

Onderzoek naar gebiedsdifferentiatie en terrassenbeleid in de Amsterdamse binnenstad

Managementrapportage

Amsterdam, 18 december 2001

drs. M. van der Gugten
ir. M. van Rijn-Groenestein

Met medewerking van:
drs. G. de Poorter

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding tot het onderzoek	3
1.2	Probleemstelling en onderzoeksopzet	3
1.3	Uitvoering en begeleiding van het onderzoek	4
1.4	Leeswijzer	4
2	Analyse van bestuurlijk-juridisch instrumentarium	5
2.1	Onderzoeksvragen	5
2.2	Bruikbaarheid van het bestemmingsplan	5
2.3	Stemgeluid en milieuwetgeving	6
2.4	Differentiatie van terrassenbeleid	7
2.5	Onderscheid naar dag/avond/nachtzaken	8
2.6	Toezicht en handhaving	10
2.7	Verantwoordelijkheid van exploitanten	11
2.8	Differentiatie en precedentwerking	12
3	Analyse van terrassenbeleid in vijf gemeenten	14
3.1	Onderzoeksvragen	14
3.2	Beleidsinstrumentarium	14
3.3	Vergunningverlening	16
3.4	Controle, handhaving en sanctionering	17
3.5	Differentiatie van terrassenbeleid	19
3.6	Samenwerkingsproces	20
4	Conclusies en aanbevelingen	22
4.1	Inleiding	22
4.2	Algemene conclusies	22
4.3	Slotconclusie	24
4.4	Aanbevelingen	25
	Bijlagen	27
Bijlage 1	Vergelijking juridische verankering, vergunningverlening en handhaving	28
Bijlage 2	Vergelijking beleidsregels	32

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Het terrassenbeleid in de Amsterdamse binnenstad verdeelt niet alleen de bewoners- en belangengroeperingen in de binnenstad, maar ook de politieke standpunten lopen fors uiteen. In de politieke discussie blijkt het handhaven van de vergunningen en het tegengaan van de overlast zwaar te wegen. Juist omdat op dit punt geen overtuigende resultaten zijn geboekt, lijken de politieke standpunten zich te verharderen. Het College bewandelt daarbij een middenweg, waarbij de hoofdlijnen van de huidige verordening strikt in stand worden gehouden, maar zo nu en dan bescheiden aanpassingen in de uitwerking worden voorgesteld.

De discussie in de gemeenteraad op 29 november 2000 over het terrassenbeleid, en de mogelijkheden tot differentiatie, heeft geleid tot een breed ondersteunde motie van de fractie van Groen Links. In deze motie Van Poelgeest wordt geconstateerd dat de haalbaarheid van een gedifferentieerde aanpak van het terrassenbeleid uitsluitend kansrijk is als het gemeentebestuur over instrumenten beschikt om terrassen op ongewenste plekken tegen te houden en om aanhoudende overlast van terrassen adequaat te bestrijden. Deze motie vormt dan ook de kern van dit onderzoek naar het bestuurlijk-juridische instrumentarium voor een gedifferentieerde aanpak van het terrassenbeleid in de Amsterdamse binnenstad. De opdrachtschrijving voor dit onderzoek is beschreven in de startnotitie 'Onderzoek differentiatie terrassenbeleid', die is besproken in de Commissie voor Algemene Zaken in mei 2001.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksoptzet

Het doel van het onderzoek is om informatie aan te reiken op basis waarvan de gemeenteraad kan afwegen in hoeverre het vigerende terrassenbeleid aanpassing behoeft en in hoeverre differentiatie van het terrassenbeleid in de Amsterdamse binnenstad daarbij wenselijk en haalbaar is.

De vraag die ten grondslag ligt aan het onderzoek is als volgt geformuleerd:
"Wat zijn de mogelijkheden en onmogelijkheden van verschillende bestuurlijke instrumenten die een gedifferentieerde aanpak van het terrassenbeleid mogelijk maken?"

Het onderzoek is opgebouwd uit twee delen:

Deel 1: Een analyse van het bestuurlijk-juridisch instrumentarium ten aanzien van het vormgeven van het terrassenbeleid, het verlenen en handhaven van terrasvergunningen in de huidige situatie en bij differentiatie qua soort, aantal, situering en sluitingstijd in diverse delen van de binnenstad.

Deel 2: Een analyse van de ervaringen/resultaten met de wijze van vormgeven van beleid, vergunningverlening en handhaving rond terrassen in andere grote steden met een historische binnenstad, waarbij de belangen van diverse partijen worden meegewogen.

1.3 Uitvoering en begeleiding van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de tweede helft van 2001 (juli-december) en heeft bestaan uit dossieronderzoek en interviews met betrokkenen. Voor deel 1 van het onderzoek zijn betrokkenen in de gemeente Amsterdam, bij VNG en VROM geïnterviewd. Deel 2 van dit onderzoek richtte zich op een vijftal andere gemeenten, te weten: Delft, Groningen, Leiden, Maastricht en Utrecht. Ten behoeve van de casestudies in deze steden zijn wederom lokale dossiers geanalyseerd, zijn interviews gehouden met de coördinerende gemeente-ambtenaren en is (waar redelijkerwijs mogelijk) telefonisch contact opgenomen met vertegenwoordigers van bewonersorganisaties en lokale afdelingen van de Horeca Nederland.

De uitvoering van het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep, waarin de volgende personen zitting hebben gehad:

- De heer R. van Binsbergen (vzt), Bestuursdienst, gemeente Amsterdam
- Mevrouw W. Hofmeijer, Wijkcentrum Jordaan;
- Mevrouw K. van den Hurk, dienst Binnenstad, gemeente Amsterdam;
- De heer J.O.H.N. Schraven, Koninklijk Horeca Nederland (afdeling Amsterdam);
- De heer A.J. Tuijn, Wijkcentrum d'Oude Stadt;
- Mevrouw A. van de Werd, Milieudienst, gemeente Amsterdam.

Deze klankbordgroep heeft ook actief deelgenomen aan een tweetal sessies waarin verschillende scenario's over achtereenvolgens de rolverdeling tussen betrokken partijen en de differentiatie naar te onderscheiden deelgebieden centraal hebben gestaan.

1.4 Leeswijzer

In deze samenvattende managementrapportage worden eerst de antwoorden gegeven op de onderzoeksvragen zoals die in de eerdergenoemde startnotitie voor deel 1 en 2 van het onderzoek zijn omschreven. Deze rapportage wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies die uit het onderzoek naar voren komen en met enkele richtinggevende adviezen. Voor belangstellenden, die meer willen weten over de achtergrond van de antwoorden op de onderzoeksvragen of over de situatie in de onderzochte steden, wordt verwezen naar het volledige onderzoeksrapport 'Onderzoek naar gebiedsdifferentiatie en terrassenbeleid' (DSP, december 2001).

2 Analyse van bestuurlijk-juridisch instrumentarium

2.1 Onderzoeksvragen

Ten behoeve van de analyse van het bestuurlijk-juridisch instrumentarium (deel 1) zijn in de onderzoeksopdracht de volgende vragen geformuleerd:

- In hoeverre kunnen in een bestemmingsplan nadere bepalingen worden opgenomen over het al of niet toestaan van terrassen?
- In hoeverre bestaat er landelijk (VROM en VNG) en bij andere grote steden draagvlak voor aanpassing van de milieuwetgeving inzake de overlast door stemgeluid van bezoekers op terrassen?
- Welke verschillende vormen van differentiatie van het terras denkbaar en wat zijn de voor- en nadelen van elke vorm?
- Welke consequenties zijn verbonden aan een eventuele beslissing om het onderscheid met betrekking tot dag/avond/nachtzaken voor terrasvergunningen te laten vervallen?
- In hoeverre is het huidige controle- en sanctiesysteem effectief en leidt dit tot minder overlast (uitwaaiing, sluitingstijd) van betreffende terrassen bij omwonenden?
- Welke vormen van handhaving/regulering zijn mogelijk waarbij de exploitanten van terrassen zelf nadrukkelijker hun verantwoordelijkheid nemen om overlast te beperken?
- In hoeverre kan worden voorkomen dat differentiatie leidt tot ongewenste precedent-werking, waardoor regelingen voor de ene exploitant per definitie ook voor andere exploitanten van toepassing zijn?

In de volgende paragrafen volgt per onderzoeksvraag het antwoord dat uit het onderzoek naar voren is gekomen.

2.2 Bruikbaarheid van het bestemmingsplan

Vraag:

In hoeverre kunnen in een bestemmingsplan nadere bepalingen worden opgenomen over het al dan niet toestaan van terrassen?

Door middel van een bestemmingsplan kan de gemeente het gewenst ruimtelijke beleid vastleggen, dat wil zeggen: gebruik en functie van haar grondgebied regelen. In principe is het mogelijk om de bestemming "terrassen" in een bestemmingsplan vast te leggen. Echter, het gebruik van een bestemmingsplan is niet onbeperkt en onvoorwaardelijk. In een bestemmingsplan mogen namelijk alleen voorschriften worden opgenomen indien dit vanuit planologisch oogpunt noodzakelijk is en er dringende redenen zijn die het meest doelmatige gebruik beperken (artikel 10 WRO). Dit betekent bijvoorbeeld dat een gemeente de bescherming van de openbare orde of een sluitingsuurregeling niet via een bestemmingsplan kan regelen. Overigens kan het terrassen-seizoen wel via het bestemmingsplan worden geregeld, door het gebruik van de openbare ruimte als terras alleen in een bepaalde periode toe te staan.

Het is ook mogelijk om in een bestemmingsplan een regeling te treffen voor de *functie* horeca. Zo kan vanuit planologische overwegingen gekozen worden voor een differentiatie van de horeca. Dit kan een differentiatie naar gebied of naar functie betreffen, aan de hand van specifieke kenmerken van

bepaalde vormen van horeca. Aantasting van het woon- en leefklimaat is in algemene zin ook een planologisch motief. De milieuwetgeving kan vervolgens het planologisch beleid voldoende afdekken door concrete overlast tegen te gaan via de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) of een andere aanvullende verordening. Een horecagericht handhavingsbeleid vormt een belangrijk sluitstuk. Hierin kunnen de bestuurlijke aandacht en prioriteit tot uitdrukking worden gebracht en kan worden gekomen tot het creatief combineren van verschillende instrumenten.

Naast de beperkte bruikbaarheid van een bestemmingsplan kleeft er momenteel nog een ander nadeel aan dit instrument: het wijzigen van een bestemmingsplan is niet eenvoudig en kost relatief veel tijd en dus geld. Op die manier is het een vrij star instrument, waardoor lastig kan worden ingespeeld op nieuwe situaties, bijvoorbeeld herinrichting van de openbare ruimte. Echter, in het kader van de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) door de rijksoverheid worden momenteel ook voorstellen gedaan die de reikwijdte en de positie van het bestemmingsplan betreffen. Belangrijke kernpunten hierbij zijn onder andere de verplichte toepassing van het bestemmingsplan in stedelijk gebied, de versnelling van de procedures bij wijziging van het bestemmingsplan (ter vervanging van de huidige artikel 19-procedures), de actualisering van verouderde bestemmingsplannen en de noodzaak van een betere handhaving van bestemmingsplannen. Dit neemt echter niet weg dat het bestemmingsplan primair een instrument voor de ruimtelijke ordening is en blijft en dat dit zich minder goed leent voor het reguleren van het (in tijd begrensd) gebruik van de openbare ruimte voor terrassen. Bovendien kunnen bepaalde aspecten, zoals sluitingstijden van een terras, niet via het bestemmingsplan worden geregeld en dit vereist dus altijd aanvullend instrumentarium. Ook kan het regelen van terrassen in bestemmingsplannen nadelig zijn voor de gemeente indien een herinrichting van de openbare ruimte dient plaats te vinden. Er zal dan meer nadrukkelijk rekening moeten worden gehouden met de in het gebied voorkomende terrassen en de eisen die daar aan gesteld worden, bijvoorbeeld wat betreft doorloopruimte op het trottoir.

2.3 Stemgeluid en milieuwetgeving

Vraag:

In hoeverre bestaat er landelijk (VROM en VNG) en bij andere grote steden draagvlak voor aanpassing van de milieuwetgeving inzake de overlast door stemgeluid van bezoekers op terrassen?

In het Besluit Horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen (Besluit HSR) van de Wet Milieubeheer is het volgende opgenomen: 'Bij het bepalen van de geluidsniveaus, bedoeld in voorschrift 1.1.1, blijft buiten beschouwing het stemgeluid van bezoekers op een onverwarmd en onoverdekt terrein, dat onderdeel is van de inrichting, tenzij dit terrein kan worden aangemerkt als een binnenterrein' (bij art. 5.1.a behorende algemene voorschriften, paragraaf 1.1.2.a). Dit betekent dat aan het stemgeluid van onoverdekte terrassen in de openbare ruimte geen geluidsnorm is gesteld en dat hiervoor langs deze weg dus ook geen handhaving kan plaatsvinden. Volgens informatie van het ministerie van VROM betekent dit echter geenszins dat de gemeente niet zou kunnen besluiten om langs andere wegen overlast door stemgeluid aan banden te leggen. Daarbij kan echter niet alsnog het geluidsniveau van stemgeluid als meetcriterium worden meegewogen.

De andere gemeenten die zijn onderzocht (deel 2 van het onderzoek), geven aan dat de onmogelijkheid om menselijk stemgeluid te handhaven een lacune is in de milieuwetgeving. Echter, draagvlak om de wetgeving te veranderen is niet in alle onderzochte gemeenten in grote mate aanwezig. Bovendien speelt hierbij een rol, dat geluidsoverlast volgens de ambtenaren ter plekke niet in alle steden een groot probleem vormt. Uit statistische gegevens blijkt dat in vier van de vijf onderzochte binnensteden relatief weinig mensen of veel jongeren/studenten wonen. Ook lijkt het er volgens een aantal van de gemeentelijke ambtenaren op dat bewoners van de binnenstad over het algemeen hebben geaccepteerd dat geluidsoverlast van terrassen er nu eenmaal bij hoort als je in de binnenstad woont. Wel vinden veel bewoners van de binnensteden het geluid hinderlijk als terrassen niet dicht gaan op de gestelde sluitingstijd. Een goede handhaving van de terrasregels, bijvoorbeeld met betrekking tot de sluitingstijden en de omvang van de terrassen, leidt volgens hen al tot een vermindering van de geluidsoverlast.

2.4 Differentiatie van terrassenbeleid

Vraag:

Welke verschillende vormen van differentiatie van het terrassenbeleid zijn denkbaar en wat zijn de voor- en nadelen van elke vorm?

Feitelijk zijn er allerlei vormen van differentiatie in het terrassenbeleid mogelijk. Zo is het huidige onderscheid naar dag/avond/nachtzaken en de beperking van een terrasvergunning tot dagzaken ook een vorm van differentiatie. Ook door het hanteren van een vroegere sluitingstijd voor nieuwe terrassen in de smalle straten in de Jordaan wordt onderscheid gemaakt in het terrassenbeleid. Om willekeur te voorkomen dient in dergelijke gevallen een duidelijke belangenafweging plaats te vinden en dient aangegeven te worden welke argumentatie hieraan ten grondslag ligt. In gemeentelijke nota's is de term differentiatie vervangen door het begrip 'buurtgerichte aanpak', waarmee duidelijk wordt gemaakt dat er vooral gedacht wordt aan de mogelijkheden om de regels voor terrassen per buurt te kunnen aanpassen. Dit sluit ook aan bij de algemene tendens om bij de uitvoering van het gemeentelijk beleid meer recht te doen aan de kenmerken van te onderscheiden gebieden.

In de lijn van het Beleidsplan Binnenstad is in de concept-horecanota (1993) voor de binnenstad al een onderscheid gemaakt naar negen deelgebieden. Binnen deze deelgebieden zijn weer kleinere buurten te onderscheiden. De binnenstad kent maar liefst 44 bestemmingsplangebieden met een uiteenlopende karakteristiek. In het kader van de Wet Milieubeheer zijn in de binnenstad twee horeca-concentratiegebieden aangewezen, te weten rond het Leidseplein en het Rembrandtplein. In deze gebieden geldt een hogere norm voor het maximale geluidsniveau dat door de horeca-instellingen wordt voortgebracht. De typering van een horeca-concentratiegebied vindt zijn juridische bestaansrecht in de Wet Milieubeheer.

Uitgaande van een buurtgerichte aanpak zijn er feitelijk twee scenario's om het terrasbeleid te differentiëren:

- 1 Er wordt op basis van objectieve criteria een onderscheid gemaakt naar verschillende deelgebieden in de binnenstad, waarvoor verschillende terrasregels kunnen worden opgesteld. In de praktijk betekent dit dat elke buurt zijn eigen regelgeving-op-maat krijgt en er dus aanzienlijke verschillen in de binnenstad zouden kunnen optreden.

- 2 Er wordt voor de gehele (binnen)stad een standaardregime van terrasregels vastgelegd, waarbij de mogelijkheid bestaat om voor duidelijk te onderscheiden gebieden een inperking of verruiming van de terrasregels toe te staan. In de praktijk betekent dit dat er in een aantal gebieden variaties op de algemene regelgeving rond terrassen gaat optreden.

In het kader van dit onderzoek heeft met de klankbordgroep een gestructureerde scenario-discussie plaatsgevonden over differentiatie van het terrasbeleid. In deze discussie is onder andere aangegeven dat de huidige situatie met één standaardregime voor het terrassenbeleid in de gehele (binnen)stad geen recht doet aan de ruimtelijke en functionele verscheidenheid in de binnenstad. Daarentegen zou een verregaande differentiatie van het terrassenbeleid naar steeds kleinere deelgebieden ('postzegelplannen') naar de mening van de begeleidingscommissie ook geen oplossing bieden voor heldere en gedragen afspraken.

Veel kansrijker en realistischer wordt het scenario gezien, waarbij voor de hele (binnen)stad een basisregime voor het terrassenbeleid geldt waarop eventueel voor duidelijk te onderscheiden gebieden afwijkende terrasregels kunnen gelden. Hierbij kan worden gedacht aan een onderscheid tussen horecaconcentratiegebieden en de rest van de (binnen)stad of aan een driedeling in bijvoorbeeld (primair) woongebieden, gemengde gebieden en uitgaansgebieden. In de begeleidingscommissie is nadrukkelijk naar voren gebracht dat een horecaconcentratiegebied niet gezien kan worden als een eiland. Het gebied erom heen ondervindt ook de effecten van deze aanwijzing. Een driedeling waarbij het gebied om het horecaconcentratiegebied als gemengd gebied wordt aangewezen heeft daarom de voorkeur. Een verdere differentiatie van terrasregels naar deelgebieden zal volgens de deelnemers aan de discussie de duidelijkheid voor betrokkenen, publiek en handhavers niet ten goede komen.

2.5 Onderscheid naar dag/avond/nachtzaken

Vraag:

Welke consequenties zijn verbonden aan een eventuele beslissing om het onderscheid met betrekking tot dag/avond/nachtzaken te laten vervallen voor terrasvergunningen?

Een moeilijk punt binnen de huidige regelgeving, waar momenteel volop discussie over bestaat, is dat centraal in de regelgeving staat dat voor wat betreft alcoholshenkende zaken uitsluitend de zogeheten dagzaken een onoverdekt terras in de openbare ruimte mogen exploiteren tussen 07.00 uur en 01.00 uur (in het weekend tot 02.00 uur). Avond- en nacht zaken krijgen geen terrasvergunning vanwege de latere openingstijden, waardoor naar verwachting meer overlast voor de omgeving ontstaat. Voor alcoholvrije zaken geldt iets vergelijkbaars. Een alcoholvrije zaak die er voor kiest een terras te exploiteren, kiest daarmee tevens voor een vroeger sluitingstijdstip. Het uitgangspunt is altijd geweest dat terras en horeca-inrichting gelijke sluitingstijden moeten hebben. Hierop is in 1994 gedeeltelijk een uitzondering gemaakt door het besluit dat dagzaken in het weekend tot 03.00 uur open mogen zijn (maar het terras ontruimd moet zijn om 02.00 uur). In het kader van de buurtgerichte aanpak in de Jordaan is onder andere besloten de eindtijd voor nieuwe terrassen in de smalle straatjes vast te stellen op 23.00 uur (terwijl de horeca-inrichting zelf tot 01.00 uur of 03.00 uur open is). Tegen deze achtergrond hebben diverse exploitanten van avond-/nacht zaken bij het

gemeentebestuur bezwaar aangetekend tegen het feit dat hen uitsluitend op deze gronden een terrasvergunning zou worden onthouden. Een beroepsschrift in deze zaak is echter onlangs door de rechtbank ongegrond verklaard.

Bedrijfs categorie	Exploitatievergunning	Wel terrasvergunning	Geen terrasvergunning
Coffeeshops	114	46	68
Alcoholvrij tot 03.00 uur	110	0	110
Alcoholvrij met terras	82	82	0
Totaal alcoholvrij	192	82	110
Dagzaken	1.194	665	529
Avondzaken	113	0	113
Nachtzaken	45	0	45
Totaal alcoholverstrekkend	1.352	665	687
Totaal	1.658	793	865

Momenteel zijn er in de binnenstad 45 nachtzaken en 113 avondzaken. Verder zijn er 110 alcoholvrije zaken met een openingstijd van 7.00 uur tot 3.00 uur. Ook deze alcoholvrije zaken met een late openingstijd mogen geen terras uitzetten. Indien het huidige beleid wordt aangepast en aan alle horecaondernemingen de mogelijkheid wordt gegeven een terrasvergunning aan te vragen, dan zouden er in theorie maximaal 268 terrassen bij kunnen komen in de binnenstad. Eerst dient echter gekeken te worden naar de locatie, waar deze horecaondernemingen zijn gevestigd, aangezien waarschijnlijk niet in alle gevallen aan de (ruimtelijke) voorwaarden voor een terras kan worden voldaan. Indien zich daarbij sterke concentraties voordoen is het eerder denkbaar dat een oplossing kan worden gevonden voor de eventuele overlast die zich met de extra terrassen voor zou kunnen doen en ligt het dus meer voor de hand om het huidige onderscheid voor wat betreft het terrassenbeleid te laten vervallen.

Mocht het onderscheid tussen de verschillende horeca wat betreft de mogelijkheid tot een terras worden opgeheven, dan is het belangrijk dat de gemeente zich realiseert dat dit vooral in een beginperiode extra toezicht en (efficiënte) handhaving vereist. Het probleem dat zich vaak voordoet bij avond- en nachtzaken (disco's) is dat deze zaken over het algemeen vaak harde muziek hebben. Het naar binnen en buiten lopen van bezoekers, waarbij de deur vaak open gaat en muziek naar buiten komt, zal sneller overlast veroorzaken. Het is op de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de ondernemer dat de overlast tot een minimum beperkt blijft. Echter, vooral in een beginperiode valt te verwachten dat extra toezicht en handhaving door de gemeente (en politie) nodig is.

In eerdere discussies over eventuele uitbreiding van het aantal terrasvergunningen tot avond/nachtzaken is de gelijktijdige sluitingstijd van terras en horeca-inrichting als een belangrijk tegenargument aangevoerd. Feitelijk ligt aan het terrassenbeleid een soort keuzepakket ten grondslag, waarbij de ondernemer kan kiezen tussen 's nachts een uurtje langer open blijven (avondzaak) of een terras mogen exploiteren (dagzaak). Mede als gevolg van dit keuzepakket kan worden geconstateerd dat het aantal terrassen in de binnenstad in de afgelopen jaren betrekkelijk constant is gebleven. Het onder voorwaarden toestaan van een terras bij avondzaken, zou dit keuzepakket uithollen en

een grootschalige omzetting van dag- naar avondzaken tot gevolg kunnen hebben.

Het is echter de vraag of de gelijktijdige sluitingstijd van terras en horeca-inrichting daadwerkelijk tot minder overlast van terrassen leidt. Wanneer het terras eerder dichtgaat dan het horecabedrijf kan de klant op het terras binnen nog zijn drankje opdrinken, terwijl buiten alvast het terras wordt opgeruimd. In een aantal gevallen zou het terrasmeubilair tot sluitingstijd van de horecagelegenheid tegen de gevel kunnen worden opgestapeld. Ook dit is een verantwoordelijkheid van de ondernemers, waarop vooral in de beginperiode strikt gehandhaafd dient te worden. Overigens biedt dit ook de mogelijkheid om terrassen bij dagzaken eerder te sluiten dan thans het geval is, teneinde eventuele overlast voor omwonenden te beperken.

2.6 Toezicht en handhaving

Vraag:

In hoeverre is het huidige controle- en sanctiesysteem effectief en leidt dit tot minder overlast (uitwaaiering, sluitingstijd) van betreffende terrassen bij omwonenden?

De mogelijkheden om de vestiging van een nieuw terras te weigeren zijn in de huidige situatie gering. Als binnen het terrassenbeleid niet uitdrukkelijk locaties worden uitgesloten voor het uitzetten van terrassen, dan komt het op toezicht en handhaving aan om eventuele overlast (naar omwonenden) te beperken. Het directe toezicht op het gebruik van de openbare ruimte voor het uitzetten van terrassen gebeurt in de binnenstad van Amsterdam door een vijftal diensten, waarvan de milieudienst en de politie de belangrijkste rol hebben. De handhaving gebeurt echter door een andere dienst, namelijk de dienst Binnenstad. De ene dienst constateert, geeft dat door aan de andere dienst die vervolgens een sommatie stuurt. De verdeling van taken over verschillende diensten kan verwarring brengen en verloopt over het algemeen minder efficiënt.

In Amsterdam wordt voornamelijk bestuursrechtelijk gehandhaafd middels last onder dwangsom. Last onder dwangsom is een geschikt instrument om herhaling van een overtreding te voorkomen, dan wel om een einde te maken aan het voortduren van de overtreding. Dat komt doordat de dwangsom als een financiële prikkel functioneert om verboden gedrag niet te herhalen, respectievelijk niet voort te zetten. Deze financiële prikkel moet wel hoog genoeg zijn om de overtreder er van te weerhouden de overtreding voort te zetten of opnieuw te begaan. Indien de dwangsom lager is dan de extra dagopbrengst die een ondernemer kan genereren door het begaan van de overtreding (denk aan extra tafels en stoelen buiten de vergunde terrasruimte), dan is te verwachten dat de overtreding (herhaaldelijk) zal worden begaan. De hoogte van de dagopbrengst van een terras is vooral afhankelijk van de locatie en de omvang van het terras. Derhalve zal een dwangsom van f 500,- (hoogte van de dwangsom voor het overtreden van de terrasregels in de binnenstad van Amsterdam in 2001) veel minder worden gevoeld door de exploitant van een groot terras op het Leidseplein, dan van een klein terras in de Jordaan.

Ook de 'pakkans' zal bijdragen aan de keuze van een ondernemer om de regels te overtreden. Indien de kans klein is dat de overtreding wordt geconstateerd, dan is te verwachten dat de terrasregels vaker worden overtreden.

Stel dat het een week duurt voordat een overtreding wordt geconstateerd, dan is te verwachten dat bij mooi weer de dwangsom (f 500,-) niet meer opweegt tegen de extra omzet die is behaald met het overtreden van de regels. Om dit tegen te gaan zal de gemeente er voor moeten zorgen dat de 'pakkans' groot genoeg is en dat ook daadkrachtig wordt opgetreden. Momenteel lijkt de 'pakkans' in de binnenstad van Amsterdam gering. De milieudienst (de dienst die naast de politie formeel de taak heeft de terrasregels te controleren) heeft slechts 800 uur per jaar (seizoen) tot haar beschikking om alle terrassen in de binnenstad te controleren (feitelijk: rondlopen, overtreding constateren en schrijven rapportje voor dienst binnenstad). Voorheen was dit 500 uur per jaar. De ingekochte capaciteit voor de extra 300 uur is in 2001 door personeelsgebrek niet ingezet. Op basis van dit gegeven kan worden geconcludeerd dat de 'pakkans' (door de milieudienst) wel gering moet zijn, als wordt uitgegaan van een controle van ruim een half uur per vergund terras per seizoen (500 uur gedeeld door 800 vergunningen). Naast de milieudienst, controleert ook de politie de terrasregels. De inzet van de politie wat betreft het controleren van de terrasregels varieert per wijkteam, maar over het algemeen heeft het handhaven van terrassen een lage prioriteit ten opzichte van andere politietaken.

Bij handhaving is het dus vooral belangrijk dat daadkrachtig en consequent wordt opgetreden. Een nadeel van het sanctiemiddel 'last onder dwangsom' is, dat het moeilijk is een 'lik op stuk' beleid te voeren. Door het in acht nemen van procedurele vereisten duren overtredingen vaak ongewenst lang voort. Daarnaast zijn de controles wel enigszins gericht op gebieden waar vaak overlast optreedt, maar is nauwelijks sprake van een (herhaalde) controle op eerdere overtredingen. Een dergelijke strategie zou de effectiviteit van toezicht en handhaving sterk kunnen verhogen. Ook een korte snel vollopende dwangsom, gevolgd door een snel vollopende zwaardere dwangsom en daarna eventueel gevolgd door het tijdelijk en vervolgens permanent intrekken van de vergunning, kan leiden tot het minder overtreden van de terrasregels.

2.7 Verantwoordelijkheid van exploitanten

Vraag:

Welke vormen van handhaving/regulering zijn mogelijk waarbij de exploitanten van terrassen zelf nadrukkelijker hun verantwoordelijkheid nemen om overlast te beperken?

In het kader van dit onderzoek heeft met de klankbordgroep een gestructureerde scenario-discussie plaatsgevonden over de rol en de verantwoordelijkheid van de betrokken organisaties. Wat betreft de vormen van handhaving is een aantal scenario's onderscheiden. Allereerst kan de gemeente zelf de vergunningen verstrekken, zelf controleren en waar nodig sanctioneren. Exploitanten hebben hierbij vooral de rol zich aan de gestelde regels te houden. Daar de regels onder andere zijn opgesteld om overlast te beperken, dragen de ondernemers bij aan een beperking van de overlast door zich aan de regels te houden. De klankbordgroep beoordeelde dit scenario als: 'eenduidig en meest onpartijdig, overzichtelijk, eenzijdig, valt met handhaving (risico) en kan falen met twijfel door de politiek'.

Een ander scenario is dat de ondernemer over een keurmerk van de branche zelf moet beschikken om een terras te mogen exploiteren. De verantwoordelijkheid voor de beperking van overlast ligt daarmee bij de branche zelf.

De klankbordgroep beoordeelde dit scenario als: 'te veel gevraagd van de branche, niet haalbaar/utopie, niet reëel, gevaarlijk, theorie prima – praktijk nee!'.

Een derde scenario is dat ondernemers en omwonenden gezamenlijk afspraken moeten maken over terrassen binnen een aantal algemene randvoorwaarden, die de gemeente vastlegt. De klankbordgroep beoordeelde dit scenario als: 'ingewikkeld maar heeft wel iets in zich (kans van slagen), getut, onzin en gevaarlijk, risico, klinkt goed maar niet realiseerbaar'.

Op basis van de discussie over deze drie scenario's is door de klankbordgroep bekeken welke vormen van handhaving mogelijk zijn en waarbij ook bedacht is of ook de exploitanten van terrassen meer verantwoordelijkheid kunnen nemen. Volgens de klankbordgroep kan het kansrijk zijn om, binnen een duidelijke visie (tot stand gekomen in overleg met ondernemers en inwoners van de stad) en een duidelijke set (goed te handhaven) regels als randvoorwaarde, met ondernemers en omwonenden gezamenlijk afspraken te maken over terrassen. Daarbij is een convenant een goed middel om afspraken te maken en om nadrukkelijk meer verantwoordelijkheden van de terrasexploitanten vast te leggen bij het voorkomen van overlast naar de omgeving. In geval van overlast zullen omwonenden nadrukkelijk eerst de exploitant moeten aanspreken, waardoor de rol van de gemeente verandert van scheidsrechter in handhaver. Ook werd voorgesteld een neutrale vierde partij te betrekken voor de beoordeling of een terras op een bepaalde plek toegestaan is of niet en wat de eventuele extra verantwoordelijkheden van een exploitant zouden moeten zijn als op die plek de vergunning wordt toegewezen.

Tijdens de interviews in andere gemeenten is ook gevraagd of ervaring is met het meer verantwoordelijkheid geven aan exploitanten en is gevraagd wat de gemeenten denken over een dergelijke regeling. Niet één van de geïnterviewde gemeenten verwacht dat een vorm van handhaving van terrassenbeleid waarbij ondernemers zelf volledige verantwoordelijkheid nemen in de praktijk haalbaar is. In één van de interviews werd zelfs gezegd dat dat een utopie zou zijn. Of exploitanten verantwoordelijkheid nemen is veel te afhankelijk van het karakter en de normen en waarden van het individu. Met de verleening van de vergunning krijgen exploitanten de verantwoordelijkheid zich aan de regels te houden en dat gaat al eens te vaak fout. Er zullen altijd mensen zijn die het commercieel belang boven alles laten gaan. Uiteraard is het van groot belang om de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer voortdurend te onderstrepen, maar een stok achter de deur zal onontkoombaar zijn.

2.8 Differentiatie en precedentwerking

Vraag:

In hoeverre kan voorkomen worden dat differentiatie leidt tot ongewenste precedent-werking, waardoor regelingen voor de ene exploitant per definitie ook voor andere exploitanten van toepassing zijn?

De belangrijkste problemen omtrent precedentwerking doen zich momenteel voor bij het onderscheid tussen dag/avond/nachtzaken bij het toestaan van terrassen en bij het onderscheid in sluitingstijd tussen nieuwe en reeds bestaande terrassen in de Jordaan. De regels die hierbij gelden, zijn in de loop der tijd veranderd en kunnen worden gezien als uitzonderingen op het bestaande beleid.

Om precedent-werking te voorkomen dienen beslissingen, voorzien van een duidelijke onderbouwing, verankerd te worden in het terrassenbeleid. Bij veranderingen in het beleid dient extra aandacht te worden besteed aan de reeds uitgegeven vergunningen. Bovendien dienen vergunningen bij voorkeur slechts te worden verlengd op basis van de nieuwe regels. Daarnaast is het belangrijk dat de nieuwe regels tot stand komen in overleg met de betrokken bewonersorganisaties en een vertegenwoordiging van de horecaondernemers.

3 Analyse van terrassenbeleid in vijf gemeenten

3.1 Onderzoeksvragen

In het tweede deel van het onderzoek is het terrassenbeleid in vijf andere steden onderzocht, te weten Delft, Groningen, Leiden, Maastricht en Utrecht. Deze steden hebben ook een historische binnenstad, waardoor een vergelijkbare problematiek als in de Amsterdamse binnenstad te verwachten is.

Ten behoeve van de analyse van het terrassenbeleid in andere steden is een aantal vragen geformuleerd waarop de steden vergeleken dienden te worden, te weten:

- Welk instrumentarium ligt ten grondslag aan het terrassenbeleid?
- Op welke wijze worden de terrasvergunningen verleend?
- Op welke wijze vindt controle, handhaving en sanctionering plaats?
- Is er sprake van vormen van differentiatie van het terrassenbeleid?
- Op welke wijze verloopt het samenwerkingsproces tussen bewoners, horecaondernemers en gemeente?

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de problemen in de verschillende steden ten aanzien van terrassen divers zijn, maar dat de aard van de problemen in alle onderzochte steden ongeveer gelijk is. Ongeacht de hoeveelheid problemen (in de ene stad omvangrijk in de andere stad zeer weinig problemen), blijkt dat overtredingen van de terrasvergunning op gebied van uitwaaiing van terrassen en overschrijden van de sluitingstijden van terrassen in alle steden het meest voorkomen. Alle gemeenten (behalve Groningen) geven bovendien aan dat de handhaving van terrassen op zichzelf een probleem is.

Opvallend is dat in niet alle steden geluidsoverlast in dezelfde mate een probleem vormt. In de meeste steden wordt door de coördinerend ambtenaar opgemerkt dat het lijkt of de bewoners van de binnenstad over het algemeen geaccepteerd hebben dat geluidsoverlast van terrassen er nu eenmaal bij hoort als je in de binnenstad woont. Wel vinden veel bewoners van de binnensteden het geluid hinderlijk als terrassen niet dicht gaan op de gestelde sluitingstijd. Voor de steden met de minste klachten over geluidsoverlast blijkt overigens uit statistische gegevens dat er relatief weinig mensen of veel jongeren/studenten wonen.

3.2 Beleidsinstrumentarium

Vraag: Welk instrumentarium ligt ten grondslag aan het terrassenbeleid?

Het bestuurlijk-juridisch kader ligt in alle onderzochte gemeenten vast in het Besluit Horeca- Sport- en Recreatieinrichtingen (o.g.v. de Wet Milieubeheer) en de Algemene Plaatselijke Verordening of een andere relevante verordening (horecaverordening, exploitatieverordening). Aan de verordening is in alle gevallen een aparte (terrassen)nota met nadere regels gekoppeld. Tevens is veelal een bestemmingsplan een (indirect) toetsingskader, omdat moet worden getoetst of horeca op die locatie is toegestaan. Indien er terrasboten zijn toegestaan vallen deze onder een aparte verordening. Immers, terrasboten bevinden zich niet op de openbare weg, maar in openbaar water.

Als gevolg van het Besluit Horeca-, Sport- en Recreatie-inrichtingen (Besluit HSR) valt alle horeca onder de Wet Milieubeheer. Wat betreft de milieuaspecten (in het bijzonder eisen ter voorkoming van geluidsoverlast) betekent dit dat horecabedrijven moeten voldoen aan de voorschriften van het Besluit HSR. Verder biedt het Besluit HSR de mogelijkheid om voor horecabedrijven nadere eisen te stellen, ter voorkoming van geluidsoverlast. Te denken valt daarbij aan eisen rond sluitingstijden en situering van het terras. Een lacune in de regelgeving is dat op basis van dit instrument niet gehandhaafd kan worden op overlast door stemgeluid vanaf een onoverdekt terras in de openbare ruimte.

In geen van de onderzochte gemeenten wordt concreet voor terrassen iets geregeld in bestemmingsplannen. Wel wordt uiteraard de horecabestemming van het onderhavige pand planologisch vastgelegd. Het bestemmingsplan wordt door de meeste gemeenten (en ook diverse afdelingen van Koninklijke Horeca Nederland) niet gezien als een goed instrument om terrassen in te regelen. Het is te statisch en het aanpassen van bestemmingsplannen duurt veel te lang om goed op nieuwe ontwikkelingen in te kunnen spelen. Ook zijn bestemmingsplannen in de praktijk vaak sterk verouderd. Bovendien kan in bestemmingsplannen slechts één facet (het planologische) worden geregeld en zijn er daardoor altijd meerdere instrumenten nodig wat de overzichtelijkheid bij uitvoering van het beleid niet ten goede komt. Alleen de gemeente Maastricht is van mening dat het bestemmingsplan een goed instrument zou kunnen zijn om vast te leggen waar horeca (terrassen) wel kan en waar niet. In een bestemmingsplan wordt dit op een weloverwogen manier ingepast. Naar de mening van de gemeente is het niet verstandig individuele plekken nauwkeurig aan te geven, maar moet het bestemmingsplan voor een meer algemeen beeld in een gebied worden gebruikt. Voor de detaillering kan een inrichtings- of stadsbeeldplan worden gebruikt.

Ook de leefmilieuverordening wordt over het algemeen niet gezien als een goed instrument om terrassen in te regelen. In een leefmilieuverordening kan weliswaar per gebied worden aangegeven waar wel en waar geen horeca is toegestaan, maar het heeft slechts een tijdelijk karakter met als doel ontwikkelingen tegen te gaan vooruitlopend op een nieuw te ontwikkelen planologische visie. Bovendien kan, net als in bestemmingsplannen, slechts één facet worden geregeld en zijn er daardoor altijd meerdere instrumenten nodig naast de leefmilieuverordening.

In de gemeente Leiden heeft een groot aantal horecaondernemers een convenant gesloten met de gemeente, waarin regels zijn gesteld die af kunnen wijken van het algemeen beleid. In de gemeenten Maastricht en Utrecht wordt gebruik gemaakt van een Horecanota, waarin uitgewerkt naar gebied mogelijkheden voor horeca – en daarvan afgeleid ook voor terrassen – zijn opgenomen. In deze nota's zijn verschillende gebieden onderscheiden, waarin per gebiedstype wordt aangegeven welke ontwikkelingsmogelijkheden aan de (verschillende soorten) horeca wordt gegeven. De mogelijkheden voor terrassen kunnen hiervan worden afgeleid.

De onderzochte gemeenten geven aan dat een goede beleidsnota gekoppeld aan een verordening (bijvoorbeeld de APV of exploitatieverordening Horeca) een goed instrument is om terrassen op ongewenste plekken tegen te houden en om aanhoudende overlast adequaat te regelen. In deze beleidsnota staan de belangrijkste aspecten met betrekking tot terrassen overzichtelijk bij elkaar. De nota moet wel concreet zijn en duidelijke (voor één uitleg vatbare) regels aangeven. Alles staat of valt met een stevig bestuurlijk-juridisch kader,

op basis waarvan de aangevraagde vergunningen eenduidig kunnen worden verleend of geweigerd.

De meeste gemeenten wijzen erop dat er veel meer regelgeving van betekenis is voor het terrassenbeleid, dan alleen een verordening met een bijbehorende nota. Te denken valt aan: bestemmingsplannen, leefmilieuverordeningen, drank- en horecawet (terras wordt gezien als deel van de horecainrichting), evenementenvergunning, milieuwetgeving, etc. Deze beleidsinstrumenten en regelingen liggen vaak dicht bij elkaar of kunnen elkaar zelfs overlappen. In de praktijk is het niet eenvoudig om te zorgen dat de ene regeling de andere niet tegenspreekt en dat alle regels samen precies de uitwerking hebben die de gemeente voorstaat. Ook het feit dat de verschillende instrumenten door verschillende afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie worden opgesteld, maakt het moeilijk alle beleidsregels die betrekking hebben op terrassen goed op elkaar af te stemmen.

3.3 Vergunningverlening

Vraag: Op welke wijze worden de terrasvergunningen verleend?

Vergunningaanvraag

In alle steden moeten terrasvergunningen worden aangevraagd bij de gemeente, met uitzondering van Utrecht, waar de vergunning bij de politie moet worden aangevraagd. Over het algemeen moet de aanvraag worden ingediend bij een gemeentelijke afdeling die belast is met vergunningverlening voor de openbare ruimte. In Leiden is een speciale ambtenaar belast met bijzondere wetgeving gedetacheerd bij de politie.

Bij een vergunningaanvraag dient een aantal zaken te worden overgelegd. Over het algemeen gaat het om: een aanvraagformulier, drank- en horecapapieren en een exploitatievergunning. Daarnaast moet in Amsterdam, Delft, Maastricht en Utrecht ook een kaart worden overgelegd, waarop ten minste de omvang en locatie van het terras is ingetekend. In Groningen en Leiden tekent de gemeente zelf een kaart waarop dit is aangegeven. Deze kaart wordt bij de vergunning gevoegd. In Maastricht dienen ook foto's van parasols en schotten te worden bijgevoegd.

Weigeringsgronden

Een terrasvergunning kan in alle case-gemeenten geheel of gedeeltelijk worden geweigerd, als:

- het gebruik ervan schade toebrengt aan de weg of gevaar oplevert;
- het gebruik belemmerend kan zijn voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg;
- het terras niet voldoet aan de redelijke eisen van welstand;
- door het terras de openbare orde kan worden verstoord;
- hiermee overlast ontstaat voor gebruikers van de in de nabijheid gelegen onroerende zaak.

Aan een vergunning voor een terras kunnen in alle gemeenten voorschriften of beperkingen worden verbonden met het oog op de openbare orde en veiligheid en ter voorkoming van aantasting van het woon- en leefklimaat. Zo is in Utrecht bepaald dat voor het verkrijgen van een terrasvergunning in de horecainrichting onder andere ook voor mannen en vrouwen afzonderlijke volledig van elkaar gescheiden en niet in directe verbinding met de lokaliteit staande toiletgelegenheden aanwezig dienen te zijn.

Duur van de vergunning

De duur van de terrasvergunning verschilt sterk van gemeente tot gemeente. In Delft en Utrecht wordt de vergunning verleend voor onbepaalde tijd. In Maastricht wordt net als in Amsterdam de vergunning verleend voor een periode van drie jaar. In Groningen en Leiden worden terrasvergunningen voor een periode van één jaar afgegeven.

Kosten

De kosten in 2001 voor het aanvragen van een terrasvergunning verschillen sterk per gemeente. De leges voor een terrasvergunning zijn veruit het laagst in Delft (fl. 10,20) mede gezien het feit dat deze vergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend. De kosten voor een terrasvergunning in Leiden zijn relatief hoog (fl. 275,-) mede tegen de achtergrond dat de vergunning jaarlijks verlengd moet worden. In Utrecht zijn net als in Amsterdam de leges voor de exploitatievergunning en de terrasvergunning aan elkaar gekoppeld. Amsterdam (fl. 1231,- inclusief publicatiekosten van fl. 180,-) is in dit opzicht iets duurder dan Utrecht (fl. 1098,-), zeker omdat de vergunning in Utrecht voor onbepaalde tijd geldig is. Het verlengen van een terrasvergunning kost in Amsterdam fl. 910,-. Ook het precario verschilt sterk per gemeente. Als het precario voor de locaties in het hart van de stad wordt vergeleken, blijkt dat de gemeenten Amsterdam, Delft en Leiden het hoogste precario rekenen. De gemeente Groningen heeft het laagste precario per m² per seizoen.

Werkwijze ter voorkoming of vermindering aantasting woon- en leefmilieu

In alle gemeenten moet de vergunningverlening voor een terras op de een of andere manier worden getoetst aan de beïnvloeding van het woon- en leefklimaat in de nabije omgeving. Echter, in de praktijk komt het niet voor dat een vergunning op deze grond wordt geweigerd. Zoals de gemeente Delft aangeeft is het - zeker bij een nieuwe aanvraag - op voorhand niet vast te stellen of het woon- en leefklimaat wordt aangetast. Ook een rechter neemt in de praktijk geen genoegen met een redenering die is gebaseerd op 'vrees voor'. Er wordt dan gesteld dat de gemeente altijd nog achteraf sancties kan opleggen om de overlast terug te brengen. Alleen de gemeente Groningen toetst vooraf de mogelijke aantasting van woon- en leefklimaat in de directe omgeving. Indien voor overlast wordt gevreesd, wordt aan alle belanghebbenden een mening gevraagd en wordt dit met de uitbater besproken. Daarna neemt de gemeente een besluit over het al dan niet verlenen van de terrasvergunning en de voorwaarden die daarbij worden gesteld. In de praktijk werkt deze aanpak erg goed en neemt de uitbater vaak zelf al maatregelen als bekend is wat de eventuele bezwaren zijn uit de buurt.

3.4 Controle, handhaving en sanctionering

Vraag: Op welke wijze vindt controle, handhaving en sanctionering plaats?

Uitvoerende instanties

In een aantal van de onderzochte gemeenten is voor de handhaving van het beleid inzake de openbare ruimte (waaronder het terrassenbeleid) een aantal gemeentelijke toezichthouders aangesteld. In de gemeente Delft werken deze toezichthouders tijdens kantooruren, waardoor na kantooruren nog wel eens overtredingen worden begaan. De politie handhaaft hier in principe niet wat betreft de terrasregels. In Groningen worden ook rondes door de binnenstad gemaakt in de avonduren en tijdens het weekend. Dit gebeurt niet op vaste tijden en is afhankelijk van het weer en of er evenementen zijn. Voor de gebieden buiten de binnenstad, worden terrassen alleen gecontroleerd als daar

aanleiding toe is. Sterk aan de organisatie in de gemeente Groningen is dat de gehele uitvoering van beleid is ondergebracht bij één instantie, hetgeen leidt tot meer efficiëntie en een daadkrachtigere uitstraling naar buiten. In Leiden heeft de afdeling Stadstoezicht een belangrijke taak bij de handhaving van het beleid voor de openbare ruimte. Echter, deze afdeling kampt met capaciteitsproblemen en controleert niet alle aspecten van beleid. In de gemeente Maastricht is een drietal speciaal daartoe aangestelde toezichthouders belast met de handhaving van het terrassenbeleid. Dit blijkt niet altijd genoeg te zijn om alle terrassen te controleren. Daartoe wordt gedacht aan een team integrale handhaving dat ook taken kan overnemen van de toezichthouders, zodat deze meer gericht kunnen werken. Het team integrale handhaving zal echter niet de repressieve functie van de toezichthouders op zich krijgen. In de gemeente Utrecht gebeurt de uitvoering van het beleid (vergunningverlening en handhaving) door de politie. In alle gemeenten is de handhaving op het terrein van de Wet Milieubeheer ondergebracht bij de Milieudienst van de betreffende gemeente. Dit betekent dat ook handhaving van geluidsoverlast in handen is van de Milieudienst.

Sanctionering

Het merendeel van de onderzochte gemeenten werkt met het repressief handhavingsinstrument 'last onder dwangsom'. Nadeel van dit instrument is dat er geen goede mogelijkheden bestaan om een lik op stuk beleid te voeren. In de gemeente Groningen wordt wel kordaat opgetreden door na constatering van een overtreding elke dag te controleren (en elke dag een foto te maken van de overtreding). In Maastricht wordt in sommige gevallen, waarbij kans op precedentwerking (of legalisering) groot is, de procedure versneld uitgevoerd. Na drie dagen kan dan al het inzetten van bestuursdwang worden aangezegd. Deze aanpak is erg intensief en vereist een gedegen organisatie, omdat een aantal diensten tegelijkertijd en snel in actie moeten komen. Leiden werkt niet met last onder dwangsom, maar op basis van de APV met een systeem van gele en rode kaarten: bij de eerste overtreding volgt een schriftelijke waarschuwing ('de gele kaart'), bij een tweede overtreding binnen twee maanden na de uitreiking van de gele kaart volgt intrekking van de terrasvergunning voor maximaal 14 dagen ('de rode kaart'), bij een volgende overtreding binnen twee maanden na de constatering van de tweede overtreding volgt een definitieve intrekking van de terrasvergunning gedurende het resterende kalenderjaar. Dit systeem is zeer effectief, maar wordt over het algemeen door horecaondernemers als zeer strikt ervaren. Niet één van de onderzochte gemeenten maakt bij de mate van sanctionering onderscheid naar de locatie of omvang van het terras.

Controle en capaciteit

Niet alle onderzochte gemeenten konden inzicht geven in de beschikbare capaciteit voor de handhaving van terrasregels. Hieronder zijn de beschikbare gegevens kort op een rijtje gezet:

- de gemeente Delft heeft ongeveer 80 terrasvergunningen afgegeven en heeft voor de handhaving daarvan 1 fte beschikbaar;
- de gemeente Groningen heeft gedurende het terrasseizoen ongeveer 890 uur (verdeeld over 2 personen) beschikbaar voor de handhaving van terrassen. Het zwaartepunt van de te besteden uren ligt in de maanden mei t/m augustus;
- in de gemeente Maastricht zijn ruim 300 terrasvergunningen afgegeven. Er zijn drie vaste toezichthouders voor terrassen. Daarnaast houden ongeveer 85 mensen (stadswacht, parkeerpolitie en milieupolitie) zich bezig met integraal stadstoezicht.

Effectiviteit

Volgens de gemeenten die met toezichthouders werken is de controle en handhaving van het terrassenbeleid over het algemeen effectief. Zo worden in Delft tijdens de uren dat de toezichthouders werken (tot 17.00 uur) weinig overtredingen gedaan wat betreft het gebruik van de openbare ruimte. Over de effectiviteit van de handhaving na 17.00 uur is de gemeente minder tevreden. De effectiviteit van de handhaving in Groningen is hoog. Dat leidt de gemeente af uit het feit dat er bijna geen klachten over terrassen zijn, wat niet wegneemt dat er wel overtredingen worden begaan die ook worden beboet. Ook het feit dat vergunningen per jaar worden uitgegeven speelt volgens de gemeente Groningen een belangrijke rol bij de naleving van terrasregels. In de gemeente Maastricht is de handhaving in zoverre effectief dat in 80% van de gevallen waar een toezichthouder een exploitant heeft gewezen op een overtreding, het terras door de exploitant weer overeenkomstig de regels wordt geëxploiteerd.

Alle gemeenten hebben aangegeven dat wat betreft de effectieve handhaving, alles afhangt van de geloofwaardigheid van de gemeente. Er moet daadkrachtig, strikt en consequent opgetreden worden om er voor te zorgen dat exploitanten de gemeente serieus nemen en er niet op gokken dat de overtreding toch niet wordt geconstateerd. In dit kader werkt de gemeente Maastricht momenteel aan een procedure om preventieve bestuursdwang of dwangsom toe te kunnen passen, zodat bij kortdurende overtredingen (bijvoorbeeld tijdens evenementen) adequaat kan worden opgetreden.

3.5 Differentiatie van terrassenbeleid

Vraag: Is er sprake van vormen van differentiatie van het terrassenbeleid?

Geen van de onderzochte gemeenten kent een gebiedsdifferentie binnen het terrassenbeleid, zoals bijvoorbeeld voor de Jordaan in Amsterdam. Wel wordt er in de gemeenten Groningen en Maastricht rekening gehouden met kenmerken van bepaalde straten of pleinen, alwaar op basis van deze kenmerken extra regels zijn geformuleerd of juist algemeen geldende regels zijn afgezwakt. In Groningen worden in de binnenstad verschillende soorten openbare ruimten onderscheiden (voetgangersgebieden, overige gebieden en terraseilanden). Deze soorten komen in het algemeen voor en zijn dus niet gebonden aan een bepaald deel van de binnenstad. In Maastricht zijn in de Nota Actualisering Terrassenbeleid naast de algemene regels ook straten en pleinen bij naam genoemd waarvoor extra regels gelden.

In de gemeenten Maastricht en Utrecht is gebiedsdifferentiatie van het terrassenbeleid wel op een indirecte manier geregeld. Beide gemeenten hebben een horacanota met een gebiedsgerichte benadering waarin verschillende gebieden worden onderscheiden. Per onderscheidenlijk gebiedstype is beleid gemaakt met het oog op uitbreiding, behoud of terugdringen van horeca-activiteiten. Het gaat hier om beleid voor de horeca in het algemeen, waaruit beleid voor terrassen kan worden afgeleid. In een aantal gevallen is ook specifiek op ontwikkelingsmogelijkheden voor terrassen ingegaan.

In het kader van dit onderzoek is ook informatie opgevraagd over enkele grote steden in het buitenland.

In Stockholm variëren de sluitingstijden van terrassen per deel van de stad: in woongebieden sluiten de terrassen normaliter om 22.00 uur, terwijl in het centrum en gebieden waar geen overlast voor omwonenden kan optreden is

de sluitingstijd op 03.00 uur gesteld. In gemengde gebieden kunnen de sluitingstijden variëren tussen 22.00 en 01.00 uur.

In Wenen zijn terrassen toegestaan tussen 08.00 en 22.00 uur in voor- en naseizoen en tussen 08.00 en 23.00 uur in het hoogseizoen (15 juni tot 15 september). Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar deelgebieden in de stad.

In Madrid mogen terrassen het hele jaar worden uitgezet. De openingstijden tussen 15 maart en 31 oktober zijn van 10.00 uur tot 1.00 uur op zondag tot en met donderdag en van 10.00 uur tot 2.30 uur op vrijdag en zaterdag en op dagen met festiviteiten. De rest van het jaar mogen terrassen allen worden uitgezet tussen 10.00 uur en 23.00 uur.

In Londen geldt in het algemeen voor de binnenstad dat cafés (pubs) en restaurants een terras mogen uitzetten tussen 11.00 uur en 23.00 uur op maandag tot en met zaterdag en op zondag tussen 12.00 uur en 22.30 uur.

In New York zijn terrassen toegestaan vanaf 8.00 uur tot 24.00 uur van maandag tot en met donderdag. Op vrijdag en zaterdag zijn terrassen toegestaan vanaf 8.00 uur tot 01.00 uur. Op zondag zijn terrassen toegestaan vanaf 12.00 uur tot 24.00 uur. Op de dag voor een nationale feestdag zijn terrassen toegestaan vanaf 8.00 uur tot 01.00 uur. Ook in New York wordt geen onderscheid gemaakt naar deelgebieden in de stad.

3.6 Samenwerkingsproces

Vraag: Op welke wijze verloopt de samenwerking tussen bewoners, horecaondernemers en gemeente?

Volgens de vijf onderzochte gemeenten is de relatie met de plaatselijke horeca redelijk tot goed. Over het algemeen betekent dit dat er een goed contact is met de plaatselijke afdeling van Horeca Nederland, die meestal intensief betrokken is geweest bij het opstellen van het beleid voor terrassen. Het contact tussen gemeente en Horeca Nederland is niet in alle gemeenten met regelmaat voortgezet nadat het beleid is vastgesteld. Delft en Leiden hebben volgens eigen zeggen ook een goed direct contact met de plaatselijke ondernemers. In Leiden is het voor de ondernemers mogelijk een convenant met de gemeente te sluiten, op basis waarvan van een aantal basisregels voor terrassen kan worden afgeweken. In Groningen verloopt de samenwerking met horecaondernemers juist alleen via Horeca Nederland. Om communicatie te bevorderen en belanghebbenden beter op de hoogte te stellen van bestaande regels heeft de gemeente Maastricht een voorlichtingsbrochure geschreven. Deze voorlichtingsbrochure wordt als positief ervaren, omdat op basis hiervan mensen (zowel bewoners als exploitanten) meer gericht vragen kunnen stellen en beter met de gemeente meedenken om een oplossing te vinden voor hun specifieke probleem.

Het contact met bewoners geschiedt in alle onderzochte gemeenten eigenlijk alleen naar aanleiding van klachten. In Groningen wordt door de gemeente ook contact met omwonenden gezocht als door vergunningverlening overlast voor de buurt of bezwaren door de buurt worden verwacht.

Een aantal van de onderzochte gemeenten zoekt bij het optreden van lastige situaties of dilemma's contact met elkaar om praktijkervaringen uit te wisselen. Over het algemeen worden steden gebeld waarvan wordt vermoed dat deze een vergelijkbare problematiek kennen, bijvoorbeeld historische binnensteden met een toeristische functie. Verder is er overleg met de VNG en andere gemeenten in het kader van de werkgroep openbare inrichting.

Hier kunnen ook vragen met betrekking tot terrassen naar voren komen, maar dat gebeurt volgens de onderzochte gemeenten en de VNG nauwelijks.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In het laatste hoofdstuk van deze managementrapportage worden de belangrijkste conclusies van het onderzoek weergegeven en worden enkele aanbevelingen gepresenteerd voor het terrassenbeleid in de Amsterdamse binnenstad. Daarbij wordt ingegaan op de diverse mogelijkheden voor differentiatie van het terrassenbeleid en de afwegingen die aan de (politieke) keuzes ten grondslag zouden kunnen liggen.

4.2 Algemene conclusies

Conclusie: Inhoudelijk weloverwogen, maar onoverzichtelijk terrassenbeleid

Het terrassenbeleid in de Amsterdamse binnenstad is weloverwogen en meegroeid met haar tijd. De wijze waarop het beleid is vormgegeven is echter zeer onoverzichtelijk. Uit de analyse van het bestuurlijk-juridisch instrumentarium wordt duidelijk dat het terrassenbeleid in Amsterdam niet vanuit een eenduidig stelsel van wet- en regelgeving wordt uitgevoerd. Het terrassenbeleid voor de binnenstad van Amsterdam is formeel neergelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De regels, verruimingen daarin en de prioriteiten die worden gesteld bij de handhaving van deze regels, zijn verwoord in de draaiboeken terrassenhandhaving 1995 en 1996. Eigenlijk is het beleid dus verwoord in deze draaiboeken. Naast deze draaiboeken is nog een aantal vernieuwingen doorgevoerd die niet in de draaiboeken, noch in de APV zijn opgenomen. Bovendien is momenteel een discussie gaande over één van de uitgangspunten van het terrassenbeleid, namelijk het onderscheid tussen dag-, avond- en nachtzaken. Dit alles maakt het beleid en de regelgeving voor de terrassen in de Amsterdamse binnenstad zeer onoverzichtelijk. Eigenlijk is het alleen voor 'insiders' nog duidelijk hoe het beleid precies in elkaar steekt. De onoverzichtelijkheid van het huidige terrassenbeleid voor ondernemers, bewoners en terrasbezoekers in de Amsterdamse binnenstad heeft ook zijn weerslag op de naleving en handhaving van de regels.

Conclusie: Te weinig inzicht in de concrete overlast rond terrassen

In de binnenstad is een aantal terrassen dat structureel overlast oplevert voor de omwonenden. Er zijn echter geen betrouwbare gegevens voorhanden over de mate waarin terrassen in algemene zin hinder en irritatie voor omwonenden opleveren. In bewonersonderzoek wordt vaak aandacht besteed aan 'horeca-overlast' in het algemeen, maar het is volstrekt onduidelijk in welke mate dit toe te schrijven is aan terrassen. Ook in de politieregistratie en bij de klachtentelefoon worden meldingen van overlast van terrassen niet apart geregistreerd. Zolang niet duidelijk is in welke mate terrassen overlast voor de omgeving veroorzaken (en in welke vorm en op welke tijden), is elke aanpassing van het beleid gebaseerd op drijfzand.

Conclusie: Handhavingstrategie en sanctiemogelijkheden te beperkt

Uit de vergelijking met andere steden komt duidelijk naar voren dat de personele capaciteit voor een adequate handhaving van de terrasregels in de Amsterdamse binnenstad veel beperkter is dan elders. Een forse uitbreiding van de huidige formatie voor toezicht en handhaving is noodzakelijk om

consequent en daadkrachtig op te kunnen treden. Daarnaast dient ook de wijze van controle nader onder de loep te worden genomen. Zo is er bijvoorbeeld geen vastgestelde werkwijze dat het toezicht op een terras in de periode na het vaststellen van een overtreding wordt geïntensiveerd of dat het toezicht geconcentreerd wordt op overlastsituaties. Ook de sanctiemogelijkheden bij het overtreden van de terrasregels zijn in de huidige situatie te algemeen en te beperkt. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld om de hoogte van de huidige dwangsom afhankelijk te maken van de omvang van het terras en deze te laten stijgen bij herhaling van de overtreding. Daarnaast zou bekeken moeten worden of het mogelijk is om in geval van blijvende overlast sneller over te gaan tot (tijdelijke) intrekking van de terrasvergunning dan thans het geval is.

Conclusie: Overlast door stemgeluid blijft heet hangijzer

In tegenstelling tot andere vormen van geluidsoverlast biedt het Besluit HSR van de Wet Milieubeheer geen mogelijkheid om stemgeluid van bezoekers van een onoverdekt terras in de openbare ruimte aan banden te leggen. Er zijn geen indicaties dat het Besluit HSR op dit punt een wijziging zal ondergaan. Dit betekent dat het voorkomen van overlast door stemgeluid alleen via indirecte weg kan worden gerealiseerd, bijvoorbeeld door het beperken van het aantal stoelen op een terras, het strikt handhaven van uitwaaiing van terrassen en/of het vervroegen van de sluitingstijden van terrassen. Een andere mogelijkheid is dat er een vaste methode wordt afgesproken, waarmee de overlastervaring van een terras voor omwonenden nauwkeurig in kaart kan worden gebracht en onderwerp wordt van overleg tussen horeca-ondernemer en omwonenden. Ook in dit geval zal echter een stok achter de deur noodzakelijk blijven.

Conclusie: Differentiatie kan, maar beter niet via het bestemmingsplan

Alle terrassen in de hele binnenstad moeten op grond van de huidige bepaling in de APV op hetzelfde tijdstip gesloten zijn. In het kader van het buurtgericht terrassenbeleid is een uitzondering gemaakt voor nieuwe terrassen in de smalle straatjes van de Jordaan, waarvoor een sluitingstijd van 23.00 uur is vastgesteld. De vraag is of het wenselijk is om in de toekomst een gedifferentieerd terrassenbeleid te ontwikkelen, waarbij meer recht wordt gedaan aan de karakteristieken en de functies van een bepaald deelgebied. In algemene zin kan deze vraag bevestigend worden beantwoord. Het is evident dat een terras in een woonbuurt vroeg in de nacht sneller (aan meer mensen) overlast geeft dan in de (toeristische) uitgangsgedebieden. Het ligt dan ook voor de hand om de sluitingstijden van een terras in relatie te bezien tot de ruimtelijke en functionele karakteristiek van de omgeving. Dit vereist echter wel een duidelijke begrenzing van de te onderscheiden deelgebieden dan wel een heldere afbakening van de typen openbare ruimte. Uit het onderzoek blijkt dat het bestemmingsplan niet het meest geëigende instrument is om differentiatie van het terrassenbeleid te regelen. Allereerst is het wijzigen van een bestemmingsplan momenteel nog een tijdrovende procedure en bovendien kunnen bijvoorbeeld (gedifferentieerde) sluitingstijden van terrassen niet in een bestemmingsplan worden geregeld.

Conclusie: Terrassen bij avond/nachtzaken afhankelijk van differentiatiekeuze

In de huidige situatie kunnen ondernemers zelf een keuze maken of zij hun horecabedrijf als dag- of avondzaak willen exploiteren. Nachtzaken kunnen alleen op plaatsen waar het bestemmingsplan dit uitdrukkelijk toestaat. Als er gekozen wordt voor een dagzaak, dan kan de ondernemer een terrasvergunning aanvragen, terwijl een avondzaak 's nachts een uur langer open kan blijven (maar dan geen terras mogen exploiteren). Als het onderscheid tussen

dag/avond/nachtzaken zou komen te vervallen, zouden er theoretisch in de binnenstad maximaal 268 terrassen bij kunnen komen. Een dergelijke uitbreiding is echter onwaarschijnlijk omdat lang niet overal de ruimte bestaat om een terras uit te zetten. Gezien de huidige problemen om overlast bij terrassen adequaat aan te pakken, is een forse uitbreiding van het aantal terrassen niet erg realistisch. Wanneer er echter gekozen zou worden voor een differentiatie van sluitingstijden in verschillende deelgebieden van de binnenstad kan de mogelijkheid om ook terrassen bij avondzaken toe te staan opnieuw ter discussie komen te staan. Dit vergt een nadere analyse van de ligging en de omgeving van deze avondzaken.

4.3 Slotconclusie

De probleemstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:
"Wat zijn de mogelijkheden en onmogelijkheden van verschillende bestuurlijke instrumenten die een gedifferentieerde aanpak van het terrassenbeleid mogelijk maken?"

Uit het onderzoek van het bestuurlijk-juridisch instrumentarium komt naar voren dat het wenselijk is om alle terrasregels in één beleidsnota, gekoppeld aan de APV, op te nemen. Op deze wijze zijn alle regels op één plek te vinden en wordt –door het opnemen van een goede onderbouwing– ook duidelijk waarom voor bepaalde regels is gekozen en wat de consequenties zijn als de regels niet worden nageleefd. Het voordeel van een terrassennota gekoppeld aan de APV, is dat de terrassennota relatief flexibel is en relatief gemakkelijk kan worden aangepast. Dit geeft de mogelijkheid het terrassenbeleid om de 2 tot 4 jaar te evalueren en 'up-to-date' te houden.

In een dergelijke terrassennota hoeft geen nieuw beleid te worden opgenomen. Het is binnen het huidige beleid al een verbetering als alles overzichtelijk op een rijtje wordt gezet. Het opstellen van een terrassennota biedt natuurlijk wel een uitgesproken kans om bestaande discussies af te ronden (denk aan de discussie over terrassen bij avond- en nachtzaak), de huidige beleidsregels te evalueren en de mogelijkheden (draagvlak) voor een nieuwe wijze van vergunningverlening te onderzoeken. Bij het opstellen van een terrassennota kunnen de sterke en zwakke punten van het beleid uit de onderzochte steden als aanbevelingen en aandachtspunten worden meegenomen.

Verder kunnen in een terrassennota de ruimtelijke (on)mogelijkheden voor terrassen in de binnenstad via een terrassenkaart gedetailleerd worden weergegeven. Door een koppeling met de APV kunnen ook gedifferentieerde sluitingstijden voor terrassen worden ingevoerd. Vanuit bestuurlijk-juridisch oogpunt gaat de voorkeur uit naar een vroegere standaard-sluitingstijd voor terrassen met de mogelijkheid om voor specifieke deelgebieden of locaties in de binnenstad een latere sluitingstijd vast te stellen. De grenzen van deze deelgebieden of locaties moeten dan uiteraard wel zeer zorgvuldig worden vastgelegd. Een andere mogelijkheid is om de verschillende sluitingstijden vast te stellen voor terrassen in bijvoorbeeld woonbuurten, gemengde gebieden en uitgaansgebieden. Een dergelijke differentiatie betekent echter wel dat de politiek het heft in handen zal moeten nemen om in nauw overleg met betrokken partijen tot goede afspraken te komen over de gebiedsgrenzen en de aldaar geldende terrasregels.

4.4 Aanbevelingen

Op basis van de voorgaande resultaten en conclusies worden enkele richtinggevendende adviezen gegeven, teneinde het terrassenbeleid voor de Amsterdamse binnenstad te versterken. Eerst wordt specifiek stilgestaan bij de kern van de politieke discussie over differentiatie van het terrassenbeleid, waarna ook enkele algemene aanbevelingen voor het terrassenbeleid worden gepresenteerd.

Aanbeveling 1: Politieke discussie richten op hoofdzaken van terrassenbeleid

De politieke discussie over het terrassenbeleid in de binnenstad zou zich moeten richten op een aantal hoofdzaken, te weten:

- de wenselijkheid om de sluitingstijden voor terrassen te differentiëren;
- de mogelijkheid om het integraal toezicht op terrassen te versterken;
- de noodzaak om een lik-op-stuk-beleid te kunnen voeren.

Aanbeveling 2: Alle regels in één terrassennota voor de binnenstad

Het verdient sterke aanbeveling om vervolgens alle beleid in één terrassennota onder te brengen, zodat voor iedereen helder is welke regels gelden voor het exploiteren van een terras. Hieraan zal ook een samenhangende visie moeten worden gebonden met de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte (en de plek van terrassen daarin). Via een terrassenkaart kan duidelijk worden gemaakt op welke plaatsen wel of niet een terras kan worden uitgezet. De bijbehorende regelgeving kan vervolgens via een aanpassing van de APV (of via een specifieke terrasverordening) door de gemeenteraad worden vastgelegd.

Aanbeveling 3: Duidelijke communicatie naar horecapersoneel en publiek

Naast een meer overzichtelijke en duidelijke weergave van het beleid in een terrassennota, is het ook aanbevelenswaardig om een voorlichtingsbrochure te vervaardigen waarin kort en bondig de regels en de belangrijkste beweegredenen daarachter, zijn opgenomen. Een dergelijke brochure geeft zowel het horecapersoneel als de terrasbezoekers informatie over wat wel en niet is toegestaan en waarom. Door een goede informatievervalschafting zal meer begrip ontstaan voor de terrasregels, waardoor naar verwachting ook de acceptatie van de regels beter zal zijn.

Aanbeveling 4: Beter inzicht in het vóórkomen van terrassenoverlast

Momenteel is er geen betrouwbare informatie voorhanden over de mate van overlast die terrassen in de binnenstad opleveren. Uiteraard is er in de praktijk wel enig inzicht in welke terrassen de meeste overlast opleveren, maar het ontbreekt aan gedetailleerde informatie. Het verdient dan ook aanbeveling om via bewonersenquête's, controlerondes en de Horeca-Overlast-Telefoonlijn (hot-lijn) expliciet aandacht te besteden aan eventuele overlast van terrassen (soorten overlast, locaties, tijdstippen etc). Nu vallen klachten omtrent terrassen nog onder algemene overlast op straat of horeca-overlast.

Aanbeveling 5: Meer aandacht en personele capaciteit voor handhaving

Wat betreft de effectieve handhaving, hangt alles af van de geloofwaardigheid van de gemeente. In voorkomende gevallen moet er daadkrachtig en consequent worden opgetreden om er voor te zorgen dat exploitanten de gemeente serieus nemen. Voor de gemeente Amsterdam betekent dit op de eerste plaats dat de capaciteit voor handhaving dient te worden vergroot. Vergeleken met andere gemeenten waarvan de gegevens voorhanden waren, heeft Amsterdam een zeer beperkte handhavingscapaciteit in relatie tot het aantal afgegeven terrasvergunningen.

Daarnaast dient de handhaving effectiever te zijn, door de capaciteit meer gericht op overlastsituaties in te zetten. Hiervoor is een nauwkeurige registratie van klachten en overtredingen van groot belang. Als veel voorkomenden plekken waar overlastsituaties zich voordoen goed in kaart zijn gebracht, is ook duidelijk waar gericht moet worden gecontroleerd. In een aantal gemeenten wordt gewerkt met toezichthouders voor gebruik van de openbare ruimte. De ervaringen met dit 'integraal toezicht' zijn positief, vooral in gemeenten waar vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen één dienst zijn samengebracht.

Aanbeveling 6: Herijken van het sanctioneringssysteem

Naast de aandacht voor toezicht en handhaving, dient ook het huidige sanctioneringssysteem onder de loep te worden genomen. Vooral de hoogte van de dwangsommen alsmede mogelijkheden om een lik op stuk beleid te kunnen voeren, verdienen prioriteit. Hierbij passen ook mogelijkheden om stringenter te handhaven rond terrassen die regelmatig voor overlast zorgen. Het verdient de aanbeveling om dwangsommen sneller te laten vollopen en daarna een stringenter lik-op-stuk beleid te gaan voeren, bijvoorbeeld met gele en rode kaarten zoals in Leiden het geval is. Bij een herhaling van een eerste overtreding van de terrasregels ('gele kaart') krijgt de ondernemer de rode kaart en wordt de terrasvergunning tijdelijk ingetrokken voor een periode van maximaal 14 dagen. Als er daarna binnen twee maanden opnieuw een overtreding wordt geconstateerd, wordt de terrasvergunning voor de rest van het terrasseizoen ingetrokken. Het gaat hierbij om een forse sanctie, die als sluitstuk moet worden gezien van een adequaat handhavingsbeleid.

Bijlagen

Bijlage 1 Vergelijking juridische verankering, vergunningverlening en handhaving

	Amsterdam	Delft	Groningen	Leiden	Maastricht	Utrecht
Problematiek	o.a. • uitwaaiing van terras • overschrijden van de sluitingstijd • geluidsoverlast • handhaving • wildplassen	• uitwaaiing van terras • verdeling ruimte tussen ondernemers • sluitingstijd bij mooi weer • handhaving • welstand • geluidsoverlast • wildplassen	• weinig problemen • uitwaaiing van terras • overschrijden van de sluitingstijd	• weinig problemen	• uitwaaiing van terras • handhaving • geluidsoverlast	• handhaving • uitwaaiing van terras
Juridische verankering	APV	exploitatieverordening Horeca (1998) met daaraan gekoppeld nota Terrassenbeleid (1993)	APV met daaraan gekoppeld handboek 'Ruimte voor Ruimte' (2000)	APV met daaraan gekoppeld nota terrassenbeleid (1999) en convenanten tussen gemeente en ondernemers	APV met daaraan gekoppeld nota 'Actualisering Terrassenbeleid' (2000)	horecaverordening (1993) met daaraan gekoppeld een terrassenreglement
Vergunning-aanvraag	Bij afdeling Vergunningen van betreffende stadsdeel overleggen: • aanvraagformulier • situatieschets	bij afdeling Toezicht Openbare Ruimte, vergunningen en ontheffingen van de gemeente Delft overleggen: • aanvraagformulier • tekening met ook aantal tafels en stoelen en eventueel overig toebehoren • beoogde oppervlakte • gebruikte materialen, kleuren en maatvoering van meubilair en eventueel overig toebehoren	bij de sectie handhaving, vergunningverlening en precario (afdeling ez-ro) van de gemeente Groningen overleggen: • een aanvraagformulier • drank- en horecapapieren • de exploitatievergunning Gemeente tekent zelf terras op kaart in	bij de bestuursdienst van de gemeente Leiden gemeente tekent zelf terras op kaart in	bij de afdeling stadstoezicht, dienst stadsbeheer en facilitaire zaken van de gemeente Maastricht overleggen: • kopie drank- en horeca-c.q. exploitatievergunning voor de inrichting • foto's van parasols, terrasschotten e.d. • gewaarmerkte plattegrond van het gewenste terras	behandeling door werkgroep Horeca bij de aanvraag van de exploitatievergunning dient een nauwkeurige beschrijving van de ligging en omvang van een tot de inrichting behorend terras (inrichtingsplan) te worden gevoegd, indien de ondernemer een terras wenst te exploiteren.
Weigeringsgronden	• geen schade aan de weg • straat moet doelmatig en veilig te gebruiken blijven • geen belemmering publiek	• geen schade aan de weg • straat moet doelmatig en veilig te gebruiken blijven • geen verstoring openbare orde	• geen schade aan de weg • straat moet doelmatig en veilig te gebruiken blijven • geen belemmering van onderhoud en beheer van	• geen gevaar voor bruikbaarheid of doelmatig beheer van de weg • gedragsregels voor het exploiteren van het terras,	• geen schade aan de weg • straat moet doelmatig en veilig te gebruiken blijven • geen belemmering van onderhoud en beheer van	• vrije doorgang van verkeer, waaronder voetgangers • doelmatig en veilig gebruik van de weg • doelmatig beheer en on-

	Amsterdam	Delft	Groningen	Leiden	Maastricht	Utrecht
	ke functie van openbare ruimte • geen belemmering van onderhoud en beheer van weg • geen nadelige effecten woon- en leefklimaat	• geen belemmering van onderhoud en beheer van weg • geen nadelige effecten woon- en leefklimaat • geen nadelige invloed op welstand van gebied	weg • geen overlast voor nabije gebruikers van het gebied • geen nadelige invloed op welstand van gebied	met daarin o.a. schoonhouden gebied en tegen gaan hinder en overlast veroorzaakt door op een terras aanwezige bezoekers	weg • geen overlast voor nabije gebruikers van het gebied • geen nadelige invloed op welstand van gebied	derhoud van de weg • toestand van het wegdek • brandveiligheid • uiterlijk aanzien van de gemeente • enige andere publieke functie of gebruiksmogelijkheid van de openbare ruimte
Duur van de vergunning	drie jaar	permanente duur	één jaar	één jaar	drie jaar	permanente duur
Kosten	exploitatievergunning incl. terrasvergunning: fl. 1.231,- precario: fl. 131,45 m2/seiz. (categorie 1) fl. 78,65 m2/seiz. (categorie 2) fl. 82,85 m2/seiz. (categorie 3)	terrasvergunning: fl. 10,20 precario: fl. 103,75 m2/jaar (in door 8&W aangewezen gebied) fl. 86,45 m2/jaar (overig) fl. 91,40 m2/jaar (boten)	terrasvergunning: fl. 83,- precario: fl. 64,25 m2/seiz. (centrum) fl. 52,10 m2/seiz. (buiten-centrum)	terrasvergunning: ± fl. 275,- precario: vanaf fl. 27,11 m2/seizoen (terras < 20m2) vanaf fl. 542,23 seizoen (terras ≥ 20m2)	terrasvergunning: fl. 153,75,- precario: fl. 84,15 m2/seiz. (klasse 1) fl. 51,75 m2/seiz. (klasse 2) fl. 22,50 m2/seiz. (klasse 3)	exploitatievergunning incl. terrasvergunning: fl. 1098,- precario: fl. 78,- m2/seiz. (gebied A) fl. 60,- m2/seiz. (gebied B) fl. 48,- m2/seiz. (gebied C)
Uitvoerende instanties	met name Milieudienst en ook politie	gemeentelijke toezichthouders	gemeentelijke toezichthouders van sectie handhaving, vergunningverlening en precario	afdeling Stadstoezicht (met name)	speciaal daartoe aangestelde toezichthouders	politie
Sanctionering	Met name volgens last onder dwangsom	Met name volgens last onder dwangsom	Met name volgens last onder dwangsom	Systeem van gele en rode kaarten (na waarschuwing tijdelijk intrekken vergunning)	Met name volgens last onder dwangsom	Systeem van gele en rode kaarten
Controle en capaciteit	ruim 800 terrasvergunningen en ongeveer 0,5 fte	80 terrasvergunningen en 1fte voor handhaving	dagelijks twee toezichthouders op straat in binnenstad (± 890 uur (1fte) in seizoen)	geen gegevens	er zijn ruim 300 terrasvergunningen afgegeven. Er zijn drie vaste toezichthouders en daarnaast 85 mensen voor integraal stadstoezicht	geen gegevens

	Amsterdam	Delft	Groningen	Leiden	Maastricht	Utrecht
Gebiedsdifferentiatie	geldt al voor een aantal gebieden. Wordt nagedacht over invoering voor meer gebieden in de binnenstad	n.v.t.	geen differentiatie naar gebied; wel naar voetgangersgebieden, overige gebieden en terraseilanden	n.v.t.	regels voor genoemde straten en pleinen in nota terrassenbeleid. indirect via Horecanota	indirect via Horecanota
Samenwerking met horeca	contact met horeca via belangenorganisaties Koninklijk Horeca Nederland, afdeling Amsterdam en het Horecagilde.	goed contact met Horeca Nederland direct contact met ondernemers in 3-wekelijks overleg	goed contact met Horeca Nederland in 2-wekelijks overleg geen direct contact met ondernemers	goed direct contact met ondernemers	goed contact met Horeca Nederland	goed contact met Horeca Nederland geen direct contact met ondernemers
Samenwerking met bewoners	contact grotendeels via buurtbeheergroepen georganiseerd door de sector O.R.. Ook contact met wijkcentra in de binnenstad.	incidenteel naar aanleiding van klachten	bewoners worden zo nodig ingelicht bij een vergunningaanvraag voor een terras in de buurt	incidenteel naar aanleiding van klachten	incidenteel naar aanleiding van klachten	bewoners worden ingelicht als er nieuw beleid komt. goed contact met wijkbureau binnenstad

Bijlage 2 Vergelijking beleidsregels

	Amsterdam	Delft	Groningen	Leiden	Maastricht	Utrecht
terrasseizoen	1 maart tot 1 november geen winterterrassen	1 april tot 1 november Franse terrassen (1 m uit de gevel) mogen ook in winter	1 maart tot 1 november geen winterterrassen	terrassen zijn het gehele jaar toegestaan	15 februari tot 16 november winterterras toegestaan	terrassen zijn het gehele jaar toegestaan
locaties	- uitsluitend voor de gevel van de horecagelegenheid - trottoir moet minimaal 2,5 meter breed zijn - minimaal 1,5 meter vrije doorloopruimte op trottoir - Geen terrassen toegestaan op keurtuinen en binnenterreinen.	- uitsluitend voor de gevel van de horecagelegenheid - minimaal 1,5 meter vrije doorloopruimte op trottoir (2 meter in drukke gebieden) - terrassen zijn ook toegestaan op het middengebied van een straat (eventueel breder dan gevel horecagelegenheid) - terrassen niet toegestaan op kademuren en langs grachten	- uitsluitend voor de gevel van de horecagelegenheid (pandgebonden) - er is een onderscheid naar voetgangersgebieden, overige gebieden en terraseilanden (wordt ook per geval even bekeken)	- uitsluitend voor de gevel van de horecagelegenheid - maatwerk per terras, maar als algemeen uitgangspunt geldt: minimaal 1,5 meter vrije doorloopruimte voor voetgangers en minimaal 3,5 meter voor hulpdiensten - terrassen zijn niet toegestaan op binnenplaatsen en binnenterreinen	- er is een onderscheid naar gevelterrassen, terrassen met een doorloop langs de gevel of door het terras en terrassen op pleinen - er moet minimaal 1,5 meter vrije doorloopruimte zijn voor voetgangers en minimaal 3,5 meter voor hulpdiensten - winterterrassen mogen alleen daar waar in zomer een gevelterras is toegestaan	- uitsluitend voor de gevel van de horecagelegenheid - er moet minimaal 1,5 meter vrije doorloopruimte zijn voor voetgangers en minimaal 3,5 meter voor verkeer - deze maten zijn niet van toepassing op terrassen in winkelcentra - voor terrassen op een werf aan een gracht kunnen voor de maten vrijstelling krijgen
inrichting	minimummaat van 0,8 meter uit de gevel. De buitenmaten zijn met straatpunaises aangeven.	- maximummaat van ongeveer 1 meter uit de gevel - opslag van terrasmeubilair buiten is niet toegestaan tussen 10.00 uur en zonsondergang	- basismaat van 1,5 meter voor gevelterrassen. Daarnaast moet een trottoir breder dan 3 meter zijn. Eilandterrassen worden begrensd met een markering - op een gevelterras met een trottoir tussen 3 en 3,5 meter is dichtheid 2 toegestaan (per 2 meter gevellengte 2 stoelen en een tafel). Boven 3,5 meter trottoir is dichtheid 4 toe-	- maatwerk per terras - terrassen dienen voorzien te zijn van een adequate opslag van terrasmeubilair en stalling voor fietsen	- één zitplaats per m² - minimum oppervlak gevelterras is 4 m² (4 zitplaatsen) - minimum oppervlak pleinterras is 8 m² (8 zitplaatsen) - een winterterras mag maximaal 1,5 meter diep zijn op verwarmd terras en 0,8 meter diep op onverwarmd terras - terrasmeubilair moet buiten openingstijden in	- minimummaat van 1 meter uit de gevel - Een terras moet duidelijk zichtbaar zijn gemarkeerd. - terrasmeubilair moet na sluiting van terras worden verwijderd

	Amsterdam	Delft	Groningen	Leiden	Maastricht	Utrecht
			gestaan. Op terraseilanden is dichtheid 5 toegestaan (per tafel 5 stoelen en minimaal 4 m²) terrasmeubilair mag buiten de openingstijden niet in de openbare ruimte staan		de inrichting worden opgeslagen. Indien dit onmogelijk is, is een vergunning nodig voor opslag buiten. Buiten het terrasseizoen moet het meubilair elders opgeslagen worden.	
welstandseisen	- geen eisen aan uiterlijk aanzien terrasmeubilair - restricties m.b.t. reclame op schotten en parasols	- welstand/monumentencie keurt uiterlijk bij terrasbotten; bij gewone terrassen niet - restricties aan parasols, terrasafscheidings en reclame	- alleen riet/rotan meubilair of 'look-a-likes'. Andere materiaal wordt door welstand getoetst (in buitenwijken ook plastic toegestaan). - restricties aan maten van parasols, tafels en terrasafscheidings (schotten en bloembakken) - bij gevelterrassen zijn geen schotten toegestaan, wel bloembakken - restricties aan reclame	- meubilair en overige materialen moeten voldoen aan de eisen m.b.t. behoud en kwaliteit van de gebouwde omgeving <u>niet</u> toegestaan zijn: - afscheidings (losse), vlonders en overkappingen. - restricties aan parasols en reclame	- in beschermd stadsgezicht alleen naturelkleurig riet/rotan meubilair. Andere materiaal wordt door welstand getoetst. - restricties aan terrasafscheidings, parasols, reclame, verwarming en verlichting - tappunten en vlonders zijn niet toegestaan	- Het terrasmeubilair, met uitzondering van parasols, mag niet voorzien zijn van handelsreclame. Het terrasmeubilair moet wegneembaar en verplaatsbaar zijn. - restricties aan markering terras (schotten)
onderscheid typen horeca	onderscheid naar dag-, avond of nachtzaken en winkelondersteunende horeca in APV. Alleen terras toegestaan bij dagzaken, bij alcoholvrije bedrijven en bij restaurants	onderscheid naar dag-, avond of nachtzaken en winkelondersteunende horeca in bestemmingsplannen. Geen speciale restricties aan terras	geen onderscheid naar dag-, avond of nachtzaken	er bestaat een onderscheid in dag- en nachthoreca in bestemmingsplannen. Bij beide vormen zijn terrassen toegestaan.	geen officieel onderscheid naar dag-, avond of nachtzaken.	geen onderscheid naar dag-, avond of nachtzaken

	Amsterdam	Delft	Groningen	Leiden	Maastricht	Utrecht
openingstijden	- tussen 7.00-1.00 uur door de week en in weekeind tussen 7.00 - 2.00 uur - de horeca-inrichtingen zelf hebben langere openingstijden	- terras mag gedurende de hele week uitstaan tussen 9.00uur en 1.00 uur - horeca-inrichtingen zelf hebben onbeperkte openingstijden	terrassen mogen worden uitgezet van 07.00 uur tot 02.00 uur in de binnenstad en van 07.00 uur tot 01.00 uur daarbuiten	- Voor terrassen geldt een sluitingsuur van 24.00 uur - Horeca-inrichtingen zelf kunnen andere openingstijden hebben (bijv. nachtzaken)	terras moet in principe tussen 11.00 uur en 2.00 uur uitstaan	- terras mag tussen 9.00 uur en 1.00 uur uitstaan - horeca-inrichtingen hebben een onbeperkte openingstijd
overig/ opvallend	- mensen die niet op het terras zitten, mag geen eten/drinken geserveerd worden (statafels zijn niet toegestaan) - op het terras mogen ook spijzen worden bereid - op speciale en tropisch warme dagen gelden regels gelden (extra terrassen & ontheffing sluitingsuur)	- op het terras mogen ook spijzen worden bereid - op speciale dagen kunnen andere regels gelden (extra terrassen & ontheffing sluitingsuur) - terrasboten zijn toegestaan	statafels zijn toegestaan i.p.v. zitgelegenheid (of/of)	terrasboten zijn toegestaan (Verordening op de bedrijfsvaartuigen). Hiervoor gelden dezelfde regels als voor terrassen op straat.	- terras moet het gehele seizoen zijn opgesteld - mensen die niet op het terras zitten, mag geen eten/drinken geserveerd worden - op speciale dagen kunnen andere regels gelden (bijv. statafels)	- mensen die niet op het terras zitten, mag geen eten/drinken geserveerd worden - Na sluiting terras dient het betreffende gebied schoon te worden gemaakt - in de inrichting dienen ook dames- en herentoiletten aanwezig te zijn