

RAADSVOORSTEL:

2008-2009

Ons kenmerk: RO 09.1915114

Registratienummer : GR 09.

Ingekomen op :

Onderwerp: Herijking terrasbeleid

Groningen,

Aan de raad,

Het terrasbeleid in de gemeente Groningen is in 1993 als onderdeel van het Handboek Ruimte voor Ruimte (RvR) vastgesteld. In 2004 zijn de regels aangevuld en verruimd in het kader van Ruimte voor Ruimte+. Belangrijk hierbij was, dat bij motie door uw raad ruimte is gegeven aan het differentiëren van regelgeving voor afzonderlijke locaties. Overigens is deze mogelijkheid voor ons college geen aanleiding geweest deze in nadere beleidsregels om te zetten. Dit doen we in het kader van de nu voorliggende herijkingsvoorstellen alsnog.

Ruimte voor Ruimte is als beleidskader geformuleerd met een tweeledig doel: (1) een zo goed mogelijk gebruik voor diverse functies van de openbare ruimte, die van ons allemaal is en (2) het formuleren van kwaliteitseisen voor inrichting en gebruik van de openbare ruimte, die het tot een hoogwaardige en aansprekende maken. Dit beleidskader heeft veel opgeleverd. Er is dan ook alle reden om de twee hoofddoelstellingen van RvR te blijven nastreven.

De regels van RvR zijn in de loop der jaren aangevuld en verruimd. Daarnaast zijn er bij de toepassing van de regels interpretaties gebruikt of nader afspraken gemaakt, die niet geleid hebben tot nadere regelgeving of vastlegging ervan. Dit maakt uniformiteit bij vergunningverlening, maar zeker ook bij de handhaving ervan niet eenvoudiger. De branche heeft in het Horecaoverleg meermalen aangegeven de bestaande regelgeving met betrekking tot het terrasbeleid als knelpunt te ervaren, vooral omdat die niet of te weinig voorziet in (of leidt tot) eigentijdse en situatiespecifieke oplossingen. Anderzijds onderschrijft de branche de waarde(n) van regelgeving, omdat ook zij inziet dat ondernemers geneigd zijn "de grenzen op te zoeken" en de grens dus bewaakt dient te worden door regels die wel degelijk kunnen bijdragen aan kwaliteit, uniformiteit en rechtszekerheid.

Het is in de binnenstad sinds de beginjaren negentig drukker en drukker geworden. Een groeiende bezoekersstroom komt om diverse redenen naar de binnenstad en verwacht daar onder andere een gevarieerd horeca-aanbod en goede mogelijkheden voor recreatie en ontmoeting, ook op terras. Ook dit is reden voor de branche om voor te stellen het terrasbeleid te actualiseren.

Daarbij zou het er onder andere om moeten gaan nieuwe vormen van terrasin-vulling te ontwikkelen, het uitzetten van terras ook in de winterperiode mogelijk te maken, en terras in de toekomst op meerdere locaties (zoals aan het water) daar waar mogelijk ook te vergunnen.

Wij hebben in vorenstaande ontwikkelingen en verzoeken aanleiding gezien om het terrasbeleid te herijken.

In september 2008 hebben wij u geïnformeerd over ons voornemen deze herijking in overleg met de branche ter hand te nemen en tijdig voor het terrasseizoen 2009 met voorstellen te komen. Voorstellen waarbij het niet alleen zaak zou moeten zijn om regels te schrappen, maar ook ongeschreven regels die we willen hanteren, duidelijk te omschrijven. Voorstellen, waarbij we willen nagaan of verruiming van regelgeving gepaard kan gaan met een grotere verantwoordelijkheid voor de branche zelf, waarmee de betrokken ondernemers de ruimte krijgen om tot hoogwaardige kwaliteit van terrassen te komen. Voor ons is bij het formuleren van regels een oordeel over de handhaafbaarheid een belangrijk criterium. Regels die we niet kunnen of willen handhaven moeten we niet stellen. En regels wijzigen of afschaffen die de handhaving ernstig bemoeilijken moeten we niet willen. Bij de voorbereiding van de voorstellen die we nu formuleren is hier dan ook zorgvuldig naar gekeken.

Uw raad heeft ons voornemen met betrekking tot het terrasbeleid voor kennisgeving aangenomen.

Bij de bespreking van de concept-Binnenstadvisie sprak uw raad bij motie uit dat Ruimte voor Ruimte zou moeten worden heroverwogen. De uitvoering hiervan heeft in zoverre nog niet zijn beslag kunnen krijgen, dat op dit moment concrete voorstellen in deze kunnen worden gedaan.

Omdat we hebben willen voldoen aan de wens van de branche om tijdig voorstellen met betrekking tot het terrasbeleid te doen, willen wij in afwachting van deze bredere heroverweging alvast een aantal maatregelen treffen die bijdragen aan de kwaliteit van een levendige binnenstad.

Winterterras.

Het huidige terrasseizoen loopt van 1 maart tot 1 november. De branche heeft aangegeven er de voorkeur aan te geven niet te spreken van onderscheidende regimes voor zomer- en winterterras. Ze opteert primair voor een algemeen terrasbeleid van 1 januari tot 31 december. In die optiek is het aan de ondernemer om gezien de weers- en klimaatverwachting te besluiten tot het al of niet uitzetten van terras. Wij hebben de duurzaamheid hoog in ons vaandel staan en dat siert de stad. Het maakt de keuze voor winterterrassen niet gemakkelijker, gezien de terrasverwarming die daaraan onlosmakelijk verbonden is. Op grond van Europese en landelijke regelgeving is het ons niet toegestaan terrasverwarming te verbieden. Ook Horeca Nederland is doordrongen van de noodzaak duurzame oplossingen te zoeken.

We stellen daarom (ook om veiligheidsredenen) terrasverwarming slechts toe te staan voor gevelterrassen, alleen in de winterperiode en in de vorm van meest energiezuinige apparatuur. Omdat het ministerie van VROM, TNO en Novem Milieu nog geen sluitende oplossing voor de betreffende apparatuur hebben gevonden (de markt in deze is nog volop in ontwikkeling) willen we dan ook in overleg met Horeca Nederland en de VWA komen tot het gebruik van de meest energiezuinige apparatuur, waarbij de

afpraak is gemaakt, dat in deze uit te brengen adviezen van of namens de minister van VROM bindend zullen zijn. Omdat duurzaamheid een bredere scope heeft dan verwarming alleen, is met Horeca Nederland afgesproken dat verdere maatregelen in deze sector die kunnen bijdragen aan duurzaamheid gezamenlijk uitgewerkt zullen worden.

Naast de voorwaarden rond verwarming zullen voor de periode 1 november-1 maart de volgende aanvullende regels naast algemeen geldende worden gehanteerd:

- alleen gevelterras is toegestaan;
- er zal gedurende deze periode geen ontheffing worden gegeven voor de opslag in de openbare ruimte van terrasmeubilair;
- winterterras is alleen mogelijk in de binnenstad (inclusief beide zijden van de Diepenring).

Deze regels worden gesteld, omdat opslag van terrasmeubilair, die nu in uitzonderingsgevallen gedurende het zomerseizoen in de openbare ruimte wordt toegestaan, vanwege overwegingen van veiligheid niet gedurende het gehele jaar zou moeten plaatsvinden. Het toestaan van eilandterras gedurende de winterperiode kan in de praktijk betekenen dat dit terras het gehele jaar zou uitstaan, terwijl het merendeels vanwege de weersomstandigheden niet gebruikt wordt. Daar komt bij, dat het vanwege het streven naar energiezuinige verwarming ongewenst is om dit op eilandterras toe te staan.

Terrasinulling.

De terrasinulling betreft (voorschriften over) het meubilair, begrenzing in de vorm van schotten, accessoires als parasols en bloembakken. Meest bediscussieerd in de afgelopen jaren is het meubilair (alleen rotan of look-a-like mag) en het plaatsen van schotten - door velen gewenst - maar nu niet toegestaan. Vooral de regelgeving op dit punt wordt door de branche als knellend ervaren en te weinig bijdragend aan de levendigheid en het onderscheidend vermogen. Anderzijds onderschrijven zij dat mogelijke alternatieven aan goede kwaliteitseisen onderhevig moeten zijn.

Wij zijn van oordeel dat de levendigheid en aantrekkelijkheid van de binnenstad als geheel en die van afzonderlijke bedrijven, er beide mee gediend zijn als er sprake is van een zekere voor heel Groningen passende uitstraling, waarbij meer variatie dan tot nu toe wenselijk is. Ook omdat sinds 1993 veel meer keuze is gekomen in materiaal van uitstekende kwaliteit bestaan hiervoor goede mogelijkheden. De variatie willen we vooral zoeken door het mogelijk te maken dat verschillende locaties in de binnenstad hun eigen "identiteit" profileren en zich als onderscheidend naar het publiek presenteren doordat de gezamenlijke ondernemers komen tot een gezamenlijke opzet van de terrasinulling. In eerste instantie maken we dit mogelijk op de volgende locaties: Poeleplein, Kattendiep, Grote Markt Zuidwest, Grote Markt Zuidoost, Vismarkt, Waagplein en Uurwerkersgang e.o. Indien vanuit andere locaties of individuele bedrijven verzoeken voor een eigen vorm van terrasinulling worden gedaan, dan zullen die van geval tot geval worden beoordeeld. In alle gevallen wordt de aanvraag beoordeeld door de in te stellen Adviescommissie.

Omdat uitgangspunt is en blijft dat het aanzien van terrassen en binnenstad is gediend met een hoge kwaliteit van het daarbij gebruikte materiaal en van een zodanige terrasopstelling en -omvang die passend zijn bij de omgeving ervan, wordt een aantal huidige voorschriften gehandhaafd:

- minimaal 1,5 meter vrije doorloop moet gegarandeerd zijn;
- eilandterrassen zijn allen toegestaan op daarvoor aangewezen locaties;
- opslag gebeurt inpandig, tenzij daar aantoonbaar geen mogelijkheid voor is;
- sluitingstijd is 02.00 uur (buiten de Diepenring 01.00 uur);
- reclame-uitingen worden beperkt tot die voor de betreffende horeca-inrichting;
- terras is alleen toegestaan voor of in het zicht van de inrichting.

Dit betekent dat de huidige voorschriften rond mogelijkheid van terras, terrasomvang, openingstijden, terrasligging en terrasvoorschriften in voetgangersgebieden *ongewijzigd* blijven.

Toetsing en Adviescommissie.

Omdat het meer vrijgeven van de regelgeving en anderzijds het streven naar hoogwaardige kwaliteit van groot belang blijft, hebben we een Adviescommissie, bestaande uit Welstand, gemeente en Koninklijke Horeca Nederland samengesteld. KHN geeft hiermee invulling aan medeverantwoordelijkheid van de branche voor de uitvoering van het terrasbeleid. Deze commissie ziet toe op de kwaliteit en dient ons college van advies als één van de partijen van oordeel is dat een aanvraag voor een vergunning te zeer afwijkt van de geldende en gestelde regels. De handhaafbaarheid van de regels is daarbij een belangrijk afwegingsaspect.

Schotten.

Op grond van de huidige regelgeving zijn terrasschotten niet toegestaan. Het aanzien van de openbare ruimte, het doorzicht ervan, het zo openbaar mogelijk houden van de openbare ruimte, en de mogelijkheden voor het schoonhouden van de terrasruimte zijn hiervoor in het kader van Ruimte voor Ruimte redenen geweest. Horeca Nederland bepleit het toestaan van schotten in verband met beschutting tegen weer en wind, energiebesparing, de duidelijke begrenzing van het terras en het comfort van het publiek. Schotten maken het gebruik van terras - zeker in de winterperiode - aantrekkelijk, maar brengen met zich mee, dat de openbare ruimte wordt verkleind ten gunste van commercieel gebruik. Dit geldt te meer, als de schotten blijven staan ook op die momenten dat het terras niet in gebruik is. Wij willen om deze redenen, en zeker niet vooruitlopend op de nog uit te werken heroverweging van Ruimte voor Ruimte, het plaatsen van schotten vooralsnog niet toestaan.

Opslag meubilair.

Een algemene voorwaarde die op alle terrassen van toepassing is, betreft het verwijderen van het terrasmeubilair van de openbare weg tijdens sluitingstijd van het terras. In de binnenstad moeten terrassen gesloten zijn van 02.00-07.00 uur en in de buitenwijken is dit van 01.00-07.00 uur. Deze regelgeving is gebaseerd op het - breed gedragen - standpunt dat opslag van terrasmeubilair op straat vandalisme uitlokt, het schoonhouden van de openbare ruimte bemoeilijkt, een dissonant betekent voor de omgeving en dat een uitgezet leeg terras niets toevoegt aan een positief straatbeeld. Terrassen zijn onderdeel van het bedrijf en moeten dan ook binnen het bedrijf worden opgeslagen. In de praktijk is gebleken dat terrasmeubilair daar waar geen opslagruimte was, netjes tegen de gevel gestapeld werd neergezet. In 2004 is bij de bespreking van Ruimte voor Ruimte+ in principe een ontheffingsmogelijkheid geschapen, waarbij geen criteria zijn geformuleerd. We willen gedurende de zomerperiode ontheffing van opslag mogelijk maken, indien de ondernemer kan aantonen dat inpandige opslag niet tot de mogelijkheden behoort.

Omdat de argumenten om de opslag in principe inpandig te willen (openbare orde, schoonhouden etc.) in de winterperiode zwaarder wegen, willen we de ontheffingsmogelijkheid gedurende deze periode niet. Concluderend dat eilandterrasmeubilair gedurende de zomer veelal niet inpandig wordt opgeslagen, is dit een extra reden om gedurende de winterperiode geen eilandterras toe te staan.

Terras aan het water.

Terrassen aan het water kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de aantrekkelijkheid van de binnenstad. Op dit moment is dit op een beperkt aantal locaties aan de Diepenring in principe mogelijk. Dat zal in de toekomst wellicht meer mogelijkheden bieden als de herinrichting van de Diepenring zijn beslag krijgt. Vanwege de specifieke situatie aan het water willen we bij aanvragen voor vergunning steeds een afweging maken ten opzichte van andere functie en belangen als verkeer, veiligheid en wonen. Om diezelfde reden zijn aanvullende voorwaarden gesteld met betrekking tot openingstijd, toezicht en bediening vanuit de inrichting. Zo staan we terras aan het water alleen gedurende de zomerperiode toe, wordt als sluitingstijd maximaal 23.00 uur gehanteerd, moet meubilair inpandig worden opgeslagen, mag er niet verwarmd worden, is een uitgiftepunt op het terras toegestaan en moet het terras zichtbaar zijn vanuit de betreffende inrichting. Ook is de algemene regel (geen schotten) ook hier van toepassing.

Detailhandel.

Voor detailhandel bestaat (nu al) de mogelijkheid een semi-horecaverunning te verkrijgen. In geval er geen horeca-inrichting in de nabijheid is, maken we het verstrekken van een terrasvergunning in deze gevallen buiten de Diepenring mogelijk.

Rookvoorziening.

In het winterseizoen 2008-2009 is een proef met rookvoorzieningen gehouden. Daarbij is het serveren en nuttigen van een drankje verboden. De evaluatie leert, dat de bedrijven zich in hoge mate aan de regels houden en dat Horeca Nederland erin slaagt de leden zich te laten binden aan de gemaakte afspraken. Nu het terrasseizoen voor gevelterras wordt verlengd tot het gehele jaar ontstaat voor deze bedrijven de mogelijkheid terras uit te zetten en daarmee de mogelijkheid van serveren en nuttigen tot 02.00 uur respectievelijk 01.00 uur. Om praktische redenen willen we ontheffing voor inpandige opslag na dit tijdstip verlenen, onder de voorwaarde dat na sluitingstijd niet geserveerd en genuttigd wordt.

Voor een eilandterras kan in de vorm van statafels een rookvoorziening worden toegestaan. In die gevallen waarin geen sprake is van (gevel)terrasvergunning, kan een rookvoorziening in de vorm van 1 rij stoelen worden toegestaan, onder voorwaarde dat de vrije doorloop hierdoor niet wordt gehinderd.

Voorstel.

Bij het terrasbeleid is sprake van verschillende verantwoordelijkheden. Zo besluit uw raad over (wijziging van) de APVG en de hoofdlijnen van het terrasbeleid, is ons college belast met de vaststelling en nadere precisering van de bij vergunningverlening te hanteren beleidsregels en het geven van aanwijzingen voor de aanvraagprocedure; en is de burgemeester (op grond van APVG en collegebesluit) bevoegd tot de uitvoering: verlenen dan wel weigeren van een vergunning.

Onze voorstellen tot wijziging c.q. aanvulling van een aantal beleidsregels en het instellen van een Adviescommissie geven geen aanleiding tot wijziging van de APVG. Bij het formuleren van nadere beleidsregels rond het terrasbeleid, waarbij we u hierbij om instemming vragen, hebben voor ons een drietal kernwaarden gegolden:

- (behoud en bevordering van) kwaliteit van inrichting, gebruik, aanzien en uitstraling van de openbare ruimte;
- duurzaamheid;
- deregulering en gedeelde verantwoordelijkheid.

Terrassen leggen niet alleen beslag op de openbare ruimte, zij leveren er ook een bijdrage aan. Door terrassen gedurende een langere tijd van het jaar mogelijk te maken, maar ook door in overleg met ondernemers te zoeken naar benutting van nieuwe mogelijkheden die zich voordoen bij materiaalkeuze en het profileren van de eigen identiteit van verschillende locaties, kan sprake zijn van een verdere verlevendiging van de binnenstad en het aanzien ervan met een kwaliteit waar we trots op kunnen zijn. Zeker ook terrassen aan het water - het water waar we op meerdere fronten meer accent op leggen - kunnen hier een extra betekenen.

Koninklijke Horeca Nederland heeft er blijk van gegeven dat ondernemers zeker hun eigen doelen hebben, maar dat die rond duurzaamheid en kwaliteit parallel lopen met de onze. KHN heeft aangegeven bij de verdere vormgeving van het terrasbeleid en bij de toetsing van aanvragen een rol te willen spelen en daarvoor verantwoordelijkheid te willen nemen. Dit gebeurt door deelname in de Adviescommissie, maar ook door betrokkenheid bij het zoeken naar de meest energiezuinige apparatuur en een verder reikend duurzaamheidspakket. Dat gegeven, samen met de mogelijkheid om van nieuwe en actuele oplossingen en materialen gebruik te maken, stelt ons in staat om op een aantal gebieden tot actualisatie, vermindering of verduidelijking van regelgeving te komen. Toetspunt is daarbij steeds geweest dat regels er zijn om voor alle partijen duidelijkheid te geven, om belangenafweging inzichtelijk te maken en door een goede handhaving bij te dragen aan het gewenste verblijfsklimaat in de stad.

De discussies over verwarming en schotten bleken daarbij sleutelthema's. Door af te spreken samen met deskundigen van VROM, TNO en Novem Milieu te zoeken naar de meest energiezuinige apparatuur, stellen we de branche in staat om gedurende het gehele jaar (gevel)terras uit te zetten. In dit voorstel hebben we onze overwegingen gegeven op basis waarvan terrasschotten niet zullen worden toegestaan.

Het nieuwe terrasseizoen is inmiddels begonnen. Daarom hebben we ingestemd met een verzoek van de ondernemers aan het Kattendiep om alvast met een proef te mogen starten, waarbij de nu geformuleerde nieuwe beleidsregels van toepassing zijn.

De komende winter zullen we ervaringen kunnen opdoen met de nieuwe mogelijkheden voor terrassen. De Adviescommissie zal binnenkort met haar werkzaamheden beginnen. In het najaar van 2010 zal in overleg met KHN een evaluatie worden uitgevoerd; de uitkomsten zullen met uw raad worden besproken. Onderdeel daarvan zal ook zijn de heffing van de precariorechten; tot dan worden hierin geen wijzigingen voorgesteld.

Op grond hiervan stellen we u voor te besluiten:
in te stemmen met het wijzigen van beleidsregels voor horecaterrassen.

Burgemeester en wethouders
van Groningen,

de burgemeester,

de secretaris,

Jacq. Wallage.

H.P. Bakker.