

Horecabeleid 2021

Conceptversie voor besluitvorming t.b.v. formele consultatie







Inhoudsopgave

Het horecabeleidsplan in relatie tot corona	5
1 Inleiding	9
2 Marktanalyse Horeca; waar staan we nu?	13
2.1 Wat vooraf ging	13
2.2 Trends en branche ontwikkelingen.....	15
2.3 Marktanalyse en ontwikkelperspectief	16
2.3.1 Aanbod en horeca	16
2.3.2 Vraag naar horeca	16
2.3.3 Vraag- en aanbod verrekening en ontwikkelperspectief	17
2.4 Conclusie; waar staan we nu?	17
3 Het nieuwe horecabeleid	19
3.1 Waar willen we naar toe?	19
3.2 Hoe komen we daar?	19
3.3 Overige beleidsaspecten horeca	26
Bijlagen	
Bijlage 1: Uitwerking gebiedsprofielen en ontwikkelperspectief	29
Bijlage 2: Relevante beleidskaders	33
Bijlage 3: Horeca categorieën en Europese dienstenrichtlijn	37





Het horecabeleidsplan in relatie tot corona

Horecabeleid Breda

Het lijkt misschien een slechte timing om op dit moment nieuw horecabeleid te maken en vast te stellen. Immers, de horecasector is ongekend hard geraakt door corona en de (nabije) toekomst is nog onduidelijk.

Maar, niets is minder waar. Juist nu is het voor onze horecaondernemers van belang nieuw beleid te hebben. Om de bestaande mogelijkheden te consolideren, om nieuwe ontwikkelingen te kunnen beoordelen, om meer leegstand te voorkomen en om naar de toekomst te kunnen blijven kijken. Daar voorziet het nieuwe horecabeleidsplan in. Een plan dat inzicht geeft in de kwalitatieve en kwantitatieve behoefte voor de horeca. Een plan hoe we dat gezamenlijk willen en kunnen realiseren. Een plan dat kaders schept. Een plan als richtlijn voor nieuwe bestemmingsplannen en voor de toetsing van nieuwe initiatieven. En een plan om de ondernemer te helpen en zo kwaliteit in de stad te kunnen waarborgen en verbeteren. Hotels vallen buiten dit kader, hiervoor is een eigen beleidskader opgesteld.

In nauwe samenwerking met verschillende belanghebbenden zijn we in de afgelopen jaren bezig geweest met het opstellen van nieuw horecabeleid. Door de coronacrisis is de besluitvorming van het beleid in goed overleg vertraagd. Eind 2020 is gezamenlijk besloten om toch bestuurlijke besluitvorming voor te bereiden. De belangrijkste reden is de brede behoefte die bestaat aan actuele kaders voor de horecabranche. Bovendien is de gekozen beleidslijn niet wezenlijk veranderd door de coronacrisis. Wel is besloten om een hoofdstuk over de verwachte invloed van de coronacrisis op de horeca toe te voegen. Dat gebeurt in dit hoofdstuk, waarin we ingaan op de volgende onderdelen, steeds in relatie tot corona:

- nut en noodzaak van nieuw horecabeleid;
- ambitie van het horecabeleid;
- Bredase horeca en de coronacrisis;
- overwegingen voor het horecabeleid.

Dit hoofdstuk maakt dan ook geen deel uit van het horecabeleid.

Nut en noodzaak nieuw horecabeleid

Zowel gemeente als ondernemers hebben dringend behoefte aan een nieuw beleid. De gemeente krijgt zo een actueel kader om beter te sturen op (on)wenselijke ontwikkelingen, terwijl bestaande en nieuwe bedrijven weten waar ze aan toe zijn. Uitstel leidt tot nog meer onzekerheden voor de sector, bovenop de coronaproblematiek. Daarom is verder uitstel niet gewenst. Het horecabeleid beschrijft vooral het toekomstige locatiebeleid (inclusief de belangrijkste randvoorwaarden) en de samenwerking met belanghebbenden bij de uitvoering ervan. Ook dient dit beleid als richtlijn voor nieuwe bestemmingsplannen en voor de toetsing van nieuwe initiatieven. Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn de ambities van gemeente, marktpartijen, de beeldbepalende functie én de verwevenheid van horeca met andere sectoren. Het nieuwe beleid vervangt de visie uit 2005 (geactualiseerd bij raadsbesluit in 2011).

Ambitie van het horecabeleid: consolidatie huidige horecapaciteit staat voorop

De gemeente heeft vooral invloed op de ruimtelijke ontwikkeling van de horeca. De invulling van formules en doelgroepenkeuzes is en blijft marktwerking. Hoewel het beleid grotendeels voor de coronacrisis is opgesteld, kiezen we ervoor de groei van het aantal horekazaken te beperken. Bij het eventueel toestaan van nieuwe horeca moet de behoefte aan én de meerwaarde van de horeca op die specifieke locatie duidelijk worden aangetoond. Deze keuze is gemaakt omdat 'meer van hetzelfde' simpelweg ongewenst is en omdat een recessie en een afnemend rendement in de horeca in zekere zin al werden voorzien voor corona. De komst van corona heeft deze ontwikkeling enorm versneld.

Hoewel de horeca één van de hardst getroffen economische sectoren is, ligt een oplossing hiervoor grotendeels buiten de reikwijdte van het horecabeleid. Het beleid faciliteert immers vooral de planologische en ruimtelijke

mogelijkheden voor horeca. De (tijdelijke) noodmaatregelen van de Rijksoverheid en de gemeenten (zoals steunpakketten, het vergroten van terrasruimte, etc.) staan grotendeels los van het horecabeleid. Gemeente en ondernemers zijn continu in gesprek om de horeca te helpen.

Bredase horeca en de coronacrisis

Hoewel de tijdelijke maatregelen voor de horeca losstaan van het beleid, is het noodzakelijk context te geven over de Bredase horeca in relatie tot corona en de verwachte recessie. Dit heeft immers ook op de langere termijn grote impact op de stedelijke economie en op de horeca in het bijzonder. De impact hangt af van een aantal samenhangende factoren, zoals de duur en hevigheid van het virus, de beschikbaarheid van de vaccin(s), consumentengedrag, de mate van overheidssteun en de solidariteit in de horecaketten. Mede door deze onzekerheden kunnen we nu (juli 2021) nog weinig gedetailleerde uitspraken doen over de impact op de horecasector. Wel voorspellen de economische prognoses landelijk een lichte tot zware krimp, waar vooral de conjunctuurgevoelige horeca de effecten van zal ondervinden.

Het is duidelijk dat horecabedrijven zware tijden beleven. Dit ondanks flankerende, landelijke maatregelen gericht op lastenverlichting in personeel, huisvesting en financiering. Het aantal faillissementen en bedrijfsbeëindigingen in de horeca zal naar verwachting groeien. Vrijwel alle zaken worden getroffen, ook vanwege de forse groei van het aantal horecazaken de afgelopen jaren. Op termijn betekent dit dat er meer leegstand zal zijn, ondanks keten-solidariteit en betalingsregelingen. Immers, vaste lasten lopen op en uiteindelijk moeten rekeningen (vermoedelijk) weer worden betaald.

Effecten verschillen per branche

In de lockdown wordt alle horeca door de sluiting getroffen, maar ook bij heropening van de horeca heeft de verwachte economische recessie invloed. Ingezoomd op de deelsectoren signaleren we dat de (prijsvriendelijke) fastservice sector zich tijdens recessies doorgaans redelijk staande houdt, ook vanwege hun bezorgformules. Wel is de vraag in hoeverre de snel gegroeide 'daghoreca' (lunchrooms, koffiezaken) conjunctuurbestendig zal blijken. Restaurants zijn veel gevoeliger voor recessies. Zo zaten restaurants pas 5 jaar na het begin van de kredietcrisis in 2008 weer op hetzelfde omzetniveau als daarvoor. De zogenoemde drankverstrekkers (dat wil zeggen cafés, clubs, etc.) worden bedrijfseconomisch het hardst getroffen. Discotheken en clubs blijven voorlopig nog dicht en er is nog geen zicht op wanneer zij hun deuren weer mogen openen.

Bedrijven in de horecabranche hebben door de sluiting en maatregelen te maken gekregen met grote omzetverliezen en zijn daardoor extra kwetsbaar. In totaal waren er aan het begin van de coronapandemie (begin april 2020) zo'n 730 horecavestigingen in Breda. Hier waren in totaal zo'n 4.430 personen werkzaam. Het CBS heeft in februari 2021 de eerste economische groeicijfers over 2020 bekend gemaakt. Uit deze cijfers blijkt dat de krimp in de horeca, ten opzichte van 2019, gelijk is aan 40,8%. Geen enkele andere sector heeft te maken met zo'n grote krimp, voor cultuur en recreatie wordt bijvoorbeeld uitgegaan van een krimp van 24,5%.

Maatregelen rijksoverheid

Voor de horeca geldt dat de huidige maatregelen het omzetpotentieel fors verlagen. Horecazaken hebben meer fysieke ruimte nodig om te voldoen aan de 1,5 meter norm en kunnen als gevolg daarvan minder gasten ontvangen. Omzetten staan daardoor zwaar onder druk. De sector erkent de noodzaak om maatregelen te nemen, maar benadrukt dat deze in de praktijk moeilijk uit te voeren zijn. Zeker later op de avond, wanneer er wat biertjes gedronken zijn. Dit blijkt ook uit een enquête die KHN (afdeling Breda) onder haar leden heeft gehouden in 2020. Tegenover de beperkende maatregelen zijn vanuit het rijk echter ook financiële ondersteuningsmaatregelen beschikbaar gesteld. Aangezien er nog niet met zekerheid gesteld kan worden wanneer de coronacrisis voorbij is, zijn de effecten van zowel de beperkende als de ondersteunende maatregelen op de branche voor de lange termijn nog niet zichtbaar en vallen deze dan ook buiten de invloed van dit beleid.

Lokale maatregelen

Toch zijn er voor de sector ook kleine lichtpuntjes zichtbaar. De desolate, lege binnensteden, restaurants en terrassen houden ons immers een spiegel voor: horeca is eenvoudigweg niet meer weg te denken uit het straatbeeld en uit onze samenleving. Goede, gastvrije horeca maakt het verschil, zoals we allemaal hebben ervaren en zoals ook overheden nu meer dan ooit erkennen. Een gezamenlijke aanpak door ondernemers, vastgoedeigenaren, brouwerijen en de overheid om de sector hierdoorheen te helpen, wordt daarom nog belangrijker. De lokale afdeling van KHN en de gemeente zijn zeer actief en brengen de gevolgen van de landelijke maatregelen voor de horeca landelijk onder de aandacht. Mede door deze inspanningen was Breda bijvoorbeeld de eerste grote gemeente, waar ondernemers, brouwerijen en pandeigenaren afspraken maakten om de huurlasten te delen. Ook is in Breda extra ruimte beschikbaar voor terrassen, op soms unieke plekken.

Roadmap Horeca Breda

Omdat de coronacrisis een ongekende wissel trekt op de horeca, omdat zij al tot 2 keer toe hun deuren hebben moeten sluiten, omdat nog niet duidelijk is wanneer zij weer open mogen én welke gevolgen de crisis voor hen heeft, is de 'Roadmap Horeca Breda' ontwikkeld. Om dit mogelijk te maken, hebben onder andere KHN (afdeling Breda), AB InBev, Heineken en de Gemeente Breda de koppen bij elkaar gestoken.

Alle horecaondernemers (ook startende) kunnen een persoonlijk gesprek en een bedrijfsscan met het onafhankelijke adviesbureau (HorecaAdviesBureau.nl) aanvragen om naar de toekomst van hun bedrijf te kijken. In de bedrijfsscan komen de financiële situatie, locatie, concept, privé-situatie, pand en interieur, eventuele toekomstige mogelijkheden op ander werk van de ondernemer en de haalbaarheid van het voortzetten van het bedrijf aan bod. Wat de uitslag ook is, de samenwerkende partijen staan paraat voor hulp en ondersteuning op maat. Bijvoorbeeld op het gebied van kortingen of maatwerk coaching. En wanneer dat onverhoopt nodig is, bijvoorbeeld ook voor schuldsanering of begeleiding naar ander werk.

Herstelplan Horeca

In het Herstelplan Horeca, opgesteld door Gemeente Breda in samenspraak met KHN, staan afspraken hoe horeca-ondernemers zo goed mogelijk door de coronacrisis geholpen kunnen worden. Hieronder vallen onder andere afspraken over de mogelijkheid voor extra terrasruimte en het mogelijk maken van winterterrassen als extra mogelijkheid voor herstel. Daarbij hoeven ondernemers geen precariokosten te betalen voor de periode waarin de terrassen gesloten zijn. Een ander voorbeeld is een overgangsperiode voor aanpassingen aan de vergunning met betrekking tot leidinggevend. Vanaf heropening hebben de ondernemers gezien de onoverkomelijke personele wijzigingen per horecabedrijf drie maanden de tijd om eenmalig zonder legeskosten alle leidinggevend op de vergunning te wijzigen.

Overwegingen voor het horecabeleid

De gekozen beleidslijn en ambitie voor Breda verandert zoals vermeld nauwelijks. We blijven inzetten op consolidatie van de horecapaciteit en 'de juiste soort en omvang horeca op de juiste plaats'. Wel verandert de context. De gemeente moet nog terughoudender zijn met planologische mogelijkheden voor nieuwe horeca. Tegelijkertijd moet er wel ruimte zijn en blijven voor dynamiek, innovatie en goed ondernemerschap. Zoals dat hoort bij een gastvrije stad als Breda. Een gezond ondernemersklimaat moet bijdragen aan het herstel van de sector. De komende periode moet hierin een balans worden gevonden en wordt langzamerhand duidelijker wat de effecten zijn op de horeca, maar ook op de detailhandel, leisure en hotels. Om tijdig en actief te sturen is samenwerking tussen alle partijen en sectoren meer dan ooit wenselijk en noodzakelijk, zeker in de binnenstad. Actieve monitoring is nodig om tijdig te kunnen sturen. Denk daarbij aan bezoekersstromen, druktemanagement, omgang met de verruimde terrassen, maar ook aan overnames in de horeca. Extra aandacht is nodig om ondermijning te voorkomen. Juist nu. Mocht de coronacrisis op langere termijn toch zorgen voor structurele leegstand, dan zal er een binnenstadbrede aanpak met alle partijen moeten komen. Hopelijk kunnen we dat door alle genomen maatregelen en beleid voorkomen.



Inleiding

Horeca is belangrijk voor een bourgondische stad zoals Breda. Het zorgt voor levendigheid in de stad, trekt meer bezoekers en biedt werkgelegenheid aan circa 4750 mensen (cijfers uit 2019). Daarnaast wil Breda een belangrijke speler worden op het internationale speelveld van de horeca om nieuwe doelgroepen aan te spreken en om beter in te kunnen spelen op trends. Daarom willen we de randvoorwaarden voor een bloeiend horecaklimaat in de stad optimaliseren. Daarin voorziet het nieuwe beleidsplan horeca. Rode draad in dit plan is consolidatie van kwantiteit en inzetten op kwaliteit. De ruime mogelijkheden voor het vestigen van daghoreca (horeca 1) heeft weliswaar de levendigheid van de binnenstad versterkt, maar de andere kant van de medaille is dat er teveel van dezelfde formules zijn gekomen en dat die moeilijk te handhaven zijn. Dat komt de bestaande horecastructuur niet ten goede. Dit beleidsplan roept deze ongewenste ontwikkeling een halt toe, waarmee we de horecaondernemers tegemoet komen. In het verlengde daarvan worden de verschillende horeca-categorieën verduidelijkt. Daarmee biedt het handvatten voor de toekomstige structuur van de Bredase horeca. Het plan is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met KHN (afdeling Breda) en het Ondernemersfonds Breda.

Aanleiding

Breda staat bekend als een bourgondische, gastvrije en sfeervolle stad. Breda heeft een fraaie historische binnenstad waar het goed toeven is en waar mensen elkaar graag ontmoeten. De horeca drukt onmiskenbaar een stempel op de stad. Hoewel de binnenstad de grootste horecacapaciteit kent, zijn er natuurlijk veel meer gebieden met horeca. Denk aan de gezellige Haagsemarkt, het stijlvolle Ginneken, de horeca in de wijken en dorpen en in het buitengebied.

Horeca is van nature een dynamische branche, waar trends en ontwikkelingen elkaar rap opvolgen. Het Bredase horecabeleid dateert uit 2005 en sluit daarom niet meer voldoende aan op het huidige consumentengedrag en op de wensen en behoeften van ondernemers en initiatiefnemers. Daarnaast zijn in 2011 de horeca categorieën aangepast om vernieuwing in de markt te faciliteren. De juiste horeca op de juiste plaats brengt reuring en sfeer in een gebied, maar een te grote toename kan negatieve effecten hebben of overlast veroorzaken. Daarom is er behoefte aan een actueel ruimtelijk beleid op de Bredase horeca. Dit horecabeleid geeft inzicht in welke horeca we op welke plaats voorzien. En hoe wij in samenwerking met marktpartijen hier richting aan geven. Ook geldt dit beleid als richtlijn voor nieuwe bestemmingsplannen en voor de toetsing van nieuwe initiatieven. Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn de ambities van gemeente, marktpartijen, de beeldbepalende functie én de verwevenheid van horeca met andere sectoren.

Werkwijze en participatie

In 2019 is een onderzoeksrapport opgesteld door bureau Van Spronsen en partners (hierna 'onderzoeksrapport' genoemd). Dit onderzoeksrapport geeft inzicht in de vraag- en aanbodstructuur van de Bredase horeca. Deze rapportage is tot stand gekomen in samenspraak met de belanghebbenden en de gemeente. Er is periodiek overleg gevoerd met de begeleidingscommissie, waar zowel KHN¹ als de Stichting Ondernemersfonds Breda (SOFB) aanschoven. Daarnaast zijn drie brede sessies georganiseerd voor belangstellenden. In dit onderzoeksrapport is (op hoofdlijnen) een aantal beleidsaanbevelingen gedaan. De voornaamste aanbeveling is het volledig planologisch inperken van de nu vrijgegeven lichte horeca (horeca 1) in de binnenstad. Sinds het uitbrengen van dit advies is er echter nieuwe jurisprudentie verschenen. Het beleidsstuk is dan ook geschreven met oog voor deze actuele wettelijke kaders, waaronder de Europese Dienstenrichtlijn (zie bijlage 3). Het volledig inperken van horeca 1 is in strijd met deze jurisprudentie en is zodoende niet langer beleidsmatig haalbaar (zie ook paragraaf 3.1). Bovendien zou een dergelijke afweging in samenhang met andere functies in de binnenstad en beleidsvelden moeten worden bekeken.

¹ Zowel de vertegenwoordiging van de afdeling Breda, als de regioconsulent.

In de binnenstad is vooral de relatie met de detailhandel (winkels) en overige voorzieningen van belang. Het inspiratiedocument 'Poets de parel op' kent een aantal thema's die nader uitgewerkt worden in een concreet uitvoeringsprogramma. Dit inspiratiedocument is deels gelijktijdig met het nieuwe horecabeleid opgesteld, zodat het aansluit op elkaar. In het inspiratiedocument worden vanuit citymarketing, de sfeergebieden en hun doelgroepen nader uitgewerkt. Het nieuwe horecabeleid gaat alleen op hoofdlijnen in op de doelgroepanalyse. Ook de relatie met de detailhandel is relevant voor het horecabeleid. Immers, in veel deelgebieden zijn horeca en detailhandel de voornaamste functies. Ook hier heeft de ontwikkeling van beleid op beide branches deels gelijktijdig plaatsgevonden.

Leeswijzer

Voor het opstellen van nieuw horecabeleid is een aantal vragen essentieel (zie ook figuur 1.1):

Waar staan we nu?

Het betreft een evaluatie van het voorgaande horecabeleid, een inventarisatie van de andere beleidskaders, trends en ontwikkelingen, de vraag- en aanbodstructuur van de Bredase horeca en resumerend het ontwikkelperspectief van de horeca per deelgebied.

Waar gaan we naartoe?

In brede samenspraak met belanghebbenden is het beleid bepaald, dit geeft richting aan diverse beleidsaspecten. Hoe gaan we bijvoorbeeld om met het beleid voor sluitingstijden of de horeca categorieën?

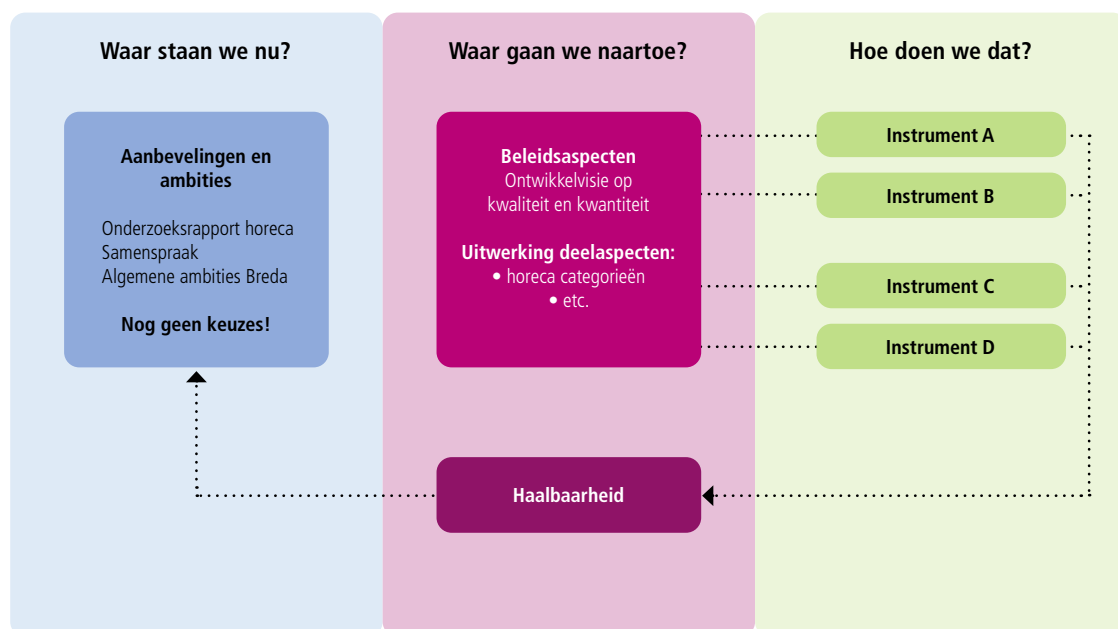
Hoe gaan we dat bereiken?

Tot slot kunnen we per beleidsaspect een breed scala aan instrumenten inzetten. Per instrument is in samenspraak afgewogen of het ook haalbaar is, gelet op zowel organisatorische als juridisch-planologische overwegingen.

Juridisch toetsingskader

Indien nodig, is dit beleidsplan ook een toetsingskader voor de rechter. Dat betekent dat er af en toe juridisch jargon gebruikt wordt. Dat kan ten koste gaan van de leesbaarheid. Maar is dus nodig vanwege de juridische 'houdbaarheid' van het document.

Figuur 1.1| Schematische weergave van het beleidstraject





Marktanalyse horeca; waar staan we nu?

In dit hoofdstuk komt de evaluatie van het voorgaande horecabeleid aan bod. Daarna volgt inzicht in de horeca-structuur van Breda, met daarin trends en ontwikkelingen, de vraag- en aanbodstructuur en het ontwikkelperspectief van de horeca. Het gaat dan met name om de vraag of er nog ruimte is voor uitbreiding van het aantal horecazaken, of dat we moeten inzetten op consolidatie. Dit wordt per deelgebied besproken. Voor toelichting en uitwerking wordt verwezen naar het onderzoeksrapport. We sluiten het hoofdstuk af met de (deel)conclusie waar we nu staan.

2.1 Wat vooraf ging

2.1.1 Evaluatie voorgaand horecabeleid

Actualisatie horecabeleid Gemeente Breda 2005

De ambitie in het Bredase horecabeleid uit 2005 luidt: “ervoor zorgen dat Breda een te overwegen alternatief wordt als het gaat om het bezoeken van een stad in eigen land, waarbij gezellig winkelen alsmede de cultuur en de historie centraal staan”. In deze ambitie speelt de horeca in de binnenstad een belangrijke initiërende en ondersteunende rol. Deze ambitie is de afgelopen 15 jaar vertaald in winkel- en horecaontwikkelingen zowel in de oude binnenstad zelf (zoals De Barones en ‘t Sas) als in spraakmakende projecten daaromheen (bijvoorbeeld Chassé Theater, Holland Casino en Mezz).

De constatering voor de ruimtelijke structuur van de horeca was in 2005 dat de binnenstad een te eenzijdig aanbod heeft, dat het aanbod vooral geconcentreerd is rondom de Havermarkt en de Grote Markt en dat er een te sterke nadruk ligt op een jonger uitgaanspubliek. Dit maakte Breda te weinig aantrekkelijk voor andere doelgroepen. Om de belevingswaarde van de binnenstad te verbeteren, is destijds een aantal ontwikkellocaties voor horeca aangewezen, te weten: Van Coothplein, Achter de Lange Stallen, de Westflank (haven), Breda Centraal en de Bavelse Berg. Uitbreiding van de horeca wordt primair voorzien op deze ontwikkellocaties. In de binnenstad en de rest van de gemeente werd ingezet op stabilisatie van het aantal zaken. Voor de wijken en dorpen was groei onder voorwaarden wel mogelijk. Andere noemenswaardige beleidsaspecten waren het faciliteren van schaalvergroting van bestaande horeca en het vereenvoudigen van de horeca categorieën.

Aanpassing horecabeleidsplan 2005 op het onderdeel horeca categorie indeling (op basis van besluit gemeenteraad 22 september 2011)

In dit besluit is de definitie van horeca 1 opgesteld en bepaald dat er in de binnenstad geen planologisch maximum geldt². De bestemming horeca 1 was destijds in het leven geroepen om de zogenoemde daghoreca te faciliteren en had als doel de winkelfunctie te ondersteunen, de belevingswaarde van het kernwinkelgebied te vergroten en de leegstand tegen te gaan.

2.1.2 Overige relevante beleidskaders

Breda is ambitieus en wil in 2030 een internationale hotspot zijn voor toegepaste technologie en creativiteit. Een stad waar je de dynamiek van de stad én de rust van het platteland vindt. Een stad waar mensen naar elkaar omkijken. Een plek waar ruimte is voor vernieuwing, voor innovatieve en voor creatieve concepten. Een stad waar bewonersbelangen in ogenschouw worden genomen. Kortom, Breda brengt het samen. Ook in haar blik op de toekomst. Voor de relatie van voorliggend horecabeleid met andere relevante beleidskaders verwijzen we graag door naar bijlage 2.

² Deze wijziging is doorgevoerd in de bestemmingsplannen Binnenstad (2013) en Zandberg (2014).

2.1.3 Ruimtelijke en thematische ontwikkelingen

In deze paragraaf beschrijven we de voornaamste ruimtelijke en thematische ontwikkelingen. Voor deze gebieden zijn nog geen concrete ontwikkelprogramma's vastgesteld ten aanzien van de horeca.

Ruimtelijke ontwikkelingen

Spoorzone en Crossmark Breda

De Bredase spoorzone is hét gebied waar de komende jaren hard gewerkt wordt aan stedelijke ontwikkeling. Dat geldt onder andere voor het Havenkwartier en op langere termijn ook voor het voormalige CSM terrein. We gaan de stap over het water zetten. In de wisselwerking tussen deze nieuwe gebieden én de historische binnenstad, kunnen we bijdragen aan de grootstedelijke ambities van Breda. De totale gebiedsontwikkeling in de spoorzone zien we als een nieuw onderdeel van het Bredase stadscentrum. De ontwikkeling is een langlopend traject, dat de scope van het nieuwe horecabeleid overstijgt. In de deelgebieden is ruimte voor nieuwe concepten van wonen en werken. Dit dankzij een uitgekiende mix van kantoren, wonen, luxe voorzieningen, internationaal hoger onderwijs, publieksfuncties en cultuur. We willen hier een aangenaam verblijfsklimaat ontwikkelen, waarbij de horeca een rol kan spelen. Een ontwikkelingslocatie buiten het centrum, is voor een belangrijk deel afhankelijk van doelbezoekers (specifiek bezoek aan die locatie). Daarbij is de uniciteit van een locatie en het horecaconcept van belang.

Gasthuisvelden

De ontwikkeling van de Gasthuisvelden is een belangrijke opgave voor Breda. Dit (voormalige) defensie terrein wordt geopend om stedelijke functies aan Breda toe te voegen. Dit doen we door in een hoogstedelijke setting, een combinatie van stedelijke leisure (waaronder horeca), onderwijs, wonen en werken met bijbehorende voorziening te realiseren³.

Oostflank

Aan de oostflank van de binnenstad investeren we de komende jaren sterk in kwaliteit in de stad. Met de oplevering van de Gasthuyspoort en de verbouwing van de Houtmarktpassage tot Houtmarkt, zijn de eerste mooie resultaten al bereikt. De komende periode wordt ook de voormalige KPN-locatie getransformeerd. Er komen appartementen op de verdieping en horeca en andere voorzieningen op de begane grond.

Thematische ontwikkeling; pilot clubcultuur

In Breda is de pilot clubcultuur, voortgekomen uit de motie clubcultuur, in 2019 en 2020 doorlopen en afgerond. Een select aantal bedrijven en instellingen kon clubavonden organiseren (met line-up, licht-geluid, kaartverkoop etc.). Daarvoor konden zij, onder voorwaarden, ontheffing aanvragen om tot 06.00 uur open te mogen zijn. De evaluatie was positief en de algemene lijn is dat 'clubcultuur' een verrijking is van het nachtelijke uitgaansleven, passend bij het imago van Breda als DJ- en studentenstad. Deze ontwikkeling is, gezien de bijbehorende voorwaarden, een aanvulling op de reguliere nachtontheffing. De aanpassing in de drank- en horecaverordening en verdere specifieke uitwerking van de mogelijkheid voor ontheffing in het kader van clubcultuur wordt gelijktijdig met het nieuwe horecabeleid ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad.

³ Gemeente Breda, Ruimtelijke visie voor de Gasthuisvelden, 2016.

2.2 Trends en branche ontwikkelingen

Veel trends en ontwikkelingen zijn van invloed op de horeca. We beperken ons in dit overzicht tot de hoofdlijnen.

Omzet

Tot de coronacrisis groeide de omzet van de horeca. Maar omdat het aantal horecazaken én het kostenniveau toenemen, staan de rendementen van bedrijven wel onder druk. Toch waren horecaondernemers voor de coronacrisis overwegend positief.

Aanbod; (binnen)steden in beweging

In grote aantrekkelijke Nederlandse binnensteden (waaronder Breda) nam tot de coronacrisis het aantal horecazaken toe. Dat hangt samen met een krimp van het winkelaanbod. Dit is grotendeels marktwerking. Mede door het online winkelen is er minder behoefte aan fysieke winkelmeters, terwijl de behoefte aan 'beleving' juist toeneemt. Vernieuwende horeca voorziet in deze behoefte. Er zijn ontwikkelingskansen voor horecazaken die zich sterk en onderscheidend profileren. Noemenswaardig is de opkomst van (soms grootschalige) restaurants, tapasformules en koffie- en 'Craft Beer' concepten. En daarnaast de groei van het aantal lunchrooms, koffietentjes, foodhallen en terrassen.

Vraagontwikkeling en doelgroepen

De vrijetijdseconomie toonde tot de coronacrisis eveneens een sterke expansie. Bovenal verwacht men een aantrekkelijke, al dan niet bijzondere 'beleving' en men is bereid daarvoor een eerlijke prijs te betalen. Hoewel er nauwelijks landelijke cijfers bestaan omtrent het bezoek aan horecazaken naar doelgroep, is wel duidelijk dat er grote onderlinge verschillen zijn. Het bezoekgedrag en de bestedingen worden vooral bepaald door leeftijd, gezinssituatie en stedelijkheid van de woonomgeving. Zo eten 'Millennials'⁴ bijvoorbeeld veel vaker buiten de deur dan 'Babyboomers'⁵. Ook het groeiende aantal kleine huishoudens (waaronder studenten) leidt tot extra consumptie buitenshuis. Het aantal 'eetmomenten' per dag neemt daarbij toe. Ook leveren overnachtingen van (buitenlandse) toeristen veel extra vraagpotentieel voor de horeca.

Gezondheid

Horecabeleid is doorgaans voornamelijk ruimtelijk-economisch van aard. Toch zijn er ook trends en ontwikkelingen op het gebied van gezondheid die relevant zijn in de doorontwikkeling van de sector. Hoewel het niet aan de gemeente is om te bepalen wat er op de menukaart staat, bestaat er een gedeelde verantwoordelijkheid bij zowel overheid als ondernemers op het gebied van bewuste consumptie. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het tegengaan van overmatig alcoholgebruik bij jongeren. Afspraken omtrent gezondheid en bewustwording zijn terug te vinden in het Bredaas lokaal preventie akkoord 2021-2022.

Overige trends en ontwikkelingen

In toenemende mate wordt het economisch en sociaal-maatschappelijk belang van een sterke horecasector erkend. Sterke horeca zet een gebied op de kaart, ook voor bezoekers en toeristen. De juiste horeca versterkt culturele- en sportvoorzieningen, stimuleert maatschappelijke participatie, verlevendigt werklocaties en wordt meer en meer in monumentaal erfgoed ingepast. Dit heeft effecten op de ruimtelijke eisen en structuur van de sector. Andere relevante trends en ontwikkelingen zijn: schaalvergroting, multifunctionaliteit (bredere menukeuze), vers en verantwoord, samen delen (delen van hapjes), vervlechting horeca en detailhandel (ook wel 'blurring' genoemd) en de opkomst van bezorgplatforms. Het gebrek aan geschoold personeel is hier een aandachtspunt. Om daar een passende oplossing voor te vinden, zoeken ondernemers, scholen en gemeenten steeds vaker de samenwerking op.

⁴ Geboren tussen 1980 en 2000.

⁵ Geboren tussen 1940 en 1965; The Food Research Company, 2018.

2.3 Marktanalyse en ontwikkelperspectief

2.3.1 Aanbod en horeca

Aanbod aan horeca (cijfermatig)

We beperken ons tot de hoofdlijnen. Voor een verdere uitwerking verwijzen we naar het onderzoeksrapport. Uit dit rapport blijkt dat het aantal horecazaken in Breda de afgelopen 5 jaar met circa 5% is toegenomen. Breda is hierin vergeleken met een aantal referentiegemeenten van soortgelijk profiel⁶. Hoewel iedere gemeente anders is, geeft zo'n vergelijking wel een goede indicatie hoe Breda ervoor staat. Uit de vergelijking blijkt, dat de groei van de Bredase horeca beperkt is ten aanzien van de referentiegemeenten (8%). Breda heeft (als studentenstad) verhoudingsgewijs vrij veel cafés, maar dit aantal krimpt wel. Het aantal restaurants is vergelijkbaar met referentiegemeenten. Wel kent Breda wat meer grootschalige restaurants. Qua profiel zijn er veel Nederlands-Franse restaurants, wat ook past bij het bourgondische en toegankelijke karakter van Breda. Het aantal restaurants in de culinaire top (Gault Millau, Lekker en Michelin) is echter beperkt. De binnenstad heeft geen ster-restaurant. Ook de sector fastservice (snackbars, lunchrooms, maar ook burgerrestaurants) is vergelijkbaar met de referentiegemeenten. Het aantal zaken is weliswaar fors toegenomen, maar dit is in lijn met de landelijke ontwikkeling. Het aantal lunchrooms is eveneens fors gegroeid, maar ook hier wijkt Breda niet af van de referentie (zie ook volgende kader).

Aanbod aan horeca (uit participatie)

Uit de participatie komen kwaliteit en kwantiteit als meest relevante thema's naar voren. De begeleidingscommissie geeft aan dat het aantal horecazaken fors is gegroeid. De gemeente zou enerzijds terughoudend moeten omgaan met nieuwe ontwikkelingen, zonder anderzijds de markt 'op slot' te zetten. Er moet ruimte blijven voor vernieuwing en nieuwe, onderscheidende horecaconcepten. Er zou meer moeten worden ingezet op kwaliteit. De mening is dat Breda relatief veel dezelfde horeca heeft (veel koffientjes en lunchrooms), al verschillen de meningen over wat kwaliteit dan precies is. De stad kent veel restauratieve horeca in het middensegment, maar de afgelopen jaren zijn er wel degelijk 'spannende' en 'hippe' concepten bijgekomen (qua profiel, keuken, locatie etc.).

Ontwikkeling daghoreca

Als gevolg van het planologisch toestaan van horeca 1 in de binnenstad, is het aantal daghorecazaken in Breda fors toegenomen. Toch heeft Breda niet significant meer (of juist minder) lunchrooms⁷ dan referentiegemeenten. Hoewel zo'n vergelijking nooit als hard uitgangspunt, maar meer als indicatie moet worden gezien, geeft het wel aan dat er sprake is van een landelijke ontwikkeling die in (bijna) iedere grotere binnenstad speelt.

2.3.2 Vraag naar horeca

Cijfermatig

De vraag naar horeca (ofwel het consumentendraagvlak) is globaal afhankelijk van twee hoofddoelgroepen, te weten de bewoners van Breda en de zakelijke/toeristische markt. In het onderzoeksrapport is een indicatieve marktbenadering opgesteld waarin de vraag naar horeca en het aanbod (bestaande zaken en planontwikkelingen) met elkaar zijn verrekend. Dit geeft indicatief inzicht of de horeca (uitgesplit naar drankverstrekkers, fastservice en restaurants) met een relatief hoge of juist met een gemiddeld lage omzet functioneert. En op zijn beurt is dat een

⁶ Referentiegemeenten zijn Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Tilburg, Arnhem, Nijmegen en Haarlem.

⁷ Relevant is dat hier twee indelingen worden gebruikt. Daghoreca (of lichte horeca) is een beleidsmatige en planologische term. De titel lunchroom is één van de categorieën die Horeca DNA hanteert. Daghoreca is dan ook breder dan enkel lunchrooms. Ook ijssalons, koffientjes of (café-)restaurants kunnen onder de noemer daghoreca vallen. Wel is het zo dat lunchrooms het merendeel vormen van alle Bredase daghoreca. Zodoende is het legitiem een vergelijking op te stellen van de lunchrooms in Breda t.o.v. andere gemeenten. Daghoreca laat zich tussen gemeenten niet vergelijken omdat het geen universele gehanteerde definitie is onder gemeenten.

indicatie of er nog rek (of groei) in de markt zit. De verschillende deelgebieden trekken met hun horeca ook verschillende doelgroepen aan.

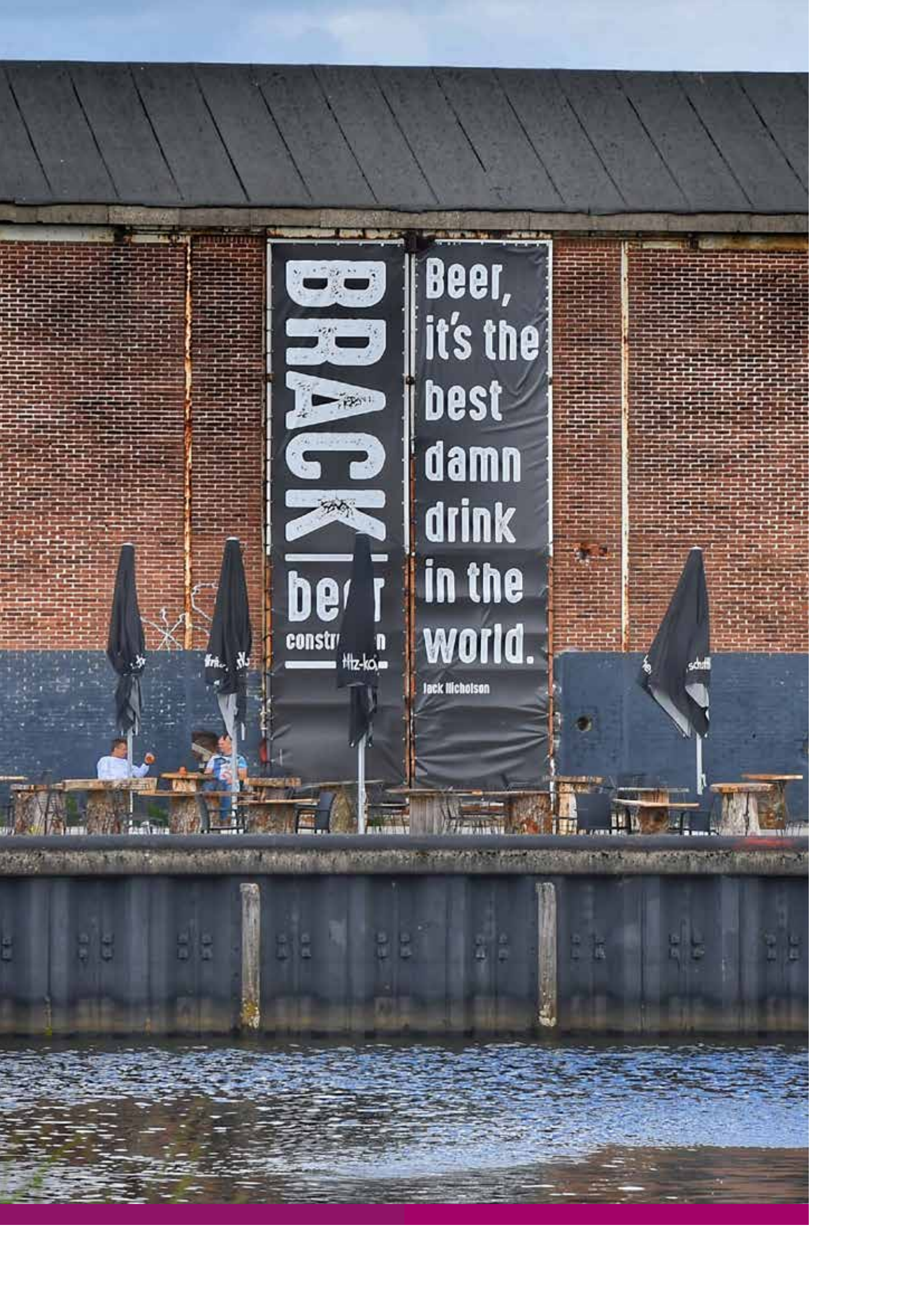
2.3.3 Vraag- en aanbodverrekening en ontwikkelperspectief

Het horecabeleid gaat over de toekomst en die laat zich lastig voorspellen. Het horecabeleid overspant een periode van 4 jaar, van 2021 tot en met 2024, maar zet mogelijk al wel de koers voor een langere periode. De (toekomstige) vraag naar horeca en de rek (oftewel groei) in de markt, heeft een sterke relatie met bedrijfseconomische omstandigheden. In het onderzoeksrapport is het ontwikkelperspectief voor de horeca berekend (voor het uitbreken van de coronacrisis). Er is een modelmatige vraag- en aanbodberekening opgesteld (zie voorgaande). Bij een economisch krimpscenario is het advies uit het onderzoeksrapport om consoliderend (terughoudend) met nieuwe horeca ontwikkelingen om te gaan. In het licht van de coronacrisis en in overleg met de begeleidingscommissie, is in voorliggend beleid het advies tot consolidatie op hoofdlijnen overgenomen. Uitgesplitst naar de deelsectoren luidt het advies als volgt: drankensector: lichte groei, fastservice: consolidatie en restaurants: consolidatie.

Het gaat hier om richtlijnen en geen harde uitgangspunten. De richtlijnen moeten namelijk in relatie worden gezien met onder andere de ontwikkellocaties en de gebiedsprofielen waar nieuwe horeca soms juist wel wenselijk kan zijn. Voor de duidelijkheid; deze richtlijnen betekenen niet dat er geen vernieuwing mogelijk is. Immers, ook bij een consoliderende houding ten opzichte van de bestaande planologische mogelijkheden komt er nieuwe horeca bij ter vervanging van oude horeca; dat is marktwerking.

2.4 Conclusie; waar staan we nu?

Het voorgaande horecabeleid (2005) en de aanvulling hierop (2011) hadden als primair doel het vergroten van de aantrekkelijkheid en de belevingswaarde van Breda. Terugkijkend zijn nieuwe horecagebieden ontwikkeld (zoals het Van Coothplein en de Haven). Ook zijn winkelstraten verlevendigd met ondersteunende horeca, waar shoppers 'even een bakkie doen'. De conclusie is dat het horecabeleid ten aanzien van deze doelen succesvol is geweest. Vanuit de trends en ontwikkelingen zien we dat de consument zoekt naar 'unieke belevingen'. Daar is een kwantitatief en kwalitatief goed horeca-aanbod een essentieel onderdeel van. Hoewel de horecasector in omvang (kwantiteit) fors is gegroeid, heeft Breda niet wezenlijk meer of minder horeca dan referentiegemeenten. Tot slot wordt in het onderzoeksrapport op basis van de marktanalyse geadviseerd om in te zetten op slechts een beperkte groei van het horeca-aanbod.



BRACK
beer
construction

Beer,
it's the
best
damn
drink
in the
world.

Jack Nicholson

Het nieuwe horecabeleid

3.1 Waar willen we naartoe?

Met de kracht van horeca, willen we de aantrekkelijkheid van Breda vergroten, de ontwikkeling van gebieden met grote economische betekenis verder aanjagen en de groei van werkgelegenheid in de horecasector stimuleren. Horeca draagt daarin bij aan de ambitie van de stad om Breda en haar regio te positioneren als een aantrekkelijke vrijetijdsregio.

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de kernwaarden en ambities van Breda en de vertaling daarvan naar het horecabeleid. Dit is bepalend voor de richting per beleidsaspect en de richting per deelgebied (ruimtelijk). Vervolgens gaan we in op het instrumentarium. Dit is het complete palet aan maatregelen die we, in samenwerking met andere partijen, nemen om het beleid verder uit te werken. Sommige beleidsaspecten worden verder uitgewerkt in deelbeleid, denk daarbij bijvoorbeeld aan het beleid voor terrassen.

Kernwaarden en ambities van Breda

Uit het onderzoeksrapport, de participatie en de beleidskaders, komen de volgende identiteitsdragers en kernwaarden naar voren: historiciteit (bijvoorbeeld de Grote Kerk), de singels en de haven. Maar ook: gastvrij, gezellig, studentenstad, sfeervol, hoffelijk, adellijk, bourgondisch, ambachtelijk, bierstad, Nassaustad etc. Deze kernwaarden sluiten aan bij het Verhaal van Breda om groen, grenzeloos en gastvrij te zijn. De voornaamste ambitie is dat Breda enerzijds de regionaal verzorgende centrumstad is met grootstedelijke allure. Anderzijds heeft de stad het gemoedelijke van een groot dorp. Die complementariteit zien we deels terug in de verruiming van het centrumgebied. Hierin is ruimte voor spannende hoogstedelijke concepten in de spoorzone, terwijl de historische binnenstad weer andere kwaliteiten en accenten kent. De menselijke maat van Breda is voelbaar in de stad, de dorpen en het buitengebied. Het is een stad van kwaliteit waar Bredanaars trots op zijn.

Kwaliteit en kwantiteit

Zowel in het participatieproces als in het onderzoeksrapport, is het centrale en overkoepelende thema consolidatie van kwantiteit en inzetten op kwaliteit. Het betreft de hoeveelheid horeca en de variatie daarbinnen (segmenten, prijsklassen, doelgroepen, etc.), maar ook de balans met andere functies, innovatieve concepten en de profilering van de deelgebieden. Zowel in de binnenstad als daarbuiten. De afgelopen jaren is er tot de coronacrisis veel horeca bijgekomen. De horecasector geeft aan dat de omzetten en rendementen onder druk staan door de grote groei. We erkennen dit standpunt, maar nuanceren ook dat de groei tot aan de coronacrisis een landelijke trend is. Binnensteden transformeren van koop- naar verblijfscentra. Breda is daarin geen uitzondering. Al met al zet de gemeente met dit nieuwe horecabeleid in op een toekomstbestendige horecastructuur in de stad, met een gezond ondernemersklimaat. Daarnaast ligt de focus op kwaliteitsverbetering binnen de sector.

3.2 Hoe komen we daar?

Uitgangspunt: consolidatie horecastructuur

De bestaande horecastructuur (welke horeca op welke plek) is op orde en is ook het uitgangspunt van het nieuwe beleid. We kiezen in algemene zin voor consolidatie van deze horecastructuur. Dit betekent dat we terughoudend zijn in de plantoetsing voor planologisch nieuwe horeca. Dit is noodzakelijk omdat de horecasector en de Bredase horecagebieden kwetsbaar zijn, mede door de coronacrisis. Door de verwachte krimp in de sector staat de aantrekkelijkheid van deze horecagebieden namelijk op het spel. Denk alleen maar aan toenemende leegstand in de binnenstad. Om de horecagebieden aantrekkelijk te houden, zetten we in op concentratie van nieuwe horeca binnen deze horecagebieden en bestemmingen, in plaats van daarbuiten. Er is geen noodzaak tot onvoorziene wezenlijke uitbreidingen van de horecastructuur. Hoewel we dus terughoudend omgaan met nieuwe ontwikkelingen, zijn er zeker wel kansen voor nieuwe horeca. We hebben hierbij oog voor het ontwikkelperspectief van de (hierna te noemen) deelgebieden (in de binnenstad en daarbuiten), maar ook voor de nieuwe ontwikkelingslocaties en de doelgroepen.

Gebiedsprofielen

We beschrijven hier op hoofdlijnen de ruimtelijke structuur per deelgebied. Het uitgangspunt daarbij is consolidatie. Toch is in sommige gebieden versterking mogelijk. Dit staat echter niet gelijk aan groei of het toevoegen van horeca. Versterking kan immers ook plaatsvinden door vervanging van bestaande horeca. Voor een aantal deelgebieden is het profiel en ontwikkelperspectief meer concreet uitgewerkt. Zie hiervoor bijlage 1. Bij plano logisch nieuwe horeca zal aan de wettelijke kaders moeten worden voldaan. Er zal door initiatiefnemers moeten worden aangetoond dat er behoefte is aan de horeca en dat eventuele effecten op de structuur en het goede woon- en leefklimaat beperkt en aanvaardbaar zijn.

- **Binnenstad**

De binnenstad is de huiskamer van Breda. Onlangs is met 'Poets de parel op!' door meerdere partijen in de stad een stip op de horizon gezet voor de Bredase Binnenstad, waarbij is gekozen voor Gastvrijheid als Leitmotiv. De ruimtelijke keuzes op dit vlak vinden hun plek in dit horecabeleid. De horeca is hier in verschillende deelgebieden geclusterd. De ruimtelijke horecastructuur in de binnenstad is op hoofdlijnen op orde. De algemene lijn is consolidatie. Voor sommige deelgebieden zijn indicatief versterkingsmogelijkheden benoemd (zie bijlage 1).

- **Ontwikkelingsgebieden**

We voorzien, onder voorwaarden, nieuwe horeca in een aantal beschreven ontwikkelingsgebieden (zie het vorige hoofdstuk). De aard en omvang van de nieuwe horeca is nog onbekend. Voorwaarden hierbij zijn onder andere dat horeca bijdraagt aan integrale gebiedsontwikkeling en 'placemaking'.

- **Horeca in de centra van de kernen** (Prinsenbeek, Teteringen, Bavel en Ulvenhout)

In de kernen draagt goede horeca bij aan de aantrekkelijkheid van de centra en de algemene leefbaarheid. Een beperkte versterking en een mix van horeca en andere functies (zoals winkels) is mogelijk.

- **Ginneken (inclusief Ginnekenweg) en Princenhage**

Voor Ginneken zetten we in consolidatie en clustering van het aanbod. Voor Princenhage voorzien we een beperkte versterking van de horeca, passend bij de lokale vraag.

- **Boodschappencentra in de wijken**

Ook hier geldt dat goede horeca meerwaarde heeft voor de boodschappencentra, ook als horecabestemming en ontmoetingspunt op wijkniveau. De algemene lijn is consolidatie, maar toch kan nieuwe (lichte) horeca wenselijk zijn, bijvoorbeeld ter versterking van het centrum. Nieuwe horeca mag echter niet ten koste gaan van de boodschappenfunctie.

- **Woonboulevard en Breepark**

In beide gebieden zijn vooral grotere horecaconcepten gevestigd, gericht op snelheid en gemak. Hoewel deze horeca van meerwaarde is voor de ontwikkeling van beide gebieden, kan een onevenredige groei hiervan leiden tot onwenselijke effecten op de binnenstad. We voorzien primair in consolidatie van het aanbod.

- **Horeca in het buitengebied of andere solitaire locaties**

Horeca voorzien we primair in de beschreven voorzieningencentra. Toch kan ook horeca buiten de centra of in het (groene) buitengebied meerwaarde hebben. Zo wordt bijvoorbeeld erfgoed steeds vaker heringevuld met toonaangevende horeca of kunnen recreatiebestemmingen en recreatieve routestructuren ermee worden versterkt. We kunnen onder voorwaarden meewerken aan dergelijke initiatieven via de maatwerkafweging. Hierbij toetsen we onder andere of de locatie en het initiatief wederzijds van meerwaarde voor elkaar zijn, of er geen wezenlijke effecten ontstaan op de horeca binnen de centra en het belangrijkste, of het initiatief geen overlast geeft voor de directe omgeving.

Horeca 1| bestemmingsplan mogelijkheden

De bestemming horeca 1 is in het leven geroepen om daghoreca te faciliteren, onder andere ter ondersteuning van de winkelfunctie. Horeca 1 is nu in nagenoeg de hele binnenstad vrij toegestaan. Dit heeft tot de coronacrisis geleid tot een forse groei van vooral lunchrooms en koffiezaakjes. In eerste instantie levert dat een bijdrage aan het tegengaan van leegstand. De horecasector heeft echter gevraagd om de mogelijkheden voor nieuwe horeca 1 planologisch te beperken, omdat door deze groei omzetten en rendementen over de hele linie onder druk staan. Horeca 1 heeft echter ook een positieve invloed op de belevingswaarde van de binnenstad en het winkelgebied. Daarom zien we nu geen noodzaak tot het planmatig afbouwen van vestigingsmogelijkheden voor deze categorie. Wel houden we vinger aan de pols en evalueren we de situatie rondom de daghoreca over circa 2 jaar nogmaals. Mocht dan blijken dat de balans in de functiemix zoek is of zoek dreigt te raken, kunnen we alsnog besluiten de daghoreca planologisch te beperken.

Horeca 1| sluitingstijd vaststellen op 19.00 uur

De horeca categorie 1 werd geïntroduceerd in de aanpassing op het horecabeleid in 2011. In de toelichting van dit beleidsdocument werd voor de sluitingstijden zowel de koppeling gemaakt met de Winkeltijdenwet, als met de algemeen gehanteerde winkeltijden in het winkelgebied. Deze mogelijke onduidelijkheid over de sluitingstijden van deze categorie, heeft geleid tot een opmerkelijke groei van 'restaurantachtige' concepten in een horeca 1 bestemming. We vinden dit om een aantal redenen onwenselijk. Ten eerste omdat we willen borgen dat de categorie horeca 1 wordt gebruikt waarvoor deze is bedoeld in de aanpassing horecabeleid 2011, zoals aangegeven in paragraaf 2.1. Reguliere restaurants vallen hier niet onder. Ten tweede doet het afbreuk aan de beleidsmatige wens om restaurants te concentreren op een aantal daartoe aangewezen locaties, bijvoorbeeld op delen van de Grote Markt, de Haven/Havermarkt en op het Van Coothplein. Daarbij hebben restaurants veelal een grotere impact op de leefomgeving dan lichte horeca (denk aan geur en geluid). Dat is ook precies de reden waarom restaurants aan strengere eisen moeten voldoen en een eigen horeca categorie hebben in het Bredase beleid.

De gemeente heeft door de jaren heen, onder andere met rechtsgang, meer inzicht gekregen in de correcte interpretatie van de horeca categorie 1. Zo zijn voor nieuwe initiatieven de daadwerkelijke winkeltijden in een gebied leidend bij de toetsing aan het bestemmingsplan. Eventuele resterende onduidelijkheid over de invulling van deze lichtste horeca categorie willen we voorkomen. Daarom kiezen we ervoor om de sluitingstijd van 19:00 uur expliciet op te nemen in de definitie. Dit betekent ook dat de definities, zoals die in vigerende bestemmingsplannen staan, moeten worden verduidelijkt. De sluitingstijden gelden daarmee dus voor bestaande horeca 1 bestemmingen en nieuwe horeca 1 ondernemingen.

De gemeente kiest ervoor om de gevestigde horeca 1 ondernemers niet te duperen met deze verduidelijking. Dit wil zeggen dat we voor deze ondernemers een passende oplossing zoeken wanneer zij (ten tijde van publicatie van dit beleid) aantoonbaar de dupe worden door het vaststellen van de sluitingstijd op 19:00 uur. Er komt hiermee dus mogelijk een onderscheid in 'oude en nieuwe' horeca 1 ondernemingen. Om het overzicht te behouden en waar nodig te handhaven, worden de sluitingstijden opgenomen in de exploitatievergunning (zie verderop).

Overige horeca categorieën

Naast horeca 1 is ook de definitie van categorie-6 aangepast om deze beter te duiden en onderscheiden van de andere categorieën. De overige horeca categorieën houden we in stand, aangezien de indeling naar behoren functioneert. De categorieën zijn tot stand gekomen op basis van de ruimtelijke uitstraling van het type horeca op de omgeving. Deze uitstraling is onder andere gerelateerd aan geur, geluid, openingstijden, bezoeksmomenten en bezoekfrequentie. Voor de verdere juridische inbedding van deze categorieën, zie bijlage 3.

Horeca 1

Een zelfstandig winkelondersteunend daghorecabedrijf, dat in hoofdzaak is gericht op het verstrekken van maaltijden of drank aan winkelend publiek voor consumptie ter plaatse. De aard en omvang van de bedrijfsactiviteit dienen te passen binnen een gebied, waarbij een sluitingstijd geldt van 19.00 uur.

Horeca 2

Een horecabedrijf met als hoofddoel verstrekken van maaltijden voor consumptie ter plaatse (restaurant), met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholhoudende en alcoholvrije dranken.

Horeca 3

Combinatie van restaurant (horeca 2) en café (horeca 4).

Horeca 4

Een horecabedrijf met als hoofddoel verstrekken van (alcoholhoudende) dranken voor consumptie ter plaatse (café, bar).

Horeca 5

Discotheek, bar-dancing, partycentra.

Horeca 6

Een horecabedrijf met als hoofddoel verstrekken van bereide kleine etenswaren, al dan niet voor consumptie ter plaatse, welke snel bereid worden en waar afname veelal ook later op de avond plaats kan vinden met hoge bezoekfrequentie en bijbehorende verkeers-/publiek aantrekkende werking en verschijningsvorm (zoals fastfoodrestaurant, fastfoodbezorging/afhaal).

Horeca 7

Hotel

Ondergeschikte horeca bij detailhandel

Hierbij gaat het om het bedrijfsmatig verstrekken van vooral niet-alcoholische dranken en/of etenswaren voor gebruik ter plaatse als ondergeschikte activiteit bij de hoofdfunctie detailhandel, waarbij de ondergeschikte horeca-activiteiten passen bij de hoofdfunctie detailhandel qua uitstraling. De volgende regels gelden daarbij:

- ondergeschikte horeca bij detailhandel is tijdens dezelfde openingstijden als de winkel overal toegestaan;
- voor de binnenstad, de Wilhelminastraat en de Ginnekenweg tot aan de Zuidelijke Rondweg gelden voor ondergeschikte horeca bij detailhandel tot 19.00 uur geen extra voorwaarden voor het vloeroppervlakte horeca;
- voor het toestaan van ondergeschikte horeca bij detailhandelsvestigingen buiten de binnenstad en genoemde winkelstraten gelden vanwege de ligging en het karakter en gebruik van het gebied de volgende richtlijnen om de algemene ambities van dit horecabeleid te borgen:
 - voor winkels tot 1.000 m² bvo maximaal 25% van het bedrijfsvloeroppervlak (bvo);
 - voor winkels groter dan 1.000 m² bvo maximaal 20% van het bvo; (bijv. bij bouwmarkt of tuincentrum);

- het pand moet het aanzicht van een winkel behouden.

Dit wordt in de betreffende bestemmingsplannen in het vervolg als volgt opgenomen:

- de horeca dient ter ondersteuning van de hoofdfunctie (detailhandel);
- de openingstijden van de horeca zijn gelijk aan de openingstijden van de winkel. De hoofdfunctie is detailhandel.
- de horeca mag niet zelfstandig worden uitgeoefend;
- het horecagedeelte mag niet toegankelijk zijn los van de hoofdfunctie;
- het schenken van alcohol is zonder drank- en horecaverunning en de eisen die daarmee gemoeid zijn niet toegestaan;
- het ondergeschikte horecagedeelte bij detailhandel mag niet worden verhuurd of anderszins in gebruik worden gegeven aan derden ten behoeve van feesten en andere partijen;
- ondergeschikte horeca is bij culturele-, en sportvoorzieningen toegestaan. Zo ook bij maatschappelijke voorzieningen. Culturele-, maatschappelijke- en sportvoorzieningen zijn qua omvang zo divers dat per geval bekeken wordt of het wenselijk is aan de ondergeschikte horeca een percentage te verbinden. Dit wordt in de betreffende bestemmingsplannen geregeld.

Blurring, pop-up horeca, schaalvergroting, AirDnD en bezorgconcepten

- **Blurring**

Consumenten en ondernemers zoeken steeds meer een 'beleving' en steeds minder een specifiek product. Dit fenomeen doet zich in diverse economische sectoren voor, maar de horeca vervult hierin vaak een sleutelrol. In dit kader is vooral de vermenging van detailhandel met horeca-activiteiten relevant. In principe versterken dergelijke concepten een stad (nieuwe doelgroepen, langere verblijfsduur) en kan ook de reguliere horeca ervan profiteren. Wel moet worden voldaan aan de eisen van de landelijke Drank- en Horecawet en Inrichtingseisen.

- **Pop-up horeca**

Deze tijdelijke en vaak innovatieve horeca-concepten verlevendigen gebieden. We willen het tijdelijke karakter behouden door voorwaarden te stellen in de (tijdelijke) exploitatievergunning en Drank- en Horecawet, mede vanwege de ruimtelijke impact op de omgeving.

- **Schaalvergroting**

De schaalvergroting in de horeca zet door. Uitbreiding van bestaande horeca is mogelijk, mits passend in de ruimtelijke kaders.

- **Air DnD/huiskamerrestaurants**

Dit is een relatief nieuw verschijnsel, waarvan nog onduidelijk is hoe dit zich de komende jaren ontwikkelt en wat de impact is op de horecasector en de leefomgeving. Commercieel ingestoken huiskamerrestaurants zijn verboden en onwenselijk vanuit de impact op de leefomgeving (vanwege parkeren, geluidsoverlast, geur) en het effect op de horecastructuur. Tegen deze huiskamerrestaurants wordt opgetreden (handhaving conform Drank- en Horecawet).

- **Bezorgplatforms**

Een recente ontwikkeling zijn platforms die voor meerdere horecavakken bezorgen. Ook deze markt ontwikkelt zich nog volop. Enerzijds kan het leiden tot nieuwe concurrentie voor de horeca, anderzijds is het een nieuw afzetkanaal voor bestaande horeca. De ontwikkeling sluit daarbij aan op de behoefte van de consument.

- **Afhaalzaak, traiteur**

In het voorgaande beleid vallen 'afhaalzaak' en 'traiteur' onder detailhandel. Daarmee zijn de vestigingsmogelijkheden voor dit soort zaken aanzienlijk verruimd. Voor deze zaken gelden ook de openingstijden zoals die gelden voor detailhandel. Het verschil tussen horeca 6 en afhaalzaken in de vorm van traiteur, zit in het feit dat het bij horeca 6 laagdrempelige inrichtingen betreft met veel in- en uitgaande bewegingen en de mogelijkheid tot consumptie ter plaatse, die veelal ook laat open zijn. Afhaalzaken of traiteurs zijn enkel gericht op afhalen en bezorgen.

Intakegesprek nieuwe horeca

Hoewel er de afgelopen jaren sterke horecaconcepten bij zijn gekomen, komt er ook 'veel van hetzelfde' bij en vindt een 'verschraling' van het aanbod plaats. Mede hierdoor verdwijnen sommige zaakjes alweer snel. Als service naar nieuwe ondernemers, willen we voor alle nieuwe horeca een intakegesprek aangaan bij de afgifte van de exploitatievergunning (zie verderop). We verkennen de mogelijkheden wie de intake gaat uitvoeren. Dat kan de businesscoach en/of de horeca-adviescommissie zijn. Maar ook de rol van de gemeentelijk accountmanager horeca is hier relevant als eerste aanspreekpunt van de horecaondernemers.

Horeca-adviescommissie

Vanuit de horecasector bestaat de wens om meer te kunnen sturen op kwaliteit en om hierover periodiek met de gemeente te overleggen. De gemeente kiest er dan ook voor om een horeca-adviescommissie op te richten. Na 2 jaar evalueren we het functioneren hiervan. De horeca-adviescommissie mag niet tot bureaucratie en vertraging bij initiatieven leiden. De horeca-adviescommissie kan daarom geraadpleegd worden binnen het participatietraject van planinitiatieven, als onderdeel van de maatwerkafweging. Bovenstaande voorwaarden worden samen met eventuele toetsingskaders verder uitgewerkt in een reglement van orde. Zie ook figuur 3.1 en bijbehorende uitleg.

(Tuin)terrassen

Mensen willen steeds meer buiten zitten, met als gevolg een groeiende behoefte aan terrasruimte. Dit past ook bij het profiel van Breda als bourgondische (terras)stad. Goede terrassen kunnen de wervingskracht van het centrum en de horeca aanmerkelijk versterken. Belangrijk is dat terrassen bijdragen aan een verblijfsvriendelijke, gastvrije binnenstad. Bovendien moet bij de plaatsing rekening worden gehouden met andere gebruikers en de openbare veiligheid. We zien in de omgang met terrassen twee uitdagingen. Ten eerste de herverdeling van reguliere terrassen (op pleinen). Er komen meer horecaondernemers bij, die in principe allen in aanmerking komen voor een deel van het terras. Om deze reden worden terrasvergunningen niet voor onbepaalde tijd maar voor 3 jaar afgegeven. Door constante wisseling van ondernemers zijn de vervaldatum van de vergunningen echter verschillend. Er is geen vast moment waarop alle vergunningen tegelijk vervallen. We verkennen de mogelijkheden om de herverdeling van de terrassen gelijk te trekken en te koppelen aan de uniformering van het exploitatievergunningstelsel. De nadere uitwerking hiervan vindt plaats in de actualisatie van het terrassenbeleid en maakt geen deel uit van het nieuwe beleid. Een ander aandachtspunt is de omgang met zogeheten tuin- of binnenterrassen; die leiden soms tot (over)last voor omwonenden. Ook hier verkennen we de mogelijkheden om openingstijden voor terrassen te reguleren via de exploitatievergunning. Dit aspect werken we nader uit in het terrassenbeleid.

Uniformeren exploitatievergunningstelsel

Dit type vergunning wordt verstrekt voor het mogen exploiteren van een horecazaak en is bedoeld om overlast op de openbare orde te voorkomen. Wij hebben de exploitatievergunningen in het verleden voor een deel afgeschaft. Wij kennen exploitatievergunningen voor droge horeca (geen alcohol) in delen van de binnenstad en bepaalde aandachtsgebieden in de buitengebieden. Hierdoor blijft een gedeelte van de nieuwe vestigingen (horeca 1) buiten beeld. De gemeente is voornemens om het stelsel te uniformeren voor de gehele stad (met en zonder alcohol)⁸. Met deze maatregelen willen we onder andere het volgende bereiken:

- Inzicht in nieuwe vestigingen van alle horeca categorieën;
- De mogelijkheid om een intakegesprek gericht op concept en kwaliteit te koppelen aan het proces van de aanvraag van een exploitatievergunning;
- Tegengaan verkeerde geldstromen in de branche;
- Handvatten voor handhaving bij oneigenlijk gebruik van horecafunctie of overtreden sluitingstijden.

Hierbij onderzoeken we de organisatorische en financiële gevolgen voor ondernemers en gemeente, waarbij ook

⁸ Bij aanvraag van een DHW vergunning worden voor de exploitatievergunning geen leges in rekening gebracht, men krijgt deze er automatisch zonder verdere kosten bij.

een uitzondering of overgangstermijn voor zittende ondernemers tot de mogelijkheden behoort. We verkennen daarbij ook de mogelijkheden om de aanvraag voor de exploitatievergunning verder te digitaliseren.

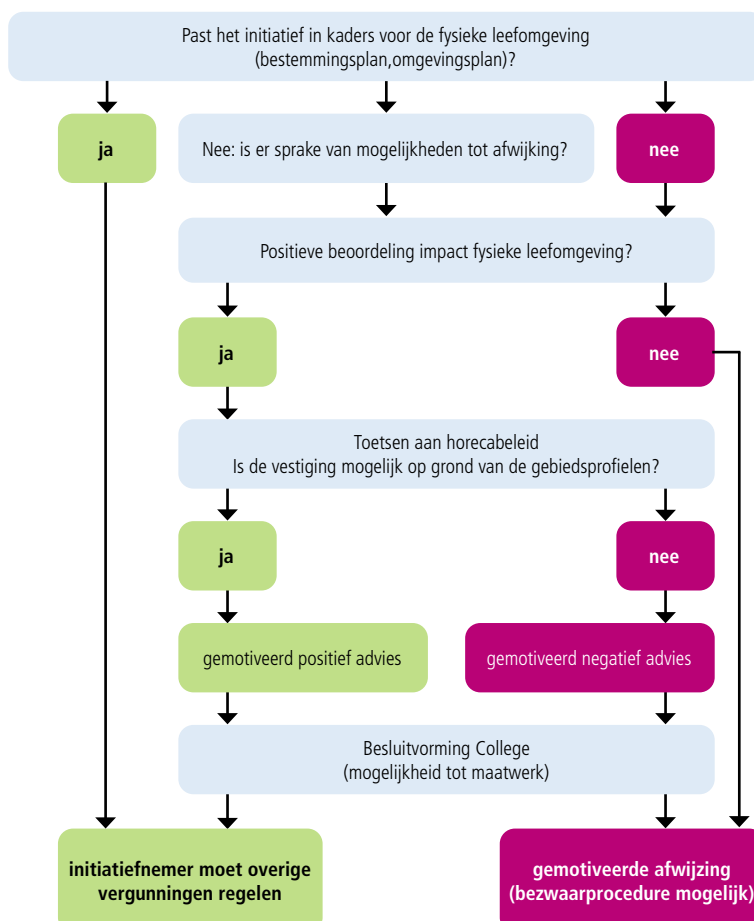
Stroomschema besluitvorming van nieuwe initiatieven

We toetsen nieuwe horeca op een aantal aspecten. Te weten:

- de kaders voor de fysieke leefomgeving (planologische mogelijkheden in bestemmingsplan/omgevingsplan);
- de impact op de fysieke leefomgeving (zoals geur en geluid);
- de toets aan het horecabeleid, de gebiedsprofielen en ontwikkelperspectief hiervan. Zie ook aan het begin van dit hoofdstuk onder kopje 'gebiedsprofielen' en in bijlage 2.

Het volgende stroomschema biedt een helder inzicht en overzicht aan initiatiefnemers en dient als gemeentelijk afwegingsinstrument. Het stroomschema geeft slechts de hoofdlijnen weer, beleidsmatige nuances zijn niet opgenomen. De uitkomst van het stroomschema moet altijd worden gezien in relatie tot de rest van het beleid en de gebiedsprofielen. Daarnaast moet een initiatief ook voldoen aan de wettelijke eisen van de ruimtelijke motivering (zie volgend kopje). Het beleid biedt uniforme kaders om initiatieven op ruimtelijk-relevante gronden te toetsen, maar daarbinnen is er ruimte om bij uitzondering maatwerk te kunnen leveren. Daarom is in het stroomschema bij 'Besluitvorming van het College' een mogelijkheid tot maatwerk opgenomen. Het kan immers gebeuren dat een initiatief of vernieuwend concept niet past in de kaders, maar wél van meerwaarde is voor de beoogde locatie en voor Breda als geheel. Het College kan dan bij uitzondering overgaan tot een maatwerkafweging. Hiervoor kan onder andere de eerder genoemde horeca-adviescommissie worden geraadpleegd.

Figuur 3.1 | Stroomschema toetsing nieuwe horeca-initiatieven



Ruimtelijke motivering planinitiatieven

De initiatiefnemer moet de meerwaarde van het concept aantonen in de ruimtelijke motivering. Voor ieder initiatief geldt dat er een motivering van een goede ruimtelijke ordening nodig is, conform de wettelijke eisen binnen de te volgen procedure. Veelal is een ruimtelijk-functionele motivering waarin het initiatief is getoetst aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking wettelijk verplicht⁹. Ook indien de Ladder niet verplicht is, kan de gemeente toch een toets op de goede ruimtelijke ordening opvragen. In beide gevallen moet de initiatiefnemer motiveren of er behoefte is aan het initiatief en of eventuele leegstandseffecten als gevolg van het initiatief aanvaardbaar zijn voor het woon-, leef- en ondernemersklimaat. Dit betekent dat een initiatief de bestaande horecastructuur niet onevenredig mag schaden. Daarnaast moet in de ruimtelijke motivering aandacht zijn voor de vraag of het initiatief redelijkerwijs niet op een alternatieve locatie binnen de horecastructuur (met passende bestemming) kan worden ondervangen. Door in te zetten op concentratie van de horeca binnen de horecagebieden en -bestemmingen en niet daarbuiten, geven we invulling aan het uitgangspunt om de bestaande horecastructuur te consolideren.

3.3 Overige beleidsaspecten horeca

Er is een aantal overige beleidsaspecten en bijbehorend instrumentarium die 'gewoon' op orde moeten zijn. Dit gaat om de volgende aspecten:

- **Openbare orde en veiligheid**

De gebiedsgerichte overlast en veiligheidsincidenten vanuit horecabezoek nemen landelijk af. Openbare orde en veiligheid blijft een belangrijk aandachtspunt. Zichtbare preventie (politie, preventief fouilleren, portiers, gastheren op straat, camera's) en een open communicatie tussen overheid/politie, bedrijven en omwonenden zijn daarbij essentieel. Dit betreft zowel het locatiebeleid voor nieuwe horeca (de functie moet zich verdragen met de belangen van de openbare orde) als het toegangsbeleid voor horecazaken (met inzet gecertificeerde portiers) en de veiligheidsbeleving en -handhaving 'op straat'. Zeker 's avonds en 's nachts.

- **Wisselwerking met winkels, cultuur, vrijetijdsfuncties, evenementen etc.**

Horeca is qua sector nauw gerelateerd aan andere sectoren. Samenwerking van horeca met andere functies (detailhandel, cultuur, sport, toerisme), is wenselijk, maar wel vanuit een 'gelijk speelveld' gedachte. Hiervoor zijn onder andere regels ten aanzien van functiemenging en paracommercie nodig (zie ook paragraaf 3.2 en onderstaand punt met betrekking tot paracommercie).

- **Inrichting openbare ruimte, gevelbeeld en welstand**

Horecabezoek is primair een recreatieve activiteit, waarbij het 'decor' binnen en buiten de zaak sterk bepalend is voor de aantrekkingskracht op mensen ("proeven doe je met je ogen"). De openbare ruimte moet in elk geval schoon, heel en veilig zijn, maar een attractief en verzorgd gevelbeeld, erfgoed, groen en water kunnen de verblijfskwaliteit eveneens enorm versterken. Gunstig daarbij is dat Breda een geweldig historisch decor heeft.

- **Bereikbaarheid en parkeren**

Een wezenlijk deel van de horecabezoekers komt per auto. Op korte afstand van de horecazaken en -clusters moet daarom voldoende parkeergelegenheid beschikbaar zijn tegen een reëel parkeertarief.

- **Paracommercie**

Dit onderwerp heeft vooral betrekking op het aanbieden van horeca-activiteiten door verenigingen en stichtingen, vaak met inzet van vrijwilligers. Essentieel is dat horeca hier aantoonbaar gelieerd is aan de specifieke hoofddoelstelling, dus primair gericht op de eigen leden en met openingstijden die aansluiten op de hoofdactiviteit. De regels omtrent paracommercie staan in de Bredase Drank- en Horecaverordening.

⁹ (Bro, Artikel 3.1.6)

- **Handhaving**

Een goede handhaving van het horecabeleid is van wezenlijk belang om de geformuleerde doelstellingen te kunnen realiseren. Onder handhaving wordt verstaan: het geheel van activiteiten dat gericht is op de naleving van regels. Regels worden op verschillende manieren vastgelegd, zoals bijvoorbeeld in landelijk geldende wetgeving, lokale regelgeving in de vorm van verordeningen en bestemmingsplannen en inrichtings-/persoonsgebonden regels in de vorm van een beschikking/vergunning. Vanuit de markt is aangegeven dat er vooral strenger gehandhaafd moet worden op de sluitingstijden van 'horeca' 1.

- **Integriteitsonderzoeken**

Bij een integriteitsonderzoek gaat het om het inzetten van de Wet Bibob om te voorkomen dat de overheid vergunningen verleent waarmee criminele activiteiten (ondermijning) gefaciliteerd worden. Met de coronacrisis is dit nog relevanter geworden.

- **Uitkopen of alternatief**

De gemeente kan bij de herontwikkeling van een locatie bestaande ondernemers uitkopen. Deze methode is kostbaar. Het aanbieden van alternatieve locaties in overleg met makelaars en de gemeente, is kansrijk.

- **Gebiedsontwikkeling**

Een gebied, wijk of straat in zijn totaliteit aanpakken. Hierbij is een breed gedragen visie of gezamenlijk ontwikkeld plan kansrijk. Wat willen we bereiken? Wie werken mee? Wat gaan we concreet doen?

- **Stimuleringsprogramma**

Gezien de lange termijn waarop beleidswijzigingen effect hebben, kan een proactief stimuleringsprogramma effectief zijn op korte termijn. Denk bijvoorbeeld aan een opknapbeurt van een verpauperde straat door actieve samenwerking tussen gemeente, citymarketing (event en promotie), ondernemersvereniging (organisatie en initiatief), de culturele of educatieve sector (scholen en musea) en omwonenden.

- **Structureel operationeel overleg horeca en Gemeente Breda**

Naast het al bestaande bestuurlijke overleg tussen de markt (veelal KHN, afdeling Breda) en burgemeester en wethouders (s) gaan we het operationele overleg ook structureren (4 tot 6 keer jaar).



Bijlage 1: Uitwerking gebiedsprofielen en ontwikkelperspectief

De hoofdlijn van het horecabeleid is consolidatie van de huidige horecastructuur. Dit betekent dat vooral wordt ingezet op horeca in bestaande horecagebieden en bestemmingen en niet daarbuiten. Toch kan in een deelgebied planologische uitbreiding van de horeca soms wenselijk zijn, ter versterking van de aantrekkelijkheid van dat gebied in relatie tot het gebiedsprofiel. In het onderzoeksrapport zijn voor de verschillende deelgebieden (in de binnenstad en daarbuiten) gebiedsprofielen opgesteld. Per gebiedsprofiel is in het onderzoeksrapport een aanbeveling gedaan voor het ontwikkelperspectief voor de horeca en dit is uitgesplitst in de deelsectoren drankverstrekkers (zoals koffientjes, bars en cafés), fastservice (zoals lunchrooms) en restaurants. De gebiedsprofielen en het ontwikkelperspectief zijn tot stand gekomen aan de hand van de lokale vraag- en aanbodsituatie, omgevingskwaliteiten, de wisselwerking met andere functies en doelgroepen. Hierin is rekening gehouden met de impact op de omgeving en de andere deelgebieden. Bij de plantoetsing wordt rekening gehouden of een ontwikkeling past in de gebiedsprofielen en het ontwikkelperspectief. Dit zijn geen harde richtlijnen maar aanbevelingen die zijn overgenomen uit het onderzoeksrapport. Er kunnen geen rechten worden ontleend aan het ontwikkelperspectief. Wanneer in de volgende tabellen 'versterking mogelijk' staat vermeld, kan dat ook vervanging van bestaand aanbod betekenen. De afweging om initiatieven te faciliteren, staat in relatie tot de rest van het beleid en daarnaast wordt ieder planinitiatief getoetst in relatie tot de andere elementen uit het stroomschema (figuur 3.1) en de ruimtelijke motivering van planinitiatieven. Voor de verschillende deelgebieden van de binnenstad is aangesloten bij de gebiedsindeling van de Stichting Ondernemersfonds Breda (SOFB). In de volgende tabellen is steeds eerst door middel van een aantal steekwoorden het algemene profiel beschreven, vervolgens is ingegaan op het profiel van de horeca.

Tabel | Gebiedsprofielen en ontwikkelperspectief in deelgebieden van de binnenstad op basis van onderzoeksrapport

Gebiedsprofiel	Ontwikkelperspectief (uitwerking van het advies)
Kernwinkelgebied	Profiel: winkelen, functionaliteit, weinig onderscheidende uitstraling, weinig, wat eenzijdig en veelal lager niveau van horeca, weinig terras. Drank: versterking mogelijk. Inzetten op mengvormen (passend binnen regelgeving). Consolidatie van koffiebars. Fastservice: versterking mogelijk. inzetten op concepten met toegevoegde waarde en consolideren lunchrooms. Restaurants: inzetten op kwaliteitsverhoging.
Oostelijke binnenstad	Profiel: authentiek, luxe, zelfstandigen, divers en hoog niveau horeca, soms met terras. Inzetten op consolidatie voor zowel drank, fastservice als restaurants. Inzetten op kwaliteit en niches, aansluiting op winkelfunctie van gebied.
Grote Markt	Profiel: historisch hart, huiskamer, Bourgondisch. Horeca gedreven gebied. Horeca overwegend in middensegment, redelijk divers, veel terras. Drank: versterking mogelijk. Inzetten op grootstedelijke barconcepten. Fastservice en restaurants: inzetten op consolidatie.
Havermarkt en Haven	Profiel: entreefunctie, nachtelijk uitgaan, stappen en happen, horecagedreven gebied, ontmoeten. Horeca overwegend lager segment, eenzijdiger gericht op uitgaan, veel terras. Drank: versterking mogelijk. Versterken café- en uitgaanshoreca. Fastservice consolidatie. Restaurants: versterking mogelijk. Inzetten op dagronde concepten en grand-cafés.
Haagdijken	Profiel: kleurrijk, rauw, culturele diversiteit, breed aanbod,. Horeca veelal lager segment, eenzijdiger, soms met terras. Inzetten op consolidatie voor zowel drank, fastservice als restaurants. Specifiek voor fastservice is aandacht nodig voor kwaliteitsverhoging.
Boschstraten	Profiel: authentiek, uitdagend, multicultureel. Horeca overwegend middensegment, divers, soms met terras. Inzetten op consolidatie voor zowel drank, fastservice als restaurants.
Oranje Zuid (Nieuwe Ginnekenweg & Ginneken)	Profiel: exclusief, sfeervol, chic, service. Horeca (Nieuwe) Ginnekenweg en Ginneken: overwegend hoogniveau, redelijk divers, veelal met terras. Inzetten op consolidatie en clustering voor zowel drank, fastservice als restaurants
Van Coothplein	Profiel: hoog-niveau, divers, prominente rol, veelal met terras. Drank: versterking mogelijk. Inzetten op hoogwaardige barconcepten. Fastservice: versterking mogelijk. Inzet hoogwaardige fastservice concepten. Restaurants: consolidatie.

Tabel | Gebiedsprofilen en ontwikkelperspectief in deelgebieden Gemeente Breda

Gebiedsprofiel	Ontwikkelperspectief (uitwerking van het advies)
Prinsenbeek, Teteringen, Bavel en Ulvenhout	Profiel: dorpscentra, mix verschillende functies, functionaliteit, eigenheid. Horeca veelal in midden-segment, redelijk divers, soms met terras. Drank: versterking mogelijk. Fastservice: versterking mogelijk. Restaurants: Versterking mogelijk. Lokaal onderscheidend aanbod passend bij de lokale vraag. Veelal is maatwerk nodig.
Breepark	Profiel: bioscoop, leisure, grootschaligheid, wisselwerking met de binnenstad. Grootschalige horeca in het middensegment, ten dele ondersteunend. Inzetten op consolidatie voor zowel drank, fastservice als restaurants.
Woonboulevard	Profiel: woonboulevard, grootschalige detailhandel. Horeca in lagere segment, eenzijdig, ondersteunend aan winkelfunctie. Drank: niet aanwezig en consolideren. Fastservice: versterking mogelijk voor lichte daghoreca. Restaurant: consolideren.
Princenhage	Profiel, dorps, eigenheid, gezellig. Horeca in het hogere segment, divers aanbod, veelal met terras. Drank en restaurants: versterking mogelijk voor lokaal onderscheidend aanbod passend bij de lokale vraag. Fastservice: versterking mogelijk voor lichte daghoreca.



Bijlage 2: Relevante beleidskaders

Er zijn geen specifieke regionale of provinciale beleidskaders voor horeca.

Lef en Liefde, Bestuursakkoord 2018-2022

Breda heeft de ligging, schaal en kwaliteit om internationaal te kunnen schakelen en zo als stad aantrekkelijk en relevant te blijven voor bewoners, bedrijven, instellingen en bezoekers. Wij kiezen, realiseren en excelleren in onze bijdrage aan Breda de komende vier jaar. Daarbij is Breda als centrumstad een verzorgingsfunctie voor de regio. Het merk 'Breda brengt het samen' laden we via citymarketing. We investeren hierin de komende jaren extra om zo meer bezoekers, bewoners, bedrijven naar Breda en haar dorpen toe te halen. Breda groeit. De ambitie is om 6.000 woningen te bouwen tot 2022. Breda is een echte studentenstad en dat willen zo houden. De binnenstad en haar rijke uitgaansleven horen hierbij.

Beleidsnotitie Hotelvisie, 2017

Om er voor te zorgen dat het nieuwe Bredase hotelaanbod meer bijzonder en onderscheidend wordt, wordt voorgesteld een toetsingskader te ontwikkelen. Het hotelwezen wordt nauw betrokken bij nieuwe beleidsontwikkelingen en projecten op het gebied van de verbetering van het toeristisch product en de marketing ervan. De Gemeente Breda stelt zich ten doel om alle bezoekersgroepen aan de stad een adequaat verblijfsaanbod te bieden, en tegelijkertijd structurele onevenwichtigheden in de markt te voorkomen. Wij zijn van mening dat de voorgestelde aanbevelingen met beide aspecten rekening houden. Tegelijkertijd gaan de ontwikkelingen in de (hotel)wereld zo snel dat de horizon voor deze maatregelen niet te ver weg mag liggen. Het is dan ook verstandig om uiterlijk over vier jaar de effecten daarvan teijken en deze eventueel te heroverwegen voor de jaren daarna.

De economische groei van de afgelopen jaren heeft een positief effect gehad op toeristische overnachtingen en op de hotelmarkt. Het doel van het hotelbeleid is om alle bezoekersgroepen aan de stad een adequaat overnachtingsaanbod te bieden.

Structuurvisie Breda 2030

Breda wil zich internationaal en nationaal profileren om haar economische positie te behouden. Breda moet verder uitgroeien tot een ondernemende en toegankelijke Europese stad, een schakel tussen Brabant, de Randstad en België, een knooppunt met een sterke prioriteit bij de ontwikkeling van het stationsgebied als nieuw zakencentrum (zie hierna). Het ingezette proces van citymaking moet de aantrekkingskracht van de binnenstad versterken.

Bouwstenen, op naar Omgevingsvisie Breda 2040

Dit stuk bouwt voort op de Structuurvisie Breda 2030. In de economische agenda van Breda staat inclusieve groei en het ondersteunen van, vooral vernieuwend, ondernemerschap centraal. In de Hospitality sectoren (leisure, toerisme, detailhandel en horeca) volgen de trends elkaar in razend tempo op. Zaken als: brancheervaging, deeleconomie, schaalvergroting, beleving, etc. vragen om (re)actie van de gemeentelijke overheid. Moderne flexibele economische werk-, voorzieningen- en woonlandschappen kunnen, zeker in het centrum, onderdeel vormen van het totale palet. We willen dat toeristen graag naar Breda toekomen en dat zij en onze bewoners zich hier goed kunnen vermaken, vertoeven en winkelen. De binnenstad is daarbij de levendige, historische én technologisch vooruitstrevende etalage en economische motor. Winkels staan echter onder druk. Een inspirerende en onorthodoxe citymarketing in het verlengde van het Verhaal van Breda is essentieel, evenals de samenwerking met binnenstadpartners rond de nieuwe visie op het ruimer gedefinieerde centrum (o.a. inclusief Belcrum en Havenkwartier). Breda heeft van oudsher veel te bieden, een historische binnenstad, winkels, horeca, evenementen en cultuur. Breda kan zich onderscheiden en vernieuwen door de beleving van de stad van nieuwe impulsen te voorzien. Het gaat om de experience; in het winkelen, erfgoed beleving, water in de stad, (dance-) evenementen en sport. Kunst en cultuur bevorderen de aantrekkelijkheid van de stad, en de diversiteit en het innovatieve karakter van cultuur. Culturele evenementen dragen bij aan de identiteit van de stad. Ofwel: Breda brengt het samen!

Evenementennota

In 2020 stelde de gemeente de nieuwe evenementennota vast. Deze nota bevat regels over geluid, eindtijden, toegankelijkheid, locaties en duurzaamheid. En biedt zo een kader voor iedereen die een evenement wil organiseren. De nota spreekt zich uit over deze basisvoorwaarden met één belangrijk doel: de kwaliteit van evenementen verhogen om ervoor te zorgen dat Breda een bruisende en gastvrije stad blijft

Economische visie

In de economische visie staat de ambitie dat Breda zich gaat onderscheiden met een vestigingsklimaat dat verrast en inspeelt op de wensen van (nieuwe) talenten, bewoners, bedrijven en bezoekers. Een internationale hotspot die in 2030 excelleert met haar toegepaste technologie en creativiteit. Een complete en bijzondere mix van voorzieningen als winkels, horeca, erfgoed, cultuur en evenementen zorgt ervoor dat Breda aantrekkelijk blijft voor bewoners, bezoekers, talenten en bedrijven.

De binnenstad is een belangrijke economische motor. Door veranderend consumentengedrag transformeren binnensteden van koop- naar beleavings- en verblijfscentra met een aangenaam verblijfsklimaat. Winkels staan onder druk. Onderscheidend vermogen is daarom van belang. Samen met Breda Marketing en het Ondernemersfonds Breda blijven we ons inspannen om ook hierin die gastvrije stad te zijn. De Stichting Ondernemersfonds Breda (SOFB) zet in op een nog aantrekkelijker binnenstad door gezamenlijk te investeren voor een groeiend aantal bezoekers die ook langer blijven en meer besteden. Daarbij ligt de focus de komende jaren op een meer strategische promotie van de binnenstad met een sterk aanbod, op ontwikkelingsprojecten en op duurzame samenwerking.

Meerjarenplan 2019-2023, Ondernemersfonds Breda 2018

In het Meerjarenplan 2019-2023 van de Stichting Ondernemersfonds Breda (SOFB) staat de ambitie en hoe deze in concrete doelstellingen en stap-ten wordt bereikt. Voor de Bredase binnenstad werd een aantal jaren geleden de noodklok geluid vanwege een teruglopend aantal bezoekers en bestedingen. In Breda was vernieuwing van de binnenstad nodig om de aantrekkingskracht te versterken. De inspanningen van betrokken partijen in de afgelopen jaren werpen hun vruchten af. De binnenstad van Breda ontwikkelt zich steeds meer van een plek om te komen naar een plek om te verblijven. In 2017 leidde dit tot de titel 'Beste Binnenstad'. Kwaliteiten als gezellig, bruisend, veelzijdig en sfeervol werden specifiek gewaardeerd door de jury.

Ambitie Ondernemersfonds Breda

De Bredase binnenstad blijft in de top 5 van Nederlandse binnensteden door gezamenlijk te investeren in een uniek product, wat een groeiend aantal bezoekers aantrekt die langer blijven en meer besteden. Daarbij zet de SOFB de komende 5 jaar in op de ontwikkeling richting een meer strategische organisatie gericht op promotie van de binnenstad met een sterk aanbod, ontwikkelingsprojecten en duurzame samenwerking. Met als doel de aantrekkelijkheid van de Bredase binnenstad verder vergroten. De ambitie is in 8 thema's tot hoofddoelstellingen uitgewerkt:

- Promotie Breda, bijdragen aan gezamenlijke Citymarketing om het merk 'Breda brengt het samen' te verspreiden, online én offline.
- Evenementen, met aansprekende evenementen de aantrekkelijkheid van de binnenstad bevorderen en het verhaal van 'Breda brengt het samen' uitdragen.
- Gastvrijheid, inzet op gastvrijheid en collectief gastheerschap richting bezoekers, waardoor de verblijfsduur en bezoekfrequentie toenemen.
- Sfeer en uitstraling, het verblijfsklimaat in de Bredase binnenstad krijgt een hoge waardering van bezoekers, bewoners en ondernemers door continue verbetering van de openbare ruimte in nauwe samenwerking met de gemeente en vastgoedeigenaren.
- Kunst en cultuur, samenwerking met de kunst- en cultuursector om combinatiebezoek te bevorderen en op creatieve wijze het verhaal van 'Breda brengt het samen' te vertellen.
- Branchering en acquisitie, inzet op een binnenstad met een aansprekend, compleet winkel-, horeca- en leisure-aanbod dat aansluit bij de gebiedsprofielen.

- Bereikbaarheid & parkeren, samenwerking met de gemeente voor het optimaliseren van bereikbaarheid voor iedereen (toegankelijkheid) en parkeren om gastvrijheid en gemak te bevorderen.
- Duurzame verbinding, faciliteren van (laagdrempelige) bijeenkomsten om de onderlinge verbinding tussen partners in de binnenstad duurzaam te versterken.



Bijlage 3: Horeca categorieën en Europese dienstenrichtlijn

In voorliggend horecabeleid zijn de horeca categorieën overgenomen uit de voorgaande visie (zie kader). De indeling is globaal gebaseerd van lichte tot zware impact op de omgeving. Denk bij impact aan het samenspel van geluid, geur, bezoekfrequentie en -piek etc. Lichtere vormen van horeca (zoals een lunchroom) hebben een lichtere impact op de omgeving dan zwaardere vormen van horeca, zoals een bar of discotheek. Om deze reden gelden voor lichtere horeca veelal andere vestigingsbeperkingen dan voor zwaardere horeca. Ook in Breda is hiervan sprake. Horeca 1 is vrij toegestaan in de binnenstad. Zwaardere horeca is enkel toegestaan in de daartoe aangewezen concentratiegebieden en bestemmingen. De vestigingsbeperkingen via de horeca categorisering moet worden onderbouwd vanuit de Europese Dienstenrichtlijn. Voorliggende memo voorziet in een onderbouwing op hoofdlijn.

Nieuwe categorieën Gemeente Breda¹⁰

Horeca 1

Een zelfstandig winkelondersteunend daghorecabedrijf, dat in hoofdzaak is gericht op het verstrekken van maaltijden of drank aan winkelend publiek voor consumptie ter plaatse. De aard en omvang van de bedrijfsactiviteit dienen te passen binnen een gebied, waarbij een sluitingstijd geldt van 19.00 uur.

Horeca 2

Een horecabedrijf met als hoofddoel verstrekken van maaltijden voor consumptie ter plaatse (restaurant), met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholhoudende en alcoholvrije dranken.

Horeca 3

Combinatie van restaurant (horeca 2) en café (horeca 4).

Horeca 4

een horecabedrijf met als hoofddoel verstrekken van (alcoholhoudende) dranken voor consumptie ter plaatse (café, bar).

Horeca 5

Discotheek, bar-dancing, partycentra.

Horeca 6

Een horecabedrijf met als hoofddoel verstrekken van bereide kleine etenswaren, al dan niet voor consumptie ter plaatse, welke snel bereid worden en waar afname veel al ook later op de avond plaats kan vinden met hoge bezoekfrequentie, bijbehorende verkeers-/publiek aantrekkende werking en verschijningsvorm (zoals fastfoodrestaurants).

Horeca 7

Hotel

¹⁰ Gemeente Breda, 2011

Europese Dienstenrichtlijn en horeca

Horeca moet worden beschouwd als een dienst en daarmee valt de functie onder de Europese Dienstenrichtlijn¹¹. Deze richtlijn schrijft voor dat horeca zich net als een dienst in theorie vrij moet kunnen vestigen. Vestigingsbeperkingen via een horeca categorisering zijn toegestaan mits voldaan wordt aan de voorwaarden (zie volgend kader). Het discriminatieverbod is niet van toepassing omdat bestemmingsplannen voor eenieder gelden. Voor een verdere toelichting op de toepassing van de Dienstenrichtlijn wordt verwezen naar de Handreiking Dienstenrichtlijn.

Onderbouwing Dienstenrichtlijn

Indien er sprake is van het beperken van het vestigen van een horecabedrijf, de branchering ervan of een oppervlaktebeperking, is de Dienstenrichtlijn van toepassing. De aan een dienst te stellen beperkingen (zoals een ruimtelijk beperkende horecategorisering) moeten aan de volgende eisen voldoen:

- a. Discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel (n.v.t.).
- b. Noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang.
- c. Evenredigheid: wordt uitgesplitst in de volgende aspecten die op basis van specifieke gegevens nader onderbouwd moeten worden:
 - Handelt de gemeente coherent en systematisch om het nagestreefde doel te bereiken?
 - Is de maatregel effectief om het nagestreefde doel te bereiken?
 - Gaat de maatregel niet verder dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken?
 - Zijn er (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk?

Uit jurisprudentie blijkt dat de zwaarte van de onderbouwingslast ligt bij het 'brede pakket aan vestigingsmaatregelen' van de gemeente. Dit betekent dat de horeca categorieën niet los van het door gemeente gevoerde beleid kunnen worden gezien.

Horeca categorisering in lijn met de Dienstenrichtlijn

In het navolgende is per aspect bondig onderbouwd dat de horeca categorisering in lijn is met de Dienstenrichtlijn.

Noodzakelijkheid

De eis dat de beperking noodzakelijk moet zijn, houdt in dat voor die beperking een 'dwingende reden van algemeen belang' bestaat, waartoe in elk geval ook 'de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu' toe behoort.

De consolidatie van de horeca categorisering voldoet om de volgende redenen aan de noodzakelijkheidseis:

- Via de huidige indeling wordt zwaardere horeca omwille van de impact op de omgeving (o.a. geluids- en geuroverlast) gereguleerd binnen de aangewezen concentratiegebieden en daarbuiten geweerd. Hierdoor **draagt de categorisering bij aan een goed woon- en leefklimaat.**
- De concentratie van bepaalde typen horeca in voorzieningencentra (zoals de binnenstad, of de dorpscentra) draagt bij aan de vitaliteit van deze centra.

Indien de horeca categorisering wordt losgelaten, kan de gemeente de beleidsdoelen t.a.v. leefbaarheid en vitale centra niet realiseren.

¹¹ Zie ook Handreiking, Dienstenrichtlijn en Ruimtelijke ordening, Ministerie van BZK en EZK, oktober 2019

Evenredigheid

De vestigingsbeperking is evenredig. De volgende overwegingen liggen hieraan ten grondslag:

- De gemeente handelt coherent en systematisch om de nagestreefde doelen te bereiken. De horeca categorieën uit het beleid zijn uniform uitgangspunt in de bestemmingsplannen. Per bestemmingsplan en locatie is een uniforme afweging gemaakt welke horeca categorieën toegestaan zijn, gelet op zowel de impact op de leefomgeving als de bijdrage aan vitaliteit van voorzieningencentra.
- In algemene zin zijn horeca categorieën effectief en dragen bij aan de bescherming van het woon- en leefklimaat. Dit blijkt uit het feit dat iedere gemeente in Nederland categorische beperkingen t.a.v. horeca in bestemmingsplannen heeft.
- Gemeente Breda is daarin niet bijzonder of afwijkend dan andere gemeenten die alle een indeling gebruiken van lichte tot zware horeca. Wel kan de indeling per gemeente net iets anders zijn. Ook wijkt Breda niet af t.a.v. waar welk type horeca op welke plaats is toegestaan. Gemeente Breda kent net als vele middelgrote steden een globale indeling waarbij in het stadscentrum alle typen horeca, onder voorwaarden en per centrumdeel, zijn toegestaan en waar in de dorps- en wijkwinkencentra met name lichtere soorten horeca zijn toegestaan.
- De horeca-categorisering levert een zinvolle bijdrage aan de doelen (goede leef- en woonklimaat en vitale voorzieningencentra door concentratie), omdat zonder de categorisering alle horeca zich overal zou mogen vestigen, waardoor de beleidsdoelen niet worden gehaald.
- De maatregel gaat niet verder dan nodig, omdat de horecategorisering in beleid én bestemmingsplannen, de enige mogelijkheid is om juridisch-planologisch te voorkomen dat horeca zich op onwenselijke locaties vestigt.
- Gelet op het voorgaande zijn er geen minder beperkende maatregelen mogelijk.

Consolidatie in horecabeleid

Het beleid zet in op consolidatie van de horecastructuur ten behoeve van vitale horecagebieden. Ook de horeca categorisering wordt in het horecabeleid geconsolideerd. De sluitingstijd van nieuwe horeca 1 is niet meer deels gebonden aan de Winkeltijdenwet, maar vastgesteld op 19.00 uur. Daarnaast is de definitie van horeca categorie 6 aangepast om de ruimtelijke uitstraling van de concepten die hieronder vallen te verhelderen. Deze maatregelen zijn noodzakelijk om te zorgen dat de categorie wordt gebruikt waarvoor deze bedoeld is, in het geval van categorie 1 namelijk lichte horeca (zie volgend kader). De maatregelen zijn daarmee geen wijziging van de beleidsuitgangspunten, maar wel van het beleid zelf. De maatregelen zijn noodzakelijk, evenredig en in lijn met de Dienstenrichtlijn.

Noodzakelijkheid vaststellen sluitingstijden horeca 1

De afgelopen jaren groeide door de onduidelijkheid over de ruime openingstijden (tot max. 23.00 uur) het aantal restaurantachtige concepten binnen deze categorie/bestemming. Het vaststellen van de openingstijden (max. 19.00 uur) in het beleid en toekomstige bestemmingsplannen is om een aantal redenen noodzakelijk:

- ten eerste om te borgen dat de categorie lichte horeca wordt gebruikt waarvoor deze is bedoeld. Te weten lichte winkelondersteunende daghoreca, die aansluit bij de feitelijke winkeltijden. Denk aan een lunchroom die tijdens de winkeluren geopend is. Momenteel zijn er echter restaurants gevestigd in deze categorie/bestemming die pas om 17.00 uur opengaan en dus nauwelijks winkelondersteunend zijn. De gesloten zaken doen overdag afbreuk aan de belevingswaarde.
- Daarnaast zijn restaurants primair voorzien in de binnenstad, t.b.v. van het verblijfsklimaat, de woonkamerfunctie en de totaalbeleving. Dit sluit aan op de algemene ambities van Gemeente Breda.

Restaurants hebben veelal een grotere impact op de leefomgeving (denk aan geur en geluid) dan horeca 1.

Mede om eventuele (over)last terug te brengen worden nieuwe restaurants in een horeca 1 bestemming geweerd.

