimtelijke relevante aspecten, zoals onder meer:
 - a. stedenbouw, waarbij gekeken wordt naar de (analyse van) locatie en het van toepassing zijnde beleid;
 - b. maatschappelijke en economische haalbaarheid, en
 - c. milieuaspecten zoals geur, gevaar (externe veiligheid), luchtkwaliteit, gezonde leefomgeving, en geluid (spoor-, wegverkeer en hinderafstanden omliggende bedrijven en functies).

Artikel 4 Integrale toetsing

Naast het toetsen aan het in artikel 3 bepaalde, toetst het bevoegd gezag in ieder geval ook aan het volgende ten tijde van de aanvraag geldende beleid:

- a. Horecavisie Zutphen 2017–2022;
- b. Visie Landelijk Gebied Zutphen 2015;
- c. Woonvisie Zutphen;
- d. Binnenstadvisie Zutphen;
- e. Programma Binnenstad Zutphen en onderzoeksrapport BRO 'Toekomstbeeld binnenstad Zutphen';
- f. Structuurvisie Binnenstad Zutphen;
- g. Nationaal en lokaal gezondheidsbeleid;
- h. Welstandsbeleid;
- i. Omgevingsplan, waaronder het planonderdeel 'Thematische herziening Standplaatsen Terrassen Evenementen en Parkeren';
- j. Omgevingsvisie Zutphen, en;
- k. aspecten van cultuurhistorie en monumentenzorg, waaronder begrepen de visie of het advies van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, de Erfgoedadviesraad en de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit en Cultuurhistorie.

Artikel 5 Maatwerk

Het bevoegd gezag kan maatwerk toepassen en daarbij afwijken van het bepaalde in artikel 3, tweede lid, onder c, als de initiatiefnemer kan onderbouwen dat het (fastservice) concept meerwaarde meebrengt en/of innovatief is op het gebied van het (bestaande) horeca-aanbod in de gemeente. Dit moet onderbouwd zijn met onder andere een marktstudie of onderzoek.

Artikel 6 Opnieuw indienen verzoek

Een initiatief dat het bevoegd gezag in het verleden negatief heeft beoordeeld of afgewezen, maar waarvan de indiener verwacht dat het voldoet aan de geldende criteria, kan opnieuw worden ingediend.

Artikel 7 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na de datum van bekendmaking.

Artikel 8 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel randvoorwaarden horecabedrijven bij wijziging of afwijking omgevingsplan gemeente Zutphen 2024.

Aldus besloten op 9 juli 2024.

Het college van burgemeester en wethouders,

De burgemeester, de secretaris,

Bijlage Horeca-categorieën (uit: Horecavisie 2017-2022)

Horeca-categorieën

Het beschrijven van de gewenste ontwikkeling van gebieden is met de huidige systematiek voor het indelen van horeca niet goed mogelijk. Deze is nu gebaseerd op het beperken van overlast. Hiermee is het niet mogelijk te sturen op de ontwikkeling van horeca die past bij het karakter van een gebied. Denk hierbij aan de wenselijkheid van daghoreca in winkelgebieden of juist het ontwikkelen van een straat met avondhoreca (restaurants). Daarom is gekozen voor een nieuwe typering van horeca-categorieën waarmee aansluiting wordt gezocht bij het belangrijkste bezoeks-motief van de consument en waarmee richting gegeven kan worden aan de specifieke kwaliteit die hoort bij een gebied. Vanuit gesprekken is ook naar voren gekomen dat men de huidige horeca indeling tekort vindt schieten voor de huidige tijd. De categorieën die we in deze visie onderscheiden zijn:

Categorie A1: fastservice licht; horeca (overdag geopend gericht op het verstrekken van afhaal eten (fastfood) of niet-alcoholische dranken middels counter verkoop. Voorbeelden zijn: lunchrooms, broodjeszaken, koffiezaken, juicebars, ijssalons.

Categorie A2: fastservice zwaar; horeca (mede avond, nacht of hele dag geopend) gericht op het verstrekken van afhaal eten (fastfood) middels counterverkoop. Voorbeelden zijn: cafetaria's, snackbars, grill-rooms, fastfood restaurants.

Categorie B: restaurants; horeca gericht op het serveren van maaltijden en dranken in restaurant setting. Voorbeelden zijn: restaurants, fastcasual concepten, grand-café's en café restaurants.

Categorie C1: dranken licht; horeca (dag en avond geopend) gericht op het verstrekken van alle typen dranken. Voorbeelden zijn: café's, cocktail bars, wijnbars. Zowel alcohol als het verstrekken van eten is toegestaan.

Categorie C2: dranken zwaar; horeca (avond en/of nacht geopend) gericht op het verstrekken van alle dranken en eten in combinatie met (live) entertainment of harde muziek (discotheken, nachtclubs, uitgaansconcepten).

Categorie D: hotel en pension; horeca gericht op het bieden van nachtverblijf (hotels en pensions), inclusief maaltijdverstrekking en eigen bar. Door twee typen fastservice te onderscheiden kan hier actief op gestuurd worden. Het type bedrijfsvoering is hierbij gescheiden qua conceptuele insteek, bezoekersmotief, gebruiker en uitstraling. Denk bijvoorbeeld aan een coffeabar die gericht is op het verstrekken van met name niet-alcoholische dranken en consumpties overdag. Terwijl een snackbar of grillroom gericht is op het verstrekken van fastfood (consumptie) met piekmomenten rond de avond (of 's nachts) en tevens beperkt alcohol mag verstrekken. Beide zijn fastservice ingestoken, maar hebben een ander effect op de omgeving.

Toelichting

Algemene toelichting

Doel

Wanneer een initiatiefnemer een pand wil kopen of huren zonder horecafunctie, dan kan deze zich daar pas vestigen nadat het omgevingsplan is gewijzigd of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (afgekort: BOPA), in afwijking van het omgevingsplan is verleend. Deze beleidsregel geeft voor dit soort gevallen aan, aan welke aanvullende voorwaarden voldaan moet worden.

De beleidsregel stelt randvoorwaarden op voor ontwikkelingen waarbij een wijziging of afwijking van het omgevingsplan benodigd is. Dit houdt in dat er op dit moment dus geen horecafunctie op deze locaties zit, maar bijvoorbeeld de functie detailhandel, gemengd of wonen.

Kader

Voor het stedelijk gebied van Zutphen geeft de huidige Horecavisie 2017-2022 het geldende horecabeleid. Voor landelijk gebied is dit, in beperkte mate, opgenomen in de huidige Visie Landelijk Gebied 2015. Deze visies zijn in enkele opzichten onvoldoende duidelijk om als een bruikbaar toetsingskader te dienen voor aanvragen om nieuwe horeca en/of andere horecabedrijven te vestigen, als daarvoor een wijziging of afwijking van het omgevingsplan nodig is.

In 2025 wordt het beleid ten aanzien van zowel horeca als landelijk gebied geactualiseerd. Het horecabeleid gaat dan gelden voor het gehele grondgebied van Zutphen, zowel stedelijk als landelijk gebied.

Deze beleidsregel is een concretisering op bepaalde punten van de huidige Horecavisie en Visie Landelijk Gebied en vloeit daaruit voort. Het gaat om aanvullend en tijdelijk beleid, totdat het nieuwe horecabeleid in werking treedt.

Als voorloper van het nieuw vast te stellen horecabeleid wordt met deze beleidsregel een uitspraak gedaan over horeca met een 'fastservice-concept'. Om te voorkomen dat - vooruitlopend op het nieuw vast te stellen horecabeleid - zich nieuwe horeca met een fastservice-concept vestigt op locaties waar dit niet wenselijk is, is deze beleidsregel vastgesteld.

Uitgangspunt is om ruimte te geven aan ontwikkelingen, waarbij oog wordt gehouden voor het welzijn van bewoners en bezoekers. Het aspect gezondheid is van belang. Horeca en gezondheid raken elkaar namelijk op verschillende onderwerpen zoals: een ontmoetingsplek, ontspanning, voedsel (gezond en ongezond), alcohol, geluid, geur, afval, werkgelegenheid. Op basis van het Integraal Plan van Aanpak GALA (Gezond en Actief Leven Akkoord) 2023 werkt het gemeentebestuur preventief aan het bevorderen van de gezondheid van de eigen inwoners. Een gezonde leefomgeving is een leefomgeving die bewoners als prettig ervaren, waar gezonde keuzes gemakkelijk en logisch zijn, met aandacht voor gezondheidsbescherming en gezondheidsbevordering. In de beleidsregel wordt o.a. aangegeven wat wordt gedefinieerd onder fastservice.

Procedure

Initiatiefnemers kunnen om een vooradvies omgevingsvergunning of wijziging omgevingsplan (conceptverzoek) vragen bij het bevoegd gezag. Het vooradvies wordt behandeld volgens het zogeheten 'Initiatievenproces'. Er vindt toetsing plaats via de intake- en omgevingstafel voordat een aanvraag voor een wijziging van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor afwijking daarvan wordt ingediend. De initiatiefnemer voorkomt hiermee verrassingen tijdens de aanvraagprocedure. Met de intake- en omgevingstafel is invulling gegeven aan het informele voortraject in de geest van de Omgevingswet. Hiermee wordt aan de wenselijkheid en haalbaarheid van een initiatief invulling gegeven, zodat het formele proces binnen de wettelijke termijnen doorlopen kan worden.

Tijdens de intake- en omgevingstafel wordt beoordeeld of een initiatief gewenst is. Daarbij wordt gekeken naar het geldende beleid, de omvang, de impact en het (maatschappelijke) draagvlak van een initiatief. Deze toetsing is dus op hoofdlijnen en gaat enkel over wenselijkheid. Als het initiatief wenselijk wordt geacht gaat het plan door naar de omgevingstafel. Aan de omgevingstafel bespreken verschillende vakdisciplines hoeverre het plan haalbaar is. Daarbij wordt specifiek ingegaan op de concrete bouwplannen en de verschillende omgevingsfactoren, zoals geluid, geur, externe veiligheid, groen en verkeer en parkeren. Deze toetsing is gedetailleerd en gaat enkel over haalbaarheid op basis van een integrale afweging.

Bij het realiseren van een horecabedrijf is het wenselijk om aan de initiatiefnemers een vastgesteld kader mee te geven. Zo wordt in grote lijnen duidelijk binnen welke kaders mogelijkheden gezocht kunnen worden om een realisatie van een horecabedrijf mogelijk te maken. Natuurlijk blijft het mogelijk om maatwerk toe te passen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In dit artikel worden de in deze beleidsregel gehanteerde begrippen omschreven. De meeste begrippen behoeven geen toelichting. Op het begrip onder i. stallingsruimte na.

Ad i. stallingsruimte: deze kan in pandig in het hoofdgebouw worden gerealiseerd, maar ook als een apart gebouw, overkapping of (stuk) terrein. Een stuk privéterrein kan ook als stallingsruimte voor fietsen worden aangemerkt.

Artikel 2 Toepassingsbereik

Het nieuwe horecabeleid gaat gelden voor het gehele grondgebied van Zutphen, zowel stedelijk als landelijk gebied. Deze beleidsregel is, omdat het op een onderdeel vooruit loopt op het nieuwe beleid, ook van toepassing op het gehele grondgebied van de gemeente Zutphen.

Deze beleidsregel kan slechts worden toegepast bij het uitoefenen van een bevoegdheid om het omgevingsplan te wijzigen of om daarvan af te wijken. Het gaat om activiteiten die betrekking hebben op het transformeren van een gebouw naar een horecabedrijf en/of het realiseren van een (nieuwbouw) gebouw op een perceel waar op basis van het geldende omgevingsplan geen horeca is toegestaan, of het wijzigen naar een andere dan de ter plaatse toegestane horecacategorie.

Artikel 3 Randvoorwaarden

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 4 Integrale toetsing

Naast deze beleidsregels, die aanvullen zijn op het bestaande beleid, blijft het bestaande beleid tevens toetsingskader voor aanvragen om het omgevingsplan te wijzigen of om daar van af te wijken. In dit artikel worden de beleidsstukken genoemd waar in ieder geval aan wordt getoetst. Dit is geen uitputtende lijst en eventuele ander beleid kan ook bij de toetsing worden betrokken. Zo vindt er integrale toetsing plaats.

Artikel 5 Maatwerk

Het is mogelijk maatwerk toe te passen en daarbij af te wijken van het bepaalde in artikel 3, onder c, als de initiatiefnemer met een onderzoek of studie kan onderbouwen waarom een fastservice concept passend is op de betreffende locatie.

Artikel 6 Opnieuw indienen verzoek

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 7 Inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 8 Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.